

IPALMO



Istituto per le relazioni tra l'Italia
e i Paesi dell'Africa, America Latina
e Medio Oriente

Materiali di discussione

La strategia internazionale per le acque: i princìpi, gli attori e il ruolo dell'Italia

di Umberto Triulzi e Giovanni Canitano

ottobre 2004

IPALMO

Via degli Scipioni, 147 - 00192 Roma
tel: 06.32.69.97.01 - fax: 06.32.69.97.50
e-mail: ipalmo@ipalmo.com
web: www.ipalmo.com

La strategia internazionale per le acque: i principi, gli attori e il ruolo dell'Italia

Indice

1	Introduzione e sintesi del documento	1
2	Le molteplici dimensioni del problema	3
3	Gli obiettivi della strategia internazionale	6
4	Gli strumenti adottati: il nuovo paradigma	9
5	Gli attori della strategia internazionale	12
6	Il coordinamento ed il monitoraggio	16
7	Un nuovo quadro d'azione internazionale	19
8	La politica dell'Italia e il ruolo del MAE	23

1 Introduzione e sintesi del documento

I principi comuni che governano la gestione delle risorse idriche hanno iniziato a delinearsi compiutamente solo di recente, con l'imporsi di tale tematica nel dibattito politico, accademico e non governativo. Nel corso degli anni '90, la comunità internazionale ha aumentato gli sforzi di elaborazione strategica, al fine di pervenire ad una politica dell'acqua che garantisca al tempo stesso lo sviluppo economico e sociale ed il rispetto degli ecosistemi. I numerosi problemi che caratterizzano il settore idrico hanno stimolato un profondo ripensamento dell'approccio sino ad allora perseguito. Oggi, pertanto, si riscontra una crescente opposizione nei confronti delle iniziative finalizzate alla costruzione di nuove infrastrutture e all'aumento dell'offerta. L'accento è posto sulla creazione di appropriate istituzioni per garantire la gestione della domanda, l'allocazione tra usi alternativi e l'efficienza nell'utilizzo delle infrastrutture esistenti. Tuttavia, i costi stimati per raggiungere tali obiettivi sono ingenti, mentre le azioni non sempre sono coerenti o sottoposte a verifica.

A ciò si aggiunge l'estrema numerosità dei soggetti impegnati nel settore, il che fa presagire una possibile duplicazione degli sforzi. Difatti, nonostante l'accordo programmatico di massima cui si è giunti, molteplici attori propongono di affrontare le problematiche legate alle risorse idriche attraverso metodologie differenti, che concorrono all'attuazione degli impegni sottoscritti in occasione dei vertici internazionali. In questa fase, pertanto, l'obiettivo politico prioritario deve essere quello di far confluire in una visione condivisa i numerosi apporti in materia, al fine di avviare una reale cooperazione internazionale, che superi l'attuale frammentazione di posizioni e di specializzazioni, per affrontare in un quadro unitario i diversi aspetti di tale complessa problematica.

Una possibile chiave interpretativa dei processi in atto di elaborazione ed attuazione della politica per le acque è la prospettiva propria dei *beni pubblici globali*. Diversi ordini di considerazioni avvalorano questa tesi. In *primis*, la necessità di un maggior coordinamento è evidente nella gestione dei bacini transfrontalieri. Inoltre, è opportuno disciplinare tali relazioni tra

Stati rivieraschi mediante un sistema globale di regole condivise. Infine, vi è l'esigenza di creare una sovrastruttura internazionale di regolazione delle relazioni tra i molteplici attori impegnati nel settore idrico. Si sta, infatti, tentando di raggiungere un ampio consenso su quelle che potrebbero essere le politiche più opportune per la gestione delle acque nazionali e internazionali. Al contempo, si cerca di costruire, attorno agli Obiettivi del Millennio, un insieme di regole e principi atti a disciplinare ed indirizzare le azioni degli Stati, sia nei loro rapporti reciproci, sia al loro interno e nell'interazione con soggetti non statali. Si assiste, in definitiva, ad una "globalizzazione" del pensiero strategico in materia, o più precisamente alla nascita di una "strategia internazionale per le acque", i cui contorni sono ancora da definire in maniera univoca. Ciò richiede maggiore pluralismo nella produzione di tali regole ed un più elevato livello di coordinamento tra i soggetti coinvolti.

Quando detto si concilia con il pensiero di una crescente comunità di esperti, secondo i quali una minima quantità d'acqua, per gli usi legati alla persona, è un Diritto Umano Fondamentale, come sostenuto da più parti e ultimamente riconosciuto dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Dall'adozione di tale prospettiva discendono delle obbligazioni esplicite a carico delle istituzioni sovranazionali. Il loro compito risiede, infatti, nell'affiancare le nazioni affinché esse garantiscano, singolarmente e collettivamente, il pieno esercizio di tali diritti.

In questo senso, l'Italia si è fatta in più occasioni portavoce della necessità di un più intenso coordinamento internazionale e di una verifica puntuale della coerenza degli obiettivi stabiliti con gli strumenti adottati. Già a livello nazionale, il Ministero degli Affari Esteri ha avviato un'iniziativa di raccordo tra le azioni dei soggetti che, a vario titolo, si occupano di risorse idriche nei Paesi in via di sviluppo. I risultati di tale partenariato nazionale sono stati raccolti e presentati all'ultima edizione del *World Water Forum* nel 2003. Oggi, ponendosi alla guida di un Gruppo di Lavoro europeo sul monitoraggio dei risultati raggiunti, l'Italia si propone come una delle nazioni *leader* nel complesso processo di arricchimento della strategia internazionale per le risorse idriche.

2 Le molteplici dimensioni del problema

In una prospettiva complessiva, l'umanità oggi fronteggia una sfida di inusitate proporzioni nel settore della gestione delle risorse idriche. Da più parti si parla ormai di "crisi globale dell'acqua", espressione che non si riferisce, tuttavia, alla mera scarsità fisica della risorsa, ma interessa anche la sua iniqua distribuzione, i legami economico-ambientali e gli aspetti politico-istituzionali ad essa legate. E' quindi opportuno analizzare tutte le suddette dimensioni del problema, al fine di comprenderne pienamente la portata e analizzare le soluzioni proposte nel dibattito corrente.

I fenomeni di scarsità quali-quantitativa d'acqua, imputabili sia alla pressione crescente delle comunità umane sulla base naturale della risorsa, sia all'inquinamento e ai cambiamenti climatici, configurano una situazione di squilibrio tra domanda e offerta a livello globale, la cosiddetta "secca aritmetica dell'acqua". Da un lato, il consumo nell'ultimo secolo si è decuplicato, crescendo ad un tasso annuo più che doppio rispetto a quello della popolazione: secondo la FAO, nell'ultimo secolo, i prelievi totali sono passati da 500 a 4.000 miliardi di metri cubi l'anno. Dall'altro lato, l'offerta, che oggi ammonta a 12.000 miliardi di metri cubi l'anno, si contrae ogni anno progressivamente a causa del depauperamento dei bacini. Per la fine del 21° secolo, si ritiene probabile che i prelievi d'acqua ammonteranno a circa il 60% delle risorse totali accessibili, ritenuto il limite economico e tecnologico di sfruttamento. Tuttavia, se la situazione dovesse continuare a degenerare agli attuali ritmi, già nel 2025 più di un quarto della popolazione mondiale non avrà acqua sufficiente per la sicurezza alimentare, la salute fisica e la protezione degli ecosistemi.

