



*Ministero degli Affari Esteri*

DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE  
ALLO SVILUPPO  
Ufficio III

## LINEE OPERATIVE DELLA COOPERAZIONE ITALIANA NELLA REGIONE DEL NORD AFRICA E MEDIO ORIENTE

### **Ambito territoriale**

---

La regione del Nord Africa e Medio Oriente è un'area alla quale ci unisce una vicinanza geografica, storica e culturale, oltre che forti legami e interessi economici, che la identificano nel suo complesso come una delle principali direttrici per la proiezione estera dell'Italia. Essa comprende i paesi del Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia e Libia) e quelli del Mashreq (Egitto, Libano, Giordania, Palestina e Siria). Si tratta di un'area che, nonostante le specificità dei singoli paesi, presenta anche importanti tratti di comunanza (fra cui possono essere ricordate alcune dinamiche sociali, politiche ed economiche, la lingua, la cultura) che consentono una trattazione strategica e politica d'insieme. Tutti i paesi sono inoltre membri della Lega Araba e dell'Organizzazione della Cooperazione Islamica.

In questa area, i paesi prioritari per la Cooperazione Italiana sono Tunisia, Egitto, Libano e Palestina, così come identificati dalle Linee Guida DGCS 2014-2016. Anche la rete delle UTL è stata di recente conseguentemente riorganizzata per coprire omogeneamente l'intera regione: UTL regionali a Tunisi (copre anche le attività di cooperazione in Marocco, Mauritania, Algeria e Libia) e Beirut (copre Giordania ed attività legate all'emergenza siriana), UTL al Cairo e a Gerusalemme.

### **Le problematiche regionali**

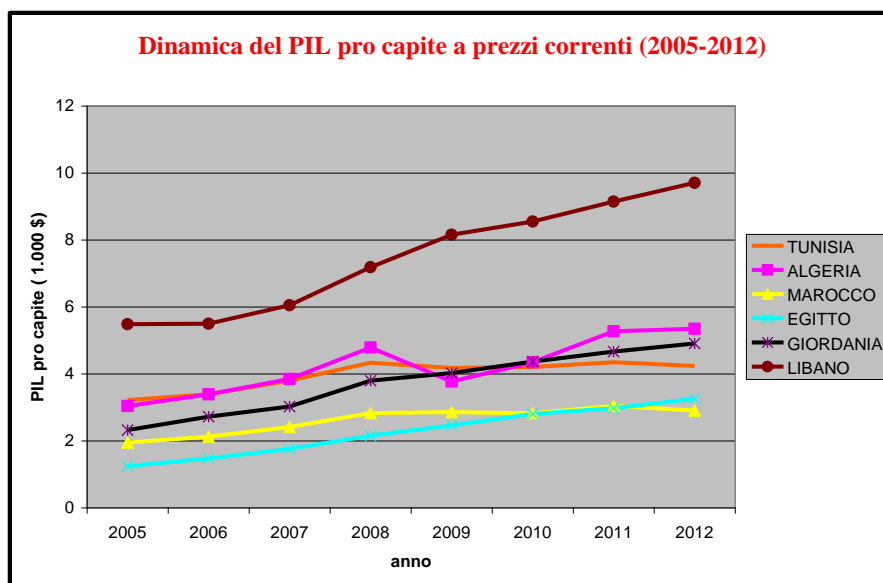
---

La regione si è nel suo complesso caratterizzata negli ultimi anni per una serie di eventi (c.d. "primavera araba") che hanno reso necessario rimodulare e intensificare gli aiuti allo sviluppo per adattare i programmi in corso al mutato contesto socio-politico. La Cooperazione italiana ha quindi

deciso di dedicare particolare attenzione agli interventi tesi a sostenere il processo di transizione democratica, la crescita economica, con un particolare accento sul tessuto imprenditoriale, e le azioni a favore delle fasce più deboli della popolazione attraverso l'utilizzo dei diversi strumenti della nostra Cooperazione (linee di credito, conversione del debito e risorse a dono).

