

**Rapporto
sulla politica di cooperazione allo sviluppo
1976-1985**

del 2 marzo 1987

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Col presente rapporto rendiamo conto della politica di cooperazione allo sviluppo dal 1976 al 1985. Rispondiamo così al postulato presentato dalla Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale il 9 aprile 1985.

Vi proponiamo di togliere di ruolo il postulato:

1985 P 85.434 Aiuto allo sviluppo. Rapporto sull'attività.
(N 3.6.85, Commissione degli affari esteri)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2. marzo 1987

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Nel suo postulato del 9 aprile 1985 la Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale invitava l'Esecutivo a presentare, entro la fine del 1986, un rapporto d'attività sulla sua politica di cooperazione allo sviluppo successiva all'entrata in vigore della legge del 19 marzo 1976. Il rapporto avrebbe dovuto in particolare esprimersi sulle prospettive di conseguire gli scopi definiti dalla legge e, nel caso queste prospettive fossero negative, avrebbe dovuto indicare i correttivi da apportare.

Il presente rapporto si basa su un esame sistematico delle azioni intraprese nel periodo dal 1976 al 1985. L'insieme dei progetti, dei quali 493 hanno comportato un onere complessivo superiore a un milione di franchi ognuno, è stato esaminato sotto il profilo delle finalità, dei risultati conseguiti e delle difficoltà incontrate. Un documento di base, preparato dai due Uffici federali responsabili dell'attuazione della cooperazione allo sviluppo, e cioè la Direzione della cooperazione allo sviluppo (DSA) del Dipartimento federale degli affari esteri e l'Ufficio federale dell'economia esterna (UFEE) del Dipartimento federale dell'economia pubblica, descrive dettagliatamente i progetti intrapresi, il programma di cooperazione per alcuni Paesi sui quali si concentrano gli aiuti, nonché i principali settori d'intervento. Il documento di base è a disposizione presso la DSA.

L'esame dei risultati quantitativi dei progetti e dei programmi di cooperazione allo sviluppo non può, di regola, prescindere da un approccio globale. L'aiuto proveniente dall'estero è infatti un mero complemento alle iniziative promosse dal Paese beneficiario, che rimane il principale artefice della propria crescita. Per questo motivo bisogna dapprima prendere in considerazione l'insieme dei risultati raggiunti; come constatato dal Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE nel rapporto in occasione del suo 25.esimo anniversario, i risultati complessivi conseguiti, ancorché largamente insufficienti, non devono essere sviliti, se si pon mente all'ampiezza dei problemi affrontati. Si constata infatti un sensibile aumento della speranza di vita, l'accrescimento del prodotto nazionale lordo per abitante e una diminuzione dell'analfabetismo. In un certo numero di programmi e di progetti della cooperazione svizzera allo sviluppo sono evidenti i risultati immediati ottenuti.

Tuttavia lo scopo della collaborazione svizzera allo sviluppo non consiste, in primo luogo, nel perseguire i risultati quantitativamente tangibili che possono essere ottenuti direttamente con l'aiuto esterno; consiste piuttosto nel dare avvio a una dinamica sociale che permetta al Paese emergente di crescere con le proprie forze. In quest'ottica, il rapporto esamina dunque la pertinenza degli sforzi intrapresi. Per giungere ad un sufficiente grado di pertinenza, la cooperazione svizzera si è concentrata su un numero relativamente limitato di Paesi. La pertinenza nella scelta del settore d'intervento ha sollevato alcuni interrogativi: la DSA in particolare ha limitato il proprio intervento ai settori enumerati dalla legge. L'esame retrospettivo del rapporto rivela che la scelta è probabil-

mente troppo, angusta e che dovrà essere riveduta in un futuro prossimo, per tenere meglio conto dei bisogni principali dei Paesi emergenti. Gli aspetti dell'incremento demografico, gli influssi sull'ambiente, lo sviluppo delle energie rinnovabili, la creazione di posti di lavoro negli agglomerati urbani, dovranno assumere maggior rilievo nel programma dell'aiuto svizzero allo sviluppo. Inoltre la pertinenza degli interventi dovrà essere incrementata instaurando, con i Paesi emergenti, un dialogo politico più sistematico, mediante il quale discutere sia della politica di sviluppo del Paese stesso, sia degli sforzi di coordinamento dell'aiuto esterno.

Un altro capitolo è dedicato all'esame dell'efficacia della cooperazione svizzera. Il rapporto constata che le condizioni molto liberali dell'aiuto svizzero consentono un grado d'efficacia elevato. Dal 1983 in poi, l'Amministrazione ha cercato di accrescere ulteriormente l'efficacia, ricorrendo a programmi nazionali che permettano di integrare l'insieme delle misure in una concezione globale. I primi risultati sono incoraggianti, ancorché non sufficienti. Ci si dovrà in futuro sempre più affidare a questo modo di procedere, con particolare riguardo all'integrazione dei provvedimenti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario con quelli che scaturiscono da misure economiche e commerciali.

Un ultimo capitolo tratta dell'efficienza della cooperazione svizzera allo sviluppo, cioè dei metodi di lavoro dell'Amministrazione.

Le principali conclusioni del rapporto sono le seguenti:

- *La legge del 19 marzo 1976 definisce sufficientemente gli obiettivi e le modalità d'attuazione della cooperazione allo sviluppo. Non è necessario modificarli.*
- *La cooperazione allo sviluppo deve continuare ad adattarsi all'evoluzione dei problemi nei singoli Paesi beneficiari: a tal fine un sostegno adeguato allo sviluppo rurale dovrà essere accompagnato dallo sviluppo delle zone urbane, dovrà essere ulteriormente promossa l'integrazione della donna nel processo di sviluppo, così come dovranno essere accentuati gli sforzi in campo demografico e l'attenzione per gli aspetti ecologici dei singoli interventi.*
- *L'importanza della cooperazione allo sviluppo nell'ambito della politica estera e della politica economica esterna cresce di pari passo con i mezzi finanziari messi a sua disposizione. Per questo motivo gli Uffici federali incaricati dell'attuazione della cooperazione allo sviluppo dovranno intensificare i contatti con gli Uffici responsabili della politica estera e della politica economica esterna.*
- *La concertazione tra gli Uffici federali dovrà essere rafforzata per tenere conto del fatto che i problemi dello sviluppo tendono ad affiorare in campi d'attività sempre più numerosi. A tal scopo, si prevede di riunire più sovente il Comitato interdipartimentale di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali (CICASA).*

- *L'aiuto svizzero allo sviluppo si approssima alla media dei Paesi industrializzati. Il contributo svizzero non corrisponde tuttavia ancora all'importanza dell'integrazione economica della Svizzera nel mondo.*
- *Per rendere più incisiva la cooperazione svizzera allo sviluppo, andrebbe presa una serie di misure volte a rafforzare il ruolo del contributo svizzero nel processo di sviluppo dei Paesi beneficiari. In questo contesto occorre puntare ad intensificare la concentrazione della cooperazione sul piano geografico e settoriale. I benefici di questa concentrazione devono tuttavia essere messi a confronto con le altre considerazioni di politica estera e di politica economica esterna.*

Nel suo postulato del 9 aprile 1985, la Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale ha invitato il Consiglio federale a presentare un rapporto d'attività sulla sua politica di cooperazione allo sviluppo successiva all'entrata in vigore della legge del 19 marzo 1976. Il rapporto doveva in particolare esprimersi sulle prospettive di conseguire gli scopi dalla legge e, nel caso queste prospettive fossero negative, indicare i correttivi da apportare.

Il presente rapporto è la risposta del Consiglio federale al postulato della Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale. Esso ha per scopo di valutare l'attuazione della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

Nell'intento di concentrarci su questo esame, abbiamo deliberatamente rinunciato a trattare altri temi concernenti la cooperazione allo sviluppo, quale per esempio la ragion d'essere degli sforzi intrapresi dalla Confederazione in questo campo. Le considerazioni politiche economiche e umanitarie che hanno spinto la Confederazione a fare della cooperazione allo sviluppo una parte importante e integrante della propria politica estera sono già state esposte nei messaggi del Consiglio federale per la continuazione delle diverse forme di aiuto allo sviluppo, in particolare nel messaggio del 19 marzo 1984.

In accordo con la Commissione degli affari esteri, abbiamo escluso da questo rapporto l'esame delle azioni d'aiuto umanitario; ci riferiremo tuttavia a quest'ultime quando esse si integrano in programmi di cooperazione a lungo termine (p. es. nella regione del Sahel) o quando, con il passar del tempo, si renda opportuno dedicare una maggior attenzione agli aspetti a lunga scadenza (p. es. nel campo dell'aiuto alimentare).

La legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, che risale ai primi anni settanta, porta l'impronta dell'epoca in cui era stata concepita e dibattuta. La problematica dello sviluppo viene affrontata quale era percepita e trattata già da più di quindici anni dagli Uffici federali. La problematica stessa è un riflesso di quel periodo. La legge ha preso atto dei problemi che apparivano allora, elaborando e concretando una vasta gamma di azioni. Le persone chiamate ad occuparsi di queste azioni per concepirle, attuarle e valutarle, devono orientarsi in una realtà mutevole servendosi del testo della legge. Per rendere conto di come essa è stata attuata, bisogna da un lato esaminare in che misura le azioni intraprese abbiano tradotto in fatti le linee direttive stabilite dalla legge; d'altro lato è necessario evidenziare come queste azioni si siano adattate ad un contesto costantemente mutevole. Poiché la legge non poteva tener conto allora di un'evoluzione della problematica manifestatasi solo più tardi, è necessario far ricorso allo «spirito» della legge per valutare queste altre azioni. A questi compiti se ne aggiunge un terzo: determinare in che misura le esperienze raccolte nell'attuazione della legge mettono in questione il contenuto e il quadro istituzionale della sua applicazione.

Gli scopi del presente rapporto possono essere così formulati:

- Come può essere interpretata la legge per tenere conto di una problematica dello sviluppo in costante evoluzione?

- Le misure di cooperazione allo sviluppo corrispondono, alle luce di quest'interpretazione, ai proponimenti della legge?
- La legge fornisce tutti gli strumenti necessari per garantire il miglior svolgimento possibile delle azioni di cooperazione?

Conformemente agli obiettivi perseguiti, il presente rapporto è diviso in tre parti:

1. La problematica dello sviluppo
2. Le azioni di cooperazione allo sviluppo
3. La legge sulla cooperazione allo sviluppo

Il rapporto è una sintesi dei singoli rapporti dettagliati, raccolti in un voluminoso documento di base, che toccano tutti gli aspetti essenziali della cooperazione allo sviluppo negli ultimi dieci anni. Il documento di base espone l'insieme dei nostri provvedimenti in materia di politica dello sviluppo e descrive, in singoli capitoli, le azioni di cooperazione in diversi Paesi e in svariati settori, oltre che le esperienze raccolte con i principali strumenti e i principali responsabili della cooperazione allo sviluppo.

Questo rapporto fa riferimento all'esposizione contenuta nel documento di base. In molte occasioni, al fine di ottenere una certa concisione nello sviluppo degli argomenti, si rinvia il lettore a esempi o a passaggi del documento di base che trattano il problema in modo più particolareggiato.

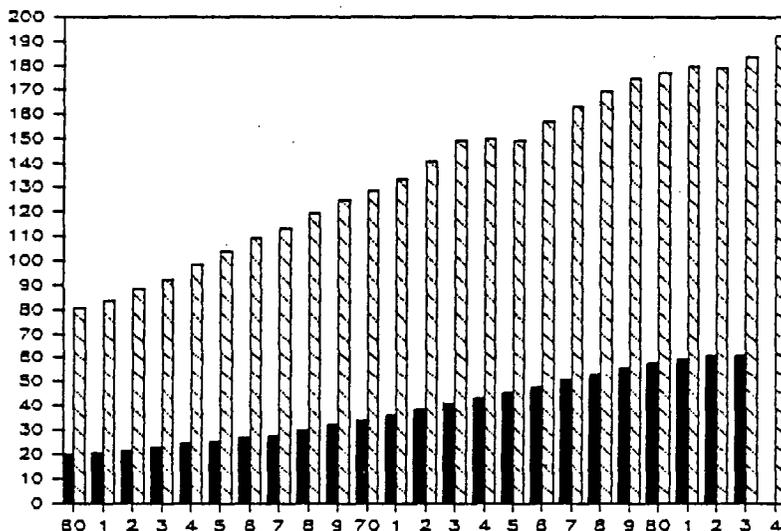
1 La problematica dello sviluppo

11 Portata generale ed evoluzione della problematica

La legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali è stata concepita all'inizio degli anni settanta. Originariamente, essa si esprimeva sugli obiettivi della cooperazione - e per di più in modo generale - nel solo articolo 5 capoverso 1, secondo il quale la cooperazione è volta a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni mediante provvedimenti che permettano ai Paesi beneficiari di svilupparsi con le proprie forze. La priorità è data ai Paesi più sfavoriti. Scopo della cooperazione è di giungere a un «miglior equilibrio» tra Paesi o società ricchi e poveri. L'articolo 5 capoverso 2, aggiunto in seguito al dibattito parlamentare, descrive dettagliatamente, servendosi di esempi, le modalità della cooperazione. Si tratta di un elenco non esaustivo dei settori prioritari verso i quali la cooperazione deve indirizzarsi. L'elenco è un'interpretazione della problematica dello sviluppo e nel contempo un modello destinato a dirigere l'azione, vale a dire una risposta alla problematica. Sotto entrambi gli aspetti la legge si colloca nell'ambito del dibattito internazionale dei primi anni settanta.

Tavola 1

La crescita economica dei Paesi industrializzati e dei Paesi in sviluppo, 1960-1984 (a prezzi costanti)



Indice: Prodotto nazionale lordo dei Paesi industrializzati (80,4) e dei Paesi in sviluppo (19,6) nel 1960 = 100

PIS

PInd

Fonte: FMI (3); UNCTAD (7)

Nel corso dei decenni seguenti la seconda guerra mondiale, le concezioni sull'interpretazione dei problemi dello sviluppo e la loro soluzione si sono evolute in più tappe. Ciò che negli anni cinquanta era visto piuttosto come un'attività missionaria o nello spirito d'un aiuto a breve termine del tipo del «piano Marshall» si rivela ben presto essere un compito permanente, tale da coinvolgere tutti i settori dell'economia e le istituzioni esistenti dei Paesi in sviluppo. La Banca mondiale, per esempio, si trova costretta ad allargare la sua gamma di progetti, che attualmente spazia dalle misure concernenti le infrastrutture fino all'installazione di unità di produzione industriale. Nel corso degli anni sessanta vengono così integrate nell'ambito delle sue attività i settori dello sviluppo sociale vero e proprio: formazione, sanità e demografia. Il programma di sviluppo (PNUD) e le organizzazioni specializzate dell'ONU si sviluppano in modo analogo. Ai grandi programmi di estirpazione delle epidemie e delle malattie, che interessavano interi continenti, si aggiungono in misura crescente progetti più specifici, nei settori più disparati.

Sono soprattutto gli studi di PREBISCH e di TINBERGEN sulle interdipendenze macroeconomiche che imprimono la loro impronta alle teorie dello sviluppo degli anni settanta. PREBISCH descrive il deterioramento a lunga scadenza dei rapporti di scambio a sfavore dei Paesi emergenti, mentre TINBERGEN elabora i fondamenti di una politica internazionale di divisione del lavoro sulla base dei vantaggi comparati a livello dei fattori di produzione. I processi interni di sviluppo sociale ed economico sono descritti da Gunnar MYRDAL, a partire dal principio, da egli stesso elaborato, dell'amplificazione circolare degli effetti positivi o negativi. I cardini di queste teorie vengono messi in pratica, sia negli accordi sulle materie prime, sia nel contenuto dei progetti di cooperazione. Alla fine degli anni settanta, la teoria dei sistemi riunisce le diverse concezioni, assumendo quale punto di partenza della sintesi i bisogni fondamentali dell'individuo.

I lavori preparatori della legge sulla cooperazione allo sviluppo si inquadrano in questo clima teorico e pratico. Le speranze nate col boom economico del dopoguerra sono ancora intatte, la fede nella possibilità di una crescita economica

Tavola 2

Flussi netti di capitali privati verso i Paesi in sviluppo

(in miliardi di dollari, al prezzo e al tasso di cambio del 1984)

	1970	1975	1985
Capitali d'origine privata, totale	37,8	60,9	29,7
di cui:			
- investimenti diretti	16,6	10,3	7,7
- prestiti bancari e obbligazioni	18,1	46,6	18,0
In % degli apporti netti di risorse	45	51	36

Fonte: OCSE (6)

illimitata inalterata. In quest'epoca gli investimenti privati rappresentano il 48% del flusso totale netto di capitali privati verso i Paesi in sviluppo. Dappertutto prendono piede tendenze favorevoli allo Stato sociale. Il periodo di instabilità economica, che fa seguito allo choc petrolifero del 1974 e che influenza da allora anche la storia dei Paesi emergenti, era ancora di là da venire.

Le discussioni di politica dello sviluppo vertono, intorno al 1970, sui problemi dei Paesi più poveri, che non riescono a tenere il passo spedito degli altri Paesi emergenti. Nel Sahel imperversa la prima carestia. La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente divide gli animi: i problemi di politica dell'ambiente vengono considerati un lusso da parte di numerosi governi del Terzo mondo. Gli Stati Uniti introducono il concetto di bisogni fondamentali nella loro legge sulla cooperazione allo sviluppo (Foreign Assistance Act).

Tavola 3

Struttura dell'apporto totale netto di risorse finanziarie ai Paesi in sviluppo (in %)

	1960-61	1975	1980	1985
Finanziamento pubblico allo sviluppo	59	45	35	60
Crediti all'esportazione	14	10	13	4
Investimenti diretti	19	20	9	10
Banche e mercati finanziari	6	22	39	21
Altre fonti private	2	3	4	5
	100	100	100	100

Fonte: OCSE (5)

Può stupire oggi, dopo l'ondata di sconvolgimenti e di crisi economiche che hanno imperversato nel mondo, che la legge sia stata approvata, nella sua forma attuale, nel 1976, cioè quasi due anni dopo lo choc petrolifero e in un clima di stagnazione economica. Il panorama politico internazionale degli anni dal 1975 al 1978 rileva chiaramente la volontà dei Paesi industrializzati di risolvere i problemi dello sviluppo. Nel 1977, la Repubblica federale di Germania e la Gran Bretagna orientano la loro politica dello sviluppo a vantaggio dei Paesi più poveri. L'agricoltura ne diviene il pilastro centrale. Inizia il dialogo Nord-Sud. L'idea di un nuovo ordine economico mondiale comincia a poco a poco a farsi strada anche nei Paesi industrializzati. Una nuova serie di temi si affaccia: il trasferimento delle tecnologie, la politica energetica, la politica sanitaria, la creazione di un fondo comune destinato a finanziare stock regolatori. Mentre la situazione dei Paesi più poveri si deteriora, nei Paesi in sviluppo più favoriti affluiscono massicciamente capitali. Nel settore privato, le banche prendono il posto delle multinazionali. «Crescita con redistribuzione più equa delle ricchezze» è il tema ricorrente dei lavori accademici di quell'epoca.

La concezione della cooperazione allo sviluppo definita allora dalla legge appare come un concentrato di tutti i temi più rilevanti dibattuti sul piano inter-

nazionale in quegli anni. Non ne manca nessuno: né l'orientamento generale a favore dei più sfavoriti, né l'accento posto sull'agricoltura, l'artigianato e su tutto ciò che può facilitare lo sviluppo di iniziative di cooperazione basate sulla volontà dei gruppi interessati. Non manca nemmeno l'accento ai grandi problemi che assillano la politica dello sviluppo: l'equilibrio ambientale, la crescita demografica e la creazione di posti di lavoro. Questo elenco, improntato all'idea di uno sviluppo che i Paesi destinatari devono accrescere con le proprie forze, è tuttavia completato da provvedimenti di politica economica, commerciale e degli investimenti, che dimostrano come si sia tenuto conto dell'integrazione della cooperazione nel contesto delle relazioni economiche internazionali.

Per proseguire nella cronologia degli avvenimenti che hanno caratterizzato la politica dello sviluppo, va ricordato il cambiamento in materia di politica economica consecutivo alla seconda crisi del petrolio del 1978. Già il Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE riteneva che una riduzione dello squilibrio tra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo non era realizzabile e che ci si doveva accontentare di raggiungere «condizioni di vita decenti per tutti entro il 2000». I problemi del debito estero di alcuni Paesi cominciano a essere presi sul serio. I Paesi emergenti più avanzati sono in difficoltà a trovare uno sbocco per le proprie merci sui mercati dei Paesi industrializzati. Se da un lato in questi Paesi i problemi dell'urbanizzazione e della creazione di posti di lavoro per una popolazione in rapida crescita vanno acuendosi, d'altro lato la situazione dei Paesi più poveri diventa sempre più precaria.

Nel 1980 la CAS pone al centro del dibattito il tema dell'«efficacia dell'aiuto». Con il delinearsi negli anni ottanta di una nuova politica economica dei Paesi industrializzati orientata verso l'offerta, la ricerca di soluzioni globali per i problemi dello sviluppo del Terzo mondo passa in secondo piano. A partire da questo momento, il dibattito si sposta sui singoli problemi. Alcuni temi generali continuano tuttavia ad essere discussi: i problemi dell'energia, dell'ambiente, della crescita demografica. Ci si occupa sempre più di alcuni gruppi beneficiari: le donne, i rifugiati, i piccoli contadini. Concetti quali il promovimento della produzione, l'efficacia del settore privato e l'adattamento delle strutture dell'economia dei Paesi emergenti fanno eco nel dibattito internazionale alla politica dei Paesi industrializzati, occupati prioritariamente a cercare una soluzione ai propri problemi nonché ad analizzare i temi del mutamento tecnologico e della riduzione del ruolo dello Stato.

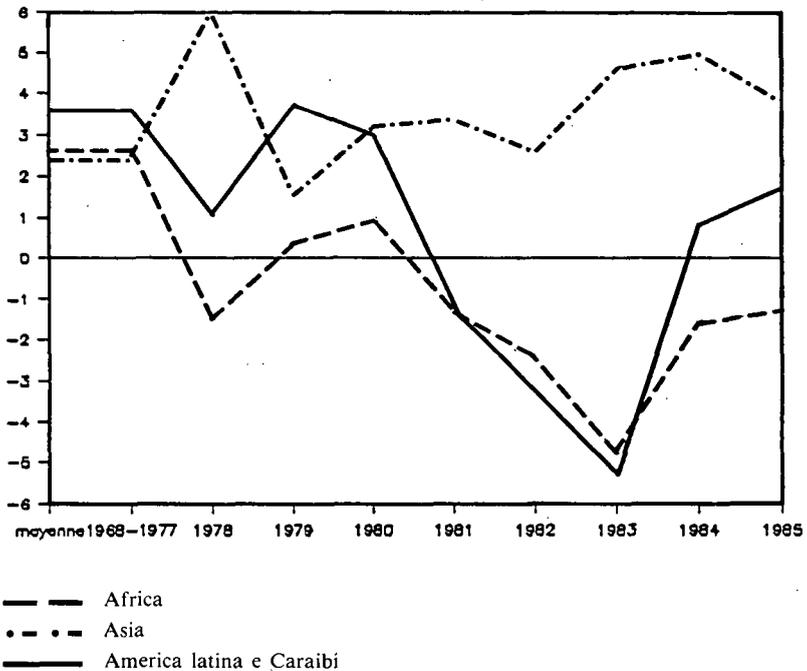
Su di un piano concreto, le attività di cooperazione allo sviluppo degli anni ottanta si concentrano sulla crisi del Sahel. In un altro ambito, le discussioni si rivolgono al problema dell'indebitamento: il Fondo monetario internazionale – per l'essenziale orientato verso azioni a breve termine – le banche private e i principali artefici della politica dello sviluppo trattano una problematica segnata tanto dalle conseguenze della politica economica dei Paesi industrializzati, quanto dall'attività degli stessi Paesi emergenti.

Verso la metà degli anni ottanta, la politica di sviluppo difetta quindi di una visione globale, che viene sostituita dalla ricerca di soluzioni pragmatiche per singoli settori o Paesi. I Paesi in sviluppo si dividono progressivamente in vari gruppi. Da un lato, i pregi e i difetti delle rispettive politiche di sviluppo sem-

brano determinare in modo più deciso la rispettiva situazione. I Paesi che hanno seguito una politica d'indebitamento accorta si trovano con altre opzioni rispetto a chi si è eccessivamente indebitato; i Paesi che hanno dilapidato le proprie risorse naturali o che devono affrontare problemi strutturali si trovano svantaggiati in confronto a Paesi che si sono dimostrati più cauti. D'altro lato, le conseguenze delle fluttuazioni dell'economia mondiale sono più sensibili e percettibili di quanto non lo fossero mai state prima. Per questo motivo l'enorme vantaggio che derivava dal possedere importanti riserve di materie prime si trasforma, a causa del ribasso dei prezzi, in ipoteca per lo sviluppo interno. Questa tendenza al ribasso dei prezzi delle materie prime è la conseguenza delle mutazioni tecnologiche e dei cambiamenti della domanda proveniente dai Paesi industrializzati. La tendenza all'automazione, che rimette in questione la divisione internazionale del lavoro basata sulle differenze salariali, costringe i Paesi in sviluppo ad adattarsi costantemente alle nuove esigenze. I costi che ne derivano fan sì che spesso anche i Paesi emergenti più ricchi non riescano ad impedire o diminuire l'impoverimento di vasti strati della popola-

Tavola 4

La crescita differenziata del prodotto nazionale lordo pro capite in America latina, Asia e Africa (cambiamenti reali in %)



Fonte: FMI (4)

zione. In altre parole, i grandi mutamenti dell'economia mondiale ^{dodis.ch/57023} sono in primo luogo il risultato di misure di politica finanziaria, tecnologica, monetaria e commerciale prese dai Paesi industrializzati e da alcuni Paesi produttori di petrolio. Nel frattempo i Paesi emergenti avevano progredito ciascuno sulla propria strada: le conseguenze dei mutamenti dell'economia si fanno dunque sentire in diversa misura. In misura più o meno grande, questa situazione acuisce il problema comune a tutti i Paesi in sviluppo: la povertà, cioè l'esistenza di strati della popolazione senza mezzi, di società carenti di strutture efficaci e di economie sprovviste di risorse sfruttabili. La miseria e lo squilibrio a livello mondiale costituiscono il campo d'azione della cooperazione previsto dalla legge.

