

Forum sulla cooperazione allo sviluppo - Gruppo di Lavoro n. 2

Dove stare? Una nuova lettura geopolitica per la cooperazione italiana

Premessa

Nel 2010 * i Paesi prioritari per la cooperazione italiana hanno beneficiato del 59% degli stanziamenti. La quota di assistenza italiana destinata ai Paesi più poveri rappresentava il 40% (dal 42% del 2009) del totale degli aiuti. Sono aumentati quota e stanziamenti assoluti di aiuti dedicati al Nord Africa e all'Europa, che rappresenta il 12% dello stanziamento totale (7,2% nel 2009). Il 57% dell'aiuto italiano al netto della cancellazione del debito è costituito da trasferimenti alla Commissione europea, i cui primi dieci beneficiari di aiuti sono: Turchia, Palestina, Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Kosovo, Serbia, Sudan, Marocco, Etiopia e Mozambico.

Nell'ultimo triennio le Linee - guida e indirizzi di programmazione della cooperazione allo sviluppo della DGCS hanno proceduto progressivamente, ma inesorabilmente, a ridurre i Paesi prioritari, come conseguenza diretta della drastica riduzione delle risorse per l'attività di cooperazione, fino ad arrivare al numero di 24 nel documento programmatico 2012-2014¹.

L'attuale programmazione strategica DGCS prevede: il 40% di nuovi stanziamenti all'Africa subsahariana, il 34% all'Africa del Nord, Medio Oriente e Balcani; al Sud est asiatico il 18% e all'America Latina e Caraibi l'8%.

Dal 2008 ad oggi il bilancio della DGCS si è ridotto dell'85%, fatto che ha condizionato in maniera rilevante la scelta dei Paesi dove indirizzare l'azione di cooperazione. La netta diminuzione dei fondi per l'assistenza tecnica nel caso di programmi di crediti d'aiuto e conversione del debito, ha penalizzato gravemente la presenza italiana nei rapporti con i Paesi beneficiari, così come nell'ambito dei Paesi donatori. La chiusura o il ridimensionamento degli Uffici di cooperazione all'estero (Unità Tecniche Locali e "antenne") ha ulteriormente indebolito l'immagine dell'Italia.

Inoltre dal 2010 in poi, le Linee guida programmatiche hanno stabilito il tetto del 10% del valore delle risorse finanziarie annue riservate alle ONG per il finanziamento di progetti promossi in Paesi non prioritari, con un finanziamento richiesto non superiore al 35% del costo complessivo dell'intervento.

Da più parti è stata manifestata l'esigenza che le linee guida pluriennali, elaborate dalla DGCS, e quest'anno approvate anche dal Ministro per la Cooperazione e Integrazione, abbiano una durata

¹ Senegal, Niger, Burkina Faso, Guinea, Sudan, Sud Sudan, Kenya, Etiopia, Somalia, Mozambico, Egitto, Tunisia, Territori Palestinesi, Libano, Iraq, Albania, Afghanistan, Pakistan, Myanmar, Vietnam, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Cuba.

triennale e che eventuali aggiustamenti annuali debbano rispondere solo a cambiamenti verificatisi a seguito di emergenze o crisi internazionali.

Si è, inoltre, fatto stato di un forte bisogno di consultazione e programmazione condivisa tra tutti gli attori che induca a dare maggiore forza al Sistema-Italia. Preoccupa anche la mancanza di coordinamento tra i Ministeri che a vario titolo in questi anni si sono occupati di cooperazione internazionale.

Si è sottolineato l'aspetto positivo dei progetti di cooperazione decentrata, dove si assiste in maniera crescente all'integrazione tra la cooperazione d'aiuto e quella economica, mettendo in relazione ONG, terzo settore, enti locali, università, associazioni di categoria, enti fiere, camere di commercio, cooperative e settore privato.

Tra il 2010 e il 2011 la DGCS ha attivato percorsi per rispondere alle raccomandazioni di Roma (2003) sull'armonizzazione degli aiuti e a quelle sull'efficacia degli aiuti di Parigi (2005) e di Accra (agenda d'azione di Accra -AAA 2008). Un'esperienza importante è stata senza dubbio quella che ha portato all'approvazione delle linee guida italiane per la Democratic Ownership in materia di cooperazione allo sviluppo, che ha visto il lavoro di un gruppo ad hoc costituito da funzionari e dirigenti della DGCS, ONG e sindacati. Tali linee guida hanno impegnato la DGCS all'elaborazione dei principi per la consultazione e il rafforzamento della società civile.

