

1.1 IL QUADRO INTERNAZIONALE DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE



Gli obiettivi generali della Cooperazione italiana allo sviluppo e i principi guida cui essa ispira la propria azione si inquadrano nel più ampio contesto di accordi e decisioni assunte a livello internazionale e comunitario.

Dichiarazione del Millennio e Millennium Development Goals (MDGs)

Nel settembre 2000, in occasione della sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sono stati stabiliti i traguardi fondamentali di sviluppo che la comunità internazionale vuole raggiungere entro il 2015. Nello specifico sono stati individuati otto obiettivi, i cosiddetti *Millennium Development Goals* (MDGs), ognuno dei quali presenta *target* specifici per identificare nel dettaglio le azioni da realizzare. I MDGs sono, inoltre, accom-

IL COMITATO PERMANENTE SUGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

Il Comitato permanente sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio è un organismo parlamentare, operante nell'ambito della Commissione Affari esteri e comunitari della Camera dei Deputati. Composto da 19 membri e presieduto dall'On. Pianetta, è stato creato per approfondire lo studio delle tematiche di sviluppo finalizzate al perseguimento dei MDGs, monitorando le attività e identificando le possibili interazioni fra le iniziative italiane e internazionali. Tra gli obiettivi del Comitato c'è anche quello di fornire al Governo un supporto orientativo per realizzare politiche coerenti con i MDGs e di informare periodicamente la Commissione Affari esteri della Camera su tali argomenti. Il ruolo e le attività di questo organismo sono state valorizzate anche nell'ambito della *Peer Review* OCSE-DAC, cui la Cooperazione italiana è stata sottoposta durante il 2009.

Il 2 luglio 2009 il Comitato, con il supporto della Campagna del Millennio delle Nazioni Unite, ha organizzato il seminario interparlamentare "I Parlamenti nazionali per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio". L'evento ha chiamato a raccolta parlamentari italiani e stranieri, rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali, membri della società civile e delle Ong; duplice l'obiettivo: dare risalto all'impegno delle assemblee parlamentari per gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e lanciare un "messaggio dei Parlamenti" in vista del G8 de L'Aquila. Il seminario è stato organizzato a ridosso della presentazione agli organi di stampa e della società civile di un documento intermedio sulle attività svolte dal Comitato permanente contenente un pacchetto di proposte operative sulla futura azione dell'Italia sugli Obiettivi. L'indagine, che si è conclusa all'inizio del 2011, ha portato a identificare alcuni aspetti fondamentali per lo sviluppo, ovvero l'efficacia degli aiuti, la loro prevedibilità, il coordinamento e la trasparenza quali elementi fondanti del patto di *mutual accountability* tra paesi donatori, a economia emergente e destinatari. Come già emerso nei lavori intermedi, la dichiarazione conclusiva del Comitato ha sottolineato l'esigenza di diffondere un approccio allo sviluppo che tenga conto del fatto che i processi di sviluppo vengono avviati non solo attraverso lo strumento dell'aiuto pubblico, ma anche mediante investimenti, politiche commerciali, promozione del microcredito, attività solidali, eccetera. Grazie alla fattiva opera del Comitato, nel 2010 le Camere hanno approvato la Legge 149/2010 che ha modificato la Legge 49/87 relativamente alle modalità di gestione dei fondi della DGCS, prevedendo modalità uniformi di rendicontazione dei fondi accreditati alle Rappresentanze per attività in gestione diretta, con maggiore flessibilità.

L'interesse della comunità internazionale nei confronti di questo specifico impegno italiano, unico nel contesto europeo e dei paesi che aderiscono all'OCSE, ha contribuito a dare visibilità a iniziative analoghe assunte da altri sei Parlamenti nazionali: India, Indonesia, Kenya, Mozambico, Nigeria e Sudafrica. La stessa Unione interparlamentare ha avviato uno studio sul caso italiano per formulare delle linee guida destinate alle assemblee parlamentari dei cinque continenti e che sono state divulgate in occasione del *summit* di settembre.

pagnati da un *set* di indicatori, individuati nel documento "Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration" presentato nel 2001 dal Segretario Generale ONU. L'impegno relativo al raggiungimento dei MDGs è stato più volte confermato in diversi *meeting* internazionali successivi al *Summit* del Millennio, il primo dei quali svolto a New York nel 2005. Per rilanciare la corsa al raggiungimento dei MDGs, nell'aprile del 2008 si è svolto, in ambito Nazioni Unite, un dibattito tematico sugli Obiettivi. In tale contesto, l'allora Presidente dell'Assemblea Generale dell'ONU, D'Escoto Brockmann, ha attirato l'attenzione di paesi donatori e riceventi sia sugli impegni assunti nel 2000 che sulla necessità del coinvolgimento attivo di tutti gli attori della cooperazione (donatori, riceventi, istituzioni finanziarie internazionali, società civile), per favorire il raggiungimento degli Obiettivi entro il termine stabilito.

