

84.018

Messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo

del 19 marzo 1984

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Col presente messaggio vi proponiamo di stanziare, per un periodo almeno triennale iniziante il 1° novembre 1984, un credito quadro di 1800 milioni atto a consentirci d'assumere gli impegni connessi con il proseguimento della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo, giusta la legge del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. I relativi fabbisogni annui verranno via via registrati nei bilanci del 1984, sino, presumibilmente, al 1991.

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

19 marzo 1984

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Schlumpf
Il cancelliere della Confederazione, Buser



Compendio

Il credito quadro per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, di 1650 milioni di franchi, aperto il 1° gennaio 1981 (DF dell'8.12.1980) per un periodo di almeno tre anni, sarà probabilmente interamente impegnato il 31 ottobre 1984. Conseguentemente, giusta l'articolo 9 della legge del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale, vi proponiamo di stanziare un nuovo credito quadro volto a consentirci di continuare la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario. Anche il nuovo credito dovrà durare almeno tre anni; vi si potrà attingere non appena il credito precedente (quello del 1° gennaio 1981) risulterà esaurito, ma comunque non innanzi il 1° novembre 1984.

Nel nostro rapporto del 18 gennaio 1984 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1983-1987 e sul piano finanziario 1985-1987, già abbiamo espresso l'intenzione di avvicinare il nostro aiuto pubblico per lo sviluppo alla media OCSE (0,38% del PNL nel 1982), portandolo sullo 0,31 per cento del PNL a contare dal 1987. La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, oggetto del presente messaggio, costituiscono, quantitativamente, le due maggiori componenti di detto aiuto pubblico. Per realizzare il programma di cooperazione tecnica ed aiuto finanziario recepito nel piano finanziario 1985-1987, dovremmo poter assumere impegni per un ammontare di 1800 milioni di franchi, ripartendo gli esborsi relativi su circa otto anni.

La durata del credito quadro verrà comunque prolungata nella misura in cui la situazione finanziaria ci dovesse obbligare a contrarre le spese rispetto al piano; già la durata del credito quadro 1° gennaio 1981, prevista per un triennio, è stata così prolungata di dieci mesi. La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario rientrano del resto, di massima, nel novero delle prestazioni federali sottoposte alla riduzione lineare per gli anni 1981-1985. Le somme che proponiamo per gli anni 1986 e 1987 tengono già conto, a loro volta, della prospettata proroga, oltre l'85, della riduzione lineare.

Nel primo capitolo richiamiamo la situazione dei Paesi in sviluppo e le principali componenti dei rapporti Nord/Sud. Nel secondo capitolo esponiamo le principali caratteristiche della politica elvetica di cooperazione allo sviluppo e le ragioni che oggi ci spingono ad incrementare assai il nostro aiuto pubblico contestualmente con la nostra solidarietà verso i Paesi ed i ceti più sfavoriti. Tale incremento, d'altronde, si rende sempre più necessario poiché se alcuni Paesi in sviluppo conoscono da qualche anno un progresso sostanziale, altri al contrario — soprattutto i più depressi — sono duramente toccati dalla recessione economica internazionale, oltre che, spesso, dalle calamità naturali.

Nel capitolo terzo descriviamo specificamente la nostra cooperazione bilaterale, il modo in cui vien gestita e come aiuta i Paesi più depressi a

migliorare le condizioni d'esistenza delle popolazioni. Nel quarto capitolo esaminiamo l'aiuto multilaterale. Nel capitolo quinto riferiamo come abbiamo usato il credito precedente e, nel capitolo sesto, come intendiamo usare il nuovo. I capitoli settimo ed ottavo trattano delle basi legali del decreto che proponiamo alla vostra approvazione, degli ammontari che esso prevede, nonché delle sue implicazioni sulle finanze e sugli effettivi del personale.

1 **Situazione dei Paesi in sviluppo e cooperazione internazionale**

Dopo oltre 20 anni di sforzi intrapresi dai Paesi in sviluppo, con l'aiuto della comunità internazionale, per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni, la situazione generale appare ancor più complessa e diversificata. Numerosi Paesi, in particolare in Asia, hanno potuto ottenere progressi notevoli; in altri invece è ancora costatabile un ristagno, anzi un deterioramento di una situazione già precaria. La recessione economica mondiale che, nei Paesi industrializzati, ha frenato l'aumento dei redditi e accentuato il sottoccupazione, si è tradotta, per i Paesi in sviluppo, in una crisi di ampiezza eccezionale. Essa ha colpito, in maniera catastrofica, gli introiti da esportazione della maggior parte di essi. L'evoluzione dei tassi di cambio e dei tassi d'interesse ha d'altronde considerevolmente appesantito il servizio del debito. La crisi attuale, aggravata ulteriormente in numerosi Paesi da calamità naturali, soprattutto dalla siccità e dalla desertificazione, non deve tuttavia nascondere i risultati già raggiunti in circostanze difficili, né provocare lo scoraggiamento di fronte a un compito arduo ma che rimane pur sempre possibile. Descriveremo la situazione dei Paesi emergenti in questo primo capitolo, facendo apparire certe linee di forza del loro sviluppo a contare dal 1960 (n. 11) e richiamando alcuni dei problemi con i quali sono confrontati i più poveri di essi (n. 12). Nel numero 13 sottolineeremo il ruolo centrale che, per superare queste difficoltà, incombe allo sforzo endogeno. Infine, nel numero 14, illustreremo le misure prese dalla comunità internazionale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, per sostenere le attività di autopromozione dei Paesi del Terzo Mondo, dedicando un'attenzione particolare all'aiuto pubblico allo sviluppo.

11 **Bilancio dei due decenni e mezzo di sviluppo (1960-1984)**

111 **Progressi innegabili**

All'inizio degli anni 60, allorché la maggior parte delle colonie divenne indipendente, prese avvio la vasta impresa della cooperazione con i Paesi emergenti. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite proclamò un primo decennio di sviluppo dal quale certi Paesi si ripromettevano, nell'euforia della decolonizzazione, il superamento degli aspetti fondamentali della loro arretratezza. Risultò presto che la felice esperienza della rapida ricostruzione delle economie europee, all'indomani della seconda guerra mondiale, non avrebbe potuto ripetersi con lo stesso successo nel caso dei Paesi del terzo mondo dacché i problemi da risolvere e i mezzi a disposizione erano totalmente diversi. Al termine di un secondo decennio di sviluppo (1971-1980) si dovette constatare che il terzo mondo — nell'insieme — non aveva quasi ridotto il suo scarto in rapporto ai Paesi industrializzati e che il problema della povertà manteneva una dimensione tragica. È tuttavia certo che, dai dati globali concernenti l'insieme dei Paesi in sviluppo, risultano gli innegabili progressi da essi compiuti nell'ultimo quarto di secolo. Ne diamo, qui di seguito, alcune illustrazioni (vedi pure tav. in all. 1):

– Campagne di sradicamento di malattie infettive, un migliore accesso all'

acqua potabile, un'alimentazione più equilibrata e la moltiplicazione delle infrastrutture mediche hanno fatto rapidamente diminuire la mortalità. *La speranza di vita* è passata in 20 anni da 44 a 59 anni. Per realizzare lo stesso progresso i Paesi industrializzati hanno impiegato due secoli.

- In media il *prodotto interno lordo* dei Paesi emergenti è aumentato in termini reali del 5,4 per cento all'anno. Ciò è superiore alla crescita registrata dalle economie industrializzate nella loro fase iniziale.
- In vaste regioni, *l'incremento della produzione agricola* ha considerevolmente ridotto la dipendenza da importazioni di cereali. L'Asia, in particolare, più non conosce le carestie che, fino agli anni 50, causavano periodicamente la morte di decine di milioni di esseri umani. In Africa, invece, la situazione permane critica a sud del Sahara, ove l'aiuto alimentare resta essenziale in periodi di siccità.
- Nel campo *educativo* sono stati registrati progressi notevoli: nel 1960 infatti il 62 per cento della popolazione dei Paesi in sviluppo era analfabeta; mentre questa proporzione è scesa attualmente al 44 per cento.

112 Profonda differenziazione

Il progresso dei Paesi emergenti che abbiamo considerato globalmente è in realtà molto differenziato. Nel corso dei 20 ultimi anni lo scarto tra i diversi gruppi di Paesi in sviluppo è talmente aumentato, sotto diversi aspetti, che il termine «Terzo Mondo» si è ridotto a mera astrazione. La distanza che separa attualmente i Paesi con debole reddito dai Paesi in sviluppo avanzati è più grande di quella esistente tra questi ultimi e i Paesi industrializzati.

Conviene distinguere tre grandi gruppi di Paesi:

- All'apice della scala troviamo i *Paesi esportatori di petrolio* da una parte e i *Paesi recentemente industrializzati* dall'altra. I primi hanno conosciuto, grazie all'aumento del prezzo del petrolio, uno sviluppo molto rapido. I ricavi della vendita dell'oro nero, ai quali si aggiungono talora massicci fondi mutuati sul mercato dei capitali, hanno permesso loro di lanciarsi in programmi di sviluppo su vasta scala. Tuttavia, la situazione di questi Paesi si è deteriorata dal 1981, poiché l'erosione dei prezzi del petrolio è stata accompagnata da una diminuzione sensibile del volume delle esportazioni. Alcuni di essi figurano attualmente tra i più indebitati del mondo. I Paesi recentemente industrializzati riuscirono a conquistare un posto di spicco sulla scena economica internazionale. Sostenuti da un abbondante afflusso di capitali stranieri hanno rapidamente sviluppato il settore secondario e sono divenuti, in certi rami, esportatori molto competitivi di prodotti manifatturati. La loro espansione è stata frenata, a contare dall'inizio degli anni 80, dall'allentamento della congiuntura nei Paesi industrializzati e dalle barriere doganali e non doganali (contingentamento, p. es.) cui quest'ultimi fanno ricorso, a volte, per proteggere i rami minacciati della loro economia.

- I Paesi con reddito intermedio, una categoria eterogenea, hanno pure compiuto progressi iniziando un processo di industrializzazione o sviluppando la produzione e la trasformazione di materie prime. Ciò nonostante molti di essi continuano a dipendere fortemente, per i loro introiti da esportazione, da pochi prodotti di base. La caduta del prezzo di questi prodotti, che ha raggiunto nel 1982 il livello più basso in termini reali dalla seconda guerra mondiale, ha fortemente contribuito ad aggravare il loro indebitamento.
- I 65 Paesi con reddito debole, raggruppati più della metà della popolazione mondiale, dispongono soltanto del 6 per cento del prodotto nazionale lordo mondiale. Il loro reddito annuo pro capite era, nel 1980, inferiore a 600 dollari. Due grandi Paesi, la Cina e l'India, sono riusciti a mantenere una forte crescita. Nei Paesi africani invece la produzione agricola aumenta, da 15 anni, più lentamente della popolazione. Le loro economie poco diversificate sono tributarie delle esportazioni di una o due materie prime. Soltanto nei campi dell'educazione e della sanità hanno potuto essere registrati miglioramenti sensibili.

All'interno dei Paesi con reddito debole la comunità internazionale ha definito una categoria particolarmente sfavorita: i Paesi meno avanzati (PMA). Questi 36 Paesi sono definiti da un reddito pro capite inferiore a 100 dollari nel 1968, da un settore industriale che frutta meno del 10 per cento del prodotto interno lordo e da un tasso di alfabetizzazione massimo del 20 per cento. Nel corso dei 10 ultimi anni questi Paesi non hanno cessato d'impovertirsi. Essendo sprovvisti di risorse naturali riescono a provvedere ai bisogni fondamentali delle loro popolazioni soltanto per mezzo di notevoli aiuti esterni. In occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi più depressi (Parigi, settembre 1981) la comunità internazionale ha riconosciuto che le incombeva una responsabilità particolare nei loro confronti.

I Paesi con reddito debole sono i destinatari prioritari del nostro aiuto; ritorneremo, nel n. 12, sulla natura dei loro problemi e l'entità dei loro bisogni.

113 Importanza crescente nell'economia mondiale

Qualche cifra permetterà d'illustrare il peso crescente dell'insieme dei Paesi emergenti nel sistema delle relazioni internazionali.

- La popolazione del Terzo Mondo è raddoppiata dal 1950 e rappresenta attualmente i $\frac{2}{3}$ circa della popolazione mondiale. Nel 2000 questa proporzione supererà probabilmente l'80 per cento.
- La percentuale sul PNL mondiale realizzata dai Paesi in sviluppo è passata dal 13 per cento nel 1960 al 18 per cento nel 1980. Questo aumento proviene soltanto da una quarantina di essi.
- Il loro ruolo nel commercio mondiale ha acquisito ancora più rapidamente importanza. Le loro importazioni di beni e servizi in provenienza

dai Paesi industrializzati sono aumentate al ritmo del 7 per cento all'anno tra il 1973 e il 1981, permettendo la realizzazione di numerosi programmi di sviluppo. Nel corso degli anni 70 questa domanda sostenuta è stata uno dei motori della crescita delle nostre economie. Queste importazioni, finanziate in parte mediante prestiti, non sono sempre state destinate a progetti sufficientemente produttivi, cosicché hanno condotto, a volte, a un indebitamento eccessivo. Le esportazioni dei Paesi in sviluppo verso i mercati industrializzati sono aumentate dell'8 per cento all'anno nel corso dell'ultimo decennio. Anche a questo proposito il maggior aumento risulta dovuto solo a una quarantina di Paesi.

- I Paesi emergenti rimangono, per un gran numero di prodotti di base, i principali fornitori delle materie prime di cui le nostre economie hanno bisogno; per quanto concerne certi minerali e prodotti tropicali il nostro approvvigionamento dipende, nella misura di più dell'80 per cento, dal Terzo Mondo.

114 Interdipendenza del nord e del sud

Grazie alla loro imbricazione crescente nell'economia mondiale, i Paesi in sviluppo, taluni almeno di essi, hanno potuto approfittare della divisione internazionale del lavoro. Ma — ed è il rovescio della medaglia — sono pure diventati più vulnerabili alle fluttuazioni della congiuntura mondiale. Molto spesso la loro crescita è tributaria di fattori sui quali non hanno presa: il corso mondiale delle materie prime che esportano, il prezzo del petrolio che importano, i tassi d'interesse e il corso del dollaro che hanno un'incidenza diretta sull'ammontare del servizio del debito o anche le preferenze tariffarie che, essendo concesse senza impegno contrattuale, possono venir ritirate da un Paese industrializzato desideroso di proteggere il suo mercato.

Benché asimmetrica, questa dipendenza non è a senso unico. I Paesi industrializzati, pur detenendo un posto di primo piano nell'economia mondiale, subiscono l'influenza dell'offerta e della domanda dei Paesi in sviluppo. Con le loro importazioni questi ultimi hanno contribuito a prolungare di qualche anno il periodo di alta congiuntura di cui hanno goduto i Paesi dell'OCSE dalla fine della guerra. Attualmente la crisi di indebitamento dei Paesi emergenti ha chiuso molti mercati alle nostre esportazioni; secondo valutazioni recenti, in Svizzera più di 8000 posti di lavoro sarebbero stati perduti per questa ragione.

Esiste dunque un'interdipendenza del nord e del sud. Schematicamente: non ci sarà sviluppo nel Terzo Mondo senza ripresa nella zona dell'OCSE; per converso, quello sviluppo svolgerà un ruolo stimolante sulla crescita delle nostre economie. La consapevolezza di questo reciproco interesse invita ogni Paese o gruppo di Paesi a dar prova di un senso accresciuto di responsabilità e a non prendere misure senza tener conto delle loro ripercussioni sulle altre parti.

12 Problemi dei Paesi in sviluppo

Presi nel loro insieme i Paesi in sviluppo svolgono, come abbiamo visto sopra, un ruolo sempre più importante nelle relazioni internazionali. Ma nonostante i progressi incontestabili compiuti, i più poveri di essi restano confrontati con il dramma della fame, della miseria, dell'analfabetismo, del sottoimpiego che, in cifre assolute, diventa sempre più tragico.

Un esempio: 700 milioni di esseri umani non trovano nella loro alimentazione quotidiana il minimo indispensabile di apporti nutritivi. Nel 1983 40 000 bambini sono morti ogni giorno, il più delle volte in seguito a malnutrizione o a un'igiene carente. Tra i sopravvissuti molti, per mancanza di un'alimentazione sufficiente, non potranno realizzare le loro capacità innate e diventeranno quindi adulti fisicamente indeboliti e vulnerabili alle epidemie. La produzione mondiale di alimenti è in linea di massima sufficiente per nutrire tutti gli abitanti del pianeta; tuttavia, nella maggior parte dei Paesi africani, il livello di autoapprovvigionamento alimentare non cessa di decrescere da una decina di anni. Ne risulta una dipendenza più pronunciata dalle importazioni o dall'aiuto alimentare.

Quali sono i fattori che spiegano la lentezza dei progressi? Quali sono le principali manifestazioni del sottosviluppo?

Oltre alle particolarità di ogni Paese emergente si può identificare, per i più poveri di essi, un certo numero di costanti.

121 Carenza di risorse naturali

Al livello molto alto di sviluppo raggiunto dalle regioni industrializzate corrispondono spesso condizioni naturali favorevoli: non è certamente un caso che siano tutte situate nella zona temperata. Inversamente i Paesi in sviluppo, e in particolare i più poveri di essi, sono caratterizzati da magre risorse naturali e da condizioni ambientali estreme: un clima eccessivamente arido, con precipitazioni irregolari, o al contrario talmente umido e caldo che frena l'attività umana e comporta la proliferazione di germi infettivi e dei loro vettori; terreni spesso poveri e presto esauriti, in certi casi con lo strato di humus asportato dall'erosione (per avere più dettagli, cfr. l'allegato 2). I due terzi della superficie del Sahel, per esempio, sono così aridi (meno di 250 millimetri di precipitazioni annue) che si prestano praticamente soltanto a un'economia d'oasi o a un allevamento nomade molto estensivo. Tenuto conto della disuguaglianza delle condizioni di partenza, cui si aggiunge la diversità delle tecniche impiegate e degli investimenti realizzati, non è per niente sorprendente che lo scarto di produttività tra il contadino saheliano e l'agricoltore europeo medio sia di 1 a 250. La lista dei Paesi meno avanzati (PMA) — i 36 più poveri del globo — dà una buona idea degli svantaggi naturali di partenza che essi devono superare: si tratta di Paesi il cui territorio è quasi interamente composto di deserti, di steppe e di savane secche o presenta un rilievo accidentato. Alcuni di essi sono difficilmente accessibili, onde soffrono di un aumento dei costi di tra-

sporto delle esportazioni e delle importazioni. Fra i PMA figurano anche isole e miniarcipelaghi caratterizzati da isolamento ed eseguità di mercato, con conseguente intralcio dello sviluppo economico. Vi si trovano infine Paesi in cui il rapporto tra le risorse naturali e la popolazione è diventato estremamente sfavorevole a causa dell'incremento demografico.

122 Crescita demografica rapida

Il forte incremento demografico dei Paesi in sviluppo porta a un ipersfruttamento delle risorse e annulla in certi casi i vantaggi legati alla crescita economica. I Paesi interessati ne sono consci: la quasi totalità ha portato innanzi politiche d'intensità diversa tendenti a ridurre il numero delle nascite. Il tasso d'incremento della popolazione dei Paesi in sviluppo diminuisce da una ventina d'anni: dopo aver raggiunto un massimo del 2,6 per cento tra il 1960 e il 1965 si inflette (valutazione) sul 2 per cento per il periodo 1980-1985. I progressi sono lenti poiché, come l'esperienza ha mostrato, la diffusione dei metodi di controllo delle nascite porta frutto soltanto se viene accompagnata da uno sviluppo nel campo dell'educazione e della sanità.

Comunque, il potenziale demografico resta considerevole, nonostante la suddetta tendenza al rallentamento: i giovani nati durante gli anni di espansione demografica molto rapida raggiungono infatti attualmente l'età di procreare. Se le tendenze attuali continuano, la popolazione dei Paesi attualmente in sviluppo si stabilizzerà soltanto durante la seconda metà del 21° secolo, al livello dei 9 miliardi circa.

Il primato della crescita sarà detenuto dall'Africa, un continente attualmente ancora poco popolato, la cui popolazione probabilmente si quadruplicherà entro l'anno 2100. Un tale incremento lancia ai Paesi africani una sfida difficile da raccogliere: aumentare sostanzialmente la produzione agricola, moltiplicare le infrastrutture sociali, creare decine di milioni di nuovi posti di lavoro soltanto per mantenere l'attuale tenore di vita che è tuttavia già insufficiente e soddisfare i bisogni più elementari. Spetta alla comunità internazionale assistere questi Paesi negli sforzi per contenere l'incremento demografico, ma pure nella loro lotta per elevare il livello generale di benessere e di educazione, poiché è provato che ciò costituisce una condizione necessaria di una diminuzione della natalità.

123 Debolezza del nesso statual-nazionale

Avendo ereditato dalla colonizzazione frontiere dal tracciato spesso arbitrario, un gran numero di Paesi emergenti si trovano confrontati con il problema della mancanza di coesione nazionale; ma hanno dovuto costruire il loro Stato nello spazio di una generazione, mentre tale costruzione, nella maggior parte dei Paesi industrializzati ha richiesto secoli. Non stupisce, insomma, che molti Paesi in sviluppo restino in effetti un mosaico di popoli che si differenziano per il modo di vita, la religione, la storia o la lingua. La

loro unità nazionale è incessantemente minacciata da rivalità etniche, dal particolarismo locale e dalla secessione.

Le conseguenze di tali pericoli sono molteplici. Lo Stato è tanto più tentato di affermare la sua autorità quanto più è conscio della fragilità della medesima: ne risulta una forte tendenza al centralismo. Si cerca quindi di affidare allo Stato, ancorché sprovvisto dei necessari mezzi umani e materiali, un gran numero di compiti nei campi politico, economico e sociale: le iniziative di individui o collettività locali possono venirne soffocate.

In politica estera, certi Paesi in sviluppo reagiscono molto vivamente a qualsiasi tentativo di rimettere in causa il tracciato delle frontiere e a qualsiasi minaccia di secessione. Sono perciò indotti a destinare all'esercito somme sproporzionate alle risorse di cui dispongono. I conflitti che dilanano i Paesi in sviluppo sono purtroppo numerosi; sono spesso avvelenati dall'influenza delle grandi potenze che trasferiscono così i loro scontri nel terzo mondo. L'emorragia di risorse umane e materiali provocata da questi conflitti — o dalla semplice minaccia di questi conflitti — ostacola lo sforzo di sviluppo e limita le possibilità di fondare l'unità nazionale su una prosperità comune. Conseguenza e fattore del sottosviluppo, la fragilità statuale nazionale è fonte d'instabilità politica e minaccia indirettamente la nostra sicurezza.

124 Amministrazione carente

Questi Stati di fondazione spesso recente non hanno avuto né il tempo né le risorse necessarie al consolidamento del loro apparato amministrativo. La carenza di quadri qualificati, grave in numerosi Paesi africani al momento dell'ottenimento dell'indipendenza, si è un po' attenuata nel corso degli anni, ma rimane spesso manifesta. Se non sono animati dalla vocazione di dedicarsi allo sviluppo e di operare nell'interesse nazionale, gli universitari più preparati possono essere tentati di cercare un impiego in un Paese industrializzato in cui saranno molto più pagati che in patria. L'esiguità dei mezzi finanziari a disposizione dei Paesi in sviluppo più poveri permette loro in generale di assumere soltanto una parte minima dei costi di funzionamento dell'amministrazione. Così la parte preponderante delle spese d'investimento deve andare a carico dell'aiuto esterno. Per citare soltanto un esempio: l'Alto Volta con i suoi 7 milioni d'abitanti e il suo territorio grande sette volte la Svizzera dispone in tutto di un bilancio inferiore alla metà di quello della città di Berna. Tenuto conto di questi limiti, come pure del vicolo cieco a cui conducono i disavanzi persistenti delle finanze pubbliche, numerosi Paesi si urtano nella difficoltà crescente di assicurare i servizi pubblici più indispensabili e di coprire le spese locali e le spese di mantenimento dei progetti di sviluppo appoggiati dall'aiuto internazionale. Ne risulta la necessità, per i Paesi donatori e le istituzioni attive a livello multilaterale, di prendere a carico parzialmente e temporaneamente questo tipo di spese. Ai fini di un massimo d'efficacia, è necessario per esempio assicurare la manutenzione di una rete stradale piuttosto che aspettare fino al momento in cui i danni da essa subiti ne rendono necessaria la ricostruzione totale.

Le campagne sono costrette a compiere in gran parte lo sforzo considerevole richiesto dall'ammodernamento dei Paesi in sviluppo, vale a dire il consolidamento delle strutture amministrative, l'espansione delle città e dei settori secondario (industria) e terziario (servizi). Abbiamo mostrato nel precedente messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo (FF 1980 II 1061) che, in questi Paesi, le campagne svolgono spesso il ruolo di colonia interna. Il contadino, per quanto povero e isolato, sovvenziona in effetti l'abitante delle città: i prezzi dei prodotti agricoli che vende sul mercato sono generalmente sottovalutati dacché si situano a volte al di sotto della soglia di redditività; i prezzi dei prodotti manifatturati che compera sono invece gonfiati da tasse e margini di utile degli intermediari. Costringendo il contadino a dedicarsi a colture destinate all'esportazione (cotone, arachidi, ecc.) lo si fa partecipare direttamente alla creazione di introiti da esportazione essenzialmente destinati alla soddisfazione dei bisogni dei ceti urbani. Le imposte dirette o indirette prelevate nelle campagne vi ritorneranno solo molto parzialmente sotto forma di servizi pubblici e d'investimenti.

Contrariamente agli abitanti delle città, la popolazione rurale, a causa del suo isolamento e della sua dispersione, non ha la possibilità di esercitare una pressione sulle autorità nazionali. Per conseguenza nelle politiche nazionali di sviluppo vengono spesso avvantaggiati i ceti urbani. Ciò spiega uno dei paradossi della fame nel Terzo Mondo: ne soffrono in primo luogo quelli che dedicano il loro tempo e la loro energia alla produzione d'alimenti. La pressione esercitata in molti modi sui contadini è tale da indurli a ripiegarsi sull'economia di sussistenza o da provocare l'esodo rurale. Poiché un'agricoltura prospera è molto spesso la condizione di una crescita economica duratura, una sana politica di sviluppo dovrebbe cominciare con la diminuzione delle pressioni a cui è sottoposto il contadino.

126 Economie poco diversificate

Dal periodo coloniale, nel corso del quale il loro ruolo di produttori è stato determinato essenzialmente dai bisogni della metropoli, i Paesi emergenti hanno ereditato un'economia molto spesso imperniata su uno o due prodotti d'esportazione. Ne risulta una doppia dipendenza: numerosi bisogni interni possono venir soddisfatti soltanto dall'importazione; gli introiti da esportazione restano incerti a causa dell'evoluzione dei corsi di uno o due prodotti.

Quest'ultimo fenomeno si è aggravato nel corso degli ultimi anni siccome i prezzi delle materie prime — principali prodotti d'esportazione di numerosi Paesi in sviluppo — hanno subito fluttuazioni brutali con una forte tendenza alla diminuzione. I Paesi produttori di materie prime hanno dunque grandi difficoltà a prevedere, da un anno all'altro, su quali risorse potranno contare. Si comprende in queste circostanze l'insistenza con la quale i Paesi in sviluppo reclamano misure tendenti a stabilizzare, anzi a sostenere i corsi

delle materie prime o a garantire il finanziamento compensativo delle perdite relative agli introiti da esportazione. È pure logico che numerosi Paesi cerchino ormai di imperniare lo sviluppo della loro produzione sulla soddisfazione dei bisogni interni. Queste strategie, qualunque ne sia la denominazione (p. es. tendenza all'autodeterminazione individuale o collettiva o «sviluppo autocentrato»), sono volte a ridurre la vulnerabilità del Paese causata dalle fluttuazioni della situazione economica internazionale, senza con ciò volerlo condurre all'autarchia, permettendogli anche di meglio utilizzare le riserve interne e di rafforzare la cooperazione con altri Paesi in sviluppo.

127 Tradizionalismo e cultura mondiale

In un tempo estremamente breve, i Paesi in sviluppo stanno compiendo la formidabile trasformazione da una società tradizionale essenzialmente rurale a una società in parte modernizzata, concentrata in grandi agglomerati urbani. L'agricoltura e l'allevamento tradizionali, fonti e veicoli di valori culturali, comportamenti e organizzazione sociale, perdono importanza dacché sono sempre meno in grado di nutrire una popolazione in rapida crescita. L'esodo rurale si amplifica. Orbene l'emigrazione permanente o temporanea verso le città o verso altri Paesi vicini o lontani modifica quei comportamenti, sovverte quei valori e sconvolge quelle gerarchie; questo fenomeno viene poi amplificato dai media.

Non esiste attualmente più nessun villaggio senza un apparecchio radio; i giornali e la televisione sono pure ampiamente diffusi, benché a un grado minore. Questi mezzi di comunicazione, che possono anche svolgere un ruolo educativo molto positivo, contribuiscono il più delle volte a propagare i valori legati al modo di vita delle società industriali. Vengono così creati nuovi bisogni di consumo che possono difficilmente essere soddisfatti nel contesto della povertà delle campagne del Terzo Mondo. Il desiderio di imitare il modo di vita occidentale e di beneficiare di tutti i vantaggi materiali della società dei consumi è particolarmente vivo nei ceti dominanti delle città.

Grazie ai mezzi di comunicazione moderni, i ceti sfavoriti non ignorano più come vivono le classi alte del loro Paese e la maggior parte dei cittadini delle nazioni industrializzate. Imparano a misurare tutta la distanza che li separa dai privilegiati. Il sentimento d'ingiustizia si fa più pungente. Ne può risultare un'instabilità sociale e politica che sarà tanto più grande quanto più la decadenza dei valori tradizionali avrà allentato i legami di solidarietà e di coesione sociale. A lungo andare la povertà e il sentimento di frustrazione, che l'accompagna quando non si vedono vie d'uscita, sono gravide di minacce per la stabilità interna di questi Paesi e, conseguentemente, anche per la nostra propria sicurezza.

13 Sforzo proprio dei Paesi in sviluppo

Naturalmente le popolazioni e i governi dei Paesi in sviluppo non hanno aspettato una diagnosi da parte degli esperti dei Paesi industrializzati per

prendere coscienza dei problemi con i quali sono confrontati e tentare di risolverli. In effetti i loro sforzi endogeni per combattere la fame, la miseria e l'analfabetismo sono considerevoli. Per misurarne tutta la portata non è sufficiente prendere in considerazione soltanto le attività dell'amministrazione. Le iniziative di privati, di piccole collettività locali o di organismi non governativi, laici o religiosi possono risultare molto efficaci. Questi sforzi non figurano nel bilancio dello Stato né si lasciano, nella maggior parte dei casi, valutare in denaro. Si tratta molto spesso di lavoro non remunerato: per esempio la costruzione di una strada e lo scavo di un pozzo da parte di contadini, l'alfabetizzazione e l'assistenza con cure sanitarie ad opera di volontari.

Queste iniziative a tutti i livelli per incrementare la produzione, migliorare le infrastrutture e i servizi, rafforzare la capacità organizzativa costituiscono l'ossatura dello sviluppo. L'azione dello Stato e quella delle organizzazioni di soccorso, per quanto importanti possano essere, non faranno che girare a vuoto o condurre a realizzazioni inservibili se non potranno appoggiarsi su questo sforzo individuale e collettivo che è una testimonianza della volontà degli interessati di non rassegnarsi alla miseria e alla schiacciante forza d'inerzia che ne deriva.

Perciò, l'affermazione che la cooperazione allo sviluppo può essere soltanto un aiuto allo sforzo proprio degli interessati non è uno slogan, bensì la presa di coscienza di un imperativo evidenziato da decenni di esperienza. La responsabilità fondamentale dello sviluppo incombe agli stessi Paesi emergenti. È vero che un buon numero di essi non dispone delle risorse materiali, tecniche e umane necessarie per eliminare la fame e realizzare il prodigioso sforzo di adeguamento richiesto dalla nuova situazione economica internazionale, onde per questi Paesi l'aiuto allo sviluppo deve svolgere un ruolo complementare indispensabile. Ma affinché esso sia efficace occorre il dispiegarsi, nei Paesi in sviluppo che ne beneficiano, della volontà endogena di assumere un ruolo motore e di promuovere, in particolare, le riforme e gli adeguamenti che si pongono come premessa indispensabile di uno sviluppo equilibrato e duraturo. L'aiuto esterno, se non può innestarsi sullo sforzo proprio dei Paesi in sviluppo, non otterrà l'effetto sinergico necessario e arrischiare di creare nuove dipendenze e una mentalità passiva di assistiti.

14 Cooperazione internazionale allo sviluppo

Per promuovere lo sviluppo, gli sforzi endogeni sono determinanti, ancorché non sufficienti. Attualmente i Paesi emergenti, colpiti dalla crisi più profonda e più lunga dalla fine della seconda guerra mondiale si aspettano un ritorno dell'economia mondiale a una crescita sostenuta e duratura, capace di creare un'atmosfera favorevole allo sforzo di sviluppo. Una ripresa generalizzata nei Paesi dell'OCSE eserciterebbe certamente un'influenza benefica sulla situazione economica dei Paesi in sviluppo. Una domanda rafforzata comporterebbe un aumento dei prezzi — attualmente sviliti — delle materie prime. Una diminuzione del tasso d'interesse alleggerirebbe considerevol-

mente l'onere del debito. Uno smantellamento delle misure protezionistiche stimolerebbe le esportazioni dei Paesi in sviluppo, mentre quelle dei Paesi industrializzati potrebbero approfittare delle nuove opportunità create dall' adeguamento delle economie.

In questo senso gli sforzi possibili dei Paesi industrializzati per combattere l'inflazione, ridurre i disavanzi del bilancio e resistere alle pressioni protezionistiche sono pure nell'interesse dei Paesi emergenti. Ma la ripresa, pur essendo molto importante, in particolare per quei Paesi del Terzo Mondo che hanno optato per una crescita imperniata sulle esportazioni, non è sufficiente per promuovere lo sviluppo. Misure specifiche devono essere prese in favore dei Paesi emergenti; si dà il nome di «dialogo Nord/Sud» ai negoziati che si svolgono in seno ai diversi enti per stabilirle. Ne toccheremo i punti principali (n. 141) prima di occuparci più a fondo del tema precipuo del presente messaggio: l'aiuto pubblico allo sviluppo (n. 142).

141 Puntii principali del dialogo Nord/Sud

I tentativi di aprire un vasto dialogo per trattare in modo integrato dell'insieme delle relazioni tra i Paesi emergenti e quelli industrializzati non sono finora stati coronati da successo. I negoziati tra il Nord e il Sud hanno registrato un progresso soltanto a livello settoriale.

Abbiamo segnalato il posto di primo piano occupato dalle *materie prime* nelle esportazioni dei Paesi in sviluppo. Da parecchi anni produttori e consumatori di materie prime si sono sforzati, principalmente in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo, (CNUCED) di convenire un certo numero di misure tendenti a ridurre le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime e a stimolare la trasformazione e la commercializzazione ad opera dei Paesi in sviluppo. Parecchi accordi di prodotti sono stati negoziati, di cui certuni sono rimasti lettera morta per mancanza di un'intesa sulle disposizioni economiche (grano - zucchero). Taluni di questi accordi comportano un meccanismo di stabilizzazione dei prezzi basato sulla costituzione di scorte regolatrici (cacao, caucciù naturale, stagno) o su quote d'esportazione (caffè). Altri accordi tendono a finanziare progetti di trasformazione e di commercializzazione di prodotti (iuta, legni tropicali). I bisogni finanziari di questi due tipi di accordi dovranno, in larga misura, venir coperti dai mezzi del Fondo comune per i prodotti di base, quando quest'ultimo entrerà in vigore.

Un sistema di stabilizzazione degli introiti da esportazione è stato organizzato nell'ambito degli accordi di Lomé stipulati tra i Paesi membri della Comunità economica europea e 48 Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Il Fondo monetario internazionale dispone pure di un meccanismo di finanziamento compensativo delle perdite relative a introiti da esportazione. Questi due sistemi hanno svolto un ruolo stabilizzatore benefico. Ma le risorse di cui dispongono sono risultate insufficienti per far fronte alle domande dei Paesi emergenti esportatori di materie prime, i quali, in questi ultimi anni, sono stati confrontati con il doppio problema di forti fluttua-

zioni dei prezzi e di una tendenza persistente alla diminuzione degli introiti. Per questa ragione i partecipanti alla 6^a Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (Belgrado, giugno 1983) hanno convenuto di esaminare l'opportunità di potenziare gli attuali meccanismi di stabilizzazione degli introiti da esportazione o di creare un nuovo sistema nell'ambito della CNUCED.

Nel campo degli *scambi commerciali* i Paesi in sviluppo sono particolarmente desiderosi di ottenere lo smantellamento delle misure protezionistiche di certi Paesi industrializzati. Queste ultime, introdotte spesso in spregio alle regole del GATT, prendono il più delle volte la forma di restrizioni «volontarie» all'esportazione o di accordi concernenti l'organizzazione dei mercati. Ne vengono colpiti in particolare settori di produzione, come i tessuti, le calzature, gli articoli elettronici, importanti per i Paesi emergenti che cercano pure di consolidare o di allargare le preferenze tariffarie loro accordate. Con l'aumento della disoccupazione parecchi Paesi industrializzati sono tentati di ritirare le preferenze appena un Paese in sviluppo è in grado di approfittarne grazie all'espansione della sua produzione manifatturiera. I Paesi industrializzati da parte loro giudicano ormai difficile — alla luce della profonda differenziazione del Terzo Mondo — concedere un regime preferenziale indifferenziato a tutti i Paesi in sviluppo e preferiscono una modulazione del sistema in funzione del livello di sviluppo raggiunto dal Paese beneficiario o dell'apertura, da parte di quest'ultimo, del suo proprio mercato alle esportazioni, segnatamente a quelle in provenienza da altri Paesi in sviluppo. Se vogliono integrarsi nel sistema commerciale multilaterale aperto, i Paesi emergenti devono accettare il principio secondo il quale incombe loro assumerne anche gli oneri man mano che i progressi da essi compiuti lo consentono.

I *problemi monetari e finanziari* costituiscono attualmente senza dubbio la maggior preoccupazione di molti Paesi emergenti. Numerosi di essi attraversano una crisi acuta di finanziamento che impone loro restrizioni draconiane delle importazioni, un rallentamento dello sforzo d'investimenti e tagli considerevoli alle spese pubbliche.

Il vigoroso intervento del Fondo monetario internazionale (FMI) ha permesso, recentemente, di attenuare i rischi che l'indebitamento massiccio di alcuni Paesi in sviluppo avanzati comporta per il sistema monetario internazionale. Diverse misure — l'aumento delle quote-parti, l'allargamento degli Accordi generali sui prestiti — hanno dotato il FMI di mezzi d'azione supplementari per accordare ai Paesi in difficoltà crediti per portare innanzi un programma di risanamento. Parallelamente i Paesi debitori hanno negoziato con i loro creditori riscadenzature del loro debito che permettono di prorogare le relative scadenze immediate. La Banca mondiale ha esteso il suo programma di prestito per adeguamenti strutturali, destinato a sostenere l'attuazione delle misure richieste in vista del risanamento delle finanze e dell'economia del Paese beneficiario.

Per assicurare il loro finanziamento a più lungo termine, i Paesi più poveri sono ampiamente tributari dell'aiuto pubblico allo sviluppo; ne riparleremo

nel numero 142. L'investimento privato diretto, soprattutto nei Paesi con reddito intermedio, può svolgere un ruolo importante. La crisi di indebitamento li ha resi sensibili ai vantaggi di questa forma di finanziamento che aumenta il passivo della bilancia dei pagamenti meno di quanto facciano i prestiti bancari privati. Un clima favorevole agli investimenti — in particolare un trattamento non discriminatorio in rapporto agli investimenti nazionali — è una condizione essenziale di un afflusso di investimenti stranieri. Ma anche la determinazione concordata di chiare regole del gioco in materia di trasferimento di tecnologia e di comportamento delle imprese transnazionali potrebbe contribuire a stimolare questi flussi. È quindi importante che i negoziati in corso alle Nazioni Unite sul codice di trasferimento di tecnologia e il codice di comportamento per le società transnazionali abbiano successo.

142 Aiuto pubblico allo sviluppo

142.1 Funzioni dell'aiuto pubblico allo sviluppo

Per procurarsi le attrezzature e i servizi necessari al loro sviluppo, come pure i beni di consumo che non producono, i Paesi in sviluppo sono costretti a importazioni la cui entità supera di gran lunga quella delle esportazioni. Il consecutivo disavanzo della bilancia delle transazioni correnti — che presenta un carattere strutturale — viene coperto dai flussi finanziari provenienti da diverse fonti. Nel 1982, l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha fornito il 35 per cento del totale di questi flussi. Questa cifra mostra l'importanza dell'APS nel mantenimento degli equilibri macroeconomici mondiali.

Nei Paesi in sviluppo con reddito intermedio, l'APS svolge un ruolo certamente significativo nei settori in cui interviene, ma che, globalmente, rimane secondario in rapporto a quello delle fonti private di finanziamento (prestiti bancari o investimenti). Nei Paesi con reddito debole, per contro, l'APS rappresenta circa il 60 per cento dei flussi totali. La percentuale è ancora più alta nel caso dei Paesi meno avanzati che praticamente non attirano investimenti privati e non sono considerati soggetti di credito dalle banche private (cfr. tabella «Flussi finanziari a destinazione dei Paesi in sviluppo» dell'allegato 1).

L'APS esercita dunque una funzione essenziale di *finanziamento dei Paesi più poveri*. Per rendersi conto della sua importanza occorre vedere ciò che permette di finanziare. Il contributo dell'APS è decisivo in primo luogo per soddisfare i *bisogni essenziali* della popolazione. Senza di esso i Paesi più poveri non potrebbero, nella stessa misura, elevare il livello alimentare per abitante (o mantenerlo stazionario nonostante una forte crescita demografica) migliorare il sistema sanitario, allargare l'accesso all'educazione primaria e secondaria o rompere l'isolamento di numerosi villaggi grazie alla costruzione di strade e piste rurali.

L'APS contribuisce pure alla *valorizzazione delle risorse umane*. «L'unica ricchezza è l'uomo» riconosceva già un economista del 16° secolo. Favo-

rendo la formazione — sul posto o nei Paesi industrializzati — di operai qualificati, di tecnici, d'insegnanti e d'universitari, l'APS partecipa a quell'investimento che, sul lungo periodo, permetterà ai Paesi emergenti di superare da sé le loro difficoltà.

Tenuto conto dei loro problemi di finanziamento, i Paesi con reddito debole sono costretti a orientare i flussi a condizioni di mercato verso investimenti redditizi a breve scadenza, in modo che il progetto finanziato possa fruttare gli introiti necessari al pagamento del servizio del debito. L'APS, generalmente accordato sotto forma di doni o di crediti a condizioni di favore, può al contrario essere utilizzato per il finanziamento *d'investimenti redditizi a lungo termine*, o il cui beneficio non è addirittura d'ordine monetario: infrastrutture educative e sanitarie, sviluppo dell'agricoltura pluviale, approvvigionamento con acqua potabile, rete stradale. Prendendo a carico questo tipo di spese, l'APS contribuisce a migliorare la redditività dell'insieme dell'economia e a creare le premesse che permettono l'investimento di risorse del settore privato.

La protezione dell'ambiente è un tipico esempio di investimento indispensabile che i Paesi con reddito debole non possono spesso realizzare, essendo costretti a far fronte alle difficoltà a molto breve scadenza. Preservare l'equilibrio ecologico significa spesso in effetti rinunciare a un determinato reddito (macellare bestiame per evitare il sovrappascolo o cessare di fabbricare carbone di legno per non più disboscare, p. es.). Si tratta quindi di un campo in cui il sostegno delle organizzazioni e dei Paesi donatori risulta spesso indispensabile.

Attualmente, a cagione della diminuzione degli introiti da esportazione e della forte riduzione dei flussi finanziari privati, molti Paesi in sviluppo sono costretti a prendere misure draconiane: rinuncia a importazioni indispensabili per ridurre il disavanzo della bilancia dei pagamenti; tagli alle spese pubbliche — anche a scapito di vasti strati della popolazione — per ristabilire l'equilibrio del bilancio. Questi *programmi di risanamento* superano spesso la misura di ciò che è loro umanamente possibile fare. Anche in proposito, l'APS ha un ruolo importante da svolgere non già per differire indispensabili adeguamenti strutturali, bensì per attenuarne il nefasto impatto sui ceti sfavoriti.