Più articolato è stato il percorso che ha portato al documento 'Elementi per una visione condivisa della cooperazione allo sviluppo' (aprile 2012), che ha visto un lavoro comune da parte delle rappresentanze dei diversi attori che compongono il “sistema Italia” di cooperazione. Tale lavoro ha di fatto 'sdoganato' il tema del ruolo del settore privato nella cooperazione e la sua relazione con la cooperazione decentrata e le ONG. I vertici e gli appuntamenti internazionali degli ultimi anni, soprattutto Doha nel 2008 e il Forum di Busan nel 2011, hanno infatti affrontato il tema del settore privato come importante attore nello sviluppo e nella lotta alla povertà. Gli attori della cooperazione che operano strettamente nel campo dello sviluppo economico, e lo stesso MISE propongono una riflessione sulla possibilità di affiancare ai fondi della DGCS quelli destinati dal MISE alla promozione del Sistema Italia, legando il supporto alle imprese italiane a percorsi di partenariato attivo a livello internazionale. Si evidenzia qui un legame cooperazione-commercio estero.

Il contesto internazionale attuale presenta importanti e impegnative sfide per la cooperazione e il partenariato tra Paesi, popoli e comunità, cui non è possibile sottrarsi. La sfida è quella di innovare la politica di cooperazione allo sviluppo, introducendo elementi che riflettano i cambiamenti avvenuti negli ultimi due decenni e coniugandoli con i capisaldi tradizionali della politica estera

Per rispondere alla domanda “dove stare” occorre tenere conto di molti fattori, tra i quali:

I valori e le politiche

- 1) la politica estera della Europa e dell'Italia
- 2) la ricerca del dialogo e della pace, per prevenire e risolvere i conflitti
- 3) la lotta contro la povertà e le disuguaglianze
- 4) la difesa dei diritti umani e della democrazia

Le sfide epocali

- 1) La sovranità alimentare
- 2) l'acqua bene comune
- 3) i cambiamenti climatici
- 4) le immigrazioni regionali e continentali
- 5) la questione demografica

Gli strumenti

- 1) nuovi partenariati per la pace e lo sviluppo
- 2) le imprese e i loro investimenti
- 3) le comunità e le imprese dei migranti ,insieme alle loro rimesse
- 4) il mondo dell'economia e dell'economia solidale
- 5) il cooperativismo in tutte le sue forme
- 6) partenariati tra territori tramite l'azioni delle autonomie locali
- 7) la formazione, l'università e la ricerca

Valore aggiunto: alcune eccellenze e specificità Italiane

Gli attori pubblici e privati della cooperazione italiana hanno sempre coniugato aiuto, solidarietà e cooperazione con forti relazioni con le comunità dei Paesi di riferimento, legando il ruolo di *donatore* con quello di facilitatore dei processi di pace, difensore dei diritti umani, promotore di processi democratici e della partecipazione attiva delle istanze sociali ed economiche. Il valore aggiunto italiano è valorizzabile in un quadro di sistema-Paese, perché intreccia le 'eccellenze italiane': la sussidiarietà della società civile organizzata, coniugata con la difesa dei diritti e del

dialogo sociale; la specificità del modello imprenditoriale italiano; il ruolo dei processi partecipativi del decentramento; il dinamismo del cooperativismo ecc.. Si possono enucleare così alcune piste di eccellenze ed esperienze per la ricerca delle priorità geografiche.