Pur con alcune differenze nelle dinamiche di sviluppo, i paesi dell'area presentano inoltre una certa omogeneità negli indicatori di reddito pro-capite, situandosi nella fascia "Lower Middle-Income" (Egitto, Mauritania, Marocco, Palestina) ovvero in quella "Upper Middle-Income" (Algeria, Giordania, Libano, Libia, Tunisia)<sup>1</sup>.

In un approccio strategico regionale non si può tuttavia non tenere conto delle diverse fasi di sviluppo democratico e istituzionale che stanno in questi anni interessando i diversi paesi dell'area, che possono quindi essere divisi in tre gruppi grosso modo omogenei per quanto riguarda la stabilità istituzionale raggiunta o in via di definizione:



1. **Marocco, Algeria, Tunisia, Libano, Giordania.** Alcuni di questi paesi (Marocco, Tunisia e Algeria) sono riusciti, in anni recenti, ad intraprendere un cammino di riforma istituzionale che ha saputo, almeno in parte, rispondere alle istanze e alle esigenze sollevate dalla popolazione e dalla società civile. Libano e Giordania, interessati in maniera più marginale dalla Primavera araba, presentano un quadro istituzionale abbastanza consolidato anche se non privo di fragilità, ove il conflitto civile siriano sta rappresentando un fattore esogeno di instabilità. In tali contesti, la Cooperazione Italiana opera in particolare con interventi in ambito di sviluppo del settore privato e delle PMI, sostegno alla governance democratica, infrastrutture e ambiente. In Libano e Giordania si stanno realizzando, inoltre, specifici interventi anche in risposta alla crisi siriana.
2. **Palestina, Egitto.** Si tratta di due situazioni dai connotati assai differenti ma ove, complessivamente, il quadro istituzionale stenta a stabilizzarsi. In tali paesi, la Cooperazione Italiana opera principalmente nei settori dello sviluppo delle PMI, sviluppo agricolo e rurale, uguaglianza di genere, salute e con iniziative a favore dei gruppi sociali più svantaggiati.
3. **In transizione: Libia, Siria.** Le situazioni di forte instabilità politica del primo, e di guerra civile del secondo, stanno al momento fortemente limitando la possibilità di intervenire con programmi di sviluppo. Con riferimento alla crisi siriana, si stanno tuttavia sin dal 2012 mettendo in campo numerose iniziative di tipo umanitario e di emergenza, sia in territorio siriano sia nei paesi limitrofi (in particolare Giordania e Libano). Da alcuni

<sup>1</sup> Fonte: Banca Mondiale. Le serie di dati relativi a Libia, Palestina e Siria sono incomplete e pertanto non vengono riportate nel grafico.

mesi si stanno altresì realizzando interventi di early recovery, con particolare attenzione al settore agricolo.

## **Approccio della Cooperazione Italiana nell'ambito della cooperazione internazionale**

---

La nostra azione si colloca nel solco delle politiche e della strategia **Unione Europea** per la regione, soprattutto per quanto riguarda il sostegno ai processi democratici. La strategia italiana è infatti coerente con l'Iniziativa Europea di Vicinato 2014-2020 (European Neighbourhood Instrument - ENI), che individua i seguenti sei assi prioritari d'intervento:

1. Promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, buon governo, democrazia e stato di diritto, lotta alla corruzione e rafforzamento istituzionale, uguaglianza di genere ed empowerment delle donne.
2. Integrazione progressiva con il mercato interno UE, progressiva convergenza della legislazione e della regolamentazione in materia economica e di scambi commerciali, inclusa la costituzione di aree di libero scambio.
3. Creazione delle condizioni per una più efficiente ed efficace gestione dei processi migratori.
4. Sostegno ai processi di sviluppo endogeni e sostenibili; lotta alla povertà; sviluppo economico e rurale, coesione sociale, formazione, ricerca e innovazione, protezione ambientale, sanità.
5. Promozione di misure di "confidence building", componimento delle dispute, sicurezza.
6. Promozione della cooperazione sub-regionale e transfrontaliera.