Infine i Paesi emergenti possono aver bisogno del sostegno dei Paesi donatori per riformare certe politiche interne che ostacolavano lo sviluppo, ma che non sono modificabili dall'oggi al domani senza peggiorare la situazione di una parte importante della popolazione. Così prezzi agricoli che non coprono le spese e che scoraggiano la produzione per il mercato non possono subire aumenti bruschi senza provocare un vivo malcontento tra i consumatori delle città. Da qualche anno Paesi donatori e beneficiari si sforzano di affrontare senza tergiversare problemi di questo genere per concertare le misure interne e gli appoggi esterni atti a risolverli. Questo *dialogo sulle pratiche* non è — come indica il suo nome — unilaterale poiché costituisce pure l'occasione di esaminare le difficoltà che, nei programmi di

142.2 Frutti dello sforzo internazionale d'aiuto pubblico allo sviluppo

Misurare tali frutti non è agevole in quanto essi si trovano in stretta interconnessione con gli sforzi condotti innanzi dagli stessi Paesi in sviluppo; appare comunque innegabile che i progressi di questi ultimi (cfr. n. 111) mai sarebbero risultati così notevoli senza tale aiuto. Se l'India, periodicamente devastata dalle carestie fin negli anni cinquanta, è giunta all'autosufficienza alimentare, lo deve certo alla sedulità delle proprie popolazioni contadine e ad una saggia politica rurale, ma lo deve anche al fatto d'aver beneficiato delle ricerche agronomiche internazionali, finanziate nel quadro dell'aiuto pubblico allo sviluppo, le quali hanno identificato nuove varietà ad alta resa e ne hanno appoggiato la diffusione. Analogamente, senza un aiuto internazionale, il vaiolo non sarebbe stato debellato, né la lebbra e la malaria tanto ridotte. La controprova dell'utilità di tale aiuto viene offerta anche a livello locale: l'allegato 5 propone alcuni esempi di progetti bi o multilaterali sostenuti dalla Svizzera e mostra con evidenza i concreti risultati raggiunti. qualora s'aggiungessero gli apporti degli altri Paesi donatori, gli esempi di miglioramento concreto della vita diverrebbero migliaia.

142.3 Difficoltà dell'aiuto pubblico allo sviluppo

I frutti sarebbero maggiori ancora se non ostassero alcune difficoltà. La prima consiste nell'esiguità dei mezzi rispetto all'immensità del compito: i 37 miliardi di \$ del 1981 si traducono in soli 11 \$ per abitante dei Paesi in sviluppo. Anche per i Paesi più depressi, per i quali è assodato che l'aiuto è premessa indispensabile, esso permane esiguo: 40 \$ per abitante/anno in Alto Volta, 36 in Mali, 31 in Rwanda, 16 in Bangladesh e 13 in Nepal. Occorre assolutamente un aumento dell'aiuto, ma occorre anche un'evoluzione delle sue forme in un contesto di potenziamento della collaborazione dei Paesi beneficiari stessi.

La Comunità internazionale s'attende uno sforzo particolare da parte di quei Paesi donatori che, in questo campo, sono tra gli ultimi. Le differenze sono invero grandi (tavole 9 e 10 dell'allegato 4): mentre Nazioni come la Norvegia, i Paesi Bassi, la Svezia e la Danimarca hanno superato l'obiettivo (0,7% del PNL) posto dall'ONU, altri Stati, tra i quali il nostro, ne raggiungono a malapena il terzo. La Svizzera, con lo 0,25 per cento figurava, nel 1982, al penultimo posto tra i Membri del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'OCSE.

Oltre che dal *volume*, l'efficacia dell'aiuto dipende dalla *qualità*, vale a dire dal grado d'adeguamento puntuale ai bisogni del Paese in sviluppo. Allorché l'aiuto viene impiegato per finalità meno centrali (promozione delle esportazioni o obiettivi politici di breve periodo) esso perde efficacia. Per

aumentare il livello qualitativo, il precitato Comitato si sforza, da alcuni anni, di definire criteri concreti di valutazione nonché d'elaborare raccomandazioni e direttive su aspetti generali ¹⁾ o settoriali ²⁾.

L'efficacia dell'aiuto può soffrire, infine, di mancanza di *coordinamento* tra i donatori — si pensi ai problemi di manutenzione quando un Paese riceve una dozzina di sistemi di pompe diversi! Per mancanza di coordinamento, segnatamente, l'aiuto può sovrabbondare in taluni campi e mancare del tutto in altri. Per ovviarvi si sono istituiti, da alcuni anni, dei meccanismi di coordinamento, cui ci associamo (Gruppi della Banca mondiale, Tavole rotonde del PNUD, ecc., cfr. n. 41).

Pur con diversi approcci e motivazioni, i Paesi industrializzati sono giunti alla conclusione che l'APS è irrinunciabile — almeno per i PMA — onde occorre aumentarne il volume o potenziarne l'efficacia. Nei capitoli seguenti prospetteremo come associarci a questo sforzo prioritario.

2 Cooperazione svizzera allo sviluppo

Nel capitolo primo abbiamo visto come i problemi ai quali devono far fronte i Paesi in sviluppo siano complessi e come l'aiuto esterno sia differenziato. La Comunità internazionale si sforza di rispondere a questi molteplici bisogni, sul piano multilaterale e su quello bilaterale, con diverse misure, intervenendo in svariati settori: materie prime, scambi, problemi monetari e finanziari, trasferimenti di tecnologie industriali (cfr. n. 141). Talune misure si impostano come apporti diretti: sostegni finanziari, cooperazione tecnica o aiuto umanitario. La cooperazione svizzera allo sviluppo — che si iscrive in questa rete di misure — comprende pure altri aspetti. Complementari gli uni rispetto agli altri, sono questi gli strumenti di una stessa politica, definita dalla legge del 19 marzo 1976 (RS 974.0), di cui ricordiamo i principi al capitolo 24. Anzitutto, nel numero 21, situeremo la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario in rapporto all'insieme delle misure di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario prese dal nostro Paese, poi nel contesto più vasto delle nostre relazioni economiche con i Paesi in sviluppo (n. 22). Nel numero 23 riassumeremo le ragioni che rendono necessaria la continuazione del nostro sforzo a favore dei Paesi in sviluppo.

21 Aspetti principali della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario internazionale

L'aiuto pubblico della Svizzera allo sviluppo si articola in 3 grandi forme: ³⁾
 – la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario;

¹⁾ Es. sui termini d'attuazione.

²⁾ Es. sul finanziamento dei costi locali e ricorrenti, il finanziamento associato, la partecipazione delle donne, ecc.

³⁾ Cfr. articoli 6 e 8 della legge del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0).

- i provvedimenti di politica economica e commerciale;
- l'aiuto umanitario.

211 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario

La cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, oggetto del presente messaggio, sono i due aspetti essenziali dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Per la loro continuazione, volta precipuamente a favore dei Paesi più depressi, vi chiediamo lo stanziamento di un nuovo credito quadro. In senso stretto, la *cooperazione tecnica* consiste nel mettere a disposizione dei Paesi in sviluppo personale qualificato. Può trattarsi di specialisti di problemi scientifici o tecnici o di personale incaricato di partecipare all'organizzazione e alla gestione di certe attività. L'*aiuto finanziario* riguarda progetti ordinariamente vasti, implicanti investimenti di notevole ampiezza e affidati, per esecuzione, a un ente consociato nel Paese in sviluppo.

Nella pratica bilaterale e multilaterale, cooperazione tecnica e aiuto finanziario vengono spesso abbinati. Il trasferimento di tecnologie è nella maggior parte dei casi legato all'impiego di nuove attrezzature, il cui acquisto può a sua volta essere preso a carico dal donatore; per converso, i progetti di aiuto finanziario comportano spesso una componente di assistenza tecnica, quando il Paese beneficiario non dispone di specialisti capaci di far funzionare le attrezzature, acquistate grazie all'aiuto finanziario, o di organizzare certe attività sostenute grazie allo stesso. Attualmente le attività di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario si differenziano in primo luogo per il grado di responsabilità lasciato al Paese beneficiario nella gestione dei fondi: nel caso di un programma di cooperazione tecnica, spetta generalmente al capo degli esperti svizzeri assicurarsi, sul posto, che i fondi vengano utilizzati conformemente al piano operativo decretato dalla Svizzera e dal Paese beneficiario; nel caso di un aiuto finanziario, spetta all'ente locale consociato, sotto la supervisione della Confederazione, gestire i mezzi finanziari, pure in base al piano operativo definito precedentemente di comune accordo. Esporremo più dettagliatamente nel numero 3 le caratteristiche di queste due componenti della nostra politica d'aiuto allo sviluppo, e i principi che regolano la loro utilizzazione.

Talune misure di aiuto finanziario multilaterale fanno oggetto di un credito quadro separato. Si tratta della partecipazione al capitale delle *banche regionali di sviluppo* (Banca interamericana di sviluppo, Banca asiatica di sviluppo e Banca africana di sviluppo). Questo capitale serve da garanzia ai prestiti assunti da queste banche per finanziare progetti e programmi di sviluppo. Il credito quadro che avete stanziato il 26 settembre 1979 (FF 1979 II 953) sarà interamente impiegato alla fine del 1984. Il messaggio concernente la continuazione della nostra partecipazione al capitale delle banche regionali di sviluppo vi sarà presentato nel corso di quest'anno.

Il finanziamento di *provvedimenti di politica economica e commerciale, concernenti la cooperazione allo sviluppo*, è stato assicurato, per il triennio iniziante il 1° luglio 1982, da un credito quadro di 350 milioni di franchi (DF del 14 luglio 1981)¹⁾. Fra queste misure figurano in primo luogo i *crediti misti* che combinano un credito accordato dalla Confederazione a condizioni vantaggiose con un credito concesso da un consorzio di banche svizzere. Il Paese beneficiario utilizza questi fondi per importare beni e servizi svizzeri, destinati a progetti di sviluppo.

Gli aiuti alla bilancia dei pagamenti, accordati nell'ambito di azioni concordate sul piano internazionale, permettono ai Paesi in gravi difficoltà finanziarie di continuare a importare mezzi e servizi indispensabili per soddisfare i bisogni vitali o per sfruttare in modo adeguato le potenzialità produttive. Questo aiuto è accordato solo per la fase della ristrutturazione necessaria al Paese beneficiario per ristabilire l'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti.

Le misure di promozione commerciale in favore dei Paesi in sviluppo sono volte ad incoraggiare le loro esportazioni e a facilitare l'accesso di mercati svizzeri e stranieri. Si tratta di permettere a questi Paesi di trarre il miglior profitto dalle facilità introdotte negli ordinamenti commerciali applicati dai Paesi sviluppati. Questi provvedimenti consistono nella diffusione d'informazioni sui regimi d'importazione e sullo stato dei mercati (svizzero e stranieri), nel finanziamento della partecipazione del Paese in sviluppo a fiere ed esposizioni, od infine nell'appoggio ad azioni di adattamento dei prodotti all'esportazione.

La Svizzera si associa anche alle *misure prese sul piano internazionale per stabilizzare i prezzi delle materie prime*. Nel corso degli ultimi anni avete approvato l'accordo sulla creazione del Fondo comune per i prodotti di base²⁾, come pure l'adesione della Svizzera a numerosi accordi per i singoli prodotti (accordo sul cacao, sul caffè, sul caucciù, sullo stagno, sulla iuta e sui legni tropicali). Infine, il credito quadro menzionato prevede il finanziamento di misure per l'*incoraggiamento degli investimenti privati*, soprattutto nel settore industriale. Questo obiettivo viene raggiunto, per esempio, mediante il finanziamento di studi di fattibilità o mettendo in contatto, attraverso l'ufficio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo industriale a Zurigo, investitori potenziali svizzeri e industriali dei Paesi in sviluppo.

¹⁾ FF 1982 III 147. Questo credito quadro è stato aumentato di 100 milioni di franchi destinati a crediti misti e d'aiuti alla bilancia dei pagamenti, in virtù delle misure per il promovimento dell'economia svizzera, che avete approvato il 14 marzo 1983 (cfr. messaggio del 31.10.1983 concernente i provvedimenti intesi a sostenere l'economia svizzera; FF 1983 I 753).

²⁾ Cfr. messaggio del 25 febbraio 1981 sui provvedimenti commerciali e le misure relative ai prodotti di base, nel quadro della cooperazione allo sviluppo (FF 1981 II 1).

213 Aiuto umanitario

L'*aiuto umanitario* costituisce infine il terzo grande settore della nostra politica di solidarietà con i più sfavoriti. Mentre le forme d'aiuto summenzionate mirano a sostenere lo sforzo a lungo termine fatto dai Paesi in sviluppo per eliminare le cause della povertà, l'aiuto umanitario tende ad alleviare immediatamente le manifestazioni più gravi del sottosviluppo, nonché le sofferenze provocate da catastrofi naturali e conflitti armati. Tenuto conto della sottoalimentazione permanente di vasti strati della popolazione delle aree depresse e della precarietà delle loro condizioni di esistenza non è sorprendente che, proprio in queste regioni, le catastrofi naturali facciano il maggior numero di vittime. La moltiplicazione dei conflitti armati, tra Paesi emergenti, ha creato una massa di rifugiati valutati a più di 10 milioni di persone, spesso totalmente tributari del sostegno che ricevono dalla comunità internazionale. L'aiuto umanitario ha dunque un ruolo importante da svolgere benché la priorità spetti, nella destinazione dei mezzi, all'aiuto allo sviluppo. Questa seconda forma di assistenza infatti crea le condizioni che a lungo andare rendono in gran parte superflua la prima. L'aiuto umanitario della Svizzera avviene sotto diverse forme: contributi — in contanti o in natura ¹⁾ — a organizzazioni internazionali a scopo umanitario come per esempio l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il Programma alimentare mondiale o il Comitato internazionale della Croce Rossa; contributi — pure in contanti o in natura — a opere svizzere di soccorso; interventi del corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi. Il 3 dicembre 1981 avete stanziato un credito quadro di 360 milioni di franchi per permettere di continuare le azioni d'aiuto umanitario della Confederazione per un periodo di 3 anni al minimo, a contare dal 1° aprile 1982 (FF 1981 III 1054). Questo credito sarà totalmente impegnato a metà 1985.

214 Complementarità delle misure

Le diverse forme d'aiuto appena enumerate sono state concepite dal legislatore come *complementari*. Per ottenere da questi strumenti il miglior effetto possibile conviene discernere chiaramente i vantaggi e i limiti di ognuno di essi. Conviene pure, in rapporto a qualsiasi domanda di un Paese in sviluppo, porsi sistematicamente la questione di sapere qual sia la forma di aiuto più appropriata per l'azione presa in considerazione. Per esempio, non è razionale offrire, come dono d'aiuto finanziario, attrezzature produttive ad un Paese con reddito medio che potrebbe senz'altro usare un credito misto; inversamente sarebbe controindicato concedere un tal credito a un Paese con reddito molto debole, incapace di gestire gli introiti da esportazione in modo da rimborsare il debito. Un altro esempio: l'aiuto alimentare non deve essere stravolto a sistema per rimandare a giorni migliori lo sforzo di svi-

¹⁾ Latte in polvere, farina di cereali, tende ecc.

luppo, a lunga scadenza, inteso ad incrementare la produzione agricola locale; per sua natura esso va infatti riservato prioritariamente a singole azioni urgenti.

22 **Altre misure di cooperazione economica con i Paesi in sviluppo**

Abbiamo descritto sopra soltanto le misure in favore di Paesi in sviluppo iscritte nel preventivo della Confederazione e facenti parte dell'aiuto pubblico allo sviluppo propriamente detto. Altre misure, benché non comportino spese per la Confederazione, non sono meno importanti per i Paesi emergenti. Alcune di esse si ispirano pure ai principi di cooperazione derivanti dalla legge del 19 marzo 1976 e ricordati più sotto nel numero 24. Con dette misure la Svizzera contribuisce a creare condizioni quadro economiche e commerciali favorevoli alla crescita dei Paesi in sviluppo, sostenendo in particolare le possibilità di finanziamento esterno per mezzo di introiti da esportazione e altri flussi d'origine privata, come gli investimenti, i crediti d'esportazione e i prestiti bancari privati.

A causa delle *preferenze tariffarie* concesse ai Paesi in sviluppo, il nostro regime di importazioni è uno dei più liberali del mondo. Così la maggior parte dei prodotti industriali (capitoli tariffali 25-99) possono approfittare della franchigia doganale. Gli articoli tessili, di abbigliamento e le calzature godono di riduzioni tariffali del 50 per cento in rapporto al tasso normale. Certi prodotti agricoli (capitoli tariffali 1-24) importanti per i Paesi in sviluppo, segnatamente prodotti tropicali, beneficiano pure della franchigia o di riduzioni tariffali. Aprendo le sue frontiere la Svizzera ha la convinzione di permettere ai Paesi in sviluppo di partecipare in modo più decisivo alle relazioni economiche internazionali e di favorire l'adattamento costante e tempestivo della sua economia alle realtà mutevoli della divisione internazionale del lavoro.

La Garanzia contro i rischi d'esportazione (GRE) favorisce la presenza della nostra industria d'esportazione sui mercati dei Paesi in sviluppo e permette contemporaneamente a quest'ultimi di beneficiare di una forma di finanziamento privato relativamente vantaggiosa. Inserendo nella legge sulla GRE (RS 946.11) un riferimento esplicito ai principi della legge su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (nel caso di esportazioni a destinazione dei Paesi più poveri) il vostro Parlamento ha manifestato la sua volontà di inserire diversi settori delle nostre relazioni con i Paesi in sviluppo in un'unica prospettiva.

Un numero crescente di Paesi emergenti riconosce i vantaggi *dell'investimento privato estero*, come abbiamo visto nel numero 141. Per questa ragione assumono grande importanza le misure prese dalla Confederazione o alle quali essa si associa per promuovere gli investimenti di capitali nei Paesi in sviluppo: il negoziato, nell'ambito delle Nazioni Unite, di un codice di comportamento per le multinazionali; la conclusione d'accordi bilaterali di

protezione degli investimenti; la concessione di garanzie contri i rischi d'investimento, ecc.

Il nostro Paese, grande produttore e venditore di *tecnologia*, partecipa attivamente all'elaborazione di un codice internazionale di trasferimento di tecnologia che dovrebbe facilitare l'accesso dei Paesi in sviluppo alle nuove tecniche, senza ledere gli interessi economici dei creatori delle medesime onde non demotivarli.

Associandosi agli *Accordi generali sui prestiti* la Svizzera ha manifestato la sua volontà di contribuire al rafforzamento dei mezzi d'azione del Fondo monetario internazionale in tempi in cui le crisi monetarie e finanziarie di numerosi Paesi emergenti rendono il suo intervento sempre più necessario. Il ruolo che la Svizzera svolge nella cooperazione monetaria e finanziaria internazionale acquisirebbe importanza in caso di adesione alle istituzioni del Bretton Woods (Fondo monetario internazionale e Banca mondiale). Il nostro Collegio ha reso pubblica la sua decisione di principio di proporre una tale adesione, senza tuttavia precisare a che data intenda domandare al Parlamento, ed eventualmente al popolo, di pronunciarsi in merito.

Il mercato svizzero dei capitali ha continuato ad approvvigionare in modo assai considerevole i Paesi in sviluppo nel corso degli ultimi anni. Approfitando dei suoi tassi d'interesse relativamente bassi, la Banca mondiale, in particolare, nonché altre istituzioni finanziarie di sviluppo, vi attingono in misura molto considerevole.

I vari modi di cooperazione economica, qui innanzi elencati peraltro non esaustivamente, sono una testimonianza dello sforzo svizzero volto a contribuire al consolidamento del sistema delle relazioni economiche internazionali.

Siccome la nostra economia è profondamente imbricata in questo sistema, siamo particolarmente interessati ad assicurarne il funzionamento armonioso, segnatamente permettendo ai Paesi in sviluppo di parteciparvi in modo più equilibrato. Queste misure, benché giovino più o meno a questi ultimi, non possono però sostituire un rafforzamento del nostro aiuto pubblico allo sviluppo. Il ruolo specifico e insostituibile dell'insieme dell'aiuto pubblico allo sviluppo è stato messo in luce nel numero 142. Esporremo nel paragrafo seguente le ragioni per le quali la Svizzera ha il dovere di contribuire ad estenderlo.

23 Per un rafforzamento del nostro aiuto pubblico allo sviluppo

Da parecchi anni ci sforziamo di estendere il nostro aiuto pubblico allo sviluppo (APS)¹⁾. Nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura

¹⁾ Oltre all'aiuto accordato dalla Confederazione, l'APS della Svizzera comprende ugualmente l'aiuto fornito dai Cantoni e dai Comuni. Questo si è elevato, nel 1983, a 7 milioni di franchi circa.

1979-1983 ci eravamo prefissi come obiettivo di avvicinarci alla media dei Paesi industrializzati, portando il nostro APS a 0,31 per cento del PNL nel 1983 e a 0,35 per cento verso la metà degli anni '80. Stanziando, per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario, un credito quadro di un ammontare di 1650 milioni di franchi, ossia più del doppio dell'ammontare del credito quadro precedente, ci avete dato i mezzi necessari per raggiungere questo obiettivo.

Sfortunatamente la situazione difficile delle finanze federali, come pure la volontà di ristabilire progressivamente l'equilibrio finanziario, ci hanno costretti a rallentare il ritmo previsto di estensione del nostro APS e a prorogare la data del conseguimento dell'obiettivo annunciato nel 1979. Gli ammontari per l'aiuto pubblico allo sviluppo, iscritti nel piano finanziario, hanno subito, in primo luogo, la riduzione lineare del 10 per cento (FF 1982 III 1077). Proseguendo il risanamento delle finanze federali abbiamo previsto — nelle prospettive finanziarie del 4 ottobre 1982¹⁾ — di stabilizzare l'aiuto pubblico allo sviluppo sullo 0,26 per cento del PNL. Ciò avrebbe implicato tagli supplementari di un ammontare di 380 milioni di franchi, per gli anni 1984 a 1986, oltre alla summenzionata riduzione lineare. Nel corso della sessione d'estate del 1983 delle vostre Camere, numerosi parlamentari di tutte le tendenze politiche si sono dichiarati contrari a uno sforzo di risanamento delle finanze federali in così gran misura basato sulla diminuzione del preventivo dell'APS. Tenuto conto di queste reazioni, e anche dei passi intrapresi dalle Chiese nazionali svizzere e dalle opere di soccorso private con l'appoggio di ampi settori dell'opinione pubblica, abbiamo infine deciso di mantenere un aumento progressivo del nostro APS fissato in percentuale sul prodotto nazionale lordo.

Dopo la riduzione lineare del 10 per cento, già decisa dalle vostre Camere per il 1985 e proposta per gli anni 1986 e 1987 nel nostro «Messaggio sulle misure di risparmio 1984», gli ammontari dell'APS si articoleranno come segue:

1985: 648 milioni di franchi (0,28% del PNL)

1986: 715 milioni di franchi (0,30% del PNL)

1987: 795 milioni di franchi (0,31% del PNL)

Abbiamo, dunque, incluso quest'ultimo obiettivo nel nostro Rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1983-1987 (vedasi FF 1984 I 121, segnatamente «Parte speciale», cap. 83, p. 221).

¹⁾ Cfr. messaggio del Consiglio federale concernente il preventivo della Confederazione per l'anno 1983, del 4 ottobre 1982.

Preventivo 1984 e piano finanziario 1985/87 per l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

In milioni di franchi

	Preventivo 1984	Piano finanziario 1985	1986	1987	Totale 1985/87
Cooperazione tecnica e aiuto finanziario ¹⁾	372,7	391,7	430,2	488,4	1310,3
Aiuto umanitario e aiuto alimentare ²⁾	121,8	131,4	142,1	160,7	434,2
Misure di politica economica e commerciale ³⁾	91,2	111,2	128,5	130,1	369,8
Partecipazione al capitale delle banche regionali di sviluppo ⁴⁾	10,0	11,0	11,0	13,0	35,0
Borse universitarie ⁵⁾	3,0	3,2	3,6	3,7	10,5
APS a carico dei crediti quadro	598,7	648,5	715,4	795,9	2159,8
Spese amministrative contabilizzate come APS ⁶⁾	15,5	16,3	17,1	18,0	51,4
Totale APS della Confederazione ⁷⁾	614,2	664,8	732,5	813,9	2211,2
APS in per cento del PNL ⁸⁾	0,27	0,28	0,30	0,31	

Fonti:

Preventivo 1984 secondo il DF del 14.12.1983.

Piano finanziario 1985-1987 al 18.1.1984 e dopo riduzione lineare del 10 per cento già decisa per il 1985 e proposta, dal 1986, nell'ambito del «Programma complementare di risparmio».

Note:

¹⁾ Gli impegni corrispondenti sono a carico del credito quadro di 1650 milioni di franchi, stanziato l'8 dicembre 1980 e destinato ad assicurare la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo per un periodo minimo di 3 anni a contare dal 1° gennaio 1981; questo credito sarà stato integralmente impegnato il 31 ottobre 1984 (FF 1980 III 1462).

²⁾ Gli impegni corrispondenti sono a carico del credito quadro di 360 milioni di franchi destinato ad assicurare la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione per il periodo dal 1° aprile 1982 al 30 marzo 1985 almeno (DF del 3.12.1981; FF 1981 III 1054). Il contributo ordinario della Confederazione al Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), fondato sul DF del 1.12.1981 (FF 1981 III 1053), nonché la partecipazione della Svizzera al bilancio amministrativo del Comitato intergovernativo per le migrazioni (CIM), fondato sul DF del 17 marzo 1954, sono pure compresi negli ammontari summenzionati.

³⁾ Gli impegni corrispondenti sono a carico del credito quadro di 350 milioni di franchi, concernente il finanziamento delle misure economico-commerciali di cooperazione internazionale allo sviluppo per il periodo dal 1° luglio 1982 al 30 giugno 1985 almeno (DF del 29.9.1982; FF 1982 III 147). Questo credito è stato aumentato di 100 milioni di franchi (DF del 14.3.1983; FF 1983 I 1100)

per assicurare il finanziamento complessivo di crediti misti e d'aiuti alla bilancia dei pagamenti nell'ambito del pacchetto di provvedimenti tendente al rafforzamento dell'economia svizzera.

- 4) Gli impegni corrispondenti sono a carico del credito quadro di 300 milioni di franchi relativo alla partecipazione della Svizzera all'aumento del capitale delle Banche asiatica, interamericana e africana di sviluppo, per un periodo minimo di 4 anni a partire dal 1° ottobre 1979 (DF del 26.9.1979; FF 1979 II 953).
- 5) In seguito alla modificazione del 7 ottobre 1983 (FF 1983 III 880) del DF del 19.12.1980 (FF 1980 III 1455) sulle borse di studio a studenti stranieri in Svizzera, le borse a studenti dei Paesi in sviluppo sono ormai accordate sulla base di crediti d'impegno annui.
- 6) I costi amministrativi legati alla gestione dell'aiuto, come costi per il personale e costi generali, possono ormai essere contabilizzati come spese APS secondo le norme direttive statistiche dell'OCSE.
- 7) Questi totali corrispondono alla rubrica 152 della classificazione funzionale intitolata «Assistenza ai Paesi in sviluppo».
- 8) PNL previsto: 1984: 221,9 miliardi di franchi (La Vie Économique, gen. 1984), poi aumento annuo nominale del 5 per cento per il 1985 e del 5,5 per cento per il 1986 e 1987.

Nel numero 13 abbiamo menzionato l'estensione dei bisogni dei Paesi emergenti¹⁾ e mostrato che per i più poveri di essi l'aiuto pubblico allo sviluppo costituisce un mezzo indispensabile di soddisfarli. Le altre fonti esterne — introiti da esportazione, capitali privati — rimangono in effetti ampiamente insufficienti per questa categoria di Paesi. L'aiuto pubblico allo sviluppo sotto forma di apporto finanziario e tecnico è, ben inteso, soltanto uno degli elementi di una politica di sviluppo che deve innestarsi sullo sforzo proprio degli interessati, appoggiarsi su organizzazioni o collettività locali e nazionali, essere in armonia con le possibilità umane, in particolare con una disponibilità sufficiente di quadri locali qualificati. Ciò non toglie che l'insufficienza dei mezzi finanziari esterni figuri tra gli ostacoli maggiori allo sviluppo. Questa verità è divenuta ancora più evidente dall'inizio della presente crisi economica.

In queste circostanze e ricordando le sofferenze umane spesso indicibili dei popoli in sviluppo e in base all'analisi economica contenuta in questo messaggio, ci sentiamo moralmente tenuti a intensificare, nella misura del possibile, il nostro sforzo a favore delle popolazioni più svantaggiate. La popolazione svizzera è conscia di questo *imperativo etico*; risponde perciò con generosità agli appelli periodici delle opere di soccorso intesi ad aiutare gli indigenti. La tradizione umanitaria della Svizzera è troppo conosciuta, troppo strettamente associata all'immagine che desideriamo dare del nostro Paese perché sia necessario spendere altre parole in merito, se non per sottolineare che detta tradizione ci impone la fedeltà ai valori che l'ispirano e per constatare che la comunità internazionale vedrebbe di malocchio la rinuncia del nostro Paese ad assumersi la sua parte di responsabilità nello sforzo concertato dei Paesi privilegiati per lottare contro la miseria. L'aiuto

¹⁾ Vedere pure allegato 3.

pubblico svizzero allo sviluppo è l'espressione dei sentimenti di responsabilità e solidarietà largamente condivisi nel nostro Paese.

L'estensione del nostro aiuto allo sviluppo risponde però anche a un'interesse economico. L'economia della Svizzera è fortemente orientata verso l'esterno, cosicché la sua prosperità è funzione diretta della salute dell'economia mondiale nella quale i Paesi emergenti svolgono un ruolo sempre più importante. Se vogliamo che il terzo mondo continui ad importare i beni e servizi prodotti nel nostro Paese, ad assicurare un approvvigionamento sufficiente della Svizzera con materie prime e resti in grado di rimborsare i prestiti contratti sui nostri mercati finanziari, dobbiamo contribuire ad assicurare la vitalità e la crescita delle economie dei Paesi in sviluppo e convincere questi ultimi a partecipare ad un sistema economico internazionale aperto.

L'aiuto pubblico allo sviluppo contribuisce pure in maniera diretta a stimolare la nostra economia. Come mostra lo studio intrapreso per rispondere al postulato Generali del 19 marzo 1981 (cfr. Rapporto sulla politica economica esterna ¹⁾ n. 18 e n. 83/2), il nostro aiuto pubblico allo sviluppo come pure quello di istituzioni multilaterali e altri Paesi donatori provoca importanti ordinazioni di beni e servizi al nostro Paese; il loro effetto sulla congiuntura non è da sottovalutare in periodo di sottoimpiego. Per il 1980 le ricadute dell'aiuto pubblico allo sviluppo per la nostra economia sono state valutate a 551 milioni di franchi (compresi 214 milioni di franchi di ordinazioni finanziate dalla Banca mondiale) mentre l'ammontare del nostro aiuto ha raggiunto i 406 milioni di franchi. Il volume di acquisti di beni e servizi effettuati in Svizzera grazie a fondi d'aiuto pubblico allo sviluppo è stato più importante ancora nel 1981: quasi 650 milioni di franchi per un APS di 446,5 milioni di franchi.

Un altro argomento a favore di un aumento del nostro aiuto pubblico allo sviluppo è la preoccupazione di *preservare il nostro ambiente*. L'equilibrio ecologico del globo è indivisibile. Alcune delle minacce ecologiche che gravano su di noi hanno origine e trovano una soluzione all'esterno delle nostre frontiere. Nei Paesi in sviluppo la miseria non lascia spesso all'uomo che la scelta dell'ipersfruttamento di risorse esigue con conseguenti danni ecologici a volte irreversibili. Il disboscamento, l'esaurimento dei terreni, l'erosione, l'inquinamento delle acque e la desertificazione diminuiscono di giorno in giorno il patrimonio naturale. Lo sfruttamento troppo intenso delle foreste tropicali condanna numerose specie vegetali e animali all'estinzione; alla lunga potrebbe ridurre la capacità del globo di generare l'ossigeno di cui ha bisogno. Lottare contro la povertà con l'aiuto allo sviluppo è contribuire a dare alle popolazioni del Terzo Mondo la possibilità di padroneggiare le loro relazioni con l'ambiente.

Ma le considerazioni fondamentali che ci inducono ad aumentare il nostro sforzo in favore dei Paesi emergenti sono senza dubbio di *carattere politico*. L'ingiustizia e la miseria svegliano in noi un sentimento di rivolta, ma a maggior ragione nelle vittime. L'abisso sempre più profondo che separa

¹⁾ FF 1982 I 305 e 1984 I 397

ricchi e poveri è fonte di tensioni e di conflitti, come abbiamo ricordato nel numero 127. Nella misura in cui contribuisce a ridurlo, l'aiuto pubblico allo sviluppo favorisce in modo considerevole la pace e la sicurezza internazionali e quindi anche la sicurezza del nostro Paese.

I fatti sono estremamente semplici: più di 4 miliardi di esseri umani devono dividersi le risorse limitate di un globo in cui le frontiere tendono ad ottundersi. Pochi Paesi dispongono attualmente, grazie certamente alle loro risorse naturali, al lavoro e all'ingegnosità dei loro abitanti, ma anche a circostanze storiche talora fortunate, di una gran parte della ricchezza mondiale. Sia per solidarietà sia in considerazione del proprio interesse ben compreso, importa che sappiano investire una modesta parte — anche se dovesse costare loro — per assicurare la stabilità e la vitalità a lunga scadenza di un sistema di relazioni internazionali da cui, tutto sommato, traggono vantaggio.

24 Principi della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo

I principi e obiettivi della cooperazione allo sviluppo sono stati da voi definiti nella legge del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Secondo l'articolo 5 di questa legge «la cooperazione allo sviluppo appoggia gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle loro popolazioni. Essa deve contribuire a permettere a questi Paesi di accrescere il loro sviluppo con le proprie forze. A lungo termine essa persegue un miglior equilibrio nell'ambito della comunità dei popoli. Essa sostiene prioritariamente i Paesi in via di sviluppo, le regioni e i gruppi di popolazione più poveri». Questa formulazione concisa è la sintesi di un enorme lavoro di riflessione sviluppato a partire da molteplici esperienze dirette e che ha mobilitato i parlamentari, i diversi ambienti del nostro Paese i quali si sono associati, sotto una forma o sotto un'altra, alla cooperazione allo sviluppo (opere di soccorso, Chiese, rappresentanti dell'economia privata, università, sindacati), nonché gli Uffici federali interessati. Gli anni di pratica trascorsi dall'adozione della legge hanno ampiamente confermato la pertinenza del suo orientamento e contemporaneamente concretato i principi da essa enunciati. I differenti messaggi da noi sottoposti alla vostra approvazione e concernenti i diversi settori della cooperazione allo sviluppo hanno esposto le politiche e le misure attuate per tradurre nei fatti gli orientamenti della legge. I rapporti di gestione sottoposti ogni anno al vostro esame hanno reso conto delle attività svolte dalla Confederazione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Dal 1982 la Commissioni degli affari esteri delle vostre Camere sono invitate annualmente a pronunciarsi su un «Giro d'orizzonte» della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo; esso, nell'ambito della legge, informa sulle basilari opzioni che orientano le decisioni in materia di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario. Il Parlamento collabora dunque molto strettamente alla definizione della politica di cooperazione allo sviluppo di cui descriveremo qui appresso alcuni punti chiave.

Nel numero 128 abbiamo mostrato che uno sviluppo duraturo è concepibile soltanto se parte dallo sforzo degli interessati stessi per vincere la povertà. Questo sforzo, come abbiamo ricordato, può essere fornito da amministrazioni e da organismi parastatali, ma, particolarmente nei Paesi poveri con strutture amministrative fragili e risorse finanziarie insufficienti, pure da piccole collettività locali o da organizzazioni non governative. Il nostro aiuto non deve pretendere di sostituirsi a questo sforzo, cosa che riteniamo impossibile, bensì cercare di innestarvisi, integrando iniziative locali. Questa opzione implica in primo luogo che si rinunci a imporre soluzioni dall'esterno, anche qualora le medesime si siano dimostrate valide in altre regioni, ma che si cerchi di far convergere la strategia di sviluppo del Paese beneficiario e gli obiettivi della nostra politica di aiuto, quali definiti dalla legge del 19 marzo 1976.

Detta opzione esige, in secondo luogo, una profonda conoscenza del Paese beneficiario, delle sue istituzioni, delle influenze predominanti nella società, a livello nazionale e locale dacché la scelta dell'interlocutore è altrettanto importante di quella delle attività prese in considerazione. In terzo ed ultimo luogo richiede, particolarmente nel caso di un sostegno alle iniziative di piccole collettività locali, una metodologia basata sulla prudenza e la pazienza: non fissare obiettivi che non siano stati accettati dai destinatari; non voler portare avanti il progetto con un ritmo più rapido di quello auspicato dai suoi beneficiari; non lasciarsi indurre dal pretesto della pianificazione a irrigidire lo svolgimento del progetto impedendogli così di reagire alla dinamica che esso stesso contribuisce via via a suscitare.

242 **Conseguimento delle premesse del decollo**

Questo obiettivo primordiale della nostra politica di cooperazione allo sviluppo orienta sia la scelta delle azioni da noi sostenute, sia il nostro modo di realizzare i progetti e programmi di cooperazione.

Sul piano della scelta delle azioni parecchi approcci — eventualmente combinabili — permettono di perseguire questo obiettivo. Una di esse è senza dubbio il *rafforzamento delle istituzioni* nei Paesi emergenti (amministrazioni pubbliche, banche di sviluppo, istituzioni educative e scientifiche, ecc.) Si tratta certo di migliorarne l'efficienza, ma anche di aiutarle a mettersi al servizio delle popolazioni più sfavorite. Ciò è qualche volta in contraddizione con una pratica da esse seguita per anni. Si tratta pure di contribuire a suscitare, a livello locale, associazioni d'interesse, gruppi informali di produttori, di madri di famiglia o anche di giovani che siano in grado di organizzare le iniziative prese dalla popolazione e possano portare avanti, a livello del villaggio, i programmi di sviluppo dello Stato.

In questo contesto la *formazione di quadri* a tutti i livelli ha un'importanza decisiva. Nei primi tempi della cooperazione allo sviluppo questa formazione è stata data principalmente in Svizzera, grazie a un programma di

borse che ancora attualmente è un elemento essenziale della nostra politica. Tendiamo tuttavia sempre più a privilegiare la formazione nei Paesi in sviluppo, sostenendo le istituzioni di ricerca e d'insegnamento incaricate di impartirla ¹⁾. Nei progetti di cooperazione tecnica gli esperti svizzeri hanno, tra l'altro, il compito fondamentale di formare i responsabili locali.

Importa pure che la cooperazione allo sviluppo contribuisca ad *accrescere la produttività economica del Paese beneficiario* in modo tale che quest'ultima diventi progressivamente atta a creare le risorse necessarie alla prosecuzione dell'investimento, a sostituire le importazioni e ad aumentare le esportazioni. All'uopo appoggiamo la realizzazione d'infrastrutture educative, sanitarie, stradali o nel campo dell'energia ²⁾, che funzionino bene, cosicché possano costituire una condizione importante della redditività di investimenti produttivi. Il nostro aiuto vi contribuisce pure preservando l'equilibrio ecologico e le risorse naturali — basi di qualsiasi produzione ³⁾ — con progetti di rimboscamento o di lotta antierosiva. La cooperazione allo sviluppo si impegna infine più direttamente in questo compito, favorendo, per esempio, la diffusione di nuove tecniche agricole o pecuarie che accrescano il rendimento o sostenendo lo sforzo d'industrializzazione dei Paesi in sviluppo ⁴⁾.

243 **Priorità ai più sfavoriti**

Preso nel suo insieme l'aiuto pubblico allo sviluppo resta ampiamente insufficiente per rispondere ai bisogni di finanziamento dei Paesi del terzo mondo. Ma altri tipi di flussi finanziari possono pure contribuire a soddisfare questa domanda: i capitali bancari privati o gli investimenti privati diretti, per esempio. Conviene orientare l'aiuto pubblico allo sviluppo prioritariamente verso i Paesi, regioni e settori d'intervento in cui non ha sostituiti, perché esso venga utilizzato con un massimo di efficacia. Si tratta soprattutto dei *Paesi meno avanzati* e altri *Paesi con reddito debole*.

A causa della loro eccessiva povertà essi non attirano investimenti; le banche che si arrischiano a concedere loro prestiti sono rare; i loro introiti da esportazione sono insufficienti per assicurare le importazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni essenziali. Così destiniamo loro (vedere n. 311) una parte importante del nostro aiuto, quasi esclusivamente sotto forma di doni di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario. Anche nei *Paesi con reddito medio* larghi strati della popolazione soffrono, in materia d'alimentazione, di educazione, di sanità, condizioni abitative ecc., di carenze paragonabili a quelle degli abitanti dei Paesi meno avanzati. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che una crescita imperniata su qualche centro industriale non poteva migliorare le condizioni di vita della maggioranza della popolazione rurale. In questi Paesi, la nostra cooperazione tecnica s'indi-

¹⁾ Cfr. esempio n. 3 dell'allegato 5.

²⁾ Cfr. esempi n. 2 e 4 dell'allegato 5.

³⁾ Cfr. esempio n. 10 dell'allegato 5.

⁴⁾ Cfr. esempi n. 5 e 9 dell'allegato 5.

rezza, nel modo più diretto possibile, ai gruppi di popolazione e alle regioni più diseredate. Essa vi appoggia gli sforzi tendenti a rafforzare l'organizzazione di questi ceti in modo da aumentarne la capacità di negoziare e di difendere i propri interessi nei confronti delle classi alte. Per questa ragione collaboriamo, in certi casi, con organizzazioni non governative locali (cfr. n. 321.2). Anche in questi Paesi il nostro aiuto serve spesso a mobilitare le risorse pubbliche a favore degli strati più poveri della popolazione. Per mezzo di un dialogo con il governo interlocutore tentiamo di rendere quest'ultimo attento ai vantaggi economici, sociali e umani di uno sviluppo equilibrato che, in particolare, metta le campagne nella condizione di approfittare dei benefici della crescita.

Un gruppo particolarmente sfavorito merita una menzione speciale: *le donne*. Nella quasi totalità dei Paesi emergenti la loro situazione è ancora più critica di quella degli uomini. Le donne assumono in effetti numerose funzioni: l'educazione dei figli, i lavori di casa certamente, ma anche, in molti casi, l'agricoltura di sussistenza, l'allevamento, il piccolo commercio ecc. Alcune attività domestiche le mobilitano quotidianamente durante ore, per esempio raccogliere legna da ardere o procurarsi acqua potabile. Nonostante il sovraccarico di lavoro che devono assumere le donne non hanno la stessa voce in capitolo che hanno gli uomini e si vedono negare mezzi d'azione equivalenti a quelli dell'altro sesso. In materia di educazione scolastica e di formazione professionale sono spesso discriminate. Questo squilibrio è stato frequentemente accentuato — senza dubbio involontariamente — con programmi di sviluppo in rapporto ai quali non è stata posta la questione del loro impatto sulla situazione delle donne. Così, per esempio, i piani d'incremento delle colture commerciali destinati agli uomini, hanno, in numerosi casi, peggiorato la situazione delle donne, non avendo tenuto in alcun conto il loro campo tradizionale: le colture di sussistenza.

Come abbiamo indicato nel «Rapporto sull'aiuto alle donne del Terzo Mondo»¹⁾, pubblicato il 18 novembre 1983 in risposta a un postulato, continueremo a dedicare un'attenzione particolare alla promozione delle donne, per ragioni di equità come pure d'efficacia.

Tenuto conto dei molteplici ed essenziali ruoli svolti dalle donne è impossibile promuovere lo sviluppo senza coinvolgerle completamente. Per raggiungere quest'ultimo obiettivo può essere qualche volta opportuno sostenere progetti che si indirizzano esclusivamente alle donne. È comunque sempre necessario esaminare in che misura e in che modo le attività intraprese nell'ambito di un progetto di sviluppo hanno ripercussioni sulla situazione delle donne e quali disposizioni devono essere prese affinché anche quest'ultime ne beneficino²⁾.

Queste riflessioni ispirano le nostre azioni dirette a favore delle popolazioni più povere. Conviene segnalare in questo contesto che altre forme d'aiuto possono indirettamente contribuire a migliorare le loro condizioni d'esi-

¹⁾ Disponibile presso la Direzione della Cooperazione di sviluppo e l'aiuto umanitario, DFAE, 3003 Berna.

²⁾ Cfr. esempio n. 6 dell'allegato 5.

stenza. Un aiuto alla bilancia dei pagamenti o misure di promozione commerciale possono, influenzando favorevolmente la situazione economica d'insieme del Paese, avere un'incidenza positiva significativa sui ceti sfavoriti.

244 Condizioni a cui deve soddisfare il Paese beneficiario

Certe condizioni devono essere soddisfatte nei Paesi che beneficiano del nostro aiuto perché quest'ultimo dia i frutti auspicati e sia conforme ai principi enunciati nella legge del 19 marzo 1976.

Il *mancato rispetto dei diritti dell'uomo* può indurci a riesaminare il nostro programma di cooperazione in un determinato Paese. Come, in effetti «promuovere il libero sviluppo dell'uomo rendendolo atto a partecipare attivamente allo sviluppo economico sociale e culturale della società cui appartiene»¹⁾ se i diritti fondamentali, come la libertà d'espressione, d'associazione o la sicurezza personale sono sistematicamente violati?