L'acqua è anche iniquamente distribuita sulla superficie terrestre. Ad esempio, mentre in Brasile vi si trova un quinto del totale delle risorse idriche della Terra, una dotazione abbondantemente superiore alle necessità nazionali, la riva sud del Mediterraneo è tra le aree più affette da squilibrio tra domanda e offerta, accogliendo il 5% della popolazione mondiale e disponendo di meno dell'1% delle risorse idriche rinnovabili. La disponibilità d'acqua pro-capite in questa regione è un terzo del livello del 1960 ed è

destinata a dimezzarsi ancora nei prossimi 30 anni. Analoghe considerazioni possono essere fatte per molti Paesi dell'Asia centrale e per alcune regioni in Cina, India e Messico, tutte aree che sono destinate a sperimentare una crisi idrica acuta. In alcuni casi, si ingenera una tale competizione per il controllo dei bacini idrografici che scoppiano violenti conflitti tra comunità, o veri e propri scontri armati quando tali risorse sono considerate di interesse nazionale.

L'importanza di un'appropriata gestione dell'acqua è evidente anche quando se ne consideri l'apporto alla crescita economica in qualità di *input* produttivo. Il 40% della produzione mondiale di cibo avviene attraverso l'agricoltura irrigua e il 20% della produzione di energia deriva da centrali idroelettriche. In alcuni Paesi, gran parte dello sviluppo economico dipende dalle risorse idriche, assumendo le suddette attività un rilievo ancora maggiore. In tale contesto, l'approccio seguito finora, mirante all'espansione infrastrutturale, sebbene abbia assolto il compito storico di accomodare la crescita della popolazione e supportare lo sviluppo delle attività produttive, si rivela oggi inadeguato: vi è, infatti, evidenza di un declino della relazione tra aumento dell'offerta d'acqua e crescita economica. Ciò è dovuto sia ai crescenti costi finanziari, sociali e ambientali legati all'ulteriore sfruttamento della risorsa, sia ai minori benefici provocati da un utilizzo eccessivo rispetto ai fabbisogni reali e da un'allocazione inefficiente, che non distingue tra usi alternativi e differenti qualità della risorsa.

Ciò conduce ad analizzare i problemi di *governance*, di allocazione tra usi competitivi e di applicazione di un prezzo adeguato. Contrariamente ai dettami della teoria economica tradizionale, che postula un aumento dell'incentivo alla ricerca di efficienza con l'acuirsi dei problemi di scarsità di un bene, l'uso delle risorse idriche negli ultimi decenni è progressivamente divenuto sempre più inefficiente. Ciò deriva soprattutto dall'inadeguatezza delle politiche idriche, incluso il contesto istituzionale in cui esse sono formulate. L'enfasi posta sulle soluzioni ingegneristiche, l'approccio all'acqua come bene gratuito e la sua gestione centralizzata e burocratica appaiono strategie obsolete alla luce delle problematiche attuali. Al contrario, una soluzione efficiente e duratura alla scarsità d'acqua richiede un approccio

decentrato, focalizzato sul recupero dei costi e su appropriati meccanismi allocativi, sia di mercato che collettivi.

Soprattutto, è ormai inopportuno considerare la politica idrica come pertinente solo la sfera della gestione della risorsa, vale a dire il lato dell'offerta, senza riconoscerne i legami economici e sociali esistenti dal lato della domanda. Tutte le scelte di politica economica hanno un rilevante impatto su tale settore, ed esso, come visto, è profondamente connesso allo sviluppo economico e alla salvaguardia ambientale. In questo contesto, l'attribuzione del giusto valore sociale all'acqua è una misura di importanza centrale. Anzitutto, può scoraggiare l'attuazione di progetti ad elevato impatto ambientale o sociale, o giustificare l'adozione di opzioni alternative di offerta, quali il trattamento dei reflui, la desalinizzazione o l'istituzione di trasferimenti regionali. Inoltre, può stimolare la ricerca di soluzioni più efficienti per la riduzione degli sprechi. Infine, può rendere evidente la convenienza relativa, in ciascuna area, ad istituire meccanismi allocativi di mercato, collettivi o centralizzati.

Tuttavia, come detto, l'attuazione di un ampio programma di riforme nel settore idrico è stata finora estremamente lenta, se non del tutto ostacolata, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Un terzo degli abitanti di tali Paesi versa in drammatiche condizioni. Come risultato del suddetto intreccio di problematiche, attualmente, in 80 Paesi, che esprimono il 40% della popolazione mondiale, la disponibilità di acqua potabile è un quinto della soglia minima di sopravvivenza. Più di un miliardo di persone non ha accesso sicuro a fonti di approvvigionamento idrico, mentre due miliardi e mezzo non dispongono di adeguate strutture igienico-sanitarie e quattro miliardi vivono in aree in cui non si pratica alcun trattamento degli scarichi smaltiti lungo i corsi d'acqua o i bacini. Ciò provoca ogni anno dodici milioni di morti per malattie legate alle pratiche igieniche; di questi, tre milioni sono bambini. Queste cifre echeggiano oggi nel dibattito internazionale, ed è su tale onda emotiva che le iniziative si sono moltiplicate, dando vita al complesso sistema di relazioni, istituzioni, organizzazioni, regole di condotta e linee guida cui ci si riferisce con l'espressione "strategia internazionale per le acque".

3 Gli obiettivi della strategia internazionale

I primi avvenimenti internazionali in materia risalgono agli anni '60 e '70. In particolare, nel 1977 si è tenuta la prima conferenza specificamente indirizzata ad affrontare il tema del degrado delle risorse idriche mondiali. Da allora, a partire dalla proclamazione della prima *Decade dei Servizi Idrici e Sanitari*, fino all'*Anno Internazionale per l'Acqua*, un gran numero di avvenimenti internazionali in questo settore si sono succeduti con crescente frequenza (vedasi tabella 1), contribuendo a stimare la portata complessiva del problema e a definire le linee d'azione per affrontarlo. Tuttavia, come testimoniano le stime riportate nel paragrafo precedente, sono stati raggiunti pochi risultati, nonostante gli investimenti infrastrutturali degli anni '70 e '80. In particolare, gli effetti delle iniziative intraprese durante la Decade 1981-1990 sono stati annullati dalla crescita sostenuta della popolazione, evidenziando in tal modo l'insufficienza di un approccio legato alla sola espansione dell'offerta.