L'azione della Cooperazione Italiana è in linea, in modo particolare, con gli assi 1 (promozione dei diritti umani libertà fondamentali, buon governo, democrazia e stato di diritto) e 4 (sviluppo economico e rurale, riduzione della povertà, coesione sociale). Inoltre, i nostri documenti di programmazione paese STREAM sono formulati anche sulla base delle priorità e strategie identificate nell'ambito dei National Indicative Programmes dell'Unione Europea.

## **Obiettivi e priorità della Cooperazione Italiana**

---

Da un punto di vista operativo, e con l'obiettivo di accompagnare i Paesi della Regione nel processo di transizione sociale, politico ed economico in atto, l'azione della Cooperazione Italiana nella regione tenderà ad una progressiva concentrazione settoriale, in linea con i principi della development effectiveness e del codice di condotta UE per la divisione del lavoro. Nello specifico, l'obiettivo è di operare in tre, massimo quattro settori per paese, identificati sulla base di: i) priorità del paese partner; ii) pregresse esperienze e conoscenze della Cooperazione Italiana nel paese; iii) divisione del lavoro con gli altri donatori UE in previsione di una programmazione congiunta e coordinata.

Nell'area, si intende dunque mantenere una forte presenza della Cooperazione Italiana, specialmente nei quattro paesi prioritari (Tunisia, Egitto, Libano e Palestina), dove contiamo di continuare ad essere tra i principali donatori internazionali. Nel prossimo triennio, dunque, in tali paesi la nostra azione si svilupperà lungo le direttrici identificate nelle Linee Guida triennali della DGCS e nei documenti paese STREAM. In linea con il principio dell'ownership, gli assi d'intervento principali nei paesi prioritari, identificati in stretto raccordo con i paesi partner, includono:

1. Sviluppo economico e delle PMI;
2. Agricoltura e sviluppo rurale;
3. Socio-sanitario;
4. Tutela del patrimonio culturale;
5. Sostegno ai processi democratici e buon governo.

Inoltre, nel prossimo triennio particolare attenzione verrà prestata anche alle tematiche connesse a migrazione e sviluppo, valutando l'attuazione di specifiche iniziative in quest'ambito.

Allo stesso tempo, al fine di mantenere un'omogeneità di approccio alle problematiche della Regione, non saranno tralasciati quei Paesi che non rientrano più tra i paesi prioritari, ai quali potranno comunque essere dedicate risorse specifiche attraverso l'utilizzo dei crediti d'aiuto e dando un deciso impulso alla finalizzazione di tutte le iniziative progettuali avviate a suo tempo ma ancora in corso di esecuzione. In tali contesti, si potrà inoltre promuovere l'utilizzo di strumenti innovativi quali il "matching" e il "blending".

### **1) Sviluppo economico e delle PMI**

Come evidenziato in precedenza, tutti i paesi della regione si collocano nella fascia "Lower Middle-Income" ovvero in quella "Upper Middle-Income". Si tratta, perciò, di economie che hanno forti potenzialità di crescita, con una propensione all'imprenditorialità piuttosto marcata. Alla luce di ciò, la Cooperazione Italiana è da anni impegnata in un'azione di stimolo e promozione dello sviluppo del settore privato attraverso numerosi programmi a dono e a credito di aiuto. La nostra azione si sviluppa su due assi principali. Da un lato, vengono messi a disposizione di piccoli e piccolissimi imprenditori crediti con tassi agevolati e con una maggiore facilità di accesso in termini di garanzie. A ciò si affianca in genere un'azione di assistenza tecnica ad hoc rivolta sia ai singoli imprenditori, sia alle associazioni di categoria e alle cooperative, con una particolare attenzione all'imprenditoria femminile.