Tuttavia, come abbiamo esposto nel precedente messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo (FF 1980 II 1061) e nel Rapporto del 2 giugno 1982 sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo (FF 1982 II 713), riteniamo che l'interruzione di un programma di cooperazione in seguito a violazioni flagranti dei diritti dell'uomo possa aggravare ulteriormente le condizioni di vita delle popolazioni povere che non sono le responsabili, bensì le vittime della politica delle loro autorità. Per questa ragione procediamo ogni volta a un esame approfondito del nostro programma di cooperazione. Quando, nonostante certe violazioni dei diritti dell'uomo, un progetto permette di conseguire gli obiettivi della legge del 19 marzo 1976 e contribuisce ad attenuare per i beneficiari l'asprezza della situazione, ne continuiamo la realizzazione. Per contro, quando le violazioni sono così gravi e sistematiche da condurre all'instaurazione di un regime coercitivo che impedisce alla popolazione di partecipare allo sforzo di sviluppo e di beneficiare dei suoi frutti, ci vediamo costretti a sospendere la nostra assistenza.

La *politica di sviluppo* dei Paesi beneficiari deve pure essere tale da permettere al nostro aiuto di raggiungere gli obiettivi della legge. Se questa politica scoraggia la produzione e gli scambi, fissando per esempio prezzi agricoli non remunerativi od ostacolando la circolazione dei beni con un disciplinamento abusivo, un programma di cooperazione in questo campo arrischia di non portare frutti. Questa politica può, in altri casi, avere come scopo di favorire esclusivamente una minoranza di ricchi; in tal caso è praticamente impossibile al nostro aiuto indirizzarsi utilmente ai ceti più sfavoriti. In queste due eventualità possiamo essere indotti — se il governo interessato non manifesta nessuna volontà di adeguare progressivamente la sua politica di sviluppo — a rinunciare a dar seguito a proposte di cooperazione anzi persino a sospendere progressivamente il nostro sostegno di azioni già intraprese.

¹⁾ Legge del 19 marzo 1976, art. 6 cpv. 2 lett. a).

I principi e le priorità descritti nel capitolo precedente, orientanti l'insieme della nostra politica di cooperazione allo sviluppo, si applicano evidentemente alla cooperazione tecnica e all'aiuto finanziario bilaterali, trattati in questo capitolo, come pure alla nostra assistenza sul piano multilaterale in questi campi, affrontata nel capitolo 4. La definizione di qualche obiettivo comune a tutti gli strumenti della cooperazione svizzera allo sviluppo non impedisce che ciascuno abbia un ruolo specifico da svolgere (nel n. 21 ne abbiamo sottolineato la complementarità).

Esporremo qui appresso gli obiettivi e le modalità d'attuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario su piano bilaterale, ossia del settore principale della nostra politica di cooperazione allo sviluppo (n. 31 e 32). Nei numeri 33, 34 e 35 ne descriveremo le procedure di supervisione operativa, di controllo finanziario e di valutazione.

31 Politiche di aiuto

311 Scelta dei Paesi beneficiari

Secondo i criteri definiti dall'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici (OCSE) si contano oggi più di 150 Paesi emergenti. Non sarebbe efficace disperdere il nostro aiuto bilaterale tra tutti questi Paesi così diversi per quanto concerne il loro livello di sviluppo, la loro dimensione, la loro cultura e la loro storia. Si tratta dunque di fare una scelta. In effetti l'aiuto pubblico bilaterale svizzero è chiaramente concentrato su un certo numero di Paesi o categorie di Paesi. Nel 1983, il 37 per cento della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterali è stato concesso ai Paesi meno avanzati (PMA) che, come la comunità internazionale ha riconosciuto, non potevano cavarsela senza un sostegno esterno sostanziale; il 69 per cento è stato attribuito ai Paesi con un reddito debole (compresi i PMA), vale a dire inferiore a 600 dollari pro capite nel 1980. All'interno del gruppo dei Paesi sfavoriti, la maggior parte del nostro sostegno si indirizza a 18 Paesi e una regione (il Sahel) detti Paesi di concentrazione d'aiuto che, da soli, beneficiavano, nel 1983, del 60 per cento del nostro sforzo bilaterale. La tavola seguente li elenca e indica l'ammontare dei contributi loro accordati nel 1983.

**Ripartizione geografica delle azioni di cooperazione tecnica
e d'aiuto finanziario bilaterali**

(Versamenti netti in milioni di franchi)

Regione/Paesi	Mio	%	Regione/Paesi	Mio	%
<i>Africa</i>	118,1	41,1	<i>America latina</i> . .	52,0	18,1
Benin	3,8		Bolivia	3,7	
Alto Volta	5,1		Honduras	6,1	
Kenya	4,5		Perù	5,7	
Madagascar	6,3		Altri Paesi e progetti regionali .	36,5	
Mali	14,4		<i>Asia</i>	95,3	33,2
Mozambico	4,7		Bangladesh	5,5	
Niger	7,0		India	42,4	
Rwanda	14,7		Indonesia	7,6	
Progetti regionali del Sahel	5,7		Nepal	22,1	
Tanzania	11,1		Pakistan	2,8	
Altri Paesi e progetti regionali .	40,8		Altri Paesi e progetti regionali .	14,9	
			<i>Europa</i>	1,0	0,3
			<i>Non classificati</i> . .	20,8	7,3
Totale	287,2	100,0			

Tenuto conto delle conoscenze approfondite della situazione del Paese beneficiario, necessarie alla gestione di un programma coerente di cooperazione, della necessità di assicurarsi che i mezzi siano utilizzati con cognizione di causa e anche delle limitazioni di personale della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA), il numero dei Paesi di concentrazione d'aiuto non è suscettibile d'essere modificato rapidamente.

Concentrazione tuttavia non significa esclusività: programmi limitati sono attualmente in corso nei Paesi seguenti (versamenti 1983 in milioni di franchi)

Continente	Paese	Ammontare Paese Mio di fr.	Ammontare Mio di fr.
<i>Africa:</i>	Burundi	1,5	Lesotho 1,0
	Camerun	2,3	Senegal 4,1
	Capo Verde	0,4	Ciad 1,2
	Guinea Bissau	0,9	Tunisia 0,3
<i>America latina:</i>	Colombia	0,9	Nicaragua 5,1
	Equador	1,9	Paraguay 1,6
	Haiti	3,6	
<i>Asia:</i>	Butan	2,6	Thailandia 0,6
	Giordania	0,2	Yemen, Nord 3,8
	Sri Lanka	2,0	
<i>Europa:</i>	Turchia	1,0	

Tramite contributi ai progetti di opere di soccorso private siamo inoltre presenti in una ventina di altri Paesi. Certi programmi regionali (in America centrale o nel Sahel, p. es.) ci permettono di raggiungere Paesi che non beneficiano di un aiuto bilaterale diretto.

Orbene, come è stata fatta la scelta dei Paesi di concentrazione d'aiuto? La lista presentata sopra non è il frutto di una decisione improvvisa, ma piuttosto del bilancio di una somma d'esperienze, nonché di un processo di sviluppo in cui si sono combinati ragioni storiche e criteri oggettivi. Nel corso dei primi anni di cooperazione sono prevalsi incontestabilmente fattori storici, come la presenza di missionari svizzeri o il lavoro pionieristico di un'opera di soccorso del nostro Paese. Negli anni successivi, e soprattutto in seguito all'adozione della legge su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale, la politica di selezione si è basata sempre più su criteri oggettivi corrispondenti ai principi enunciati nel numero 24. Segnaliamo in particolare:

- *il livello di reddito*: la priorità spetta chiaramente ai Paesi poveri;
- *la politica del Paese beneficiario*, in materia di diritti dell'uomo e di sviluppo economico e sociale, deve essere tale da permettere al nostro aiuto di raggiungere gli obiettivi fissati nella legge del 19 marzo 1976 (cfr. n. 244);
- importa *che lo sforzo proprio dei Paesi beneficiari*, dacché il nostro aiuto deve innestarsi sul medesimo, sia sufficiente a livello dell'amministrazione nazionale come a quello delle collettività locali;
- l'esperienza accumulata deve mostrare che è possibile *collaborare efficacemente con gli interlocutori nel Paese emergente* (ministeri, amministrazioni decentralizzate, comunità locali).

Questi criteri, seguiti in modo prammatico, spiegano i cambiamenti intervenuti nella lista dei Paesi di concentrazione d'aiuto. In parecchi Paesi ab-

biamo ridotto i nostri programmi quando è risultato che il livello di sviluppo raggiunto o che l'aumento improvviso delle risorse di cui disponevano li rendeva ormai atti ad assicurare essenzialmente il loro sviluppo con le proprie forze. Abbiamo sospeso, perfino ritirato definitivamente il nostro sostegno ad alcuni Paesi quando, in seguito a un'invasione da parte di un Paese vicino, di una guerra civile o di un colpo di Stato, si è instaurata una situazione d'insicurezza o è stata attuata una politica che non permetteva più ai progetti da noi sostenuti di raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Infine abbiamo anche la possibilità di modificare la forma del nostro aiuto in funzione dell'evoluzione del Paese beneficiario, sostituendo per esempio i contributi non rimborsabili con crediti.

312 Scelta dei settori d'intervento

L'articolo 5 della legge del 19 marzo 1976 definisce, oltre agli obiettivi generali della cooperazione allo sviluppo, un certo numero di priorità. Secondo il medesimo, la cooperazione allo sviluppo «promuove in particolare:

- a. lo sviluppo rurale;
- b. il miglioramento delle condizioni alimentari, segnatamente mediante la produzione agricola per l'autoapprovvigionamento;
- c. l'artigianato e la piccola industria locale;
- d. la creazione di posti di lavoro;
- e. il conseguimento e il mantenimento dell'equilibrio ecologico e demografico».

Questa lista — non esaustiva — di settori prioritari d'intervento corrisponde strettamente alla diagnosi dei problemi assillanti i Paesi in sviluppo, presentata nel numero 12. In particolare è stato messo l'accento sullo sviluppo rurale in seguito alla presa di coscienza, molto netta fin dai primi tempi della cooperazione svizzera allo sviluppo, della sorte da parente povero riservata ai contadini nella maggior parte dei Paesi del terzo mondo. Fin dall'inizio questo settore ha beneficiato, nella destinazione dei mezzi, di una priorità chiara mantenuta fino ai nostri giorni, come mostra la tabella seguente.

Ripartizione settoriale delle spese di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterali nel 1983

(In percentuale sul totale dei versamenti bilaterali)

Agricoltura, selvicoltura	27%	Industria, artigianato	9%
Educazione	11%	Costruzione, comunicazione	7%
Progetti plurisetoriali	14%	Banche, commercio, turismo	11%
Sanità	9%	Diversi	12%
Totale	100%		

Questa priorità diventa ancora più manifesta se si tien conto del fatto che il termine «progetti plurisetoriali» si riferisce in generale a progetti di sviluppo rurale integrati e che parecchi progetti nei campi della sanità e dell'educazione vengono attuati nelle campagne.

I nostri interventi nel settore agricolo prendono le forme più diverse. Sul piano della *ricerca* contribuiamo — sia direttamente sia per mezzo del nostro sostegno ai centri membri del Gruppo consultivo per la ricerca agronomica (CGIAR, vedi anche n. 424) — allo sviluppo dei metodi di coltura e d'allevamento che aumentano i rendimenti e diminuiscono l'incidenza di parassiti e epizoozie preservando l'equilibrio ecologico. In proposito ci concentriamo sull'agricoltura pluviale, siccome la gran maggioranza dei contadini non dispone di terre irrigate, e badiamo che le tecniche messe a punto rimangano, sia dal punto di vista degli investimenti sia da quello delle conoscenze richieste, alla portata dei piccoli produttori. Per diffondere questi nuovi metodi appoggiamo i servizi di *divulgazione* dei Paesi emergenti, la creazione di imprese o di cooperative di produttori di fattori primari della produzione agricola (concimi, sementi, macchine agricole), nonché il rafforzamento di sistemi di risparmio e di credito rurale. La produzione agricola può essere stimolata pure dalla costruzione di *pozzi* e di *canali d'irrigazione* come pure da *infrastrutture stradali* che facilitino le comunicazioni di una regione con il resto del Paese. Per quanto riguarda la *commercializzazione* della produzione, favoriamo la creazione di scorte regolatrici a livello del villaggio e della regione; esse hanno la funzione di contribuire a stabilizzare i prezzi dei prodotti agricoli e di permettere di costruire riserve in previsione di carestie (cfr. es. n. 7 dell'allegato 5).

Il legno ha un'importanza notevole per il contadino, perché è il principale combustibile, materiale da costruzione e qualche volta fonte di guadagno. Lo sfruttamento troppo intenso delle foreste minaccia contemporaneamente l'economia agricola e l'equilibrio ecologico; al ritmo attuale di disboscamento, la metà delle foreste che il Terzo Mondo contava nel 1980 sarà scomparsa nel 2000. I numerosi *progetti forestali* da noi sostenuti hanno come obiettivo di permettere un'utilizzazione razionale delle foreste e di combattere l'erosione e la desertificazione per mezzo di rimboscamenti, specie nei bacini d'impluvio (cfr. es. n. 10 dell'allegato 5).

Ricordiamo infine che il contadino dissocia i diversi aspetti della sua esistenza: produzione, educazione, sanità, condizioni abitative e tempo libero. Per combattere l'esodo rurale è necessario soddisfare i suoi bisogni essenziali in ciascuno di questi campi. I progetti che realizziamo nelle campagne per fornire *acqua potabile*, realizzare *sistemi di cure sanitarie primarie* e di *alfabetizzazione funzionale* o per facilitare la comunicazione per mezzo dei giornali e la radio sono parte integrante del nostro sforzo per promuovere lo sviluppo rurale. D'altronde privilegiamo viepiù un approccio plurisetoriale a questa problematica nel quadro di *progetti di sviluppo rurali integrati* che possano combinare, per esempio, la costruzione d'infrastrutture, la diffusione di nuove tecniche produttive e la formazione di medici scalzi (vedi anche n. 315 e es. n. 8 dell'allegato 5).

Dedichiamo pure un'attenzione particolare alla *creazione di posti di lavoro*

segnatamente nella piccola industria e nell'artigianato. Nel quadro dei progetti di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterali si tratta in generale di una piccola industria strettamente legata alla produzione agricola (trasformazione di prodotti agricoli o fabbricazione di macchine agricole semplici, p. es.). Per quanto concerne progetti di maggior ampiezza, prendiamo qualche volta a carico studi preliminari di fattibilità. Favoriamo lo sviluppo industriale sostenendo istituzioni di formazione di operai qualificati (fabbricanti di utensili, disegnatori industriali) o di quadri universitari (genio civile, scienze alimentari, gestione). In questo settore badiamo che non vengano finanziati con l'aiuto pubblico allo sviluppo a condizioni molto favorevoli progetti che, a causa della loro redditività, sarebbero suscettibili d'attrarre investimenti privati o di venir finanziati da banche alle condizioni di mercato.

Per quanto concerne la ricerca di un *equilibrio demografico*, vi contribuiamo indirettamente, sul piano bilaterale, favorendo, dove siamo presenti, l'elevazione del livello educativo e sanitario, come pure l'aumento dei redditi, ossia condizioni che, come abbiamo visto nel numero 122, tendono a ridurre la natalità. Nel quadro di alcuni progetti integrati o di cure sanitarie, possiamo sostenere misure tendenti a un impatto diretto sulla situazione demografica. Dobbiamo tuttavia dar prova di una certa cautela in questo campo in cui le tradizioni e le convinzioni religiose o morali degli interessati rendono delicato qualsiasi intervento. Per questa ragione appoggiamo essenzialmente, per via multilaterale, gli sforzi propri dei Paesi in sviluppo in questo campo, versando ogni anno importanti contributi al Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche (cfr. n. 422.4).

313 Scelta delle misure

Gli obiettivi della nostra politica di cooperazione allo sviluppo e le priorità enunciate in rapporto ai Paesi, agli strati della popolazione e ai settori che devono beneficiare del nostro aiuto delimitano un campo d'intervento molto vasto. Come scegliere misure concrete all'interno di questo campo generale? Come nascono i progetti e come vengono elaborati?

L'iniziativa di un progetto di cooperazione proviene in generale dalle autorità di un Paese in sviluppo che costatano di non disporre, in un settore particolare, di risorse umane, tecniche o materiali per realizzare un compito giudicato prioritario. L'iniziativa può essere presa pure da un'istituzione semistatale — un'università, per esempio —, un'organizzazione non governativa o una piccola collettività locale. In tali casi le domande vengono pure prese in considerazione nella misura in cui le autorità del Paese interessato non hanno nulla in contrario. Qualunque ne sia la fonte, l'idea del progetto viene esaminata in via preliminare dalla Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) (i suoi rappresentanti nel Paese emergente, i coordinatori o la centrale). L'azione proposta corrisponde ai principi e priorità fissati dalla nostra legge? Risponde a un bisogno essenziale del Paese beneficiario? È tecnicamente realizzabile? La Svizzera

dispone delle competenze necessarie alla sua realizzazione? Siamo in grado di gestirla efficacemente? Se questo esame risulta positivo il Direttore della DSA decide di entrare in materia aprendo così veramente i negoziati con il Paese interlocutore ed eventualmente liberando i fondi necessari all'invio di consulenti incaricati, formulando una proposta precisa d'intesa con l'interlocutore. A questo stadio si tratta di stabilire un programma dettagliato di attività, il piano operativo, di dividere le responsabilità tra l'apportatore di cooperazione internazionale e l'organismo nazionale della controparte, di coordinare eventualmente l'azione con quella di altri donatori, di assicurarsi che i mezzi messi a disposizione siano adeguati alle capacità umane, tecniche e finanziarie del Paese beneficiario, di prevedere lo scadenzario e le modalità di affidamento del progetto all'istituzione della controparte, di individuare, in Svizzera, l'ente maggiormente atto a realizzare il progetto o ad assumerne la regia tecnica: la DSA stessa, un'opera di soccorso privata un ufficio di ingegneri consulenti o un'università. L'insieme di queste informazioni è contenuto in un documento — la proposta di credito — che serve di base alla decisione di stanziare o no un credito (in generale per una fase di due anni). ¹⁾.

Il processo di scelta e di elaborazione dei progetti è dunque relativamente complesso. Richiede un certo tempo e deve permettere, tra il primo abbozzo e la liberazione del credito, di rispettare esigenze apparentemente contraddittorie: assicurare all'interlocutore un minimo di appoggio, riservando però la decisione finale dell'autorità competente e mantenendo una possibilità di adattamento a situazioni mutevoli. Decisioni non vanno prese unilateralmente; certamente solo l'autorità svizzera ha la facoltà di concedere o rifiutare un appoggio; d'altra parte però un progetto porterà frutti soltanto se sarà stato definito in stretta collaborazione con l'interlocutore. Il processo di selezione, di formulazione e d'approvazione dei progetti deve permettere di enucleare il comune denominatore tra ciò di cui i Paesi in sviluppo hanno un bisogno impellente e le possibili offerte della Svizzera, tenuto conto delle priorità fissate dalla legge del 19 marzo 1976 e di considerazioni di efficacia (vedere anche allegato 7 «Le tappe della preparazione e dell'esecuzione di un progetto di cooperazione bilaterale»).

Nei Paesi in cui concentriamo il nostro aiuto bilaterale cerchiamo di accrescere la coerenza del nostro intervento, inglobando diversi progetti e misure in una strategia unitaria di cooperazione allo sviluppo. I centri di gravità del nostro contributo allo sviluppo del Paese sono definiti dai programmi per Paese che elaboriamo a questo scopo, tenendo conto dei problemi coi quali deve confrontarsi il Paese interessato, della politica nazionale di sviluppo, dell'appoggio di altri apportatori d'aiuto e della specificità del contributo

¹⁾ Secondo l'ordinanza del 12 dicembre 1977 la decisione di impegnare un credito di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterali è di competenza del Direttore della DSA fino a un milione di franchi, del Capo del Dipartimento federale degli affari esteri, d'accordo con il Dipartimento federale delle finanze per gli impegni di un ammontare tra uno e cinque milioni di franchi e del nostro Collegio per gli impegni di un ammontare superiore a cinque milioni di franchi (RS 974.01).

che può dare la Svizzera. Questo documento è di uso interno, ma serve pure come base di discussione con il Paese interlocutore, quando vengono fissate di comune accordo le prospettive di cooperazione concernenti gli anni a venire. Per i Paesi più poveri, in particolare, è in effetti di capitale importanza sapere all'incirca su quali aiuti esterni (ammontare, forme, settori d'intervento) possono contare, in linea di massima, a media scadenza (l'allegato 6 presenta il programma di cooperazione elaborato per il Bangladesh).

314 **Modalità dell'aiuto**

Abbiamo visto, nel numero 142.3 i problemi che la concessione di un aiuto proveniente da una moltitudine di apportatori e legata a restrizioni o condizioni rispondenti agli interessi del Paese donatore più che ai bisogni dei beneficiari pone a certi Paesi emergenti. Come pianificare lo sviluppo a livello nazionale sulla base di numerosi progetti di cooperazione limitati a un villaggio o a una microregione? Come risolvere i problemi di manutenzione e dei pezzi di ricambio se ogni donatore lega il suo aiuto alla fornitura di attrezzature nazionali? Come, infine, far fronte alle spese ricorrenti e di manutenzione che i progetti comportano quando i donatori, per esempio per ragioni di prestigio, preferiscono finanziare la costruzione di un nuovo ospedale piuttosto che assicurare il rinnovo di installazioni esistenti? Il dialogo ha permesso di superare alcune di queste difficoltà, benché siano necessari ulteriori progressi.

Da numerosi anni la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario bilaterali della Svizzera appaiono caratterizzati da una grande flessibilità per quanto concerne le loro modalità. Non essendo condizionati da intenzioni politiche a breve scadenza esse possono servire nel modo migliore allo sviluppo del Paese beneficiario. Venendo concesse sotto forma di *contributi non rimborsabili* non aggravano l'onere del debito. *La non connessione dell'aiuto* con la fornitura di beni e di servizi svizzeri permette di scegliere in qualsiasi circostanza le attrezzature e le tecniche più vantaggiosi o meglio adattati alle condizioni locali. Per rimediare all'unilateralità e alla limitatezza che i Paesi in sviluppo rimproverano all'aiuto sotto forma di progetti, ci sforziamo di estenderne il raggio d'azione; i progetti di aiuto finanziario in particolare inglobano spesso tutta una ragione e rivestono uno spiccato carattere multisettoriale e integrato.

Se risulta necessario prendiamo a carico le *spese in moneta locale*, come pure le *spese di funzionamento e di manutenzione* (o «spese ricorrenti») che i progetti da noi finanziati comportano. Teniamo conto, a partire dalla formulazione del progetto, del problema delle spese ricorrenti, privilegiando le soluzioni tecniche e istituzionali il cui onere rinnovantesi sia sopportabile per i beneficiari. Tenuto conto delle gravi difficoltà finanziarie attuali, nella maggior parte dei Paesi in sviluppo, queste soluzioni devono, nella misura del possibile, mobilitare risorse non statali (si può p. es. ricorrere alla presa a carico diretta da parte dei beneficiari).

Il nostro aiuto infine non si limita ad alcune realizzazioni materiali, come la

costruzione di una strada o d'una scuola, l'ampliamento di superfici agricole irrigate, ma vien portato avanti sul piano della formazione di quadri e di tecnici della divulgazione, dell'assistenza tecnica e del consolidamento delle istituzioni fino al momento in cui acquisiamo la certezza che l'interlocutore stesso può assicurare la prosecuzione delle attività incoraggiate. Perciò la durata di un progetto di cooperazione supera spesso 10 anni. Nei Paesi più poveri certi compiti di ampio respiro, come il rimboscamento, l'approvvigionamento con acqua potabile e l'organizzazione di servizi sanitari, richiederanno ancora durante decenni il sostegno della comunità internazionale.

315 Evoluzione dei programmi di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterali

L'evoluzione rapida della situazione dei Paesi in sviluppo impone un riesame costante delle nostre politiche d'aiuto. I nostri programmi di cooperazione devono una buona parte della loro efficacia al fatto che hanno saputo adattarsi ai bisogni mutevoli dei beneficiari. Ne diamo alcuni esempi:

- Negli anni sessanta lo scarto tra il nostro livello di conoscenza e di qualificazione e quello dei Paesi in sviluppo appariva tale da poter affidare una buona parte dell'attuazione della cooperazione tecnica a personale dotato più di abnegazione solidale che di conoscenze tecniche. Man mano che si elevava il livello di qualificazione nei Paesi emergenti, diveniva però necessario esigere dagli esperti svizzeri una formazione e un'esperienza professionali sempre più valide (cfr. n. 322). Le priorità nel campo della formazione si sono pure evolute in quanto alla formazione diretta si è dovuto sempre maggiormente far subentrare il sostegno a istituzioni di insegnamento e di ricerca in loco e la formazione di formatori.
- Nei primi tempi della storia della cooperazione svizzera allo sviluppo, la nostra azione si è fortemente concentrata su due o tre settori in cui la Svizzera disponeva di un'esperienza particolare: l'economia lattiera, la formazione professionale e tecnica, la piccola agricoltura. Per essere in grado di rispondere a un numero crescente di domande dei Paesi emergenti siamo poi stati indotti a diversificare i settori d'intervento (cfr. n. 312). L'esperienza ha permesso, a noi e ai nostri interlocutori, di costatare che i progetti coronati dal maggior successo, per quanto concerne il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e l'avvio di un processo di crescita, sono quelli che affrontano simultaneamente le diverse carenze delle regioni diseredate. Un contadino, quando deve fare una scelta (adottare o no una nuova varietà di sementi ad alto rendimento, p. es.) prende in considerazione numerosi elementi: l'investimento necessario, il beneficio probabile, i rischi, le possibilità di smercio della produzione, il sovrappiù di lavoro, senza parlare dei fattori attinenti alle tradizioni o alla religione. Un progetto di sviluppo che tenga conto soltanto di uno di questi elementi ha dunque poche probabilità di influenzare la decisione del produttore. Questa nostra presa di coscienza spiega il nostro sforzo di rafforzare l'integrazione e la plurisetorialità di certi nostri programmi.

- Durante numerosi anni i Paesi donatori hanno considerato il loro programma bilaterale d'aiuto come concernente soltanto essi stessi e il Paese beneficiario e non hanno provato il bisogno di coordinare la loro azione con quella di altri Paesi o organismi disposti ad aiutare. Nei Paesi emergenti, fruanti dell'appoggio di molti sostenitori che forniscono insieme la maggior parte dei mezzi destinati all'investimento, questa politica ha provocato un certo numero di difficoltà: l'interlocutore si è visto qualche volta trascinare in direzioni divergenti dalle pratiche dei donatori; certi settori ben determinati han ricevuto un aiuto sovrabbondante, altri invece sono rimasti privi di qualsiasi sostegno. Per rimediare a questo stato di fatto i Paesi donatori hanno intrapreso, da qualche anno, una miglior coordinazione dei loro programmi sotto la consulenza dei Paesi beneficiari. Questo processo procede di pari passo con una intensificazione del dialogo con il Paese beneficiario sulle politiche che le parti devono attuare per raggiungere, nel minor tempo possibile, gli obiettivi di sviluppo. In tutti i Paesi di concentrazione del nostro aiuto bilaterale partecipiamo attivamente a questo sforzo, convinti che ne risulterà un'efficacia accresciuta.
- La situazione finanziaria precaria attuale di numerosi Paesi emergenti e le difficoltà — che spesso incontrano — di assumere i costi di funzionamento di servizi o d'infrastrutture esistenti ci inducono sempre più a sostenere *ingenti progetti di rinnovo e di manutenzione*. In certi Paesi la realizzazione di progetti di sviluppo non urta in ostacoli ad essi inerenti, bensì in difficoltà attinenti a una situazione economica molto precaria, in particolare a restrizioni draconiane delle importazioni. Un piccolo produttore non sarà indotto ad applicare le nuove tecniche agricole imparate grazie a un programma di divulgazione se non trova sul mercato i beni di prima necessità da scambiare con l'eccedenza della sua produzione. In tali casi occorre completare il nostro programma d'assistenza con un aiuto alla bilancia dei pagamenti atto a favorire, nell'esempio citato, l'importazione di beni di consumo indispensabili a stimolare la ripresa della produzione agricola e degli scambi.
- La netta priorità accordata allo sviluppo rurale corrisponde, come abbiamo visto nel numero 312, alle necessità del momento. Importa tuttavia considerare che, anche nel caso di un'utilizzazione ottimale del suolo, delle acque e delle foreste, il settore primario sarà incapace di assorbire una mano d'opera in rapida crescita. Attualmente il 30 per cento in media della popolazione dei Paesi emergenti vive nelle città; nel 2000 si tratterà del 60 per cento circa. S'impone dunque uno sforzo considerevole di creazione di posti di lavoro non agricoli; gli dovremmo consacrare una parte crescente dei nostri mezzi. Nell'ambito della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterali, il nostro appoggio allo sforzo d'industrializzazione dei Paesi in sviluppo potrà in particolare favorire il trasferimento di tecniche adattate alle condizioni locali, contribuire alla formazione di quadri tecnici, scientifici e gestionali o anche appoggiare la creazione di centri di produzione. D'altronde dovremo senza dubbio rafforzare il nostro intervento nelle zone urbane, siccome la maggior parte degli strati più sfavoriti della popolazione vi abiterà, contribuendo al

miglioramento delle condizioni di vita nei suburbi sordidi, all'approvvigionamento con acqua potabile e con elettricità e anche a campagne di alfabetizzazione o di sanità pubblica.

32 Realizzazione dei progetti

Con l'ordinanza del 12 dicembre 1977 abbiamo incaricato due uffici federali dell'esecuzione della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali: la Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) del Dipartimento degli affari esteri e l'Ufficio federale dell'economia esterna (UFEE) del Dipartimento dell'economia pubblica. Il fatto che detti uffici si assumano questa responsabilità non implica per niente che essi soli si incarichino di tutti i compiti che la realizzazione delle misure previste dalla legge comporta. L'amministrazione non può pretendere di avere il monopolio delle conoscenze e del sapere tecnico in materia di cooperazione. Oltre alle possibilità dell'amministrazione, la somma delle competenze, delle esperienze, delle conoscenze e della volontà di impegnarsi, distribuite tra le opere di soccorso, l'economia privata e le università, è in Svizzera impressionante. Sul piano internazionale le istituzioni specializzate del sistema delle Nazioni Unite, la Banca mondiale e le banche e fondi regionali di sviluppo hanno accumulato, nei loro campi rispettivi, un'esperienza insostituibile avendo al loro attivo decenni di pratica in tutte le regioni e le conoscenze di un vasto corpo di specialisti.

Per rendere la nostra cooperazione il più possibile efficace dobbiamo mobilitare a fondo quest'ampia gamma di competenze. Questa volontà ha trovato espressione in un importante sforzo di delegazione dei compiti in base al principio secondo il quale l'amministrazione non deve prendere direttamente a carico un compito che può essere svolto in modo migliore da un'istituzione esterna. Esporremo in seguito le modalità della nostra collaborazione nel quadro della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterali, con le organizzazioni internazionali, le opere di soccorso, l'economia privata e le università svizzere. Nel numero 322 spiegheremo come avviene la realizzazione dei progetti eseguiti direttamente dalla DSA.

321 Collaborazione con le entità esterne all'amministrazione

In seguito all'aumento del nostro aiuto pubblico allo sviluppo, la DSA è confrontata, da anni, con un'estensione dei compiti. La complessità di questi ultimi diventa pure maggiore, dacché i nostri interlocutori si aspettano da noi, man mano che il loro livello di sviluppo si eleva, un aiuto sempre più qualificato sul piano professionale. La DSA, per far fronte a questa doppia esigenza con effettivi di personale aumentati soltanto minimamente dal 1973, ha ampiamente delegato l'esecuzione dei progetti bilaterali di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario. Come mostra la tavola seguente, più della metà dei fondi destinati a questo nostro tipo di

aiuto è stata, nel 1983, attribuita a progetti gestiti da istituzioni o imprese svizzere o a organizzazioni internazionali. dodis.ch/64536

Ripartizione dei versamenti di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterale secondo gli organismi incaricati dell'esecuzione, nel 1983

	Cooperazione tecnica (mio fr.)	Aiuto finanziario (mio fr.)	Totale (mio fr.)	%
Azioni realizzate in regia da istituzioni e aziende svizzere	53,5	3,0	56,5	19,7
– di cui enti privati di aiuto allo sviluppo	40,3	3,0	43,3	(15,1)
Contributi a istituzioni svizzere per progetti specifici	32,9	–	32,9	11,4
– di cui enti privati di aiuto allo sviluppo	27,3		27,3	(9,5)
Contributi a organizzazioni internazionali per progetti specifici . .	51,5	20,2	71,7	25,0
Azioni realizzate direttamente dalla DSA	69,6	56,5	126,1	43,9
Totale	207,5	79,7	287,2	100,0

Per la realizzazione di progetti da essa gestiti direttamente la DSA fa pure ricorso frequentemente a concorsi esterni. Essa ha costituito una vasta rete di appoggi esterni poiché, data la limitatezza delle sue possibilità, non può disporre delle molteplici conoscenze scientifiche e tecniche necessarie all'attuazione di un programma cooperativo di qualità. La collaborazione con le persone o istituzioni che svolgono nei suoi confronti compiti di consulenza può avere diverse forme: dal semplice mandato per uno studio di fattibilità a una valutazione a una regia tecnica o scientifica per tutta la durata del progetto.

Sono stati delegati compiti soprattutto alle seguenti quattro categorie di interlocutori.

321.1 Organismi internazionali

Gli organismi internazionali: si tratta delle istituzioni specializzate del sistema delle Nazioni Unite (FAO, UNICEF, OIT, ecc., vedere n. 421), dell'Associazione Internazionale di sviluppo (IDA, filiale della Banca Mondiale responsabile della concessione di prestiti a condizioni di favore) e delle banche e fondi regionali di sviluppo. Questa collaborazione riceve il nome di *aiuto associato* quando si tratta di progetti d'assistenza tecnica e di *cofi-*

nanziamiento per progetti di aiuto finanziario. In un caso come nell'altro, il procedimento è lo stesso: selezioniamo, nel programma di un'organizzazione internazionale, un progetto particolare secondo i nostri propri criteri; frequentemente partecipiamo direttamente alla formulazione del progetto e al negoziato con i Paesi beneficiari. Ci riserviamo pure la possibilità di partecipare a missioni di supervisione o di valutazione. Nel caso dei progetti di aiuto associato prendiamo a carico la totalità del finanziamento esterno del progetto, comprese le spese amministrative. Per quanto concerne i cofinanziamenti, il finanziamento è assicurato, come il nome indica, da diverse fonti: la banca o il fondo stesso e uno a parecchi donatori bilaterali e multilaterali. Questa forma di collaborazione ci permette di mobilitare le conoscenze approfondite di cui dispongono gli organismi internazionali al servizio di progetti che rispondono agli obiettivi del nostro aiuto e di cui controlliamo rigorosamente la realizzazione (l'es. n. 7 dell'allegato 5 presenta un progetto cofinanziato dall'IDA).

321.2 Enti privati svizzeri di aiuto allo sviluppo

Gli enti privati svizzeri di aiuto allo sviluppo hanno accumulato una vasta esperienza in materia di cooperazione tecnica e d'aiuto umanitario; alcuni di essi hanno preceduto l'intervento della Confederazione in questo campo. Essi mobilitano importanti fondi privati e svolgono un ruolo cruciale nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica alla problematica dello sviluppo. Siccome riteniamo che ci incomba prolungare lo sforzo spontaneo dei cittadini, destiniamo contributi agli enti privati di aiuto allo sviluppo per la realizzazione di certi loro progetti o azioni (cfr. tavola 4 dell'allegato 4 e l'es. n. 5 dell'allegato 5).

Taluni di essi lavorano in stretta collaborazione con le organizzazioni non governative (ONG) dei Paesi emergenti, particolarmente atte a organizzare e sostenere le iniziative private prese dagli interessati stessi per migliorare la propria sorte. Queste ONG svolgono spesso il ruolo di vasi capillari, infiltrandosi fin nei villaggi e permettendo così di far penetrare un programma nazionale di sviluppo addirittura nella parte più remota delle campagne. Gli enti privati di aiuto allo sviluppo hanno, d'altra parte, la possibilità di sostenere direttamente piccoli progetti, migliorando le condizioni d'esistenza degli abitanti di un villaggio o d'un rione in un quartiere povero di una grande città. La nostra collaborazione con essi ci offre dunque un mezzo privilegiato di far pervenire un aiuto diretto agli strati di popolazione più sfavoriti (vedere es. n. 2 dell'allegato 5).

Essa assume generalmente due forme: i contratti di regia con i quali la DSA delega a detti enti la realizzazione di progetti che ha scelto ed elaborato; i contributi della Confederazione, coprenti al massimo i $\frac{2}{3}$ del preventivo totale di un progetto e destinati alle loro iniziative. Questa collaborazione è stata rafforzata con la creazione, da parte di 7 grandi enti privati di aiuto allo sviluppo, di *Intercooperazione*, avvenuta il 16 febbraio 1982. La Confederazione ha firmato con questa nuova organizzazione un contratto di cooperazione che stipula le modalità e condizioni di collaborazione e

garantisce, per i cinque primi anni, una quantità minima di mandati assicurando così la relativa base finanziaria. Si troveranno nell'allegato 8 informazioni complementari sulle attività d'Intercooperazione.

321.3 Economia privata svizzera

L'economia privata svizzera partecipa pure alla realizzazione di progetti della DSA. L'attribuzione di mandati avviene sulla base di avvisi di gara generali o limitati. Per facilitare la partecipazione delle imprese svizzere a questi ultimi la Confederazione pubblica per le medesime, dal 1982, un bollettino intitolato «Informazioni trimestrali concernenti la preparazione delle misure bilaterali». Questo bollettino contiene informazioni sul Paese beneficiario, il tipo di misure prese in considerazione, le fonti di finanziamento — svizzere e altre — la natura dei beni e servizi richiesti, il modo di procurarseli e la fase di realizzazione dei progetti.

D'altronde la DSA si sforza, moltiplicando i contatti con diverse organizzazioni rappresentative dell'economia privata, di individuare i campi in cui le prestazioni offerte da quest'ultima possono essere messe a profitto per la realizzazione dei suoi programmi di cooperazione, sia per mezzo di regie complete, sia per mezzo di mandati parziali. Una migliore conoscenza delle potenzialità dell'economia privata in materia di cooperazione allo sviluppo ci permetterà pure di rispondere a una più ampia gamma di bisogni dei Paesi emergenti (vedere es. n. 4 dell'allegato 5).

321.4 Università e alte scuole svizzere

Le università e alte scuole svizzere hanno, da parecchi anni, sviluppato le loro capacità operative. Oltre ad appoggiare frequentemente la formulazione o la valutazione di progetti, esse assumono la responsabilità della direzione tecnica e scientifica nella realizzazione di parecchi di essi, nel campo della formazione professionale in particolare. Qualche volta viene persino affidata loro l'esecuzione di un progetto nel suo insieme, sotto contratto di regia. Incoraggiamo la creazione di legami diretti di cooperazione tra università svizzere e università del terzo mondo. Questi contatti permettono alle nostre università e alte scuole di venir confrontate direttamente con la problematica dello sviluppo e alle università del terzo mondo di colmare certe lacune del loro insegnamento e di potenziare la loro capacità di ricerca (vedere es. n. 3 dell'allegato 5).

322 Progetti di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario gestiti direttamente dalla DSA

La tendenza a delegare i compiti, menzionata qui sopra, presenta i suoi limiti: per adempiere al suo mandato la DSA deve continuare a gestire direttamente un numero importante di progetti. Questa gestione diretta per-

mette alla DSA di mantenere il contatto con la realtà dei Paesi da lei sostenuti, e di non perdere l'incarico ottenuto grazie a due decenni d'esperienza. Abbiamo ricordato qui sopra l'accurata procedura di selezione ed elaborazione dei progetti, come pure i numerosi appoggi di cui fruisce la DSA per la realizzazione dei suoi programmi. Ci soffermiamo ora sulla selezione e sulla formazione degli esperti che lavorano ai progetti bilaterali gestiti direttamente dalla DSA ¹⁾.

Il numero di esperti impiegati nei Paesi in sviluppo nel quadro di questi progetti varia attorno alle 300 unità. Si tratta in gran parte di specialisti del ramo tecnico: agronomi, ingegneri civili, forestali, meccanici, ecc. La gestione di progetti complessi richiede talvolta le conoscenze di specialisti in scienze umane (economisti, geografi, ecc.) ²⁾.

La sezione del personale della DSA esamina ogni anno 1500 candidature per i posti da occupare nel terzo mondo. Fra i criteri di selezione figura al primo posto la qualifica professionale: la DSA impiega solo personale con una solida formazione e diversi anni di esperienza pratica (in Svizzera o in un Paese in sviluppo). La personalità del candidato ha un ruolo altrettanto importante: la sua attitudine al dialogo, la sua capacità di capire persone di cultura diversa, le sue qualità di pedagogo e la sua resistenza psicologica. Il candidato viene informato in modo particolareggiato sull'eventuale Paese di destinazione, sulla natura dei compiti, sul modo di vita che troverà sul luogo del progetto, affinché possa valutare se il posto disponibile corrisponde pienamente alle sue aspettative e capacità.

Una volta selezionato il candidato, la DSA stabilisce con lui un programma di preparazione. Questo comprende soggiorni linguistici, praticantati alla Centrale, in imprese o istituzioni scientifiche, visite di altre organizzazioni d'aiuto, del KODIS e dello SKAT ³⁾, come pure la partecipazione a dei corsi speciali (p. es: contabilità, amministrazione, gestione di progetti, insegnamento). Questo programma si conclude con un corso di formazione di tre settimane a Moghegno (Ticino), centrato sui problemi specifici che incontreranno i candidati nel loro futuro compito. Questa formazione continuerà sul posto. Nella maggior parte dei Paesi dove si concentra la nostra cooperazione bilaterale, vengono organizzati periodicamente dei seminari su temi rispondenti alle esigenze dei nostri collaboratori e dei loro interlocutori locali (ad es.: corsi di pedagogia professionale per i collaboratori africani e svizzeri nel Mali, nel 1983).

Inoltre la DSA cerca di promuovere l'apprendistato pratico nel quadro di progetti bilaterali o multilaterali di cooperazione allo sviluppo. Il programma «di esperti associati» offre a giovani universitari la possibilità di formarsi collaborando alla realizzazione di un progetto, sotto la supervisione di abili

¹⁾ Segnaliamo comunque che un certo numero di progetti gestiti direttamente dalla DSA non richiedono l'invio di personale.

²⁾ Alcuni dati sulla specializzazione professionale degli esperti figurano nella tavola 6 dell'allegato 4.

³⁾ KODIS: Centro di coordinazione, di documentazione e d'informazione per la formazione professionale nei Paesi in sviluppo, Winterthur.

SKAT: Centro svizzero per la tecnologia appropriata, Università di S. Gallo.

esperti. La DSA incoraggia questi giovani a rimanere a lungo al servizio della cooperazione allo sviluppo, offrendo loro contratti di lavoro di durata indeterminata.

Infine, la Confederazione contribuisce alla creazione di competenze, suscettibili di essere messe al servizio dello sviluppo. Essa promuove in Svizzera la formazione interdisciplinare rivolta verso i Paesi in sviluppo, e questo in particolare nell'ambito dell'Istituto universitario di studi sullo sviluppo, di Ginevra (IUED) e del Corso di terzo ciclo sui Paesi in sviluppo (NADEL) del Politecnico federale di Zurigo.

33 Sorveglianza operativa

Una volta decisa l'azione, e nel caso in cui un accordo sia concluso col Paese o con l'organizzazione associata, inizia la fase esecutiva dei progetti. Abbiamo visto al capitolo 32 i diversi modi di realizzazione di questi ultimi. In tutti i casi, la Direzione della cooperazione allo sviluppo (DSA) per mezzo della sua divisione operativa, assume costantemente il compito di sorvegliare l'esecuzione dei progetti. Per questo essa valuta in permanenza la realizzazione degli obiettivi fissati, in base ai rapporti periodici, normalmente trimestrali, forniti dai responsabili dei progetti, oppure nel corso di viaggi di ispezione. La DSA esamina d'altronde costantemente la validità degli obiettivi specifici e delle modalità scelte, dal punto di vista degli obiettivi generali di sviluppo, nelle congiunture mutevoli dei Paesi beneficiari. In caso di bisogno la Direzione fa svolgere degli studi complementari o delle valutazioni esterne, in modo da poter verificare la validità delle opzioni scelte e da poter procedere all'adattamento degli obiettivi parziali o totali imposti dalle circostanze.

In questo compito di supervisione la DSA è assecondata dagli uffici di coordinamento creati nei Paesi dove si concentra il nostro aiuto bilaterale, uffici in genere collegati a un'ambasciata. Le funzioni di supervisione sono pure svolte dal personale stesso della DSA, oppure facendo ricorso a consulenti esterni all'amministrazione.