Le tappe più significative della strategia internazionale per l'acqua

Evento	Anno	Luogo
Conferenza delle NU sull'Ambiente Umano	1972	Stoccolma, Svezia
Conferenza delle NU sulle Acque	1977	Mar del Plata, Argentina
Decade dei Servizi Idrici e Sanitari	1981-1990	-
Conferenza sull'Acqua e l'Ambiente	1992	Dublino, Irlanda
Conferenza delle NU su Ambiente e Sviluppo	1992	Rio de Janeiro, Brasile
1° Forum Mondiale sull'Acqua	1997	Marrakech, Marocco
Conferenza sull'Acqua e lo Sviluppo Sostenibile	1998	Parigi, Francia
2° Forum Mondiale sull'Acqua	2000	L'Aia, Olanda
Summit del Millennio delle NU	2000	New York, Stati Uniti
Conferenza Internazionale sull'Acqua dolce	2001	Bonn, Germania
Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile	2002	Johannesburg, Sud Africa
Anno Internazionale per l'Acqua	2003	-
3° Forum Mondiale per l'Acqua	2003	Kyoto, Giappone

La strategia internazionale è andata perfezionandosi dagli inizi degli anni '90. L'impulso politico è aumentato notevolmente, come testimoniato dalla risoluzione delle Nazioni Unite del dicembre 1992, che ha proclamato il 22 marzo di ogni anno la "Giornata Mondiale dell'Acqua", ribadendo in tal modo l'impegno costante e di lungo termine della comunità internazionale: da allora i principali appuntamenti di settore si svolgono in tale periodo. Inoltre, vi è stato un graduale perfezionamento degli obiettivi, con l'adozione del principio secondo il quale l'attuale stato delle risorse idriche è l'espressione più evidente ed immediata del degrado provocato da modelli distorti di produzione e consumo. E' stato anche riconosciuto lo stretto legame che esiste tra le politiche idriche e le prospettive di sviluppo dei Paesi più poveri. L'attuale politica internazionale per le acque va, dunque, interpretata in questa duplice prospettiva: essa è, da un lato, la presa d'atto della necessità di invertire i modelli di gestione della risorsa, dall'altro lo strumento attraverso cui ricercare soluzioni atte ad espandere l'accesso all'acqua per gli usi umani.

Gli obiettivi della strategia internazionale sono andati perfezionandosi nei venticinque anni di avvenimenti in materia. Solo di recente, tuttavia, essi sono stati codificati come parte dei *Millennium Development Goals* (MDGs), al *Vertice del Millennio* delle Nazioni Unite del settembre 2000.

In tale occasione, è stato convenuto di:

- 1) "... dimezzare entro il 2015 il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile ..."
- 2) "... arrestare lo sfruttamento insostenibile delle risorse idriche, sviluppando entro il 2005 delle strategie di gestione che promuovano un accesso equo ed un'offerta adeguata."

Due anni dopo, alla Conferenza di Johannesburg dell'agosto 2002, è stato stilato un "Piano d'Azione", teso a definire le iniziative concrete da attuare nell'immediato futuro. In tale documento, si ribadisce che molti sforzi, soprattutto in direzione di una maggiore cooperazione regionale, dovranno venire dagli stessi Paesi che soffrono delle carenze più gravi. Ma i

Paesi donatori si sono resi disponibili a corrispondere un supporto finanziario coerente, condividere conoscenze, partecipare all'elaborazione di modelli di consumo, trasferire nuove metodologie.

Il costo per raggiungere i MDGs nel settore idrico è ingente: la Banca Mondiale stima che saranno necessari 380 miliardi di dollari, pari ad una spesa annua di ben 15 miliardi di dollari fino al 2025. Lo sforzo finanziario sembra enorme, ma è inferiore a quanto si spende oggi nei Pvs in cure mediche e perdite umane causate da malattie legate alle pratiche igieniche. In questo senso, La *Commissione sullo Sviluppo Sostenibile* delle Nazioni Unite ha recentemente studiato il potenziale impatto aggregato di tale investimento: i benefici totali, inclusi quelli ambientali e sociali, si aggirano intorno agli 84 miliardi di dollari annui. Come evidente, i vantaggi potenziali sono ben maggiori rispetto alla spesa totale prevista.

Tuttavia, è opportuno notare che il prodotto ultimo dei suddetti eventi, inclusi i MDGs, è un insieme di dichiarazioni politiche, incapaci di raggiungere un chiaro impegno sugli obiettivi prefissati. Tali dichiarazioni non sono vincolanti per gli Stati firmatari e non obbligano allo stanziamento delle risorse finanziarie. Al contrario, nella maggior parte dei casi, tali documenti sono ricchi di generalizzazioni e compromessi, si limitano a formulare dei *target* ambiziosi e vagamente definiti, senza specificare le azioni necessarie per raggiungerli e senza provvedere all'istituzione di un quadro adeguato per monitorare i progressi ottenuti. Spesso si tratta di una riproposizione di quanto già formulato in precedenza, ideologicamente assunto come terreno d'intesa, senza una revisione critica della strategia, senza una chiara attribuzione di responsabilità o un preciso quadro temporale.

Alla luce di ciò, gli strumenti a disposizione per avviare oggi una reale azione multilaterale sono alquanto frammentati. Occorre, pertanto, fare ancora affidamento sulla disponibilità di ciascun soggetto ad intraprendere azioni coerenti, il che dipende dagli incentivi individuali alla cooperazione. E poiché tali incentivi differiscono da Stato a Stato, nonché tra le entità statuali e le organizzazioni internazionali, è evidente che le possibilità di cooperazione in questo campo appaiono ancora sensibilmente limitate.

4 Gli strumenti adottati: il nuovo paradigma

Come accennato, gli strumenti adottati dalla strategia internazionale hanno subito un sostanziale mutamento nell'ultimo decennio. Difatti, fino agli anni '80 la politica idrica era percepita come risposta tecnico-ingegneristica ai problemi del sottosviluppo infrastrutturale e della diffusione di malattie legate alle pratiche igieniche, in assenza di considerazioni in merito ai risvolti sociali e ambientali delle azioni proposte. Tali interventi, sebbene abbiano affrontato le numerose carenze strutturali presenti nei Paesi in via di sviluppo, hanno avuto un impatto limitato ed hanno spesso comportato costi elevati per le popolazioni coinvolte e gli ecosistemi locali.

Dagli anni '90 si è verificata una radicale innovazione nell'approccio internazionale alla politica idrica, allorché si è imposto un nuovo paradigma basato sul riconoscimento dell'importanza di un'appropriata *governance* delle risorse idriche. Il proliferare di avvenimenti politici e mediatici, la nascita di nuovi attori, il coinvolgimento di ONG, nonché l'urgenza impressa dal rapido degrado di importanti bacini idrografici, come il Mare d'Aral, hanno rapidamente portato tale tematica in cima all'agenda internazionale. I "Principi di Dublino", adottati nella capitale irlandese nel gennaio 1992, e "Agenda 21", il documento finale della Conferenza di Rio de Janeiro tenutasi qualche mese dopo, hanno poi fornito l'impulso definitivo a tale processo. Da allora, le maggiori agenzie di cooperazione e le organizzazioni internazionali hanno iniziato a formulare linee di intervento specifiche per il settore, incentrate, piuttosto che sulla creazione di infrastrutture materiali, sull'attuazione di misure di *policy* e linee-guida per la gestione efficiente e sostenibile dell'acqua.