Pace e diritti

La nostra diplomazia e la cooperazione delle ONG hanno ovviamente seguito percorsi diversi in alcune aree di crisi, specialmente in quelle ove era presente un conflitto interno, che rendeva difficile tenere ufficialmente relazioni diplomatiche. L'impegno e la presenza, soprattutto in tali contesti complessi, del non governativo hanno avuto effetti positivi importanti per la costruzione e l'implementazione di una strategia di cooperazione del nostro Paese: per il processo di pace e la ricostruzione in Mozambico²; durante e dopo i conflitti balcanici; a Cuba; in Afghanistan bilanciando la presenza militare con il sostegno alla società civile; in Palestina, in Libano e in Medio Oriente; nel Corno d'Africa laddove la cooperazione istituzionale si trova ancora impossibilitata ad intervenire ecc. La decisione sul “dove intervenire” debba tener conto del dialogo già attivo e delle esperienze maturate tra comunità e attori locali. Alcune ONG sono particolarmente impegnate nella promozione della libertà di espressione, nella tutela dei diritti umani, nella trasformazione non violenta dei conflitti. Si sottolinea la centralità di questo tipo di azioni per avviare un percorso di cooperazione che apra la strada a programmi di maggiore impatto sullo sviluppo economico di competenza del mondo delle imprese. In Italia, le leggi 1.230/1998 e 1.64/2001, che hanno istituito la “difesa civile non armata e nonviolenta” tramite il Servizio Civile Nazionale, hanno dato avvio a valide sperimentazioni. Alla luce di tale know-how acquisito, il Tavolo per gli Interventi Civili di Pace (ICP), ha approvato nel giugno 2012 il Documento programmatico che definisce l'identità, i criteri e gli standard che qualificano un Intervento Civile di Pace Italiano.

Lavoro e aiuto allo sviluppo

Collegandosi al tema del ruolo centrale dei processi di democratizzazione, si ricorda che, soprattutto

² Dal 2007 le linee guida OECD-Dac indicano chiaramente che molte attività di peacebuilding, gestione del conflitto e promozione della sicurezza sono interventi da promuovere nell'ambito dell'Aiuto Ufficiale allo Sviluppo (rif: www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf). Nelle aree di crisi e nei principali teatri di conflitto, accanto all'azione umanitaria e ai tradizionali interventi istituzionalizzati di peacekeeping ad alta componente militare, sono infatti sempre più frequenti gli interventi civili di pace non nonviolenti e non armati messi in campo da organizzazioni della società civile e dalle ong, con un impegno italiano rilevante.

rispetto ai progetti promossi, il supporto ai Diritti del Lavoro³ è un tema ancora poco trattato. E' dunque auspicabile sostenere una maggiore azione di cooperazione verso quei Paesi che vedono tali diritti violati (America Latina e Asia in primis) o in Paesi dal recente sviluppo economico e *lower-middle income*, un'attenzione a tali tematiche potrebbe aiutare uno sviluppo equo e sostenibile mediante la diminuzione delle diseguglianze, per prevenire conflitti sociali, favorire la coesione sociale e combattere il dumping sociale.

Le esperienze di lavoro associato sul modello cooperativistico sono esperienze importanti per la creazione di alternative di gestione (produttiva e non) soprattutto in quei Paesi che vedono una forte presenza di lavoro "informale" (che in alcuni casi arriva sino al 90%). Le imprese dell'economia cooperativistica e sociale sono un modello di sviluppo economico e di inclusione sociale riconosciuto a livello internazionale⁴, perché promuovono processi di sviluppo endogeni basati su partenariato e cosviluppo. Lo strumento del credito cooperativo è un altro valore aggiunto, basato sulla valorizzazione delle relazioni umane e comunitarie, che garantisce l'accesso al credito senza speculazioni finanziarie.

Adozioni

Nel mondo del non governativo italiano vi sono 'storiche' esperienze che operano nel campo delle adozioni internazionali interessate al mantenimento di un rapporto con i maggiori Paesi di provenienza dei minori stranieri adottati in Italia. Si tratta di una battaglia anche contro il fenomeno globale dell'abbandono, della schiavitù, della tratta e vendita dei minori.

Cooperazione dei territori

Il principale valore aggiunto della cooperazione decentrata italiana sta nel suo contributo alla governance democratica locale e allo sviluppo locale. La cooperazione decentrata fa crescere la consapevolezza delle comunità rispetto alla necessità di trovare soluzioni comuni coerenti con le problematiche locali legate ai processi di globalizzazione. Tale contributo è efficace se sostiene efficienti processi di decentramento e la crescita delle capacità democratiche, sia negli enti locali (burocrazie e persone elette) e nelle organizzazioni della società civile, sia tra di loro, rafforzando gli strumenti di rappresentanza e le misure deliberative e partecipative. Il concetto di cooperazione decentrata dovrebbe essere connesso a quello di cooperazione territoriale, compresi entrambi in un più ampio riferimento al partenariato territoriale. Le esperienze dell'UE, nell'ambito dello sviluppo

³ L'attenzione ai Diritti Umani sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, comprende i Diritti del Lavoro, che ne fanno parte integrante (articoli 23, 24 e 25).