Tavola 5

Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) di qualche Paese nel 1984
(in milioni di dollari e in %)

USA		URSS	
APS totale	8711	APS totale	2540
APS in % del PNL	0,24	APS in % del PNL	0,24
Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)		Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)	
Israele	25,8	Vietnam	39,0
Egitto	23,9	Cuba	22
Turchia	7,6	Rep. pop. di Mongolia	20,5
El Salvador	4,9	Afghanistan	7,3
Bangladesh	4,9	Etiopia	5,0
	<u>67,1</u>		<u>94,3</u>

Repubblica federale di Germania		Francia	
APS totale	2782	APS totale	3788
APS in % del PNL	0,45	APS in % del PNL	0,77
Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)		Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)	
India	14,4	Riunion	19,0
Indonesia	10,3	Martinica	14,2
Egitto	8,7	Nuova Caledonia	8,6
Israele	7,3	Polinesia	8,6
Turchia	7,0	Guadalupa	7,9
	<u>47,7</u>		<u>58,3</u>

Italia		Svizzera	
APS totale	1105	APS totale	286
APS in % del PNL	0,32	APS in % del PNL	0,3
Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)		Principali Paesi beneficiari (in % dell'APS bilaterale)	
Somalia	20,6	India	20,0
Mozambico	12,4	Nepal	11,1
Malta	10,3	Madagascar	8,6
Sudan	8,6	Rwanda	8,3
Tanzania	6,9	Mali	6,9
	58,8		54,9

Fonte: OCSE (6)

Ma la situazione nei Paesi in sviluppo non è andata differenziandosi soltanto sotto il profilo economico. Le strutture politiche degli anni ottanta non hanno niente in comune con i rapporti molto più delineati dei decenni precedenti. Per esempio, la Repubblica popolare di Cina, il cui sviluppo è orientato su principi socialisti, è diventata membro della Banca mondiale e della Banca asiatica di sviluppo. Se la volontà di sviluppo di questo Paese, il più popoloso del mondo, è stata accettata senza riserve, la dimensione politica del processo di sviluppo ha invece generato conflitti e miseria in diverse regioni del pianeta. Fatta eccezione per l'Afghanistan, diventa sempre più difficile per la comunità internazionale prendere posizioni politiche nette: è il caso dell'Indocina, dell'Africa del Sud e dell'America centrale. In queste regioni, l'esistenza e lo sviluppo sono resi difficili dai Paesi vicini. Si è inoltre accresciuta l'influenza delle considerazioni politiche sulle misure di cooperazione: Paesi come l'Egitto o il Pakistan hanno ricevuto aiuti soltanto in virtù delle condizioni regnanti nei Paesi vicini. Si può unicamente prendere atto che preoccupazioni meramente politiche si sovrappongono a considerazioni socioeconomiche e umanitarie: è un fattore che dovrà essere tenuto in considerazione nel definire la nostra politica di cooperazione allo sviluppo.

12 La politica di sviluppo internazionale e gli intendimenti della legge

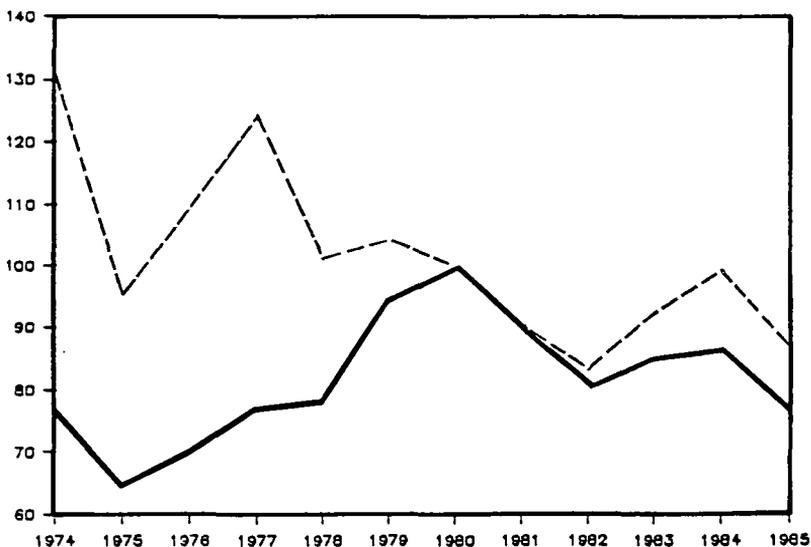
Che significato assume il termine «politica di sviluppo» nella situazione attuale? Il dibattito internazionale ci fornisce, una volta ancora, gli elementi per rispondere a questa domanda. È necessario porre l'accento sulle forme di sviluppo meno dipendenti dall'aiuto esterno per permettere alla cooperazione di affrontare compiti sempre nuovi. È indispensabile una migliore coordinazione tra i Paesi donatori, una ridefinizione del ruolo dello Stato, sia nei Paesi donatori che nei Paesi beneficiari, l'intensificazione dell'uso dei meccanismi dell'economia di mercato. Deve essere promosso, su tutti i piani, un lavoro efficace:

devono essere presi in considerazione nuovi temi, per rispondere in modo sempre più appropriato ai mutamenti delle condizioni delle popolazioni più povere. Tutte queste misure devono conformarsi agli imperativi economici d'ordine generale. In breve, bisogna intraprendere nuove azioni, più specifiche, e far progredire una politica di sviluppo più articolata.

D'altro canto, vista l'importanza crescente per i Paesi emergenti delle fluttuazioni generali dell'economia mondiale, è necessario tenere conto con più chiarezza e consapevolezza, sul piano internazionale, degli aspetti di politica economica estera concernenti lo sviluppo nei settori del commercio, delle finanze e degli investimenti. È indubbio che numerosi provvedimenti intrapresi in materia di cooperazione dai Paesi industrializzati sono ostacolati o addirittura vanificati da misure economiche decise dal Paese stesso (p. es. in materia di politica agricola). È dunque indispensabile tenere meglio in considerazione gli obiettivi della politica di sviluppo.

Tavola 6

L'instabilità dei prezzi dei prodotti di base (indice 1980 = 100)



— in dollari

- - - valori corretti in funzione dei prezzi dei prodotti manifatturati esportati dai Paesi industrializzati

Fonte: FMI (4)

Da ultimo, a causa delle crescenti interferenze tra aspetti politici ed economici, è d'uopo concedere più spazio, nell'affrontare i problemi dello sviluppo, a considerazioni di politica estera, quali per esempio le questioni concernenti i diritti dell'uomo.

Come possono essere interpretati gli intendimenti della legge svizzera alla luce di questa situazione?

Il punto centrale della legge sulla cooperazione allo sviluppo (l'art. 5 cpv. 1) riguarda l'appoggio alle iniziative endogene dei Paesi in sviluppo, il perseguimento di un miglior equilibrio sociale ed economico nell'ambito della comunità dei popoli e all'interno dei singoli Paesi, come pure il mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico. Questi compiti rimangono importanti; lo scopo principale della cooperazione resta quello di valorizzare le forze che rendono possibile uno sviluppo autonomo sul piano politico, sociale ed economico. In considerazione dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni nei Paesi emergenti, è dunque necessario:

- concentrare prioritariamente gli sforzi per assicurare a tutti condizioni di vita adeguate;
- analizzare in modo più differenziato le situazioni dei singoli Paesi e regioni, visto che per il momento soluzioni globali sono impensabili;
- utilizzare in modo più flessibile gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, per tenere conto delle situazioni sempre più particolari di determinati Paesi e regioni;
- rinsaldare i legami interni tra i risultati di diverse attività. Ciò vale anche per gli effetti derivanti da azioni di cooperazione intraprese da più Paesi donatori e - su un piano più ampio - dalle azioni di altre istituzioni o imprese, che influiscono sulla situazione del Paese in sviluppo.

13 La situazione delle popolazioni nei Paesi emergenti

La nostra esposizione ha per il momento presentato i cambiamenti intervenuti sul piano internazionale nell'interpretazione della problematica dello sviluppo. Abbiamo cercato di dimostrare che i Paesi emergenti costituiscono parte integrante di un'evoluzione globale, così come l'evoluzione svizzera dipende dal contesto mondiale. Abbiamo spiegato come, nel corso degli ultimi anni, la politica di sviluppo sia stata caratterizzata da un succedersi di strategie, esattamente come, soprattutto a causa delle fluttuazioni internazionali, si dovrebbero modificare, nello stesso periodo, i compiti e i tentativi di soluzione in materia di politica economica e sociale.

Esamineremo qui di seguito le caratteristiche della situazione delle popolazioni nei Paesi emergenti, i cambiamenti intervenuti e i compiti con i quali i Paesi emergenti e la comunità internazionale sono confrontati.

La situazione attuale dei Paesi in sviluppo non può essere descritta senza far riferimento ai Paesi industrializzati. Essa deriva infatti dalle innumerevoli relazioni dirette e indirette instaurate già nei secoli passati tra quest'ultimi e i Paesi emergenti.

La cooperazione allo sviluppo, che canalizza soltanto una minima parte delle interazioni tra Paesi ricchi e poveri, non è toccata da queste relazioni. Le tecnologie messe a punto nei Paesi occidentali penetrano nelle nuove regioni anche senza l'ausilio della cooperazione. L'impatto con queste tecnologie mette in crisi le società tradizionali ed è causa di squilibri sociali, politici ed economici.

Tavola 7

Indicatori sociali

		1960	1975	1985
Popolazione (in miliardi)	P.i.s.	2,1	3,0	3,6
	Mondo	3,0	4,1	4,8 (1984)
Speranza di vita alla nascita (in anni)	P.i.s.	44	54	60
	P.ind.	70	62	76 (1983)
Tasso di mortalità infantile (bambini di meno di 1 anno, in ‰)	P.i.s.	152	89	75
	P.ind.	29	15	10 (1983)
Tasso di mortalità giovanile (bambini da 1 a 4 anni, in ‰)	P.i.s.	25	15	9
	P.ind.	2	1	0 (1983)
Percentuale di frequenza per il grado primario relativamente ai gruppi di età interessati	P.i.s.	38	50	59
	P.ind.	96	99	99 (1983)
Percentuale di frequenza per il grado secondario relativamente ai gruppi di età interessati	P.i.s.	17	29	34
	P.ind.	64	82	87 (1982)

P.i.s. = Paesi in sviluppo

P.ind. = Paesi industrializzati

Fonti: OCSE (6); IBRD (2)

La cooperazione allo sviluppo dovrebbe intervenire laddove si tratti di attuare una transizione ordinata a forme di vita moderne, oppure laddove tale transizione sia fallita. I sintomi che accompagnano un'evoluzione non riuscita sono la sovrappopolazione e la distruzione delle basi ecologiche. Entrambi sono concetti relativi: in Europa, per esempio, la popolazione è considerevolmente au-

mentata rispetto ai secoli passati e l'ambiente è quotidianamente aggredito. Tuttavia, grazie ai mezzi tecnologici dei Paesi europei e alla loro organizzazione sociale e politica, la base economica dell'individuo non è minacciata. Inoltre, sul piano ecologico, queste società dispongono ancora in principio dei mezzi che permetterebbero di combattere questi pericoli.

Tavola 8

Il disboscamento delle foreste nei Paesi tropicali dal 1981 al 1985

	Superficie della foresta (in migliaia di ettari)	Tasso annuale di disboscamento dal 1981 al 1985	Superficie disboscata annua (in migliaia di ettari)
Gruppo di Paesi con un tasso di disboscamento superiore alla media e ampie superfici disboscate	241 037	1,7%	4 180
tra i quali:			
- Costa d'Avorio	4 907	5,9%	290
- Paraguay	4 100	4,6%	190
- Nigeria	7 583	4 %	300
Gruppo di Paesi con un tasso di disboscamento modesto, ma con ampie superfici disboscate	979 836	0,3%	3 160
tra i quali:			
- Indonesia	123 235	0,5%	600
- Brasile	396 030	0,4%	1 480
- Perù	70 520	0,4%	270
Altri Paesi	38 318	0,4%	151

Per confronto: superficie della Svizzera in migliaia di ettari: 4130

Fonte: World Resources 1986 (8)

La situazione è diversa nei Paesi più sfavoriti: i sintomi collegati alla sovrappopolazione e alla crisi ecologica sono l'espressione dell'impossibilità di soddisfare anche i bisogni più elementari. L'esistenza dell'individuo è minacciata e troppo sovente la gente muore. In una situazione di assoluta povertà del singolo, la crisi economica ed ecologica è anche a breve termine inevitabile. La precarietà dell'esistenza è oggi prerogativa di un numero sempre maggiore di esseri umani. La Banca mondiale stima che 750 milioni di persone (senza tener conto della Cina) vivono al di sotto della soglia di povertà e che 41 Paesi su 162 fanno parte dei Paesi più poveri del pianeta, con un reddito annuale pro capite inferiore, nel 1984, a 400 dollari. Bisogna tuttavia constatare come il numero di coloro che nei Paesi in sviluppo vivono oggi in modo più o meno decente non è mai stato così elevato. Questa situazione è frutto di un processo generale di modernizzazione, che molto spesso non ha badato ad assumersi i

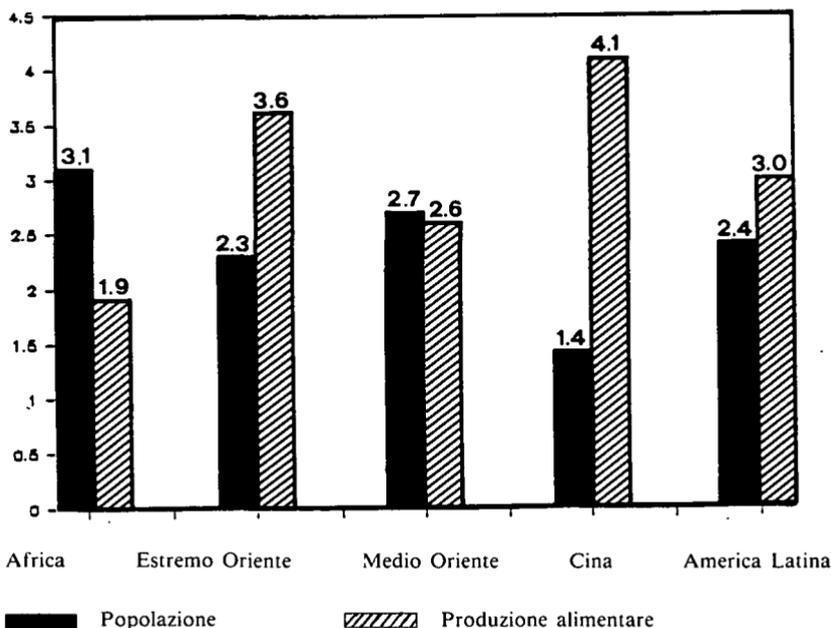
costi sociali che esso comporta. La cooperazione allo sviluppo cerca di introdurre questo processo di modernizzazione nelle regioni critiche, limitandone, per quanto possibile, gli effetti nefasti.

Come si sono modificate le condizioni di vita nei Paesi emergenti nell'ultimo decennio? Espresso in per cento, il numero di persone al di sotto della soglia di povertà è diminuito, grazie al processo generale di sviluppo ma anche - come dimostrato dalle valutazioni elaborate - grazie al contributo della cooperazione. Nel corso di questo periodo, la speranza di vita è aumentata nella maggior parte dei Paesi emergenti, e segnatamente in quelli più grandi. La crescita demografica si è nel complesso rallentata. L'indice d'istruzione si è, in generale, nettamente accresciuto e risultati importanti sono stati raggiunti perfino nei Paesi più poveri. L'approvvigionamento alimentare è considerevolmente migliorato, specialmente in Paesi cronicamente sottoalimentati quali l'India e la Cina. Parecchi Stati sono riusciti a consolidare la propria economia (p. es. l'India, il Pakistan e alcuni Paesi del Sud-Est asiatico). Altri hanno registrato rapidi progressi nella loro crescita industriale (Brasile, Corea) o hanno raggiunto uno stadio di sviluppo che renderà superfluo, d'ora in poi, l'intervento di certi strumenti della cooperazione (Corea del Sud, Tunisia, Turchia).

Tavola 9

Popolazione e produzione alimentare

(tassi di crescita medi in %; 1974-1984)



Fonte: World Resources 1986 (8)

Nonostante tutti questi effetti positivi, bisogna sottolineare come il numero dei poveri sul pianeta, benché diminuito percentualmente rispetto all'insieme della popolazione, sia oggi superiore a quello di dieci anni fa a causa della - pur rallentata - crescita demografica. Il numero dei poveri aumenta di giorno in giorno. La strategia formulata dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE di creare per tutti condizioni di vita decenti è senza dubbio realizzabile. Se venisse applicata con la necessaria convinzione, questo obiettivo non sarebbe più una chimera. Ancorché sussistesse un divario tra Paesi relativamente poveri e Paesi relativamente ricchi, la cooperazione allo sviluppo avrebbe raggiunto il suo scopo, anche secondo lo spirito della legge svizzera. Tuttavia per il momento la comunità dei popoli deve far fronte allo scandalo di non aver saputo diminuire il numero delle persone assolutamente povere. Evidentemente, i nostri sforzi in loro favore sono insufficienti.

Tavola 10

Carenze alimentari in 87 Paesi in sviluppo¹⁾ nel 1980

Calorie insufficienti per lavorare normalmente

Numero di persone (in milioni)	Variazione rispetto al 1970	Parte della popolazione in %	Variazione rispetto al 1970
730	+ 10%	34	-6%

dei quali:

Calorie insufficienti per la crescita e il mantenimento della salute

Numero di persone (in milioni)	Variazione rispetto al 1970	Parte della popolazione in %	Variazione rispetto al 1970
340	+ 14%	16	-2%

¹⁾ Nel 1980, questi 87 Paesi accoglievano il 92% della popolazione dei Paesi in sviluppo, ad esclusione della Cina.

Fonte: IBRD (1)

Alla luce di queste considerazioni appare giustificato un riesame del ruolo svolto dalla politica di sviluppo anche se, per esempio, la cooperazione è soltanto una dei molti fattori implicati. È innegabile che essa intraprenda troppo poco, come è dimostrato - tanto per citare l'aspetto più facilmente comprensibile - dall'entità finanziaria dell'aiuto. La Banca mondiale per esempio valuta in 11 miliardi di dollari il fabbisogno finanziario annuo necessario ai Paesi più poveri dell'Africa. I bisogni di questi Paesi superano di circa il 20% l'ammontare degli aiuti che ricevono attualmente. Sono quindi scarse le speranze che questi bisogni vengano coperti dall'aiuto pubblico nei prossimi anni.

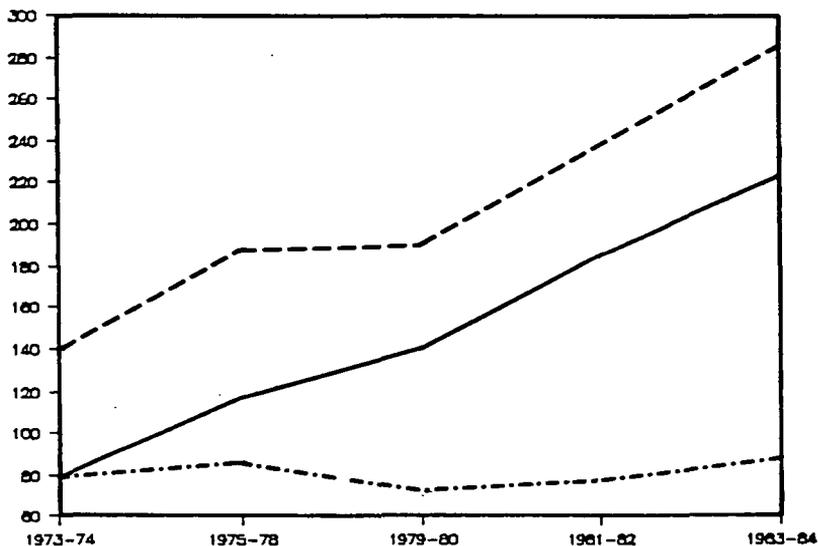
È indubbio tuttavia che i governi dei Paesi in sviluppo devono produrre sforzi più sostenuti per adattare le condizioni generali delle loro economie al poten-

ziale di popolazione e alle risorse di cui dispongono. Quando sul mercato dei capitali abbondavano i petrodollari, questi governi spesso non si curarono di prendere le misure di politica strutturale e di applicare criteri economici rigorosi nella scelta degli investimenti. Non si può però addossare all'insieme della popolazione la responsabilità di questi errori e degli squilibri economici creatisi in vari Paesi, sovente con la compartecipazione diretta o indiretta di interlocutori internazionali (banche e imprese industriali, spesso appoggiate dai rispettivi governi). Responsabili degli squilibri sono piuttosto i servizi governativi e le classi dirigenti dei Paesi in sviluppo, nonché i loro partner economici a livello mondiale.

Tavola 11

L'indebitamento per continente dei Paesi in sviluppo

(indebitamento in % delle esportazioni di beni e di servizi)



— — — America latina e Caraibi
 — Africa
 • • • Asia

Fonte: FMI (4)

La ricerca di soluzioni ai problemi economici dei Paesi emergenti (indebitamento, problemi strutturali) rappresenta un'esigenza fondamentale per l'elaborazione di una politica di sviluppo avveduta. Ogni Paese deve mettere a punto una strategia che assicuri e rafforzi le sue relazioni economiche internazionali.

Ma la situazione dei singoli abitanti dei Paesi emergenti deve essere distinta dalle posizioni che il Paese occupa sul piano internazionale. Le popolazioni sfavorite non devono scapitarci a causa dei problemi che affliggono le relazioni economiche internazionali del loro Paese.

La comunità internazionale si trova confrontata con il compito di elaborare, in collaborazione con il governo interessato, soluzioni specifiche ai problemi economici più urgenti, che non penalizzino in misura insopportabile la popolazione, già duramente colpita dalle conseguenze del disordine economico e della recessione. Devono essere trovate soluzioni che garantiscano all'insieme della popolazione un futuro accettabile.

Alle esigenze di politica strutturale, finanziaria e monetaria che si impongono attualmente a numerosi Paesi emergenti (e delle quali molti Paesi tengono già conto), si contrappone il dovere per i Paesi industrializzati di integrare in maggior misura nei provvedimenti di politica strutturale, monetaria e finanziaria, considerazioni dettate dalla politica di sviluppo. Tale disponibilità non esiste ancora sufficientemente, come dimostrato per esempio dal fallimento della Convenzione sul diritto del mare e del Fondo comune per le materie prime dell'UNCTAD.

Attualmente un solo Paese industrializzato dispone delle basi legali che gli permettono di tener conto, nel finanziamento delle proprie esportazioni, di considerazioni dettate dalla politica di sviluppo.

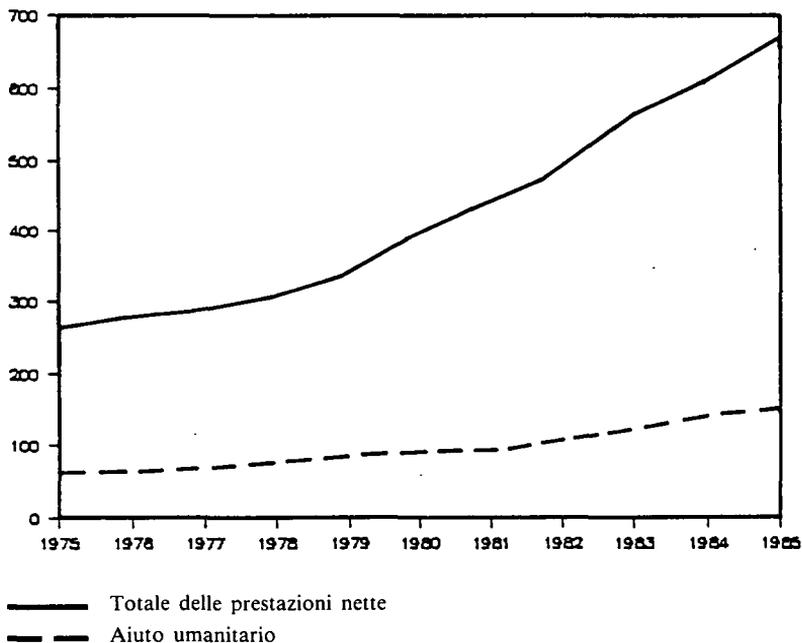
Queste condizioni tuttavia non sono immutabili, bensì sono il risultato di decisioni. È compito dei governi di plasmarle, nell'ambito della comunità internazionale, in modo da tenere in giusta considerazione gli interessi di tutti. Per il momento la comunità internazionale non riserva ad ogni suo membro il medesimo trattamento. Il deterioramento delle condizioni di una gran parte dell'umanità ne è la prova tangibile.

Se da una parte è facile formulare su punti specifici critiche all'indirizzo della comunità internazionale, più arduo è ascriverle all'uno o all'altro membro. Poiché la comunità internazionale non ha elaborato una soluzione globale alla problematica dello sviluppo, è impossibile definire i compiti che competono a ciascun membro. Conosciuta è soltanto, almeno nelle sue grandi linee, la direzione verso cui tendere. La cooperazione è infatti il solo fattore di sviluppo del quale possono essere misurate la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza in funzione delle attività svolte a vantaggio dei più sfavoriti.