### **2) Agricoltura e sviluppo rurale**

Nella maggior parte dei paesi dell'area l'agricoltura rappresenta ancora un settore importante dell'economia, sia in termini di percentuale del PIL, sia di occupazione della forza lavoro. Inoltre, la regione si caratterizza ancora per la presenza di marcate disparità tra aree rurali e aree urbane, queste ultime spesso sottoposte a forti pressioni migratorie periferia-centro. Per tali ragioni, la Cooperazione Italiana, che può contare su una lunga e consolidata esperienza nel settore, interviene con numerose iniziative. I programmi, realizzati direttamente o comunque d'intesa con i Ministeri dell'Agricoltura, prevedono azioni di recupero e valorizzazione delle risorse naturali e agricole locali, in un'ottica sia di salvaguardia dei prodotti tipici, sia di sostegno alla loro commercializzazione. Sono altresì realizzate azioni per il sostegno della produzione e della meccanizzazione agricola. In tali programmi, particolare attenzione viene assegnata alle fasce svantaggiate e vulnerabili e alle donne, promuovendone l'imprenditorialità agricola. Infine, rientrano in tale ambito le azioni volte a favorire l'ottimizzazione delle risorse idriche.

### **3) Socio-sanitario**

Tra i principali obiettivi della Cooperazione Italiana per l'area vi è il miglioramento della qualità dei sistemi di cure primarie – con particolare riferimento alla salute della donna, alle malattie croniche e alla salute mentale e l'incremento dell'accessibilità alla sanità di base per una parte crescente della popolazione. Nella fattispecie, i programmi realizzati o in corso di svolgimento includono azioni volte a: i) facilitare l'accesso ai servizi di emergenza; ii) sviluppare gli aspetti di prevenzione e promozione della salute, controllo e gestione clinica delle malattie; iii) rafforzare i

servizi di salute mentale per la riabilitazione psico-sociale; iv) facilitare l'accesso ai servizi sanitari per le persone disabili I programmi prevedono dunque la fornitura di equipaggiamenti per centri di salute e ospedali, assistenza tecnica alle strutture sanitarie e formazione del personale sanitario.

La Cooperazione Italiana continuerà inoltre a promuovere iniziative con forte impatto sociale, rivolte alle fasce più deboli della popolazione. Sono in corso di svolgimento o in programmazione iniziative volte alla de-istituzionalizzazione e protezione dei minori; attività di assistenza tecnica in materia di politiche sociali e per la famiglia; sostegno ai centri di sviluppo sociale.

#### **4) Tutela del patrimonio culturale**

La Cooperazione Italiana svolge un ruolo di primo piano nel settore, anche in collaborazione con alcuni organismi ed enti internazionali specializzati quali UNESCO, Banca Mondiale e Università italiane. In particolare, si realizzano interventi di: i) recupero architettonico e archeologico in siti di particolare valore (tra i quali anche alcuni inseriti nella lista del patrimonio mondiale UNESCO); ii) assistenza tecnica e rafforzamento istituzionale; iii) supporto e complemento alle missioni archeologiche, ad esempio con attività di formazione di personale specializzato dei ministeri di linea o degli enti incaricati della gestione dei siti; iv) valorizzazione di siti storici monumentali, museali e naturalistici, anche in un'ottica di sviluppo economico (turismo) e culturale locale.

#### **5) Sostegno ai processi democratici e buon governo**

Anche a seguito degli eventi della Primavera araba, che hanno interessato la maggior parte dei paesi dell'area, la Cooperazione Italiana ha di recente incrementato le proprie iniziative nei settori del sostegno alla governance democratica, tutela dei diritti umani e della popolazione vulnerabile. In linea dunque anche con lo strumento di Vicinato dell'Unione Europea, la nostra azione intende pertanto privilegiare quegli interventi che possano assicurare da un lato una più rapida ed efficace transizione democratica e, dall'altro, assicurare maggiori ricadute dirette sulle fasce più deboli della popolazione.

In tale ambito, particolare rilievo assumono gli interventi che mirano a rafforzare il contrasto alla violenza di genere e alle discriminazioni, l'*empowerment* socio-economico delle donne in particolare nell'ambito dello sviluppo rurale e negli interventi di lotta alla povertà. Si intendono dunque realizzare programmi che includano: i) attività per la promozione delle donne nei processi di sviluppo locale e nello sviluppo rurale, ii) campagne di informazione e sensibilizzazione sulla lotta alla violenza contro le donne, iii) formazione e assistenza per la creazione di imprese femminili e sensibilizzazione sul concetto di impresa sociale e di produzioni locali femminili.