Un ulteriore impulso in tal senso è stato dato dalla Riunione di alto livello sui MDGs, indetta dal Segretario Generale dell'ONU Ban Ki Moon, sulla base dell'idea lanciata dal premier inglese Gordon Brown con l'iniziativa denominata "MDGs Call to Action", tenuta il 25 settembre 2008 a margine della 63ª sessione dell'Assemblea Generale ONU. La riunione ha visto la mobilitazione di governi, imprese e società civile per rinnovare gli impegni relativi al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, attuando nuove iniziative per l'eliminazione della povertà, della fame e delle principali malattie infettive entro il 2015. La cifra stimata per l'attuazione dei nuovi impegni è stata di circa 16 miliardi di dollari, di cui 1,6 destinati alla sicurezza alimentare; 4,5 all'istruzione e 3 alla lotta alla malaria. Durante la riunione, il Segretario Generale ha esposto una relazione per l'organizzazione del secondo Vertice a pianificazione quinquennale per il settembre 2010.

GLI 8 MDGS E I RELATIVI TARGET

01. SRADICARE LA POVERTÀ ESTREMA E LA FAME



- target 1: dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone con reddito inferiore a 1 dollaro al giorno;
- target 2: raggiungere un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti, inclusi donne e giovani;
- target 3: dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame.

02. RENDERE UNIVERSALE L'EDUCAZIONE PRIMARIA



- target 1: assicurare che ovunque, entro il 2015, i bambini - sia maschi che femmine - possano portare a termine un ciclo completo di istruzione primaria.

03. PROMUOVERE L'UGUAGLIANZA DI GENERE E L'EMPOWERMENT DELLE DONNE



- target 1: eliminare le disparità di genere nel campo dell'educazione primaria e secondaria, preferibilmente entro il 2005, e a tutti i livelli educativi entro il 2015.

04. RIDURRE LA MORTALITÀ INFANTILE



- target 1: ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità infantile al di sotto dei cinque anni.

05. MIGLIORARE LA SALUTE MATERNA



- target 1: ridurre di tra quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna;
- target 2: raggiungere, entro il 2015, l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva.

06. COMBATTERE L'AIDS, LA MALARIA E LE ALTRE MALATTIE



- target 1: arrestare entro il 2015, invertendo la tendenza, la diffusione dell'HIV/AIDS;
- target 2: raggiungere entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro l'HIV/AIDS per tutti coloro che ne hanno bisogno;
- target 3: arrestare entro il 2015, invertendo la tendenza, l'incidenza della malaria e delle altre principali malattie.

07. ASSICURARE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE



- target 1: integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi e invertire la tendenza alla perdita di risorse ambientali;
- target 2: ridurre la perdita di biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del tasso di perdita;
- target 3: dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che non ha accesso all'acqua potabile e agli impianti igienici di base;
- target 4: entro il 2020 raggiungere un significativo miglioramento delle condizioni di vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli.

08. SVILUPPARE UNA PARTNERSHIP GLOBALE PER LO SVILUPPO



- target 1: rivolgersi ai bisogni specifici dei paesi meno avanzati, di quelli privi di sbocco al mare e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo;
- target 2: sviluppare un sistema commerciale e finanziario più aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio;
- target 3: trattare globalmente i problemi legati al debito dei Pvs;
- target 4: in cooperazione con le aziende farmaceutiche, consentire nei Pvs l'accesso ai farmaci essenziali con costi sostenibili;
- target 5: in cooperazione con il settore privato, rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente per quanto riguarda l'informazione e la comunicazione.

Lo scoppio della crisi finanziaria internazionale e la recessione dell'economia mondiale hanno indotto la comunità internazionale a riflettere sull'impatto delle crisi sulle prospettive future di raggiungimento dei MDGs. A tal fine è stata organizzata la Conferenza ONU di alto livello sulle conseguenze della crisi finanziaria per i Pvs, svolta a New York dal 24 al 26 giugno 2009. Organizzata su impulso diretto del Presidente D'Escoto Brockman, la Conferenza ha approvato un documento finale in cui si fa stato dell'attuale fase dell'economia mondiale, dell'impatto della crisi sui Pvs, delle risposte alla crisi e delle linee d'azione per il prossimo futuro. Tra queste, spiccano in particolare la necessità di: introdurre stimoli economici e fiscali all'economia globale mediante un maggior coordinamento macroeconomico; migliorare la capacità di recupero globale dalle crisi; assicurare più *regulation* e migliore monitoraggio dell'economia mondiale, progredire verso la riforma dell'architettura finanziaria internazionale.