L'approccio prevalente a quella che può essere definita la "nuova" strategia internazionale si sostanzia nei seguenti elementi:

- 1) l'acqua è una risorsa finita e vulnerabile e pertanto va costantemente monitorata; essa, inoltre, va gestita secondo una visione olistica, complessiva, che leghi lo sviluppo economico e sociale delle comunità alla salvaguardia dell'ambiente circostante;

- 2) l'acqua ha un valore economico in ciascuno degli usi alternativi e il riconoscimento di essa come bene economico è centrale al fine di una sua efficiente allocazione;
- 3) la programmazione dell'uso delle risorse idriche deve essere un processo ampiamente partecipativo e basato sul principio di sussidiarietà e sul decentramento delle responsabilità.

Le ripercussioni di tali principi sono state numerose e durature. Si può affermare a ragion veduta che essi rappresentano i capisaldi della strategia internazionale. In base a tali elementi, infatti, è stata formulato l'approccio alla gestione integrata (*Integrated Water Resources Management – IWRM*), secondo il quale nella programmazione degli interventi in un'area è necessario esplorare le interdipendenze settoriali, ambientali e istituzionali che ne derivano, riconoscendo i molteplici obiettivi sottostanti e affrontando esplicitamente eventuali compromessi in modo partecipativo. Inoltre, si è dato avvio ad un profondo ripensamento delle politiche di prezzo applicate ai prelievi idrici. In alcune realtà, come in Cile, sono stati istituiti dei mercati per i diritti di sfruttamento, allo scopo di riflettere più adeguatamente il costo sociale di ciascun utilizzo della risorsa, contenere la domanda, ridurre gli sprechi, raggiungere maggiori livelli di efficienza. Infine, sull'impulso di tali principi, si è dato avvio ad ampi programmi nazionali di ristrutturazione dei servizi idrici, frequentemente basati sull'abolizione dei monopoli statali e sull'ingresso del capitale privato. Ciò ha condotto ad un graduale disimpegno delle autorità pubbliche dei Pvs dalla programmazione degli usi delle acque e dalla gestione dei servizi idrici.

Tuttavia, se è innegabile che l'efficienza nella gestione e la conservazione della risorsa naturale sono paradigmi dai quali non si può prescindere allo stato attuale, occorre nondimeno ponderare tali politiche del "prezzo pieno", nonché le privatizzazioni della gestione dei servizi idrici, con altre esigenze sociali, in primo luogo la necessità di rendere l'acqua accessibile alla popolazione più povera. Difatti, è opportuno ribadire che l'acqua è un bene essenziale, senza il quale non vi può essere né vita né sviluppo, una risorsa praticamente insostituibile.

A tal proposito, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, in una nota del novembre 2002, ha autorevolmente affermato l'esistenza di un "diritto umano fondamentale all'acqua". Riconosciuto implicitamente in numerose occasioni, *in primis* alla Conferenza di Mar del Plata del 1977, tale principio afferma che la fornitura d'acqua per usi legati alla persona è un diritto emanante dalla *Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali*, entrata in vigore nel 1976. Pertanto, lungi dal prefigurare il disimpegno dello Stato, la piena applicazione della strategia internazionale dovrebbe prevedere esplicite obbligazioni a carico delle istituzioni pubbliche, nazionali e internazionali, il cui compito risiede nel garantire, ciascuna al livello appropriato, il pieno esercizio di tali diritti. Sebbene, infatti, per la gestione delle risorse non sia necessariamente richiesto l'intervento pubblico diretto, è nondimeno una precisa responsabilità della collettività orientare le azioni dei mercati e degli operatori privati, guidate da interessi di breve periodo, in funzione di obiettivi di sviluppo economico e sociale, il cui apprezzamento può avvenire solo nel lungo periodo.

Pertanto, appropriate politiche pubbliche sono indispensabili per garantire al tempo stesso l'efficienza economica e l'equità nell'accesso alla risorsa. Dove le condizioni strutturali e socio-economiche impediscono il funzionamento efficiente di mercati per l'acqua o per la commercializzazione di servizi idrici, l'azione dell'autorità pubblica, in veste di garante dell'interesse collettivo, ha un ruolo fondamentale. Tale intervento si sostanzia nella definizione di un quadro istituzionale appropriato, nella programmazione e allocazione della risorsa, nell'istituzione di sussidi per le categorie svantaggiate, nella regolazione industriale dell'attività privata, nello stimolo di un uso sostenibile della risorsa.

Infine, le agenzie nazionali di cooperazione allo sviluppo conservano un ruolo importante nella promozione di azioni cooperative da parte della comunità internazionale, al fine di supportare efficacemente le politiche nazionali dei Pvs. Vanno valorizzate le potenzialità delle istituzioni che si occupano di cooperazione internazionale, nel senso di incrementare la loro capacità di raccogliere consensi e risorse finanziarie, generare e trasferire conoscenze, partecipare ai negoziati globali e regionali.

5 Gli attori della strategia internazionale

Il settore delle acque è uno degli esempi più evidenti di come sia frammentato il panorama di organizzazioni e delle agenzie di sviluppo che operano a livello internazionale. Sul fronte della strategia politica, le Nazioni Unite hanno un indiscusso ruolo di impulso e coordinamento generale. Lo *UN Economic and Social Council (ECOSOC)* è l'organo incaricato di elaborare la politica idrica per il sistema *UN*. Parallelamente, la *Task Force No. 7 - Water and Sanitation del Millennium Project*, organo consultivo indipendente istituito nel 2002 dal Segretariato Generale, opera nell'identificazione delle priorità operative e degli strumenti organizzativi e finanziari per attuare la strategia internazionale. Le sue raccomandazioni sono attese per il giugno 2005, quando il *Millennium Project* cesserà il suo mandato.

Le agenzie specializzate delle Nazioni Unite provvedono all'attuazione dei programmi settoriali. Tra esse, emerge la *UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*, votata alla ricerca scientifica. Essa finanzia l'*International Hydrological Programme (IHP)*, giunto alla sua sesta edizione (2002-2007), che rappresenta il principale strumento di governo del *World Water Assessment Programme (WWAP)*, una struttura di coordinamento di 23 agenzie del sistema *UN*. Il WWAP è, ad oggi, la fonte più autorevole e aggiornata sullo stato delle acque a livello globale. Tali informazioni si trovano nel suo ultimo rapporto, il *World Water Development Report* del 2003.

La *World Health Organization (WHO)* e lo *United Nations Children's Fund (UNICEF)* focalizzano la loro azione rispettivamente sulla qualità delle risorse idriche e sulle pratiche igieniche. In questa sede assumono rilevanza poiché nel 1990 tali agenzie hanno congiuntamente avviato un importante sforzo per monitorare l'evoluzione, a livello di ciascun Pvs, delle variabili relative all'accesso della popolazione all'acqua e ai servizi igienici. Tuttavia, tale *Joint Monitoring Programme (JMP)* è stato ampiamente criticato, poiché ritenuto insufficiente a caratterizzare in maniera adeguata la reale evoluzione del settore.