2 Le azioni della cooperazione svizzera allo sviluppo: esperienze e prospettive

Nel vasto quadro della problematica dello sviluppo, in costante evoluzione, quale è stato il contributo della cooperazione svizzera negli ultimi dieci anni? Qui di seguito cercheremo di rispondere a questo interrogativo, tenendo sempre conto nel contempo dei risultati ottenuti e delle tendenze che si possono desumere dalle esperienze fatte.

L'aiuto della Confederazione Svizzera allo sviluppo (versamenti netti in milioni di franchi)



Fonte: Annuario statistico svizzero, 1986

21 Il contributo della Svizzera alla cooperazione internazionale allo sviluppo

A partire dall'entrata in vigore, nel 1976, della legge, nonostante la situazione finanziaria della Confederazione fosse difficile, una delle nostre preoccupazioni costanti è stata quella di incrementare l'aiuto pubblico allo sviluppo per avvicinarlo alla media dei Paesi industrializzati. Nel corso dei dieci anni esaminati nel presente rapporto, gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono in effetti passati da 281 milioni di franchi, corrispondenti allo 0,19% del prodotto nazionale lordo, a 681 milioni, corrispondenti allo 0,28%. In questi importi sono compresi i contributi dei Cantoni e dei Comuni, che sono aumentati da 5,4 milioni di franchi (nel 1976) a 14,3 milioni (nel 1985).

Se si vuole misurare la volontà della Svizzera di partecipare allo sforzo di cooperazione, a queste somme si devono aggiungere quelle raccolte con collette private, che costituiscono ogni anno il 20-25% dell'aiuto pubblico.

L'aiuto pubblico fornito dall'insieme dei Paesi industrializzati, raggruppati in seno al comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE, è più che raddoppiato negli

ultimi dieci anni, passando da 14 miliardi di dollari nel 1976, a 29,4 miliardi di dollari nel 1985. La partecipazione della Svizzera a questo aiuto è dell'1% soltanto, mentre il prodotto nazionale svizzero corrisponde all'1,2% di quello complessivo degli altri Paesi.

Si constata dunque un miglioramento, per quanto concerne gli stanziamenti pubblici per la cooperazione allo sviluppo, della posizione della Svizzera sul piano internazionale. Rispetto al prodotto nazionale, la Svizzera occupa il 15° posto tra i 18 Paesi membri del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Ma non va sottaciuto che le cifre medie dell'OCSE celano grandi differenze quanto alle prestazioni effettive fornite da ogni Paese. Attualmente vi sono sempre più Paesi i cui contributi si situano al di sopra dello 0,5% del prodotto nazionale, ma la stagnazione dei contributi forniti dal donatore più importante, gli Stati Uniti, abbassano la media generale.

Vista l'interdipendenza, sovente evocata, della Svizzera con l'esterno, riflesso di una visione liberale delle relazioni economiche internazionali, ci si può domandare se gli sforzi del nostro Paese corrispondano ai suoi interessi. Rispetto alle proprie esportazioni di merci e di servizi, la Svizzera riserva all'aiuto allo sviluppo un quinto di quanto fanno gli Stati Uniti, un quarto di quanto fa la Norvegia, Paese di dimensioni paragonabili alla Svizzera, e la metà di quanto fa la Repubblica federale di Germania. A questo riguardo lo squilibrio è rimasto costante nei dieci anni considerati dal presente rapporto.

Constatiamo dunque che, sebbene la posizione della Svizzera nei confronti degli altri Paesi sia migliorata, il suo contributo non corrisponde ancora alla sua importanza economica. E ciò è ancor più vero se si considera la sua interdipendenza con il resto del mondo.

Nonostante questi appunti critici, resta il fatto che l'aiuto pubblico elargito dal nostro Paese è costantemente aumentato a partire dal 1976, sia in termini nominali che reali. Cercheremo qui di seguito di illustrare l'uso fatto di questi contributi.

La presentazione delle attività svizzere di cooperazione allo sviluppo poggia sull'esame di tutte le azioni intraprese dalla DSA e dall'UFEE negli ultimi dieci anni e implicanti un onere superiore al milione di franchi. La ricerca è stata effettuata da collaboratori dei due servizi interessati, sulla base di un questionario elaborato a questo scopo. I risultati sono esposti in modo dettagliato e sistematico (per Paesi, settori, strumenti e incaricati delle azioni) nel documento di base. Questo documento può essere ottenuto presso la DSA.

In questo testo ci riferiremo sia all'insieme dei 493 progetti, sia a sottoinsiemi. Le relazioni quantitative sono le seguenti:

	Progetti 1976-1985 (numero)		Versamenti 1976-1985 (in mio di fr.)	
	Totale	Spesa > 1 mio fr.	Totale	% spesa > 1 mio fr.
DSA	822	388	2781	81
DSA non geogr.	(702)	(364)		
Istituti multilaterali	24	22	1175	100
UFEE	421	83	501	51
Totale	1267	493	4457	82,5

22 Risultati quantitativi delle singole azioni

È per lo meno logico, quando si parla di mezzi messi a disposizione della cooperazione internazionale, interessarsi anche dei risultati quantitativi ottenuti. Ogni credito ha infatti permesso di intraprendere azioni ben determinate, dalle quali ci si attendevano precisi effetti diretti o indiretti.

I progetti realizzati o anche soltanto finanziati costituiscono nel quadro della nostra cooperazione allo sviluppo soltanto un elemento complementare inserito in un processo più ampio e completo. Indubbiamente la descrizione chiara e la delimitazione precisa delle azioni sono un presupposto indispensabile per l'esame critico dei nostri programmi. Cionondimeno questo modo di vedere rischia di portare a una sopravvalutazione del nostro ruolo nelle trasformazioni in corso. Bisogna essere coscienti del fatto che lo sviluppo non è opera nostra; la cooperazione si limita tutt'al più a sostenere efficacemente gli sforzi delle popolazioni del Terzo mondo. I dati che si riferiscono ai contributi svizzeri devono dunque essere valutati in quest'ottica.

Nei dieci anni considerati in questo rapporto, i versamenti della Confederazione per l'aiuto allo sviluppo hanno raggiunto un totale di 4,5 miliardi di franchi, pari allo 0,2% del prodotto nazionale lordo (PNL): il frutto di una mezza giornata di lavoro all'anno è cioè sufficiente per attuare o partecipare a 1300 progetti e azioni di diversa portata. Fra queste, quasi 500 sono finanziate da crediti superiori al milione di franchi (cfr. l'elenco completo dei progetti che figura nell'allegato del documento di base). Gli apporti finanziari delle organizzazioni che in numerosi casi assicurano in regia la realizzazione dei progetti non sono compresi in queste cifre. E soprattutto non sono compresi i contributi in denaro e in natura dei nostri interlocutori nei Paesi in sviluppo.

Grazie agli sforzi congiunti di tutti gli interessati sono stati ottenuti risultati incoraggianti. I seguenti quattro esempi, tratti da settori molto differenti, possono illustrarli:

- Rifugiati tibetani in Nepal hanno intrapreso negli anni sessanta, con l'appoggio della DSA, la produzione di tappeti annodati a mano. Dagli inizi modesti, si è giunti con il passare degli anni allo sviluppo di una vera e propria industria. La cooperazione allo sviluppo ha messo in atto per questo progetto svariate misure, che andavano dal finanziamento della produzione all'aiuto tecnico, dai problemi di design e di tecnica di tintura alla ricerca di

mercati all'estero. Attualmente l'industria di tappeti tibetani in Nepal dà lavoro a 50 000 persone (ciò che corrisponde alla popolazione attiva dell'intero Canton Grigioni) e procura al Paese il 23% delle entrate in divise estere.

- Il sostegno ai centri di ricerca agricola internazionale nei Paesi in sviluppo ha fornito risultati indiretti di importanza comparabile. La DSA promuove la diffusione di sementi selezionate per la produzione di alimenti di base, quali patate, mais, fagioli e miglio. Inoltre la DSA sostiene la lotta biologica contro i parassiti della manioca in Africa.

Uno di questi programmi riguarda il mais per l'America centrale e i Caraibi. La Svizzera finanzia dal 1977 l'introduzione di varietà selezionate di mais, sviluppate al Centro internazionale per il miglioramento del mais e del grano (CIMMYT) di Città del Messico, e dei metodi di miglioramento della produttività elaborati dallo stesso Centro. Gli esiti di questo lavoro, che dura ormai da dieci anni ed è svolto essenzialmente dai programmi di ricerca della regione, sono stati valutati nel luglio 1986. Ne è risultato che dal 1979 il raccolto medio è aumentato da una a due tonnellate per ettaro nel Salvador, da 1,5 a 3 tonnellate per ettaro nel Guatemala e in Honduras, da 1,1 a 1,5 tonnellate per ettaro in Nicaragua.

L'autosufficienza in mais è già stata raggiunta in Salvador e in Guatemala, grazie alla sinergia tra le ricerche effettuate al CIMMYT, e l'attività dei centri nazionali di sperimentazione e dei servizi nazionali di consulenza, nonché grazie alla partecipazione dell'economia privata per quanto riguarda l'approvvigionamento in sementi selezionate e in fertilizzanti. El Salvador esporta in altri Paesi dell'America centrale le proprie eccedenze.

Il programma non si limita però unicamente a contribuire all'approvvigionamento dell'America centrale in derrate alimentari. Il suo obiettivo è anche il miglioramento dei metodi di coltura, attraverso l'impiego di metodi più efficaci di formazione e consulenza ai piccoli contadini. La valutazione ha permesso di constatare che in alcuni Stati della regione si sono ottenuti buoni risultati nella lotta contro l'erosione del suolo.

- Risultati apprezzabili sono stati ottenuti anche presso la centrale termica di Mae Moh in Thailandia, la cui costruzione è stata in parte finanziata attraverso un credito misto. Grazie a questo progetto può essere diminuita l'energia da importare. Una valutazione del progetto, effettuata da servizi indipendenti, stima in 500 milioni di franchi annui l'economia di divise realizzata.
- Quanto ai provvedimenti nel settore delle materie prime, 700 000 dollari sono stati elargiti a partire dal 1984 per sostenere il servizio dell'UNCTAD che si occupa della consulenza ai Paesi in sviluppo per l'acquisto di prodotti alimentari. Questo servizio fornisce consigli tecnici per l'importazione di derrate alimentari, in particolare di cereali e sementi oleose. Finora più di 50 Paesi emergenti, in gran parte africani, hanno fatto ricorso a questo servizio. Una valutazione effettuata da servizi indipendenti ha dimostrato, per esempio, che le Comore, la Mauritania e gli Stati del Caricom hanno potuto risparmiare rispettivamente 0,7 milioni, 3,7 milioni e 1,1 milioni di dollari. I benefici conseguiti dai Paesi emergenti che si sono rivolti al servizio superano di gran lunga i costi del progetto.

Oltre a questi progetti, per i quali i risultati quantitativi sono evidenti, esistono numerosi provvedimenti che fruttano in modo indiretto. Talvolta lo scopo di queste misure è quello di creare le condizioni necessarie allo sviluppo di altre attività (p. es. quando si offre ad alcune persone la possibilità di seguire una formazione professionale specifica in Svizzera) o di creare condizioni quadro (p. es. permettendo ad aziende del Paese in sviluppo la partecipazione a fiere internazionali). Questi provvedimenti possono anche rivestire un carattere d'aiuto economico (p. es. quando tramite fondi destinati a equilibrare la bilancia dei pagamenti vengono finanziate forniture di pezzi di ricambio, senza i quali interi settori dell'economia potrebbero essere paralizzati).

Quanto descritto in questo capitolo ci permette in definitiva di concludere che le azioni di cooperazione allo sviluppo hanno dato - grazie all'unione degli sforzi di tutti i partecipanti - risultati notevoli. Tuttavia i risultati quantitativi, ancorché di grande effetto, non possono dire molto sulla riuscita o il fallimento della politica di sviluppo nel suo insieme. La valutazione globale deve essere fatta sulla base di criteri differenti, ai quali faremo ricorso nella trattazione: la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza.

Il nostro esame delle azioni intraprese dalla cooperazione svizzera negli ultimi dieci anni sarà diviso pertanto in tre parti. Procedendo dal generale al particolare, ci domanderemo, nel primo capitolo, se la cooperazione è stata attuata in modo da sviluppare effetti rilevanti. Nel secondo capitolo tratteremo dell'efficacia degli strumenti utilizzati, cercando di analizzare se sono adeguati alla problematica dello sviluppo. Nel terzo capitolo, infine, esamineremo l'efficienza con la quale questi strumenti sono stati utilizzati.

23 La pertinenza della cooperazione svizzera allo sviluppo

Nel presente capitolo analizziamo se le prestazioni della cooperazione allo sviluppo svizzero sono state fornite in una forma che assicuri un effetto significativo sullo sviluppo. Si tratta essenzialmente di determinare la massa critica che la cooperazione deve raggiungere per contribuire in modo efficace a un processo di sviluppo durevole. Quello esaminato è uno dei punti centrali della politica di cooperazione.

In considerazione dell'interazione tra gli attori di un processo di sviluppo, la pertinenza dei propri contributi può essere garantita in modo differente in funzione della situazione. Ogni processo di sviluppo richiede l'intervento congiunto di numerosi attori: i differenti gruppi di popolazioni di un Paese, sia come beneficiari, sia come artefici dello sviluppo, i servizi governativi del Paese in sviluppo, le organizzazioni extragovernative, l'insieme dei Paesi donatori, i diversi vettori della cooperazione allo sviluppo svizzera, ecc.

Valutare la pertinenza della cooperazione allo sviluppo significa esaminarne l'attuazione pratica. Le prestazioni fornite devono essere analizzate alla luce degli obiettivi della legge: il promovimento dello sviluppo endogeno delle popolazioni più sfavorite, da conseguire in condizioni difficili sotto il profilo demografico ed ecologico. L'aiuto deve, inoltre, rispettare l'autonomia politica e

culturale dell'interlocutore, in modo che questi possa assumere, sia economicamente che politicamente, un ruolo indipendente nella comunità internazionale.

La nostra politica dello sviluppo, con questo complesso obiettivo da raggiungere, deve ottenere risultati durevoli. Si dovranno sormontare alcuni ostacoli e aggirare qualche scoglio pericoloso. La politica dello sviluppo non deve, per esempio, occuparsi in prima persona di determinati compiti, bensì sostenere le popolazioni del Terzo mondo nelle azioni da esse intraprese. Deve badare a non essere dispersiva. I contributi della politica di sviluppo devono innestarsi negli sforzi generali del Paese e non farsi sviare dagli interessi degli esperti o dal peso dei propri strumenti. L'aiuto deve tener conto della capacità specifiche e delle esperienze geografiche della Svizzera e coordinare le proprie attività con quelle degli altri Paesi donatori. Essa non deve preoccuparsi di migliorare i dettagli dell'esecuzione, bensì guardare sempre alla problematica globale, cioè la povertà e le sue conseguenze politiche, economiche, culturali e sociali. Queste condizioni indispensabili per un impatto effettivo delle azioni di sviluppo, sono assurte a principi della cooperazione svizzera.

Nella fase di preparazione, le considerazioni sulla pertinenza delle misure assumono nella cooperazione svizzera allo sviluppo un ruolo centrale. Il fatto stesso che le azioni sono coordinate in progetti costituisce la controprova di questa ricerca della pertinenza. Se i mezzi finanziari elargiti durante i dieci anni considerati in questo rapporto fossero stati distribuiti in modo uniforme, ogni abitante del Terzo mondo avrebbe ricevuto un franco: l'effetto sarebbe stato irrilevante. Il problema della pertinenza dell'aiuto è dunque quello delle priorità da rispettare nella distribuzione dei mezzi. I criteri da osservare sono quelli della ripartizione geografica e settoriale, della coordinazione con altri vettori dello sviluppo, dell'integrazione come apporto complementare in un processo globale. Questi criteri verranno ripresi, nell'ordine citato, nei capitoli seguenti.

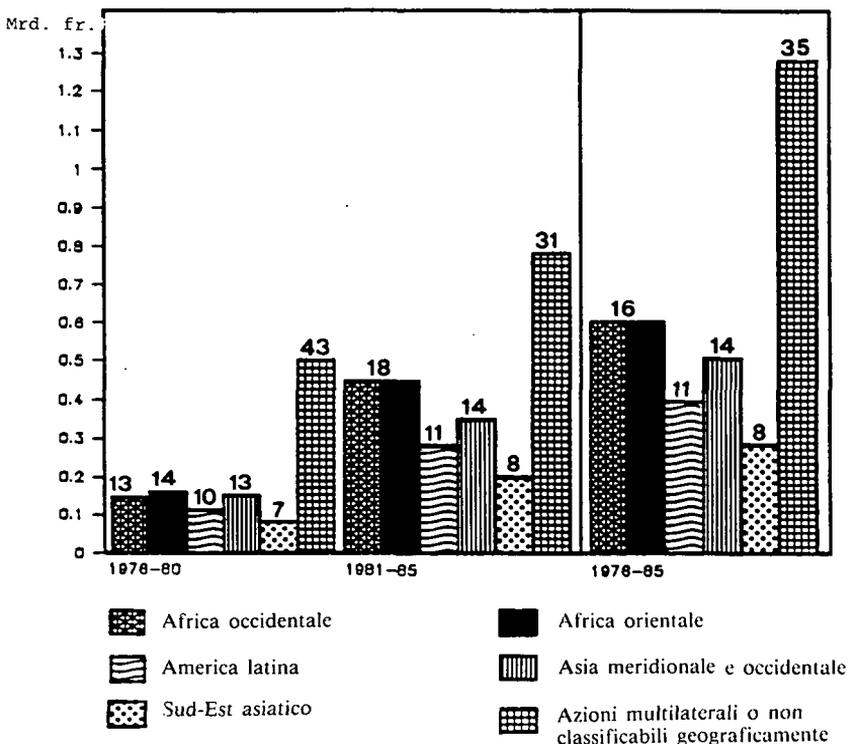
231 Ripartizione geografica delle attività di cooperazione allo sviluppo

Nel corso degli ultimi dieci anni, la ripartizione geografica delle azioni di sviluppo si è modificata. Le misure sono per esempio state ridotte non appena un Paese sembrava averne meno bisogno, per rafforzarle laddove la situazione diventava più precaria. In alcuni casi sono state sostituite da nuovi strumenti più adatti alla situazione. La cooperazione tecnica bilaterale è per esempio stata diminuita in Turchia, Tunisia e Camerun, mentre venivano incrementate altre misure di politica economica e commerciale. È stata invece iniziata, o per lo meno fortemente potenziata, la cooperazione con i Paesi del Sahel e il Bangladesh. Nello stesso periodo è stata concretata la nozione di Paese di concentrazione d'aiuto. Nel 1976 esistevano soltanto cinque uffici di coordinamento (a Nuova Delhi, Katmandu, Nairobi, Lima e Uagadugù). Nel 1978 erano 11 e attualmente ne sono in funzione 19. Essi sono peculiari dei Paesi di concentrazione e dovrebbero permettere una progettazione più intensa. Infatti i 19 Paesi di concentrazione e la zona di concentrazione del Sahel raccolgono all'in-

circa la metà di tutti i progetti implicanti una spesa superiore al milione di franchi e il 47% di tutti i progetti, compresi quelli inferiori al milione di franchi. È significativo che l'80% di tutti gli esperti al servizio della Confederazione lavorino nei Paesi di concentrazione. I rimanenti sono ripartiti negli altri 39 Paesi e regioni dove la cooperazione svizzera è presente. Ai Paesi di concentrazione vengono concessi aiuti più consistenti; i progetti che vi vengono realizzati comportano un maggior impiego di conoscenze specialistiche e presentano dunque, in principio, un maggiore potenziale di sviluppo.

Tavola 13

Ripartizione geografica delle azioni di cooperazione (in miliardi di franchi e in %)



Fonte: inchiesta per il rapporto decennale.

Attraverso la scelta di Paesi di concentrazione è stato senza dubbio ottenuto un certo concentramento delle forze, segnatamente per quanto riguarda la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario accordato dalla DSA. Questo risultato è tuttavia in una certa misura indebolito da altri strumenti dello sviluppo. I Paesi beneficiari più importanti, nei dieci anni considerati nel presente rapporto, sono effettivamente stati Paesi di concentrazione quali l'India, il Nepal, il Rwanda, la Tanzania e il Bangladesh. Con l'introduzione di misure econo-

niche e commerciali, destinate solo in parte ai Paesi di concentrazione tradizionali quali l'India, l'Indonesia e il Pakistan, la distribuzione dell'aiuto svizzero è stata in parte riorientata. In questo modo l'Egitto e lo Zimbabwe hanno ottenuto un finanziamento misto, mentre il Sudan e il Ghana hanno ricevuto a più riprese aiuti alla bilancia dei pagamenti. Tutti questi Paesi hanno ricevuto contributi di dimensioni simili a quelli elargiti ai Paesi di concentrazione. Poiché in questi Paesi non esistono uffici di coordinamento, i progetti e i programmi sono stati seguiti, a partire dalla centrale, da missioni, consulenti e personale d'ambasciata, oppure da banche locali di sviluppo. In considerazione della sempre maggior importanza e complessità dei provvedimenti, bisognerà domandarsi, negli anni prossimi, se non convenga istituire servizi di coordinamento o altre strutture di vigilanza per seguire l'attuazione dei progetti.

Tavola 14

La parte dei Paesi di concentrazione nell'insieme delle attività di cooperazione

(in milioni di franchi e in %)

	Numero di progetti	Ammontari 1976-80	1981-85	1976-85
Paesi di concentrazione	241	463	1026	1489
	49%	39%	41%	41%
Altri Paesi	195	204	695	899
	39%	18%	28%	24%
Progetti multilaterali o non classificabili geograficamente	60	504	787	1291
	12%	43%	31%	35%
Totale	493	1171	2508	3679
	100%	100%	100%	100%

Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

Resta il fatto che durante il periodo considerato nel presente rapporto i Paesi di concentrazione hanno beneficiato soltanto del 41% dei mezzi a disposizione dell'aiuto allo sviluppo svizzero. Globalmente la cooperazione allo sviluppo è intervenuta, dal 1976 al 1985, in 52 Paesi e in sei regioni comprendenti più Stati. Due terzi degli Stati beneficiari fanno parte del gruppo dei Paesi poveri, alcuni addirittura sono tra i più poveri del pianeta: circa l'80% dei progetti si svolgono in questi Paesi, per i quali viene stanziato circa il 90% dei mezzi finanziari a disposizione. Tuttavia questi 52 Paesi rappresentano più della metà dei 92 Stati emergenti con più di un milione di abitanti che esistono sul globo. In molti casi, il contributo svizzero costituisce meno dell'1% dell'insieme degli aiuti pubblici attribuiti a un Paese di concentrazione.

Anche in queste condizioni, è possibile apportare un aiuto significativo allo sviluppo di un Paese. Tuttavia dovranno essere osservate più strettamente le esi-

genze riguardo gli altri criteri che determinano la pertinenza di un'azione, mentre non diminuiranno quelle concernenti le questioni logistiche e di personale. Ciononostante non riteniamo che s'imponga una diminuzione del numero dei Paesi beneficiari, e men che meno una limitazione schematica. A questo riguardo i bisogni costituiscono il criterio preponderante. Siamo coscienti che anche in avvenire la cooperazione allo sviluppo dovrà disporre di sufficiente flessibilità. Un buon numero dei provvedimenti che hanno ottenuto maggior successo sono nati da opportunità inattese, in altri casi progetti rilevanti sono stati avviati a partire da un piccolo contributo, coordinato con altri donatori (p. es. in occasione della creazione del Centro internazionale per lo sviluppo delle regioni di montagna, ICIMOD, in Nepal). D'altro canto, è evidente che un incremento dell'aiuto può spronare i Paesi beneficiari a creare presupposti più favorevoli per le attività di cooperazione. Tutti questi aspetti, compreso quello della ripartizione geografica, devono essere vagliati nell'interesse dello sviluppo.

Tavola 15

**Destinazione dell'aiuto secondo categoria di reddito
del Paese beneficiario**
(in milioni di franchi e in %)

	Numero di progetti	Ammontari 1976-80	1981-85	1976-85
Paesi depressi e zona del Sahel	157 36%	289 43%	644 37%	930 39%
Paesi a reddito debole	185 42%	299 45%	871 51%	1170 49%
Altri Paesi	94 22%	79 12%	207 12%	286 12%
Totale	436 100%	667 100%	1722 100%	2389 100%

Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

La nozione di Paese di concentrazione, nel quale i programmi di sviluppo sono seguiti sul posto da coordinatori, svolge un ruolo centrale per definire la massa critica delle attività nel singolo Paese. Questo modo di procedere permette già ora di affidare ai coordinatori l'incarico dell'esecuzione di misure di politica economica e finanziaria travalicanti la cooperazione tecnica e finanziaria. In futuro non è da escludere che DSA e UFEE in comune possano inviare nuovi coordinatori, qualora il volume di attività in un Paese lo richiedesse. Per conseguire un maggior grado di pertinenza, sarebbe opportuno che, laddove l'attuazione di uno strumento di cooperazione raggiunge un certo rilievo, DSA e UFEE intensificassero la pianificazione comune dell'impiego di altri strumenti, al fine di rafforzare la portata del programma.

Per settori, si intendono i campi di attività della cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'economia e della società dei Paesi beneficiari. Questi settori sono definiti dai termini usuali impiegati dalla contabilità nazionale: agricoltura, selvicoltura, artigianato, servizi quali l'educazione, la sanità, le banche, ecc. La cooperazione allo sviluppo associa, in ogni settore, misure economiche a cambiamenti mirati nella struttura della società. Questi due aspetti congiunti definiscono il processo di sviluppo.