Anche il Vertice G8, tenuto a L'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009, ha rappresentato una sede in cui rinnovare l'impegno per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. In questo contesto sono state, in particolare, approvate due dichiarazioni congiunte su G8 e Africa. La prima – volta a sviluppare un partenariato per l'attuazione di piani idrici nazionali per l'accesso all'acqua e l'igiene di base – è derivata dalle decisioni di migliorare gli sforzi comuni prese nel corso dei precedenti Vertici G8 e dell'Unione africana. La seconda, sulla sicurezza alimentare globale, ha posto le basi per il lancio dell'iniziativa denominata "L'Aquila Food Security Initiative" (AFSI) per migliorare i programmi per lo sviluppo rurale e la produttività agricola nei Pvs.

Il Vertice di alto livello sui MDGs del settembre 2010

L'ultimo importante incontro internazionale relativo ai MDGs si è tenuto a New York dal 20 al 22 settembre 2010. L'evento – organizzato sulla base di sei riunioni plenarie, con due incontri al giorno e sei sessioni interattive di tavola rotonda¹ svolte in concomitanza con le riunioni plenarie – ha fatto il punto sullo stato di avanzamento verso il raggiungimento degli Obiettivi entro il 2015, e ha chiamato la comunità internazionale a un rinnovato sforzo mobilitando più risorse, destinando maggior attenzione nell'applicazione dei principi di efficacia dell'aiuto, rilanciando – al più alto livello – l'impegno congiunto di paesi donatori e in via di sviluppo verso i MDGs. Il ruolo dell'Aps ne è uscito confermato, ma ricollocato in un contesto più ampio e differenziato, che tiene conto anche degli altri fattori strategici dello sviluppo. Il rilievo della *partnership* pubblico-privato e delle fonti innovative di finanziamento è risultato rafforzato.

Nel corso del Vertice è stata anche lanciata l'iniziativa sulla salute materno-infantile, la "Global Strategy for Women's and Children's Health", che prevede di destinare 40 miliardi di dollari a programmi di salvaguardia della salute materno-infantile nei paesi

LA STRADA PER IL RAGGIUNGIMENTO DEI MDGs

A 10 anni dalla loro adozione e a cinque dalla loro scadenza, i progressi sinora compiuti – secondo quanto indicato dal Rapporto 2010 "Keeping the Promise" del Segretario Generale ONU Ban Ki-moon – sono stati importanti ma non hanno prodotto cambiamenti decisivi nella lotta alla povertà. Mentre in alcune aree si sono registrati risultati significativi, l'Africa sub-sahariana registra ancora un grave ritardo. Inoltre i progressi raggiunti sono sensibilmente disomogenei tra aree geografiche e con riferimento ai diversi settori considerati. I paesi meno avanzati (LDCs) e quelli in situazioni di conflitto sono ancora oggi i più vulnerabili alle situazioni di povertà estrema. Ulteriori progressi nel raggiungimento dei MDGs sono, del resto, a rischio a causa dello scoppio della crisi finanziaria internazionale nel 2008, e della conseguente fase di recessione dell'economia mondiale, aggravata dalla recente crisi del debito che ha colpito gli Stati europei, fattore che incide soprattutto sui flussi di aiuto pubblico allo sviluppo verso i Pvs. Simili sono le conclusioni a cui giunge il Rapporto UNDP 2010 sui MDGs, in cui gli Obiettivi vengono interpretati non come una serie di indicatori e *target* slegati, ma come un insieme di obiettivi di *policy* interconnessi tra di loro e operanti in maniera sinergica. Il rapporto evidenzia anche l'importanza dell'impegno politico e di strategie *locally developed*, che garantiscano un'ampia *ownership*; pone l'accento sul ruolo primario della crescita economica sostenibile e del settore privato attraverso politiche espansive; prescrive interventi dal lato della domanda accanto a quelli dal lato dell'offerta; sottolinea il ruolo strategico delle risorse endogene dei Pvs (con rafforzamento conseguente della *governance* interna dei Pvs, dei sistemi di tassazione e riscossione, nonché con riforme nella *governance* finanziaria internazionale); richiama l'attenzione sul rispetto degli impegni internazionali in materia di Aps e sui principi di efficacia dell'aiuto.

maggiormente svantaggiati².

L'Italia ha partecipato al Vertice con una delegazione guidata dal ministro Frattini, che ha tenuto il discorso nazionale nella sessione pomeridiana del Vertice, il 21 settembre 2010. La nostra delegazione ha partecipato attivamente ai lavori, nel corso dei quali è stata ribadita la volontà politica di rispettare – nonostante gli effetti

della crisi-economico finanziaria – gli obiettivi internazionali di aiuto pubblico allo sviluppo (Aps).