Tra le organizzazioni internazionali impegnate nel settore delle risorse idriche, la Banca Mondiale è senza dubbio quella che maggiormente ha acquisito rilevanza politica e *leadership* intellettuale con la svolta degli anni '90. Il documento strategico del 1993, il *Water Resources Management Policy Paper*, pubblicato pochi mesi dopo il *consensus* di Rio/Dublino, riflette già l'interiorizzazione del nuovo paradigma internazionale. In particolare, si esalta il ruolo della gestione efficiente dell'acqua, intesa sia come risorsa, attraverso l'utilizzo di strumenti economici come il "prezzo pieno", sia come servizio, attraverso l'ingresso del capitale privato, specialmente estero, nella gestione dei *network* urbani. La revisione del documento, presentata alla *Water Week* di quest'anno a febbraio, conferma sostanzialmente l'approccio di fondo, sebbene presti maggiore attenzione all'impatto sociale di tali misure e alla soddisfazione degli utenti e degli *standard* qualitativi.

Pertanto, la Banca Mondiale ha apertamente sostenuto la creazione di mercati per l'acqua e la privatizzazione della gestione dei servizi idrici, ottenendo senza dubbio taluni risultati positivi in termini di miglioramento della finanza pubblica ed espansione dell'accesso aggregato. Tuttavia, ciò ha condotto contemporaneamente al rafforzamento delle "multinazionali dell'acqua", compagnie prevalentemente europee le cui aggressive strategie commerciali non si sono dimostrate aderenti alle necessità specifiche delle aree economicamente depresse. Si sono, pertanto, verificati dei clamorosi insuccessi, come a *Cochabamba* in Bolivia o a *Tucuman* in Argentina, che hanno visto i Governi nazionali dei Pvs in aperto contrasto con le compagnie, quest'ultime poco inclini a servire la popolazione a più basso reddito, commercialmente meno attraente, e maggiormente attratte dai segmenti più remunerativi dell'utenza.

In questo campo, un altro attore chiave è l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), il cui ruolo è destinato a rafforzarsi sensibilmente nel prossimo futuro, alla luce dei progressi sul fronte della liberalizzazione del commercio internazionale di servizi. Quelli idrici, infatti, rientrano nel *General Agreement on Trade in Services (GATS)*, l'accordo multilaterale nel settore terziario, uno dei principali risultati dell'*Uruguay Round* conclusosi nel 1993. Il GATS non obbliga alla apertura incondizionata del settore dei

servizi. Ciononostante, il potenziale nel settore delle acque è enorme, come testimoniato dalle richieste dell'Unione europea nei confronti dei Pvs, affinché essi consentano un più facile accesso ai loro mercati da parte delle compagnie di gestione.

Alcuni aspetti del GATS, inoltre, sono potenzialmente rischiosi. Nel settore delle acque, la concentrazione delle compagnie multinazionali di gestione in pochi Paesi europei, come Francia, Gran Bretagna e Germania, configura una struttura di mercato fortemente concentrata e solleva seri dubbi in merito all'impatto potenziale di tali accordi in un settore che ha dirette e rilevanti ripercussioni sul benessere delle popolazioni. Per tale motivo, da più parti si chiede di far precedere all'applicazione del GATS il rafforzamento dei sistemi di regolazione industriale nei Pvs e l'istituzione di un'autorità *antitrust* internazionale, con competenza nel settore dei servizi infrastrutturali, che sanzioni eventuali pratiche anticoncorrenziali o abusi di posizione dominante da parte delle compagnie multinazionali nelle loro transazioni all'estero.

Sebbene quanto esposto finora sia sintomatico dei potenziali conflitti che possono insorgere tra gli organismi internazionali, data l'eterogeneità delle competenze interessate e la complessità delle dinamiche in gioco, ciò non esaurisce l'intero panorama degli attori presenti nel settore delle acque. Anzitutto, vi sono altre agenzie delle Nazioni Unite che, sebbene assenti sul piano dell'elaborazione strategica, sono fortemente impegnate nel settore in esame. Vi sono poi alcune grandi agenzie dei Paesi donatori, come quella inglese (DFID), svedese (SIDA) e danese (DANIDA), che dagli anni '90 hanno incentrato sull'acqua i loro interventi di sviluppo. Inoltre, esistono numerose commissioni regionali e di bacino, agenzie con competenze su dighe o impianti idroelettrici, le quali, sebbene non abbiano un ruolo politico di primo piano, portano avanti programmi settoriali di una certa rilevanza in taluni Paesi o aree del globo. Il loro apporto è spesso importante, essendo esse impegnate sul fronte attuativo e sperimentando concretamente i fattori di successo o fallimento delle iniziative intraprese.

Infine, numerosi attori sono sorti agli inizi degli anni '90 e altri hanno acquisito importanza in seguito alla svolta strategica intervenuta in questi

anni. Tra essi, occorre distinguere, da un lato i programmi attivati dalle organizzazioni internazionali per condurre operazione congiunte, dall'altro le entità caratterizzate da indipendenza politica, che costituiscono nuovi attori in senso stretto. Nel primo caso rientrano il *Water and Sanitation Programme* (WSP), la *Global Environment Facility* (GEF), e la *Global Water Partnership* (GWP). I primi due sono programmi a carattere operativo, mentre l'ultima è un'organizzazione che ambisce a coordinare i numerosi attori impegnati nel settore. Tutti e tre sono ampiamente partecipati dalla Banca Mondiale, che spesso ne ha assunto un indiscusso controllo.

Tra i nuovi attori in senso stretto, si distinguono il *Water Supply and Sanitation Collaborative Council* (WSSCC), nato nel 1990, il *World Water Council* (WWC), una ONG internazionale costituitasi nel 1996, e la *EU Water Initiative* (EUWI), il programma lanciato dall'Unione europea nel 2002 al Vertice di Johannesburg. Il primo è un *think tank* che elabora strategie di coordinamento e monitoraggio degli interventi nazionali e internazionali. Il WWC è una struttura di *advocacy* dedita alla facilitazione degli scambi di conoscenze e alla produzione di materiale divulgativo. Il WWC organizza il *World Water Forum*, uno degli eventi internazionali di maggior rilievo nel settore.

La EUWI è la piattaforma programmatica e di coordinamento degli interventi settoriali dell'Unione europea, degli Stati Membri e della Banca europea per gli investimenti. Vi partecipano, in qualità di *stakeholder*, anche Paesi beneficiari, donatori extra-europei, organizzazioni internazionali e non governative, istituti di ricerca e centri universitari. Il lavoro è articolato in un *Forum* di coordinamento e in 7 *Gruppi di Lavoro*. Di questi, 5 hanno carattere operativo e sono organizzati su base regionale, mentre gli altri 2 sono trasversali, l'uno dedito agli aspetti finanziari e l'altro impegnato sul fronte della ricerca. Il *Forum* si riunisce periodicamente per fare il punto sull'avanzamento dell'Iniziativa e per dibattere le tematiche emerse durante l'attività continuativa dei Gruppi. Questi predispongono e sottopongono al dibattito in seno al *Forum* le proposte concrete d'azione, a valere sul bilancio della cooperazione degli Stati membri e su specifici capitoli di spesa della Commissione, nonché su fondi di sviluppo costituiti *ad hoc*.