Tavola 16

Ripartizione per settori delle azioni bilaterali di cooperazione¹⁾

(in % dei versamenti totali)

	Versamenti in % del totale		
	1976-80	1981-85	1976-85
Pianificazione e amministrazione	2	2	2
Infrastrutture	6	10	9
Agricoltura	26	28	27
Industria, artigianato e costruzioni	6	5	5
Banche, turismo e commercio	8	9	9
Formazione	14	16	16
Sanità e attività sociali	10	13	12
Altri settori	28	17	20
Totale	100	100	100

¹⁾ Un progetto può riguardare più settori.

Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

Esaminiamo dapprima la ripartizione degli sforzi nei vari settori d'attività della cooperazione svizzera allo sviluppo, tenendo conto dei progetti intrapresi negli ultimi dieci anni dall'UFEE e dalla DSA (493 progetti implicanti uno stanziamento superiore al milione per ognuno). Includeremo anche i contributi alle organizzazioni multilaterali e terremo conto del fatto che le azioni di numerosi progetti toccano diversi settori simultaneamente. In pratica, quest'ultima aggiustatura aumenta di qualche punto la percentuale riservata al settore dell'istruzione e della formazione, poiché corsi e formazione professionale rappresentano i provvedimenti complementari più frequenti di progetti che riguardano altri settori. I contributi multilaterali costituiscono circa il 32% dei versamenti e riducono, in generale, il peso relativo dei progetti bilaterali.

Nel corso dei dieci ultimi anni, la cooperazione svizzera è stata attiva su un fronte molto vasto: essa ha infatti interessato con i suoi progetti ognuno dei 28 settori definiti dall'OCSE. In alcuni di essi, tuttavia l'azione della coopera-

zione svizzera è minima e tende a perdere di rilevanza. I progetti nel campo della costruzione, delle miniere e del turismo non raggiungono nemmeno l'1%: si tratta di progetti del tutto occasionali. Anche se la Svizzera avrebbe molto da offrire nel settore del turismo, si è ritenuto di considerarlo appartenente alla sfera dell'economia privata.

Se raggruppiamo i diversi settori in grandi temi, l'accento più marcato è posto sull'agricoltura in senso lato. I mezzi finanziari stanziati per questo settore negli ultimi dieci anni (27%) rappresentano più del doppio di quelli messi a disposizione degli altri settori: infrastrutture, amministrazione e industria (13%), istruzione e formazione (16%), sanità e settore sociale (12%). Questa ripartizione delle risorse è restata negli ultimi dieci anni relativamente stabile. Ciononostante l'adattamento all'evoluzione intervenuta nella problematica dello sviluppo si traduce in cambiamenti di orientamento. Per questo motivo confronteremo i crediti concessi negli anni 1976-80 con quelli degli anni 1981-85.

233 Spostamenti nella ripartizione per settore delle azioni di cooperazione

Nella nostra presentazione d'insieme delle azioni di cooperazione, il 32% dei crediti non può essere statisticamente attribuito a un settore preciso. Si tratta soprattutto di contributi a organizzazioni multilaterali. Per diversi motivi negli ultimi dieci anni questi versamenti sono diminuiti. Il decremento è in parte dovuto all'evoluzione dei tassi di cambio del dollaro, ma è anche la conseguenza della tendenza ad aumentare il finanziamento di azioni individuali intraprese dalle organizzazioni multilaterali, piuttosto che i contributi regolari, e cioè con lo scopo di evitare una modificazione delle quote di finanziamento degli altri Paesi industrializzati. Queste azioni individuali (finanziamenti e progetti d'aiuto associati) sono annoverati nella categoria dei progetti bilaterali e per questo motivo nella nostra esposizione generale, figurano tra i progetti della cooperazione bilaterale e dell'aiuto finanziario, ripartiti tra i diversi settori d'attività.

Nel campo dell'agricoltura, l'importanza relativa attribuita ai diversi settori si è modificata seguendo l'evoluzione della problematica dello sviluppo. Alcuni settori, già giunti all'apice, sono per questo meno presi in considerazione. L'allevamento ne è un esempio. Altri settori per contro hanno assunto importanza nei dieci anni considerati. Per un certo periodo, lo sviluppo regionale integrato era diventato la quintessenza della cooperazione allo sviluppo. Questa tecnica d'approccio multisettoriale sta attraversando un lungo processo di apprendimento: si tenta attualmente di ridurre le esigenze eccessive che portano al sovraccarico di tutti gli interessati, siano essi beneficiari regionali, governi o donatori, e di meglio strutturare il loro lavoro. Un altro settore, quello della selvicoltura, ha costantemente accresciuto la sua importanza e dovrebbe continuare a svilupparsi. In questo campo si constata un trasferimento della cooperazione verso azioni incentrate sull'ambiente; per esempio sono diventati molto importanti alcuni progetti a livello di villaggio per l'approvvigionamento, su basi comunitarie, di legna da ardere. Infine, esiste nel campo dell'agricoltura un set-

tore che non ha per il momento fatto molto parlare di sé, ma che uno spostamento più significativo verso la produzione di alimenti destinati al mercato potrebbe in futuro portare ad ampliarsi. Si tratta del settore concernente la sicurezza alimentare che, attraverso provvedimenti di politica settoriale, è volto a garantire l'approvvigionamento costante della popolazione di derrate alimentari. A questo proposito, dovrà essere studiata l'interdipendenza tra i dati di politica economica e sociale. Inoltre dovrà essere esaminata l'influenza esercitata dagli altri strumenti, quali per esempio l'aiuto alimentare - compreso quello svizzero - per meglio metterla al servizio delle priorità della politica di sviluppo.

Alcune modificazioni delle priorità intervenute in altri settori possono in parte essere ascritte all'agricoltura. Il forte incremento nel settore delle infrastrutture e dei trasporti riguarda essenzialmente la costruzione di strade in Africa e in Asia e risponde a un bisogno evidente. In questo contesto, è stata rafforzata la creazione di sistemi di manutenzione. Negli ultimi dieci anni, il settore industriale, dal canto suo, ha perso d'importanza, mentre la piccola industria e l'artigianato hanno incrementato il loro peso.

Dal 1976 al 1985, la quota dei provvedimenti destinati a migliorare l'approvvigionamento idrico non ha subito variazioni. Le cifre non indicavano tuttavia che le zone urbane vengono sempre più prese in considerazione e che i sistemi di manutenzione sono progressivamente integrati nella concezione stessa del progetto. Per quanto riguarda il settore della salute, negli ultimi dieci anni l'accento è stato portato dalla costruzione di ospedali e cliniche, piuttosto centralizzate e a vocazione essenzialmente curativa, all'organizzazione di sistemi decentralizzati e preventivi per la medicina di base. Quest'ultimi sono spesso legati a provvedimenti di carattere demografico che, per ragioni di principio, non sono mai incoraggiati isolatamente dalla cooperazione svizzera. L'attenzione accordata alla demografia nelle attività bilaterali continua a rimanere debole; questo settore assume tuttavia importanza se si prendono in considerazione i nostri contributi alle organizzazioni multilaterali. In quest'ultimo caso, gli stanziamenti a favore del settore sanità e demografia raggiungono circa il 6,2%. In avvenire l'interesse dedicato a questo campo d'attività dovrà essere intensificato.

234 Spostamenti prevedibili a livello di attività settoriali

La particolare importanza accordata negli ultimi dieci anni dalla cooperazione svizzera allo sviluppo all'agricoltura, corrisponde senza dubbio ai disposti della nostra legge. L'artigianato è però anch'esso menzionato nella legge, come pure l'equilibrio demografico, l'ambiente e altri aspetti ancora. Ciò non significa tuttavia che a tutti i settori e aspetti considerati nella legge vada attribuito lo stesso peso. Non tutti i problemi dello sviluppo hanno nella pratica la stessa importanza. Le nostre azioni di cooperazione non devono nemmeno occuparsi di tutti i problemi, quasi a voler riprodurre in scala ridotta le strutture d'insieme della problematica. La politica di sviluppo è un compito collettivo della comunità internazionale e la cooperazione svizzera ne è un'applicazione che

tiene conto delle nostre possibilità. La sua evoluzione rispecchia i cambiamenti della realtà quotidiana nei Paesi in sviluppo e le esperienze realizzate.

La constatazione della necessità di rafforzare i provvedimenti in campo sanitario e demografico o a favore delle zone urbane ci è dunque suggerita tanto dalla situazione dei popoli del Terzo mondo, quanto dai risultati finora ottenuti, dalle esperienze dei collaboratori, dalle intenzioni dei servizi governamentali, dal parere dei nostri interlocutori e dalle possibilità degli altri donatori.

Quest'analisi è valida anche per diversi altri aspetti della politica di sviluppo, che sono già in parte ricordati nella legge e che esigeranno in futuro una maggior attenzione. È per esempio necessario che gli aspetti ecologici siano presi in considerazione in modo più sistematico in tutti i progetti e da tutti gli strumenti della cooperazione allo sviluppo. In molti settori la cooperazione svizzera ne tiene già conto. Cionondimeno solo il 13% di tutti i progetti bilaterali della cooperazione tecnica e finanziaria sono stati concepiti in modo da apportare una risposta specifica ai problemi ambientali. Questi sono sistematicamente inclusi nell'analisi dei grandi progetti finanziati da crediti misti. Tuttavia, la necessità di affrontare costi per installazioni e sistemi di controllo supplementari si urtano spesso alla resistenza dei Paesi beneficiari, che non attribuiscono ai problemi ambientali la stessa importanza che noi gli diamo. Questi costi dovranno dunque essere inclusi in misura maggiore nel finanziamento del progetto.

A questo punto ci si potrebbe pure domandare se non sia possibile aumentare gli sforzi per risolvere un altro problema centrale per i Paesi in sviluppo: lo sfruttamento di fonti d'energia rinnovabili. Gli sforzi sul piano multilaterale si concentrano (e del resto con successo) sulle soluzioni che permettono l'accesso alle riserve petrolifere e di gas naturale. Nel vasto settore delle energie rinnovabili siamo favorevoli a una divisione internazionale del lavoro tra i donatori: solo a questa condizione potremmo prendere in considerazione un rafforzamento e una specializzazione della nostra attività.

Un altro problema, quello dell'impiego, che assume proporzioni inquietanti in numerosi Paesi del Terzo mondo, deve essere affrontato in modo più diretto e immaginativo, adattandosi alle condizioni locali e mettendo a profitto le possibilità offerte dal settore privato. La lotta contro la disoccupazione e la sottoccupazione deve essere vista sotto più ampie prospettive, in particolare nel quadro della politica di industrializzazione, e influenzare maggiormente le negoziazioni internazionali di politica economica e commerciale. Questa problematica esige adattamenti strutturali nei Paesi industrializzati stessi.

Da ultimo, ma il problema merita un'attenzione particolare, dovranno essere trovate nuove vie per conferire maggior rilievo alla donna nella presa di decisione e nell'attuazione delle attività di sviluppo. In questo settore gli sforzi intrapresi dalla cooperazione svizzera non hanno ancora dato risultati sostanziali. Soltanto un numero limitato di azioni specifiche in questo campo ha potuto essere fino ad ora attuato e solo il 6% di tutte le azioni si occupano di questi aspetti.

Riteniamo che a livello internazionale si siano ottenuti risultati troppo limitati nella soluzione di tutte queste problematiche e che nuovi mezzi e nuove vie dovranno essere trovati per poter progredire.

Considerato che a livello internazionale la Svizzera occupa, come Paese donatore, un posto relativamente modesto, non è assolutamente necessario che esista una relazione molto stretta tra i problemi principali dei Paesi beneficiari e le attività di cooperazione svizzera. Essa non deve realizzare necessariamente progetti forestali in Asia o sostenere la piccola industria dell'Africa occidentale, soltanto perché questi Paesi devono affrontare gravi problemi in questi settori. Al contrario, numerose argomentazioni inducono a concentrare gli sforzi in un Paese su un numero possibilmente piccolo di settori. È così possibile utilizzare meglio le conoscenze delle strutture istituzionali e amministrative, le esperienze fatte possono essere meglio prese in considerazione e, fatto da non trascurare, il peso nei negoziati con la controparte su questioni concernenti la politica settoriale può essere accresciuto. Tutti questi elementi incrementano la pertinenza dei nostri contributi.

«Aumentare il numero dei progetti, disperderli in meno settori» è il motto che guida già da anni i lavori della DSA nei programmi per i singoli Paesi. Infatti inizialmente i programmi prevedevano attività scelte un po' per caso o in base a interessi che sono in seguito venuti meno; ciononostante non è possibile metter loro fine di punto in bianco. Tuttavia, malgrado gli sforzi fatti per concentrare le attività, la dispersione dei progetti è, nei dieci anni considerati, ancora aumentata. Questo fenomeno può essere parzialmente ascritto alla maggiore complessità delle strutture progettuali. Certe considerazioni, d'ordine logistico in particolare, sconsigliano la concentrazione, ed è possibile che possa rivelarsi vantaggioso insediare più progetti nella stessa regione (p. es. nel Nepal, difficilmente accessibile); bisogna allora ammettere che questi progetti tocchino diversi settori. Infine, la possibilità di collaborare in un Paese beneficiario con interlocutori influenti e suscettibili di promuovere lo sviluppo può far retrocedere in secondo piano le considerazioni settoriali. Contrariamente alla concentrazione sul piano geografico, una limitazione a un numero ristretto di settori solleva non soltanto problemi a livello politico, ma anche problemi relativi alla strategia di sviluppo e alla struttura del personale.

Ma la ripartizione variata delle azioni di cooperazione svizzera nella maggior parte dei Paesi non è dovuta soltanto ai fattori testé esposti. Troppo spesso essa è causata da una gestione relativamente personale delle attività progettate che, una volta avviate, devono essere portate a termine prima di essere abbandonate. In un buon numero di casi questa ripartizione è anche dovuta alla mancanza di coordinamento, non sempre imputabile alla Svizzera, tra Paesi donatori. Anche se gli obiettivi dei diversi progetti avviati corrisponde allo spirito della legge, non si può negare che un programma troppo vasto non riesce veramente a mettere radici e non permette di mettere in moto un processo di sviluppo significativo.

La cooperazione svizzera allo sviluppo ha cercato negli ultimi anni di formulare i programmi per singolo Paese in modo da creare la basi necessarie a una concentrazione delle attività. I responsabili dei diversi settori sono stati riuniti in servizi specializzati, al fine di strutturare più chiaramente il lavoro nei rela-

tivi settori. Queste misure sono il presupposto per giungere a un migliore coordinamento delle azioni con gli altri donatori – come vedremo in seguito – e instaurare una migliore collaborazione con gli stessi Paesi beneficiari, in vista del conseguimento di obiettivi ben definiti. È senza dubbio giudizioso proseguire in questa direzione gli sforzi volti a ottenere un'organizzazione più strutturata delle attività di cooperazione, affinché gli effetti dei notevoli risultati quantitativi che essa consegue, precedentemente menzionati, possano portare il massimo dei frutti. Tuttavia la problematica esposta trascende la sola organizzazione delle attività del progetto. Ne parleremo più dettagliatamente nel capitolo seguente.

236 Il Paese emergente quale banco di prova della pertinenza della politica svizzera di sviluppo

A partire da riflessioni piuttosto astratte sulla ripartizione della cooperazione svizzera per Paesi e per settori, ci siamo sempre più avvicinati al terreno sul quale la cooperazione esplica concretamente le sue attività. Dove, se non nei diversi Paesi beneficiari, la cooperazione allo sviluppo dovrebbe dar prova delle proprie capacità? Quali sono i fattori che riducono l'impatto delle attività e quali sono gli ostacoli incontrati? Per rispondere a questo interrogativo abbiamo esaminato il lavoro compiuto.

Dei 364 progetti di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario svizzero attuati nel corso degli anni dal 1976 al 1985 nei Paesi in sviluppo, solo il 4% è stato ostacolato da eventi naturali e il 15% da difficoltà tecniche. La natura, il più importante e imprevedibile dei fattori che incidono sul processo di sviluppo, si è rivelata arrendevole; i maggiori problemi incontrati dai cooperatori sono derivati dai loro stessi mezzi tecnici. L'influsso della politica settoriale del Paese nel quale il progetto viene realizzato ha rappresentato l'ostacolo più importante all'attuazione (24% di tutte le azioni, 28% se si aggiungono gli ostacoli cagionati dalla politica economica del Paese). Ancora più grande è stata l'incidenza delle difficoltà dovute al contesto socioeconomico immediato del luogo di attuazione del progetto (37%). Questo fattore si è rivelato altrettanto importante quanto le difficoltà d'ordine personale, cioè i problemi conosciuti dagli esperti nei rapporti interpersonali o nelle relazioni con le strutture amministrative (38%), anche se ci si sarebbe potuto attendere che quest'ultimo aspetto sarebbe stato preponderante, viste le condizioni estremamente difficili nelle quali l'attività di cooperazione si svolge. Queste difficoltà nella realizzazione di progetti sono state tuttavia di gran lunga superate dai problemi di ordine istituzionale. Il 61% di tutte le azioni è incappato in disposizioni legali inadeguate o in un'organizzazione insufficiente, negli elementi cioè che dappertutto nel mondo sono alla base della vita sociale: i ruoli, le norme, le istituzioni.

Questa elencazione delle principali difficoltà che hanno inciso sull'impatto e sulla portata delle azioni mette in evidenza l'importanza che riveste l'ambiente nel senso più largo del termine. Si tratta di sapere da un canto come l'interlocutore intende tradurre in fatti il progetto (aspetti istituzionali) e d'altro canto, come l'organizzazione deve essere concepita (aspetti socioeconomici), e, da ultimo, qual è l'influsso esercitato da altri fattori esterni (aspetti settoriali e di

politica economica generale). Queste difficoltà, sebbene rappresentino un freno e siano fastidiose, sono pure una caratteristica e, in un certo modo, racchiudono il senso stesso dell'attività di cooperazione. A questo livello si situano tendenze che, dal 1980, hanno acquisito una nuova importanza nel dibattito internazionale.

In primo luogo, le azioni devono essere incentrate sui punti topici dello sviluppo; esse devono limitarsi a incoraggiare il processo suscettibile a lungo termine d'ulteriore espansione in un contesto chiaramente definito (p. es. la produzione di derrate alimentari di base deve essere completato da una politica settoriale che garantisca l'introduzione di misure di promovimento). In secondo luogo, numerosi Paesi in sviluppo sono progrediti e i progetti devono quindi integrarsi in strutture più complesse di quanto fosse il caso dieci anni prima. Da ultimo, la situazione economica internazionale è divenuta meno prevedibile e più mutevole, cosicché i progetti sono diventati più vulnerabili.

In questa situazione, un Paese donatore ha il dovere di perseguire con l'accortezza che le condizioni materiali gli consentono una concentrazione geografica e settoriale dei propri sforzi. Ciò gli permetterà di accrescere il suo peso e la sua esperienza. Il Paese donatore crea in questo modo le migliori condizioni possibili per un processo che ha tuttavia una portata ben più ampia. In effetti, si tratta della dimensione internazionale dello sviluppo di ogni singolo Paese e di ogni società. Di questo aspetto, come già ricordato, si occupano in misura sempre maggiore gli organi internazionali, in particolare il Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE e le grandi organizzazioni multilaterali. Le loro idee si sviluppano essenzialmente attorno a due nozioni centrali: il dialogo politico fra Paesi donatori e Paesi emergenti e il coordinamento dell'aiuto tra i donatori. Questi due aspetti devono permettere di realizzare, in accordo con i Paesi beneficiari, un contesto più stabile per le attività di cooperazione, che comporti un potenziale di sviluppo più elevato. Nei capitoli seguenti esamineremo dunque se la cooperazione svizzera ha reagito negli ultimi dieci anni in modo appropriato a queste due tendenze.

237 Il dialogo politico

Il dialogo politico si svolge tra gli interlocutori alla cooperazione allo sviluppo, vale a dire tra i servizi dei Paesi donatori e dei Paesi beneficiari che si occupano, direttamente o indirettamente, dell'attuazione delle misure operative. Scopo di questo dialogo è di stabilire, prima di passare all'attuazione, i presupposti indispensabili al successo dell'azione e di creare le migliori condizioni-quadro possibili. Il dialogo politico è volto quindi a garantire la pertinenza delle attività di cooperazione.

Il dialogo politico si svolge a diversi livelli; può intervenire in relazione a progetti individuali o a programmi globali. I presupposti e le condizioni-quadro di cui si occupa possono riguardare determinate fasi dell'azione, il suo impatto diretto, il settore economico preso in considerazione, l'economia nazionale o la politica sociale di un Paese. Per esempio, può trattarsi della fissazione da parte dell'autorità della tariffa da corrispondere per le prestazioni di un pro-

getto d'approvvigionamento idrico, in modo che esso possa continuare a funzionare ancora a lungo termine. Può trattarsi ancora di assumersi i costi correnti di un progetto di sanità pubblica iscrivendoli nel bilancio dello Stato o della provincia. Per garantire la portata di diversi provvedimenti nel campo della produzione di derrate alimentari di base, può rivelarsi necessaria la fissazione di un prezzo da corrispondere ai contadini, per incoraggiarli a produrre. Questo tipo di discussioni ha già una certa tradizione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Per contro, la considerazione attribuita agli aspetti macroeconomici costituisce una nuova fase del dibattito. La presa di coscienza dell'influsso esercitato dalla politica economica e sociale, aggiunto alle difficoltà incontrate dalla bilancia dei pagamenti di numerosi Paesi in sviluppo, ha fatto rinascere in questi ultimi dieci anni il dialogo politico nell'ambito dei programmi di sostegno alle economie nazionali.

Nei Paesi che non erano più in grado d'importare il materiale o i prodotti necessari al funzionamento delle loro installazioni, la Banca mondiale ha per prima deciso di finanziare, oltre ai progetti tradizionali, anche le importazioni correnti di materie prime, di pezzi di ricambi, di prodotti semifiniti, ecc. Misure di questo genere sono adeguate e giustificabili quando rivestono un carattere provvisorio e i settori economici sostenuti riacquistano dopo qualche tempo la loro autonomia. È evidente che, di fronte all'importanza dei problemi incontrati da interi Paesi e ai mezzi finanziari necessari per risolverli, il dialogo politico deve essere compito comune delle organizzazioni multilaterali e dei Paesi donatori.

In questi ultimi anni il dialogo politico si è a poco a poco allargato e abbraccia oggi anche discussioni internazionali sui problemi macroeconomici. Ma non per questo è stato interrotto il dialogo diretto fra donatori e beneficiari quanto ai progetti e ai settori. Ne derivano, per i Paesi beneficiari, maggiori esigenze riguardo la coerenza e la consistenza della loro politica di sviluppo. Per coadiuvarli in questo compito, le grandi organizzazioni multilaterali si sono assunte una funzione direttrice e coordinatrice. Nell'ambito dei gruppi consultivi della Banca mondiale e in occasione delle «Tavole rotonde» del programma di sviluppo dell'ONU, il PNUD, i Paesi donatori possono esercitare la loro influenza per far valere le proprie tesi. Non si tratta soltanto di ottenere l'adesione di tutti i donatori bilaterali e multilaterali a un vasto programma d'adattamento delle strutture, ma piuttosto di poter far tesoro delle loro esperienze pratiche nell'elaborazione del programma.

Ma il dialogo politico implica anche particolari esigenze per i Paesi donatori. Quest'ultimi devono accordarsi per far concordare i contributi forniti ai programmi macroeconomici con le misure settoriali che applicano nel quadro dei programmi destinati ad uno stesso Paese. I Paesi donatori devono inoltre valutare le ripercussioni che un programma negoziato sul piano internazionale può avere sulle proprie attività.

Per questo motivo la Svizzera partecipa regolarmente agli incontri dei gruppi consultivi e alle tavole rotonde delle organizzazioni multilaterali, nella misura in cui le discussioni concernono le grandi opzioni della nostra cooperazione.

Gran parte di questo dibattito si svolge nel quadro delle istituzioni dodis.ch/57023
Woods. Il fatto che la Svizzera non ne sia membro costituisce uno svantaggio, poiché spesso essa viene a trovarsi emarginata dall'azione internazionale proprio nella fase iniziale, quando la ricerca delle soluzioni è ancora più aperta. Sono notevoli gli sforzi che la Svizzera deve effettuare per avviare a questo inconveniente di natura istituzionale.

Quando la Svizzera è presente già a partire dai negoziati preliminari per l'elaborazione di un programma internazionale (come in Guinea e nel 1986 in Nepal), questa partecipazione attiva al dialogo politico rende necessaria una ristrutturazione e una programmazione (che richiede maggior impiego di personale) dell'attività svizzera nel Paese in esame. Vista la loro portata, è stato possibile por mano a questi provvedimenti soltanto a partire dal 1980. Si tratta comunque di un presupposto irrinunciabile per:

- intensificare la nostra partecipazione alle discussioni internazionali, che arricchisce il contenuto delle misure previste rendendole più attive e costruttive;
- stabilire il tipo e il volume della partecipazione svizzera all'attività internazionale prevista;
- adattare le nostre azioni di cooperazione allo sviluppo nel Paese interessato alle condizioni create dall'azione internazionale;
- proseguire il dialogo politico con il Paese emergente interessato per quanto riguarda progetti e settori d'intervento.

Anche se il dialogo con alcuni Paesi in sviluppo è per il momento soddisfacente in tutti i settori (p. es. in Africa occidentale, nell'ambito del Comité Permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le SaheP - CILSS - e dell'OCSE), la nostra partecipazione attiva al dialogo politico deve essere rafforzata, nell'ottica delle nostre attività future di cooperazione.