Da parte italiana è stata anche sottolineata la necessità di accelerare il perseguimento dei MDGs, puntando maggiormente sulla qualità delle politiche di sviluppo e sui temi della *good governance*, della tassazione a fini di sviluppo, della regolamentazione economico-finanziaria, dell'accesso al mercato per una più equa distribuzione della ricchezza. È stato altresì posto l'accento sul forte nesso tra pace, stabilità e rispetto dei diritti umani come precondizioni per la riduzione della povertà, ricordando il contributo dell'Italia alle attività di *peacekeeping* delle Nazioni Unite – in termini sia finanziari che di truppe – nonché la campagna intrapresa dal nostro Paese per l'eliminazione della pratica delle mutilazioni genitali femminili. Infine, è stata affermata la necessità di continuare verso una visione olistica dello sviluppo e un approccio *whole of country* senza tralasciare alcuni importanti obiettivi settoriali quali la sicurezza alimentare e della salute, con il contributo sostanziale fornito dall'Italia allo sviluppo delle fonti innovative di finanziamento, soprattutto mediante l'*Advance Market Commitment* (AMC) e l'*International Finance Facility for Immunization* (IFFIm).

Le Conferenze internazionali sul finanziamento allo sviluppo: gli incontri di Monterrey e Doha

Approvato in occasione della Prima Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo, svolta in Messico nel marzo 2002, il "Consenso di Monterrey" fornisce una panoramica complessiva delle fonti per finanziare lo sviluppo finalizzate a conseguire gli Obiettivi del Millennio. Tali fonti sono:

- ▶ le risorse finanziarie nazionali dei Pvs;
- ▶ gli investimenti esteri diretti e gli altri flussi finanziari internazionali;
- ▶ il commercio internazionale;
- ▶ l'aiuto pubblico allo sviluppo;
- ▶ la cancellazione del debito;
- ▶ le fonti innovative di finanziamento.

Il documento stabilisce impegni non solo per i paesi donatori, ma anche per quelli partner: questi devono essere capaci di agire sul fronte interno per mobilitare le risorse e favorire i cambiamenti necessari allo sviluppo. Dal Consenso di Monterrey sono derivati in massima parte gli impegni relativi all'aiuto pubblico allo sviluppo in termini quantitativi; in particolare, l'impegno a raggiungere progressivamente un rapporto Aps/reddito nazionale lordo pari allo 0,7% entro il 2015.

Dal 29 novembre al 2 dicembre 2008 si è svolta a Doha la Seconda Conferenza sul finanziamento per lo sviluppo, per verificare lo stato degli impegni assunti a Monterrey da paesi donatori e partner e aggiornare il complesso quadro delle fonti di finanziamento alla luce dei profondi cambiamenti avvenuti nell'economia mondiale e

L'ITALIA E LA FINANZA INNOVATIVA

Come è emerso in varie occasioni – da ultimo durante la Conferenza di Cape Town sulla *Global Development Finance*, organizzata congiuntamente dall'OCSE e dal Governo sudafricano nel novembre 2010 – la finanza innovativa è sempre più considerata uno strumento in grado di concorrere al raggiungimento dei MDGs. Il ricorso a questo strumento si impone come particolarmente rilevante in quanto incide su alcuni aspetti fondamentali dell'efficacia degli aiuti – primo fra tutti, la prevedibilità dei contributi – mettendo in luce l'intrinseca natura di partenariato che caratterizza questo tipo di finanziamenti. La finanza innovativa vede, infatti, la compartecipazione di diversi attori: paesi industrializzati, Pvs, organizzazioni internazionali e settore privato (ad esempio l'industria dei vaccini e la *Bill and Melinda Gates Foundation*), che agiscono di concerto con ruoli del tutto paritari. La posizione espressa dall'Italia, con continuità e in particolare nel 2009 nei lavori della Presidenza italiana del G8, è decisamente favorevole allo sviluppo delle fonti innovative e alla più ampia partecipazione di Stati e di attori non statuali (società civile, settore privato). Concorrono a tale impostazione sia il superamento graduale dell'individuazione dell'Aps come canale in assoluto prevalente nel finanziamento dello sviluppo, sia la natura aperta, partecipativa e trasversale delle iniziative di finanza innovativa.

Sin dalla Conferenza di Monterrey, infatti, l'Italia figura internazionalmente tra i paesi più attivi in questo settore: sia per aver ideato, lanciato e finanziato l'iniziativa sui vaccini AMC (Advance Market Commitments), di cui è primo donatore con 635 milioni di dollari USA; sia per aver aderito all'IFFIm (*International Finance Facility for Immunisation*), di cui è il terzo donatore con un impegno di 602 milioni di dollari per 20 anni dal 2006 al 2026; sia per aver lanciato, durante il G8 de L'Aquila, l'iniziativa 5x5 sulle rimesse per la riduzione del costo medio globale di invio.