34 Controllo finanziario

Il controllo finanziario delle operazioni di cooperazione allo sviluppo pone spesso dei problemi particolari a causa delle diversità dei casi, dei tipi d'azione e dei modi d'esecuzione. Abbiamo continuato ad interessarcene rinforzando ulteriormente il sistema di controllo con la creazione, il 1° giugno 1980, di un *ispettorato finanziario* interno della Direzione della collaborazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA). Nel 1984 questo ispettorato assumerà un terzo collaboratore.

Nel caso di progetti gestiti direttamente dalla Confederazione, le operazioni di contabilità e di controllo si svolgono normalmente nel modo seguente:

– i fondi necessari per l'esecuzione del progetto sul posto sono trasmessi su

domanda della divisione operativa della DSA, in base a un bilancio preventivo approvato durante la decisione del credito;

- il capo del progetto tiene una contabilità dettagliata in cui figurano tutti i movimenti di fondi;
- ogni trimestre un estratto della contabilità è inviato alla centrale della DSA, dove viene riveduto sul piano materiale dalla divisione operativa — per verifica della fondatezza delle spese — e poi sul piano formale e della contabilità dal servizio di revisione, per essere infine registrato, onde permettere il controllo del credito.

Le funzioni di controllo sono assicurate dall'ispettorato finanziario della DSA, quindi, tramite sondaggi, dal Controllo federale delle finanze. Nei Paesi ove si concentrano gli aiuti, diverse operazioni intermedie di controllo sono effettuate dagli uffici di coordinazione, alcuni dei quali dispongono di un revisore contabile. Il servizio di revisione e quello dell'ispettorato finanziario svolgono, in caso di necessità, delle verifiche sul posto. Tali missioni sono realizzate anche dal Controllo federale delle finanze. Per quanto riguarda le operazioni finanziarie effettuate alla Centrale della DSA, come il versamento delle spese per il personale, per gli acquisti in Svizzera ecc., esse sottostanno alle normali procedure di controllo dell'Amministrazione federale. Le operazioni di cooperazione allo sviluppo eseguite per il tramite di organizzazioni terze — organizzazioni private svizzere, imprese, istituzioni — sottostanno a delle procedure di verifica approvate dal Controllo federale delle finanze.

35 Valutazione

Nemmeno la contabilità più esatta può sicuramente garantire che i mezzi investiti — edifici eretti o salari versati, per esempio — abbiano effettivamente contribuito allo sviluppo dei Paesi beneficiari. Lo scopo della valutazione dei progetti è piuttosto di farsene un'idea chiara. Questo aspetto del lavoro consiste nell'esaminare se gli obiettivi iniziali hanno perso o no validità, se esistono probabilità che vengano raggiunti, se fenomeni indesiderabili sono intervenuti o se altri problemi hanno ostacolato il progetto iniziale.

351 Preparazione d'una valutazione

Il controllo dei risultati è uno dei mezzi più importanti di cui dispongano la DSA e i suoi interlocutori per imparare dalle esperienze comuni e adattare scopi e metodi della cooperazione operativa allo sviluppo, ai problemi e bisogni reali. Il compito del servizio di valutazione consiste nel pianificare i diversi progetti di valutazione, nell'affidarne il mandato a periti esterni, di cui si stabilirà il capitolato d'onori e si sorveglierà l'attività, e infine nel badare che i risultati ottenuti siano portati a conoscenza di tutte le istanze interessate e che se ne tenga dovutamente conto nel seguito del lavoro.

La scelta dei periti incaricati della valutazione è particolarmente importante:

deve trattarsi di specialisti riconosciuti nella loro professione e che dispongono di un'esperienza diretta dei problemi dello sviluppo. Qualità pedagogiche e tatto nelle relazioni umane sono pure richieste. Per queste ragioni la selezione di questi collaboratori è oggetto di un esame attento di tutte le parti interessate. La DSA per principio affida la valutazione a periti esterni. All'uopo si sforza di farsi appoggiare in questo compito da un numero sempre maggiore di persone, istituzioni e aziende.

352 Esecuzione di una valutazione

La valutazione eseguita per lo più da una squadra mista composta di rappresentanti della Svizzera e del Paese interlocutore di svolge a quattro livelli diversi, ma di eguale importanza:

In primo luogo si pone la questione *dell'efficacia* dell'impegno dei mezzi. Per esempio: i mezzi messi a disposizione per la costruzione di un edificio scolastico sono stati realmente utilizzati a questo scopo? Si è proceduto in modo prudente e parsimonioso e l'edificio risponde alle esigenze poste?

Si tratta, in secondo luogo, di interrogarsi sulla *funzionalità*: l'edificio scolastico serve come luogo di formazione? In rapporto alle spese di costruzione ci saranno abbastanza allievi formati con efficacia e secondo i bisogni locali? L'impostazione edilizia è conforme alle esigenze pedagogiche?

In terzo luogo si pone la questione del *senso*: il progetto e la sua preparazione rispondono a un bisogno reale nel Paese interlocutore? Arreca un contributo significativo allo sviluppo auspicato? Gli allievi licenziati da questa scuola troveranno posti di lavoro al loro livello e saranno in grado di utilizzare veramente le conoscenze acquisite?

In quarto luogo ci si interroga, infine, sulla *conformità agli obiettivi* di un progetto: la scuola e la formazione da essa impartita rispondono veramente ai desideri e piani di sviluppo delle autorità responsabili? L'idea che il Paese interlocutore si fa degli obiettivi concorda con quella della Svizzera? Oppure si nascondono, dietro l'unanimità verbale, divergenze pratiche e politiche suscettibili, presto o tardi, di compromettere il progetto?

L'ordine di successione di questi quattro livelli di valutazione non è un ordine di priorità. Soltanto quando tutte queste questioni hanno trovato una risposta soddisfacente esiste la garanzia che il progetto possa raggiungere il suo scopo. È evidente che una valutazione non può mai concentrarsi unicamente sul progetto in quanto tale, ma deve prendere in considerazione molteplici variabili politiche, sociali, economiche e ecologiche che ne influenzano la realizzazione.

353 Utilizzazione dei risultati della valutazione

Il rapporto di valutazione viene dapprima comunicato al Direttore della DSA, poscia anche alle autorità competenti del Paese interlocutore, all'ufficio di coordinazione, alla sezione operativa interessata a Berna, come pure

ai collaboratori del progetto. I dirigenti della DSA e gli interlocutori nel Paese in sviluppo vengono così informati dei risultati della valutazione e delle eventuali proposte di correttivi prima di decidere circa l'impegno di nuovi mezzi finanziari per la continuazione delle azioni intraprese.

Il servizio di valutazione della DSA bada che, al termine di ogni valutazione, si svolgano discussioni approfondite tra i periti e i responsabili della sezione operativa competente della DSA. Se il progetto valutato è stato affidato in regia dalla Confederazione a un ente privato di aiuto allo sviluppo o a un'impresa oppure beneficia dell'appoggio tecnico di questi ultimi, i rappresentanti di queste istituzioni partecipano alla valutazione. La presa di posizione degli interessati nel Paese emergente ha la priorità. In seguito saranno decisi insieme gli ulteriori passi per utilizzare concretamente i risultati della valutazione.

Può anche capitare che si modifichino gli obiettivi di un progetto, che se ne abbrevi o prolunghi la durata, che si adattino i mezzi tecnici e i metodi di lavoro, o che si debba por fine a un'impresa infruttuosa.

354 Insegnamenti ricavati da valutazioni

Gli esempi seguenti di insegnamenti ricavati da valutazioni non sono necessariamente di portata generale, ma mostrano certi fattori trascurati nella preparazione o esecuzione di progetti specifici e di cui si è potuto tener conto in seguito:

a) Prendere meglio in considerazione le spese di funzionamento nella pianificazione iniziale

La pianificazione di un progetto tende ad attribuire troppa importanza alla fase d'investimento lasciando nell'ombra i problemi posti dalla prosecuzione dell'attività nel Paese beneficiario, dopo l'eventuale cessazione della cooperazione svizzera. Nei progetti di trivellazione di pozzi nel Mali, di credito rurale nel Bangladesh, di scuole nel Camerun le valutazioni hanno permesso di costatare che si erano sottovalutati i problemi legati al funzionamento o al mantenimento degli investimenti realizzati. Si è verificato che la continuazione di un progetto era compromessa, sia perché i mezzi finanziari del Paese beneficiario risultavano insufficienti, sia perché la ripartizione delle responsabilità di funzionamento e di mantenimento tra il Governo, le autorità locali e le singole famiglie non era regolata in modo abbastanza preciso. Le valutazioni hanno reso evidente che si deve meglio tener conto di questo fattore nella preparazione del progetto, segnatamente scegliendo in anticipo la tecnica o la forma d'organizzazione comportante i costi più bassi per i governi e le autorità locali.

b) Meglio sviluppare la valutazione permanente interna

Le valutazioni esterne generalmente possono venir organizzate soltanto una o due volte nel corso della durata di un progetto. La problematica di una valutazione che voglia andare molto al di là del semplice

controllo dei risultati puramente materiali e misurare l'impatto dell'azione di cooperazione su tutta una società è, per contro, permanente. La valutazione di numerosi progetti, in particolare di sviluppo integrato, ha permesso al personale responsabile dei medesimi di approntare tecniche di giudizio permanente. Ciò avviene sistematizzando la raccolta delle informazioni necessarie e tenendo conto delle medesime nella continuazione dell'azione.

4 Cooperazione tecnica e aiuto finanziario multilaterali

La cooperazione multilaterale allo sviluppo rappresenta una parte essenziale dello sforzo intrapreso dalla comunità internazionale per l'aiuto al Terzo Mondo. Tutti i Paesi vi partecipano. La Svizzera non intende sottrarsi a questa tendenza generale che collima con gli obiettivi della nostra politica di cooperazione allo sviluppo.

Riassumiamo nel numero 41 le ragioni della nostra partecipazione alla cooperazione multilaterale. Descriviamo quindi brevemente le maggiori organizzazioni che vi si trovano impegnate (n. 42) e riferiamo nel numero 43 le direttive della nostra partecipazione.

41 Ragion d'essere della partecipazione svizzera alla cooperazione multilaterale allo sviluppo

La partecipazione svizzera alla cooperazione multilaterale è parte integrante del nostro aiuto allo sviluppo. Essa persegue gli stessi obiettivi, definiti dalla legge del 19 marzo 1976, del nostro aiuto bilaterale anche se per vie diverse. La ragion d'essere della nostra cooperazione multilaterale è già stata descritta in messaggi precedenti sullo stesso progetto, e in particolare nel nostro messaggio dell'8 luglio 1980 (FF 1980 II 1061).

Ne riassumiamo qui i principali punti:

La cooperazione multilaterale ci permette di conseguire i nostri obiettivi di politica estera, manifestando la nostra solidarietà verso i Paesi in sviluppo in modo corrispondente ai nostri criteri di cooperazione, allorché tal conseguimento non può realizzarsi per la via bilaterale a cagione, segnatamente, dei limiti delle nostre capacità amministrative. Con la cooperazione multilaterale esprimiamo contemporaneamente la nostra solidarietà con gli altri Paesi industrializzati, assumendoci una parte adeguata di un compito al quale tutti accettano di partecipare.

La cooperazione multilaterale svolge importanti funzioni d'aiuto allo sviluppo, alle quali non possono adempiere gli aiuti bilaterali, e agisce così in modo complementare a quest'ultimi:

- le istituzioni multilaterali si preoccupano in modo prioritario dell'aiuto ai Paesi più poveri, ai quali offrono le loro prestazioni a condizioni vantaggiose. Permettono così di assicurare ai Paesi più bisognosi una certa stabilità d'aiuto in un momento in cui gli aiuti bilaterali tendono talvolta

a divenir selettivi, in base ai criteri di una politica a breve scadenza o per motivi commerciali;

- le istituzioni multilaterali di cooperazione allo sviluppo, per le loro dimensioni e responsabilità, svolgono generalmente un ruolo d'iniziativa e di coordinazione nella ricerca di nuovi modi di intervento adatti a una problematica in continua evoluzione;
- diversi programmi richiedono, per essere efficaci, un'azione su scala internazionale o continentale, è il caso ad esempio della lotta contro le malattie infettive, o contro la desertificazione; quest'azione non può realizzarsi se non in un quadro multilaterale (vedi l'esempio n. 1 dell'allegato 5);
- specializzandosi in campi quali la salute, l'agricoltura o la comunicazione, le organizzazioni internazionali hanno spesso accumulato conoscenze ed esperienze specifiche difficili e spesso impossibili da riunire in seno ad un'impresa bilaterale di aiuto;
- le istituzioni internazionali di finanziamento hanno, da parte loro, acquistato un'esperienza considerevole nell'organizzazione di grandi lavori e progetti: analisi delle conseguenze economiche e sociali, pianificazione dettagliata, organizzazione delle gare di offerta, stipulazione di contratti, sorveglianza dell'esecuzione. Sono così di grande aiuto ai Paesi in sviluppo e spesso anche alle imprese partecipanti a questi lavori e alle fonti di finanziamento privato;
- la capacità delle istituzioni internazionali di finanziamento di preparare e organizzare dei progetti di sviluppo, permette loro di convogliare dei capitali privati — sotto forma di cofinanziamento, per esempio — verso gli investimenti particolarmente utili per i Paesi beneficiari. Da qualche anno questa funzione ha assunto un'importanza crescente, in quanto l'aiuto pubblico allo sviluppo si rivela sempre più insufficiente per coprire i bisogni di finanziamento dei Paesi in sviluppo;
- le organizzazioni multilaterali svolgono pure un ruolo centrale nella coordinazione degli aiuti, coordinazione che si è rivelata sempre più necessaria nella situazione di crisi in cui si trovano numerosi Paesi in sviluppo. La Banca mondiale svolge un ruolo importante in questa coordinazione, tramite i gruppi di consulenti che riuniscono i Paesi in sviluppo interessati e le agenzie bilaterali e multilaterali d'aiuto estero, al fine di analizzare i programmi di sviluppo e gli impegni presi dagli uni e dagli altri per metterli in pratica. Per i Paesi meno avanzati è il PNUD (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo) che svolge normalmente questo ruolo di coordinatore, con un sostegno tecnico alla pianificazione e con delle riunioni dei compartecipi, per studiare gli aspetti globali e quelli operazionali pratici della coordinazione fra le agenzie. Queste forme di coordinazione servono pure a intavolare con i Paesi in sviluppo le discussioni necessarie su taluni aspetti politici relativi allo sviluppo, come nel caso della politica dei Paesi agricoli;
- in caso di grave crisi, dovuta per esempio a un indebitamento eccessivo, solo le organizzazioni internazionali, e in primo luogo il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, sono in grado di mettere a punto e di

finanziare i vasti programmi di sostegno e di aggiustamento necessari, onde evitare il crollo economico e finanziario a breve scadenza e per creare le condizioni di una crescita duratura.

L'aiuto multilaterale presenta per i Paesi in sviluppo il vantaggio supplementare di non essere vincolato, vale a dire di non comportare alcun obbligo di acquistare attrezzature da un Paese in particolare, come spesso accade per l'aiuto bilaterale. Fatto in base a delle gare di offerta internazionali, l'acquisto di beni e di mezzi necessari alla realizzazione del progetto può così effettuarsi là dove le condizioni di prezzo e di qualità risultano più favorevoli. Questo svincolamento dell'aiuto multilaterale risponde sia agli interessi dei Paesi beneficiari sia a quelli della nostra economia: la collaborazione della Svizzera alle organizzazioni multilaterali importanti permette alle nostre imprese di partecipare a numerose e spesso interessanti gare d'offerta. Grazie alla sua competitività, l'economia svizzera è spesso riuscita negli anni scorsi a ottenere delle ordinazioni apprezzabili. Le commissioni accordate alle imprese svizzere dalle organizzazioni internazionali superano di fatto l'ammontare dei nostri contributi (vedi a questo proposito la risposta al postulato Generali menzionato al n. 23). Lo svincolamento dell'aiuto è conforme ai principi tradizionalmente difesi dalla Svizzera, miranti a ridurre al minimo le restrizioni sugli scambi commerciali.

L'esperienza degli anni passati ha chiaramente dimostrato che il nostro avvenire è a sua volta sempre più influenzato dalle decisioni prese in campo internazionale. L'economia mondiale non potrebbe attualmente fare a meno delle numerose funzioni esercitate dalle istituzioni internazionali. Un Paese di dimensioni ridotte come il nostro, la cui economia è rivolta verso l'esterno, ha interesse a partecipare e a seguire le direttive di una politica volta alla comprensione e alla cooperazione multilaterali.

Prevediamo quindi di partecipare attivamente alla cooperazione multilaterale per lo sviluppo negli anni a venire e continueremo e convogliare una parte sostanziosa dell'aiuto pubblico allo sviluppo verso le istituzioni e i programmi multilaterali.

42 Istituzioni della cooperazione multilaterale allo sviluppo

Il sistema delle Nazioni Unite comprende un certo numero di istituzioni specializzate che ricoprono ciascuna un campo d'attività determinato, come il lavoro, la salute, la produzione agricola, la meteorologia ¹⁾, ecc.. La mag-

¹⁾ Menzioniamo soprattutto le seguenti:

- FAO Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura
- OIT Organizzazione internazionale del lavoro
- UIT Unione internazionale delle telecomunicazioni
- UNESCO Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
- UNICEF Fondo internazionale per il soccorso all'infanzia
- ONUDI Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale
- OMS Organizzazione mondiale della sanità
- OMM Organizzazione meteorologica mondiale

gior parte di queste istituzioni di occupa anche della cooperazione allo sviluppo e spesso questo diventa il loro compito principale. D'altronde diverse istituzioni sono state create per la promozione dei Paesi in sviluppo; è il caso delle banche e dei fondi dello sviluppo e del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD). Quest'ultime istituzioni svolgono un compito di coordinamento e di finanziamento. Siccome la maggior parte dei progetti di sviluppo comporta aspetti diversi, succede spesso che più organizzazioni internazionali partecipino alla realizzazione di uno stesso progetto.

421 Cooperazione tecnica multilaterale

La cooperazione tecnica multilaterale è fornita, da una parte, dalle istituzioni internazionali appartenenti al sistema delle Nazioni Unite, finanziato essenzialmente dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD), e, d'altra parte, dalle banche e dai fondi di sviluppo per quanto riguarda l'assistenza tecnica legata ai progetti d'investimento finanziati da quest'ultimi (vedi più oltre il cap. 422).

421.1 Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD)

Il PNUD svolge da anni un ruolo centrale nel campo della cooperazione tecnica multilaterale. Con i mezzi messi a sua disposizione (sotto forma di contributi a fondo perso) principalmente dai Paesi industrializzati, il PNUD fissa per ogni Paese in sviluppo un credito del quale lo stesso potrà disporre per realizzare dei progetti in funzione delle priorità dei propri bisogni. Secondo la natura del progetto, il Paese in sviluppo sceglie con il PNUD l'istituzione che, sulla base delle sue specifiche qualifiche, può essergli utile nella pianificazione e nell'esecuzione del progetto. Circa l'80 per cento delle risorse del PNUD attribuite ai programmi per Paese sono investite nei più poveri fra i Paesi in sviluppo (fino a un reddito per abitante di 500 dollari, secondo i costi del 1979).

La Svizzera ha sempre accordato una grande priorità al PNUD e l'ha quindi sostenuta con importanti contributi annuali (per il 1984: 40 milioni di franchi) e con una collaborazione attiva nel Consiglio d'amministrazione, al quale essa appartiene dal momento della creazione del PNUD nel 1966. Se durante gli anni settanta il PNUD è sempre stato il grado di raggiungere i suoi obiettivi finanziari, le prospettive per il resto degli anni ottanta si rivelano meno favorevoli — a causa segnatamente di una certa stagnazione dell'aiuto internazionale in generale e della tendenza sempre più marcata alla bilateralizzazione della cooperazione allo sviluppo internazionale. Così, gli obiettivi iniziali per il periodo 1982-1986 hanno dovuto essere sensibilmente ridotti. Questa delicata situazione finanziaria del PNUD ha seriamente preoccupato il suo Consiglio d'amministrazione nel corso degli ultimi due anni. Assieme ad altre misure questo ha raccomandato, come obiettivo minimo, il mantenimento del valore reale delle contribuzioni annue.

Ha pure rafforzato il suo ruolo con la creazione di un comitato per i programmi.

Con altri Paesi donatori, intendiamo continuare il nostro sforzo affinché il PNUD possa proseguire in maniera significativa il suo importante compito nel campo della cooperazione tecnica multilaterale e, in genere, nell'aiuto internazionale allo sviluppo. Oltre al nostro contributo generale al PNUD, sosteniamo, da qualche anno, i fondi speciali collegati al PNUD che riempiono importanti funzioni per la nostra politica di cooperazione allo sviluppo:

– *Fondo per i Paesi meno avanzati*

Con questo fondo speciale, il PNUD dispone di un programma per la cooperazione tecnica del quale beneficiano esclusivamente i Paesi meno avanzati (PMA). Anche se le risorse sono ancora relativamente modeste (circa 17 milioni di dollari all'anno), negli ultimi tempi questo fondo ha potuto svolgere un ruolo d'aiuto temporaneo utile per un gran numero di PMA, viste le considerevoli riduzioni di programmi del PNUD. Lo stretto legame fra il Fondo e il programma del PNUD assicura inoltre un impiego vantaggioso dei suoi servizi. Intendiamo continuare a sostenere questo fondo almeno per il momento, considerate le sue qualità e l'importante priorità che accordiamo ai Paesi meno avanzati (contributi svizzeri nel 1984: 5,3 milioni di franchi).

– *Programma dei volontari delle Nazioni Unite*

Questo fondo permette l'invio di più di 1000 volontari, in particolare nei Paesi meno avanzati, dove la presenza di personale straniero qualificato risponde a un bisogno urgente. Il contributo della Svizzera si situa a circa 500 000 franchi all'anno.

– *Programma congiunto PNUD-Banca mondiale per favorire la padronanza delle risorse energetiche*

Dal primo choc petrolifero del 1973, l'approvvigionamento di energia pone gravi problemi ai Paesi in sviluppo. Il costo del petrolio causa dei disavanzi considerevoli nella bilancia dei pagamenti e spinge ad un maggior consumo di legna, che comporta delle conseguenze disastrose per l'ambiente. La maggior parte dei Paesi in sviluppo non possiede i mezzi finanziari e amministrativi per identificare e sfruttare fonti nuove e rinnovabili di energia. Fra i compiti principali della cooperazione internazionale allo sviluppo, figura quello di aiutare i Paesi a stabilire l'inventario, la pianificazione e la gestione delle risorse energetiche.

Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) e la Banca mondiale hanno così messo a punto un programma congiunto per stabilire l'inventario dell'energia disponibile in 76 Paesi e per presentare opinioni e consigli per azioni a breve e media scadenza. Un programma complementare permette di fornire ai Paesi, intenzionati ad adottare le misure raccomandate, l'appoggio necessario nel campo della gestione.

422 Cooperazione finanziaria multilaterale

Le istituzioni finanziarie internazionali hanno per compito principale quello di assicurare ai Paesi in sviluppo una parte del finanziamento esterno di cui hanno bisogno. Forniscono inoltre un certo numero di servizi essenziali collegati a questa funzione di finanziamento: in particolare aiutano i Paesi in sviluppo a pianificare e a realizzare gli investimenti, come pure ad acquistare alle migliori condizioni possibili i servizi e i beni necessari alla realizzazione dei progetti. Attraverso il finanziamento, queste istituzioni hanno assunto un'influenza crescente nella gestione globale delle risorse dei Paesi beneficiari. Sul piano mondiale i principali fondi di sviluppo sono l'Associazione internazionale di sviluppo (IDA) e il Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA); sul piano regionale sono il Fondo asiatico di sviluppo, il Fondo africano di sviluppo e il Fondo delle operazioni speciali della Banca interamericana di sviluppo. La Svizzera partecipa inoltre ad altre istituzioni, quali il Fondo delle Nazioni Unite per gli interventi demografici.

422.1 Associazione internazionale di sviluppo (IDA)

La Svizzera non è membro delle Istituzioni di Bretton Woods alle quali appartiene l'IDA (parte del gruppo della Banca mondiale). Nel quadro della seconda e della terza ricostituzione avevamo accordato all'IDA due prestiti di 52 milioni di franchi e di 130 milioni di franchi rispettivamente (trasformati in seguito in donazioni). Al momento della quarta ricostituzione delle risorse, un previsto prestito di 200 milioni di franchi era stato rifiutato in votazione popolare circa 8 anni fa (giugno 1976). Le autorità federali hanno voluto osservare ed esaminare molto accuratamente le attività generali dell'IDA. Abbiamo potuto constatare da un lato la compatibilità degli obiettivi perseguiti dall'Associazione con quelli della legge del 19 marzo 1976, dall'altra il ruolo crescente — oggi considerevole — che svolge l'IDA per l'avvenire dei più poveri fra i Paesi in sviluppo. Questo ha portato la Svizzera, come già annunciato nel messaggio dell'8 luglio 1980 al capitolo 53 (FF 1980 II 1061), ad associarsi in modo unilaterale alle operazioni dell'IDA, parallelamente alla sesta ricostituzione (1980-1983, estesa al 1984), a mezzo di cofinanziamenti, nel quadro del nostro aiuto bilaterale, per progetti da noi scelti, alla preparazione e all'elaborazione dei quali abbiamo partecipato (vedi n. 5). Investendo delle risorse prelevate dal credito di programma domandato nel presente messaggio, intendiamo, relativamente alla settima ricostituzione dell'IDA (1984-1987), proseguire e rinforzare questa politica, vegliando particolarmente al controllo dei mezzi impiegati e sviluppando, sempre a questo fine, una forma di collaborazione adeguata.

422.2 Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (FIDA)

Il FIDA è stato creato nel 1977, allo scopo di ottenere dei mezzi finanziari supplementari per aiutare i Paesi in sviluppo ad aumentare la loro produ-

zione agricola e a migliorare la base alimentare della popolazione. Il fondo impernia le sue attività in primo luogo sull'appagamento dei bisogni vitali della popolazione rurale e nei Paesi più poveri. Il FIDA presenta una caratteristica unica: la sua struttura finanziaria e la ripartizione dei voti fra i Paesi membri. I membri sono raggruppati in tre categorie, la categoria I comprende 20 Paesi industrializzati, la categoria II 12 Paesi membri dell'Organizzazione dei Paesi produttori di petrolio (OPEP), e la categoria III gli altri Paesi in sviluppo. Ogni categoria ha diritto a un terzo dei voti. Il finanziamento del Fondo è assicurato quasi completamente dai contributi dei Paesi appartenenti alle categorie I e II, e ciò in una proporzione insolita per un'istituzione dell'ONU, proporzione di 58-42 circa fino ad oggi.

La Svizzera ha partecipato sia allo stanziamento del fondo iniziale (1977) sia alla prima ricostituzione (1982).

Per i suoi scopi specifici e per il suo modo di finanziamento particolare, visti i risultati delle attività sul posto ottenuti dal Fondo, intendiamo partecipare anche alla prevista seconda ricostituzione e fare in modo che il FIDA possa continuare la sua attività concreta, mantenendola almeno al volume attuale.

422.3 Fondi di sviluppo delle banche regionali

Con la sua partecipazione alla Banca africana, asiatica e interamericana di sviluppo come pure ai fondi di sviluppo corrispondenti, la Svizzera sostiene il compito di queste istituzioni di sviluppo, compito che consiste a fornire ai Paesi emergenti dei mezzi finanziari, prelevati dai mercati dei capitali internazionali o messi a disposizione dai Paesi industrializzati, per finanziare progetti e programmi di sviluppo.

Grazie alle garanzie fornite dagli Stati membri, le banche di sviluppo regionale possono prelevare dei fondi a condizioni relativamente favorevoli sul mercato dei capitali internazionali; sono perciò in grado di offrire ai Paesi in sviluppo migliori condizioni di prestito di quelle che potrebbero ottenere sui mercati finanziari; spesso il ricorso alle banche di sviluppo permette pure di aumentare il volume dei mezzi finanziari disponibili.

Se le banche di sviluppo assicurano la continuazione dei loro prestiti con degli aumenti di capitale, i fondi di sviluppo dipendono da contributi a fondo perso. Grazie a questi contributi i fondi possono finanziare progetti e programmi a condizioni molto favorevoli. Questi prestiti sono destinati solo ai Paesi più poveri della regione.

L'attività delle banche di sviluppo regionale e dei loro fondi è simile; l'esistenza di due sportelli permette di tener conto della capacità di indebitamento e del livello di sviluppo dei Paesi, considerati individualmente, al momento del finanziamento di progetti e programmi.

La continuazione del sostegno alle istituzioni regionali di finanziamento si giustifica — oltre che per le considerazioni di politica dello sviluppo menzionate al capitolo 41 — anche per le due ragioni seguenti:

- i Paesi in sviluppo danno una grande importanza alle loro istituzioni di finanziamento regionale poiché quest'ultime rappresentano in un certo senso l'identità regionale. La loro partecipazione alle decisioni dell'organizzazione per determinare la sua politica finanziaria e di gestione, come pure il finanziamento di progetti e programmi, crea un rapporto di fiducia fra istituzioni e Paesi membri;
- la cooperazione regionale fra i Paesi emergenti e le banche di sviluppo stimola la comprensione verso i reciproci problemi e contribuisce ad attenuare le tensioni.

Il rafforzamento regionale pone inoltre le basi per una migliore integrazione di questi Paesi nell'economia mondiale. Qui oltre consideriamo più dettagliatamente i 3 fondi di sviluppo regionali:

- *Il Fondo africano di sviluppo (FAD)*

La creazione, nel 1972, del Fondo africano di sviluppo come di un'entità distinta e complementare della Banca africana di sviluppo, si è resa necessaria poiché il livello di sviluppo della maggior parte degli Stati africani membri non permetteva di finanziare dei progetti con dei prestiti a delle condizioni vicine a quelle del mercato.

All'inizio delle sue attività, il Fondo ha necessitato di una fase d'avviamento relativamente lunga, dovuta principalmente a 3 ragioni: la mancanza di personale qualificato, le lacune a livello istituzionale e le difficoltà nelle capacità operative. Nel frattempo queste difficoltà hanno potuto essere in gran parte superate.

I Paesi industrializzati hanno deciso una terza ricostituzione nel 1982 di un ammontare di 2 miliardi di franchi circa per un programma di prestito ripartito su due anni.

Attualmente sono in corso delle trattative concernenti un quarto periodo di ricostituzione. Considerati i grandi bisogni finanziari dei Paesi africani più poveri, si prevede un nuovo volume di ricostituzione situato fra 1,5 e 1,9 miliardi di dollari, che permetterebbe un modesto aumento del programma di prestito.

La Svizzera parteciperà a questo quarto periodo di ricostituzione del FAD. Per la priorità che diamo all'aiuto in Africa, assumeremo come in passato, una parte relativamente importante (circa il 4 per cento).

La Svizzera porta avanti da diversi anni anche un programma di cooperazione bilaterale con il Fondo. Con questo programma, da un lato, si mettono a disposizione alcuni esperti per i diversi campi del Fondo e, dall'altro, si finanziano degli studi di pre-investimento. Esso risponde a un bisogno effettivo di rafforzare le capacità dell'istituzione e ha dato finora degli ottimi risultati. Continueremo questo tipo di sostegno nel corso degli anni a venire.

- *Il Fondo asiatico di sviluppo (ADF)*

Creata nel 1966, la Banca asiatica di sviluppo ha dimostrato di essere un'istituzione efficace per il finanziamento dello sviluppo.

Attualmente due fondi sono integrati alla Banca: il Fondo asiatico di sviluppo (1973) e il Fondo speciale d'assistenza tecnica [FSAT] (1974).

Dal momento della sua fondazione, il Fondo asiatico ha consentito dei prestiti corrispondenti a ca. 3,4 miliardi di dollari; la ripartizione dei prestiti del Fondo viene effettuata in base al prodotto nazionale lordo e alla possibilità d'indebitamento dei Paesi asiatici in sviluppo. Così, i 15 Paesi dal reddito più debole, che nel 1979 si valutava a meno di 300 dollari per abitante, hanno percepito durante il periodo 1973-1980, l'89 per cento del totale dei crediti.

Per quanto riguarda i settori, la priorità nell'attribuzione dei prestiti è stata data, con più del 55 per cento dei mezzi, all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Seguono, nell'attribuzione di crediti a un debole tasso d'interesse, l'energia con il 17 per cento e in terzo luogo le infrastrutture sociali con il 12 per cento. Gli obiettivi del Fondo collimano con quelli della cooperazione Svizzera allo sviluppo; questa istituzione ha d'altronde dato prova di grande efficacia nella sua gestione di progetti e programmi. È per queste ragioni che abbiamo partecipato al terzo periodo di ricostituzione che si è concluso nel 1982. Con un volume di ca. 6,5 miliardi di franchi, la continuazione del programma di credito ha potuto essere assicurata in modo adeguato, malgrado i problemi di bilancio che la maggior parte dei Paesi donatori deve affrontare. Il contributo svizzero ha rappresentato l'1,32 per cento della ricostituzione. Occupiamo così il terzo posto fra i piccoli Paesi europei donatori e manifestiamo in questo modo la nostra volontà di sostenere attivamente il Fondo.

Intendiamo continuare la nostra partecipazione anche in futuro e partecipare attivamente ai negoziati per un quarto periodo di ricostituzione nel 1985.

L'assistenza tecnica è un mezzo importante per aumentare l'efficacia dei progetti. È per questo motivo che la Svizzera ha contribuito al Fondo speciale d'assistenza tecnica (FSAT), che serve essenzialmente alla preparazione di progetti nei Paesi più sfavoriti dell'Asia; abbiamo inoltre sostenuto le attività d'assistenza tecnica della Banca con un programma bilaterale. Proseguiremo questo appoggio bilaterale pur impegnandoci per l'ampliamento del programma multilaterale del FSAT.

- *Fondo delle operazioni speciali (FSO)*

I Paesi «non regionali» che hanno aderito nel 1976 e 1977 alla Banca interamericana di sviluppo (BID), e principalmente i Paesi europei e il Giappone, hanno pure partecipato al Fondo delle operazioni speciali integrato alla Banca. Fino al 1979, i prestiti della BID sono stati attribuiti per la metà circa a delle condizioni vicine a quelle del mercato (prestiti ordinari), e per il resto a delle condizioni vantaggiose (FSO). L'attribuzione dei crediti del FSO si è concentrata sempre più fortemente sui Paesi meno sviluppati della regione — in particolare per l'influenza dei Paesi donatori non regionali.

In occasione del quinto aumento del capitale della BID e della quinta

ricostituzione del Fondo (1978) è stato ritenuto l'obiettivo seguente: il 50 per cento al minimo del totale dei crediti dovrà essere attribuito ai progetti di cui profittano in priorità gli strati più poveri della popolazione. Questa direttiva, concernente soprattutto l'attribuzione di crediti da parte del FSO, è stata confermata nel corso della sesta ricostituzione.

Tenendo conto del livello di sviluppo dei Paesi dell'America del Sud, comparativamente più elevato di quello dell'Africa e dell'Asia, la sesta ricostituzione del FSO per il periodo di credito 1983-1986 è stata fissata a 700 milioni di dollari soltanto, ciò che rappresenta una diminuzione del 50 per cento per rapporto alla 5^a ricostituzione. La parte assunta dalla Svizzera per il FSO ammonta a circa 5,4 milioni di dollari, mentre nel corso della ricostituzione precedente, con la stessa percentuale, la stessa si elevava a 16 milioni.

Non esiste al momento nessuna indicazione possibile sulle prossime ricostituzioni del FSO. L'evoluzione dello sviluppo economico mondiale e le sue ripercussioni sull'America latina influiranno certo sulle decisioni da prendersi.

Nel 1980 la Svizzera e la Banca interamericana di sviluppo hanno concluso un accordo per la creazione di un fondo destinato a sostenere dei piccoli progetti. Questi ultimi riguardano in parte delle piccole imprese artigianali o industriali che non hanno in genere accesso alle fonti di finanziamento locale. Questo Fondo svizzero è stato alimentato da un contributo di 5 milioni di franchi nel 1980 e di 8 milioni nel 1982. Le possibilità di rialimentare questo Fondo sono attualmente in discussione con la BID.

422.4 Fondo delle Nazioni Unite per gli interventi demografici (FNUAP)

Visto il carattere delicato dei problemi riguardanti la popolazione e la politica demografica nel terzo mondo, e tenuto conto ugualmente della sua capitale importanza nella politica dello sviluppo, la Svizzera ha finora accordato un aiuto essenzialmente multilaterale in questo campo, pur includendo l'aspetto demografico in certi programmi sanitari della cooperazione bilaterale (vedi capitolo 312). Il FNUAP è l'organo multilaterale specializzato nell'appoggio alle attività dei governi in materia di popolazione: sostegno dello sviluppo dei sistemi sanitari, appoggio diretto ai programmi di pianificazione familiare, conoscenza dei fenomeni demografici.

La Svizzera appartiene da anni al gruppo dei contributori regolari del FNUAP. Per il 1984, essa gli verserà un contributo di 4 milioni di franchi, ossia circa l'1,4 per cento del totale. In quanto membro del Consiglio d'amministrazione del PNUD, al quale sottostà il FNUAP, la Svizzera partecipa alla determinazione del programma delle attività del Fondo.

Il FISE-UNICEF partecipa della natura di organizzazione di cooperazione tecnica e di istituzione di finanziamento dello sviluppo, ma si pone invero come istituto particolare, caratterizzato dalla sua finalità: il bambino. L'obiettivo principale dell'UNICEF è la lotta contro la mortalità infantile elevata e, in maniera generale, il miglioramento della salute del bambino. Questo scopo dev'essere raggiunto con una lotta sistematica contro le cause di malattia e con il miglioramento delle cure sanitarie. Si tratta di assicurare per esempio l'approvvigionamento di acqua potabile e un'alimentazione sufficiente ed equilibrata, di costruire delle latrine, di fornire un'assistenza sanitaria, di diffondere dei metodi semplici per combattere le conseguenze fatali della diarrea, di dare una migliore educazione e formazione alle madri, di favorire la pianificazione delle nascite, ecc.

La Svizzera attribuisce una grande importanza all'UNICEF fin dalla sua fondazione nel 1946, perché questi obiettivi d'aiuto concordano pienamente con quelli della nostra politica di cooperazione allo sviluppo. Continueremo questa partecipazione attiva. Visto che l'UNICEF si è sempre maggiormente consacrato a dei compiti di sviluppo di gran mole, e che il carattere d'aiuto umanitario che aveva all'inizio è andato sfumando col tempo, abbiamo deciso di non più iscrivere i contributi generali della Svizzera all'UNICEF a carico del credito di programma per l'aiuto umanitario, come abbiamo fatto finora, ma di ascriverlo ormai a carico del credito di programma per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario che vi domandiamo con il presente messaggio.

Continueremo peraltro anche a sostenere l'UNICEF per azioni specifiche d'aiuto umanitario. Queste azioni saranno messe a carico del credito di programma per l'aiuto umanitario internazionale del 27 maggio 1981.

424 Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR)

Una delle condizioni per il miglioramento dell'approvvigionamento alimentare nei Paesi in sviluppo è l'aumento della produzione agricola. Lo sviluppo delle tecniche di produzione intensiva, adatte alle condizioni locali, è stato a lungo trascurato ai tropici. Per i piccoli produttori agricoli soprattutto, si sono offerti pochi miglioramenti nella produzione di viveri.

Organizzando in modo sistematico le ricerche agronomiche centrate sui Paesi in sviluppo e orientate sulla pratica, il Gruppo consultativo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR)¹⁾ ha assunto un compito la cui importanza è stata a giusto titolo riconosciuta e apprezzata in quest'ultimi anni. Oggi, 13 istituti di ricerca fanno parte del CGIAR. Essi sono pure sostenuti da alcuni Paesi in sviluppo che completano l'assistenza di numerosi Paesi industrializzati.

¹⁾ Consultative Group on International Agricultural Research.

Conformemente alla priorità dell'aumento della produttività dei principali alimenti di base, i centri di ricerca più avanzati, attivi ormai da 20 anni (IRRI e CIMMYT)¹⁾, hanno sviluppato in primo luogo delle varietà di cereali ad alto rendimento.

Dopo l'aumento sensibile della produzione di cereali in Asia, gli sforzi si dirigono oggi sempre più verso la cultura del miglio, delle leguminose e dei tuberi. Si considera ormai che l'adattamento alle condizioni colturali difficili, la resistenza alle fitopatie e la stabilità dei rendimenti sono altrettanto importanti dei forti rendimenti. Per completare le ricerche condotte sugli alimenti di base più importanti, ci si sforza di mettere a punto, segnatamente in Africa, dei sistemi adatti di colture, come pure dei metodi di sradicamento delle zoopatie.

I centri del CGIAR e il Consiglio internazionale delle risorse fitogenetiche hanno svolto un ruolo determinante per la conservazione delle differenze genetiche delle piante. La collezione, la conservazione e l'utilizzazione di varietà locali tradizionali e di varietà selvatiche analoghe hanno pure una grande importanza per lo sviluppo delle nostre piante da coltivazione.

La Confederazione sostiene i programmi regolari di diversi centri di ricerca. Essa ha pure contribuito a preparare dei programmi di ricerca regionali e nazionali, assunti da questi istituti. Così, per esempio, la coltura delle patate in diverse regioni montane del Terzo Mondo ha tratto beneficio dalla buona cooperazione fra gli sforzi nazionali, dalle informazioni fornite dal Centro internazionale della patata (CIP) sulle nuove tecnologie adatte, nonché dal sostegno bilaterale tecnico e finanziario della Svizzera.

43 Forme e controlli della cooperazione multilaterale

431 Forme

Esistono diverse forme di collaborazione con le diverse organizzazioni internazionali. Si distinguono essenzialmente i crediti generali o di programma, nei quali i mezzi finanziari possono essere liberamente impiegati nel quadro di un programma d'insieme, dai crediti sotto forma d'aiuto associato o di cofinanziamento per delle attività specifiche. Quest'ultime fanno parte del programma bilaterale. Le attività sono decise secondo le priorità di questo programma, preparate, seguite e valutate secondo gli stessi criteri. In alcuni casi però considerazioni d'ordine multilaterale possono influire sulla decisione di procedere a questo tipo di contributi. Ciò si verifica soprattutto per i cofinanziamenti con l'IDA (vedi n. 422.1), che rispondono alla preoccupazione di partecipare a uno sforzo universale che consideriamo molto importante per i Paesi in sviluppo poveri. Considerazioni analoghe hanno condotto a delle contribuzioni specifiche ad alcuni programmi delle banche regionali di sviluppo. In tutti questi casi però, i progetti così finanziati collimano con i nostri criteri di selezione ed esecuzione.

¹⁾ IRRI: Istituto di ricerca sul riso.
CIMMYT: Centro per il miglioramento del mais e del grano.

La partecipazione alla cooperazione multilaterale implica dei diritti di controllo. In ogni istituzione multilaterale, gli Stati membri hanno la possibilità di partecipare alla politica dell'organizzazione, di sorvegliare l'impiego dei mezzi forniti e di controllare i risultati delle attività svolte.

La Svizzera partecipa attivamente alla gestione delle organizzazioni internazionali di cooperazione allo sviluppo delle quali è membro; si sforza di difendere le proprie idee in materia di cooperazione allo sviluppo e di vigilare all'impiego parco ed efficace dei mezzi finanziari a loro disposizione. La Svizzera fa parte del Consiglio di amministrazione del PNUD e di quello dell'UNICEF. Essa è attualmente rappresentata alla Banca africana e al Fondo africano di sviluppo da un direttore esecutivo. Durante tre anni, fino al 1983, essa ha avuto un posto di direttore esecutivo aggiunto presso il FIDA e ha occupato un posto analogo al Fondo asiatico di sviluppo dal 1980 al 1983. Là dove non è membro del consiglio d'amministrazione, la Svizzera è rappresentata per mezzo del portaparola del gruppo del quale fa parte e al quale può dare le sue istruzioni. Bisogna ricordare infine che la maggior parte dei fondi di sviluppo hanno come organo supremo un Consiglio di governatori, nel quale è rappresentato ogni Paese membro. In tutti i casi la Svizzera si impegna per un maggior rigore dei lavori di preparazione e di esecuzione dei progetti e per una politica di sviluppo in favore delle popolazioni più sfavorite. I rappresentanti svizzeri si pronunciano segnatamente a favore dell'impiego sempre più sistematico di metodi di valutazione allo scopo di aumentare l'efficacia dei mezzi impegnati.

5 Utilizzazione del credito quadro di 1650 milioni di franchi

Il credito quadro di 1650 milioni di franchi stanziato dal decreto federale dell'8 dicembre 1980 (FF 1980 III 1462) è stato accordato per una durata minima di tre anni a partire dal 1° gennaio 1981. Alla fine del 1983 gli impegni a carico del credito quadro ammontavano a 1450 milioni di franchi. Si prevede di impegnare progressivamente, nel corso del 1984, il saldo di 200 milioni di franchi. In considerazione delle difficoltà finanziarie della Confederazione e delle riduzioni successive degli ammontari inizialmente iscritti nel piano finanziario, siamo stati costretti a rallentare il ritmo dei nostri impegni. Ciò ha comportato un prolungamento della durata del credito quadro. La tavola seguente mostra il volume degli impegni e delle spese assunti nell'ambito della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario durante i 46 mesi coperti dal credito quadro; richiamiamo in questo contesto che la maggior parte delle spese concernenti gli impegni a carico del medesimo si estendevano a parecchi anni e sono iscritti nel preventivo degli anni 1985 e seguenti.