238 · Coordinamento fra Paesi donatori

La questione del coordinamento tra Paesi donatori si presenta in modo leggermente diverso. Gli sforzi da intraprendere in questo campo non sono d'ordine finanziario, ma piuttosto di tipo organizzativo, e richiedono dunque un maggior impiego di personale. A livello di progetti, la cooperazione svizzera si è dimostrata molto cosciente di questa problematica; in circa il 60% delle attività della cooperazione bilaterale e dell'aiuto finanziario viene sottolineata la necessità di coordinamento con gli altri donatori. È così possibile constatare l'influsso dei progetti svizzeri sull'attività degli altri donatori e viceversa. Relazioni di questo tipo, per lo più positive, esistono in circa la metà dei progetti. Esse si limitano tuttavia a scambi di esperienze: le connessioni con l'attività di altri settori sono in generale deboli (soltanto il 14% circa dei progetti) e gli affitti complementari in altri settori sono rari (8% soltanto). Questi due punti dimostrano come il coordinamento dell'aiuto lasci molto a desiderare.

Questo tema è un soggetto permanente delle discussioni internazionali, per esempio in seno al Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE. A partire dal 1980, di fronte ai nuovi gravi problemi affiorati (crisi del Sahel), ci si occupa

più seriamente del coordinamento dell'aiuto, anche se certi Paesi cominciano a mostrarsi reticenti quando si tratta di prendere provvedimenti pratici. Una ripartizione dei compiti comincia comunque a delinearsi: le grandi organizzazioni multilaterali si dovrebbero incaricare di elaborare misure globali per determinati Paesi e preparerebbero le basi di decisione, mentre i donatori bilaterali e multilaterali definirebbero tra di loro le priorità settoriali in ogni Paese. Alcuni donatori, in ragione della qualità del lavoro da essi svolto, occupano già un posto di primo piano in alcuni Paesi (la cooperazione svizzera, per esempio, svolge un ruolo importante nel settore della selvicoltura in Madagascar e in Rwanda, nel settore dell'allevamento nel Kerala e nel promovimento della patata in Nepal, Buthan, Pakistan, Honduras e Perù).

Si tratta di una ripartizione dei compiti che permetterebbe a ciascun donatore di esercitare un più forte influsso nei contatti con le autorità locali e costringerebbe il governo del Paese emergente interessato ad assumere atteggiamenti più chiari. Ma i vantaggi maggiori proverebbero dal coordinamento delle azioni tra i diversi donatori. Evidentemente tale approccio può essere definito soltanto con difficoltà e può essere realizzato soltanto passo dopo passo, parallelamente a una ristrutturazione dell'impegno dei diversi donatori, in modo da ridurre le interferenze. Purtroppo i risultati concreti difettano ancora.

Negli stessi Paesi in sviluppo, la Svizzera partecipa generalmente a riunioni di lavoro informali dei Paesi donatori, volta a coordinare la loro azione (in Nepal e in Pakistan, tanto per citare due esempi fra i tanti), che si sono intensificate a partire dal 1980. Se si considera il volume del nostro aiuto, la Svizzera non svolge un ruolo di primo piano in questi tentativi di concertazione globale. Ciononostante, in alcuni settori di determinati Paesi, essa occupa una posizione centrale, essenzialmente grazie alla competenza dei cooperatori.

Negli organismi più formali che riuniscono i donatori, come per esempio i consorzi organizzati dalla Banca mondiale o le Tavole rotonde tenutesi sotto l'egida del PNUD, si concreta un coordinamento pragmatico dei contributi dei singoli donatori. Ognuno ha la possibilità di prendere le proprie decisioni conoscendo il volume e gli obiettivi dei contributi degli altri donatori. Questi incontri sono senza dubbio preziosi e indispensabili per l'elaborazione di programmi macroeconomici per ogni singolo Paese beneficiario.

L'insieme degli elementi descritti nel presente capitolo mostra che nel corso degli ultimi dieci anni, e in particolare dopo il 1980, il problema della pertinenza della cooperazione allo sviluppo ha assunto sempre più importanza. Lo si deduce da una parte dai temi trattati negli incontri internazionali e, d'altra parte, dall'elaborazione di nuovi strumenti di coordinamento. La cooperazione svizzera ha partecipato a questi sforzi, anche se la sua azione è stata e sarà limitata da due fattori: innanzitutto una partecipazione più attiva al dialogo politico, rispettivamente un'accresciuta collaborazione all'elaborazione di misure macroeconomiche, è ostacolata dalla limitazione del personale. In secondo luogo, la Svizzera non fa parte delle principali organizzazioni internazionali e le istituzioni svizzere chiamate ad attuare l'aiuto pubblico non sono per questo motivo in grado di seguire ed appoggiare in modo continuo gli sforzi intrapresi per migliorare la pertinenza delle attività di cooperazione.

A questo punto possiamo trarre le conclusioni sulla pertinenza della cooperazione svizzera allo sviluppo. I capitoli precedenti hanno mostrato che i risultati quantitativi sono apprezzabili. Tuttavia, decisivo per l'impatto delle azioni è il modo in cui esse si integrano nel processo di sviluppo del singolo Paese. Il concetto di Paese di concentrazione d'aiuto è stato introdotto nel corso dell'ultimo decennio ma, nello stesso periodo, il numero degli Stati beneficiari si è accresciuto considerevolmente. L'efficacia del concetto ne è diminuita, soprattutto quando vengono elargiti considerevoli contributi isolati al di fuori dei settori d'attività presi maggiormente in considerazione. Le esigenze in materia di pianificazione dei programmi e di coordinamento interno fra i vari strumenti devono essere rafforzate. Per quanto riguarda la ripartizione delle azioni di cooperazione per settori, la pertinenza delle misure deve essere esaminata al di là della valutazione abituale, in funzione dell'evoluzione della problematica generale. In ragione di queste considerazioni, un impegno più spinto nei campi della demografia e dell'ambiente appare opportuno, come pure indispensabile e accresce l'interesse per la problematica legata all'urbanizzazione.

Per rafforzare la pertinenza del lavoro, è indispensabile intensificare il dialogo politico e il coordinamento tra Paesi donatori. Gli attori della cooperazione devono per questo motivo ristrutturarsi e modificare la propria politica del personale.

Tutti questi provvedimenti permetterebbero di incrementare la pertinenza della cooperazione svizzera e meritano dunque di essere perseguiti. Esistono tuttavia altri agenti internazionali di sviluppo, la cui influenza può indebolire o addirittura annullare gli effetti positivi delle azioni di cooperazione. In questo campo la Svizzera esercita un influsso non trascurabile. Grazie alla loro importanza, le aziende e le Banche svizzere occupano una posizione paragonabile a quella di una media potenza. Certamente il nostro Paese è soltanto un attore fra molti, ma il suo peso è tutt'altro che trascurabile. Per coerenza politica e per curare i nostri interessi a lungo termine, dovremo accordare, in modo più sistematico e fondamentale, un ruolo più importante alle considerazioni di politica di sviluppo nelle nostre relazioni estere e segnatamente nelle nostre relazioni economiche estere. Per le stesse ragioni, è necessario che la politica di sviluppo, nell'interesse dei compiti che le competono, ricerchi i mezzi e le possibilità per integrare nel suo lavoro, ancor più che in passato, gli obiettivi generali di politica estera e di politica economica estera.

24 L'efficacia degli strumenti della cooperazione allo sviluppo

L'efficacia degli strumenti della cooperazione allo sviluppo dipende dal loro potenziale di applicazione e dall'uso concreto che viene fatto degli strumenti nel lavoro di collaborazione. L'efficacia mette in evidenza gli sforzi intrapresi per adeguare le azioni all'evoluzione dei problemi, vale a dire per sostenere le popolazioni nel loro sforzo di sviluppo, adattandosi per quanto possibile alle situazioni reali.

Di regola, le prestazioni della cooperazione svizzera non sottostanno a condizioni che potrebbero ostacolarne l'efficacia quali strumenti di sviluppo. Esse non sono subordinate a condizioni politiche e possono quindi assolvere il compito affidato loro dal legislatore; non devono essere rimborsate e non sono legate alla fornitura di materiale svizzero. Un'eccezione è costituita dai crediti misti, esclusivamente destinati all'acquisto di prodotti svizzeri a prezzi concorrenziali: essi vengono accordati senza interesse, ma debbono essere rimborsati. Questi crediti rappresentano il 3,6% di tutti gli impegni superiori al milione di franchi nel periodo considerato.

Per quanto riguarda la valutazione nel contesto internazionale, il Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE ha sempre giudicato positivamente la cooperazione svizzera. I mezzi a disposizione permettono infatti di intervenire nei Paesi più sfavoriti, dove l'aiuto - se fosse fornito a condizioni meno favorevoli - costituirebbe un onere supplementare per la bilancia dei pagamenti nazionale. È per esempio stato possibile finanziare le spese ricorrenti di progetti di forniture di materiali provenienti da altri Paesi in sviluppo, le quali, a loro volta, hanno effetti positivi sull'economia dei Paesi fornitori. La grande flessibilità nell'utilizzazione di divise convertibili non è tuttavia scavra di problemi. In numerosi Paesi poveri, la situazione del bilancio si è a tal punto deteriorata a contare dal 1980 che i donatori tendono sempre più ad evitare le strettoie dell'economia interna finanziando le spese ricorrenti. Bisognerebbe però evitare di realizzare progetti che il Paese in sviluppo potrebbe successivamente riprendere soltanto a prezzo di grandi difficoltà. In particolare appare inopportuna l'assunzione da parte del Paese donatore delle spese correnti (p. es. di un ospedale). I vantaggi a breve termine di tali misure devono essere esaminati alla luce degli inconvenienti a lungo termine. I progetti della cooperazione svizzera non dovranno in futuro fare astrazione da questo esame.

242 Ripartizione della cooperazione allo sviluppo secondo gli strumenti

La cooperazione svizzera dispone di una vasta gamma di strumenti, che vanno dall'aiuto umanitario (provvedimenti concreti ed efficaci a breve termine che richiedono una partecipazione minima da parte dell'interlocutore) all'aiuto alla bilancia dei pagamenti (provvedimenti che sostengono l'intera economia di un Paese). Tutti gli strumenti utilizzati attualmente sono previsti dalla legge; nessuno se ne è aggiunto negli ultimi dieci anni.

È possibile valutare l'importanza di questi strumenti in funzione del numero e della portata dei progetti realizzati grazie al loro intervento. Quest'esame rivela che la cooperazione tecnica bilaterale resta lo strumento più importante: negli ultimi dieci anni il 71% dei progetti e il 51% del volume dell'aiuto hanno seguito questo canale. Nello stesso periodo, la cooperazione tecnica ha perso importanza rispetto all'aiuto finanziario. Fra le misure economiche e commerciali, i crediti misti si sono stabilizzati sul livello del 1980, mentre si nota un incremento dell'aiuto alla bilancia dei pagamenti. Queste modificazioni deri-

vano essenzialmente dall'adattamento alle nuove condizioni imposte dalla situazione economica mondiale e dimostrano la flessibilità della cooperazione svizzera nell'uso degli strumenti. La diminuzione del peso relativo della cooperazione tecnica è indizio, almeno in parte, dell'accresciuta capacità dei Paesi beneficiari di concepire ed attuare i progetti. Un parte considerevole dell'aiuto finanziario è tuttavia destinata a finanziare programmi realizzati da banche multilaterali di sviluppo, o rappresenta una forma di partecipazione alle azioni promosse da altre istituzioni internazionali. Questi progetti sono affidati a organizzazioni multilaterali sia perché le istituzioni bilaterali non dispongono dei mezzi e delle competenze necessarie per azioni di così vasta portata, sia perché la Svizzera preferisce esplicitare alcuni compiti in un quadro internazionale.

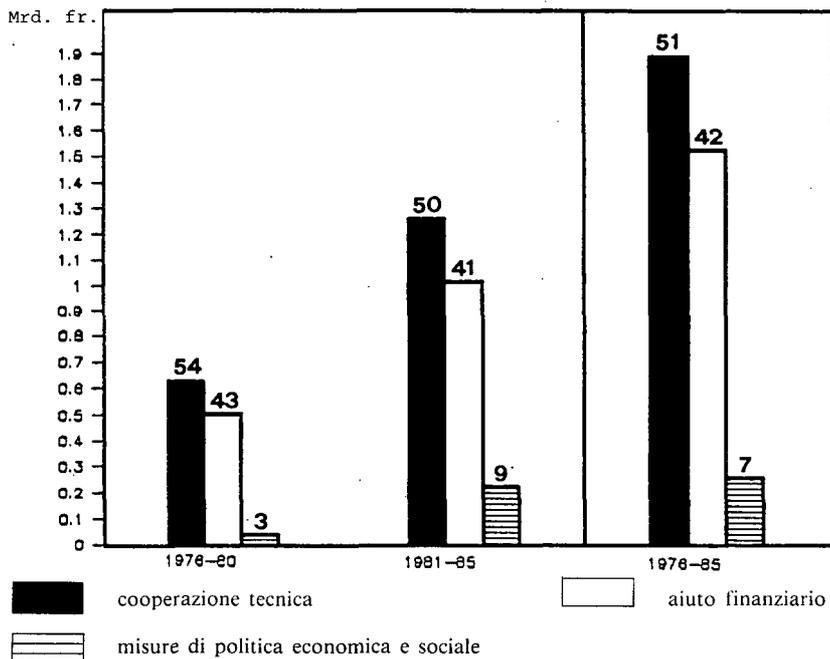
243 Elementi di base delle azioni di sviluppo

Ideato per fornire un contributo specifico allo sviluppo, ogni strumento corrisponde a una forma particolare di cooperazione. L'aiuto bilaterale, per esempio, è caratterizzato da un contatto diretto fra la Svizzera e il Paese emergente.

Tavola 17

Gli strumenti della cooperazione allo sviluppo

(in miliardi di franchi e in %)



Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

di collaborazione diretta nell'ambito del progetto, o la forma dell'aiuto finanziario, crediti misti inclusi, mediante la messa a disposizione dei mezzi che permettono all'interlocutore di realizzare i progetti.

Gli altri strumenti derivano da una strategia globale di sviluppo, che si distanzia dalla nozione di progetto. Il sostegno alla bilancia dei pagamenti, per esempio, è concesso soltanto dopo un'analisi dell'economia del Paese beneficiario. Le misure prese sotto diverse forme da organismi multilaterali dipendono, sovente, da considerazioni macroeconomiche, settoriali o addirittura regionali.

Gli inconvenienti di un approccio macroeconomico corrispondono agli svantaggi di un approccio microeconomico e viceversa. D'un canto, un programma macroeconomico che ignori le strutture interne di potere e di distribuzione non può apportare miglioramenti all'insieme della popolazione; sovente esso è addirittura controproducente, perché favorisce la polarizzazione sociale. D'altro canto un progetto macroeconomico che tralasci di considerare il contesto economico generale (p. es. la politica dei prezzi seguita dal Governo) non può conseguire i suoi scopi, poiché dilapida risorse e genera frustrazioni. A un primo esame entrambi i metodi d'approccio sono dunque incompleti; cionondimeno sono suscettibili di completarsi vicendevolmente. L'applicazione dei diversi strumenti della cooperazione svizzera ha permesso di constatare negli ultimi dieci anni questo genere di arricchimento.

Le riflessioni globali sviluppate nell'ultimo decennio soprattutto per alcuni settori d'attività dell'aiuto bilaterale non sono state applicate sistematicamente. Il primo programma formale di cooperazione svizzera a livello di un intero Paese è stato messo a punto - quale programma sperimentale - nel 1983 per il Bangladesh. Dal 1985 in poi sono stati elaborati programmi nazionali per ciascun Paese di concentrazione d'aiuto, anche se la relazione tra l'analisi globale e la realizzazione di misure specifiche dà luogo a difficoltà. Si prevede di integrare metodicamente tutti gli strumenti nella pianificazione, ma questo obiettivo non è ancora stato per il momento realizzato.

Grazie ad un'analisi più completa della situazione del singolo Paese o di un singolo settore, da una parte, e l'integrazione dei progetti in un programma globale, d'altra parte, gli strumenti della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterale si orientano a poco a poco verso attività che tengono conto degli aspetti generali. Ciò permette di valutare con maggior precisione che in passato le condizioni richieste per la riuscita di un progetto, sia sul piano della politica settoriale, sia su quello della società nel suo insieme. La relazione fra progetti e dati macroeconomici, quali per esempio le contribuzioni alla bilancia dei pagamenti, alla bilancia commerciale, al bilancio statale o al mercato del lavoro, potrà in futuro essere determinata con maggior chiarezza (l'esame di 364 progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario bilaterale ha mostrato che il rapporto con gli aspetti generali dell'economia ha potuto essere stabilito soltanto nel 43% dei casi). Le relazioni con i grandi problemi della demografia, dell'ambiente e della povertà potranno essere meglio comprese. Sarà inoltre possibile definire con maggior precisione le condizioni richieste per favorire uno sviluppo fondato sull'iniziativa locale. Nel limite del possibile gli sforzi già intrapresi in questa direzione saranno continuati.

La tendenza riscontrata da una decina d'anni nel settore bilaterale di seguire una concezione più globale nelle azioni di sviluppo attuate nel quadro di progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario va di pari passo, nel settore macroeconomico, con una tendenza contraria verso l'utilizzazione differenziata di strumenti di politica economica e commerciale in settori meno vasti. L'aiuto alla bilancia dei pagamenti può essere applicato a progetti isolati di carattere durevole (p. es. il finanziamento delle spese ricorrenti di progetti in Bolivia) oppure organizzarsi in funzione di politiche settoriali, procurando per esempio un contributo alla sicurezza alimentare o preparando le condizioni per progetti di cooperazione tecnica nel settore agricolo. I crediti misti possono servire a elaborare analisi dettagliate sulle conseguenze sociali ed ecologiche di determinati progetti. Altri provvedimenti economici e commerciali possono assumere la forma d'assistenza tecnica (p. es. tramite la consulenza fornita dall'International Trade Centre di Ginevra, finanziato dall'UFEE).

La convergenza dei metodi nell'applicazione dei diversi strumenti d'aiuto costituisce un'evoluzione positiva della cooperazione svizzera degli ultimi dieci anni e può migliorare l'efficacia dell'aiuto. Quest'evoluzione permette un miglior adattamento delle attività di cooperazione alle esigenze contingenti, adeguando gli strumenti a disposizione ai nuovi compiti dello sviluppo. Ne tratteremo più dettagliatamente nel prossimo capitolo.

244 Il contenuto dei progetti bilaterali di cooperazione tecnica e d'aiuto bilaterale

Per quanto concerne la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario bilaterali, ci riferiremo all'esame critico dei 364 progetti realizzati dalla DSA nel corso dei dieci anni considerati nel presente rapporto. Questi progetti comportano per ognuno di essi crediti superiori al milione di franchi e rappresentano all'incirca il 77% del totale dei crediti accordati tra il 1976 e il 1985. I progetti presi in considerazione corrispondono a circa il 52% di tutti i progetti di questo genere.

244.1 Il contenuto dei progetti bilaterali: le popolazioni interessate

Durante il periodo esaminato, i provvedimenti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario presi dalla DSA si sono concentrati nel settore dell'agricoltura, nell'accezione più larga del termine. In effetti due progetti su tre concernono la popolazione rurale in generale o determinati gruppi rurali. Per contro, soltanto un progetto su sei coinvolge anche la popolazione urbana e soltanto uno su trenta si rivolge esclusivamente a gruppi urbani. Questa ripartizione non rispecchia assolutamente l'importanza effettiva della popolazione urbana nell'insieme della popolazione. Va inoltre rilevato che nella maggior parte dei Paesi le bidonville sono il primo centro di raccolta per chi è costretto ad abbandonare la campagna a cagione delle precarie condizioni che vi regnano. Gli esuli dalle campagne vengono a trovarsi sul gradino più basso della scala sociale e costituiscono gli strati di popolazione più sfavoriti, ai quali è più difficile portare aiuto. Questo fenomeno appare chiaramente dalle valutazioni dei

risultati ottenuti dalla cooperazione svizzera, effettuate dai responsabili dei progetti. Per i progetti riguardanti gruppi rurali, la proporzione è di un insuccesso ogni dieci progetti con un risultato da soddisfacente a buono, mentre il 57% dei progetti non è ancora entrato in uno stadio di realizzazione che permetta un giudizio. Per i gruppi urbani la proporzione è di un insuccesso ogni cinque progetti con risultati positivi (nel 75% dei casi una valutazione sarebbe ancora prematura).

L'orientamento dell'aiuto verso i più sfavoriti costituisce invero uno dei compiti principali previsti dalla legge. Sarebbe un esercizio sterile cercare di determinare se la cooperazione allo sviluppo ha veramente raggiunto i più poveri tra i poveri. Sarà sempre possibile trovare persone più sfavorite di altre e, in fondo alla scala, poveri che, non essendo più in grado di trarre beneficio dai mezzi e dagli strumenti della cooperazione, possono essere soccorsi unicamente dalle prestazioni dell'aiuto umanitario. Anche il quesito di sapere se l'aiuto fornito a un gruppo determinato non lo privilegia in rapporto ad altri gruppi è posto in tali termini che una risposta soddisfacente è impossibile. Il fine stesso della cooperazione è quello di conseguire e di ottenere miglioramenti sensibili per gruppi di popolazioni ben delimitati. Quest'obiettivo non può essere raggiunto contemporaneamente per tutti gli abitanti di un Paese in sviluppo.

L'orientamento delle azioni a favore di determinati gruppi della popolazione deve tener conto dell'effetto sull'insieme della società. La cooperazione deve appoggiare i miglioramenti a lungo termine o impedirne la deteriorazione. Per questo motivo può per esempio essere opportuno lavorare in Bangladesh con i piccoli contadini, anche se la condizione di quest'ultimi è migliore di quella dei contadini senza terra. Se non ricevessero un aiuto, i piccoli contadini si trasformerebbero anch'essi rapidamente in contadini senza terra. Si giustifica anche, in ragione di considerazioni economiche, il coinvolgimento di gruppi più favoriti per esempio in un progetto d'approvvigionamento idrico, in modo che quest'ultimo diventi autosufficiente e apporti benefici anche agli strati più poveri della popolazione.

In altre parole, la cooperazione allo sviluppo deve esaminare continuamente i suoi piani, progetti e provvedimenti per verificare che quest'ultimi, nel contesto sociale in questione abbiano effetti positivi sulla situazione dei più poveri.

Nonostante queste considerazioni, bisogna domandarsi se non sia il caso di rafforzare le misure specifiche della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterali in favore degli strati di popolazione più poveri, visto il numero attualmente molto ridotto di tali progetti (p. es. essi rappresentano soltanto il 6% dei progetti realizzati in Asia). A tale proposito, ci limitiamo a ricordare le enormi difficoltà che ostacolano lo sviluppo di forme d'attività in questa direzione e a precisare che anche in avvenire ci occuperemo seriamente di questa problematica. Questa volontà è d'altronde sottolineata dagli sforzi intrapresi negli ultimi dieci anni per rafforzare la collaborazione con le organizzazioni locali nei Paesi in sviluppo.

Un altro gruppo particolare del quale la cooperazione si è sempre più ampiamente occupata negli ultimi anni è quello dei rifugiati, ai quali si sono aggiunti recentemente i richiedenti l'asilo costretti a ritornare nella regione d'origine. A

causa della situazione politica, provocata in talune regioni dall'afflusso di rifugiati e dal ritorno dei rifugiati cui l'asilo non è stato concesso, delle azioni a lungo termine a favore di questi gruppi possono essere intraprese solo raramente. Sotto questo profilo la cooperazione allo sviluppo si differenzia dall'aiuto umanitario, che può intervenire più facilmente. Cionondimeno, certi progetti in favore dei rifugiati rientrano fra le attività più proficue dell'intera cooperazione svizzera (p. es. la produzione di tappeti tibetani in Nepal). Vi è da ritenere che le migrazioni, dovute sia a motivi politici che economici, tenderanno ad aumentare. Nel corso degli anni considerati nel presente rapporto la cooperazione svizzera allo sviluppo ha intensificato i contatti con altri servizi della Confederazione. Sul piano internazionale, le prospettive riguardo questa particolare problematica vanno in direzione di un rafforzamento della collaborazione con gli altri Paesi industrializzati e con le organizzazioni multilaterali specializzate, oltre che verso una migliore considerazione, nell'ambito delle misure a breve termine dell'aiuto umanitario, di certi aspetti dello sviluppo a lungo termine. In questa problematica s'inserisce anche l'evoluzione della politica di sviluppo per quanto concerne l'aiuto alimentare svizzero, divenuto sempre più importante a contare dal 1976 a cagione della pressione esercitata dalle carestie in Africa. In futuro questa politica dovrà essere meglio coordinata con i progetti di sviluppo che vengono realizzati parallelamente nelle regioni interessate.

244.2 Il contenuto dei progetti bilaterali: formazione, diffusione di metodi, istituzioni

Le attività della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario presentano caratteristiche differenti a dipendenza della loro ripartizione per settori e per gruppi di popolazione coinvolti. Il numero dei progetti rivolti alla produzione di beni è abbastanza limitato (10% del totale), come pure poco numerosi sono i progetti d'aiuto tecnico unilaterale che non prevedono l'impiego di collaboratori indigeni e non assicurano dunque la continuità futura (9%). Entrambi queste forme hanno ragion d'essere in determinate situazioni (p. es. per attività di preparazione di progetti o di consulenza), ma sono utilizzate parcamente. La cooperazione svizzera conferma per contro il suo contenuto spiccatamente volto alla formazione, sia nell'ambito dei progetti d'aiuto tecnico specifico con la partecipazione d'interlocutori locali (55% dell'insieme dei progetti), sia, in modo più generale, nell'ambito dei corsi di formazione propriamente detti (pure il 55% dell'insieme dei progetti). La combinazione di misure tendenti a diffondere nuovi metodi e attitudini attraverso gli interlocutori o nel quadro di corsi è un'attività tipica della nostra cooperazione. Sei progetti su sette presentano l'una o l'altra di queste componenti. Circa la metà di questi progetti beneficia di contributi per la ricerca e la sperimentazione, al fine di adattare i metodi alle condizioni locali. Quest'obiettivo è presente nel 90% dei progetti con una componente di ricerca.