L'Italia, inoltre, partecipa attivamente a tutti i principali fori specialistici in materia quali il *Global Alliance Vaccines for Immunization* (GAVI)³ e il *Leading Group on Innovative Financing for Development* (già *Leading Group on Solidarity Leavies*). Nato nel 2006 per esplorare forme innovative di finanziamento, a oggi ne fanno parte 63 paesi, oltre alle principali organizzazioni e Ong internazionali. Tra le tematiche più approfonditamente dibattute dal *Leading Group*, c'è la possibilità di tassare a fini solidaristici le transazioni finanziarie internazionali. Vista la crescente attenzione dedicata a questo aspetto, il 22 ottobre 2009 è stata costituita, su proposta del Ministero degli Affari esteri francese, una *Task Force* dedicata allo studio delle implicazioni pratiche che questo tipo di imposta comporterebbe (*Task Force on International Financial Transaction for Development*). I paesi che partecipano alla *Task Force* sono Austria, Belgio, Brasile, Cile, Germania, Giappone, Francia, Norvegia, Regno Unito, Senegal, Spagna e Italia – in qualità di osservatore.

della necessità di maggior coordinamento e coinvolgimento di tutti gli attori dello sviluppo. Il difficile momento in cui la Conferenza si è svolta, dovuto in particolare all'impatto negativo delle crisi energetica, alimentare e finanziaria, ha generato un documento improntato a una visione "olistica" del finanziamento dello sviluppo, sottolineando come solo il concorso di tutte le fonti di finanziamento possa permettere il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. È significativo a questo riguardo lo spazio maggiore riservato, rispetto a Monterrey, alla mobilitazione delle *domestic financial resources*, dei flussi finanziari privati e degli investimenti esteri diretti. In particolare, il tema delle risorse nazionali dei Pvs è stato declinato nel dettaglio, includendo come aspetti centrali sia il potenziamento dei sistemi fiscali, sia l'esigenza di una gestione amministrativa trasparente e sana. In quest'ottica le risorse interne sono considerate come l'unica fonte suscettibile di garantire sostenibilità allo sviluppo. In secondo luogo è stata confermata

la persistente centralità dell'Africa sub-sahariana nell'agenda dello sviluppo. La visione olistica del finanziamento allo sviluppo e il necessario coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* ha trovato spazio anche nel capitolo specificamente dedicato all'Aps (il quarto), con una valenza operativa. In esso, infatti, viene sia sottolineato il ruolo fondamentale del *Development Cooperation Forum* (DCF) dell'ECOSOC come *focal point* in tal senso; si è invitato il Segretario Generale ONU a sottoporre, in collaborazione anche con l'OCSE-DAC, un rapporto al DCF per monitorare la quantità, la qualità e l'efficacia dei flussi di aiuti – ridefiniti *aid flows* e non come *official aid flows*. L'Italia, fra l'altro, è stata invitata a far parte dell'*Advisory Group* del DCF, la cui prima riunione si è svolta a margine della Conferenza. Nello stesso capitolo è stato inserito il riconoscimento del ruolo dei paesi nuovi donatori e l'incoraggiamento a questi ultimi affinché accrescano e rendano più coerente con i principi dell'efficacia la cooperazione Sud-Sud.

L'INIZIATIVA ITALIANA SULLE RIMESSE

Il nostro Paese – e in particolare il Ministero degli Affari esteri – ha avviato nel 2009, anno di Presidenza italiana del G8, il *Global Remittances Working Group*, d'intesa con la Banca Mondiale. Il Gruppo – aperto alla partecipazione di tutti i paesi e *stakeholders* – vuole contribuire a facilitare le rimesse e affronta temi quali miglioramento dei dati, migrazione e sviluppo, pagamenti e infrastrutture di mercato, prodotti finanziari per le rimesse e accesso alla finanza.

L'Italia ha propugnato l'adozione di un obiettivo quantificato e ambizioso in materia e in particolare la riduzione dei costi di invio delle rimesse. Il Vertice G8 de L'Aquila ha adottato l'iniziativa italiana stabilendo – per la prima volta a livello internazionale – un impegno significativo e quantificato: la riduzione in cinque anni del costo medio globale di invio delle rimesse dall'attuale 10% al 5% (obiettivo del "5x5"), producendo un incremento netto del reddito dei migranti e delle loro famiglie stimato dal partner dell'iniziativa, la Banca Mondiale, in circa 10-15 miliardi di dollari annui. Il MAE ha dato ulteriori seguiti e ha organizzato presso la propria sede, il 9 novembre 2009, la "Conferenza internazionale sulle rimesse" nel corso della quale sono stati lanciati:

1. Il sito web sul costo delle rimesse in Italia – cofinanziato dal MAE e da centri di ricerca e società civile con l'appoggio della Banca d'Italia – che rappresenta un importante strumento di trasparenza per gli immigrati. Il sito italiano sulle rimesse www.mandasoldiacasa.it è il primo conforme agli standard della Banca Mondiale.
2. La *Rome Road Map for Remittances* (RRMR), elaborata congiuntamente dal MAE e dalla Banca Mondiale, che individua le azioni per facilitare le rimesse e ridurre i costi. Le azioni individuate nella RRMR sono suscettibili di adozione da parte di tutti i paesi. Anche le nazioni che ricevono rimesse sono chiamate – per conseguire l'obiettivo 5x5 – a un contributo fondamentale con azioni mirate dal proprio lato (ricezione), atte a favorire il quadro regolamentare per una maggiore concorrenza e trasparenza.