Impegni a carico del credito quadro di 1650 milioni di franchi per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario (stanziato dal decreto federale dell'8 dicembre 1980) e spese a carico di questo credito quadro e dei crediti quadro anteriori

(in migliaia di franchi)

Anno	Impegni	Spese concernenti gli impegni a carico	
		del credito quadro di 1650 mio	di crediti quadro anteriori
1981	456 913	137 746	151 134
1982	346 244	254 139	55 112
1983	646 729	337 877	9 152
1984 (1.1.-31.10)	200 114 ¹⁾		370 678
Totale	1 650 000		

¹⁾ Saldo disponibile.

La ripartizione definitiva dell'insieme degli impegni a carico del credito quadro di 1650 milioni di franchi non è ancora conosciuta e gli ammontari dei medesimi hanno dovuto essere in parte stimati. Le cifre figuranti nella tavola seguente, benché provvisorie, permettono di desumere le tendenze principali della ripartizione geografica degli impegni: l'aiuto bilaterale è stato accordato prioritariamente ai Paesi africani (32,1% del totale) e asiatici (24,2%), mentre l'America latina ha beneficiato del 10,7 per cento degli impegni. L'aiuto multilaterale ha rappresentato il 25,8 per cento del totale. Per quanto riguarda le forme di aiuto, il 64,1 per cento degli impegni è stato destinato alla cooperazione tecnica e il 35,9 per cento all'aiuto finanziario. Questa distinzione può tuttavia, in certi casi, essere artificiale, poiché capita sempre più frequentemente che le due forme d'aiuto siano combinate e rappresentino soltanto due componenti di un medesimo progetto (vedere n. 211).

Le tavole 7 e 8 dell'allegato 4 forniscono più ampie informazioni sulla ripartizione degli impegni bilaterali e multilaterali. L'allegato 9 elenca esaurientemente tutti i progetti o fasi di progetti per cui sono stati presi, a carico di questo credito quadro, impegni di 500 000 franchi o più.

Ripartizione geografica e per tipo di contributi degli impegni a carico del credito quadro di 1650 milioni di franchi per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario (stanziato dal DF dell'8 dicembre 1980)

(in migliaia di franchi)

	Cooperazione tecnica			Aiuto finanziario			Totale		
	Impegnati	Impegni previsti 1.1.-	Totale	Impegnati	Impegni previsti 1.1.-	Totale	Impegnati	Impegni previsti 1.1.-	Totale
	al 31.12.83	31.10.84		al 31.12.83	31.10.84		al 31.12.83	31.10.84	
Aiuto bilaterale									
<i>Azioni ripartite geograficamente</i>									
Africa	333 083	62 300	395 383	115 715	18 200	133 915	448 798	80 500	529 300
America latina	110 194	19 700	129 894	38 400	8 300	46 730	148 624	28 000	176 620
Asia	189 473	38 000	227 473	143 855	28 500	172 355	333 328	66 500	333 830
<i>Altre operazioni bilaterali</i>	73 403	17 614	91 017	—	—	—	73 403	17 614	91 015
Aiuto multilaterale . . .	185 285	—	185 285	239 660	—	239 660	424 945	—	424 945
Azioni generali	20 788	7 500	28 288	—	—	—	20 788	7 500	28 290
Totale	912 226	145 114	1 057 340	537 660	55 000	592 660	1 449 886	200 114	1 650 000

Abbiamo esposto, nei numeri 2, 3 e 4, i principi in base ai quali sono utilizzati i crediti stanziati per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario in favore dei Paesi emergenti. In questo capitolo tratteremo dell'ammontare del prossimo credito quadro, come pure della ripartizione probabile dei mezzi finanziari tra i diversi canali per mezzo dei quali avvengono la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario.

61 Ammontare del credito

Il credito quadro che vi domandiamo di stanziare deve permetterci, durante almeno tre anni, di prendere impegni legati alla realizzazione di progetti e di programmi di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario. Le spese relative a ogni impegno possono estendersi a parecchi anni. Così, una parte degli ammontari impegnati tra il 1984 e il 1987 sarà effettivamente spesa soltanto dopo quest'ultima data. Il rapporto tra impegni e versamenti dipende in buona parte dalla durata delle fasi dei progetti da noi tendenzialmente allungata in seguito a misure di razionalizzazione e a una migliore pianificazione delle attività prese in considerazione. L'ammontare degli impegni è aumentato in rapporto a quello dei versamenti, anche perché è stato introdotto, nel 1982, un nuovo modo di pagamento dei contributi ai fondi e banche regionali di sviluppo: il pagamento su «note»¹⁾.

Qualunque sia l'incidenza di questi due fattori, l'ammontare del credito d'impegno è funzione dell'entità delle spese previste per finanziare l'insieme delle nostre azioni nel corso dei tre prossimi anni. Sulla base degli ammontari, iscritti nel piano finanziario della Confederazione nell'ambito della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario (vedere n. 23), abbiamo calcolato che il totale degli impegni tra il 1° novembre 1984 e il 31 ottobre 1987 ammonta a 1800 milioni di franchi.

L'ammontare totale del credito d'impegno non determina le spese annue che saranno effettivamente sostenute nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Quest'ultime saranno fissate ogni anno dalle vostre Camere in occasione dell'approvazione del preventivo. Qualsiasi riduzione del preventivo della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in rapporto agli ammontari che figurano nel piano finanziario del 18 gennaio 1984 comporterebbe una riduzione degli impegni e prolungherebbe oltre il 31 ottobre 1987 la durata di validità del credito quadro. È il caso per quanto concerne l'attuale credito quadro di 1650 milioni la cui durata è stata prolungata

¹⁾ Quando avviene un pagamento su «note» viene emesso un riconoscimento di debito irrevocabile per l'ammontare totale del contributo. Ciò nonostante l'istituzione beneficiaria ne domanda il versamento effettivo, sotto forma di rate annue, soltanto man mano che la realizzazione del progetto finanziato lo esige, secondo uno scadenziario fissato di comune accordo. L'impegno deve coprire l'ammontare totale del contributo mentre gli esborsi effettivi sono scaglionati nel tempo. Ciò assicura una migliore gestione dei fondi.

di 10 mesi in seguito ai diversi tagli che hanno ridotto l'aiuto pubblico allo sviluppo nel corso degli anni 1981 a 1984.

62 Ripartizione degli impegni a carico del credito quadro

Abbiamo sottolineato a parecchie riprese in questo messaggio che la cooperazione allo sviluppo, nonché lo sviluppo stesso, sono un compito a lungo respiro. Dobbiamo assicurare il nostro appoggio ai progetti e ai programmi di cooperazione fino al momento in cui i nostri interlocutori saranno in grado di continuarli con i loro propri mezzi. La ripartizione degli impegni, a carico del credito quadro che vi proponiamo di stanziare, riflette questa volontà di continuità garante d'efficacia. La maggior parte delle somme impegnate sarà destinata alla prosecuzione delle azioni in corso.

Continueremo a dare la preferenza alla cooperazione tecnica e all'aiuto finanziario bilaterali, partecipando però contemporaneamente in modo adeguato all'azione degli organismi multilaterali di assistenza tecnica e di finanziamento.

Come in passato, il nostro aiuto si orienterà principalmente verso i Paesi con reddito debole: destineremo loro il 70 per cento circa degli impegni. Lo sforzo in favore dei Paesi meno avanzati sarà proseguito e anzi intensificato.

Ripartizione degli impegni bilaterali e multilaterali secondo il reddito dei Paesi beneficiari

Gruppo di Paesi	Ammontari (mio fr.)	%
Paesi meno avanzati	710	39
Altri Paesi con reddito debole	570	32
Paesi a reddito intermedio	160	9
Non suddivisi	360	20
Totale	1800	100

Geograficamente ripartiremo tra l'Africa, l'Asia e l'America latina la nostra azione di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario nelle stesse proporzioni come in passato. L'Africa a Sud del Sahara resterà il primo beneficiario del nostro aiuto, tenuto conto della situazione particolarmente critica che vi prevale.

Ripartizione per continente degli impegni di cooperazione tecnica e di aiuto finanziario bilaterali e multilaterali

Continente	Ammontari (mio fr.)	%
Africa	660	49
Asia	510	38
America latina	180	13
<hr/>		
Totale ripartito	1350	100
Non ripartito	450	
<hr/>		
Totale	1800	

Per l'attuazione del nostro aiuto bilaterale, continueremo a fare ampiamente ricorso alle competenze esterne all'amministrazione. La collaborazione con gli enti privati di aiuto allo sviluppo, l'economia privata e le università svizzere sarà rafforzata. Ricorreremo alle conoscenze specializzate delle organizzazioni internazionali, nell'ambito dell'aiuto associato e dei cofinanziamenti, ogni qualvolta risulteranno le meglio qualificate per eseguire un progetto determinato. Per dimostrare la nostra volontà di partecipare all'azione indispensabile intrapresa nell'ambito dell'IDA in favore dei Paesi con reddito debole, destineremo un ammontare di 170 milioni di franchi circa, a carico del credito quadro, per cofinanziamenti di progetti dell'ente in questione. Questi progetti saranno selezionati secondo i nostri criteri; contribuiremo attivamente alla loro formulazione e alla loro valutazione.

Per quanto concerne il nostro aiuto multilaterale, il 40 per cento degli impegni circa sarà destinato alla ricostituzione dei fondi regionali di sviluppo. La cifra definitiva dei nostri contributi sarà ciò nonostante fissata soltanto mediante negoziati. Dipenderà dagli ammontari che sottoscriveranno gli altri Paesi partecipanti, come pure da una serie di altri fattori, segnatamente l'evoluzione del corso del franco svizzero. Circa il 20 per cento degli impegni multilaterali sarà riservato a organizzazioni di aiuto finanziario di carattere universale e, in particolare, al Fondo internazionale di sviluppo agricolo. Il 40 per cento circa sarà destinato alla cooperazione tecnica e soprattutto al Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD) che finanzia l'insieme delle attività di cooperazione tecnica delle istituzioni specializzate del sistema onusiano.

7 Basi legali e forma giuridica

Il decreto federale proposto si basa sull'articolo 9 capoverso 1 della legge del 10 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo (RS 974.0) ove è stabi-

lito che i fondi necessari al finanziamento di detta cooperazione, nonché dell'aiuto umanitario, vanno assegnati mediante crediti quadro pluriennali. Il decreto proposto si connota come disposizione finanziaria, onde richiede la forma del decreto semplice, e dunque non sottoposto al referendum, giusta l'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti tra i Consigli (RS 171.11).

8 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

81 Durata e ammontare del prossimo credito quadro

Il credito quadro di 1650 milioni di franchi che avete stanziato l'8 dicembre 1980 per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario è stato previsto per una durata minima di tre anni. Disponibile il 1^o gennaio 1981 sarà completamente impegnato il 31 ottobre 1984.

Per permetterci di prendere, fino al 31 ottobre 1987, almeno gli impegni necessari alla mera prosecuzione della nostra cooperazione tecnica e del nostro aiuto finanziario in favore dei Paesi emergenti, vi domandiamo di stanziare un nuovo credito quadro di 1800 milioni di franchi.

Questi impegni provocheranno spese a carico del preventivo della Confederazione per gli anni 1984 a 1992 circa, già iscritte peraltro nel piano finanziario della Confederazione. Vi dovranno essere sottoposte per approvazione nell'ambito del preventivo annuo.

Nel capitolo 6 giustifichiamo dettagliatamente l'ammontare e la durata del credito che vi domandiamo di stanziare. Questo ammontare è stato fissato tenuto conto dei versamenti previsti nel preventivo 1984 e nel piano finanziario 1985-1987 della Confederazione.

82 Effetti sull'effettivo del personale e sull'organizzazione dei servizi interessati dell'amministrazione

Il presente messaggio, particolarmente nei capitoli 2 e 3, conferma quanto vi abbiamo già esposto nei precedenti messaggi sullo stesso tema: la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario divengono sempre più complessi; perciò la loro pianificazione, esecuzione e valutazione pongono esigenze crescenti agli incaricati della realizzazione dei progetti.

Parallelamente i mezzi finanziari messi a disposizione dalla Confederazione per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario durante l'ultimo decennio sono pure aumentati. La crescita di queste spese è stata molto più rapida di quella del personale disponibile presso la DSA. La tavola seguente rivela chiaramente questa evoluzione:

	1973 (mio fr.)	1983 (mio fr.)
1. Cooperazione tecnica	77	266
2. Aiuto finanziario	2,7	93
Totale	79,7	359
3. Posti disponibili all'uopo presso la DSA di cui:	101,5	122,5
- a Berna	99,5	110,5
- negli uffici di coordinazione e nei Paesi emergenti	2	12

Lo scarto crescente tra i mezzi gestiti e il personale disponibile non ha comportato alcun deterioramento della qualità del nostro aiuto soltanto perché sono state prese numerose misure di miglioramento dell'organizzazione e dei metodi di lavoro. Tra le medesime possiamo menzionare:

- la delegazione più sostanziale di competenze finanziarie al DFAE e alla DSA, in virtù dell'ordinanza del 12 dicembre 1977 (cfr. n. 313); ne è risultato uno sgravio delle procedure amministrative di consultazione di altri uffici federali;
- l'aumento della dimensione dei progetti, in particolare dei progetti di aiuto finanziario;
- l'apertura di nuovi uffici di coordinazione (il cui numero è passato da 5 a 16) nei Paesi di concentrazione del nostro aiuto, nonché la delegazione di compiti operativi e amministrativi supplementari a questi uffici i cui effettivi sono stati rafforzati da periti sotto contratto di diritto privato;
- il ricorso più considerevole alle competenze specializzate esterne, per mezzo di una collaborazione intensificata con aziende, università e enti privati di aiuto allo sviluppo (vedi n. 321);
- l'aumento del numero di progetti attuati in regola, segnatamente a Intercooperazione (vedere allegato n. 8);
- la creazione di un servizio d'appoggio scientifico e tecnico esterno per i settori d'attività più importanti della DSA;
- la sistemazione e il miglioramento degli strumenti interni di controllo del lavoro, in particolare nei campi dei contratti e della contabilità;
- la razionalizzazione di procedimenti interni di lavoro, grazie all'utilizzazione di macchine d'ufficio moderne e di sistemi di trattamento dei dati;
- una miglior ripartizione dell'onere di lavoro tra le diverse sezioni della DSA per mezzo dello spostamento di unità di personale;
- una collaborazione temporanea, alla centrale della DSA, di 3 a 4 periti sotto contratto di diritto privato nell'ambito della loro preparazione a una destinazione in loco o della messa a profitto dell'esperienza accumulata in tale occasione.

La crescita continua, sia qualitativa che quantitativa, dei compiti della DSA potrà essere affrontata soltanto se altre misure di questo genere verranno applicate. Dirigeremo i nostri sforzi essenzialmente verso gli scopi seguenti:

- un rafforzamento della cooperazione operativa tra la DSA e l'economia privata, le università e gli enti privati di aiuto allo sviluppo;
- un'estensione della collaborazione con le istituzioni internazionali di finanziamento (cofinanziamento) e un miglioramento dei suoi metodi;
- la prosecuzione degli sforzi per migliorare gli strumenti e i procedimenti di lavoro amministrativi;
- il potenziamento dei centri di consulenza esistenti al servizio della DSA;
- la formazione specifica dei collaboratori a tutti i livelli;
- un aumento adeguato degli effettivi del personale della DSA durante il periodo coperto dal prossimo credito quadro. All'uopo saranno messe a profitto tutte le possibilità di trasferimento di posti interni all'amministrazione. Se queste misure dovessero risultare insufficienti, domande d'aumento dell'effettivo autorizzato potrebbero esservi sottoposte nel quadro delle proposte annue di preventivo.

La combinazione di misure in tutti i campi enumerati è indispensabile per continuare a utilizzare la crescente entità del credito di questi prossimi anni in modo efficace e conformemente agli obiettivi perseguiti, nonostante il grande onere di lavoro cui deve già far fronte il personale della DSA.

83 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale sottopostovi incombe esclusivamente alla Confederazione e non comporta quindi nessun onere per i Cantoni e i Comuni.

9 Linee direttive della politica di governo

Il disegno è stato annunciato nelle linee direttive della politica di governo 1983-1987 (FF 1984 I 121, n. 231 e appendice 2).

Decreto federale per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 ¹⁾ su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali;
visto il messaggio del Consiglio federale del 19 marzo 1984 ²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ Onde assicurare la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi in sviluppo, vien stanziato un credito quadro di 1800 milioni di franchi per una durata di almeno tre anni. Il periodo del credito inizia all'esaurimento del credito quadro precedente, ma al più presto il 1° novembre 1984.

² I crediti di pagamento annui saranno iscritti nel preventivo.

Art. 2

Le riserse menzionate nell'articolo 1 possono essere utilizzate in particolare per:

- a. progetti della Confederazione, riferentisi segnatamente:
 1. alla cooperazione tecnica;
 2. a doni accordati a titolo d'aiuto finanziario;
 3. a crediti assegnati a titolo d'aiuto finanziario;
- b. contributi ad organizzazioni svizzere per la realizzazione di progetti specifici o di programmi generali;
- c. contributi ad organizzazioni internazionali per la realizzazione di progetti specifici alla cui scelta, preparazione e valutazione la Svizzera, in linea di massima, partecipi;
- d. contributi generali ad istituzioni internazionali.

Art. 3

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1984 II 1

Allegati

I testi e i dati statistici di questi allegati completano quanto esposto innanzi sulla cooperazione svizzera e forniscono alcuni esempi pratici.

- Allegato 1* Dati statistici sull'evoluzione dei Paesi in sviluppo
- Allegato 2* Risorse naturali ed equilibrio ecologico nei Paesi in sviluppo
- Allegato 3* I bisogni nei Paesi in sviluppo, esemplati sull'acqua potabile in Niger e la sanità in Mali
- Allegato 4* Statistiche sull'articolazione dell'aiuto pubblico svizzero allo sviluppo
- Allegato 5* Dieci esempi di progetti d'aiuto bilaterale e multilaterale per illustrare aspetti e modalità delle azioni alle quali la Svizzera partecipa direttamente o mediatamente
- Allegato 6* Un esempio di programma per un Paese: cooperazione in Bangladesh
- Allegato 7* Tappe dell'allestimento e dell'attuazione dei progetti di cooperazione bilaterale
- Allegato 8* Intercooperazione: organizzazione elvetica per lo sviluppo e la cooperazione
- Allegato 9* Elenco dei progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario bilaterale per i quali sono stati assunti impegni d'almeno 500 000 franchi, nel quadro del credito-programma di 1650 milioni di franchi.

Evoluzione dei Paesi in sviluppo, in cifre ¹⁾

Produttività economica

Crescita del Prodotto interno lordo (PIL)	PIL (mia. \$)	Crescita annua media del PIL (in %)	
		1960-70	1970-81
Tutti i Paesi in sviluppo	2231	5.7	5.3
Paesi a debole reddito	544	4.6	4.5
di cui: Africa	52	3.4	1.6
Paesi a medio reddito	1687	6.0	5.6
Paesi esportatori di petrolio	221	6.5	5.3
Paesi industriali	7395	5.1	3.0

Evoluzione della struttura del PIL	Riparto del PIL (in %)					
	Agricoltura		Industria		Servizi	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Tutti i Paesi in sviluppo	33	20	28	37	39	43
Paesi a debole reddito	48	37	25	34	27	29
di cui: Africa	56	44	12	16	31	40
Paesi a medio reddito	24	14	30	38	46	48
Paesi esportatori di petrolio	1	..	76	..	23
Paesi industriali	6	3	40	36	54	61

Evoluzione del risparmio nazionale	Parte del risparmio interno lordo sul PIL (in %)	
	1960	1981
Tutti i Paesi in sviluppo	19	22
Paesi a debole reddito	18	21
di cui: Africa	9	6
Cina e India	20	25
Paesi a medio reddito	19	22
Paesi esportatori di petrolio	58
Paesi industriali	22	21

¹⁾ Per la *classificazione dei Paesi* e le *fonti*: vedere alla fine dell'allegato 1.

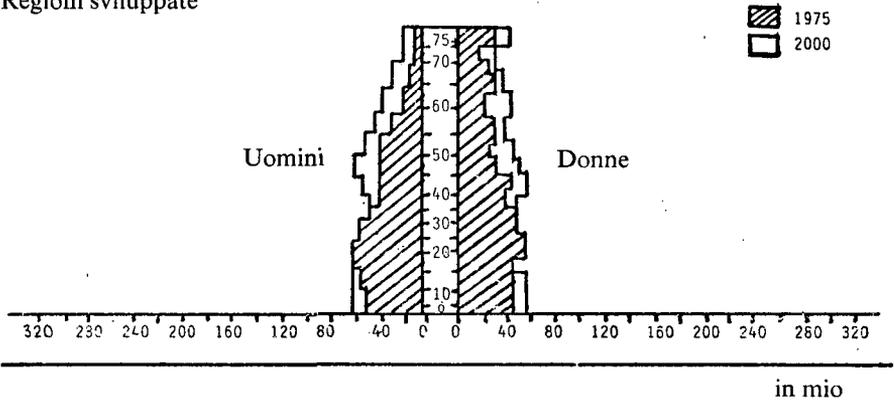
Evoluzione delle esportazioni di merci	Parte nel commercio mondiale (in %)		Tasso annuo medio di crescita (in %)		Parte dei manufatti (in %)	
	1970	1981	1965-73	1973-80	1960	1980
	Tutti i Paesi in sviluppo . .	18	20	8.2	4.2	—
Paesi a debole reddito .	3	2	7.3	9.9	21	45
di cui: Cina ed India . .	1½	1½	—	—	—	50
Altri Paesi a red- dito debole	1½	1½	—	—	9	29
Paesi a medio reddito importatori di petrolio .	11	10	9.6	8.1	17	54
Paesi a medio reddito esportatori di petrolio .	4	8	7.4	-0.6	4	7
Paesi ad alto reddito es- portatori di petrolio	3	9	9.9	0.8	—	2
Paesi industriali	69	63	8.8	5.5	66	72
Paesi con economia piani- ficata	10	8	—	—	58	—
Mondo	100	100	8.7	4.9		

Energia	Importazioni d'energia in % delle esportazioni		Consumo d'energia per abitante (kg equivalenti carbone)	
	1960	1980	1960	1980
	Tutti i Paesi in sviluppo	—	—	1134
Paesi a debole reddito	11	43	218	268
Paesi a medio reddito importa- tori di petrolio	13	34	493	1172
Paesi a medio reddito esportatori di petrolio	5	7	423	760
Paesi industriali	12	29	4540	7495
Paesi con economia pianificata . .	—	—	2884	6217

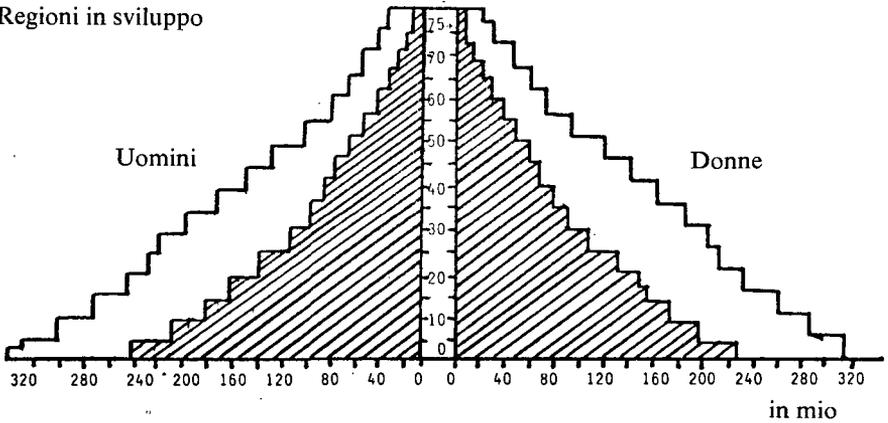
Crescita demografica	Tasso annuo medio d'accrescimento (in %)		
	1960-70	1970-81	1980-2000 (estrapolazioni)
Paesi in sviluppo	2.4	2.1	1.9
Paesi industriali	1.1	0.7	0.7
Paesi con economia pianificata	1.1	0.8	0.7
Mondo	2.0	1.8	1.7

Indicatori demografici	Indice annuo di natalità per 1000 abitanti		Indice annuo di mortalità per 1000 abitanti	
	1960	1981	1960	1981
Tutti i Paesi in sviluppo	42	32	21	12
Paesi a debole reddito	42	31	23	12
di cui: Africa	48	47	26	19
Paesi a medio reddito	43	35	17	11
Paesi esportatori di petrolio	49	44	21	12
Paesi industriali	20	14	10	9

Regioni sviluppate



Regioni in sviluppo



Nutrizione e igiene

Incremento della produzione alimentare	Indice annuo di crescita media della produzione alimentare (in %)	
	totale 1970-80	per abitante 1970-80
Tutti i Paesi in sviluppo	3.1	0.9
di cui: Africa	1.7	-1.1
America latina	3.6	1.0
Asia	3.4	0.9
Paesi industriali	2.1	1.3
Paesi con economia pianificata	1.7	0.8
Mondo	2.5	0.6

Sanità e nutrizione	Numero delle persone per medico		Apporto giornaliero di calorie per abitante	
	1960	1980	totale 1980	in % dei bisogni
Tutti i Paesi in sviluppo				
Paesi a debole reddito	12 222	5 785	2218	97
di cui: Africa	50 788	32 241	2072	90
Paesi a medio reddito	17 011	5 332	2579	110
Paesi esportatori di petrolio ...	13 285	1 295	3036	127
Paesi industriali	816	554	3433	134

Speranza di vita	Speranza di vita alla nascita (anni)		Indice di mortalità giovanile (1-4 anni) (in %)	
	1960	1981	1960	1981
Tutti i Paesi in sviluppo	44	59	25	13
Paesi a debole reddito	41	58	27	14
di cui: Africa	38	46	40	27
Paesi a medio reddito	50	60	22	11
Paesi esportatori di petrolio	44	57	43	13
Paesi industriali	70	75	2	-

Insegnamento	Percentuale d'alfabetizzazione degli adulti (in %)		Percentuale di frequenza per il grado secondario (in %)	
	1960	1980	1960	1980
Tutti i Paesi in sviluppo	38	56		
Paesi a debole reddito	34	52	18	29
di cui: Africa	15	26	2	10
Paesi a medio reddito	48	65	14	39
Paesi esportatori di petrolio	9	32	5	44
Paesi industriali	96	99	64	89

Bilancia dei pagamenti

Disavanzo della bilancia corrente	Saldo delle operazioni correnti (miliardi di dollari)		
	1970	1980	1982
Tutti i Paesi in sviluppo	-12,0	-58,9	-118,3
Paesi a debole reddito	-1,3	-15,3	-9,7
di cui: Africa	-0,6	-3,7	-5,5
Paesi a medio reddito importatori di petrolio	-7,5	-56,2	-58,8
Paesi a medio reddito esportatori di petrolio	-3,2	+12,6	-49,8

Copertura del disavanzo della bilancia corrente	(in miliardi di dollari)			Indice annuo medio di crescita (in %)	
	1970	1980	1982	1970-80	1980-82
Saldo operazioni correnti ..	-12,0	-58,9	-118,3	17.2	41.7
Movimenti netti di capitali .	12,7	81,6	85,2	20.4	2.2
Investimenti privati	2,2	12,1	15,3	18.6	12.5
Aiuto pubblico allo sviluppo	4,7	24,4	23,9	17.9	-1.0
Altri apporti pubblici ..	1,1	9,8	11,0	24.5	5.6
Prestiti commerciali	4,7	35,3	35,0	22.3	-0.4
Variazioni delle riserve ed altri capitali	-0,7	-22,8	33,0	—	—

Indebitamento

Crescita del debito totale dei Paesi in sviluppo	Debito pubblico esterno secondo l'origine dei mutui (in miliardi di dollari)		
	1971	1980	1982
<i>Paesi dell'OCSE e mercato dei capitali</i>	71	361	476
di cui: Aiuto pubblico allo sviluppo	24	57	63
Crediti all'esportazione	27	114	148
Mercato dei capitali	20	190	265
<i>Organizzazioni internazionali</i>	10	56	76
di cui: Prestiti a condizioni di favore . . .	6	24	32
<i>Altri (Paesi esportatori di petrolio e Paesi con economia pianificata)</i>	8	41	62
Non specificato	1	7	12
Totale	90	465	626
di cui: a condizioni di mercato	57	362	495
a condizioni di favore	33	103	131

Crescita del servizio del debito	Servizio del debito					
	in miliardi di dollari			in % delle esportazioni		
	1971	1980	1982	1971	1980	1982
Paesi importatori di petrolio . .	8.9	65.2	98.3	15	16	21
Paesi a debole reddito	1.2	7.9	11.5	12	17	23
di cui: PMA	0.2	1.2	1.8	10	15	23
Paesi a medio reddito	3.2	16.8	23.5	16	12	16
Paesi neoindustriali	4.6	40.5	63.3	15	18	24
Paesi esportatori di petrolio . .	1.3	21.7	33.0	6	7	14
Totale Paesi in sviluppo	10.2	86.9	131.3	13	12	19

Flussi finanziari verso i Paesi in sviluppo

Composizione di questi flussi nel 1981	Totale		Gruppi di Paesi in sviluppo				Paesi a medio reddito	
			Paesi meno avanzati		Altri Paesi a debole reddito			
	(mia. \$)	%	(mia. \$)	%	(mia. \$)	%	(mia. \$)	%
1. Aiuto pubblico allo sviluppo	36.6	34.6	6.4	92.8	10.3	57.5	19.9	24.5
2. Apporti a condizioni di mercato	69.3	65.4	0.5	7.2	7.6	42.5	61.2	75.5
2.1 Pubblici	22.2	20.9	0.5	7.2	4.6	25.7	17.1	21.1
- crediti all'esportazione	13.3	12.6	0.2	2.9	3.4	19.0	9.7	12.0
- apporti multilaterali	5.7	5.4	0.1	1.4	0.9	5.0	4.7	5.8
- altri apporti	3.2	2.9	0.2	2.9	0.3	1.7	2.7	3.3
2.2 Privati	47.1	44.5			3.0	16.8	44.1	54.4
- investimenti diretti	16.1	15.2			3.2	17.9	12.9	15.9
- settore bancario	29.0	27.4			-0.3	-1.7	29.3	36.1
- prestiti obbligazionari	2.0	1.9			0.1	0.6	1.9	2.4
Totale dei flussi	105.9	100.0	6.9	100.0	17.9	100.0	81.1	100.0
Pro memoria:								
Doni di enti privati	2.0							

Note sulla suddivisione in gruppi dei Paesi (sia in sviluppo[i.s.] sia sviluppati)

Tranne indicazione contraria, i diversi gruppi sono composti come segue:

- *Paesi i.s. a debole reddito*, quei Paesi in sviluppo il cui reddito procapite era al massimo di 410 dollari nel 1981.
- *Paesi i.s. a medio reddito*, quelli ove si superavano, sempre nel 1981, i 410 dollari. Questo gruppo vien talora suddiviso in importatori ed esportatori di petrolio.
- *Paesi ad alto reddito esportatori di petrolio*, di norma non contati tra i Paesi in sviluppo ed elencati a parte (Arabia Saudita, Bahrein, Brunei, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Libia, Oman, Qatar).
- *Paesi industriali* (con economia di mercato), i Membri dell'OCSE, eccetto Grecia, Portogallo e Turchia rientranti nel gruppo dei Paesi i.s. a medio reddito.
- *Paesi con economia pianificata*, tutti i Paesi estereuropei.
(Definizioni tratte dal «Rapporto sullo sviluppo nel 1983». Ed. Banca mondiale).

Talune statistiche, tuttavia, sono state riprese da altre fonti e riposano su criteri leggermente divergenti.

In generale:

- *Paesi i.s. nel loro insieme*, compresi dunque quelli esportatori di petrolio.

Secondo l'OCSE:

- *Paesi i.s. importatori di petrolio*, tutti tranne i membri dell'OPEP.
- *Paesi i.s. a debole reddito*, secondo questa classificazione sino a 600 dollari nel 1980.
- *Paesi i.s. a medio reddito*, oltre i 600 dollari.

Vengono poi solitamente distinti due sottogruppi:

- *Paesi depressi o PMA (Paesi meno avanzati)*, i 36 più poveri giusta l'elenco dell'Assemblea generale dell'ONU.
- *Paesi neoindustriali*, quelli in una fase relativamente progredita di sviluppo economico (Argentina, Brasile, Corea, Grecia, Hong-Kong, Messico, Portogallo, Singapore, Taiwan e Jugoslavia).

Fonti:

- Banca Mondiale, *Rapporto sullo sviluppo* nel 1983
- Banca Mondiale, *Lo sviluppo accelerato nell'Africa subsahariana*, 1981
- OCSE/CAD, *Cooperazione per lo sviluppo*, analisi 1983
- OCSE, *Indebitamento esterno dei Paesi in sviluppo*, Studio 1982
- CNUCED, *Manuale statistico del commercio internazionale e dello sviluppo*, 1983
- The Global 2000 Report to the President*.

Risorse naturali ed equilibrio ecologico nei Paesi in sviluppo

Gli studiosi dei problemi dello sviluppo hanno generalmente fissato la loro attenzione sui fattori economici, sociali, politici o culturali, trascurando talvolta un aspetto fondamentale di questa problematica: le condizioni naturali e l'equilibrio ecologico nei Paesi emergenti. La distribuzione geografica dei Paesi secondo il loro livello di sviluppo, mostra come il globo terrestre sia diviso in zone ecologicamente più o meno favorevoli:

- I Paesi industrializzati si situano nei due emisferi oltre il trentesimo e il trentacinquesimo parallelo. A queste latitudini il clima è temperato e l'apporto di umidità sufficiente e regolare; il suolo è stabile e fertile e le calamità naturali di poco conto. È qui che si estendono le distese agricole più vaste e più produttive del mondo. Queste condizioni climatiche favorevoli, che così riunite non si ritrovano in nessun'altra regione del globo, hanno permesso di produrre le eccedenze agricole che furono alla base della rivoluzione industriale;
- La maggior parte dei Paesi in sviluppo è situata fra il trentesimo parallelo sud e il trentesimo parallelo nord. Queste regioni sono caratterizzate da condizioni climatiche e pedologiche assai diverse, ma soprattutto da uno squilibrio fra le zone coltivabili e quelle che non lo sono, sia per il clima troppo arido, sia per il rilievo eccessivamente accidentato, o ancora per il fatto di essere ricoperte da foreste tropicali umide. Anche nelle regioni definite come adatte all'agricoltura, in particolare nei Paesi a clima monsonico del Sud-est asiatico e nelle regioni tropicali dell'America e dell'Africa, la produzione agricola è soggetta a delle forze naturali e a dei rischi molto più grandi che non alle latitudini temperate.

Nelle *regioni tropicali*, caratterizzate da un'isoterma minima di 18 gradi e da precipitazioni regolari e abbondanti, si è a lungo pensato che il principale ostacolo allo sviluppo agricolo fosse il modo di coltivazione tradizionale. L'agricoltura itinerante, con lunghi periodi a maggese, è poco produttiva per rapporto alla forza lavoro e alla superficie utilizzata. Ai nostri giorni si è rivenuti su questo giudizio negativo, riconoscendo che questa pratica culturale si adatta ottimamente alle condizioni fisiche molto drastiche di queste regioni. Paradossalmente però, tanto la capacità delle medesime di produrre foreste è elevata, quanto debole è la loro idoneità alla produzione agricola: infatti il rendimento dopo il primo anno di coltivazione diminuisce sempre più rapidamente. Questo fenomeno è dovuto alla composizione del suolo tropicale, molto povero di sostanze minerali necessarie allo sviluppo vegetale. Nella foresta vergine tropicale, la biomassa è prodotta nel corso di un ciclo minerale diretto che si svolge in un sottile strato di terra molto ricco in materie organiche prodotte dalla decomposizione vegetale; elemento centrale di questo ciclo è un fungo che avvolge le radici e fornisce alla pianta, trasformandole, le sostanze minerali necessarie che non si trovano in forma direttamente assimilabile nel suolo. Questo ciclo si interrompe dal momento in cui la copertura vegetale è eliminata, ciò che avviene per esempio nel debbio itinerante.

Nella fascia tropicale umida le terre fertili adatte alla coltura permanente si trovano quindi solo dove c'è un apporto costante di particelle minerali (ad esempio nelle zone vulcaniche montagnose o nelle pianure alluvionali).

Diminuendo l'umidità i processi di decomposizione chimica vengono rallentati e il contenuto di sostanze minerali vicino alla superficie aumenta. Per questa ragione anche la fertilità potenziale della terra aumenta man mano che ci si allontana dall'equatore per arrivare alle *savane semiumide o secche*. La densità della popolazione cresce parallelamente. In queste regioni non è solo la quantità delle precipitazioni che varia, ma anche la loro periodicità stagionale e annuale. La mancanza d'acqua è qui il principale fattore limitativo. La zona del Sahel non riceve che da 200 a 600 millimetri di pioggia all'anno, con otto o dieci mesi senza precipitazioni e, ciclicamente, dei periodi di più anni di siccità quasi totale. Orbene, affinché le piogge siano «utili», esse devono avvenire nel momento propizio del ciclo vegetale ed essere abbastanza abbondanti perchè la terra possa impregnarsi di umidità. Le variazioni di anno in anno non sono prevedibili ed ipotecano la produzione agricola. Su dieci anni di coltivazione, il contadino di queste regioni può prevedere solo 3 o 4 buoni raccolti: per il resto del tempo la produzione sarà mediocre o addirittura non ci sarà alcun raccolto. Le costrizioni naturali quindi non permettono praticamente di ricavare delle eccedenze agricole durabili e la produzione rimane una produzione di sussistenza.

Ogni tentativo di aumentare i rendimenti delle terre, rivela presto l'estrema *fragilità dell'equilibrio ecologico* di queste regioni, fortemente esposte ai pericoli di erosione e desertificazione. Nelle zone semiaride, la composizione molto leggera delle terre, combinata a una vegetazione poco densa, fa sì che, malgrado la loro scarsità, le precipitazioni siano molto distruttrici poiché dilavano rapidamente il suolo del sottile strato fertile. L'introduzione d'innovazioni tecnologiche quali la coltivazione con mezzi trainanti o con trattori, può avere come conseguenza l'accelerarsi dell'erosione con la pioggia o col vento.

Il 14 per cento circa della popolazione mondiale, ossia 630 milioni di persone, abita in regioni aride o semiaride, principalmente in Africa e nel Medio Oriente. Dai 50 agli 80 milioni di queste persone sono direttamente esposti ai rischi della desertificazione. La situazione è particolarmente precaria nei Paesi del Sahel dove il rapido aumento demografico (il 2,8 per cento circa all'anno) accentua la pressione esercitata sulle risorse. Alcune popolazioni sono costrette a sfruttare delle terre sempre più marginali e ad accorciare i periodi di maggese. L'aumento delle mandrie richiede un pascolo eccessivo e causa l'esaurimento rapido delle risorse d'acqua. Spinte dalla siccità e da una degradazione vegetale avanzata, le popolazioni nomadi del nord scendono con le loro mandrie verso il sud, dove vengono a conflitto con le popolazioni sedentarie locali. Parte di esse deve rinunciare al modo di vita tradizionale e finisce nelle bidonvilles dei principali centri urbani.

L'*approvvigionamento di combustibile* costituisce un altro grave problema di queste regioni aride. Nel Sahel, la principale fonte energetica è costituita dal legno che copre dall'80 al 95 per cento del fabbisogno. In vaste aree attorno alle città gli alberi sono praticamente spariti a causa dello sfruttamento troppo

intensivo. Anche nelle campagne le distanze da percorrere per approvvigionarsi di legna aumentano. La distruzione degli alberi e dei cespugli espone il suolo all'erosione del vento e della pioggia.

Anche nelle zone tropicali umide il disboscamento è — come abbiamo visto qui sopra — carico di conseguenze, sia venga intrapreso per sfruttare dei boschi tropicali, sia per preparare nuovi terreni coltivabili.

Nell'America latina e in Asia vaste superfici sono così state rese definitivamente sterili. Col ritmo attuale di sfruttamento le risorse forestali della Malesia saranno completamente distrutte entro dieci anni; quelle della Costa d'Avorio sono passate — nel corso degli ultimi venti anni — da dieci a tre milioni di ettari.

Il suolo delle *regioni montagnose* è di per sé più fertile di quello delle foreste tropicali; ma non per questo è meno fragile e meno instabile. La pressione demografica porta gli abitanti di queste regioni (10 per cento della popolazione terrestre) a sfruttare delle terre sempre più erte e difficili da coltivare. Per il semplice fatto della pendenza, l'erosione diviene generalmente violenta, salvo nella coltivazione su terrazzi. In Etiopia per esempio 60 000 ettari all'anno sono irrimediabilmente persi. In Kenia il valore delle terre spazzate via ogni anno dalle erosioni supera l'ammontare del reddito, in divise, garantito dal turismo. Questo fenomeno può avere delle ripercussioni a valle. Così ad esempio il deposito di melma nei bacini fluviali del Bengala, causa di inondazioni mortali nel periodo dei monsoni, è parzialmente dovuto al disboscamento e all'erosione nella regione dell'Himalaia.

Tre conclusioni si possono tirare da questo breve sorvolo:

- la maggior parte dei Paesi in sviluppo soffre di uno svantaggio sensibile a causa delle condizioni naturali che le sono proprie;
- tenendo conto della fragilità dell'equilibrio ecologico, i tentativi di aumentare la produzione hanno spesso per effetto la diminuzione dei rendimenti e l'impovertimento, o addirittura la distruzione, delle risorse vitali;
- ne consegue che, per i Paesi in sviluppo, la preoccupazione di perseverare l'equilibrio ecologico non dovrebbe essere considerata come un lusso alla portata dei soli Paesi ricchi, ma come una condizione indispensabile di sopravvivenza a medio termine. Sono generalmente le popolazioni più sfavorite a soffrire maggiormente della degradazione dell'ambiente. Visti i costi che può implicare la preservazione dell'equilibrio ecologico e la povertà dei mezzi a disposizione delle popolazioni e delle amministrazioni interessate, non c'è dubbio che si tratta qui di un campo prioritario d'intervento per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

I bisogni dei Paesi in sviluppo illustrati con l'esempio dell'acqua potabile nel Niger e della sanità nel Mali

1 L'approvvigionamento con acqua potabile nel Niger

Il Niger è un territorio 30 volte più vasto di quello della Svizzera (1 267 000 km²) con una popolazione di più di 6 milioni d'abitanti. Fa parte del gruppo dei Paesi meno avanzati ed è caratterizzato da una popolazione rurale numerosa, un livello d'analfabetismo ancora elevato e un reddito nazionale molto debole (330 dollari di PNL/abitante).

Per quanto concerne il clima questo Paese, situato sul margine saheliano-sudanese del continente africano, è caratterizzato da precipitazioni molto scarse, soprattutto nelle vaste regioni del nord. Da 850 mm all'anno all'estremo sud esse diminuiscono fino a 25 mm all'anno al Nord. Le riserve di acqua alla superficie sono di gran lunga insufficienti per i bisogni degli esseri umani e degli animali. I due corsi perenni d'acqua hanno importanza soltanto regionale a ovest e a sud-est del Paese. L'esistenza di circa 200 pozze in gran parte stagionali non offre nessuna garanzia. Nelle zone dello zoccolo cristallino in cui l'acqua è rara e difficilmente accessibile gli abitanti si accontentano talvolta di meno di 5 litri al giorno per persona, nelle zone sedimentarie, di circa 10 litri al giorno per persona. Inoltre essi a volte devono percorrere una distanza che può raggiungere i 10 km per trovare quest'acqua. Ciò influenza fortemente il consumo.

Solo un ricorso alle falde freatiche, sufficienti, ma spesso di difficile accesso, potrebbe permettere di coprire i bisogni minimi. Si valuta che questi ultimi, in zona rurale, siano di 25 litri al giorno e per abitante per l'alimentazione e gli altri bisogni umani. Esistono attualmente circa 9000 pozzi a carrucola e trivellazioni munite di pompe manuali, 50 stazioni di pompaggio destinate prevalentemente ad abbeverare il bestiame, come pure qualche dozzina di pozzi artesiani. Tutto ciò permette di coprire i bisogni di circa il 40 per cento della popolazione del Niger. Anche nelle città e centri secondari la copertura attuale dei bisogni non supera questa percentuale. Più di 3,5 milioni di abitanti quindi non disponevano, nel 1983, del minimo indispensabile indicato sopra. Inoltre la poca acqua alla quale centinaia di migliaia di famiglie possono avere accesso a prezzo di grandi sforzi, è spesso di qualità scadente e presenta quindi un pericolo per la salute, in particolare per quella dei bambini.