6 Il coordinamento ed il monitoraggio

Dall'analisi condotta emerge che tutte le agenzie e le organizzazioni internazionali orientano i loro interventi nei Pvs verso i medesimi obiettivi, vale a dire quelli fissati nel 2000 come MGDs. Inoltre, con la svolta degli anni '90 sono nate nuove entità, di varia natura giuridica internazionale, che hanno avuto l'indubbio merito di aver generato conoscenze e stimolato la cooperazione internazionale. Tuttavia, le competenze di tali nuove entità si sono, in taluni casi, sovrapposte a quelle proprie delle più tradizionali agenzie di sviluppo. I loro modi di interazione spesso trascendono le regole proprie delle relazioni internazionali: piuttosto che l'impiego di trattati e protocolli vincolanti, i rapporti tra i nuovi attori della politica internazionale per le acque si basano su accordi programmatici e meccanismi informali di cooperazione, come l'istituzione di programmi comuni. Se è vero che in tal modo la loro azione è svincolata dai rapporti diplomatici, è nondimeno da verificarne l'efficacia, in termini di risultati concretamente raggiunti, l'efficienza nella concentrazione delle risorse e razionalizzazione degli sforzi, e soprattutto la capacità di orientare effettivamente l'azione degli Stati, i soggetti in ultima analisi finanziariamente responsabili delle iniziative in materia.

Inoltre, tale processo non si è accompagnato alla condivisione delle tecniche impiegate, poiché ciascuna agenzia adotta un proprio specifico approccio metodologico e disciplinare. Al contrario, come nel caso delle piattaforme internazionali della società civile, le posizioni si sono addirittura polarizzate su strumenti diametralmente opposti. Ampie sono state le critiche rivolte alle risoluzioni approvate nei consessi internazionali, inclusa la Dichiarazione del Millennio, *in primis* a causa dell'assenza di carattere vincolante e della vaghezza degli impegni sottoscritti. Ma anche alcuni capisaldi della strategia internazionale, come l'ingresso del capitale privato e la creazione di diritti di sfruttamento, sono posti in discussione. Pertanto, se è vero che ormai vi sono numerose occasioni di scambio di esperienze e buone pratiche, è altrettanto chiaro che pochi sono i meccanismi di reale coordinamento delle iniziative e condivisione degli strumenti adottati.

Da ciò discende che il problema principale che si pone per il prossimo futuro nel settore delle acque è il raccordo tra la moltitudine di attori in campo. Sarebbe necessario un livello più avanzato di coordinamento, che vada oltre il semplice scambio di esperienze e la condivisione di programmi. E' necessario formalizzare il principio secondo il quale ciascun *partner* in una determinata iniziativa si assume gli impegni limitatamente a ciò che è in grado di realizzare, in base al livello di responsabilità e ai vantaggi accumulati con l'esperienza. Tale principio dovrebbe caratterizzare anche gli interventi di emergenza e gli strumenti per affrontare le crisi idriche, per i quali ad oggi non sono ancora previste misure *ad hoc*.

Occorre quindi rafforzare il *trend* positivo verso la definizione di azioni comuni, aumentando la coerenza interna della strategia. In questo campo, si rischia di non essere sufficientemente efficaci, a causa della mancanza di una visione chiaramente condivisa, che operi da cornice e racchiuda i numerosi interventi di carattere regionale e settoriale. Sarebbe opportuno adottare il principio secondo cui la formulazione degli obiettivi specifici deve avvenire per ciascun livello di responsabilità, in stretta coerenza con gli obiettivi politici e gli strumenti finanziari esistenti. Questo significa evitare di duplicare gli interventi e usare in maniera efficiente le risorse.

E' necessaria la previsione esplicita di quadri di riferimento normativi e finanziari a ciascun livello, necessari per guidare coerentemente le azioni dei soggetti coinvolti. Si potrebbero definire a livello internazionale i principi comuni e le linee-guida di *policy*, per puntualizzare la direzione applicativa della strategia globale. Coerentemente con ciò, occorre individuare le finalità specifiche che compongono ciascuna politica regionale o settoriale e determinare i relativi livelli di assistenza esterna.

Uno strumento particolarmente adatto a tale scopo potrebbe essere il *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), il documento di programmazione economica nazionale di cui i Governi dei Pvs devono dotarsi per accendere nuovi prestiti e stabilire rapporti di qualsiasi natura con i donatori bilaterali e multilaterali. Tuttavia, un'indagine condotta dalla Banca Mondiale in Africa ha evidenziato che gli aspetti relativi alla gestione delle risorse idriche sono quasi del tutto assenti da tali documenti. Al contrario, dal momento che la

formulazione dei PRSP richiede un'ampia partecipazione di tutti gli *stakeholder* nazionali, questi potrebbero essere il momento ideale per elaborare una strategia di gestione delle acque che sia coerente con l'approccio olistico suggerito dal paradigma dell'IWRM. Ciò faciliterebbe la coerenza dei piani di sviluppo con la programmazione degli usi delle risorse idriche e renderebbe evidente l'attività di verifica dei risultati raggiunti con le azioni proposte.

Difatti, auspicando un sensibile incremento delle risorse stanziata dalla cooperazione internazionale, diviene ancor più evidente la necessità di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Occorre istituire un nuovo sistema di monitoraggio della strategia idrica globale, che faccia uso di opportuni indicatori, quantitativi e qualitativi, atti a verificare in modo tangibile lo stadio di avanzamento delle singole azioni proposte ed i risultati conseguiti da ciascuna di esse, in modo da determinarne l'impatto relativo ed evidenziare le migliori pratiche. Sarebbe, in tal modo, rafforzato il legame tra lo stanziamento di risorse e la loro efficace utilizzazione e favorita l'acquisizione di opportuni suggerimenti per la revisione periodica della strategia globale.

Occorre, a questo proposito, rilevare la mancanza di chiarezza sulla distribuzione di responsabilità in merito al monitoraggio della strategia internazionale. In questo campo, le iniziative intraprese sono allo stato embrionale, ancora fortemente frammentate e incompatibili tra loro. Si contano, infatti, ben 9 differenti programmi internazionali di monitoraggio nel settore idrico, oltre a quelli condotti da alcuni Pvs a livello nazionale con il supporto delle agenzie dei donatori. Ognuna di tali iniziative adotta un proprio gruppo di indicatori ed una specifica metodologia di rilevazione, per cui sono del tutto incompatibili tra loro. Oltre a costituire un'inspiegabile duplicazione di sforzi, tale frammentazione limita fortemente la possibilità di verificare in modo affidabile e coerente l'avanzamento verso i MDGs, ed impedisce di stimare l'impatto relativo di ciascuna iniziativa intrapresa. Dunque, anche sul fronte del monitoraggio vi è l'esigenza di un più stretto coordinamento internazionale e di una condivisione delle metodologie e degli strumenti applicativi.