Per quanto riguarda questo settore vitale della cooperazione svizzera, i risultati ottenuti sono giudicati positivamente dai responsabili dei progetti per quanto riguarda il 30-40% delle azioni; si tratta della diffusione di metodi, della for-

mazione degli interlocutori, di corsi e sperimentazione. Gli insuccessi sono circa il 10%. In considerazione del gran numero di progetti intrapresi in questo settore negli ultimi dieci anni, una valutazione è ancora prematura per più della metà di essi. La valutazione molto positiva ottenuta dai progetti in uno stadio avanzato di realizzazione è tuttavia incoraggiante.

Misure collaterali tipiche per questo genere di progetti, ancorché non frequenti, sono quelle volte alla creazione e al sostegno di nuove istituzioni. Le istituzioni che più sovente vengono create e appoggiate sono quelle a carattere comunale (12% di tutti i progetti), mentre nel 4% dei progetti vengono sostenute istituzioni a carattere regionale o nazionale (p. es. sistemi di cooperative). Vista la complessità di questo tipo di progetti, che richiedono un impegno a lunga scadenza, non è opportuno né auspicabile incrementarne per il momento il numero.

244.3 Il contenuto dei progetti bilaterali: i progetti pilota

Il numero di progetti di carattere sperimentale non è molto cospicuo. Solo l'11% delle attività è stato concepito di proposito come modello per una futura estensione regionale o nazionale dei frutti della sperimentazione. Nell'ultimo decennio soltanto in un caso su otto si è finora potuta constatare una diffusione dei risultati ottenuti da un progetto pilota. Un solo insuccesso è stato segnalato, mentre la maggior parte delle attività intraprese è ancora in fase di attuazione e non ha ancora raggiunto lo stadio di un'applicazione generalizzata. Quest'ultima non è tuttavia di competenza del responsabile iniziale dell'azione: il compito di scegliere un modello e di assicurarne in seguito la diffusione compete, nella maggior parte dei casi, al governo del Paese in sviluppo. Ma, per definizione, i presupposti per questa scelta e diffusione non esistono, altrimenti un progetto pilota non sarebbe stato necessario. Le difficoltà che ostano all'attività dei governi sono d'ordine finanziario, istituzionale o socioeconomico. In avvenire, la cooperazione svizzera dovrà farsi carico in maggior misura dei programmi d'applicazione generalizzata per progetti pilota che hanno dato buoni risultati. Uno degli obiettivi che questi programmi comportano è la realizzazione di strutture amministrative adeguate. Naturalmente simili compiti potrebbero essere affrontati anche tramite le organizzazioni multilaterali che lavorano da tempo nel settore. La «debolezza dello Stato» è un tema permanente delle discussioni internazionali sullo sviluppo, come per esempio in seno al Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE. Le opzioni in questo campo vengono considerate come scontate sia dai Paesi di tradizione coloniale, sia dalle organizzazioni multilaterali. Negli ultimi dieci anni soltanto il 6% di tutti i progetti della cooperazione svizzera ha previsto misure d'appoggio per l'amministrazione del Paese beneficiario. È indubbio che in futuro le esperienze in questo campo dovranno essere riesaminate, segnatamente per quanto concerne la concezione dei progetti pilota e la loro diffusione ad opera di servizi pubblici e privati.

Sull'insieme delle attività, possiamo considerare come un gruppo a parte il 10% destinato a settori quali la costruzione, le infrastrutture, gli impianti di produzione, la produzione come pure la pianificazione e la preparazione di tali imprese. Si tratta quasi sempre di aiuto associato e di cofinanziamento di azioni intraprese dalle organizzazioni internazionali (p. es. IDA, ONUD), di progetti in regia o di altre forme analoghe. Nel corso dei dieci anni considerati in questo rapporto non si constata nessuna tendenza all'incremento di questo genere di progetti, poiché l'industria e il ramo bancario appartengono al settore privato. Per altro esistono progetti tendenti a incoraggiare le piccole e medie imprese; gli aiuti in questo campo sono stati incrementati negli ultimi dieci anni. L'obiettivo di questi progetti non è la produzione, bensì la divulgazione di tecniche e di conoscenze professionali.

244.5 Forme bilaterali di progetti: tendenze generali

Ci si potrebbe ancora domandare in quale misura i differenti aspetti delle azioni permettono di portare alla luce tendenze che non sono emerse o che sono soltanto state sfiorate dalla descrizione generale dei gruppi beneficiari e delle forme dei progetti. Per quanto riguarda il loro contenuto, è possibile affermare che nell'ultimo decennio le attività di cooperazione si sono evolute, come descritto all'inizio di questo rapporto, da una strategia di soddisfacimento dei bisogni vitali verso un'attenzione dedicata a strutture particolari. Se da un lato l'accento posto all'inizio degli anni settanta sui bisogni fondamentali portava, concretamente, all'abbandono di progetti tipicamente elvetic (quali, p. es., i caseifici e determinati impianti orientati verso la produzione) e al manifestarsi dell'esigenza di attività più coerenti, l'accento posto attualmente sulle strutture rende necessario limitarsi a qualche settore soltanto, che sia tuttavia ben definito e consenta una concentrazione dell'attività. Questa modificazione può essere constatata osservando l'evoluzione del peso relativo delle differenti forme di progetti negli ultimi dieci anni (cfr. la presentazione dettagliata, nel rapporto di base, delle tendenze nei diversi settori delle attività di sviluppo).

245 Il contenuto dei progetti multilaterali allo sviluppo

Nel trattare l'aiuto multilaterale allo sviluppo, bisogna distinguere tra aiuto tecnico e aiuto finanziario. Nel corso dei dieci anni considerati in questo rapporto, 113 milioni di franchi sono stati destinati alla cooperazione multilaterale, dei quali il 40% alle organizzazioni di cooperazione tecnica e il 60% agli istituti di finanziamento.

Il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) funge da cassa centrale per la cooperazione tecnica attuata dalle istituzioni specializzate che fanno parte del sistema, quali l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, ecc. Con i mezzi messi a sua disposi-

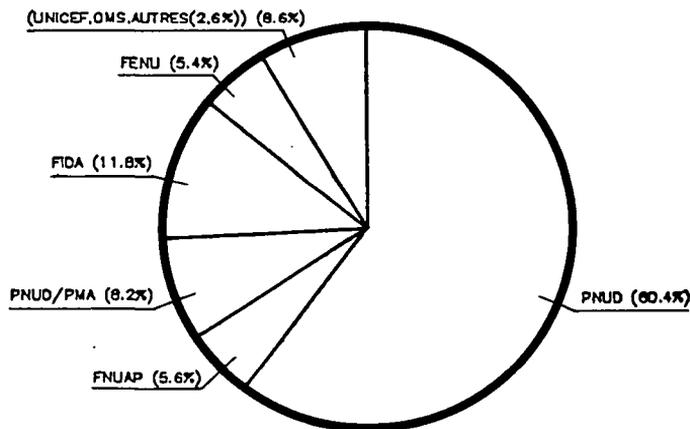
zione (nel 1985, 672,7 milioni di dollari), il PNUD fissa per ogni Paese in sviluppo un credito quadro, del quale lo stesso può disporre per realizzare dei progetti in funzione della priorità dei propri bisogni. Secondo la natura del progetto, il Paese in sviluppo sceglie con il PNUD l'ente che, sulla base delle sue specifiche qualifiche, può essergli utile nella pianificazione e nell'esecuzione del progetto.

Nel corso degli ultimi dieci anni, lo sviluppo della cooperazione tecnica multilaterale è stato il seguente:

- La concentrazione dell'aiuto ai Paesi più poveri si è rafforzata: se nel 1977 ad essi andava il 47% delle risorse del PNUD, nel 1984 la percentuale è aumentata al 58%. Inoltre sono stati creati nuovi fondi - il Fondo per i Paesi meno avanzati e il Fondo d'equipaggiamento delle Nazioni Unite -, i cui crediti sono riservati ai 36 Paesi meno sviluppati. La Svizzera è uno dei principali finanziatori di questi fondi speciali.
- Diversi provvedimenti sono stati presi per migliorare l'efficacia delle istituzioni. Per ottenere i finanziamenti del PNUD, un progetto deve avere obiet-

Tavola 18

Contributi della Svizzera alle istituzioni di sviluppo facenti parte del sistema delle NU, 1976-1985 (in %)



PNUD	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo	302 mio fr.
FNUAP	Fondo delle Nazioni Unite per gli interventi demografici	28 mio fr.
PNUD/PMA	Fondo per i Paesi depressi	41 mio fr.
FIDA	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo	59 mio fr.
UNCDF	Fondo d'equipaggiamento delle Nazioni Unite	27 mio fr.
UNICEF	Fondo internazionale per il soccorso all'infanzia	12 mio fr.
OMS	Organizzazione mondiale della sanità	18 mio fr.
Altri	13 mio fr.

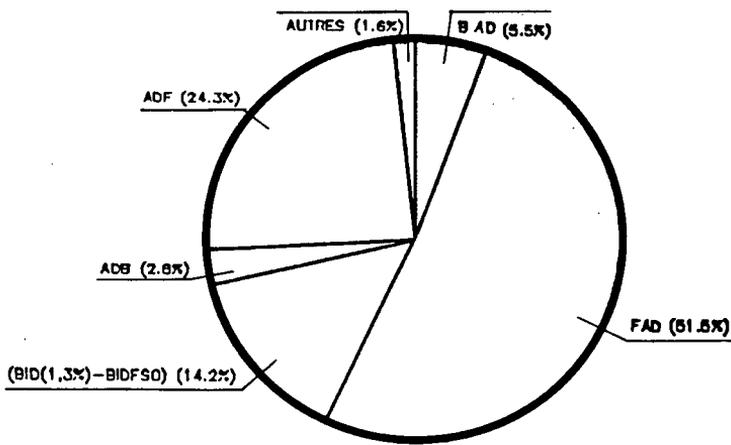
Fonte: DSA/UFEE, rapporti annuali

tivi definiti e deve essere garantita l'integrazione in un programma di sviluppo. La metodica sorveglianza esercitata sull'esecuzione dei progetti permette al PNUD, all'istituzione responsabile dei progetti e ai Paesi in sviluppo di prendere tempestivamente conoscenza dei problemi e di predisporre le contromisure necessarie. La Svizzera si è sempre impegnata, nell'ambito del PNUD, in favore di una valutazione regolare di progetti e programmi; essa ha partecipato con i suoi esperti alla valutazione del programma nazionale del PNUD per il Niger. Questa valutazione ha permesso da una parte di constatare la conformità del programma del PNUD agli obiettivi della nostra legge sulla cooperazione allo sviluppo; d'altra parte è stato possibile individuare alcune pecche dell'aiuto PNUD e apportare tutta una serie di misure utili a migliorare il programma del PNUD nel Paese.

- Le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite accordano una grande priorità al sostegno delle iniziative che provengono dal Paese emergente stesso. Quest'ultimo viene aiutato a realizzare i progetti di sviluppo che esso elabora con i mezzi finanziari a sua disposizione. Si può tranquillamente affermare che i progetti identificati, elaborati e attuati dal Paese emergente stesso

Tavola 19

Contributi della Svizzera alle banche di sviluppo, 1976-1985
(in %)



BAD	Banca africana di sviluppo	34 mio fr.
FAD	Fondo africano di sviluppo	316 mio fr.
BID	Banca interamericana di sviluppo	8 mio fr.
BID-FSO	Fondo delle operazioni speciali della BID	79 mio fr.
ADB	Banca asiatica di sviluppo	17 mio fr.
ADF	Fondo asiatico di sviluppo	149 mio fr.
Altre	10 mio fr.

Fonte: DSA/UFEE, rapporti annuali

hanno spesso un maggior grado di pertinenza e un maggior impatto di quanto non avvenga per i progetti esteri, perfettamente concepiti e realizzati, ma che rischiano di costituire un corpo estraneo nel contesto amministrativo e socioeconomico del Paese.

- I compiti principali degli istituti di finanziamento consistono nel fornire ai Paesi emergenti una parte dei mezzi esterni necessari per l'attuazione dei loro programmi e progetti di sviluppo. Questi istituti forniscono inoltre importanti prestazioni, collegate alla loro funzione di finanziamento. Esse aiutano il Paese in sviluppo nella pianificazione e nell'esecuzione dei progetti, nonché nell'acquisizione a condizioni vantaggiose dei beni e dei servizi necessari alla loro realizzazione. In questo modo gli istituti di finanziamento hanno acquisito negli ultimi dieci anni un'influenza crescente sulla gestione dei fondi nei Paesi in sviluppo.
- La concentrazione dell'aiuto sui Paesi più poveri si è affermata nell'ultimo decennio come una priorità importante per le banche di sviluppo. Mentre la quota dell'aiuto bilaterale dell'OCSE attribuita ai Paesi più poveri si è accresciuta dal 1976 al 1984 soltanto in misura irrilevante (dal 45 al 48%), la tendenza dei fondi delle banche di sviluppo alla concentrazione degli aiuti è più pronunciata. Per quanto riguarda il Fondo asiatico di sviluppo, la quota dei Paesi più poveri è passata dall'84 al 92%, presso il Fondo africano di sviluppo essa raggiungeva il 99% nel 1976 e il 95% nel 1984, mentre per quanto riguarda il Fondo speciale della Banca interamericana la quota è aumentata dal 6 al 31%.
- Nel corso degli anni settanta, l'agricoltura è diventata uno dei settori prioritari per le banche di sviluppo. Queste hanno finanziato progetti i cui effetti positivi si fanno tangibilmente sentire sulla qualità della vita di vasti strati di popolazione (approvvigionamento d'acqua potabile, formazione e sanità, miglioramento delle infrastrutture e sostegno alla costruzione di alloggi nelle città). Questo spostamento delle priorità è legato a modificazioni quanto agli obiettivi perseguiti: un numero crescente di investimenti è destinato al miglioramento della produttività e del reddito dei gruppi più poveri della popolazione, nonché al soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali.

246 L'aiuto alla bilancia dei pagamenti

L'aiuto alla bilancia dei pagamenti serve a finanziare, nel quadro di un programma di riforme coordinate e appoggiate internazionalmente, forniture che permettano di mantenere in funzione l'economia dei Paesi poveri a corto di divise. In questo modo si sostiene la riforma, diminuendone il costo economico e sociale.

Le forniture si limitano in primo luogo ai settori interessati dal programma di riforma e la loro scelta viene effettuata di concerto con il Paese beneficiario. Finora le forniture finanziate grazie agli aiuti alla bilancia dei pagamenti erano destinate per il 47% all'industria e all'artigianato, per il 29% all'agricoltura, per il 15% ai trasporti e per il 9% alla sanità. Circa l'80% delle forniture provengono dalla Svizzera. In numerosi casi, è stato possibile stabilire un collega-

mento con i programmi di cooperazione svizzera già esistenti, sia dodis.ch 57023 direttamente i beni necessari ai progetti, sia finanziando le spese ricorrenti con moneta locale. Quest'ultima costituisce la contropartita di ogni operazione relativa all'importazione. In Zambia, per esempio, la moneta locale serve a finanziare i crediti accordati ai contadini poveri. L'aiuto ha così un triplice effetto: attuazione delle riforme, finanziamento delle importazioni più importanti, finanziamento delle spese ricorrenti. Sforzi sono stati intrapresi sul piano internazionale per sviluppare metodi di valutazione di questa forma relativamente nuova di cooperazione.

247 I crediti misti

I crediti misti sono uno strumento la cui flessibilità è limitata. Essi sono soprattutto adatti ai bisogni dei Paesi che dispongono già di un'elevata capacità d'assorbimento sul piano finanziario e che hanno già operato una certa diversificazione dell'economia, non limitandola alla produzione di materie prime (p. es. India, Egitto, Zimbabwe, Indonesia, Cina). Nella scelta dei Paesi beneficiari, la Svizzera si è fissata un limite di 1430 dollari di reddito per abitante. Poiché i crediti misti non possono finanziare spese ricorrenti, essi sono soprattutto investiti nel settore dell'energia (26%) e della produzione industriale (25%), in particolare nell'industria tessile e metallurgica. Relativamente elevata è la parte destinata a prestazioni d'ingegneria (15%). I crediti misti hanno permesso il finanziamento di 261 progetti; in 216 di essi, il contributo della Confederazione è stato inferiore al milione, in 36 casi il contributo si situa tra 1 e 5 milioni, mentre in 9 casi esso ha superato i 5 milioni. I progetti da finanziare sono identificati d'intesa con le autorità del Paese beneficiario e inclusi in un elenco provvisorio. L'esecuzione non corrisponde sempre all'idea di partenza e una modificazione dell'elenco dei progetti è spesso necessaria. La ragione principale di questi cambiamenti è dovuta al fatto che il finanziamento è concesso soltanto qualora le aziende svizzere possono offrire i loro beni e servizi a condizioni di prezzo e di qualità concorrenziali. Se questa condizione non è adempiuta, come sovente è il caso, il progetto viene stralciato.

Di regola, beneficiaria è la popolazione nel suo insieme, poiché i crediti servono a finanziare soprattutto le infrastrutture e le installazioni di produzione. Normalmente i progetti possono appoggiarsi su strutture amministrative e istituzionali relativamente forti, ciò che riduce il bisogno d'assistenza tecnica supplementare. Un fondo di progetto consente di finanziare la preparazione e l'esecuzione. I fondi di progetto, oltre ad altri miglioramenti, permettono attualmente un'analisi dei progetti molto più approfondita di quanto non fosse il caso agli inizi degli anni settanta. In particolare, ci si è affidati più sistematicamente che in passato a esperti esterni (università, consulenti privati) per la preparazione e l'esame dei progetti. È opportuno che questa tendenza venga in futuro rafforzata, soprattutto, nonostante l'esistenza di forti strutture istituzionali locali, per quanto riguarda la fase di esecuzione.

Le relazioni economiche private fra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo devono essere intensificate, in particolare nei settori degli investimenti, del commercio e del trasferimento di tecnologia. Le misure economiche e commerciali hanno per l'appunto lo scopo di incoraggiare le imprese private a collaborare con i Paesi emergenti. La cooperazione interviene soltanto a titolo sussidiario e come catalizzatore. Gli ammontari previsti per queste azioni sono perciò relativamente modesti in rapporto ad altre forme d'aiuto svizzero. Diversi progetti sono stati allestiti per migliorare il flusso di informazioni concernenti le opportunità d'investimento e il trasferimento di tecnologie, nonché per mettere in contatto piccole e medie imprese svizzere con potenziali interlocutori dei Paesi in sviluppo. Queste misure d'incoraggiamento bilaterale si rivolgono in primo luogo a Paesi emergenti con un'economia relativamente liberale e un settore privato dinamico, che possono fungere proficuamente da interlocutore (p. es. la Thailandia, l'Indonesia, la Tunisia). Diversi provvedimenti sono stati presi in collaborazione con le istituzioni locali per giungere a un'identificazione più sistematica delle cerchie interessate nel Paese in sviluppo. Anche il fondo di preinvestimento già esistente deve essere modificato per facilitare l'allestimento di progetti concreti d'investimento e migliorare l'opportunità di stabilire contatti diretti tra gli interessati. La creazione dell'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA), un organismo multilaterale destinato a sostenere gli investimenti nei Paesi in sviluppo, potrà completare le attività già intraprese bilateralmente per promuovere gli investimenti e i trasferimenti di tecnologia.

Un'altra attività nel campo delle misure economiche e commerciali è quella del promovimento dell'importazione del mercato svizzero di prodotti provenienti da Paesi in sviluppo. Gli interlocutori interessati sono informati sui possibili sbocchi e messi in contatto con potenziali acquirenti. Oltre a quest'attività d'informazione, vengono finanziati progetti concreti per promuovere lo smercio, concepiti generalmente nella forma di aiuto tecnico per il trasferimento di conoscenze in materia di promovimento delle esportazioni provenienti da Paesi in sviluppo. Dopo un avvio relativamente lento, queste azioni si sono considerevolmente sviluppate negli ultimi anni.

249 Conclusioni sull'efficacia degli strumenti di cooperazione

Diamo un ultimo sguardo ai diversi aspetti che descrivono l'efficacia della cooperazione allo sviluppo. Come valutiamo le esperienze fatte, quali sono le prospettive?

Le condizioni dell'aiuto, concesso di regola senza obbligo di rimborso o d'acquisto di materiale, hanno facilitato una cooperazione libera da considerazioni di convenienza a breve termine.

La gamma di possibilità offerta dagli strumenti a disposizione è soddisfacente nella maggior parte dei settori d'attività. Sotto questo profilo, il rafforzamento

della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario non sembra essere stato frenato nel corso del periodo esaminato dal presente rapporto. Possono essere ulteriormente potenziati gli strumenti atti a stimolare gli investimenti privati che hanno un impatto sulla politica di sviluppo. Dovremo cercare di controbilanciare la nostra assenza dall'ONU e dalle istituzioni di Bretton Woods mediante provvedimenti specifici di coordinamento e altri sforzi per accrescere la nostra influenza.

I gruppi di popolazione direttamente coinvolti da queste attività corrispondono alle priorità stabilite dalla legge. Durante il periodo considerato, la cooperazione svizzera si è ancora occupata principalmente della popolazione rurale. Per i contadini senza terra, i più sfavoriti, esistono soltanto pochi progetti specifici: essi rappresentano una categoria importante – soprattutto in Asia – e senza dubbio la più difficile da raggiungere. Questi progetti devono essere incrementati, anche se la cooperazione allo sviluppo deve tener conto dell'insieme delle strutture per valutare i provvedimenti da prendere; parimenti, le attività specifiche in favore delle donne non corrispondono, su tutti i continenti, all'importanza reale di questo gruppo nel processo di sviluppo. Da ultimo, come nuova prospettiva in questo contesto, la cooperazione allo sviluppo dovrà occuparsi maggiormente della popolazione urbana, visto che nelle città abita la maggior parte degli abitanti di alcuni Paesi emergenti. In futuro, la tendenza verso uno sviluppo sincrono e complementare delle città e delle campagne risponderà al dilemma se privilegiare con le attività di sviluppo esclusivamente i certi urbani o quelli rurali.

Negli ultimi dieci anni, la cooperazione si è sforzata di appoggiare uno sviluppo basato sull'iniziativa delle popolazioni interessate. Questa volontà è confermata sia dell'importanza accordata alle attività di formazione e alla collaborazione fra periti e interlocutori, sia dalla quota minima riservata alle attività di sola produzione. Quest'ultime si sono considerevolmente ridotte nel corso dell'ultimo decennio. L'importanza dei progetti puntuali è diminuita, ma l'esperienza acquisita nella gestione di progetti molto complessi ha portato dei frutti. In avvenire ci sforzeremo d'elaborare progetti più chiaramente definiti, ma nello stesso tempo concepiti in un'ottica più larga. Nel campo della cooperazione tecnica, la formazione continuerà a svolgere un ruolo centrale. In linea generale, incoraggeremo la tendenza, affermata nel corso degli ultimi dieci anni, verso la complementarità e il sostegno reciproco tra i diversi strumenti di cooperazione.

25 I metodi di lavoro della cooperazione allo sviluppo (efficienza)

Indipendentemente dal grado di adeguatezza degli strumenti della cooperazione allo sviluppo per il conseguimento degli scopi prefissati, è opportuno domandarsi se questi strumenti sono stati utilizzati con sufficiente efficacia o se, al contrario, si impongono miglioramenti nei metodi di lavoro.

251.1 Indicatori della qualità del lavoro

Lo scopo ultimo della cooperazione allo sviluppo è di diventare superflua. Per adempiere il mandato assegnatole dalla legge, quello di appoggiare gli sforzi endogeni dei Paesi più sfavoriti, le azioni dovrebbero essere limitate nel tempo. Terminato il periodo di cooperazione, il Paese in sviluppo dovrebbe essere in grado, di regola, di far procedere il progetto senza il sostegno di aiuti esterni. Caratteristica di un progetto di cooperazione ben concepito è che può essere portato avanti dall'interlocutore senza che siano necessarie troppe modificazioni. Questa regola dovrebbe valere come principio di base, salve ben inteso le eccezioni che dovessero rendersi necessarie in singoli casi.

Negli ultimi dieci anni la DSA ha partecipato attivamente a 364 progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario implicanti un onere superiore al milione di franchi svizzeri. Ciò significa che è stata superata la fase di pianificazione (la cui durata differisce di caso in caso), che un credito è stato accordato e che il progetto è entrato nella fase di realizzazione. Di questi 364 progetti, 84 (vale a dire il 23%) sono stati conclusi durante il periodo considerato da questo rapporto. Soltanto in 17 casi il progetto si è rivelato un insuccesso che ha portato all'interruzione dei lavori. In 8 casi l'obiettivo era concepito in modo che la fine del contributo svizzero rappresentasse anche la fine del progetto. Gli altri 59 progetti sono stati portati avanti dal Paese in sviluppo, 41 di essi nella forma iniziale e dallo stesso interlocutore. Da questi dati risulta un grado di continuità eccezionalmente elevato, poiché il 69% dei progetti è stato ripreso secondo il concetto iniziale, sia per quanto riguarda il contenuto, sia per quanto riguarda l'interlocutore incaricato dell'esecuzione.

Lo stesso discorso può essere fatto per i progetti intrapresi dall'UFEE, anche se per la natura delle attività scelte la valutazione deve seguire in parte altri criteri. Per esempio, la valutazione di 33 progetti finanziati da crediti misti giunge alla conclusione che in 28 casi l'installazione e l'utilizzazione degli impianti è soddisfacente. In 4 casi gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti soltanto parzialmente, mentre per un progetto il risultato è stato insoddisfacente. Per quanto riguarda l'aiuto alla bilancia dei pagamenti, 118 forniture su 143 si sono rivelate positive, 13 forniture hanno avuto un'utilità relativa, mentre in 12 casi si è dovuto riconoscere che non erano prioritarie.