Per accedere alle falde freatiche bisogna spesso fare trivellazioni di 100 m, a volte persino di parecchie centinaia di metri. Inoltre la formazione geologica del terreno (p. es. nello zoccolo) può rendere molto difficile l'accesso alla falda, anche a debole profondità. Queste condizioni determinano la scelta della soluzione: pozzi a carrucola di grande diametro o trivellazione. In regioni rurali il pozzo cementato è sempre preferibile alla trivellazione munita di una pompa elettrica perché la grande erogazione resa possibile

da quest'ultima può comportare un afflusso massiccio di mandrie con conseguente sovrapascolo. Tuttavia nelle zone rurali situate nello zoccolo o al di sopra di falde freatiche molto profonde o anche in località partecipanti a un programma di approvvigionamento con acqua le trivellazioni sono necessarie; sono meno costose e realizzabili in un tempo estremamente breve, ma implicano attrezzature di pompaggio meccaniche (pompe, generatori) che necessitano frequenti riparazioni e richiedono una manutenzione eccellente e spese non trascurabili di funzionamento.

I bisogni sono importanti. È possibile soddisfarli? A che prezzo e quali dovrebbero essere le fonti di finanziamento?

Il piano quinquennale del Niger 1979-1983 prevede come obiettivo a lunga scadenza l'approvvigionamento con acqua in quantità sufficiente e di buona qualità di tutti i gruppi umani e pascoli principali. Ciò presupporrebbe la realizzazione di 1500 punti di acqua all'anno nel corso del «decennio internazionale dell'acqua potabile» 1980-1990. Questo ritmo non ha potuto essere raggiunto fino ad ora ed è poco probabile che possa esserlo in futuro.

Per realizzare questo obiettivo entro il 2000 sarebbero necessari nel Niger circa 13 000 punti d'acqua supplementari. Un tale programma minimo suppone la creazione di almeno 700 punti d'acqua all'anno per un costo annuo di 25 a 30 milioni di franchi svizzeri (agosto 1983). Siccome questo ammontare rappresenta attualmente il 70 per cento degli investimenti pubblici del Niger, ci si rende conto dell'impossibilità per questo Paese di assumersi da solo l'onere finanziario di un tale programma, tanto più che gli altri settori prioritari (educazione, sanità, trasporti e comunicazioni, agricoltura, industria mineraria) esigono pure investimenti molto importanti. L'aiuto esterno e le risorse proprie del Niger hanno permesso finora di finanziare circa un terzo del programma; questo Paese ha persino preso in prestito capitali all'uopo. D'altronde l'attuazione di un programma di costruzioni di pozzi si urta in diverse difficoltà tecniche, amministrative e socioculturali derivanti, in buona parte, dalla mancanza di personale qualificato.

La realizzazione dell'obiettivo del Governo del Niger è ostacolata non soltanto dalla mancanza di capitali ma anche da altre difficoltà che, in una certa misura, un aiuto esterno ben orientato può contribuire a superare:

- conoscenza insufficiente delle risorse idriche disponibili;
- mancanza di piani direttivi;
- grande diversità del materiale e delle attrezzature per le trivellazioni, nonché dei pezzi di ricambio disponibili;
- manutenzione carente dei pozzi già costruiti;
- personale tecnico poco qualificato; assenza di pianificazione delle risorse umane;
- decentrazione insufficiente dei servizi amministrativi e tecnici; insufficienza delle basi legali e regolamentari pertinenti;
- basso livello di educazione sanitaria; incremento rapido delle popolazioni urbane; mancanza di sensibilizzazione delle popolazioni a una partecipazione comunitaria volontaria.

Un tale programma esige dunque un approccio ampio, plurisetoriale: formazione e perfezionamento professionali, miglioramento delle strutture e

procedure amministrative, appoggio alla pianificazione nazionale e regionale, finanziamento degli studi idrogeologici, miglioramento dei servizi nazionali incaricati di interpretarli e di tradurli in piani d'azione ecc.

In queste condizioni, contributi di aiuto pubblico allo sviluppo potrebbero mobilitare gli sforzi propri e servire da catalizzatore in questi diversi settori. Certamente il tempo svolge un ruolo importante, sia per la formazione tecnica sia per il lavoro di motivazione (assolutamente essenziale se si auspica il coinvolgimento delle popolazioni), ma un aumento del finanziamento permetterebbe di accelerare considerevolmente l'attuazione del programma preso in considerazione dal Niger. La Confederazione, che ha già contribuito nel corso dei dieci ultimi anni in ragione di circa 17 milioni di franchi al sostegno di azioni in questo campo nel Niger, potrebbe partecipare in modo ancora più sostanziale all'aiuto internazionale inteso ad appoggiare gli importanti sforzi propri di questo Paese saheliano in un settore in cui i bisogni e i mezzi per soddisfarli sono chiaramente definiti. Si valuta che finora il programma finanziato dalla Svizzera sia stato di beneficio a più di 200 000 persone.

In questa prospettiva un aiuto esterno intensificato potrebbe avere effetti importanti a favore delle popolazioni povere grazie a un'azione a lunga scadenza, ma i cui effetti si facciano sentire rapidamente (a partire dalla trivellazione di un pozzo in un determinato villaggio). Nuove azioni potrebbero essere prese in considerazione a due livelli:

- consolidamento e rafforzamento degli sforzi intrapresi finora (gestione generale dell'acqua, manutenzione delle infrastrutture esistenti, appoggio a programmi di formazione in corso);
- sostegno a nuove azioni (cartografia, installazioni di sistemi di pompaggio affidabili e che richiedono poca manutenzione, laboratorio di analisi delle acque, programmi di manutenzione dei pozzi, trivellazioni e attrezzature, formazione di quadri e di operai qualificati, appoggio all'amministrazione nazionale per migliorare l'efficacia delle sue istituzioni, ecc.).

2 Sanità per tutti: i bisogni del Mali

In questo Paese saheliano la copertura dei bisogni sanitari delle popolazioni è tutt'altro che assicurata. Malgrado l'esistenza di una rete di Centri di sanità, in parte recentemente creati, essa resta geograficamente molto ineguale e inoltre medicinali essenziali non sono ovunque disponibili. D'altra parte, in conseguenza degli sforzi di formazione già intrapresi, le spese per il personale medico e paramedico sono aumentate più rapidamente dell'insieme del preventivo per la sanità pubblica. Il Mali è nell'impossibilità di sviluppare ulteriormente la sua infrastruttura sanitaria finanziando contemporaneamente le spese di funzionamento di quella esistente. L'obiettivo che si è fissato, ossia «sanità per tutti nell'anno 2000», resterà lettera morta senza aiuto finanziario esterno.

Il Mali, un grande Paese saheliano dell'interno, ha, come il Niger, una su-

perficie uguale a 30 volte quella della Svizzera (1 240 000 km²); $\frac{2}{3}$ di essa sono costituiti di savane secche o di deserto. I suoi 7 milioni di abitanti (di cui l'85% vive nelle zone rurali e comprende il 15% di nomadi) dipendono essenzialmente da un'agricoltura di sussistenza e dall'allevamento. La crescita economica, già molto debole, è diventata nulla durante gli anni 70 in seguito alla siccità della prima metà di questo decennio che ha devastato una gran parte della produzione e decimato il patrimonio zootecnico. Recentemente la diminuzione degli introiti da esportazione, segnatamente del cotone e delle arachidi, ha causato un disavanzo commerciale cronico e aggravato quello della bilancia dei pagamenti. Il Mali resta dunque fortemente dipendente da risorse esterne per finanziare il suo sforzo di sviluppo. Malgrado certi progressi nel corso degli ultimi anni la situazione sanitaria resta preoccupante: il tasso di mortalità infantile è estremamente elevato (150 a 200‰), la speranza di vita supera appena i 40 anni, la proliferazione di malattie endemiche e le carenze alimentari indeboliscono la popolazione e riducono il suo potenziale produttivo. Le cause di morbosità (spesso plurimorbosità) e di mortalità sono numerose. Sono da ricondurre a un'alimentazione insufficiente, condizioni igieniche precarie (nel 1975 solo il 9% della popolazione aveva accesso all'acqua potabile) o malattie normalmente banali o curabili.

Le principali cause di decesso sono la malaria (13%) che colpisce la quasi totalità della popolazione del Mali, le malattie broncopolmonari (di cui soprattutto la tubercolosi con quasi 10 000 casi all'anno) e le gastroenteriti d'origine essenzialmente parassitaria. Il morbillo è responsabile del 12 per cento dei decessi infantili. La tripanosomiasi (malattia del sonno) l'oncocercosi, la bilarziosi e le amebiasi sono alcune altre malattie endemiche. Le ultime due nominate sono in espansione man mano che si estendono le colture irrigate e le sistemazioni idrauliche. Anche la lebbra e altre malattie principalmente parassitarie o batteriche sono pure frequenti.

Gli sforzi nel settore della sanità riguardano sia la medicina preventiva, sia quella curativa. Certe barriere amministrative rendono difficile l'integrazione e la coordinazione delle attività preventive, curative ed educative. L'infrastruttura tecnica articolata amministrativamente, è organizzata in modo piramidale e comprende tre livelli:

- quello delle «cure di sanità primaria», di base, opera nei villaggi (262 maternità rurali) e nei settori di base (che comprendono 5 a 10 villaggi); il finanziamento relativo è a carico delle collettività locali che forniscono così uno sforzo considerevole;
- quello medio, dell'assistenza medica, raggruppa da una parte 310 dispensari urbani e circondariali e, d'altra parte, 46 centri sanitari di circolo;
- al vertice infine gli ospedali (3 nazionali, 5 regionali e 4 secondari) il cui finanziamento, come quello del livello intermedio, è a carico dello Stato e delle regioni.

In tutto sono a disposizione 3200 letti ossia 1 letto ogni 2250 abitanti. (Svizzera: 1 letto ogni 78 abitanti). La copertura sanitaria del Mali è dunque molto insufficiente. Lo è anche il personale medico e paramedico che conta soltanto 3438 agenti.

Il sottoequipaggiamento delle infrastrutture, l'usura e il cattivo stato degli apparecchi esistenti, la mancanza cronica di medicinali e di materiale tecnico o il loro immagazzinamento inadeguato, l'inefficienza della rete d'approvvigionamento, così come l'insufficienza dei mezzi finanziari, in particolare alla periferia, sono fattori che limitano enormemente l'efficacia del personale medico e paramedico disponibile.

La copertura regionale molto disuguale è la causa del fatto che solo il 15 a 20 per cento della popolazione che dovrebbe poter aver accesso alla rete esistente può effettivamente essere curata; questa disparità molto netta tra zone urbane e rurali è ancora più significativa nelle regioni meno popolate in cui i dispensari di circondario e di circolo coprono territori di 2000 a 6000 km².

Come risulta da quanto precede i bisogni nel campo sanitario sono triplici: si tratta di continuare lo sviluppo delle infrastrutture, di rafforzare e migliorare quelle esistenti e infine di assicurare il finanziamento delle spese di manutenzione e di funzionamento dell'insieme.

Il Governo del Mali auspica la realizzazione nel suo Paese del programma «Sanità per tutti nell'anno 2000» promulgato dall'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS). Questa volontà di migliorare il sistema e di mettergli a disposizione i mezzi di funzionare figura nel piano quinquennale 1981-1985. La priorità è data alla decentralizzazione e alla regionalizzazione dei servizi sanitari, nonché a una migliore integrazione dei medesimi — in particolare per quanto concerne le cure primarie di sanità — in una concezione d'insieme. Il livello intermedio, in particolare, dovrebbe assumere non solamente un ruolo curativo ma anche la supervisione e formazione di personale polivalente designato e retribuito dalle comunità.

La strategia presa in considerazione promuove tre settori principali mediante:

- la costruzione e il riequipaggiamento dell'infrastruttura dei servizi di sanità e la loro riorganizzazione;
- la lotta contro le grandi endemie: programmi allargati di vaccinazioni e altre misure preventive (p. es. approccio multisettoriale ai problemi di sanità per mezzo dell'integrazione di misure sanitarie in tutti i progetti di sviluppo);
- la politica farmaceutica: creazione di un organismo d'approvvigionamento autonomo, decentralizzazione della distribuzione, sviluppo della farmacopea tradizionale a base di piante.

L'attuazione di questo programma implica investimenti e spese di funzionamento; il Mali non è in grado di far fronte né agli uni né agli altri.

Per il finanziamento degli *investimenti* pubblici il Mali dipende, nella misura del 90 per cento, dall'aiuto internazionale. Negli anni 1980 a 1982 l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha raggiunto in media 226 milioni di dollari. Soltanto una debole percentuale di questi versamenti nel quadro dell'APS è stata destinata al settore sanitario. Ciò si è tradotto in un ristagno in termini reali.

Una parte sempre più ristretta del bilancio del Mali è destinata alle *spese*

ricorrenti, necessarie al funzionamento efficace del suo sistema di sanità, poiché i costi di personale crescono più rapidamente dell'insieme di quelli della sanità.

Tenuto conto di quanto precede e del deterioramento della sua situazione economica e finanziaria il Mali non potrà raggiungere gli obiettivi che si è prefisso senza un aumento sostanziale dell'APS nel settore sanità. Il suo piano quinquennale prevede investimenti dell'ordine di 13 milioni di franchi svizzeri all'anno per gli anni 1981 a 1985. Parallelamente il Mali dovrebbe continuare ad accrescere l'efficacia del sistema esistente e assumere le spese di manutenzione e di funzionamento propriamente dette. Queste ultime sono particolarmente elevate e lo Stato è riuscito finora a finanziarne soltanto il 6,5 per cento (preventivo 1981). L'insieme di queste spese tendenti a far funzionare convenientemente il sistema può essere valutato a circa 25 milioni di franchi all'anno.

L'attività della cooperazione svizzera nel Mali nel settore sanitario appoggia i servizi di base: è attualmente in corso un progetto, che va nel senso di questi sforzi, in gran parte imperniato sulla protezione della maternità e dell'infanzia. 1,6 milioni di franchi sono stati impegnati all'uopo per il periodo 1982-1984. Nell'ambito di questo progetto la Svizzera partecipa all'acquisto di materiale nonché al finanziamento di certe spese ricorrenti. Conviene ricordare che nel settore dell'acqua potabile la Svizzera fornisce un appoggio non trascurabile al Mali e che 8 milioni di franchi sono stati impegnati nel corso degli ultimi anni per diverse azioni in questo campo.

Un aumento dell'aiuto svizzero permetterebbe di contribuire in modo più significativo ancora alla realizzazione di un sistema di sanità funzionale e coerente corrispondente alle priorità definite nel piano nazionale. In questo ambito tre progetti prioritari che rappresentano circa un quarto degli investimenti a favore della sanità previsti dal piano potrebbero essere presi in considerazione; si tratta:

- d'un'azione di riequipaggiamento dei centri sanitari di circolo;
- del consolidamento dell'Ufficio farmaceutico del Mali;
- del rafforzamento della medicina sociopreventiva.

I costi di questi diversi progetti ammonterebbero a 15 milioni di franchi in totale. Eventualmente la Svizzera potrebbe partecipare a tutto questo programma o a una parte di esso e contribuire pure alla copertura delle spese di funzionamento relative.

Statistiche sull'aiuto pubblico svizzero allo sviluppo**Evoluzione dell'aiuto pubblico svizzero allo sviluppo, dal 1980 al 1983**

(Versamenti netti, in milioni di franchi)

Tavola 1

	1980	1981	1982	1983 provvisorio
<i>A. Prestazioni federali</i>	406,2	446,5	482,1	566,7
Cooperazione tecnica e aiuto finanziario	288,1	288,2	309,2	348,1
Aiuto umanitario e alimentare	93,1	90,0	109,4	123,3
Provvedimenti economico-commerciali	18,2	64,1	31,5	65,2
Partecipazione al capitale delle banche regionali di sviluppo	2,9	3,0	8,2	7,3
Borse universitarie	2,5	2,6	2,3	2,5
Non classificate ¹⁾	3,1	3,8	25,0	23,1
Rimborsi su mutui precedenti	-1,7	-5,2	-3,5	-2,8
<i>B. Prestazioni cantonali e comunali</i>	6,3	6,1	7,5	(7,6)
Totale aiuto pubblico	412,5	452,6	489,6	574,3
in percentuale del PNL	0.23	0.24	0.24	0.27

¹⁾ Contributi, figuranti sotto rubriche diverse, al bilancio di taluni enti internazionali e (dal 1982) costi amministrativi di gestione computabili, giusta la norma OCSE, come aiuto pubblico allo sviluppo.

dodis.ch/64536

**Riparto della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario svizzeri bilaterali,
dal 1981 al 1983**

(Versamenti netti, in milioni di franchi e in per cento)

Tavola 2

I. Per regioni

Regione	1981 Ammon- tare	%	1982 Ammon- tare	%	1983 Ammon- tare	%
Africa	90,4	45,2	105,8	41,8	118,1	41,1
America latina	28,2	14,1	29,2	11,5	52,0	18,1
Asia e Oceania	57,8	28,9	91,5	36,2	95,3	33,2
Europa	1,8	0,9	2,9	1,2	1,0	0,3
Non classificabile ¹⁾ ..	21,8	10,9	23,6	9,3	20,8	7,3
Totale	200,0	100,0	253,0	100,0	287,2	100,0

¹⁾ Operazioni non ripartibili geograficamente: corsi, crediti globali per borsisti, ricerche, ecc.

II. Per reddito dei destinatari

1981			1982			1983		
Gruppo di Paesi ¹⁾	Ammontari		Gruppo di Paesi ¹⁾	Ammontari		Gruppo di Paesi ¹⁾	Ammontari	
	(mio. fr.)	%		(mio. fr.)	%		(mio. fr.)	%
1. Paesi depressi	86,5	43,2	1. Paesi depressi	98,7	39,0	1. Paesi depressi	105,5	36,8
2. Paesi a basso reddito	48,6	24,3	2. Paesi a basso reddito	81,9'	32,4	2. Paesi a basso reddito	91,4	31,8
3. Paesi a medio reddito	17,6	8,8	3. Paesi a medio reddito	24,2	9,6	3. Paesi a medio reddito	22,4	8,8
4. Non ripartito per Paesi	47,3	23,7	4. Non ripartito per Paesi	48,2	19,0	4. Non ripartito per Paesi	64,8	22,6
Totale	200,0	100,0	Totale	253,0	100,0	Totale	287,2	100,0

¹⁾ Gruppi formati secondo il prodotto nazionale lordo pro capite (PNL/abitante) nel 1980.

Livelli determinanti secondo la classificazione OCSE:

1. I 36 Paesi meno avanzati (PMA)
2. Paesi con PNL/ab. sotto i 600 dollari
3. Paesi con PNL/ab. sopra i 600 dollari

Cooperazione tecnica e aiuto finanziario svizzeri multilaterali, dal 1981 al 1983

(Versamenti netti, in milioni di franchi)

Tavola 3

	1981	1982	1983
<i>Ad Enti dell'ONU</i>	44,0	44,6	56,3
di cui: Programma per lo sviluppo (PNUD)	30,2	32,9	36,2
<i>Ai fondi speciali delle banche regionali di sviluppo</i>	44,2	11,6 ¹⁾	4,6 ¹⁾
di cui: Fondo africano di sviluppo (FAD) ..	26,9	—	1)
<i>Al fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA)</i>	—	1)	1)
Totale	88,2	56,2	60,9

Per memoria:

Cofinanziamento con l'Associazione internazionale di sviluppo (IDA)	3,0	5,0	15,2
---	-----	-----	------

¹⁾ Insieme dei contributi effettivamente versati dalla Svizzera agli istituti finanziari multilaterali negli anni 1982 e 1983. (Il regresso non significa riduzione, bensì passaggio al sistema di pagamento tramite «note», vale a dire tramite riconoscimenti irrevocabili di debito, contabilizzati solo all'atto dei prelievi operati dall'istituto beneficiario secondo l'insorgere [sull'arco di diversi anni] dei bisogni operativi).

	Emissioni di «note»		di cui: Ammontari versati	
	1982	1983	1982	1983
Ai fondi delle banche regionali di sviluppo	8,0	77,6	—	3,6
(di cui: FAD)	—	(51,3)	—	—
FIDA	14,0	14,4	—	—
	22,0	92,0		

dodis.ch/64536

**Partecipazione della Confederazione alle attività di sviluppo degli enti privati
d'aiuto, nel 1983**

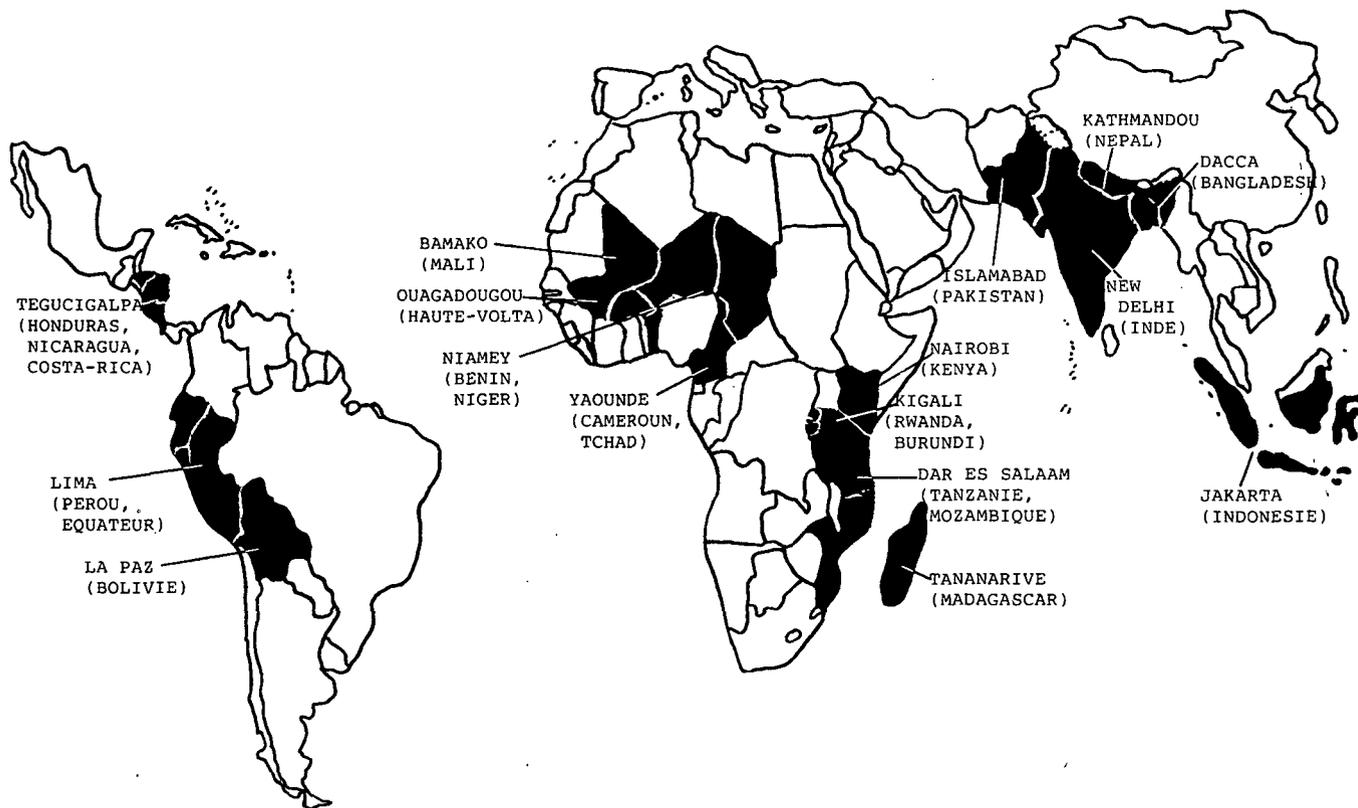
(Versamenti netti in milioni di franchi)

Tavola 4

	Azioni proprie degli enti	Azioni in regia	Totale
Intercooperazione	–	23,0	23,0
Helvetas	9,1	9,7	18,8
Swisscontact	2,2	3,3	5,5
Organizzazioni ricostruzione lavoro (ORT)	–	3,2	3,2
Swissaid	2,6	–	2,6
Azione di Quaresima	1,6	–	1,6
Figli del mondo	–	1,5	1,5
Caritas	1,3	–	1,3
Istituto panafricano di sviluppo (IPD) ..	1,0	–	1,0
Croce Rossa Svizzera	0,1	0,8	0,9
Pane per il prossimo	0,8	–	0,8
Altri enti	8,6	1,8	10,4
Totale	27,3	43,3	70,6

Uffici di coordinamento della DSA

(Sede e competenza territoriale)



Personale esterno di cooperazione tecnica assunto dalla DSA nel 1983 ¹⁾

Tavola 6

Gruppi professionali	Numero di persone
<i>Agricoltura</i>	107
Ingegneri agronomi	65
Ingegneri forestali	13
Veterinari	3
Altri	26
<i>Costruzione e tecnica</i>	73
Ingegneri PF	33
Ingegneri STS	12
Architetti	9
Tecnici e artigiani	19
<i>Medicina</i>	14
Medici	11
Infermieri e laboratoristi	3
<i>Altre professioni</i>	96
Economisti	25
Altri universitari	37
Insegnanti	12
Impiegati di commercio	14
Diversi	8
Totale	290

¹⁾ Unicamente periti con contratti di diritto privato.

Riparto geografico degli impegni ascritti al credito quadro di 1650 milioni di franchi per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario bilaterale (stato il 31 dicembre 1983)

Tavola 7

	Cooperazione tecnica	Aiuto finanziario	Totale
	(in milioni di franchi)		
<i>Africa</i>	333,1	115,7	448,8
Benin	13,5	7,0	20,5
Burundi	6,0	—	6,0
Camerun	8,3	10,0	18,8
Capo Verde	1,5	—	1,5
Guinea-Bissau	3,1	—	3,1
Alto Volta	20,0	—	20,0
Kenya	16,9	14,0	30,9
Lesotho	4,1	—	4,1
Madagascar	24,0	—	24,0
Mali	22,2	29,9	52,1
Mozambico	18,1	—	18,1
Niger	12,3	—	12,3
Rwanda	46,2	6,4	52,6
Senegal	14,8	—	14,8
Tanzania	34,9	6,3	41,2
Ciad	4,1	—	4,1
Progetti regionali del Sahel	17,3	3,0	20,3
Altri Paesi e progetti regionali	65,3	39,1	104,4
<i>America latina</i>	110,2	38,4	148,6
Bolivia	7,2	—	7,2
Colombia	3,4	—	3,4
Equatore	6,0	—	6,0
Haiti	9,5	—	9,5
Honduras	14,2	15,4	29,6
Nicaragua	7,6	5,4	13,0
Paraguay	6,2	—	6,2
Perù	19,3	8,8	28,1
Altri Paesi e progetti regionali	36,8	8,8	45,6

	Cooperazione tecnica	Aiuto finanziario	Totale
(in milioni di franchi)			
<i>Asia</i>	182,1	143,8	325,9
Bangladesh	22,0	7,1	29,1
Bhutan	10,5	-	10,5
India	32,1	69,0	101,1
Indonesia	29,4	-	29,4
Giordania	0,6	-	0,6
Nepal	54,2	27,4	81,6
Pakistan	9,2	15,7	24,9
Sri Lanka	5,9	-	5,9
Tailandia	1,4	-	1,4
Yemen, Rep. araba	2,4	7,0	9,4
Altri Paesi e progetti regionali	7,0	17,6	24,6
<i>Europa</i>	7,4	-	7,4
Turchia	7,4	-	7,4
Totale aiuto per Paesi	632,8	297,9	930,7
<i>Altre azioni bilaterali</i>	73,4	-	73,4
(Crediti globali per borsisti, stagisti, ricerche, aiuti a determinati programmi, ecc.)			
Totale aiuto bilaterale	706,2	297,9	1004,1

Tavola 8

Istituto	Durata	Ammontari (mio. fr.)
1. Cooperazione tecnica multilaterale		
<i>Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD)</i>		
Contributo ordinario	1981	30,2
	1982	32,9
	1983	36,2
	1984	40,0
Fondi per Paesi depressi (PMA).....	1981	4,0
	1982	4,4
	1983	9,8
	1984	5,3
Fondo interinale «scienza e tecnica per lo sviluppo» (CISTD)	1981	4,1
Programma congiunto PNUD/Banca mondiale per l'energia	1983	4,0
<i>Organizzazione mondiale della sanità (OMS)</i>		
Fondi speciali di cooperazione tecnica		
- lotta contro le malattie tropicali	1981	1,75
	1982-83	3,5
	1984-85	3,75
- lotta contro la malattia del sonno	1982	0,4
- lotta contro le malattie diarroiche	1982-84	1,1
	1984-86	2,0
<i>Centro delle Nazioni Unite per le società transnazionali (UNCTC)</i>		
Fondi di cooperazione tecnica	1981-82	0,3
	1983-84	0,5

Istituto	Durata	Ammontari (mio. fr.)
2. Cooperazione finanziaria multilaterale		
<i>Fondo delle Nazioni Unite per le attività demografiche</i>	1981	3,0
	1982	3,3
	1983	3,6
	1984	4,0
<i>Fondo d'attrezzature delle Nazioni Unite (FENU)</i>	1982	4,9
	1983	4,2
	1984	4,2
<i>Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA)</i>	1981-83	28,4
<i>Fondi speciali delle banche regionali di sviluppo</i>		
Fondo africano di sviluppo (FAD)	1983-86	82,6
Fondo asiatico di sviluppo (ADF)	1983-86	79,6
Fondo d'assistenza tecnica della Banca asiatica di sviluppo	1983	1,0
Fondi delle operazioni speciali della Banca interamericana di sviluppo (FSO-BID)	mantenimento del valore:	10,7
	1976-78	
	1979-82	
	1983-86	11,0
<i>Per memoria:</i>		
Cofinanziamenti con l'Associazione internazionale dello sviluppo (IDA)	accordi firmati nel:	
	1981	43,5
	1982	22,0
	1983	13,7

Statistiche sull'aiuto mondiale pubblico allo sviluppo

Paragone tra le entità dell'aiuto, 1975, 1980-1982

(Versamenti netti in milioni di dollari e in per cento del PNL)

Tavola 9

	Milioni di dollari				in % del PNL			
	1975	1980	1981	1982	1975	1980	1981	1982
<i>Paesi del Comitato d'aiuto allo sviluppo (CAD)</i>								
Paesi Bassi	608	1 630	1 510	1 473	0.75	1.03	1.08	1.08
Norvegia	184	486	467	559	0.66	0.85	0.82	0.99
Svezia	566	962	919	987	0.82	0.79	0.83	1.02
Danimarca	205	481	403	415	0.58	0.74	0.73	0.77
Francia	2 093	4 162	4 177	4 028	0.62	0.64	0.73	0.75
Belgio	378	595	575	501	0.59	0.50	0.59	0.60
Germania	1 689	3 567	3 181	3 163	0.40	0.44	0.47	0.48
Regno Unito	904	1 852	2 191	1 793	0.39	0.35	0.43	0.37
Canada	880	1 075	1 189	1 197	0.54	0.43	0.43	0.42
Australia	552	667	650	882	0.65	0.48	0.41	0.57
Austria	79	178	313	354	0.21	0.23	0.48	0.53
Nuova Zelanda	66	72	68	65	0.52	0.33	0.29	0.28
Giappone	1 148	3 353	3 171	3 023	0.23	0.32	0.28	0.29
Finlandia	48	110	135	145	0.18	0.22	0.28	0.30
Svizzera	104	253	237	252	0.19	0.24	0.24	0.25
Stati Uniti	4 161	7 138	5 782	8 202	0.27	0.27	0.20	0.27
Italia	182	683	665	814	0.11	0.17	0.19	0.24
Totale CAD	13 846	27 264	25 634	27 853	0.36	0.38	0.35	0.38

	Milioni di dollari				in % del PNL			
	1975	1980	1981	1982	1975	1980	1981	1982
<i>Altri Paesi dell'OCSE</i>	30	200	276	278	(0.03)	0.09	0.13	0.14
<i>Paesi OPEP</i>								
Arabia Saudita	2 755	5 943	5 664	4 428	7.76	5.09	3.58	2.82
Kuwait	945	1 140	1 154	1 295	7.40	3.40	3.55	4.86
Emirati Arabi Uniti	1 045	909	811	563	11.68	3.30	2.88	2.06
Iraq	215	876	148	-	1.62	2.39	(0.40)	-
Qatar	340	269	248	251	15.58	4,03	3.75	(3.80)
Altri	940	553	441	266	0.66	0.18	0.15	0.08
Totale OPEP	6 240	9 690	8 466	6 803	2.92	1.84	1.50	1.22
<i>Paesi del Consiglio di mutua assistenza economica (CAEM)</i>								
URSS	1 008	1 836	1 841	1 850	0.13	0.15	0.14	0.14
RDA	35	228	215	195	0.04	0.17	0.17	0.15
Europa dell'Est, altri	192	344	355	362	0.08	0.13	0.13	0.13
Totale CAEM	1 235	2 408	2 411	2 407	0.11	0.15	0.14	0.14
<i>Altri donatori</i>	450	243	211	188				
Totale	21 801	39 805	36 998	37 529				

Note:

I costi amministrativi della gestione dell'aiuto sono inclusi a contare dal 1980.

Fonte:

OCSE, Comitato d'aiuto allo sviluppo, Cooperazione per lo sviluppo 1983.

dodis.ch/64536

Paragone tra le entità dell'aiuto prestato dai Paesi membri del CAD, nel 1982
 (Versamenti netti, in milioni di dollari e in percento del PNL) Tavola 10

Paesi	Aiuto pubblico		Prestazioni degli enti d'aiuto in % del PNL	Aiuto pubblico e prestazioni degli enti in % del PNL	Reddito pro capite in \$
	Mio. \$	in % PNL			
Paesi Bassi	1 473	1.08	0.08	1.16	9 550
Svezia	987	1.02	0.06	1.08	11 620
Norvegia	559	0.99	0.08	1.07	13 670
Danimarca	415	0.77	0.02	0.79	10 530
Franca	4 028	0.75	0.01	0.76	9 880
Belgio	501	0.60	0.04	0.64	8 530
Australia	882	0.57	0.02	0.59	10 240
Austria	354	0.53	0.02	0.55	8 860
Germania	3 163	0.48	0.06	0.54	10 690
Canada	1 197	0.42	0.04	0.46	11 480
Regno Unito	1 793	0.37	0.02	0.39	8 580
Finlandia	145	0.30	0.03	0.33	9 950
Giappone	3 023	0.29	-	0.29	8 950
Nuova Zelanda	65	0.28	0.03	0.31	7 400
Stati Uniti	8 202	0.27	0.04	0.31	13 180
Svizzera	252	0.25	0.05	0.30	15 410
Italia	814	0.24	0.01	0.25	6 090
Totale CAD	27 853	0.38	0.03	0.41	10 620

Fonte:

OCSE, CAD, Cooperazione per lo sviluppo 1983.

Dieci esempi di progetti d'aiuto bilaterale e multilaterale

La serie seguente di descrizioni di progetti illustra diversi aspetti e modalità delle azioni di cooperazione allo sviluppo alle quali la Svizzera partecipa, direttamente o in un ambito più ampio.

Il primo esempio è quello di un grande progetto multilaterale. Seguono parecchi esempi (2 a 5) che permettono di illustrare la scelta che la Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) fa degli interlocutori con cui collabora, a seconda dei casi, in un Paese in sviluppo o in Svizzera grazie a mandati o contratti di regia.

Un progetto a beneficio delle donne del Terzo Mondo è presentato nell'esempio n. 6.

Infine, quattro esempi (7 a 10) presentano progetti di sviluppo rurale di tipo diverso.

La scelta dei progetti summenzionati permette inoltre di farsi un'idea della varietà delle azioni di cooperazione tecnica o d'aiuto finanziario a favore dei Paesi emergenti finanziate o cofinanziate dalla Confederazione: progetti bilaterali o multilaterali; progetti che la DSA stessa gestisce o che affida ad altri; progetti nel campo dello sviluppo rurale, della selvicoltura, della sanità pubblica, della scienza o dello sviluppo dell'infrastruttura.

Esempio 1

La Svizzera coopera, direttamente o indirettamente (per mezzo dei suoi contributi alle organizzazioni internazionali), a un grande progetto multilaterale di lotta contro una malattia endemica: l'oncocercosi. Esistono, in effetti, programmi e progetti la cui natura, la cui dimensione e il cui carattere plurinazionale rendono praticamente impossibile la presa a carico del finanziamento da parte di un solo donatore.

Lotta contro il flagello dei fiumi nell'Africa occidentale (Oncocercosi)

L'oncocercosi, o cecità dei fiumi, ha fatto perdere la vista a decine di migliaia di persone nell'Africa tropicale e in certe parti dell'America centrale e dell'America del sud. Più di venti milioni di persone sono infettate dall'«*Onchocerca volvulus*», lungo verme filiforme che causa la malattia.

Nei villaggi africani più colpiti quasi tutti gli abitanti sono vittime dei parassiti. Le lesioni oculari sono frequenti e i ciechi costituiscono a volte addirittura il 15 per cento della popolazione. Il vettore della malattia è una piccola mosca nera, la «simulide» che si riproduce nei corsi d'acqua che scorrono velocemente. In seguito a punture ripetute, i vermi trasportati sottoforma di larve (microfilarie) dalle «simulidi» si installano sotto la pelle;

certi arrivano allo stadio adulto (macrofilarie) e si riproducono. Se queste larve raggiungono gli occhi possono provocare lesioni che infine portano alla cecità.

Il problema posto da questa malattia non è soltanto clinico ma anche economico e sociale: per evitare l'infezione gli abitanti dei villaggi sono indotti ad abbandonare migliaia di ettari di terre fertili, ma vicine ai corsi d'acqua in cui le simuliidi hanno i luoghi di concentrazione delle larve.

Per l'Africa occidentale, costantemente minacciata dalla carestia, questo abbandono di regioni fertili costituisce un grave inconveniente economico nella misura in cui non esiste praticamente qualcosa che possa sostituire queste valli fluviali produttive.

Attualmente la medicina per il trattamento dell'oncocercosi dispone soltanto di due medicinali che per mancanza di un rigoroso controllo medico non si prestano a un'utilizzazione in azioni di ampia impostazione nelle regioni rurali. Siccome, dunque, manca un rimedio appropriato alla lotta su vasta scala, tutti gli sforzi devono tendere alla distruzione del vettore, vale a dire la simulide.

Per il momento il solo mezzo pratico consiste nel distruggere le concentrazioni di larve del vettore per mezzo d'insetticidi. In questo spirito, nel 1968 è stata scatenata una campagna internazionale in Africa.

Un immenso problema

La zona della savana della regione del bacino del Volta è stata scelta poiché l'endemicità dell'oncocercosi era in essa più forte che ovunque altrove. Questa regione dell'Africa occidentale, che occupa circa 700 000 km², ingloba parti del Benin, della Costa d'Avorio, del Ghana, dell'Alto Volta, del Mali, del Niger e del Togo. Vi si contano più di un milione di persone infettate; 50 000 almeno sono cieche e le altre soffrono di lesioni oculari. Un problema di un tale ordine di grandezza rendeva necessario un programma di una portata corrispondente.

Nel 1969/1970, i governi dei sette Paesi colpiti confermarono l'interesse a partecipare a un tale programma e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) fu designata come agenzia d'esecuzione insieme con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

Occorsero non meno di cinque anni di studi e di sforzi per determinare il modo migliore di attuare il programma.

Il lancio del programma

Questo programma comporta parecchi campi di attività: la distruzione delle larve, la ricerca sull'ecologia dei vettori e i mezzi di lotta, lo sviluppo socio-economico, la formazione professionale e la ricerca medica e farmacologica. Siccome le simuliidi adulte hanno un raggio di volo di più di 150 km e inoltre sono molto diffuse nella regione, è necessario combattere diretta-

mente le concentrazioni delle larve, in certe sezioni dei corsi d'acqua a rapido scorrimento, spargendo settimanalmente insetticidi per mezzo dell'aereo e, in regioni inaccessibili, per mezzo dell'elicottero.

La scelta dell'insetticida è di un'importanza capitale. Per l'uomo e i vertebrati in generale il prodotto deve essere di debole tossicità, ma efficace contro la simulide; deve essere inoltre biodegradabile affinché non sia dannoso all'ambiente.

Siccome l'«*Onchocerca volvulus*» può restare in vita nell'organismo durante 12 anni circa, bisogna che la campagna prosegua per altrettanto tempo dopo la scoperta dell'ultimo caso nuovo nella zona del programma. Quest'ultimo è dunque stato previsto per un periodo di 20 anni circa.

La ricerca è un elemento essenziale del programma. Essa studia l'ecologia dei vettori e la loro sensibilità agli insetticidi, sperimenta nuovi larvicidi e si occupa della protezione dell'ambiente. Nel campo medico si occupa di epidemiologia dell'oncocercosi, di parassitologia, di immunologia e di chemioterapia, comprese le prove in loco di medicamenti esistenti e nuovi.

Il programma comprende inoltre attività di formazione destinate segnatamente a preparare, a tutti i livelli, cittadini dei Paesi interessati alla progressiva presa a carico della gestione del programma.

Parallelamente a ciò si svolge pure un'intensa attività di ricerca tendente a scoprire medicamenti efficaci e applicabili su una scala più vasta per il trattamento dell'oncocercosi nell'uomo. Questa è la seconda soluzione suscettibile di stroncare il ciclo della malattia. Una delle grandi preoccupazioni è la *trasmissione ai servizi sanitari nazionali*, ancora molto inegualmente sviluppati, della futura attività di controllo nelle zone liberate dall'oncocercosi.

Organizzazione e finanziamento

Il programma è un'impresa congiunta dei governi, della FAO, del PNUD, della Banca mondiale e di diversi donatori (tra cui la Svizzera) e la sua realizzazione richiede la piena collaborazione di ciascuno dei sette governi interessati.

Un programma di una tale ampiezza, che coinvolge parecchi Paesi, esige la coordinazione degli sforzi a livello nazionale, come pure il sostegno ininterrotto dei Paesi partecipanti. Per conseguenza ciascuno dei sette governi ha istituito un comitato nazionale dell'oncocercosi, incaricato di coordinare a livello nazionale il sostegno al programma sui piani tecnico, sociale, finanziario e logistico.

Il costo delle due prime fasi del programma 1974/1979 e 1980/1985 ammonterà a circa 178 milioni di dollari; la prossima non è ancora stata valutata in cifre. La Banca mondiale mobilita i contributi necessari allo svolgimento delle operazioni ed amministra gli averi del Fondo dell'oncocercosi. Nella sua qualità di agenzia esecutrice, l'OMS assume, d'accordo con i governi interessati, la responsabilità della gestione del programma dai punti di vista tecnico e logistico. Il controllo generale incombe al Comitato congiunto

di coordinazione che raggruppa i Paesi beneficiari, le agenzie e i Paesi donatori e le agenzie patrocinanti.

La Svizzera è entrata, nella seconda fase di 6 anni, in seno al gruppo di Paesi donatori e ha cofinanziato, dal 1979 al 1985, il programma corrente di 122 milioni di dollari con un contributo di circa 7,5 milioni (15 milioni di franchi svizzeri). Data l'efficacia spettacolare di questo grande progetto ma anche considerato il compito che rimane da assumere nel resto delle regioni endemiche dell'Africa occidentale, la DSA prevede di contribuire alle spese della prossima fase del programma con una quota altrettanto importante, se non addirittura maggiore.

Risultati e problemi dopo 10 anni di lavoro

Il risultato più impressionante ottenuto finora è sicuramente l'arginamento di questa grave malattia per mezzo della strategia di lotta elaborata. Si è ormai arrivati a controllarla, vale a dire a impedire che si trasmetta. Così in questi ultimi anni non si sono più registrati casi di trasmissione nel 90 per cento del territorio trattato (circa 654 000 km²). Ciò significa che già quasi 2 milioni di bambini nati durante lo svolgimento del progetto sono stati risparmiati dall'oncocercosi. Inoltre la maggior parte delle persone colpite dalla malattia non soffre più di lesioni oculari irreversibili, poiché non c'è più il pericolo di una reinfezione.

La lotta contro l'oncocercosi sarà certamente ancora lunga, come mostrano i risultati attuali. Ciononostante esiste una prospettiva d'arrivare, se non a distruggere completamente questo flagello delle popolazioni dell'Africa occidentale, almeno a tenerlo sotto controllo.

Parallelamente alle attività del programma, nelle regioni liberate dall'oncocercosi si procede un po' dappertutto a una ricolonizzazione spontanea o organizzata dei territori bagnati da corsi d'acqua affinché possano essere di nuovo gestiti sul piano agricolo. La possibilità di colonizzare e coltivare vallate rimaste a lungo abbandonate, ma con un grande potenziale economico, è un fattore che a lunga scadenza può provocare una certa distensione della situazione cronicamente allarmante di cui soffrono, per quanto riguarda l'approvvigionamento alimentare, i Paesi dell'Africa occidentale.

Il problema centrale del progetto attuale è *il pericolo di reinvasione* da parte delle mosche che trasmettono la malattia e provengono dalle regioni confinanti che possono essere di due tipi, vale a dire zone di savane e zone d'accesso molto più difficile, coperte di foreste. Ciascuno dei due tipi ha la sua varietà particolare che funge da vettore. La varietà delle specie e l'apparizione di *resistenze* agli insetticidi utilizzati finora esigono una intensificazione del programma di ricerca tendente a svilupparne di quelli efficaci, semplici da usare e giustificabili ecologicamente che possano immediatamente sostituire prodotti ormai inefficienti.