7 Un nuovo quadro d'azione internazionale

Un possibile schema analitico attraverso cui interpretare il problema del coordinamento della politica internazionale per l'acqua è quello dell'approccio ai *beni pubblici globali* (BPG). Con tale espressione ci si riferisce a beni, servizi, regole sistemiche, regimi di politica economica, o risultati cui questi conducono, che presentano ampi effetti transnazionali, sono fondamentali per la riduzione della povertà e lo sviluppo socio-economico e sono procurati attraverso la cooperazione internazionale. Tra i più importanti, vi sono: la conservazione dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale; il controllo della diffusione delle malattie infettive; la produzione e diffusione di conoscenza; la stabilità politica, economica e finanziaria; la pace e la sicurezza; la gestione delle migrazioni. Sono inclusi fenomeni intangibili particolarmente meritori, quali il rispetto dei diritti umani e lo sradicamento della povertà estrema.

La lista dei beni pubblici a carattere internazionale potrebbe essere molto ampia, poiché, al crescere delle opportunità di integrazione, le nazioni diventano sempre più interdipendenti. In questa prospettiva, la comunità internazionale è vista come un insieme di entità sovrane e indipendenti le quali, interagendo tra loro, producono fenomeni che si estendono al di là dei confini nazionali. In tal caso, ciascuna entità è incapace di garantire singolarmente dei risultati talmente ampi. Si genera, pertanto, la necessità di un intervento coordinato o, più precisamente, una "azione collettiva". Sono queste le cause che spingono a stipulare trattati internazionali e altri accordi vincolanti, come le intese commerciali, le alleanze militari, le stesse organizzazioni sovranazionali, o i *club* come il G-8 e l'OCSE.

Tuttavia, in molte situazioni, gli Stati sono più restii a cedere parte della loro sovranità per attuare un reale coordinamento tra loro. Sono molto specifici, infatti, i casi in cui gli Stati sono indotti a formare spontaneamente delle coalizioni vincolanti. Ciò si complica ulteriormente a causa della presenza di molteplici organizzazioni internazionali e attori non statali, come le imprese o le piattaforme della società civile, che hanno aumentato l'eterogeneità dei soggetti in campo. Pertanto, è indispensabile rafforzare

l'unitarietà del quadro multilaterale di *policy-making*, al fine di favorire sistematicamente l'azione collettiva internazionale attraverso la creazione di meccanismi, regole e istituzioni sovranazionali che vincolino tutti i soggetti a conformarsi a determinati comportamenti ritenuti virtuosi. Ciò conferisce rinnovato vigore alle motivazioni dell'intervento pubblico nell'economia mondiale.

Anche la politica di gestione delle acque può essere analizzata attraverso il suddetto apparato analitico. Diversi ordini di considerazioni avvalorano questa tesi. Anzitutto, la necessità di coordinamento è evidente nella gestione dei più di 260 bacini idrogeologici transfrontalieri esistenti, vale a dire fiumi, laghi, falde e altre fonti di approvvigionamento condivise tra due o più Stati, in cui le azioni di ognuno di essi hanno immediate ripercussioni sulla disponibilità d'acqua degli altri. In primo luogo, la quantità estratta da ciascuna nazione impone un sacrificio alle altre in termini di un minor consumo. In secondo luogo, le emissioni di ogni Paese hanno effetti sul benessere di tutti gli altri per ciò che riguarda il livello di deterioramento del bacino. In terzo luogo, quanto consumato oggi da tutti gli Stati ha effetti negativi, in termini di rapidità di esaurimento delle fonti e di rischio di desertificazione, per le generazioni a venire.

Da più parti, pertanto, si afferma che i bacini idrici transfrontalieri sono intrinsecamente dei beni pubblici, di estensione regionale, la cui gestione appropriata richiede un'azione collettiva da parte delle nazioni rivierasche. Tale azione si sostanzia nella creazione di una sovrastruttura istituzionale a livello di bacino, atta a garantire adeguati incentivi alla cooperazione. Difatti, più di 280 trattati internazionali sono oggi in vigore nel settore delle risorse idriche; essi obbligano i partecipanti all'adozione di una ragionevole gestione delle risorse condivise. Tuttavia, tale principio, che risale alla Dichiarazione di Parigi del 1998, non è l'unico potenzialmente ammissibile secondo il diritto internazionale. Pertanto, nei casi in cui prevalgono interpretazioni differenti, si possono ingenerare severi conflitti, come nel caso della controversia per il fiume Giordano, causa diretta della guerra del 1967, o nella gestione del bacino del fiume Nilo, che attraversa 10 nazioni, alcune dei quali politicamente e culturalmente rivali.

Quanto detto, pertanto, non esaurisce gli ambiti di cooperazione internazionale che occorrerebbe istituire nel settore delle acque. In primo luogo, poiché come accennato il sistema di relazioni internazionali è privo di regole univoche atte a disciplinare l'allocazione delle acque transfrontaliere, e poiché i conflitti che vi si innescano possono assumere una scala più ampia rispetto alle nazioni direttamente coinvolte, sarebbe opportuno assoggettare tali bacini a criteri univoci di interpretazione e di risoluzione delle controversie. In secondo luogo, la proliferazione negli ultimi decenni di organizzazioni e programmi di carattere internazionale è anch'essa fonte di riflessioni in merito alla possibilità di razionalizzarne il campo d'intervento. Nati sull'onda della giusta convinzione secondo la quale la gestione delle acque è un problema da affrontare collegialmente, in modo equitativo e utilizzando la migliore conoscenza scientifica a disposizione, tali soggetti affrontano oggi il problema di come coordinare le loro iniziative e come integrarle nel più ampio quadro della cooperazione tra Stati nazionali.

Si sta, infatti, tentando di raggiungere un ampio consenso in merito a quelle che potrebbero essere le politiche più opportune per la gestione delle acque nazionali e internazionali. Al contempo, si cerca di costruire, attorno ai MDGs, un insieme di regole e principi atti a disciplinare ed indirizzare le azioni degli Stati, sia al loro interno, sia nei loro rapporti reciproci e nell'interazione con soggetti non statali, in primo luogo le imprese di gestione dei servizi idrici. Si assiste, in definitiva, ad una "globalizzazione" del pensiero strategico in materia di gestione delle risorse idriche.

Tale insieme di regole e principi, la "strategia internazionale per le acque", può essere, pertanto, interpretata essa stessa come un *bene pubblico globale*. Difatti, essa si sostanzia in un insieme di linee guida, create attraverso la cooperazione internazionale, ma fondate sull'effettiva volontà di ciascuna nazione avanzata ad aderire. Inoltre, le linee guida che ne scaturiscono hanno un impatto enorme e inevitabile sui Paesi in via di sviluppo, poiché li orientano all'adozione di specifici comportamenti.