Sotto il profilo quantitativo, il "Doha Document" ribadisce la necessità di rispettare gli impegni assunti dai donatori a innalzare la propria percentuale di aiuti pubblici fino allo 0,7% del rnl, pur riconoscendo all'Aps il carattere "complementare" e la sua natura di "leva" e "catalizzatore" rispetto ad altre fonti.

Un chiaro progresso rispetto al documento di Monterrey, nell'ottica italiana ed europea, è rappresentato dal capitolo sui finanziamenti innovativi. Le iniziative che vedono l'Italia protagonista (*International Finance Facility for Immunization*, IFFIm, e *Advance Market Commitments*, AMC) sono citate come esempi positivi. La *Doha Declaration* evidenzia che i finanziamenti innovativi non sottraggono fondi all'Aps tradizionale e che vanno quindi promossi. In questa prospettiva la *Doha Declaration* sottolinea il rilievo del *Leading Group on Solidarity Levies* (di cui l'Italia è uno dei partner più attivi) come foro internazionale deputato allo sviluppo delle fonti innovative.

Vertice mondiale sull'alimentazione (giugno 2002)

Il Vertice mondiale sull'alimentazione, svolto a Roma, ha posto le premesse per la costituzione di un Gruppo di lavoro intergovernativo che identifichi delle linee guida sul "diritto all'alimentazione".

Vertice ONU di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (settembre 2002)

Nel corso di questo Vertice sono stati affermati i principi dello sviluppo sostenibile: buongoverno e promozione dei diritti umani e sociali; lotta alla povertà; promozione della salute; elaborazione di modelli di produzione e consumo sostenibili; accesso all'acqua; protezione della biodiversità; sfruttamento delle energie rinnovabili; promozione dei partenariati. Di particolare rilievo è il tema della lotta alla desertificazione, specie in Africa, e delle correlate implicazioni dei fenomeni di degrado del territorio per il raggiungimento dei MDGs.

I Forum internazionali di Roma, Parigi e Accra sull'efficacia degli aiuti

Il processo sull'armonizzazione e l'efficacia dell'aiuto ha avuto inizio con il Forum di Roma del 2003, organizzato in collaborazione con le banche multilaterali di sviluppo e il Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, il DAC. Il 24 e 25 febbraio 2003 i ministri, i capi delle agenzie umanitarie e altri alti funzionari in rappresentanza di 28 paesi beneficiari degli aiuti e più di 40 istituzioni di sviluppo multilaterali e bilaterali hanno approvato la Dichiarazione sull'armonizzazione. Essa ha definito un programma di rafforzamento dell'efficacia degli interventi di aiuto allo sviluppo, attraverso il coordinamento tra donatori, la complementarità degli interventi e l'armonizzazione delle procedure di concessione degli aiuti. Al Forum di alto livello di Roma ha fatto seguito il Forum di Parigi del 2005. La *Paris Declaration*, sottoscritta da oltre 100 tra donatori, istituzioni finanziarie internazionali e paesi in via di sviluppo,

LA DICHIARAZIONE DI PARIGI: INDICATORI DI PROGRESSO E OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE ENTRO IL 2010