Compiti per i prossimi anni

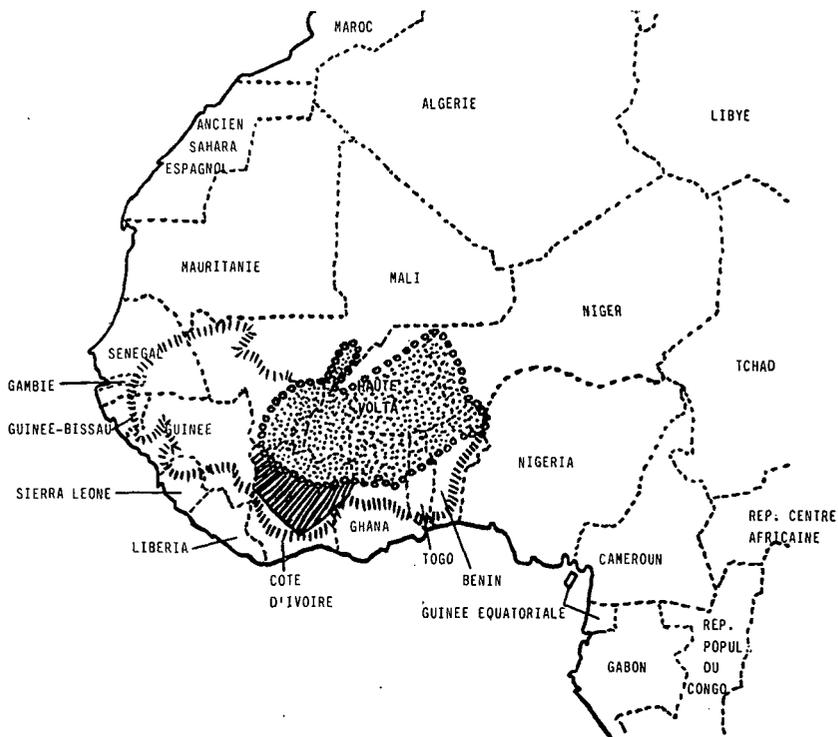
Per proteggere la zona attuale dalla reinvasione e controllare la malattia in altre regioni endemiche è assolutamente indispensabile un allargamento del programma di lotta. Esistono studi per l'estensione alle zone limitrofe a sud e a ovest. Si potrà procedere a tale allargamento del programma soltanto quando certe condizioni saranno soddisfatte nell'ambito della ricerca.

Per la continuazione, rispettivamente il trasferimento progressivo del programma in nuove zone, durante una fase ulteriore, è attualmente in elaborazione *una strategia a lunga scadenza*. Oltre che nell'aspetto tecnico della lotta contro la trasmissione questa strategia consiste soprattutto nello studio delle modalità di cooperazione con i servizi sanitari locali, affinché le responsabilità del programma generale organizzato verticalmente in funzione della malattia in questione possano essere rapidamente assunte dai diversi servizi sanitari, organizzati orizzontalmente, dei Paesi interessati. Un organo di coordinazione sopranazionale potrebbe infine continuare il programma attuale.

Conclusioni

Bisogna ribadire che questo progetto esige una collaborazione straordinariamente complessa di parecchie organizzazioni. Il programma integrato, diversificato di lotta contro la cecità dei fiumi esige non soltanto competenze particolari nel campo della medicina, della zoologia e della chimica ma anche un immenso sforzo per la pianificazione, l'organizzazione, lo svolgimento del lavoro e la gestione finanziaria; si tratta inoltre di mettere tutte queste conoscenze in relazione con i vari aspetti, non sempre facili da cogliere (politico, culturale, sociale, agronomico e economico), delle regioni interessate.

Un tale compito sarebbe troppo gravoso per una sola organizzazione di sviluppo. Soltanto l'azione combinata degli interlocutori, vale a dire gli Stati d'Africa occidentale, delle organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, degli specialisti di gestione della Banca mondiale, degli istituti di ricerca universitari, di chimici dell'industria privata e infine dei rappresentanti dei Paesi donatori può assicurare, a lunga scadenza, il successo di questo progetto così importante per l'Africa occidentale.



 Zone initiale du programme I et II (Onchocercose de savane)

 Zone avec prévalence l'onchocercose de forêt, traitée dans la phase en cours

 Zones d'extension prévues

Il lavoro con le organizzazioni non governative locali permette spesso di raggiungere direttamente la popolazione povera trascurata dai programmi governativi, sia a causa di limiti finanziari, sia perché lo strumentario istituzionale che dovrebbe permettere al governo di far fronte ai problemi non è ancora disponibile. Il caso del «Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)» mostra come aiuti stranieri (tra cui quello svizzero) sostengano gli sforzi propri di un'organizzazione privata che lotta a livello nazionale contro le malattie diarroiche.

Mobilizzazione della popolazione per combattere le conseguenze delle malattie diarroiche

Lo scopo del programma di diffusione della reidratazione orale (o OTEP, Oral Therapy Extension Programme) è di insegnare a tutte le economie domestiche rurali del Bangladesh come evitare, con un metodo molto semplice e poco costoso, la disidratazione spesso fatale, soprattutto per i bambini, in caso di diarrea. Il programma è stato lanciato da un'organizzazione non governativa; il Bangladesh Rural Advancement Committee o BRAC.

Il metodo di reidratazione orale è alla portata di ogni famiglia: si tratta di sciogliere una determinata quantità di sale da cucina e di zucchero non raffinato nell'acqua e di far bere al paziente questa miscela dopo ogni evacuazione. Ciò previene la perdita di elettroliti a causa della diarrea e sostituisce il liquido fuoriuscito. La reidratazione orale, recentemente elaborata, viene diffusa in tutti i Paesi dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) e dall'UNICEF (Fondo internazionale di soccorso all'infanzia); costituisce una vera rivoluzione nel trattamento della diarrea e permette di curare a domicilio persino casi in cui questo disturbo è molto forte, come per esempio il colera, senza soluzione intravenosa costosa e rischiosa in un ambiente male attrezzato. Non è esagerato dire che questo trattamento ha salvato e salverà milioni di bambini.

L'OTEP, per raggiungere tutte le economie domestiche rurali, ha costituito squadre mobili, ciascuna di sette donne e di due coordinatori. Queste squadre vanno di villaggio in villaggio e le donne visitano ogni singola famiglia. Nel corso di una conversazione di 30 a 45 minuti spiegano alla madre di famiglia, con l'aiuto di illustrazioni, il perché e il come di questo metodo riassunto in sette punti che la madre deve ricordarsi. Fanno preparare la miscela alla madre poi (dettaglio importante per dissipare le riserve) lo assaggiano e lo fanno assaggiare a quest'ultima.

I coordinatori, da parte loro, spiegano il metodo agli uomini, al mercato o nella moschea, e cercano pure di ottenere la collaborazione dei medici tradizionali. Durante visite di controllo che l'OTEP ha effettuato regolarmente qualche mese più tardi è risultato che 9 donne su 10 in media preparano correttamente questa miscela e sanno, come e perché utilizzarla. Il numero di famiglie che fanno ricorso a questo metodo aumenta. Dal 1980 alla fine

del 1983 ne sono state visitate più di 2 milioni e mezzo per un totale di circa 13 milioni di persone.

Diversi sono i fattori di riuscita di questo programma. Il primo è l'approccio scelto: la visita di ogni singola famiglia. In secondo luogo le squadre sono composte di donne originarie della regione e molto motivate: vedono l'interesse del loro lavoro per la popolazione; sono state ben preparate dal BRAC per i loro compiti e sono remunerate secondo il tasso di riuscita, vale a dire il numero di «allievi» che si ricordano l'insegnamento impartito e preparano correttamente la mistura. In terzo luogo, il programma cerca di coinvolgere l'intera comunità; uomini e donne, responsabili e base. L'OTEP appoggia il lavoro delle squadre con emissioni radiofoniche e con cartelloni esposti nei villaggi. Infine il metodo è adattato all'ambiente: si prepara la mistura con il sale e lo zucchero utilizzati nei villaggi; come misure si utilizzano la presa e la manciata e non il cucchiaino che manca in molte economie domestiche; l'acqua è misurata in «sèers», misura locale tradizionale.

L'organizzazione responsabile, il BRAC, ha eccellenti capacità di gestione: circa 160 squadre che contano in totale più di 900 persone, ripartite in sette regioni, sono al lavoro. Un sistema di resoconti ben regolato permette a ciascuno di valutare il proprio lavoro, di discutere con i colleghi o i superiori i propri insuccessi e di proporre miglioramenti. D'altronde, grazie in parte al prestigio del suo fondatore e direttore, il BRAC è considerato dagli indigeni come un'organizzazione creata per loro da bangladeshani. Il BRAC non ha impiegati stranieri, ma fa ricorso a consulenti esterni.

Il metodo di reidratazione è stato messo a punto dall'Istituto internazionale di ricerca sulle malattie diarroiche a Dhaka (Bangladesh); a quest'ultimo la Svizzera ha pure versato importanti contributi (6,2 milioni di franchi dal 1980 al 1986).

La Svizzera assicura il 50 per cento del finanziamento esterno dei cinque primi anni del programma OTEP (vale a dire 5,4 milioni di franchi per il periodo 1980-1986), mentre la Svezia fornisce il saldo dell'aiuto esterno. Durante questo periodo 6,5 milioni di economie domestiche saranno direttamente raggiunte dal programma.

Esempio 3

La legge federale del 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali mette l'accento sulla soddisfazione dei bisogni essenziali delle popolazioni povere dei Paesi del Terzo Mondo; tuttavia non intende farne un'esclusività. Ci sono certi progetti, segnatamente di ricerca scientifica nei settori relativamente avanzati, che tendono a mettere i Paesi emergenti in grado di far fronte, a lunga scadenza, ai loro problemi. Importa che i Paesi in sviluppo abbiano la comprensione e padroneggino la tecnologia di certi metodi moderni che acquisiscono viepiù importanza nei Paesi industrializzati, per esempio la biologia molecolare (illustrata nell'esempio seguente). La ricerca applicata produrrà, a lunga scadenza, risultati di cui beneficeranno l'economia e la popolazione del Paese. Evidentemente non tutti

i Paesi emergenti sono in grado d'intraprendere progetti di ricerca in tutti i settori; quasi esclusivamente i grandi Paesi possono, scientificamente e finanziariamente, scegliere tali opzioni.

Collaborazione interuniversitaria: Centro di ricerca in ingegneria biochimica (India).

Nell'ambito di un progetto di cooperazione tecnica finanziato dalla Confederazione si è sviluppata una collaborazione fruttuosa tra il Centro di ricerche in ingegneria biochimica dell'Istituto di tecnologia di Nuova Delhi e l'Istituto di microbiologia del Politecnico federale di Zurigo; è iniziata nel 1974 su iniziativa di quest'ultimo e finirà alla fine del 1984. Questo progetto di cooperazione scientifica ha messo in grado l'Istituto di tecnologia di Delhi di continuare ormai da solo le ricerche in questo campo.

Nel corso degli ultimi 20 anni, i metodi della biochimica hanno fatto considerevolmente progredire lo studio e la produzione di proteine e di enzimi, la conoscenza dei meccanismi della conversione di sostanze, come pure la genetica. I rendimenti di procedimenti microbiologici di trasformazione di prodotti sono più elevati di quelli dei procedimenti chimici a parità di quantità di energia e di materia; l'ingegneria biochimica permette di accelerare e di ottimizzare questi procedimenti di trasformazione e di trovare soluzioni che favoriscano una produzione redditizia in quantità industriali.

Per un Paese emergente come l'India, che possiede una certa infrastruttura industriale, è particolarmente interessante trasformare risorse naturali di poco valore apparente grazie a processi biochimici di fermentazione. Soprattutto sottoprodotti di origine agricola ma anche industriale e chimica trovano così una nuova applicazione, sono ormai usati e valorizzati per la produzione delle proteine destinate al consumo umano, per la produzione di medicinali e quella d'energia (p. es. gas metano a partire da rifiuti vegetali) come pure per il controllo dell'inquinamento e per il riciclo dell'acqua per mezzo della biodegradazione di rifiuti.

Da parte svizzera questo progetto è stato affidato in regia dalla DSA al Politecnico federale di Zurigo. I primi anni della collaborazione sono stati utilizzati per rafforzare il personale scientifico e tecnico del Centro di ricerche, grazie a scambi di professori e di borse di studio e di studio postuniversitario, e per mettere in servizio attrezzature nuove di laboratorio; le ricerche applicate hanno preso l'avvio in campi in cui vennero sviluppati rapidamente processi di fabbricazione economicamente redditizi e che richiedono pochi investimenti (applicazione d'enzimi, bioconversione di residui agricoli in energia e proteine). La ricerca è stata approfondita durante la seconda tappa del progetto — che terminerà quest'anno — nei campi della produzione di etano basata su nuove reazioni a partire da materie prime cellulosiche, dell'utilizzazione di residui agricoli per produrre biogas e prodotti chimici, dello sviluppo di processi di fabbricazione di cellulosa, ecc.

Con questa azione, la DSA ha cercato innanzitutto di aiutare l'India a met-

tere a punto procedimenti che permettano di meglio utilizzare risorse che altrimenti avrebbero poco valore, di sviluppare tecniche sperimentali adattate all'ambiente e di sfruttare nuove fonti d'energia.

Nel quadro di questo programma, l'apporto, da parte della Confederazione, di un ammontare di 2 550 000 franchi ha coperto le spese per lo scambio di personale, i costi del materiale e talune operazioni.

Esempio 4

La DSA stessa gestisce una parte dei progetti che finanzia; può allora basarsi sull'esperienza e le conoscenze specifiche disponibili presso uffici di ingegneri consulenti privati, affidando loro precisi mandati; l'intervento di questi uffici può compiersi nei diversi stadi della preparazione o dell'esecuzione del progetto o persino in quello della valutazione finale. Il caso seguente illustra i vantaggi che derivano alla DSA e al progetto da una tale cooperazione.

Costruzione di linee elettriche di media e bassa tensione in zone rurali (Rwanda)

Onde assicurare un migliore sfruttamento del potenziale elettrico nazionale, come pure una riduzione della dipendenza da energia importata, il Rwanda ha iniziato a sviluppare la sua rete di distribuzione elettrica secondaria (media tensione: 30 kW) e terziaria (reti locali).

Queste reti approvvigioneranno segnatamente una zona che produce tè, centri di attività artigianale e mineraria, ospedali, istituti scolastici e le abitazioni situate in prossimità dei punti di distribuzione della corrente a bassa tensione.

Il progetto appoggiato dalla Svizzera comprende lo studio e la costruzione, nelle zone rurali sud occidentali del Paese, di una serie di reti di distribuzione di elettricità di questo tipo, alcune di parecchie decine di chilometri, raccordate con la linea ad alta tensione di 110 kW che collega le due principali centrali idroelettriche, di cui una si trova a nord, l'altra a sud-ovest del Paese.

Dopo che il progetto venne definito in comune dal Rwanda e dalla DSA e venne presa, da parte svizzera, la decisione di partecipare al suo finanziamento, la DSA ebbe successivamente ricorso ai servizi di due uffici di ingegneri consulenti: in un primo tempo per l'aggiornamento di studi esistenti e per realizzare studi complementari in vista dell'attuazione del progetto; in un secondo tempo, a proprio favore, per poter intervenire nei diversi stadi di quest'ultima:

- a. preparazione dei bandi di gara;
- b. analisi delle offerte e valutazione delle medesime;
- c. supervisione dell'esecuzione dei lavori e accettazione provvisoria;
- d. organizzazione, nei cantieri-scuola, di una formazione pratica di personale tecnico rwandese.

Per la preparazione delle offerte e la loro valutazione, l'ufficio di ingegneri consulenti a cui è stato conferito il mandato da parte della DSA non era direttamente operativo, ma era a disposizione delle istanze rwandesi incaricate di questo lavoro.

Il finanziamento del progetto è assicurato da un aiuto finanziario sotto forma di dono per un ammontare di 12 milioni di franchi, destinato alla realizzazione degli studi e delle linee (di cui 10 milioni consacrati alle linee di media tensione e 2 milioni alle reti locali) e da diversi contributi d'assistenza tecnica (per un totale di 350 000 franchi) destinati al pagamento degli onorari dei consulenti.

Esempio 5

La cooperazione della Confederazione con le organizzazioni private svizzere a scopo non lucrativo risale alle prime tappe dell'esistenza di un programma d'aiuto svizzero. Alcuni enti privati di aiuto allo sviluppo hanno d'altronde preceduto la cooperazione ufficiale della Confederazione. Così per esempio Helvetas che quasi trent'anni fa ha iniziato a collaborare con il Nepal e che ora è attiva anche nel Butan. Essa assicura persino la totalità della cooperazione tra la Svizzera e questo piccolo Paese himalaiano, come mostra l'esempio seguente.

La cooperazione svizzera allo sviluppo con il Butan

Helvetas, Associazione svizzera d'assistenza tecnica, si è incaricata, nel 1975, della gestione come pure del finanziamento delle attività di cooperazione tecnica iniziate nel 1968 dalla fondazione Pro Butan. Tenuto conto di questa situazione storica e dell'esperienza sviluppata da Helvetas in questo piccolo regno himalaiano, l'intera cooperazione svizzera allo sviluppo trovasi ormai canalizzata da questa organizzazione, sia per i suoi propri progetti, sostenuti dalla Confederazione, sia per i progetti che la DSA le affida in regia. La cooperazione tra la DSA e Helvetas, le cui modalità sono stipulate in un accordo, e quella tra questa organizzazione e le autorità e la popolazione del Butan hanno posto le basi dell'attuazione di un piccolo programma di sviluppo pluriennale.

Il Butan figura tra i Paesi meno avanzati. Il prodotto nazionale lordo pro capite ammonta a circa 100 dollari. Benché la sua popolazione sia, in paragone con quella dei Paesi vicini dell'Asia del sud, relativamente meglio nutrita, la mortalità infantile resta molto forte e il tasso di analfabetismo è uno dei più elevati del mondo. Inoltre un'amministrazione moderna vi si sta sviluppando soltanto da una data recente e i mezzi che lo Stato è in grado di mobilitare per far beneficiare la popolazione in misura auspicabile di programmi essenziali come l'educazione e la sanità sono ancora troppo deboli. Aggiungasi che le pratiche culturali attuali, come pure il disboscamento di queste regioni di montagna danneggiano gravemente l'ambiente naturale e mettono in pericolo i fondamenti stessi dell'economia di sussistenza di questo Paese.

Da questa situazione risulta un triplice obiettivo per la cooperazione straniera: incoraggiamento a mobilitare e a utilizzare le risorse locali; contributo a preservare a lunga scadenza le condizioni d'esistenza naturali; miglioramento dell'accesso della popolazione ai servizi essenziali. La carenza di personale locale qualificato è un argomento a favore di uno sforzo d'aiuto particolare nei campi dell'educazione e della formazione professionale. Nel corso degli anni '70 la cooperazione svizzera si è concentrata sullo sviluppo del distretto di Bumthang in cui nell'ambito di un progetto di sviluppo rurale c'è stato un approccio coordinato ai campi dell'agricoltura, dell'allevamento, della selvicoltura e della medicina sociale.

Un bilancio intermedio potrebbe mostrare i seguenti risultati: il servizio di divulgazione agricola e la divisione forestale del Bumthang sono operativi senza che nessun esperto svizzero vi assuma una responsabilità diretta; sulla base dell'esperienza sviluppata nel Bumthang, programmi nazionali nei campi dell'allevamento e dell'agricoltura (patata) sono in corso; idee e impulsi nuovi sono stati dati alla politica forestale nazionale; il centro di formazione per gli operai forestali è divenuto ente nazionale.

L'accesso della popolazione locale ai servizi medici e veterinari è ormai assicurato. Il reddito agricolo ha potuto essere notevolmente migliorato soprattutto grazie alla coltura della patata. Nelle regioni del progetto e nei suoi dintorni la pratica delle colture itineranti ha potuto essere arginata grazie a una gestione efficace delle foreste e delle praterie; la produttività è perciò aumentata.

L'interesse del Governo del Butan per i risultati raggiunti in questi differenti campi l'ha indotto a domandare all'interlocutore svizzero di mettere a disposizione due esperti provetti per i campi chiave della selvicoltura e dell'allevamento; essi consiglieranno i servizi tecnici centrali a Thimphu, la capitale.

Le spese totali di Helvetas per questo programma, durante il periodo 1975-1983, sono ammontate a circa 12 milioni di franchi, di cui due terzi apporati dalla Confederazione. Per il periodo 1984 a 1987 il preventivo delle diverse azioni raggiungerà un totale annuo dell'ordine di 3,5 milioni di franchi.

Esempio 6

Le donne, in numerose società del Terzo Mondo, sono particolarmente svantaggiate in rapporto agli uomini. Qualsiasi sforzo di cooperazione dovrebbe tendere a integrarle nel processo generale di sviluppo. Bisognerebbe inoltre assicurarsi che esse non subiscano le conseguenze negative di certi progetti. Queste preoccupazioni sono prioritarie rispetto a un approccio basato su «progetti femminili». La descrizione del seguente progetto mostra che ci sono certe attività di cui le donne approfittano maggiormente degli uomini, anche se non si tratta di progetti «per le donne».

Cure sanitarie di base e acqua potabile nei distretti di Uessé e Ciauru (Benin)

Un programma ben concepito di sanità pubblica — medicina curativa ma soprattutto preventiva — tende a rispondere ai bisogni di tutti i membri della società. Le donne approfittano ampiamente di tali programmi, in particolare quando essi assumono a centro di gravità la «protezione materna e infantile» e si impostano come attività integrate nei campi della nutrizione, della sanità e della pianificazione delle nascite. La Svizzera attribuisce importanza a questo approccio ai problemi della salute pubblica e sostiene parecchi progetti di questo tipo, in particolare nei Paesi meno avanzati.

Nel Benin, la Svizzera sostiene, in due degli 84 distretti, la creazione di una rete di cure sanitarie di base. Si cerca in tal modo di assicurare, sia a livello preventivo sia a livello curativo, le cure primarie a favore di una popolazione rurale sfavorita (più di 60 000 abitanti in tutto).

Nel quadro della campagna dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) «Salute per tutti nell'anno 2000», il Benin progetta di sviluppare a lunga scadenza il suo servizio sanitario e di garantire ai suoi 3 milioni e mezzo di abitanti, residenti in maggioranza nelle regioni rurali, l'accesso a cure sanitarie ottimali.

Siccome il servizio sanitario nazionale dispone soltanto di un bilancio molto limitato e di un personale molto scarso — in media un medico ogni 30 000 e un infermiere ogni 3 000 abitanti — lo sviluppo del settore sanitario avviene entro limiti estremamente ristretti.

La struttura piramidale della sanità pubblica si basa su una rete di posti sanitari e di maternità rurali di cui si occupano degli abitanti specialmente formati a questo scopo. Le spese di questo livello inferiore delle cure sanitarie sono, in linea di massima, a carico della popolazione dei villaggi che forma all'uopo un comitato sanitario di villaggio. I servizi sanitari ufficiali sono attivi anche sul piano comunale con dispensari, consultori di neonatalità e maternità diretti da infermiere e da levatrici diplomate. Soltanto a livello regionale troviamo un piccolo ospedale con i servizi principali, sotto la responsabilità di medici.

Importante per il buon funzionamento di questo sistema è una collaborazione stretta tra il personale medico e gli aiutanti di villaggio (in maggioranza donne), un approvvigionamento affidabile delle stazioni sanitarie con medicamenti di base, un'educazione sanitaria su larga scala e l'esecuzione di misure preventive (igiene, approvvigionamento idrico, campagne di vaccinazione) oltre al trattamento curativo. Inoltre si tende a includere i metodi di guarigione tradizionali. Si incoraggia pure la collaborazione tra i diversi uffici (p. es. sanità pubblica, previdenza sociale, istruzione pubblica, sviluppo rurale, ecc.) per risolvere i problemi nel modo più integrato e coordinato possibile.

In questo progetto, il Benin dipende dalla cooperazione specializzata e finanziaria dell'estero.

Il contributo svizzero comporta il rinnovo e l'ingrandimento di 1 (più tardi di 2) ospedali distrettuali e di 5 (più tardi 11) centri comunali sanitari. A livello dei villaggi bisogna attrezzare e munire di una scorta di base di medicinali i posti sanitari creati dalla popolazione locale. Una parte importante del progetto consiste nella formazione e nel perfezionamento del personale paramedico di villaggio come pure nella supervisione regolare della loro attività da parte del personale medico. All'uopo sono messi a disposizione veicoli. Per le campagne di vaccinazione deve pure essere presa in considerazione una catena frigorifera.

Si attribuisce una grande importanza al miglioramento delle condizioni igieniche. Grazie a una campagna di solidarietà di COOP Svizzera è stato possibile un vasto programma di approvvigionamento idrico, premessa d'ogni miglioramento delle condizioni di vita e della salute della popolazione. Questo programma è accompagnato da misure di risanamento degli impianti sanitari ed educative relative all'igiene nelle scuole e nei villaggi.

Il più grande beneficio diretto per le donne risulta dal programma di costruzione di punti d'acqua. Per il momento sono previsti 42 pozzi che forniranno agli abitanti dei villaggi, durante tutto l'anno, acqua potabile a sufficienza. Questo progetto è in effetti una delle preoccupazioni centrali delle popolazioni dei villaggi, e particolarmente delle donne, le cui fatiche saranno considerevolmente alleviate grazie a questo approvvigionamento idrico più agevole. Esse potranno così concentrare le loro forze, in modo più sensato, sulla produzione e il trattamento delle derrate alimentari, l'educazione dei bambini e i propri interessi (p. es. corsi di alfabetizzazione).

Il personale paramedico ausiliario dei villaggi è in gran parte costituito di donne che hanno ricevuto una formazione di aiutolevatrici e assumono quindi un ruolo importante.

Tre specialisti svizzeri (una donna medico, un architetto e un idrogeologo) sono incaricati della direzione di questo programma in collaborazione con i responsabili del Benin. Il contributo della Confederazione ammonta a circa 2,2 milioni di franchi, quello di COOP Svizzera a più di 2,1 milioni di franchi.

Esempio 7

Questo esempio illustra il tipo di grandi progetti che le organizzazioni internazionali di finanziamento possono sostenere; mostra inoltre in che modo la Svizzera può partecipare a questi sforzi cofinanziandoli.

Sviluppo della capacità di immagazzinamento dei cereali nel Pakistan

Questo progetto di grande portata è destinato a migliorare le capacità e condizioni dell'immagazzinamento dei cereali nelle quattro province del Pakistan.

Ha per scopo principale di sostenere la politica alimentare del Governo i cui maggiori obiettivi sono, da una parte, incoraggiare la produzione cerealicola, procedendo ad acquisti di cereali a prezzi di sostegno e d'altra parte assicurare un approvvigionamento regolare e a prezzi ragionevoli delle zone che soffrono di carenze alimentari. Due misure previste nell'ambito del progetto, ossia la costruzione di nuovi silos e il consolidamento dell'efficacia operativa delle agenzie governative incaricate dell'immagazzinamento e della distribuzione dei cereali, permetteranno al Governo di portare innanzi una politica più attiva e più efficace per quanto concerne l'approvvigionamento del Paese con derrate di base.

Il progetto comprende le componenti seguenti:

- a. costruzione di silos di una capacità di 500 000 tonnellate;
- b. costruzione di depositi di riso di una capacità di 40 000 tonnellate;
- c. fornitura di attrezzature per migliorare le operazioni di raccolta, immagazzinamento, trattamento e ispezione dei cereali, e per 6 laboratori di controllo dei grani;
- d. sostegno alla ricerca applicata e alla divulgazione delle tecniche di immagazzinamento dei cereali;
- e. assistenza tecnica e formazione di personale;
- f. studi sui bisogni futuri relativi all'immagazzinamento e al trattamento dei cereali.

Circa l'80 per cento dei silos saranno installati nelle zone di produzione (Punjab e Sind) e il resto nelle zone agricole con carenze alimentari (Baluchistan-North West Frontier Province).

Questo progetto, sottoposto alla supervisione del Ministero dell'Alimentazione, dell'Agricoltura e delle Cooperative, fa ampiamente ricorso alle risorse locali (piccoli imprenditori, manodopera) per la sua realizzazione. Parallelamente il Governo ha elaborato un programma di rinnovo delle installazioni di immagazzinamento esistenti. Sorgeranno più di 130 cantieri disseminati su tutto il territorio per la realizzazione del progetto.

Quest'ultima permetterà di consolidare il ruolo sociale che svolge il Governo nella produzione e la distribuzione alimentari; avrà un impatto particolarmente positivo sui piccoli contadini che, senza un intervento dell'ente mancante e per via della loro mancanza di risorse, si vedrebbero costretti a vendere la loro eccedenza ai prezzi più bassi sul libero mercato al momento dei raccolti. D'altra parte, permetterà di esercitare un effetto regolatore sui prezzi del mercato e di assicurare un funzionamento efficace del sistema di sovvenzionamento alimentare la cui esistenza ha importanza vitale per i gruppi sociali sfavoriti (circa 2,5 a 3 milioni di tonnellate di farina di grano sono distribuiti ogni anno tramite questo canale). Contribuirà inoltre a ridurre considerevolmente le perdite che si verificano dopo il raccolto (circa 31 000 tonnellate di cereali all'anno), come pure le spese di immagazzinamento e di distribuzione; il guadagno netto per l'economia pakistana è valutato a 10 milioni di dollari l'anno. Aumenterà infine la sicurezza alimentare e favorirà la creazione d'impieghi (8525 uomini/anno) durante la costruzione e inoltre creazione di 680 impieghi permanenti.

Il suo costo totale è di circa 68 milioni di dollari di cui il 42 per cento è coperto dallo stesso Pakistan, il 47 per cento dall'IDA e l'11 per cento dalla Svizzera. L'aiuto finanziario non rimborsabile accordato al Pakistan dalla Confederazione alla fine del 1981 ammontava a 15 milioni di franchi.

L'IDA amministra il contributo svizzero. Nell'ambito degli accordi conclusi la Confederazione, che ha cooperato alla preparazione del progetto, partecipa strettamente alla sua esecuzione, alla valutazione del suo impatto socio-economico e al controllo dell'utilizzazione dei fondi. La partecipazione a detto progetto permette alla Svizzera di sostenere riforme strutturali importanti in un settore vitale per la popolazione del Paese. Ciò non le sarebbe possibile se agisse da sola. Il progetto progredisce normalmente e dovrebbe concludersi, come previsto, nel giugno 1985.

Esempio 8

Il progetto che segue illustra la problematica dello sviluppo rurale integrato; mostra che l'aiuto può ampiamente appoggiarsi sugli sforzi propri dei contadini poveri delle aree più depresse, volti a superare le loro cruciali difficoltà.

Marcala-Goascoran - un programma di sviluppo rurale integrato nell'Honduras

Marcala-Goascoran (MARGOAS) è un programma d'aiuto alle popolazioni rurali delle due regioni vicine di Marcala e Goascoran, nel sudovest del Paese. Si tratta di due regioni sfavorite (circa 3000 km² con una popolazione emarginata; circa 120 000 abitanti ripartiti in 20 Comuni). La popolazione, distribuita in 13 000 piccole fattorie, coltiva granoturco, sorgo e caffè e tenta di allevare un po' di bestiame, in condizioni difficili. Questi contadini finora hanno ricevuto dallo Stato soltanto un magro sostegno. La povertà, l'ignoranza e l'esodo rurale sono i segni visibili di questa situazione.

I problemi della popolazione sono numerosi e spesso collegati tra loro. I mezzi finanziari e materiali di produzione, ossia crediti, attrezzi, concimi, sementi mancano; le terre sono rare e povere. Mancano pure acqua potabile, scuole e assistenza medica. Le strade e veicoli che permetterebbero di portare al mercato la produzione eccedente sono insufficienti. A che livello un programma d'aiuto può intervenire in una simile trama di bisogni? A che scopo aumentare la produttività del suolo se non si possono smerciare i raccolti? A che serve installare posti sanitari quando la salute della gente è compromessa dal consumo di acqua infetta?

Il programma MARGOAS affronta l'insieme di questi problemi come un tutto. Aiuta i piccoli contadini a superare i principali ostacoli che sbarrano la via di un miglioramento del loro livello di vita. I diversi settori d'attività che comporta tendono, rafforzandosi l'un l'altro, a ottenere un effetto moltiplicatore e duraturo.

Come possono, i responsabili del programma, venire a conoscenza dei bisogni della popolazione destinataria? Alcuni di questi ultimi possono senza dubbio essere definiti sulla base di studi e d'inchieste; possono perciò essere prese misure relative: raccordi stradali, tentativi di miglioramento e di diversificazione delle colture, ecc. Ciononostante solo il contatto e il dialogo diretti con i gruppi di contadini permettono di individuare i loro problemi immediati. I contadini sono così i partecipanti principali, non solamente nell'esecuzione, bensì già nella pianificazione delle azioni.

I 90 collaboratori indigeni e i 4 esperti svizzeri del programma consigliano e sostengono i contadini; sono gli intermediari che aiutano questi ultimi a formulare le loro preoccupazioni, le trasmettono e badano che il sostegno desiderato prenda la forma appropriata.

Le azioni propriamente dette sono eseguite dalle istituzioni locali statali: la divulgazione agricola avviene grazie ai servizi parastatali del Ministero dell'agricoltura, i crediti sono concessi dalla Banca di sviluppo nazionale, la costruzione di impianti d'acqua potabile è opera del Ministero della sanità, ecc. Il programma mette dunque innanzitutto a disposizione i mezzi e svolge le funzioni di coordinazione e di catalizzatore tra i contadini stessi, tra quest'ultimi e le istituzioni e tra istituzioni.

La Confederazione, nel 1981, ha destinato a questa azione, una somma di 17,1 milioni di franchi (aiuto finanziario non rimborsabile e cooperazione tecnica). La durata di questo progetto è di 5 anni.

Esempio 9

L'esempio seguente mostra che le istituzioni multilaterali di finanziamento (in questo caso FIDA e la BID) danno il loro contributo ai progetti di sviluppo rurale a favore dei contadini poveri appoggiando gli sforzi tendenti a introdurre nuove politiche di prestiti.

Sviluppo rurale nell'Honduras (Santa Rosa)

Pure nell'Honduras, il Fondo internazionale di sviluppo agricolo (FIDA) e la Banca interamericana di sviluppo (BID) appoggiano, dal 1982, un progetto di sviluppo rurale multisetoriale in una regione di circa 330 000 abitanti, Santa Rosa, con le stesse caratteristiche di quella di Marcala-Goascoran (cfr. esempio 8). Oltre che a realizzare infrastrutture d'interesse generale questo progetto tende a migliorare le condizioni d'esistenza di circa 54 000 persone che vivono in 9000 piccole aziende agricole. Dopo meno di due anni la metà circa di questi contadini è già stata raggiunta dal progetto; si è riunita in circa 370 gruppi di cui un centinaio soltanto preesistevano. Il centro di gravità di questo progetto è il credito accordato ai contadini, in particolare per incoraggiare l'uso di concimi; questa assistenza è offerta a condizione che siano adottate le pratiche colturali previste per le migliori fon-

diarie. Tali crediti sono accordati soltanto ai contadini organizzati in gruppi; il mutuo controllo e l'emulazione che si instaurano in seno a ognuno di questi ultimi garantiscono ad un tempo una buona divulgazione delle nuove tecniche e un rimborso dei crediti grazie alla solidarietà tra i membri. Questa procedura permette pure a coltivatori senza terra (mezzadri), membri di un gruppo, che non possono fornire le garanzie abituali, di aver accesso a questi crediti. Questo progetto FIDA/BID contribuisce dunque a promuovere una nuova politica di credito nell'Honduras. I frutti della medesima sono già fin d'ora apprezzati dai beneficiari. Parecchi scambi, segnatamente sulla metodologia e i risultati raggiunti, sono avvenuti tra il progetto bilaterale di MARGOAS e questo progetto sostenuto da due istituzioni internazionali di finanziamento ai quali la Svizzera contribuisce regolarmente. Per un costo totale del progetto di 19 milioni di dollari, l'aiuto finanziario a condizioni di favore del FIDA e della BID ammonta a 15 milioni di dollari.

Esempio 10

Questo progetto si occupa dello sviluppo della selvicoltura. È stato scelto come tipo di programma, sostenuto dalla DSA, che permette di contribuire al miglioramento delle istituzioni locali. Un approccio circoscritto ad un singolo progetto spesso non è sufficiente per sostenere gli sforzi di un governo locale tendenti a formulare e portare avanti una politica coerente in un determinato settore economico.

Rimboschimento e consolidamento dei servizi forestali

Il Rwanda, Paese di alte colline, fortemente popolato, è caratterizzato da un'erosione che mette in pericolo il suo avvenire. La necessità di terre supplementari per l'agricoltura e il bisogno di legna da ardere compromettono un patrimonio forestale già fortemente degradato.

Diverse azioni bilaterali e multilaterali, nel corso degli ultimi anni, hanno assistito le autorità del Rwanda nei loro sforzi di rimboschimento e nella formazione di un personale forestale nazionale che mancava al momento dell'indipendenza. I risultati delle operazioni di rimboschimento e di formazione sono stati molto soddisfacenti.

Così, dal 1967, il Progetto Pilota Forestale (PPF), sostenuto dalla Confederazione, e avente come obiettivo principale l'attuazione di una politica forestale (produzione di legna da ardere e di legname da costruzione, lotta contro l'erosione) a livello comunale e prefettizio, concentra le sue attività nelle Prefetture di Kibuye e Cyangugu, nell'ovest del Paese.

In seguito alla preoccupazione di meglio integrare le sue attività nelle strutture forestali del Paese, il PPF è stato diviso, a partire dal 1980, in tre progetti distinti:

- a. un progetto di appoggio alla Direzione delle Acque e Foreste a Kigali;

- b. un programma di appoggio al Dipartimento forestale dell'Istituto delle scienze agronomiche del Rwanda;
- c. il Progetto Pilota Forestale (PPF) vero e proprio che è diventato, a partire dal 1980, puramente operativo.

Il progetto d'appoggio alla *Direzione delle Acque e Foreste* del Ministero dell'Agricoltura e dell'Allevamento contribuisce alla definizione di una vera politica forestale nazionale e al consolidamento delle strutture e delle azioni della Direzione delle Acque e Foreste.

Questo progetto comprende i quattro seguenti tipi di azioni:

- un programma di formazione dei quadri forestali del Rwanda;
- un appoggio logistico alla Direzione delle Acque e Foreste;
- un programma di informazione e sensibilizzazione;
- una collaborazione per consulenza, programmazione e studio.

Il programma d'appoggio al *Dipartimento forestale dell'Istituto delle Scienze agronomiche* del Rwanda (ISAR) si propone di sostenere la ricerca forestale applicata nel Rwanda per dare al Paese le basi scientifiche necessarie al suo programma di sviluppo forestale. L'intensificazione della ricerca forestale nel Rwanda si giustifica, tra l'altro, a causa della moltiplicazione delle azioni di rimboscamento e della diversità delle condizioni naturali del Paese, come pure delle difficoltà per quanto concerne la scelta delle tecniche e delle essenze. Oltre a un programma di acclimatazione con diverse essenze, come pure di protezione del suolo e di lotta contro l'erosione, questo tipo di collaborazione contribuisce all'introduzione di nuovi metodi selvicolturali (p. es. economia agroforestale), alla gestione di una Centrale delle sementi forestali, nonché alla definizione del piano quinquennale della ricerca forestale nel Rwanda.

Le *attività operative del Progetto Pilota Forestale (PPF)* comprendono attualmente:

- azioni di salvaguardia e di valorizzazione della foresta naturale della montagna di Nyungwe e
- l'attuazione di un vasto programma di rimboscamento in ambiente rurale, a cui la popolazione partecipa in diversi modi.

Questo terzo settore del progetto ha già contribuito direttamente o indirettamente, quale fornitore d'essenze, al rimboscamento di più di 5000 ettari di foresta, e continua con 1000 ettari all'anno in media. A questo scopo appoggia la gestione di 155 vivai comunali (produzione: più di 10 milioni di piante equivalenti a 4000 ettari di rimboscamento).

Per programmi su vasta scala di questo tipo, si deve superare lo stadio di un'azione imperniata su singoli progetti; essendo chiaramente circoscritti, i progetti classici si sono rivelati inadeguati a promuovere, a lunga scadenza, l'economia forestale nazionale. Il contributo svizzero agli sforzi del Rwanda rientra in questa prospettiva ed evolvendosi s'inserisce ancor meglio nelle istituzioni nazionali che appoggia e consolida. Praticamente un tale approccio ha confermato le autorità del Rwanda nella loro volontà di dotarsi di strumenti di lavoro propri: servizi forestali in ogni prefettura stanno per essere organizzati; una legislazione forestale è in discussione e un Fondo

forestale nazionale che deve permettere allo Stato del Rwanda di prendere progressivamente a carico gli investimenti nel settore forestale viene attualmente creato. dodis.ch/64536

La DSA ha contribuito finora con 32 milioni di franchi a questi diversi progetti di cooperazione tecnica (impegni 1970 a 1985); a ciò si aggiunge un appoggio alla Scuola agroforestale di Nyamishaba, sotto forma di dono finanziario, per un ammontare di 7,6 milioni di franchi.

Un esempio di programma per Paese: il programma di cooperazione nel Bangladesh

Da qualche tempo, le diverse sezioni geografiche della DSA e gli uffici di coordinazione lavorano alla formulazione di programmi d'azione coerenti per i diversi Paesi di concentrazione dell'aiuto pubblico svizzero. L'obiettivo di tali programmi consiste nell'accrescere l'efficacia del nostro aiuto mettendo sistematicamente a profitto esperienze concrete.

Nell'esempio seguente, concernente il Bangladesh, abbiamo voluto esporre in modo molto semplificato i metodi in base ai quali vengono preparati questi programmi, come pure gli elementi importanti presi in considerazione.

1. Procedimento a tappe

Nell'organizzazione del programma per il Bangladesh si distinguono tre tappe. Per prima cosa si determina la *situazione di base*: qual è, globalmente, la situazione economica e politica del Bangladesh? Dove risiedono i problemi e le possibilità principali di questo Paese? Quali esperienze concrete hanno fatto la Svizzera e altri Paesi donatori nella collaborazione con le autorità e istituzioni locali? Oltre allo studio di un gran numero di documenti il mezzo più importante per determinare la situazione era una serie di valutazioni di progetti.

In base a tali esperienze è stata sviluppata, in una seconda tappa, una *strategia di cooperazione*: a quali gruppi della popolazione può e deve essere destinato l'aiuto svizzero in pratica? Quali enti possono venir assunti come interlocutori e quali campi di attività si prestano a questo scopo, quali tecniche e forme d'aiuto ci permettono di raggiungere al più presto lo scopo?

Dopo aver chiarito questi dati di base si procede, in una terza tappa, all'elaborazione del *programma di cooperazione per Paese* propriamente detto. Si tratta di una rete di diversi progetti che si armonizzano e si rafforzano vicendevolmente e tengono conto, nella misura del possibile, delle esperienze acquisite e delle direttive formulate precedentemente. L'elaborazione di tali programmi coerenti è un lavoro di lungo respiro.

Tra la moltitudine degli elementi concreti che influenzano attualmente la scelta e la preparazione di nuovi progetti ne abbiamo scelto qualcuno che presentiamo qui appresso:

2. Un incremento considerevole della produzione

L'autoapprovvigionamento del Paese con cereali è uno degli obiettivi dichiarati del Governo del Bangladesh. Quest'ultimo lo persegue mediante un pacchetto di misure al quale si dà frequentemente il nome generico di «rivo-

luzione verde»: il ricorso a varietà migliorate di cereali, ai concimi e all'irrigazione. Per quest'ultima, le condizioni nel Bangladesh sono favorevoli.

Quando l'acqua di superficie dei canali, lagune e stagni non è sufficiente si può generalmente pomparne dalla falda freatica a debole profondità. All'uopo si usano viepiù pompe diesel. Una società di Stato, la Bangladesh Agricultural Development Corporation (BADC) importa pompe e motori da diversi Paesi industrializzati e le noleggia stagionalmente alle associazioni di contadini o ai privati. Durante la stagione secca sono riprese e rimesse in buono stato. Nella metà degli anni '70 c'erano nel Bangladesh circa 35 000 pompe a motore di cui 8000 non erano in grado di funzionare a causa di una manutenzione carente o della mancanza di pezzi di ricambio.

A questo punto è nata l'idea di un progetto del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD) a cui la Svizzera ha fornito circa l'80 per cento dei mezzi necessari. Detto progetto prevedeva di appoggiare la BADC soprattutto nella formazione di meccanici (specializzati nelle pompe), nonché nell'elaborazione di un sistema decentralizzato di depositi per i pezzi di ricambio.

Una valutazione dei risultati, effettuata nell'autunno 1980, sfociò nella conclusione che il progetto in questione ha contribuito all'incremento considerevole della produzione cerealicola dopo la metà degli anni '70 nel Bangladesh. Così vien confermata l'ipotesi secondo cui il clima, la produttività del suolo e determinate tecnologie permettono nel Bangladesh progressi decisivi che giustificano quindi ampiamente gli sforzi del governo e delle organizzazioni donatrici.