Tuttavia, l'esito di tale processo è ancora incerto. Pochi sono, come visto, gli strumenti vincolanti per i Paesi donatori. Inoltre, l'attuale sistema di *decision-making* premia gli obiettivi di breve termine, a discapito delle

strategie più sostenibili. Ad esempio, il processo di ingresso del capitale privato nei servizi idrici dei Paesi in via di sviluppo, promosso da talune organizzazioni internazionali, è avvenuto in presenza di un quadro regolatorio nazionale debole, il che ha provocato in alcuni casi un insanabile conflitto tra obiettivi sociali, aspirazioni collettive e necessità di adeguati ritorni privati. Una prospettiva di più lungo periodo avrebbe fatto precedere a tale strategia il rafforzamento istituzionale di tali Paesi.

L'elaborazione di una strategia condivisa e di lungo periodo richiede, al contrario, un'opportuna sovrastruttura internazionale di regolazione delle relazioni tra i molteplici interessi e attori impegnati nel settore idrico a livello mondiale, che obblighi ad adottare comportamenti virtuosi. Uno di tali strumenti, ad esempio, è la *Convenzione delle Nazioni Unite sui Corsi d'Acqua Internazionali per Usi Diversi dalla Navigazione*, approvata nel 1997 ma non ancora entrata in vigore. Un altro potrebbe essere la creazione di un'autorità *Antitrust* internazionale, incaricata di sorvegliare e sanzionare eventuali abusi da parte di quelle imprese che, attraverso la costituzione di alleanze, cartelli e *joint venture*, restringono la concorrenza e rendono il mercato al più oligopolistico. Tali obiettivi richiedono il superamento degli ostacoli all'azione collettiva internazionale per la produzione di tali norme e sovrastrutture istituzionali, il che chiama in causa ancora una volta l'esigenza di un maggiore multilateralismo.

Quando detto si concilia con il pensiero di una crescente comunità di esperti in materia, secondo i quali una minima quantità d'acqua, sufficiente per gli usi legati alla persona, è un Diritto Umano Fondamentale, come riconosciuto dapprima nella lontana Conferenza di Mar del Plata del 1977 e, più recentemente, dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite in una nota interpretativa del 2002. Dall'adozione di tale prospettiva, ad oggi osteggiata da alcune nazioni e ben lungi dall'essere riconosciuta dalla maggioranza di esse, discenderebbe la natura pubblica globale dell'acqua stessa, in quanto bene meritorio. Da ciò deriverebbero delle obbligazioni esplicite in capo alle istituzioni nazionali e sovranazionali, il cui compito risiede nel garantire, singolarmente e collettivamente, il pieno esercizio di tali diritti.

8 La politica dell'Italia e il ruolo del MAE

L'Italia si è attivata negli ultimi anni in direzione per garantire una forte presenza e visibilità nel settore delle acque. Tutto il sistema-Paese ne è attivamente coinvolto, dal Ministero degli Affari Esteri, al Ministero dell'Ambiente e del Territorio, dalle Regioni e i Comuni, ai centri di ricerca, le Università, le ONG e le imprese. E' aumentata la partecipazione di nostri rappresentanti e tecnici ai numerosi consessi internazionali. Le compagnie italiane di gestione dei servizi idrici, rafforzate dalla recente riforma nazionale, stanno iniziando a proiettare le loro iniziative all'estero. Si tratta, quindi, di un settore in cui sono numerose le azioni intraprese e gli interessi in gioco. Diviene, quindi, essenziale rafforzare la presenza dell'Italia a livello politico, al fine di concorrere all'elaborazione strategica delle iniziative di attuazione degli impegni internazionali.

La strategia italiana nel settore delle acque si articola lungo quattro assi. In primo luogo, gli interventi tradizionali della politica di cooperazione allo sviluppo, sia nazionale che decentrata, mirano ad espandere l'accesso all'acqua e ai sistemi di trattamento primario nelle aree più svantaggiate. Il *target* geografico di tali iniziative sono i Paesi a più basso reddito, in particolare in Africa Sub-Sahariana ed in Centro America.

In secondo luogo, anche l'Italia ha assunto come proprio il nuovo paradigma internazionale, focalizzando numerose iniziative in direzione del miglioramento delle gestioni esistenti, il supporto ai livelli decisionali e politici, il rafforzamento del quadro politico, istituzionale e regolatorio nei Paesi beneficiari. Le azioni in cui si sostanzia tale approccio, molte delle quali a beneficio dei Paesi mediterranei, sono la formazione di tecnici e funzionari, la *capacity building*, i gemellaggi istituzionali, la condivisione delle conoscenze, lo sviluppo di sistemi informatici di supporto alle decisioni, l'attuazione di programmi intergrati a livello di bacino con una prospettiva sistemica.

In terzo luogo, molteplici sforzi sono dedicati al coordinamento delle azioni dei soggetti nazionali che, a vario titolo, si occupano di risorse idriche nei Pvs, nonché alla valorizzazione delle iniziative italiane all'estero. A tal

proposito, il MAE, sostenendo la creazione di un partenariato nazionale e facendosi carico dell'organizzazione di una Sessione tematica al terzo *World Water Forum* di Kyoto, tenutosi lo scorso marzo 2003, ha acquisito un ruolo di raccordo e monitoraggio delle azioni del sistema-Italia nel settore delle acque. Il MAE, con il supporto scientifico dell'Ipalmo, ha inoltre partecipato attivamente ai lavori delle diverse commissioni multilaterali predisposte per sviluppare e attuare gli impegni internazionali. Il fine, come sancito dalla dichiarazione redatta a Torino, il 7 febbraio 2003, in occasione dell'avvio della piattaforma nazionale di coordinamento per il *Forum* di Kyoto, è quello di promuovere nel mondo le metodologie applicative che emergono dall'esperienza italiana. Sarebbe opportuno replicare tale coordinamento in occasione di tutti i grandi appuntamenti internazionali.

Infine, di concerto con altri Stati membri dell'UE, la Commissione europea e talune organizzazioni internazionali che si occupano del tema del monitoraggio della strategia internazionale per l'acqua, l'Italia guida un *Gruppo di Lavoro* in seno all'Iniziativa europea per l'Acqua (*EU Water Initiative* – EUWI). La proposta italiana scaturisce dalla duplice necessità di stimare l'impatto relativo della strategia europea e di standardizzare e migliorare la metodologia di verifica dei risultati globali raggiunti, attraverso la valorizzazione dell'esperienza europea e italiana accumulata con l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. Un elemento centrale dei lavori del gruppo è, pertanto, il raccordo con le altre iniziative di monitoraggio intraprese dai donatori e da altri organismi multilaterali e regionali. Ciò avrà evidenti effetti moltiplicativi sull'efficacia del monitoraggio internazionale e sulla valorizzazione dell'azione italiana nel settore delle acque. Su questo fronte, il MAE, in particolare la DGCS, con il supporto scientifico dell'Ipalmo, svolge la funzione di capofila nazionale per la guida del Gruppo da parte dell'Italia. Il prossimo *World Water Forum*, che si terrà a Città del Messico nel marzo 2006, sarà l'occasione per presentare i risultati di questo importante sforzo metodologico e dare ancor più incisività e slancio all'azione italiana.