Abbiamo cominciato col presentare queste indicazioni sommarie su uno degli aspetti della qualità delle attività di sviluppo al fine di permettere nel capitolo seguente una valutazione più agevole dell'intensità delle attività. Si tratterà di mettere in evidenza la relazione esistente tra la situazione a livello di personale negli ultimi dieci anni e i metodi di lavoro della cooperazione allo sviluppo.

I buoni risultati, menzionati nel capitolo precedente, confermati anche dalle valutazioni, sono stati conseguiti dalla cooperazione allo sviluppo a dispetto del fatto che le spese per collaboratore impiegato alla DSA (coordinatori inclusi) sono aumentati da 1 milione a 3,2 milioni di franchi nel periodo dal 1976 al 1985. All'UFEE queste spese sono passate, tra il 1980 e il 1985, da 1 milione

a 7,3 milioni di franchi. Queste cifre dimostrano l'onere sempre maggiore che grava sugli specialisti della cooperazione allo sviluppo. Il fenomeno è preoccupante poiché genera una tendenza, in effetti già riscontrata nell'ultimo decennio, al decremento della cooperazione tecnica, all'accrescimento del volume dei progetti isolati (anche quest'ultima tendenza è già stata riscontrata negli ultimi dieci anni) e all'accresciuta delegazione delle responsabilità a terzi, che si è delineata almeno nei primi 5 anni del decennio considerato. È tuttavia indubbio che un certo volume dell'insieme delle attività deve essere realizzato direttamente dalle istituzioni responsabili, non fosse altro che per conservare la competenza professionale dei collaboratori. Gli sforzi intrapresi in questa direzione nel corso degli ultimi dieci anni nel quadro della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario hanno portato a un consolidamento della ripartizione delle attività di sviluppo tra i diversi organismi incaricati dell'esecuzione. In futuro si prevede di mantenere per l'essenziale l'equilibrio attuale per quanto riguarda i diversi strumenti (vale a dire la quota dell'aiuto finanziario) e la dimensione media dei progetti.

251.2 Difficoltà caratteristiche sul piano del personale

Le difficoltà che sorgono nel lavoro di attuazione dei progetti rispecchiano la situazione tesa a livello di personale. Per quanto concerne la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario son stati raccolti dati concernenti il periodo considerato in questo rapporto. Da essi risulta che nel 17% dei 364 progetti comportanti un onere superiore al milione di franchi si sono incontrate difficoltà dovute a una mancanza di preparazione. Questa proporzione è rimasta costante e non è stato possibile correggerla nel corso degli ultimi dieci anni. Anche le difficoltà concernenti il personale svizzero si sono mantenute frequenti; il 7% dei progetti ne ha incontrate. È perfino aumentata nel periodo considerato la proporzione di progetti per i quali non erano state sufficientemente studiate da parte svizzera le condizioni socioeconomiche, fenomeno che può essere assimilato a una carenza della preparazione del progetto. Quest'analisi relativamente sommaria conferma che la situazione del personale influisce sulla qualità del lavoro nell'ambito dei progetti.

Pure molto importante è il fatto che la carenza di personale impedisce sovente una riflessione sistematica su determinati problemi. In questo rapporto abbiamo sottolineato più volte – e si tratta di una situazione che si potrebbe definire cronica – che determinati aspetti settoriali o regionali non possono essere studiati in modo abbastanza approfondito. Inoltre, le riforme interne delle attività di cooperazione vengono spesso rinviate a causa del sovraccarico di lavoro. Anche l'abbandono di strade senza uscita richiede la disponibilità di una certa energia. Non può dunque sorprendere che lo studio di certi problemi, comportanti una gran mole di lavoro, quali per esempio la migliore integrazione delle donne nelle attività di sviluppo o la riorganizzazione dei sistemi d'informazione interni, avanzino lentamente. La situazione del personale e i problemi che ne derivano esercita un influsso sull'analisi dei problemi, sulle modalità dell'azione, come pure, in conclusione, sull'orientamento concreto impresso allo sviluppo.

Anche lasciando da parte questo aspetto problematico della discussione sulle modalità operative della cooperazione allo sviluppo, restano ancora da esaminare sufficienti temi molto importanti per l'efficienza delle azioni. A livello del personale si tratta segnatamente:

- della qualificazione e la durata d'impiego dei collaboratori sul campo;
- della collaborazione tra campo e centrale, come pure la valutazione permanente delle esperienze pratiche;
- delle misure per attenuare gli effetti del blocco del personale dell'amministrazione federale, rispettivamente della DSA e dell'UFEE.

Oltre alle capacità professionali, i collaboratori sul campo devono possedere maturità, flessibilità e una reale volontà di impegnarsi a fondo. Queste caratteristiche sono strettamente legate all'età e alle esperienze personali degli esperti. A questo proposito si è potuta chiaramente osservare nel corso degli ultimi dieci anni un'evoluzione in seno al personale della DSA. La media dell'età dei collaboratori sul campo, che nel 1978 era di 33,5 anni, è passata nel 1985 a 38 anni. Una tendenza analoga si delinea per quanto concerne la durata media di servizio, che può essere considerata un criterio di valutazione dell'esperienza e dell'efficacia: nel 1978 questa durata era di 29 mesi, attualmente è di 40,5 mesi.

L'efficienza della cooperazione dipende anche dal fatto che l'esperienza maturata sul campo non venga trasmessa alla centrale soltanto mediante resoconti orali o scritti. La rotazione del personale, molto frequente in seno alla DSA, risponde a questo imperativo. Dal 1976 al 1985, 39 collaboratori e collaboratrici della centrale sono stati assegnati a missioni di più anni in un Paese in sviluppo, per poi far ritorno a Berna una volta terminato il loro compito. Inversamente, i 31 nuovi collaboratori e collaboratrici reclutati dalla centrale nello stesso periodo di tempo hanno sulle spalle 150 anni d'esperienza nei Paesi in sviluppo dell'America latina, dell'Africa e dell'Asia. Inoltre 28 collaboratori e collaboratrici sul campo sono ritornati in Svizzera tra il 1979 e il 1985 per partecipare durante dodici mesi a una valutazione delle proprie esperienze tenutasi presso la centrale della DSA.

In confronto a questi considerevoli movimenti di personale all'interno della DSA, gli scambi con gli altri uffici federali (p. es. con l'UFEE) o con le organizzazioni internazionali sono limitati. Una certa rotazione del personale tra la DSA e i suoi interlocutori favorirebbe cionondimeno la comprensione reciproca e affinerrebbe la percezione delle rispettive realtà. Abbiamo dunque l'intenzione di prendere provvedimenti pratici per promuovere questa mobilità.

Per mantenere il passo, almeno in parte, del notevole aumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo, la DSA si è vista attribuire, nel corso del periodo esaminato, 9 posti in seguito a mutamenti all'interno del DFAE e 12 posti della riserva a disposizione del Consiglio federale. Presso la centrale, un massimo di 15 posti permanenti lasciati vacanti da collaboratori o collaboratrici in missione all'estero può attualmente essere occupato da collaboratori temporanei. Quest'ultimi vengono scelti secondo gli stessi criteri seguiti per i funzionari permanenti della DSA. Nel servizio dell'UFEE che si occupa delle questioni dello

sviluppo il personale è aumentato, nel periodo in esame, da 9 a 11 collaboratori. Nel 1986-1987 due posti a disposizione del Dipartimento federale dell'economia pubblica sono stati liberati a favore di questo servizio.

La politica di reclutamento che dà le priorità all'esperienza ha portato con sé un certo livellamento nella struttura degli effettivi della centrale della DSA. Il 57% dei collaboratori e delle collaboratrici che occupano funzioni operative di rotazione fanno parte del gruppo d'età che va dai 35 ai 45 anni. Nel servizio dell'UFEE che si occupa delle questioni dello sviluppo, l'età media dei collaboratori è di 42 anni. Negli anni a venire, bisognerà sforzarsi di creare un miglior equilibrio tra le varie classi d'età.

Per quanto riguarda le nuove leve, la situazione non presenta per il momento alcun problema. Numerosi collaboratori sul campo possiedono le qualifiche per rivestire in seguito funzioni più importanti. I corsi universitari appoggiati dalla cooperazione svizzera (NADEL, EPFL, IUED) sono ben frequentati. L'interesse suscitato dalle questioni dello sviluppo e della cooperazione è abbastanza vasto. Nessuna modificazione si rende necessaria in questo campo. Diversi istituti e cattedre universitarie offrono inoltre agli studenti interessati la possibilità di familiarizzarsi con le questioni che concernono i Paesi in sviluppo, sotto il profilo culturale, economico, sociale o tecnico, permettendo loro, nel contempo, di porre le basi per la carriera professionale futura.

253 Ripartizione e organizzazione del lavoro

253.1 Ripartizione delle attività di sviluppo tra i diversi organismi incaricati dell'esecuzione

L'esame dei metodi adottati dalla cooperazione allo sviluppo deve anche occuparsi della ripartizione del lavoro fra gli organismi incaricati dell'esecuzione dei progetti. In quest'ottica descriveremo, nei capitoli seguenti, gli sforzi intrapresi per un'organizzazione più efficace dell'attività.

Ogni azione della cooperazione svizzera si compone di un insieme di processi e di attività che possono essere totalmente o parzialmente distribuiti tra più organismi esecutori: ci si può affidare a organizzazioni svizzere, internazionali o, ogni qual volta è possibile, a organizzazioni locali. Certamente, la responsabilità per l'azione rimane all'autorità federale originariamente incaricata. Nulla impedisce tuttavia di delegare l'esecuzione diretta di determinati compiti a organismi meglio attrezzati per risolverli. Questi organismi esecutori non si caratterizzano tanto per gli strumenti di cooperazione utilizzati - in definitiva si tratta per lo più sempre degli stessi - quando per il fatto che dispongono di specialisti con determinate esperienze in certi settori, quali per esempio la formazione professionale o la selvicoltura.

Altre organizzazioni presentano il vantaggio di essere specializzate per determinate regioni geografiche. Altre ancora, come le istituzioni che agiscono nel settore privato, sono atte in virtù del loro statuto a instaurare contatti con organizzazioni locali o con certi gruppi di popolazione del Paese in sviluppo. Infine, i progetti di dimensioni molto grandi o molto piccole pongono esigenze diffe-

renti alle organizzazioni riguardo al personale e alle attrezzature, ciò che porta a sua volta a una specializzazione. In questo caso la scelta dipende soprattutto da considerazioni d'efficienza e dovrà privilegiare l'organizzazione, l'istituzione, l'opera d'aiuto, la missione o l'impresa privata più adatta a realizzare l'azione prevista.

Gli organismi esecutori (in %)

Tavola 20

	Numero dei progetti	Oneri (in %)		
		1976-80	1981-85	1976-85
<i>Cooperazione bilaterale</i>				
DSA/UFEE	40	28	30	29
Imprese private svizzere	1	1	1	1
Opere d'aiuto svizzere	19	12	14	13
Istituzioni pubbliche svizzere	5	3	3	3
Organizzazioni delle NU	13	8	6	7
Istituzioni finanziarie internazionali ..	5	5	10	9
Altre organizzazioni internazionali ..	7	3	4	4
NGO locali	5	1	3	2
<i>Cooperazione multilaterale</i>				
Organizzazioni delle NU	3	16	13	14
Istituzioni finanziarie internazionali ..	2	23	16	18
Totale	100	100	100	100
Numero dei progetti	493			
Impegni (in mio di fr.)		1171	2508	3679

Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

Punto di partenza in tutte le questioni di ripartizione del lavoro è l'obiettivo della futura attività di cooperazione. Quote e modi di ripartizione non possono da soli modificare i problemi dello sviluppo. Al contrario, delle disposizioni troppo rigide metterebbero in dubbio l'efficienza della scelta tra i diversi organismi esecutori e il significato stesso della precitata ripartizione del lavoro.

Se esaminiamo la ripartizione nel periodo considerato in questo rapporto delle attività in funzione degli organismi esecutori, possiamo osservare alcune modificazioni. Il volume dei crediti accordati all'intera cooperazione allo sviluppo è passato da 1,17 miliardi di franchi nel corso della prima metà del decennio, a 2,51 miliardi di franchi nel corso della seconda. Nello stesso periodo, la proporzione di progetti attuati direttamente dai servizi federali rispetto al volume totale è aumentata dal 28 al 30%, quello delle opere d'aiuto private dal 12 al 14% e quella delle organizzazioni non governative del Paese in sviluppo dall'1 al 3%. La proporzione di risorse attribuite alle organizzazioni delle Nazioni Unite è invece diminuita dal 24 al 19%, mentre quella delle istituzioni multila-

terali di finanziamento dal 28 al 26%. Questi dati comprendono i progetti d'aiuto associato. dodis: ch/57023

La modesta quota di progetti attuati da imprese private (in media l'1% dei crediti nel periodo 1976-1985) rischia di indurre in errore quanto al ruolo effettivamente svolto dall'economia privata nelle azioni di cooperazione allo sviluppo. Il settore privato è, al contrario, preso ampiamente in considerazione in altre forme di cooperazione. La maggior parte delle valutazioni è infatti affidata a imprese private, come pure la valutazione permanente (monitoring) dei grandi progetti. Da ultimo, l'economia privata svolge il ruolo di sottomandatario, sia in modo diretto partecipando alla realizzazione di progetti svizzeri, sia indirettamente, eseguendo i mandati di istituzioni multilaterali. Il volume delle spese effettuate in Svizzera a titolo di cooperazione allo sviluppo viene stimato in 3 miliardi di franchi per il periodo dal 1980 al 1985 (su un totale dell'aiuto pubblico di 3,2 miliardi), ai quali si aggiungono le spese della Banca mondiale, che ammontano a 2,2 miliardi (cfr. tavola 21).

Tavola 21

Stima delle ricadute dell'aiuto pubblico allo sviluppo sull'economia svizzera
(in mio di fr.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Apporti pubblici svizzeri allo sviluppo	412	453	490	574	616	681
Spese indotte in Svizzera	337	419	492	546	555	629
inoltre:						
Spese in Svizzera da parte del gruppo della Banca mondiale	214	225	301	306	441	683

Fonte: stime DSA

È arduo desumere una tendenza fondandosi su questi dati, poiché i contributi vengono accordati irregolarmente e spesso sotto forma di consistenti crediti puntuali. Verosimilmente si sta delineando una polarizzazione più accentuata dei progetti: si moltiplicano le piccole azioni, che con modeste risorse si concentrano su un'attività di consulenza, mentre un numero crescente di progetti relativamente grandi è affidato a organizzazioni multilaterali o realizzato con la collaborazione di quest'ultime. Questa è un'interpretazione possibile dei dati, che dovrebbero tuttavia essere analizzati in modo più profondo. La tendenza potrebbe rispecchiare la carenza di personale, ma anche risultare da un adattamento ai cambiamenti intervenuti nella problematica dello sviluppo; da un canto le crisi globali causate dalle carestie nella regione del Sahel e dall'indebitamento hanno indotto i Paesi e le organizzazioni multilaterali a unire le forze in azioni coordinate, d'altro canto i progetti d'aiuto sono portati avanti in modo più concentrato e facendo ricorso a mezzi finanziari meno importanti.

La ripartizione delle azioni fra i differenti organismi esecutori sembra oggi, dopo dieci anni di attività nel quadro della legge sulla cooperazione allo sviluppo, ben definita. Le opere assistenziali, come pure le organizzazioni e istituzioni multilaterali intraprendono azioni in Stati e settori, oppure in determinate attività o a favore di determinati gruppi di beneficiari, per svolgere le quali sono più attrezzate e possiedono maggiore esperienza. L'evoluzione degli ultimi anni procede verso una stabilizzazione della quota di partecipazione rispettiva dei diversi esecutori bilaterali e multilaterali, pubblici e privati. Dovremo per contro accordare in futuro una maggior importanza - viste le capacità crescenti dei Paesi beneficiari - alla cooperazione con le istituzioni locali.

253.2 Forme delle delegazioni

Il ruolo degli organismi esecutori rispecchia l'evoluzione delle forme di cooperazione: i contratti in regia passano dal 12% (1976-1980) al 15% (1981-1985) del totale degli oneri, i contributi ad azioni speciali aumentano fortemente (dal 21 al 33%), mentre i contributi generali alle organizzazioni multilaterali diminuiscono in modo massiccio (dal 42 al 30%). Da un lato si accresce la proporzione del volume totale affidato ad altre istituzioni, d'altro lato, tra le attività realizzate da terzi, si constata un'evoluzione verso forme che permettono ai servizi responsabili dell'amministrazione federale un controllo diretto ed esclusivo. Queste tendenze osservate nel corso dei dieci anni considerati da questo rapporto si inquadrano perfettamente nella ricerca di una maggiore efficienza dei metodi di lavoro.

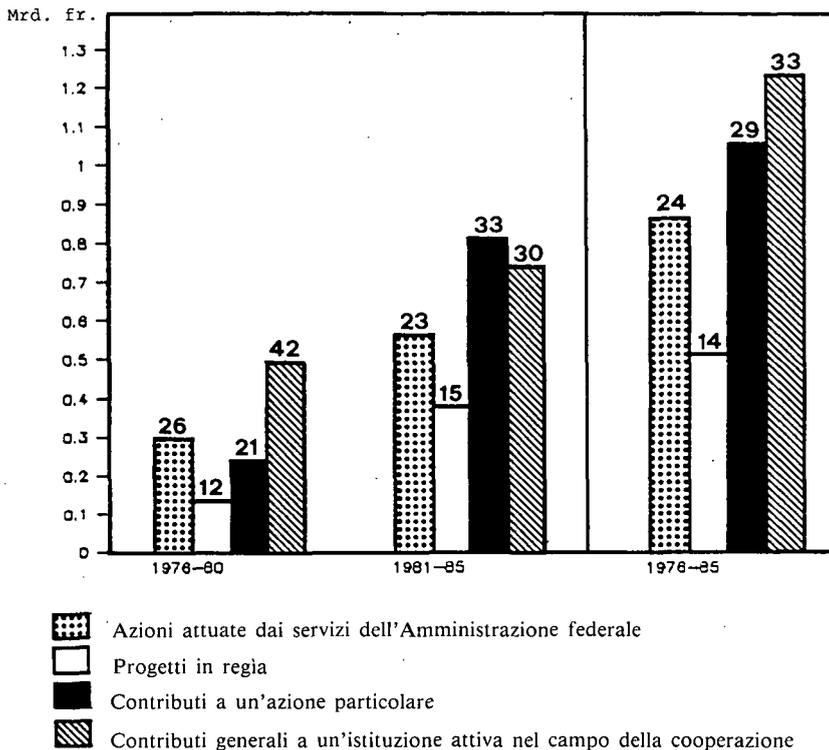
253.3 Relazioni con altri progetti

In questi sforzi per rendere più efficiente il lavoro, quale ruolo svolgono la messa a frutto e la diffusione delle esperienze acquisite in altri progetti? L'esame dei 364 progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario già menzionato ha mostrato che la maggior parte di essi è in relazione più o meno stretta con altri progetti; solo il 4% funziona in maniera completamente indipendente. I progetti di uno stesso settore, vale a dire quelli le cui attività perseguono gli stessi obiettivi o ricorrono alle stesse tecniche, incidono l'uno sull'altro. Queste relazioni vengono strette su una base professionale e, sovente, personale tra i responsabili dei progetti e gli esperti. Lo sfruttamento già nello stadio della pianificazione delle esperienze in materia di organizzazione è meno frequente che nel campo della tecnica e delle installazioni. Le esperienze personali e professionali dei collaboratori occupati nei vari settori geografici, nonché quelle dei coordinatori ed esperti che operano sul campo, incidono sulle riflessioni fatte in occasione dell'elaborazione dei programmi per un Paese. È facile distinguere, nei programmi per Paese dell'ultimo decennio, influssi di questo tipo, spesso legati a inclinazioni personali. È evidente che un certo margine di manovra è necessario all'interpretazione dei compiti prioritari in un Paese. L'impegno personale dei collaboratori è inoltre uno dei presupposti per affrontare con profitto i progetti. Tuttavia sembra diventare sempre più indispensabile un lavoro che si fondi su analisi più sistematiche e più ampie delle attività già svolte.

Tanto più che l'allestimento di programmi nazionali, iniziatosi al termine dei dieci anni considerati nel rapporto, ha posto al centro delle attività di pianificazione il problema della connessione di progetti individuali con programmi generali.

Tavola 22

Modalità della cooperazione (in miliardi di franchi e in %)



Fonte: inchiesta per il rapporto decennale

253.4 Relazioni nell'amministrazione (DSA/UFEE, centrale/campo)

La struttura amministrativa interna della cooperazione allo sviluppo è stata modificata in diverse tappe nel corso degli ultimi dieci anni. In primo luogo, bisogna ricordare la creazione di uffici di coordinamento che, in ogni Paese di concentrazione d'aiuto, svolgono il ruolo di posto amministrativo esterno della centrale. Questi uffici erano 5 nel 1976, 19 nel 1985. In secondo luogo, una serie di misure è stata messa in atto nel settore della gestione finanziaria, quali il decentramento parziale del servizio di revisione dei conti, la creazione di un

servizio interno d'ispettorato delle finanze della DSA e di un Comitato d'amministrazione finanziario, incaricato di elaborare linee direttive in materia finanziaria. In terzo luogo, il servizio dell'UFEE incaricato delle questioni dello sviluppo ha intrapreso azioni di cooperazione allo sviluppo elaborando provvedimenti di politica economica e commerciale. Contemporaneamente è stato creato in seno alla direzione dell'UFEE un posto di delegato per le questioni Nord-Sud. Da ultimo, verso la fine del periodo considerato in questo rapporto, è stata allargata la struttura amministrativa della DSA con la creazione di due nuovi posti di direzione, sono state ridefinite le competenze in materia di programmi e di singoli progetti e sono stati affiancati alle sezioni operative geografiche servizi d'appoggio settoriali. Pure recentemente sono stati precisati i confini tra cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario. Le modificazioni precedenti sono così ben integrate nella struttura della cooperazione allo sviluppo che non si potrebbe immaginarne la mancanza. In generale, le modificazioni recenti sembrano dare buoni frutti, anche se certune sono state introdotte da poco tempo e devono ancora dimostrare la loro efficacia.

La situazione è soddisfacente per quanto riguarda i rapporti tra campo e centrale, tra coordinatori o esperti nel Paese in sviluppo, come pure tra i collaboratori all'interno della DSA, dell'UFEE o degli organismi esecutori. La ripartizione del lavoro tra la centrale (DSA, UFEE) e il campo non può essere priva di complicazioni, data la complessità e la diversità dei compiti. Non esistono per il momento studi dettagliati riguardo alle relazioni tra i differenti servizi quanto all'utilizzazione dei diversi strumenti di cooperazione. Ma, di regola, si può affermare che l'accordo è migliore laddove la relazione o l'interscambio di personale è regolare (dal campo alla centrale, dalla centrale agli organismi di regia, ecc.). Questo è segnatamente il caso per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario imperniati su singoli progetti.

Queste considerazioni portano alla luce tre elementi dei quali sarebbe auspicabile tenere conto. Innanzitutto, sono opportune concezioni meglio definite, che mettano in relazione l'insieme dei progetti della cooperazione svizzera con la situazione di un Paese, in modo che i diversi servizi presso la centrale e sul campo possano parlare la stessa lingua. In secondo luogo devono essere definite responsabilità più chiare per i coordinatori per quanto concerne l'impiego di tutti gli strumenti della cooperazione nei Paesi di concentrazione. Da ultimo, è necessaria una migliore integrazione o l'opportunità di interscambi di personale fra i servizi che, nelle differenti direzioni e dipartimenti, si occupano della cooperazione allo sviluppo.

L'elaborazione di programmi nazionali dovrà in futuro essere coordinata con l'attività dell'UFEE e le capacità della centrale di compiere un'analisi economica globale dovrà essere rafforzata: delle misure sono state prese a questo scopo al termine del periodo considerato dal presente rapporto. In occasione dell'ultimo seminario per i coordinatori, è stato introdotto un disciplinamento che precisa i loro compiti e le loro competenze nelle attività dell'UFEE e dell'aiuto umanitario.

L'organizzazione pratica del lavoro alla centrale esige, secondo l'ordinanza vigente, una stretta collaborazione tra i dipartimenti, che, a sua volta, presuppone un buon coordinamento, visto che le competenze sono in parte le stesse.

Questo non è soltanto il caso della collaborazione fra DSA e UFEI, ma anche le relazioni tra quest'ultimi servizi e altri Uffici federali, quali l'U-FIAML (per l'OIT), l'Ufficio federale della salute pubblica (per l'OMS) o l'Ufficio federale dell'ambiente (per il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente).

Le esperienze degli ultimi dieci anni hanno mostrato che l'interdipendenza deve essere accresciuta, per ottenere un'efficacia ottimale.

253.5 La ricerca

Il promovimento della ricerca rientra tra i compiti della cooperazione allo sviluppo. Nel corso del periodo esaminato, accanto al promovimento di numerose istituzioni multilaterali di ricerca, quest'obiettivo è stato perseguito tramite l'affidamento a singole università e servizi di ricerca di centinaia di mandati concernenti problemi particolari dello sviluppo. Tutte le possibilità di ripartire il lavoro tra la ricerca e l'amministrazione vengono messe a frutto. Una valutazione di queste relazioni è in corso. Essa si potrà eventualmente concretare in una concentrazione su un numero più limitato di istituti di ricerca, che riceveranno mandati più importanti. Quello che manca da parte svizzera sono i servizi di ricerca capaci di compiere studi più estesi, senza per questo arrivare al limite delle proprie capacità. L'allargamento delle relazioni a lungo termine è il presupposto per una migliore valorizzazione della ricerca quale fonte d'efficienza, d'efficacia e di pertinenza della cooperazione allo sviluppo.