INDICATORI	OBIETTIVI ENTRO IL 2010
OWNERSHIP - TITOLARITÀ	
1. I paesi beneficiari devono attuare strategie di sviluppo operative a livello nazionale che individuino chiare priorità strategiche collegate a un quadro di spesa a medio termine	Almeno il 75% dei paesi possiedono strategie di sviluppo operative
ALIGNMENT - ALLINEAMENTO	
2. I paesi beneficiari devono dotarsi di sistemi di gestione finanziaria pubblica (PFM) e di appalto affidabili o attuare programmi di riforma per migliorarli	La metà dei paesi beneficiari (in caso di PFM) e un terzo dei paesi beneficiari (in caso di sistemi di <i>procurement</i>) ha aumentato in maniera significativa la qualità dei propri sistemi
3. Gli aiuti devono essere allineati con le priorità nazionali e apparire in bilancio	Almeno l'85% del flusso di aiuti è riportato nei bilanci nazionali
4. I paesi donatori devono fornire sostegno <i>al capacity-development</i> con programmi coordinati in linea con le strategie di sviluppo nazionali	Il 50% della cooperazione tecnica è fornita da programmi coordinati
5. I paesi donatori devono utilizzare i sistemi di gestione finanziaria pubblica e di appalto dei paesi partner	Il 90-100% dei donatori utilizza sistemi di gestione finanziaria e di appalto nazionali
6. I paesi donatori devono utilizzare strutture di implementazione locali anziché strutture parallele	Il numero di strutture parallele è diminuito di due terzi.
7. L'aiuto dei donatori deve essere più prevedibile	L'ammontare degli aiuti previsti non erogati nell'anno fiscale è ridotto del 50%
8. L'aiuto bilaterale dei donatori deve essere slegato (non vincolato all'acquisto di beni e servizi dal donatore)	Gli aiuti continuano a essere indipendenti
HARMONISATION - ARMONIZZAZIONE	
9. Gli aiuti devono essere forniti attraverso programmi congiunti e procedure armonizzate	Il 66% dei flussi di aiuto è fornito in modo coordinato
10. Le missioni e le analisi devono essere congiunte	Il 40% delle missioni sul campo e il 66% delle attività di analisi a livello Paese sono gestite in maniera congiunta
MANAGING FOR RESULTS - GESTIONE PER I RISULTATI	
11. La gestione dell'aiuto dev'essere orientata a un risultato misurabile e verificabile	Il numero di paesi carenti di simili sistemi di valutazione è ridotto di un terzo
MUTUAL ACCOUNTABILITY - RECIPROCA RESPONSABILITÀ	
12. Devono essere condotte indagini per valutare i progressi nell'attuare gli impegni concordati in materia di efficacia dell'aiuto	Tutti i paesi beneficiari effettuano indagini di valutazione reciproche sul territorio

ha stabilito i cinque principi cui la comunità internazionale deve uniformarsi, per rendere più efficace l'aiuto allo sviluppo:

- **Ownership:** i Pvs esercitano la *leadership* sulle proprie politiche di sviluppo, le strategie e il coordinamento delle iniziative per lo sviluppo stesso. I paesi donatori sono responsabili nel sostenere e facilitare tale *leadership*.
- **Alignment:** i paesi donatori allineano le attività alle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, utilizzando i loro sistemi locali.
- **Harmonisation:** i paesi donatori coordinano la propria azione, semplificando le procedure e condividendo le informazioni per ridurre sovrapposizioni e duplicazioni.
- **Managing for results:** le attività dei donatori e dei paesi beneficiari devono essere orientate al raggiungimento di risultati verificabili. I paesi donatori devono sostenere i Pvs nella realizzazione di meccanismi di monitoraggio che misurino i progressi rispetto agli elementi chiave delle strategie di sviluppo nazionali.
- **Mutual accountability:** i paesi donatori e quelli beneficiari sono reciprocamente responsabili per i progressi conseguiti nell'efficacia degli aiuti e per i risultati ottenuti in termini di sviluppo. Tali obiettivi, da raggiungere entro il 2010, sono stati accompagnati da 12 indicatori di efficacia dell'aiuto, per verificare concretamente i progressi conseguiti. Servendosi di tali indicatori i paesi - donatori e partner - devono poter valutare congiuntamente e reciprocamente i progressi ottenuti nella realizzazione degli impegni assunti, in un'ottica di slegamento dell'aiuto che migliori l'efficacia e l'efficienza delle attività di cooperazione.

Il Forum di Accra

Dal 2 al 4 settembre 2008 si è tenuto ad Accra (Ghana) il Terzo Forum di alto livello (HLF) sull'efficacia degli aiuti. Il foro ha adottato la **Accra Agenda for Action (AAA)**.

L'AAA è un documento nel quale gli oltre 100 partecipanti tra paesi partner, agenzie donatrici bilaterali e multilaterali, banche regionali di sviluppo e agenzie internazionali hanno definito le azioni da intraprendere congiuntamente per attuare, entro il 2010, gli impegni assunti con la Dichiarazione di Parigi del 2005. Tali azioni, accompagnate da precise scadenze temporali, sono state considerate necessarie per rilanciare, approfondire e ampliare il dibattito sull'efficacia dell'aiuto, anche per coinvolgere maggiormente i paesi partner e i cosiddetti "nuovi attori" dello sviluppo - come le organizzazioni della società civile e i paesi donatori emergenti. Tra i punti salienti dell'AAA spiccano le tematiche sull'uso dei sistemi locali da parte dei donatori, identificati come "prima opzione" tra le modalità di sostegno dello sviluppo. È stato inoltre ampiamente affrontato il tema della divisione del lavoro in ambito internazionale, con l'impegno ad adottare *best practices and principles* e a iniziare un dialogo internazionale per risolvere il problema dei cosiddetti *aid orphans*, ossia i paesi trascurati dagli aiuti. Menzioni ulteriori