Completano lo spettro delle iniziative riconducibili a tale ambito i programmi di Commodity aid (sia a dono che a credito), che mettono direttamente a disposizione dei governi partner risorse finanziarie per acquisti di beni e servizi utili al potenziamento della pubblica amministrazione.

### **La crisi siriana**

---

Sin dal 2012, l'Italia si è impegnata nella realizzazione di interventi a favore della popolazione sfollata in Siria e nei paesi limitrofi (in particolare Giordania e Libano) e con iniziative in ambito di emergenza e di tipo umanitario, attraverso la fornitura di beni e servizi essenziali ai siriani colpiti dalla crisi.

Allo stesso tempo, la Cooperazione Italiana intende incrementare gli interventi di "early recovery" e fornire il proprio apporto alla fase di "ponte" tra l'emergenza umanitaria e la fase di ricostruzione e sviluppo, che seguirà quando le condizioni sul terreno si staranno stabilizzate. In particolare, in

collaborazione con l'Assistance Coordination Unit (ACU) si stanno realizzando interventi di scala limitata e ad impatto immediato, quali la riabilitazione e ricostruzione di infrastrutture di base (strade, scuole, ospedali) e il sostegno all'erogazione dei servizi pubblici essenziali (sanità, istruzione, gestione dei rifiuti) in territorio siriano, in Libano e in Giordania. Sosteniamo inoltre il Syria Recovery Trust Fund (SRTF) tedesco-emiratino, con il quale vengono finanziati interventi di ricostruzione di servizi di base e sociali nelle zone che da tempo sono sotto il controllo delle forze moderate dell'opposizione siriana.

L'Italia è, infine, capofila della Piattaforma "Agricoltura e sicurezza alimentare" nell'ambito del Gruppo degli amici della Siria e ha avviato attività di assistenza tecnica al Ministero dell'Agricoltura del Governo siriano a.i.

## **Allegato – Principali iniziative in corso**

---

**MAROCCO.** Il paese rappresenta per la Cooperazione Italiana un partner di sviluppo importante anche se non prioritario. Al momento sono in corso iniziative per un valore complessivo di circa **33 milioni di euro**, di cui **20 milioni per la Conversione del debito**, oltre **7 milioni a dono** e **6 a credito di aiuto**. Nel 2013 la DGCS, nell'ambito di una gara internazionale indetta dall'ente ferroviario marocchino ONCF per la realizzazione di un moderno sistema di comunicazione ferroviaria, ha messo a disposizione dell'ONCF un credito d'aiuto di 13 milioni di euro, che cominceranno ad essere erogati nel corso del 2014 a seguito dell'aggiudicazione della gara ad un consorzio cui partecipa la ditta italiana IMET (la cui quota di realizzazione dell'opera ammonta per l'appunto a 13 milioni di euro).

**ALGERIA.** La Cooperazione allo sviluppo è ancora presente, sia pur limitatamente in ragione del grado di sviluppo raggiunto dal Paese grazie alle proprie risorse di idrocarburi, nel settore agricolo, della tutela dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale, soprattutto attraverso le risorse messe a disposizione dalla Conversione del debito. A dicembre 2011 è entrato in vigore l'accordo per la seconda fase del Programma di Conversione del debito - per un valore di **10 milioni di euro** - avviato nel corso del 2014.

**TUNISIA.** Il portafoglio attuale di attività è di circa **270 milioni di euro tra dono e credito di aiuto**. Nel 2013 sono state rilanciate le attività del **settore privato**, con particolare attenzione allo sviluppo delle PMI, con il fine di creare opportunità di crescita di lungo periodo, ed è stata approvata un'iniziativa nel settore agricolo e dell'allevamento. Nel 2014 proseguirà l'impegno nel settore dello sviluppo delle PMI mentre sono in programmazione contributi a dono sia per il rafforzamento del processo di riforma democratica in atto nel paese sia **a sostegno della fasce più deboli** della popolazione. Potrebbe essere avviato in tempi brevi un dialogo preliminare con le autorità nazionali per un programma di conversione del debito.