254 Pianificazione e valutazione

254.1 Definizioni in materia di pianificazione e di valutazione

L'efficienza degli strumenti a disposizione deve inevitabilmente essere misurata in funzione del compito specifico che la cooperazione allo sviluppo deve adempiere. L'obiettivo viene preparato e pianificato, l'attività che ne risulta valutata. Pianificazione e valutazione sono processi collegati fra di loro. La valutazione dei progetti permette di trarre conclusioni sulla pianificazione, come abbiamo fatto nei capitoli concernenti l'efficacia (cap. 24) e la pertinenza (cap. 25) della cooperazione allo sviluppo. Qui di seguito esamineremo i metodi di pianificazione e i processi di valutazione quali presupposti per l'efficienza del lavoro.

Meglio verrà studiata la situazione di partenza, i gruppi di popolazione beneficiari, il contenuto dei progetti, nonché le possibilità di successo, più sarà facile definire i compiti e, nel limite del possibile, quantificabili. In un secondo tempo sarà pure più facile valutare l'efficienza del progetto. Esistono senza dubbio in tutti i settori della cooperazione allo sviluppo progetti per i quali la relazione fra obiettivi e mezzi è facilmente quantificabile. Un elemento tuttavia interviene a rendere più complicata questa relazione: le strutture sociali. Bisognerebbe infatti sviluppare le strutture sociali in una direzione precisa, parallelamente all'impiego dei mezzi della cooperazione. Per esempio può sembrare

semplice pianificare la costruzione di sili per il grano e realizzare quest'obiettivo nel modo più efficace. Tuttavia le esigenze che la pianificazione deve tenere in debito conto sono in questo caso anche il fatto che nella costruzione dei sili deve essere impiegata la maggior quantità di manodopera possibile, da un lato, e la necessità di creare un sistema di cooperative che disciplini l'utilizzazione dei sili, dall'altro. Inoltre le tappe successive della realizzazione di un progetto possono, secondo le circostanze, dipendere dai risultati ottenuti in partenza o dal contesto sociale. È raro che quest'ultimo sia sufficientemente conosciuto già all'inizio; ciò significa che l'azione può essere studiata e pianificata a fondo soltanto quando viene attuata.

Per questo motivo capita spesso che nella fase iniziale del progetto (dopo la fase di identificazione e di pianificazione) si ricorra a forme di monitoring o di controllo, che permettono di ottenere valutazioni nel corso dell'attuazione dei progetti e di pianificare le fasi seguenti. Queste forme non devono essere confuse con le valutazioni effettuate alla fine di ogni fase o alla fine del progetto stesso: si tratta qui di esami critici che non prendono in considerazione soltanto i risultati o le conseguenze non previste delle azioni, ma studiano anche i processi di pianificazione e di monitoring dei progetti stessi. Nelle questioni di politica dello sviluppo, viene utilizzato sempre lo stesso quadro di riferimenti, sia per le diverse tappe di elaborazione e di controllo dei progetti, sia per le forme di valutazione. Esiste tuttavia una differenza d'ordine istituzionale: presso la DSA, l'identificazione, la pianificazione e la realizzazione delle azioni sono di competenza delle sezioni operative, mentre un servizio indipendente è responsabile della valutazione. Una simile ripartizione dei compiti non è invece possibile presso il servizio dell'UFEE incaricato delle questioni dello sviluppo, poiché il numero dei collaboratori è troppo scarso.

Qui di seguito opereremo una separazione tra identificazione, pianificazione e monitoring dei progetti da una parte e le diverse forme di valutazione dall'altra. Non terremo invece conto delle diverse forme possibili di controllo delle attività, che possono consistere in misure prese dalle autorità federali stesse o in controlli effettuati nell'ambito della sorveglianza parlamentare. Si tratta in effetti, dato il loro carattere, di mezzi di controllo esterni e non di strumenti di gestione, anche se rivestono un grande significato per la direzione generale della cooperazione allo sviluppo.

254.2 Identificazione e pianificazione di progetti

Nel corso dei dieci anni considerati in questo rapporto, le proposte di crediti, presentate separatamente per ogni azione, hanno costituito la base per le decisioni del Consiglio federale come pure per l'approvazione di un progetto da parte dei direttori della DSA e dell'UFEE. Ogni proposta di credito deve dimostrare che i provvedimenti auspicati corrispondono effettivamente alle prescrizioni della legge sulla cooperazione e ai bisogni prioritari del Paese in sviluppo. Queste misure devono inoltre essere tecnicamente realizzabili e fondarsi su conoscenze professionali disponibili in Svizzera. Questi principi generali hanno dato luogo, secondo il tipo di progetto, di interlocutore o di organismo di regia responsabile, a descrizioni più o meno dettagliate.

Nel caso di progetti cofinanziati o di provvedimenti d'aiuto associati, le proposte di credito hanno potuto ampiamente appoggiarsi (in quasi il 30% dei casi) sulle analisi uniformate delle organizzazioni interlocutrici. Per un altro quarto di azioni, la cui realizzazione era affidata a organizzazioni private, ci si è fondati soprattutto su direttive generali stabilite negli accordi programmatici, oltre che su indicazioni supplementari riguardo la distribuzione settoriale o geografica. Nel caso di progetti eseguiti direttamente dalla DSA o dall'UFEE (40%), ogni proposta di credito comprende pure una presentazione delle tappe previste nello sviluppo del progetto, dei mezzi necessari e del bilancio di previsione che ne risulta. Per certi settori sono stati elaborati documenti unificati per facilitare la decisione (p. es. sotto forma di elenchi di criteri o di linee direttive per il settore). In altri settori il volume degli studi preliminari è proporzionale al costo delle misure previste. Bisogna rilevare che criteri di decisione unificati che oltrepassano i criteri generali esistono soltanto per taluni settori d'attività. La molteplicità quanto ai generi di progetti, riscontrabile soprattutto nel settore della cooperazione tecnica ma anche nel campo delle misure di politica commerciale, costituisce senza dubbio l'ostacolo principale a una sistematizzazione delle basi di decisione. L'unificazione dei criteri di decisione, quale esiste per esempio presso le banche di sviluppo multilaterali, è inimmaginabile per certi settori d'attività della DSA e dell'UFEE. Per taluni generi di progetti, tuttavia, la formulazione di criteri sul piano quantitativo deve essere proseguita (analisi costi-benefici, criteri formali per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto di un progetto). Il promovimento di nuovi metodi di pianificazione, introdotto da poco, sarà portata avanti nei corsi di formazione interni (pianificazione secondo gli obiettivi).

L'elaborazione intrapresa verso la fine del decennio considerato in questo rapporto di programmi nazionali per le attività di cooperazione della DSA nei Paesi di concentrazione rappresenta un primo passo verso un rafforzamento della coerenza tra i vari progetti realizzati. Prevediamo in futuro di includere in questa pianificazione non soltanto la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, ma anche i provvedimenti d'aiuto alla bilancia dei pagamenti e i crediti misti. Le attività al di fuori dei Paesi di concentrazione dovranno essere strutturate in modo analogo.

254.3 La valutazione permanente dei progetti (monitoring)

Nel corso dell'esecuzione ogni progetto è sottoposto a controlli interni. I progetti più grandi prevedono piani d'esecuzione divisi in fasi, con una descrizione chiara di ogni tappa. Per un quarto dei 364 progetti di cooperazione tecnica dell'ultimo decennio esiste una valutazione permanente esterna al progetto e per il 15% un sostegno esterno puntuale. Nel 20% dei casi, i sistemi di controllo sono integrati nel progetto stesso e forniscono i dati di base per l'elaborazione delle fasi ulteriori. Evidentemente questo tipo di strumenti è utilizzato essenzialmente per i progetti più ambiziosi. Questi metodi di controllo sono stati tutti rafforzati nel corso degli ultimi dieci anni, anche se per nessuno di essi è stato ancora stabilito quale proporzione debbono rappresentare sull'insieme dei progetti.

Presso la DSA come presso l'UFEE, la valutazione vera e propria dei progetti avviene al termine di una fase o dell'intero progetto ad opera di periti indipendenti esterni all'amministrazione. All'incirca la metà delle attività di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario è stata controllata tra il 1976 e il 1985. Il centinaio di rapporti pubblicati costituiscono una delle basi per approfondire le concezioni e le metodologie della DSA. Per quanto riguarda l'UFEE, 4 crediti misti, 2 aiuti alla bilancia dei pagamenti e 8 misure di promovimento del commercio e dell'industria sono stati sottoposti a questo esame. Questi dati dimostrano come sia viva la coscienza della necessità di far valutare le azioni da periti esterni. Sia alla DSA sia all'UFEE la scelta dei progetti da sottoporre all'esame viene effettuata di anno in anno sulla base di consultazioni interne. Non esistono tuttavia per il momento criteri definitivi in proposito. In altri termini, benché i risultati della valutazione siano molto ricercati e utilizzati dai servizi competenti e dai responsabili dei progetti, ci si può domandare se una procedura di selezione più sistematica non sarebbe atta a dare impulsi ancora più forti per accrescere l'efficacia interna delle azioni. D'ora in poi, la DSA baderà a che le attività di valutazione rispecchino meglio la ripartizione geografica e settoriale dei progetti.

255 Conclusioni concernenti i metodi di lavoro

I problemi constatati a livello di personale si ripercuotono sui metodi di lavoro. Questa situazione limita le possibilità di cercare nuove vie di cooperazione allo sviluppo. D'altro canto è possibile migliorare il funzionamento dell'amministrazione accrescendo la mobilità del personale all'interno dei dipartimenti e tra le organizzazioni di cooperazione. Dobbiamo mirare a una struttura più equilibrata del personale. La ripartizione del lavoro, decisa dalla DSA e dall'UFEE secondo criteri d'efficienza, non dovrebbe essere limitata da quote predeterminate e invariabili. La ripartizione tra le varie istituzioni pubbliche, private, bilaterali e multilaterali dei Paesi donatori si è stabilizzata. È stato rafforzato il ruolo svolto dai governi e dalle organizzazioni private dei Paesi emergenti. È questa una tendenza che deve pure servire come filo conduttore per il futuro. La divisione del lavoro all'interno dell'Amministrazione federale esige in particolare un più stretto coordinamento tra gli Uffici federali (cfr. l'esposizione nel cap. 32). Un primo passo in questa direzione è stato fatto chiarendo, mediante nuove linee direttive valide per i Paesi di concentrazione, le competenze per quanto concerne l'attuazione efficiente e coordinata di tutti gli strumenti di cooperazione nel Paese in sviluppo. Da ultimo, l'evoluzione delle condizioni locali rende necessari nuovi criteri di decisione per la pianificazione dei progetti, da sottoporre alla valutazione di esperti esterni.

3 La legge sulla cooperazione allo sviluppo: contenuto e contesto

Nei capitoli precedenti abbiamo esaminato le attività intraprese nell'ultimo decennio sulla base della legge federale sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto

umanitario internazionali. Nel corso dell'esposizione la legge è stata più volte citata. Essa rende possibili le attività presentate in questo rapporto, ma il suo articolo 6, che enumera le forme di cooperazione, ne fissa nel contempo i limiti.

La politica di sviluppo, oltre alla cooperazione allo sviluppo in senso stretto, comprende numerosi settori d'attività di diversi Uffici federali, che svolgono un ruolo importante nel contesto delle forme e delle prospettive della politica di cooperazione. Intendiamo parlare anche di queste importanti e necessarie relazioni tra i differenti Uffici federali, dato che la politica di sviluppo va al di là della «semplice» cooperazione allo sviluppo.

La politica di sviluppo della Confederazione si inserisce a sua volta in un contesto più ampio, nel quale le istanze politiche, le associazioni private, le altre istituzioni pubbliche, ma anche le cittadine e i cittadini svizzeri hanno un ruolo da svolgere. Vogliamo esprimerci su qualcuno almeno dei rapporti tra la politica di sviluppo e questo contesto.

Cominceremo da qualche riflessione sulla legge e sulla relativa ordinanza. Esamineremo quindi gli aspetti significativi dell'attività di altri servizi federali che influiscono sulla cooperazione allo sviluppo. Da ultimo tratteremo su un piano generale la posizione che la politica di sviluppo occupa nel nostro Paese.

31 Conseguenze a livello di contenuto della legge e della relativa ordinanza

All'inizio di questo rapporto abbiamo già mostrato che la legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, come qualsiasi altro testo legislativo, possiede radici storiche a partire dalle quali è possibile comprendere determinate disposizioni particolari e interpretarle. Ciò vale soprattutto per gli obiettivi e le forme della cooperazione allo sviluppo. Bisogna tuttavia sottolineare che, nonostante la notevole evoluzione della problematica dello sviluppo nel corso dell'ultimo decennio, né i principi sanciti dalla legge, né il modo di procedere, né gli scopi e le forme della cooperazione sono stati messi in dubbio. Il testo di legge continua a fornire un quadro concettualmente chiaro ed efficace della cooperazione.

In particolare, la legge non stabilisce per esempio limiti restrittivi per quanto riguarda le forme che la cooperazione può assumere, consentendole così di evolvere. Essa permette segnatamente un rafforzamento della collaborazione con i Cantoni e i Comuni, come pure l'instaurarsi di relazioni con gli enti assistenziali privati e un migliore sfruttamento delle conoscenze ed esperienze del settore privato. Le autorità responsabili della cooperazione allo sviluppo devono utilizzare al meglio questi strumenti. Per quanto riguarda gli scopi, la suddivisione in una parte generale (art. 5 cpv. 1) e in una parte speciale (art. 5 cpv. 2) permette di mantenere la flessibilità necessaria per affrontare nuovi problemi nella definizione delle priorità della cooperazione. Le concezioni sono state adeguate nel corso dei dieci anni considerati in questo rapporto all'evoluzione dei problemi e delle strategie di sviluppo. Queste modificazioni, quali per esempio la maggior importanza attribuita al ruolo della donna nel processo di sviluppo o i provvedimenti nel campo dell'urbanizzazione che completano le

nuove misure per lo sviluppo delle zone rurali, sono possibili nel quadro della legge. A nostro avviso, anche senza cambiamenti, la legge può continuare, sia nella sua parte generale che in quella concernente le attività di cooperazione (cap. 1 e 2), a servire da base per la futura attività di cooperazione.

32 Conclusioni concernenti gli aspetti di politica di sviluppo delle attività di altri servizi federali

Sempre più frequentemente problemi di politica di sviluppo, e quindi di politica estera, compaiono in settori disparati quali l'indebitamento internazionale, la politica mondiale degli investimenti e delle strutture, gli scambi commerciali, il problema delle risorse naturali, la distruzione dell'ambiente a livello intercontinentale, l'afflusso di rifugiati e di richiedenti l'asilo. È opportuno che gli aspetti di politica di sviluppo presenti nei settori menzionati vengono esaminati e, quando necessario, tenuti maggiormente in considerazione e in modo più coordinato. Non si tratta soltanto di ridefinire certe competenze ora attribuite in modo disordinato o di evitare talune perdite d'efficacia dovute a sovrapposizioni nell'attività dei servizi. Si tratta piuttosto di continuare ad ampliare i modi e le opportunità d'azione del nostro Paese (sotto il profilo politico, economico e culturale) nei confronti del Terzo mondo, in modo che corrispondano, da un canto ai bisogni dei Paesi in sviluppo e, d'altro canto, ai nostri interessi a lungo termine e al nostro alto grado di interdipendenza. Questo compito rappresenta una delle sfide più importanti per il nostro Paese in materia di politica estera.

In quest'ottica vanno ripensate non soltanto le prospettive della politica economica estera, ma anche quelle della politica agricola, delle prescrizioni sugli stranieri, della politica d'asilo, dell'ambiente e della sanità, della regolamentazione nel campo del trasferimento di tecnologie e dei diritti relativi ai brevetti. I fondamenti per questa riflessione devono essere ancora in parte elaborati dalla ricerca. Anche la politica culturale e d'informazione della Svizzera non favorisce sufficientemente l'incontro con le diverse culture del Terzo mondo: l'importanza di questo confronto diventerà a lungo termine fondamentale perché Svizzeri e Svizzeri possano acquisire coscienza della propria identità.

L'ordinanza sulla cooperazione internazionale e l'aiuto umanitario del 12 dicembre 1977 (RS 974.01) stabilisce il quadro istituzionale per l'esame dei problemi concernenti la politica dello sviluppo e la collaborazione tra gli Uffici. Il Comitato interdipartimentale di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali (CICASA) non è mai stato utilizzato nei dieci anni dalla sua creazione. Gli Uffici responsabili devono chiarire i problemi di coordinamento esistenti. Nelle questioni fondamentali, il CICASA può presentare proposte al Consiglio federale. Il CICASA agirà in questa direzione.

33 Conseguenze per quanto riguarda il contesto della politica di sviluppo

Siamo inoltre convinti che una migliore consapevolezza della politica di sviluppo nelle relazioni estere dei servizi federali eserciterà effetti benefici sugli

altri settori esterni alla Confederazione. Soltanto in questo modo dodis.ch/57023 svegliare nella popolazione svizzera la comprensione per i grandi problemi di sviluppo del pianeta. Soltanto così gli elementi di politica di sviluppo acquisiranno l'importanza che essi meritano nell'ambito delle attività dell'economia privata. Sottolineamo che i settori pubblici e privati hanno entrambi un interesse comune all'istituzione di misure complementari in questo campo. Pensiamo per esempio agli organismi privati di promozione dell'economia e del commercio, che possono svolgere un ruolo molto importante per i Paesi in sviluppo. Analogamente, le agenzie svizzere e internazionali di cooperazione informano l'economia privata dell'indizione di gare d'appalto e garantiscono così un'attribuzione dei mandati conforme alla pratica corrente nel mondo degli affari. Da parte loro, le imprese possono adattare i propri investimenti alle esigenze dello sviluppo, senza per questo trascurare i propri interessi. La Confederazione, dal canto suo, promuove le attività degli investitori svizzeri attraverso le sue rappresentanze diplomatiche e l'adesione alla MIGA, nonché attraverso altri provvedimenti di politica economica. Nell'ambito commerciale, l'economia privata potrebbe contribuire a migliorare le condizioni internazionali del lavoro, compito che riveste particolare importanza per la politica di sviluppo. Da parte sua, la Confederazione difende da tempo gli interessi delle imprese svizzere nelle negoziazioni internazionali, impegnandosi nella ricerca per i prodotti svizzeri di nuovi mercati nei Paesi in sviluppo. Infine, se le banche mettono a disposizione il mercato finanziario per i prestiti delle grandi organizzazioni multilaterali di sviluppo, quest'ultime offrono agli investitori svizzeri opportunità di collocamento dei capitali tra le più sicure. L'atteggiamento del sistema bancario internazionale, nel quale le banche svizzere ricoprono un ruolo non trascurabile, è un elemento determinante per le prospettive di sviluppo e l'attuazione di una politica strutturale sana nei Paesi fortemente indebitati. A lungo termine, i successi della politica di sviluppo creano a loro volta le condizioni per futuri investimenti da parte di banche internazionali.

Dappertutto è avvertibile la convergenza di interessi tra settore pubblico e privato in materia di politica di sviluppo. Come la Confederazione si sforza di promuovere l'interesse comune, l'economia privata deve, nel suo interesse a lungo termine, tener conto nelle sue attività degli aspetti di politica di sviluppo. Da parte nostra cercheremo di sostenere più risolutamente i provvedimenti atti a promuovere il dialogo tra l'amministrazione e il settore privato riguardo a tali opportunità.

4 La politica svizzera di cooperazione allo sviluppo: uno sguardo sul futuro

Questo rapporto sui dieci anni di attività nel quadro della legge sulla cooperazione allo sviluppo giunge alla conclusione che è opportuno accordare nelle nostre relazioni estere un ruolo ancora più importante alle considerazioni di cooperazione allo sviluppo. È prevedibile che i problemi dello sviluppo occuperanno, nella stessa misura odierna, anche le generazioni future. Si tratta di un processo iniziato molti anni or sono sotto forma di attività missionarie e umanitarie, che si è ampiamente esteso col passare del tempo, mutando forme e

contenuti. Il nostro rapporto descrive soltanto le tappe più recenti di questo processo, che, come risulta ogni giorno più evidente, non trasformerà unicamente i Paesi in sviluppo ma eserciterà una grande influenza anche su di noi.

La nostra cooperazione allo sviluppo dovrà ulteriormente essere rafforzata. Nel corso dell'ultimo decennio, essa ha attraversato una fase di espansione e di affinamento dei metodi impiegati, culminata in un'esigenza di razionalizzazione e di concertazione. In questi ultimi anni, caratterizzati da importanti trasformazioni di politica economica mondiale, la cooperazione ha migliorato la propria posizione nel nostro Paese. Sul piano internazionale, è stato riconosciuto che essa svolge un ruolo centrale nella politica dei Paesi occidentali per cercare soluzioni a tutta una serie di problemi scottanti.

Riassumiamo qui di seguito le conclusioni che emergono dal rapporto quanto alla continuazione della cooperazione svizzera allo sviluppo:

1. La legge su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali costituisce ancora, a dieci anni dalla sua entrata in vigore, un quadro chiaro ed efficiente per la cooperazione svizzera allo sviluppo.
2. Non essendo rigida quanto alle forme della cooperazione, la legge permette di sviluppare le relazioni con altri enti pubblici, con le organizzazioni e con l'economia privata.
3. Il modo in cui la legge descrive gli scopi generali della cooperazione permette di mantenere la flessibilità necessaria per adattare le priorità ai problemi emergenti.
4. Nuovi settori di cooperazione si propongono come risposta a una problematica in evoluzione. In futuro sarà opportuno completare il sostegno accordato allo sviluppo rurale con provvedimenti in favore delle zone urbane, appoggiare l'integrazione della donna nel processo di sviluppo, favorire maggiormente gli sforzi in campo demografico e tenere in considerazione gli aspetti ecologici di tutte le attività di sviluppo.
5. L'importanza della cooperazione allo sviluppo sul piano della politica estera e della politica economica estera cresce di pari passo con il volume delle risorse finanziarie che le è attribuito. Per tener conto di questo fatto, gli Uffici federali incaricati dell'attuazione della cooperazione dovranno rafforzare i loro legami con gli Uffici responsabili della politica estera e della politica economica estera.
6. La concertazione tra gli Uffici federali dovrà essere rafforzata, poiché i problemi dello sviluppo compaiono in settori d'attività sempre più numerosi. A tal fine dovrà essere fatto maggiormente ricorso al Comitato interdipartimentale di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali (CICASA).
7. La ripartizione dei compiti tra i differenti esecutori delle azioni di cooperazione si è stabilizzata e non subirà mutamenti sostanziali. Lo scopo finale della cooperazione rimane quello di trasferire le sue attività agli interlocutori pubblici e privati del Paese in sviluppo.

8. Continueremo a privilegiare l'aiuto bilaterale, proseguendo nel contempo in modo adeguato la nostra partecipazione alle azioni degli organismi multilaterali d'assistenza tecnica e di finanziamento.
9. Il volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo si avvicina alla media delle prestazioni degli altri Paesi industrializzati. Il contributo svizzero non è tuttavia ancora commisurato al livello del nostro benessere e alla profonda integrazione del nostro Paese nell'economia mondiale.
10. Un certo numero di provvedimenti saranno presi per rafforzare il contributo svizzero nel processo di sviluppo dei Paesi beneficiari per quanto riguarda la sua pertinenza. Per questa ragione cercheremo di accrescere la concentrazione delle attività sul piano geografico e settoriale. I vantaggi di questa scelta non devono tuttavia mettere in ombra le altre considerazioni di politica estera e di politica economica estera.
11. Al fine di migliorare la pertinenza della nostra cooperazione allo sviluppo, abbiamo l'intenzione di rafforzare il dialogo politico con i Paesi emergenti e la coordinazione con le organizzazioni e i Paesi donatori.
12. L'aiuto svizzero allo sviluppo è concesso a condizioni molto favorevoli che influiscono positivamente sulla sua efficacia e lo liberano da considerazioni legate ad interessi a breve termine.
13. La gamma di strumenti di cooperazione allo sviluppo attualmente a disposizione è sufficiente per i bisogni della nostra politica. È nondimeno opportuno sviluppare gli strumenti destinati a incrementare gli investimenti provenienti dal settore privato che hanno un impatto sulla politica di sviluppo.
14. L'attività di cooperazione della Svizzera si orienta distintamente verso il sostegno di uno sviluppo autonomo fondato sull'iniziativa e gli sforzi delle popolazioni interessate. I progetti isolati hanno perso d'importanza; d'altra parte le esperienze fatte con progetti troppo complessi non sono state sempre positive. Il modello da seguire è quello di un progetto definito con chiarezza che si inserisca tuttavia in un insieme coerente.
15. A proposito dell'efficienza della cooperazione, va rilevato che la situazione del personale presso la DSA e l'UFEE limita le possibilità di percorrere nuove strade.
16. Le possibilità di migliorare la collaborazione fra gli Uffici che si occupano di cooperazione allo sviluppo o di politica di sviluppo sarà rafforzata accrescendo la mobilità del personale all'interno dell'Amministrazione federale come pure tra l'Amministrazione e gli enti di sviluppo.
17. Nuovi criteri di decisione dovranno essere sviluppati per tener conto dei cambiamenti che intervengono nei Paesi in sviluppo; la scelta dei progetti da sottoporre alla valutazione di esperti sarà resa più sistematica.

- 1 IBRD Ensuring Food Security in the Developing World: Issues and Options; Washington D.C., 1985
- 2 IBRD World Development Report; Washington D.C., 1986
- 3 FMI International Financial Statistics Yearbook; Washington D.C., 1985
- 4 FMI World Economic Outlook; Washington D.C., 1986
- 5 OCSE Financing and External Debt of Developing Countries; Parigi 1985
- 6 OCSE Development Assistance Committee: Efforts and Policies of the members of the DAC, Report 1986; Parigi 1986
- 7 UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1985; New York 1985
- 8 World Resources Institute and International Institute for Environment and Development: World Resources 1986; New York 1986