3. . . . quando l'efficienza diminuisce

Nello stesso tempo però, le valutazioni hanno sollevato questioni molto allarmanti concernenti questo progetto e la sua adeguazione alla politica di sviluppo del Bangladesh. Così le statistiche mostrano che il numero di motori diesel e di pompe importati, acquistati dal Bangladesh contro pagamento in divise o offerti al Paese nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, è aumentato in modo massiccio tra il 1970 e il 1980 ma che, parallelamente, il loro numero in loco restava praticamente costante. A volte è perfino diminuito di qualche migliaio. In altri termini: l'efficacia di costosi beni d'investimento importati si è considerevolmente degradata. I periti incaricati della valutazione hanno dato le seguenti spiegazioni a questo fenomeno:

- le istituzioni responsabili della manutenzione delle pompe sono ancora deboli;
- il disinteresse delle amministrazioni responsabili è allarmante. Certi funzionari altolocati trovano l'importazione delle pompe e pezzi di ricambio più comoda della manutenzione o riparazione del materiale esistente.

4. . . . e la proprietà si concentra

Nel rapporto di valutazione, un'altra curva si abbassa: quella della superficie media irrigata per pompa. Tra il 1963 e il 1978 si è inflessa di circa la metà. La ragione principale di ciò è che molti contadini dispongono soltanto di parcelle minime. In effetti soltanto i grossi proprietari terrieri possono permettersi di avere una pompa per il loro uso esclusivo. Gli altri, per questo scopo, dovrebbero raggrupparsi in cooperative, ma ciò precisamente nelle condizioni culturali attuali del Bangladesh non funziona. Soltanto i contadini alfabetizzati, non indebitati, che dispongono di terreni relativamente importanti possono riunirsi in cooperative. Gli altri restano dominati dalla diffidenza e preferiscono dunque azionare la loro propria pompa manuale. È preoccupante che con ciò si incoraggi il processo di concentrazione proprietaria. La situazione culturale, le strutture sociali e i rapporti di forza predominanti nelle regioni rurali del Bangladesh sono così i fattori principali che decidono del successo o dell'insuccesso di numerosi progetti.

5. La lotta contro la povertà assoluta

Secondo le valutazioni della Banca mondiale, più dell'80 per cento della popolazione del Bangladesh viveva, nel 1977, al di sotto della soglia della povertà. In questo 80 per cento figura un terzo degli abitanti senza terra e un terzo di quelli che possiedono meno di un ettaro per famiglia. Raggiungere questi gruppi e mobilitare le loro forze supera spesso, come mostra la valutazione menzionata, le possibilità degli organismi ufficiali. Ma l'esperienza di altri progetti ha mostrato che le organizzazioni private locali, come il «Bangladesh Rural Advancement Committee» (BRAC), per esempio, potevano essere all'altezza di questo compito, almeno in certi campi.

Il BRAC è un'organizzazione di sviluppo diretta da bangladeshani e che dispone attualmente di un effettivo di circa 1700 collaboratori reclutati localmente. Esso, fondato nel 1972 come organizzazione di soccorso per i rifugiati che ritornavano in patria, basa attualmente la sua azione sul principio che le misure d'emergenza a breve scadenza non sono sufficienti per risolvere il problema della povertà assoluta, ma che questo obiettivo esige un lavoro concepito su ampia scala e a lunga scadenza. La sua preoccupazione fondamentale è la volontà di dare alla popolazione rurale povera le capacità di organizzarsi da sé e trovare nuove possibilità di produzione.

Con la Svezia, la Svizzera finanzia da parecchi anni uno dei numerosi progetti del BRAC. Questo progetto è esposto nell'allegato 5 (esempio n. 2). Una valutazione della fine del 1982 mostra che i risultati sono estremamente positivi. I periti sono stati in particolare impressionati dalla forte motivazione dei collaboratori bangladeshani al progetto, dalla direzione efficace e dalla valutazione permanente di una campagna di grande portata, nonché dal tasso elevato di nuove conoscenze acquisito dagli abitanti dei villaggi raggiunte da questo programma. Senza dubbio questo genere di lavoro di base può avere, a media scadenza, conseguenze positive per altri

settori e favorire segnatamente l'associazione della popolazione in gruppi di mutuo soccorso e di cooperazione.

6. Insegnamenti per il programma di cooperazione per Paese

Tali esperienze e ben altre ancora accumulate nella cooperazione con il Bangladesh hanno messo in luce alcune linee direttive concernenti il programma futuro di cooperazione della DSA in questo Paese:

Non è difficile identificare i gruppi poveri, sfavoriti, della popolazione nel Bangladesh. È tuttavia poco agevole cogliere i meccanismi economici complessi alla base del processo di depauperamento persistente in larghe cerchie della popolazione. Un aiuto allo sviluppo efficace deve partire dalla comprensione esatta di questa dinamica del depauperamento, nel contesto locale tipico.

Per questa ragione non è sufficiente, nella maggioranza dei casi, dirigere il progetto unicamente secondo gli obiettivi di sviluppo generale del governo (p. es. l'aumento della produzione agricola). Quando tali obiettivi non sono considerati tenendo conto dei bisogni molto specifici delle cerchie sfavorite della popolazione, il risultato può essere contrario alle priorità della nostra cooperazione allo sviluppo.

Ciò è particolarmente valido per la scelta dei mezzi tecnici (p. es. pompe) impiegati nel progetto. Ma ciò è applicabile anche al modo d'integrazione dei settori dell'amministrazione nello svolgimento del progetto. Nei due casi occorrono conoscenze molto precise del contesto politico ed economico a livello locale, regionale e nazionale per evitare che l'aiuto straniero sia controproduitivo.

Evidentemente un piccolo Paese come la Svizzera non può acquisire conoscenze dettagliate in tutti i campi, con i vari problemi tecnici, sociali o regionali propri al Bangladesh; è indispensabile limitarsi a determinati settori se si vuole raccogliere e mettere a profitto un numero significativo di esperienze pratiche. La strategia della cooperazione nel Bangladesh raccomanda la concentrazione del lavoro nei settori seguenti: la produzione di derrate alimentari, l'artigianato e la piccola industria, lo sfruttamento di energie rinnovabili e le infrastrutture rurali.

Affinché una concentrazione delle forze sia nonostante possibile all'interno di questi settori, la strategia di cooperazione prevede di concepire e pianificare concretamente le azioni in tutti i campi a partire da un primo progetto centrale. Attorno a questo nucleo si costituisce un gruppo di sottoprogetti strettamente collegati gli uni agli altri e rafforzantisi vicendevolmente. Ciò permette di collaborare con gli enti governativi e di mettere a profitto le esperienze e relazioni esistenti. L'elaborazione di tali gruppi di progetti (o «progetti a grappolo») è attualmente in corso.

Un altro punto importante da prendere in considerazione è la scelta delle istituzioni interlocutrici, scelta che può rivelarsi decisiva per la futura collaborazione con un'istituzione come il BRAC, competente sul piano sia pro-

fessionale sia sociale, nonché molto proficua per la DSA come punto di riferimento per la collaborazione. La natura di questa collaborazione determina in parte le possibilità d'estensione dell'attività del progetto in un settore determinato.

Grazie a un importante capitale d'esperienze di cooperazione allo sviluppo questo programma per il Bangladesh offre all'amministrazione e agli enti privati di aiuto allo sviluppo svizzeri un quadro che permette loro di determinare le condizioni dell'aiuto che intendono fornire (p. es. i controlli o le modalità d'esecuzione). Le esperienze di questi ultimi due anni hanno mostrato che vale la pena di formulare tali condizioni e che ciò non implica un deterioramento del clima della collaborazione.

Tappe d'allestimento ed attuazione dei progetti di cooperazione bilaterale

(Schema meramente indicativo che viene poi adeguato secondo la natura e le circostanze d'ogni singolo progetto)

Tappa	Definizione
1. Identificazione	– <i>Esplorazione</i> dell'attuabilità d'un progetto rispondente ai criteri di selezione della DSA.
2. Preparazione I (Analisi preliminare del progetto)	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Definizione preliminare delle finalità e delle componenti del progetto.</i>2. Primo studio delle <i>questioni socioeconomiche, finanziarie, tecniche e istituzionali</i>, propedeutiche ad una decisione di partecipazione al progetto.3. Esame delle <i>condizioni essenziali</i> da riempire affinché il progetto raggiunga gli scopi.
3. Entrata in materia	– Decisione del direttore della DSA d'entrare in materia.
4. Preparazione II (Analisi dettagliata e sistematica del progetto)	<ol style="list-style-type: none">1. <i>Definizione finale</i> delle finalità e delle componenti del progetto.2. <i>Studio finale</i> della giustificazione socio-economica, tecnica ed istituzionale.3. <i>Definizione finale</i> delle condizioni necessarie al conseguimento degli scopi del progetto.
5. Disegno di proposta di credito	– <i>Redazione della proposta di credito</i> comprendente scopi e componenti, costo totale (in divise e in moneta locale), riparto del finanziamento, condizioni dell'aiuto e giustificazione del progetto.

Tappa	Definizione
6. Disegno d'accordo	– <i>Redazione dello schema d'accordo</i> tra il Governo svizzero e quello del Paese in sviluppo.
7. Comitato progetti / Comitato programmi (Comitati interni della DSA)	– Decisione del direttore della DSA sulla scorta della raccomandazione del Comitato progetti / Comitato programmi.
8. Negoziati	– Discussioni dettagliate sullo schema d'accordo con il Paese in sviluppo.
9. Decisione finale del Governo svizzero	<ul style="list-style-type: none"> – A livello del Consiglio federale per le decisioni implicanti 5 milioni di franchi e più. – A livello dei tre capidipartimento (Affari esteri, Economia pubblica, Finanze) per un ammontare di 1-5 milioni di franchi. – A livello del direttore della DSA (ammontare inferiore a 1 milione di franchi).
10. Firma dell'accordo	– Tra il Governo svizzero e il Governo del Paese in sviluppo.
11. Attuazione del progetto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assunzione del personale. 2. Bandi di gara per studi (secondo la natura del progetto), aggiudicazioni ed esame dello studio. 3. Bandi di gara per costruzioni, attrezzature e materiali; decisione d'aggiudicazione. 4. Supervisione dell'attuazione del progetto: rapporti d'attività, rendiconti, sopralluoghi, discussioni coi consulenti tecnici della DSA, soluzione dei problemi operativi ed anche adeguamento del progetto, delle procedure e dei metodi di lavoro, quando richiesto dalle circostanze. 5. Valutazione in corso d'attuazione.

Tappa	Definizione
12. Valutazione consuntiva	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="445 113 942 294">1. Analisi per determinare in qual misura le finalità siano state conseguite, in termini di costi e benefici (aspetto quantitativo e qualitativo), di partecipazione popolare, di mobilitazione delle risorse, di distribuzione dei benefici, ecc.<li data-bbox="445 294 942 355">2. Analisi dei fattori di discrepanza tra previsione e constatazione.<li data-bbox="445 355 942 447">3. Bilancio delle esperienze e degli insegnamenti per l'avvenire.

Intercooperazione: Organizzazione svizzera per lo sviluppo e la cooperazione

Informazione generale

Intercooperazione venne fondata nel febbraio 1982 da 7 enti svizzeri: Caritas, Mutua protestante, Helvetas, Opera svizzera di mutuo aiuto operaio, Croce Rossa svizzera, Swissaid, Swisscontact.

Costituitasi in associazione di diritto privato, Intercooperazione si pone come strumento suppletivo di cooperazione allo sviluppo col compito principale di gestire ed eseguire mandati del Governo svizzero.

Intercooperazione si è specializzata nel settore rurale e concentra l'attività in agricoltura, silvicoltura, movimento cooperativo e artigianato.

Relazioni con la Confederazione

La Confederazione non è membro d'Intercooperazione ma ha stipulato un contratto di collaborazione che precisa le modalità e le condizioni della medesima e garantisce un volume minimo di mandati assicurando così la base finanziaria dell'ente.

Struttura

Organo superiore, il Consiglio, nel quale sono rappresentate le 7 organizzazioni partecipanti. Presidente del Consiglio è il prof. Martin Menzi del PFZ. Direttore è Rudolf Dannecker. I collaboratori sono (stato il 31 dic. 1983) 15 alla sede di Berna e 59 in loco.

Attività 1983

Intercooperazione ha, nel 1983, attuato la gestione di 22 progetti in 11 Paesi, per un volume di spesa di 18,4 milioni di franchi.

Elenco dei progetti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario bilaterali per i quali sono stati assunti impegni d'almeno 500 000 franchi nel quadro del credito di programma di 1650 milioni di franchi

(Stato il 31 dicembre 1983)

Continente/Paese	Progetto	Tipo ¹⁾	Fase	Durata	Ammontare
Asia					
Progetti regionali	Programma d'assistenza tecnica della Banca Asiatica di sviluppo (ADB)	Cof.	2	1980-82	10 000 000
		Cof.	3	1983-87	1 000 000
	Contributo all'Istituto internazionale di ricerca sulla coltura delle zone tropicali semiaride (ICRISAT)	C.T. ass.	7	1984-86	3 500 000
	Contributo al Centro internazionale di ricerca sulle malattie diarroiche (ICDDR)	C.T.	2	1981-83	1 750 000
		ass.	3	1984-86	2 495 000
	Giacarta, Seminario di formazione professionale dell'Ufficio internazionale del lavoro (UIL)	C.T. ass.	3	1981-84	1 700 000
Contributo finanziario e messa a disposizione di periti al Mékong Committee	C.T. ass.	2	1982-84	900 000	
Bangladesh	Programma speciale di lavori pubblici con forte impiego di manodopera	A.F.	1+	1979-83	2 280 000
		C.T.	2	1982-83	2 500 000
		dir.	2	1982-84	300 000
	Campagna informativa sulle malattie intestinali	C.T.	1+	1980-81	1 720 000
		naz.	2	1983-86	3 400 000
	Programma di sviluppo familiare	C.T. reg.	1	1981-84	4 253 000
	Programma d'immagazzinamento dei cereali	C.T.	1+	1978-82	610 000
		dir.	2	1984-86	2 500 000
	Programma di sicurezza alimentare della FAO	C.T. ass.	2	1981-84	3 085 000
	Dacca, finanziamento di scuole per bambini provenienti da ambienti sfavoriti (UCEP)	C.T. naz.	1	1981-83	1 170 000
Mirpur, finanziamento di officine d'agromeccanica	C.T. ist.	3	1982-84	1 175 000	
Programma di sviluppo della sericoltura	C.T. dir.	2	1983-85	720 000	

¹⁾ Legenda: vedi in fine.

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Bangladesh (continuaz.)	Cittagong, finanziamento di scuole (UCEP)	C.T. naz.	2	1983-85	670 000
	Programma del PNUD per la manutenzione delle pompe	C.T. ass.	3	1981-82	570 000
	Programma di ricerca e sviluppo della produzione serica	C.T. dir.	1	1983-85	500 000
Bhutan	Programma d'incremento della pataticoltura	C.T. reg.	2	1983-87	2 671 000
	Ricerca del Centro internazionale della patata (CIP)	C.T. ass.	1	1981-84	693 000
	Costruzione d'una teleferica	C.T. reg.	1+	1977-83	599 000
Birmania	Programma «palme da olio» della Banca asiatica di sviluppo (ADB)	Cof.	1	1981-86	10 000 000
India	Programma di credito rurale amministrato dalla «National Bank for Agriculture and Rural Development»	A.F.	2	1982	25 000 000
			3	1983	30 000 000
	Anand, centro di formazione dei quadri delle cooperative	A.F.	1	1982-85	14 000 000
		C.T.	1	1982-87	2 000 000
	Bangalore, formazione d'elettronici	C.T. reg.	1	1983-85	3 800 000
	Kerala, miglioramento della produzione lattiera (incremento allevamento bovino e foraggi)	C.T.	8	1982	1 900 000
		reg.	9	1982-84	4 910 000
	Tasar, sviluppo della sericoltura	C.T.	1	1981-83	3 600 000
	Bangalore, finanziamento di un centro di formazione in elettronica	C.T. reg.	4	1982-86	2 150 000
	India meridionale, progetto di sviluppo rurale (agricoltura, artigianato, piccole industrie)	C.T. ist.	4	1983-85	1 620 000
	Sostegno ad un'organizzazione privata nazionale di sviluppo «Action for food production»	C.T. naz.	3	1982-84	1 220 000
	Sostegno a organizzazioni private nazionali per progetti di sviluppo rurale	C.T.		1981-83	1 000 000
dir.			1983-85	1 107 000	
Contributo a un insieme di progetti di sviluppo rurale	C.T. ist.	3	1981-82	740 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
India (continuaz.)	Gazipur, sviluppo della tecnica di filatura e tessitura	C.T. ist.	1	1982-85	700 000
	Sostegno a un'organizzazione privata nazionale (MYRADA) per un progetto di sviluppo rurale	C.T. naz.	1	1982-85	620 000
Indonesia	Malang (Giava), centro di formazione per istruttori tecnici	C.T. ist.	1	1983-85	7 000 000
	Sumani, irrigazione e connessioni agrotecniche e socioeconomiche	C.T. dir.	2 3	1982-83 1983-86	2 065 000 4 110 000
	Programma nutrizionale dell'UNICEF	C.T. ass.	1+ 2 3	1980 1982-83 1983-84	1 750 000 3 000 000 3 300 000
	Lombok, finanziamento di cooperative	C.T. reg.	2	1983-85	2 420 000
	Bandung, scuola di formazione professionale in meccanica	C.T. ist.	4 5	1981-83 1984	1 820 000 567 000
	Tomohon, servizi di sanità	C.T. ist.	2	1983-85	710 000
	Bandung, scuola alberghiera	C.T. dir.	1	1981-85	645 000
	Amman, Istituto di ricerca industriale	C.T. dir.	3	1981-84	620 000
Nepal	Costruzione della strada Lamosanghu-Jiri	A.F.	2	1981-84	18 800 000
	Progetto integrato di sviluppo rurale all'Est	C.T. dir.	4	1981-83 1983-85	7 700 000 7 600 000
	Costruzione di ponti sospesi	A.F. A.F. C.T. reg.	4 4 6	1981-82 1982-83 1981-83	2 375 000 6 200 000 2 300 000
	Programma «acqua potabile» dell'UNICEF	C.T. ass.	3	1983-85	4 730 000
	Partecipazione al programma nazionale sulla patata	C.T. dir.	3 4	1982 1983-85	1 345 000 4 300 000
	Balaju, officine di produzione e formazione professionale	C.T. reg.	1+	1980-83	2 812 000
	Tinao Kholo, progetto integrato di sviluppo rurale	C.T. reg.	3	1983-86	3 420 000
	Programma mini-centrali idroelettriche	C.T. dir.	1 2	1982-83 1984-86	528 000 2 560 000
	Jiri, scuola professionale	C.T. dir.	1	1981-86	2 600 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Nepal (continuaz.)	Centro di servizi per progetti agricoli della FAO	C.T. ass.	2	1983-85	1 580 000
	Kathmandù, centro per lo sviluppo montano, programma UNESCO	C.T. ass.	1	1982-84	1 000 000
	Laboratori medici: attrezzatura, formazione e vigilanza (progetto OMS)	C.T. ass.	1	1982-85	800 000
	Kirtipur, formazione docenti della scuola secondaria	C.T. dir.	4	1982-85	631 000
Pakistan	Programma «insilamento del grano» dell'IDA	Cof.	1	1981-85	15 000 000
	Mardan, produzione di materiale agricolo	C.T. reg.	1	1983-86	2 750 000
	Kalam Utror, progetto agricolo e	C.T. dir.	1	1981-84	2 540 000
	Programma di formazione femminile dell'UIL	C.T. ass.	2	1981-83	1 442 000
	Partecipazione a un programma di promozione della patata	C.T. reg.	1	1982-85	1 300 000
	Programma per i rifugiati Afgani dell'IDA	Cof.	1	1983	700 000
Sri-Lanka	Promozione dell'allevamento e della produzione lattiera	C.T. reg.	2	1983-84	2 276 000
	Fotogrammetria, assegnazione di periti	C.T. dir.	3	1983-84	1 100 000
Thailandia	Programma nutrizionale dell'UNICEF	C.T. ass.	2	1981-82	845 000
Rep. Araba dello Yemen	Progetto di sviluppo rurale dell'IDA	Cof.	2	1981-85	7 000 000
	Fotogrammetria	C.T. dir.	3 4	1981-82 1983-85	950 000 990 000
Europa					
Turchia	Lije, progetto di sviluppo regionale plurisetoriale	C.T. dir.	2 3	1981-82 1983-85	2 505 000 4 843 000
Africa					
Progetti regionali	Contributo alla Banca ovestafricana di sviluppo (BOAD) per diversi progetti e studi	A.F. mutuo	1	1983-87	12 000 000
		A.F. dono	2	1982-85	3 000 000
	Contributo alla Banca degli Stati centroafricani (BDEAC)	A.F. C.T.	1 1	1983-86 1983-86	6 000 000 800 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Africa (continuaz.)	Programma d'assistenza tecnica della Banca africana di sviluppo (BAD)	Cof.	1	1982	4 500 000
	Programma di controllo della cocciniglia della manioca dell'Istituto internazionale d'agricoltura tropicale (IITA)	C.T. ass.	1	1983-87	4 000 000
	Ricerca sui fagiolini, del Centro internazionale d'agronomia tropicale (CIAT)	C.T. ass.	1	1983-85	2 900 000
	Finanziamento dell'assegnazione di periti alla BAD	C.T.	4	1983-86	2 550 000
	Contributo al Programma «Ambiente e sviluppo nel Terzo Mondo»	C.T. ass.	3	1982-84	2 400 000
	Programma di sviluppo del settore urbano non sfruttato, dell'UIL	C.T. ass.	1	1981-83	2 250 000
	Contributo al Laboratorio internazionale di ricerca sulle zoonosie	C.T. ass.	6	1983-84	2 317 000
	Contributo al Centro internazionale per l'allevamento in Africa	C.T. ass.	6 7	1983-84 1984-85	1 830 000 700 000
	Contributo all'Associazione per lo sviluppo della risicoltura in Africa occidentale	C.T. ass.	4	1982-84	1 780 000
	Sostegno a un'Associazione di formazione per lo sviluppo pararurale in Africa	C.T. dir.	2 3	1981-82 1982-85	707 620 1 500 000
	Contributo al Programma di produzione foraggera del Centro internazionale per l'allevamento in Africa	C.T. ass.	1	1982-85	1 450 000
	Sostegno al Centro di studi economico-sociali d'Africa occidentale (formazione quadri rurali)	C.T. naz.	10 11	1981-82 1982-85	600 000 1 885 000
	Nairobi, corsi universitari per la formazione dei diplomatici	C.T. reg.	5	1982-84	1 120 000
	Bingerville, scuola d'ingegneria elettrica	C.T. ist.	1+ 2	1979-83 1983-84	615 000 840 000
	Contributo al Consiglio internazionale di ricerche agroforestali	C.T. ass.	3	1982-83	830 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Africa (continuaz.)	Dakar, rivista «Famille et développement»	C.T. dir.	2	1983-86	600 000
	Uagadugù, sostegno ad una scuola d'ingegneri d'attrezzatura rurale (sez. genio sanitario)	C.T. ist.	5	1982-85	650 000
Sahel	Contributo ai progetti di ricerca e formazione nei Paesi del Sahel	C.T. ist.	2	1981-83	4 000 000
	Programma IDA di lotta all'oncococcosi	Cof.	1+	1983-85	3 000 000
	Progetto di foraggicoltura della FAO	C.T. ass.	2	1981-83	2 400 000
			3	1983-86	3 450 000
	Contributo al Centro saheliano dell'Istituto internazionale di ricerche sulle colture nelle zone tropicali semiaride	C.T. ass.	1	1983-84	3 000 000
	Programma FAO per il perfezionamento dei quadri rurali	C.T. ass.	1	1981-85	2 900 000
	Appoggio a gruppi di produttori per attuare progetti di villaggio in stagione secca	C.T. ist.	3	1981-84	1 800 000
	Contributo a 3 progetti abitazionali nel Sahel	C.T. ist.	5	1982-84	1 785 000
	Contributo al programma agrometeorologico saheliano dell'Organizzazione meteorologica mondiale	C.T. ass.	2	1982-86	750 000
Appoggio a un'istituzione svizzera per diversi progetti nel Sahel	C.T. ist.	1	1981-83	635 000	
Sud Africa	Programma di borse per neri, indiani e meticci in Africa australe	C.T. ist.	2	1983	568 000
		3	1984	705 000	
Benin	Progetto IDA per tre seminari di formazione dei docenti	Cof.	1	1982-87	7 000 000
	Promozione dell'alfabetizzazione	C.T. dir.	2	1983-85	4 000 000
	Assistenza medico-sanitaria	C.T. reg.	1	1981-84	2 160 000
			2	2 135 000	
	Estensione della rete di cooperative di consumo degli alimentari	C.T. ist.	2	1981-84	2 660 000
Appoggio alla produzione artigianale nelle cooperative scolastiche	C.T. dir.	2	1983-85	1 665 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Burundi	Bugumbura, Università, facoltà d'economia	C.T.	5	1981-83	2 200 000
	Isale-Mugaruro, progetto di sviluppo rurale (miglioramenti degli esercizi agropecuari)	C.T. reg.	1	1982-84	1 000 000
Camerun	Duala, progetto di sviluppo urbano (attrezzature collettive di quartiere)	A.F. mutuo C.T. dir.	1	1982-86	10 000 000
	Promozione della coltura di piante mangerecce nell'Est	C.T. dir.	3	1983-84	540 000
	Jaundè, appoggio alla formazione di lavoratori sociali	C.T. dir.	2	1980-81	660 000
Capo Verde	Promozione delle colture orticole e pataticole	C.T. dir.	3	1982-85	975 000
Etiopia	Programma di conservazione dei suoli	C.T. reg.	2	1984-85	1 820 000
Guinea-Bissau	Sviluppo della produzione carnea e lattiera	C.T. reg.	3	1983-86	1 730 000
Alto Volta	Rimboschimenti attorno ai villaggi	C.T. reg.	3	1981-83	4 180 000
	Produzione di materiale agricolo	C.T. dir.	4	1983-85	4 900 000
	Programma FAO di sicurezza alimentare	C.T. ass.	2	1982-84	4 000 000
	Contributo al Centro nazionale di perfezionamento d'artigiani rurali	C.T. ass.	2	1981-83	1 945 245
	Formazione di monitorici rurali	C.T. dir.	5	1983-85	1 265 000
Kenya	Formazione di monitorici rurali	C.T. dir.	3	1982	610 000
	Programma di rimboschimento della Banca mondiale	Cof. C.T. dir.	1	1982-86	14 000 000
	Scuola alberghiera	C.T. reg.	1	1982-86	1 000 000
	Scuola alberghiera	C.T. reg.	7	1981-83 1983-85	3 255 000 3 160 000
	Nairobi, Università, tecnologia alimentare	C.T. dir.	4 5	1981-82 1982-85	2 225 000 3 910 000
	Programma di strade rurali (formazione quadri)	C.T. reg.	1	1982-84	1 584 000
Lesotho	Ricerche sulla zecca presso l'Internat. Centre of Insect Physiology and Ecology	C.T. reg.	1	1982-84	985 000
	Approvvigionamento d'acqua potabile e infrastruttura rurale	C.T. reg.	3 4	1981-82 1983-85	1 900 000 2 200 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Madagascar	Fafivan, progetto di sviluppo rurale	C.T. dir.	2	1981-82	2 200 000
			3	1983	800 000
			4	1984	1 250 000
	Morondava, Centro di formazione professionale forestale	C.T. dir. reg.	3	1981	940 000
			5	1983-84	1 980 000
	Appoggio all'Istituto d'insegnamento politecnico superiore per l'elettromeccanica	C.T. dir.	3	1981-82	1 730 000
			4	1983-84	1 860 000
	Fianarantsoa, sviluppo della viticoltura	C.T. dir.	4	1981-82	1 225 000
			5	1983-85	2 000 000
	Cure sanitarie basilari	C.T. dir.	1	1981-84	1 870 000
	Progetto di ricerca per la lotta ai parassiti del riso	C.T. dir.	1	1984-85	1 270 000
	Rimboschimenti attorno ai villaggi	C.T. reg.	1	1984-85	1 210 000
	Produzione di materiale agricolo	C.T. reg.	5	1983-84	850 000
	Tananarive, Università, appoggio alla sezione forestale	C.T. reg.	2	1983-84	715 000
Tananarive, Università, appoggio alla sezione allevamento	C.T. reg.	4	1983-85	570 000	
Programma UIL di promozione dell'artigianato rurale	C.T. ass.	1	1982-84	500 000	
Mali	Progetto IDA di manutenzione delle strade	Cof.	1	1981-84	18 000 000
	Sikasso, progetto forestale	A.F. C.T. reg.	1	1981-84	11 900 000
			1		3 200 000
			2	1984-86	4 375 000
	Zona Sud, utilizzo delle acque freatiche	C.T. reg.	3	1981-83	3 200 000
			4	1983-86	4 700 000
	Sikasso, sanità	C.T. reg.	2	1982-84	1 600 000
	Formazione in agromeccanica	C.T. reg.	2	1981-83	1 560 000
3			1983-84	810 000	
Programma FAO di sicurezza alimentare	C.T. ass.	4	1981-82	900 000	
Bandiagara, trivellazione di pozzi	C.T. ist.	3	1982-83	566 200	
Mozambico	Mueda, sviluppo rurale (rimboschimenti, frutticoltura, bonifica di terre agricole)	C.T. dir.	2	1982-83	2 275 000
			3	1984-86	3 400 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Mozambico (continuaz.)	Programma FAO di sicurezza alimentare: costruzione di depositi	C.T. ass.	2	1981-82	2 820 000
	Mueda, acquedotti, contributo all'UNICEF	C.T. ass.	1	1982-85	2 500 000
	Capo Delgado, approvvigionamento d'acqua potabile (captazione e distribuzione)	C.T. reg.	2	1982-84	2 160 000
	Laboratorio centrale controllo medicinali	C.T. dir.	1	1983-86	1 650 000
	Servizio trasfusioni sanguigne	C.T. reg.	1	1983-85	735 000
	Laboratori per il controllo delle acque e degli alimenti	C.T. dir.	3	1983-85	1 500 000
Niger	Appoggio ad opere idrauliche (prospezione, costruzione di pozzi)	C.T. reg.	2	1981-84	4 860 000
	Costruzione di pozzi di villaggio e per la pastorizia (approvvigionamento d'acqua potabile)	C.T. reg.	3	1982-85	3 340 000
	Sostegno all'alfabetizzazione	C.T. dir.	1 2	1983-85	2 300 000
	Attrezzature silvopastorali attorno ai pozzi	C.T. dir.	1	1981-83	1 400 000
Rwanda	Kibuye, progetto forestale pilota (rimboschimento ed avvaloramento della produzione silvicola)	C.T. dir.	6	1980-81	2 400 000
		C.T. reg.	7	1981	1 096 747
		C.T. reg.	8 2	1981-83 1984-85	2 988 252 4 200 000
	Sostegno ad una scuola agroforestale	A.F. C.T.	1	1981-84	6 000 000
		C.T.	1		1 600 000
	Kibuye, progetto agricolo	C.T. dir.	10	1979-81	800 000
		C.T. dir.	11	1981-83	4 300 000
		C.T. dir.	12	1984-85	4 425 000
	Appoggio alle cooperative di risparmio e credito	C.T. dir.	3	1981	500 000
		C.T. dir.	4	1982-84	4 540 000
	Appoggio alla Trafipro, cooperativa di commercializzazione	C.T. dir.	11	1982-84	2 700 000
	Kigali, Centro di formazione dei responsabili delle cooperative	C.T. dir.	2	1981-83	1 880 000
Kigali, appoggio alla Direzione acque e foreste	C.T. dir.	2	1981	600 000	
	C.T. reg.	3	1982-83	1 720 000	
	C.T. reg.	4	1984-85	1 700 000	
Butare, appoggio alla Divisione silvicoltura dell'Istituto di scienze agronomiche (ISAR)	C.T. dir.	2	1981	500 000	
	C.T. reg.	3 4	1982-83 1984-85	1 204 000 1 000 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare	
Rwanda (continuaz.)	Kibuye, appoggio alla produzione di ceramiche	C.T. dir.	2	1983-84	1 075 000	
	Sud Kivu, promozione della coltura delle piante mangerecce e del caffè	C.T. dir.	2	1983-86	1 030 000	
	Kigali, alloggi per periti e uffici	C.T. dir.	1 2	1981-82 1983-86	1 465 000 930 000	
Senegal	Appoggio a diversi stabilimenti d'insegnamento tecnico	C.T. reg.	3 4	1981-83 1983-85	6 100 000 5 500 000	
	Trivellazione di pozzi	C.T. ist.	3 4	1981-83 1983-86	1 200 000 876 000	
	Programma FAO per la salvaguardia del bestiame	C.T. ass.	1	1983-84	972 500	
Seychelles	Finanziamento di docenti	C.T. ist.	1	1983-85	525 000	
Sudan	Acquedotti nel Sud del Paese	C.T. ist.	1	1981-83	720 000	
Tanzania	Kilombero, miglioramento della rete viaria	A.F. C.T. reg.	2 1	1981-83 1983-84	6 300 000 3 380 000	
	Dar-es-Salaam, Università, facoltà d'ingegneria	C.T. dir.	3 4	1981-83 1983-85	3 740 000 6 772 000	
		Dar-es-Salaam, appoggio al Centro professionale di formazione	C.T. reg.	3	1982-85	4 262 000
	Ifakara, contributo al programma di ricerche mediche	C.T. ist.	1	1982-85	2 213 000	
	Progetto di sviluppo lattiero nelle regioni d'Iringa e Mbeya	C.T. reg.	2 3 4	1981-83 1982-83 1983-85	1 560 000 845 000 2 343 000	
		Programma di lotta contro la lebbra e la tubercolosi	C.T. ass.	2	1983-85	2 000 000
		Ifakara, onorari dei medici dell'ospedale	C.T. reg.	2	1983-88	2 000 000
	Dar-es-Salaam, Istituto di patologia	C.T. dir.	5	1981-83	1 465 000	
	Peramiho, minicentrale idroelettrica	C.T. ist.	1	1982-85	1 000 000	
	Dar-es-Salaam, appoggio al Dipartimento «Chemical and Process Engineering» della facoltà d'ingegneria	C.T. dir.	2+	1979-83	890 000	
Ciad	Medio Chari, appoggio a Centri di tirocinio rurale	C.T. dir.	6	1983-84	1 600 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Ciad (continuaz.)	N'Djamena, sanità	C.T. dir.	4	1983-84	880 000
	Borse a studenti universitari	C.T. ass.	1	1981	750 000
Tunisia	Formazione di disegnatori	C.T. ist.	4	1981-83	500 000
Zimbabwe	Programma di formazione dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni	C.T. ass.	1	1984-86	2 900 000
	Bondolfi, contributi alla costruzione della Scuola normale	C.T. ist.	1	1981-83	1 220 000
	Contributi alla costruzione d'una scuola secondaria	C.T. ist.	1+	1980-83	812 000
America latina					
Progetti regionali	Programma svizzero di cooperazione tecnica e di partecipazione ai piccoli progetti della Banca interamericana di sviluppo	Cof.	2	1982-84	8 000 000
	Progetto «sementi» del Centro internazionale per l'agricoltura tropicale (CIAT)	C.T. ass.	2	1982-83	3 005 000
			3	1984-86	4 910 000
	Ricerca del CIAT sui fagiolini	C.T. ass.	1+	1981-83	1 835 000
			2	1984-86	4 315 000
	Progetto «America centrale» del Centro internazionale del mais e del frumento (CIMMYT)	C.T. ass.	3	1981-84	3 830 000
	Finanziamento di diversi progetti d'agromeccanica	C.T. ist.	2	1981-82	1 100 000
			3	1983-84	2 500 000
	Progetto «America centrale» del Centro internazionale della patata (CIP)	C.T. ass.	3	1983-85	2 100 000
	Progetto di promozione del CIMMYT	C.T. ass.	1	1983-86	2 120 000
Contributo al CIAT	C.T. ass.	7	1982-84	1 950 000	
Contributo al CIP	C.T. ass.	7	1982-84	1 950 000	
Bolivia	Sostegno a diverse organizzazioni private di sviluppo	C.T. naz.	1	1983-85	1 200 000
	Cochabamba, agromeccanica	C.T. dir.	4	1983-84	930 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Bolivia (continuaz.)	Cochabamba, produzione di sementi	C.T. dir.	4	1983-86	920 000
	Contributo a due progetti di medicina preventiva	C.T. ist.	1	1982-83	620 000
	Todos Santos, produzione lattiera	C.T. dir.	5	1981	600 000
Colombia	Medellin, sostegno alla Facoltà di scienze minerarie	C.T. reg.	4	1981-84	1 244 000
	Appoggio ai programmi di promovimento della sanità e del benessere familiare e comunitario a Cali	C.T. dir.	2	1982-84	995 000
Costa Rica	Turrialba, appoggio tecnico a un programma forestale	C.T. dir.	3	1983-86	1 855 000
Dominica	Programma UIL di rimboschimento e ricostruzione	C.T. ass.	1	1981-83	880 000
		C.T. ass.	2	1983-86	1 100 000
Equador	Pungal Chingazo, contributo a una fondazione equadoregna per un progetto d'irrigazione	C.T. naz.	1	1982-84	1 350 000
	Costruzione e attrezzatura di caseifici	C.T. dir.	3	1982-85	900 000
	Sostegno allo sviluppo della frutticoltura	C.T. dir.	2	1983-86	900 000
Haiti	Jean-Babel, prospezione delle riserve idriche	C.T. ist.	2	1983-86	3 180 000
	Progetto FAO di sistemazione dei bacini imbriferi	C.T. ass.	2	1983-84	2 069 000
	Progetto FAO di prevenzione delle perdite post-raccolto	C.T. ass.	1 +	1981-83	1 011 000
		C.T. ass.	2	1983-85	830 000
	Assistenza pedagogica	C.T. ist.	1	1981-84	1 125 000
Honduras	Marcala e Goascoran, sviluppo rurale polisettoriale	A.F.	2	1981-85	12 600 000
		C.T. dir.			1 600 000
	Yoro, sviluppo rurale integrato	A.F.	1	1983-86	2 750 000
		C.T. dir.	2	1983-86	1 450 000
	Tegucigalpa, promozione dell'economia lattiera	C.T. dir.	2	1982-83	1 350 000
C.T. dir.		3	1983-86	3 800 000	
Collaborazione tecnica nel quadro d'una politica di meccanizzazione agricola	C.T. dir.	2	1982-84	1 900 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Honduras (continuaz.)	Programma di riduzione delle perdite d'alimentari	C.T. dir.	2	1983-85	1 800 000
	Programma nazionale dei pozzi (approvvigionamento in acqua potabile)	C.T. dir.	2	1982-84	1 400 000
Nicaragua	Chinandega, programma di sviluppo regionale poli-settoriale	A.F. C.T. dir.	1	1983-85	5 400 000
	Segovias, sviluppo della produzione alimentare	C.T. dir.	3	1983-84	2 050 000
	Esteli, approvvigionamento in acqua potabile in ambiente rurale	C.T. dir.	1	1981-84	1 500 000
Paraguay	Appoggio al servizio forestale (ricerca e formazione professionale)	C.T. dir.	2	1982-84	1 250 000
	Asunciòn, appoggio alla Facoltà di veterinaria	C.T. dir.	3	1981	802 525
	Contributi a due progetti di medicina preventiva	C.T. ist.	1	1982-83	880 000
	Minga Guazu, migliorie nell'allevamento e nella produzione lattiera	C.T. dir.	3	1981-83	710 000
Perù	Appoggio alla pesca artigianale in cofinanziamento con la BID	Cof. mutuo C.T. dir.	1	1983-87	8 800 000
			1	1983-87	1 900 000
	Ayacucho, appoggio allo sviluppo rurale degli altipiani andini	C.T. dir.	1	1981-84	3 720 000
	Puno, azione medica	C.T. dir.	2	1981	525 000
			3	1982-83	1 625 000
	Puno, promozione dell'allevamento dell'alpaca	C.T. dir.	1	1981-83	1 550 000
	Lima, promozione della produzione lattiera	C.T. dir.	3	1981-83	980 000
			4	1983-85	640 000
	Programma di ricerca e promozione della pataticoltura	C.T. dir.	2	1982-84	1 427 000
	Scuola dei forestali a Pucallpa, Amazzonia	C.T. reg.	2	1983-84	1 122 000
Pedagogia audiovisiva	C.T. dir.	1	1983-86	980 000	
Appoggio all'Università del Callao per la tecnologia alimentare	C.T. dir.	2	1983-84	844 000	

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
Perù (continuaz.)	Contributo al programma nazionale di minicentrali idroelettriche (riparazione e manutenzione)	C.T. reg.	1	1982-84	830 000
	Pichis-Palcazu, programma di ricerca per lo sviluppo forestale in Amazonia	C.T. dir.	1	1982-84	800 000

Non classificabili geograficamente

Contributo al programma Helvetas per un insieme di progetti	C.T. ist.	2 3	1981-83 1983-85	12 600 000 16 560 000
Contributo al programma Swissaid per un insieme di progetti	C.T. ist.	3 4 5	1981 1982-83 1984-85	4 900 000 9 537 000 10 626 000
Finanziamento dei volontari assunti da diversi enti per taluni progetti	C.T. ist.		1982 1983	4 650 000 4 900 000
Finanziamento di diversi esperti associati	C.T. ass.	5 6	1981-82 1983-85	3 010 000 4 200 000
Contributo al programma dell'Istituto Universitario di studi sullo sviluppo	C.T. ist.		1982-83 1984-85	2 650 000 3 231 000
Credito programma a «Pane per il prossimo» per progetti di organizzazioni private	C.T. ist.	1	1981-83	2 841 000
Credito programma ad «Action de Carême» per progetti di organizzazioni private	C.T. ist.	1	1981-83	2 600 000
Finanziamento d'esperti associati della FAO	C.T. ass.	7	1981-82	2 510 000
Credito-programma a Caritas per il cofinanziamento di progetti	C.T. ist.	1	1982-86	2 000 000
Programma informativo della DSA	C.T. dir.		1982-83	1 900 000
Finanziamento d'amministratori stagisti del PNUD	C.T. ass.	5 6	1981 1982-84	746 000 1 587 000
Borse universitarie per studenti del Terzo Mondo	C.T. dir.		1981-82	1 480 000
Corsi e praticantati per cooperanti	C.T. dir.		1980-81 1982-83 1984-85	520 000 475 000 1 150 000
Preparazione dei collaboratori della DSA da inviare in loco	C.T. dir.	2	1982-83	1 375 000

Continente/Paese	Progetto	Tipo	Fase	Durata	Ammontare
(continuaz.)	Finanziamento d'esperti associati bilaterali in diversi progetti	C.T. ass.	1	1982-84	1 300 000
	Programma di valutazione dei progetti attuati	C.T. dir.		1983	1 319 000
	Integrazione dei salari per i volontari collaboranti ai progetti	C.T. dir.		1981-83	1 200 000
	Contributo all'Istituto internazionale di ricerche sul riso (IRRI)	C.T. ass.	2	1983-85	970 000
	Sostegno a un Centro di documentazione e informazione sulla formazione professionale nei Paesi in sviluppo (KODI)	C.T. ist.	3	1981-82	780 000
			4	1983-84	939 000
	Corsi e praticanti dell'OMS in immunologia	C.T.	5	1983-84	935 000
	Finanziamento d'esperti aggregati al Gruppo consultivo di ricerca agricola internazionale	C.T. ass.	1	1984-86	946 000
	Missioni d'appoggio delle PTT in diversi Paesi africani	C.T. reg.	4	1982-85	900 000
	Glion (VD) corsi di gestione alberghiera e turismo	C.T. dir.		1982-83	785 000
1983-84				790 000	
1984-85				840 000	
	Ginevra, corsi per istruttori in meccanica automobilistica	C.T. reg.	13	1982-83	760 000
			14	1984-85	900 000
	Finanziamento di volontari N.U.	C.T. ass.		1981-82	570 000
				1983-84	845 000
	Costi d'assunzione e selezione di cooperanti	C.T. dir.		1983-84	660 000
	Finanziamento delle ricerche dell'International Service for national agricultural research (ISNAR)	C.T. ass.	3	1982-83	650 000
	Sostegno al Centro svizzero per la tecnologia appropriata	C.T. ist.	7	1984	596 000
	Sostegno all'International Food Policy Research Institute (IFPRI)	C.T. ass.	1	1984-86	590 000

Legenda

C.T.	=	Progetti di cooperazione tecnica realizzati:
dir.	=	direttamente
ist.	=	tramite istituti svizzeri
ass.	=	tramite assistenza internazionale
naz.	=	tramite organizzazioni nazionali private
reg.	=	in regia
A.F.	=	Progetti d'aiuto finanziario realizzati direttamente
Cof.	=	Cofinanziamenti con enti internazionali
+	=	Credito complessivo per una fase determinata