sono state fatte anche in riferimento alla questione dello slegamento, con l'impegno di ciascun donatore ad adottare un piano nazionale che punti a quest'obiettivo; e alla responsabilità sociale e ambientale delle imprese coinvolte nelle azioni di sviluppo. Particolare rilevanza è stata dedicata dall'AAA al tema del rafforzamento della *mutual accountability*, finalizzata anche a rendere regolarmente pubblici i volumi e le destinazioni del flusso di aiuto; a rafforzare i meccanismi internazionali di monitoraggio - tramite il ruolo crescente, in questo settore, dei Parlamenti nazionali; e a programmare meglio la spesa pubblica e i piani di lotta alla povertà dei Pvs. L'Italia ha fornito il proprio contributo alla definizione dell'AAA non solo partecipando alla definizione della posizione comune dell'UE ma anche riuscendo a inserire nel testo finale temi d'interesse specifico - quali il coinvolgimento degli attori locali - per consolidare l'*ownership* democratica e il monitoraggio dell'attuazione dei principi di *good engagement* negli Stati fragili. Per permettere un maggiore allineamento della politica di sviluppo italiana ai criteri di efficacia internazionalmente stabiliti, nel settembre 2008 la DGCS ha costituito un apposito gruppo di lavoro (il Gruppo efficacia e *Peer Review*, direttamente presieduto dal Direttore generale) con il compito, *inter alia*, di predisporre il piano italiano per l'efficacia dell'aiuto e l'adeguamento in questo settore delle linee programmatiche della DGCS per il triennio 2009-2011. Il **Piano nazionale per l'efficacia dell'aiuto** è stato approvato dal Comitato direzionale della Cooperazione allo sviluppo nel luglio 2009 e prevede una serie di interventi collegati a specifici obiettivi da conseguire entro la fine del 2010.

GLI IMPEGNI DI ACCRA

- Utilizzare in prima istanza i sistemi finanziari e di *procurement* dei paesi beneficiari.
- Elaborare piani nazionali di slegamento dell'aiuto.
- Aumentare l'acquisto di beni e servizi locali.
- Pubblicare e comunicare tempestivamente l'ammontare di aiuto previsto dai donatori per il triennio/quinquennio.
- Rendere pubbliche tutte le condizioni relative alla concessione degli aiuti da parte dei donatori.
- Delegare sufficiente autorità decisionale a livello Paese.
- Realizzare l'agenda dell'efficacia a livello Paese.
- Sostenere lo sviluppo delle capacità della società e i corpi sociali intermedi dei paesi partner.

I RISULTATI RAGGIUNTI DOPO PARIGI E ACCRA

Lo stato di attuazione di Parigi e Accra è stato in questi anni monitorato attraverso tre *survey*: nel 2006 (33 paesi partner partecipanti); nel 2008 (55 paesi partner); nel 2011 (73 i paesi coinvolti). Inoltre, una valutazione indipendente rileva anche l'impatto di Parigi e Accra nella gestione dei programmi di cooperazione sia nei paesi partner che nei donatori. Dai *survey* 2006 e 2008 e dalla prima fase della valutazione emergono:

- buoni risultati rispetto a: slegamento dell'aiuto (l'Italia è ancora al di sotto della media degli altri donatori); qualità dei sistemi di *procurement* e di *public financial management* dei paesi partner; allineamento delle politiche di aiuto dei donatori a quelle di sviluppo dei paesi partner;
- risultati ancora scarsi rispetto a: utilizzo dei sistemi Paese (*country systems*) da parte dei donatori; prevedibilità dei flussi di aiuto (migliore solo per quei donatori che fanno ampio uso del supporto al bilancio); coordinamento tra i donatori (missioni e analisi congiunte); numero di paesi partner con strategie di sviluppo operative; riduzione del numero di *Parallel Implementation Units* (PIU); esistenza di meccanismi efficaci di monitoraggio dei risultati; meccanismi di *mutual accountability*.

Nell'ambito del processo sull'efficacia è stato creato il *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF), un gruppo di lavoro di cui fanno parte paesi donatori aderenti al Comitato aiuto pubblico allo sviluppo (DAC) dell'OCSE e "non DAC", paesi partner e numerose rappresentanze della società civile. Il gruppo si riunisce in sessione plenaria una volta l'anno presso le strutture dell'OCSE-DAC ed è lo stesso Segretariato a sostenerne le attività mediante proprio personale dedicato. Il lavoro del WP EFF è corredato da quello dei *cluster*⁴, gruppi di lavoro tematici che - attraverso la propria azione - promuovono una maggiore razionalizzazione dei seguiti della Dichiarazione di Parigi e della *Accra Agenda for Action*, anche in preparazione del IV Foro di alto livello sull'efficacia degli aiuti (HLF4). Sempre in tale ambito esiste, inoltre, un comitato più ristretto, l'*Executive Committee* (Ex-Corn), nel quale le posizioni dell'Italia e dei paesi UE non direttamente presenti sono rappresentate dalla Commissione europea (tra gli Stati membri UE vi siedono solo Germania e Olanda).