**LIBIA.** Dopo l'avvio della stabilizzazione sociale e politica del Paese la Cooperazione italiana ha approvato un pacchetto di iniziative per oltre **10 milioni di euro nel 2012**, che spaziano dal sostegno alla Protezione Civile alla tutela dei minori esposti al trauma della guerra; dallo sviluppo dell'economia agricola costiera e transfrontaliera alla tutela del patrimonio culturale ed archeologico, dalla formazione di funzionari pubblici allo sviluppo del partenariato universitario. L'avvio di questi programmi è stato tuttavia limitato sia dal deterioramento delle condizioni di sicurezza sia dalla difficoltà di individuare controparti istituzionali libiche con le quali definire contenuti e modalità degli interventi.

**EGITTO.** Le **iniziative in corso ammontano a oltre 215 milioni di euro**, tra doni e crediti di aiuto. Nel 2014 i settori prioritari saranno: settore privato, istruzione, ambiente e patrimonio culturale, sociale, sviluppo agricolo e rurale. In generale, in linea con gli orientamenti a livello UE, ci si

concentrerà su iniziative a forte carattere sociale e con impatto diretto sulla fasce più deboli della popolazione mentre si limiteranno per il momento gli interventi di sostegno diretto al bilancio dello Stato.

**LIBANO.** L'aiuto pubblico allo sviluppo italiano raggiunge il valore complessivo di circa **185 milioni di euro** (di cui 110 milioni di euro a dono e 75 milioni a credito di aiuto). L'azione della Cooperazione Italiana ha dato priorità alle opere infrastrutturali di cui il Paese ha bisogno, cercando di raggiungere e soddisfare i bisogni più urgenti della popolazione. I settori prioritari per il 2014 saranno: infrastrutture, sviluppo locale, patrimonio culturale, ambiente. Proseguiranno inoltre gli interventi per far fronte agli effetti della crisi siriana nel territorio libanese.

**PALESTINA.** Il portafoglio attuale di attività in corso o in fase di avvio è di circa **110 milioni di euro** tra doni e crediti di aiuto. Per il 2014 la nostra azione continuerà a concentrarsi su Genere e Salute (nei quali l'Italia detiene il ruolo di lead donor in ambito UE) oltre che Sviluppo Economico, focalizzando il proprio intervento in zone cruciali per lo sviluppo del futuro Stato palestinese: Area C, Gerusalemme Est e Striscia di Gaza.

**GIORDANIA.** Nonostante il paese non rappresenti più una priorità per la DGCS, sono in via di completamento alcune attività a credito di aiuto ed è in fase di avvio una **Conversione del debito da 16 milioni di euro**. Nell'ambito degli interventi in risposta alla crisi siriana, è stato inoltre di recente approvato un **programma (€1,75 milioni) per la ricostruzione di infrastrutture** di base e la riabilitazione di servizi nei settori: governo locale, tutela delle persone (protezione civile), salvaguardia del territorio, riabilitazione di infrastrutture e centri comunitari; igienico-sanitario e gestione dei rifiuti (incluso, tra l'altro, il settore idrico, la gestione delle acque reflue, l'igiene pubblica, la derattizzazione e la disinfestazione); istruzione di base, formazione ed addestramento.

**SIRIA.** La Cooperazione Italiana ha avviato una collaborazione con i rappresentanti riconosciuti dell'Opposizione siriana (SOC) e del suo braccio operativo (ACU). Sono stati avviati un progetto per la prevenzione e il controllo delle epidemie, un **Programma per la ricostruzione e la riabilitazione dei servizi essenziali**. E' stato inoltre approvato un contributo volontario di € 3,4 milioni a favore del Fondo Fiduciario per la ricostruzione in Siria (SRTF). Nel 2014 è stata avviata un'attività di **assistenza tecnica al Ministero dell'Agricoltura del Governo siriano a.i.**