⁴ Dall'ILO (risoluzione 193/2002) e dalle Nazioni Unite (risoluzione A/RES/64/136)

regionale e locale e nella cooperazione transfrontaliera e transnazionale, devono essere condivise con i Paesi partner.

Cooperazione, sviluppo e crescita

Cooperazione e sviluppo economico sono concetti indissolubili al fine di assicurare la crescita delle strutture economiche e l'incremento delle capacità produttive dei partner. Uno dei motori dello sviluppo economico è la creazione di un'industria manifatturiera e/o di servizi alle imprese e alle persone in grado di dare occupazione e ricchezza, nonché di suscitare esperienze capaci di elevare le condizioni di vivibilità, oltre che di sostenibilità dei percorsi produttivi, nelle comunità con le quali si scambiano esperienze ed opportunità. In quest'ottica va riconosciuto il ruolo delle imprese quali vettori di trasferimento di know how, tecnologie, esperienze di gestione e formazione del tessuto imprenditoriale locale. L'Italia può supportare la nascita di imprese attraverso collaborazioni industriali e sviluppo delle competenze locali (già sperimentate). Le imprese vanno sensibilizzate a investire anche sullo sviluppo del capitale umano locale. Un pre-requisito è che si possa contare su un minimo di stabilità economica e politica, di sicurezza personale e di quadro giuridico atto a garantire il "business". Altro strumento è la promozione di forme associative, collegate a forme di accesso al credito fra i cittadini/produttori soprattutto di materie prime, che possano spostare a loro favore quote maggiori di valore aggiunto lungo la filiera produttiva. Inoltre è necessario legare la graduazione di intervento delle imprese a progetti strategici ad azione pluriennale. Il settore privato può inoltre generare sinergie tra imprese italiane (soprattutto PMI), ma anche progetti a triangolazione tra paesi per integrare capacità e maggiori disponibilità finanziarie, supportate da organismi internazionali e Banche di sviluppo. Un'attenzione particolare può essere data alla creazione di sinergie con il sistema educativo italiano.

La valutazione dell'impatto

Per cercare di individuare i criteri mediante i quali rispondere alla domanda "dove stare", il gruppo si è subito trovato ad affrontare la questione della valutazione degli interventi finora svolti. Valutazione significa che tutto il sistema Italia si deve porre in gioco, dal governo, alle regioni e agli enti locali, alle ONG, alle imprese, alla società civile e a tutti i soggetti che compongono il sistema Italia. Mettersi in gioco cioè per una valutazione serena di quello che si è compiuto, dei successi e degli errori, allo scopo di immaginare soluzioni innovative e coraggiose. Vi è un generale consenso a proposito delle tradizionali eccellenze italiane in ambiti specifici (sanità, cultura, formazione, educazione, artigianato, cooperazione ecc.), di modelli di cooperazione e approcci specifici italiani basati sul rapporto diretto con le comunità di beneficiari. Tuttavia è emerso da più parti che un

sistema ben strutturato e funzionante di valutazione degli interventi o dei progetti/programmi, che permetta di evidenziare meglio le eccellenze e di misurare l'efficacia dell'approccio adottato, non è ancora in funzione, dato che solo negli ultimi anni la DGCS ha inserito tale tipo di valutazione tra le sue azioni considerate indispensabili per il buon funzionamento dell'attività di cooperazione allo sviluppo. Tra l'altro, gli ultimi tagli al bilancio della DGCS hanno avuto ripercussioni negative anche sull'ammontare delle risorse che erano state destinate alla valutazione. Come a tutti noto, i vantaggi di un sistema comprensivo di analisi dei bisogni e di valutazione dell'impatto sono molteplici: maggiore aderenza ai reali bisogni locali, valorizzazione delle eccellenze, riduzione della dispersione dei fondi, ecc. Un siffatto sistema di valutazione permetterebbe, infatti, di analizzare anche il grado di inserimento di una iniziativa all'interno di iniziative più ampie e multi-donatori. Si ritiene, pertanto utile:

- creare un sistema informativo aperto e trasparente nel quale riportare le azioni di valutazione e i risultati ottenuti e sul quale far circolare le buone prassi/partnerships triangolari tra paesi e istituzioni;
- avvalersi della collaborazione di Istituti di ricerca e ricercatori specializzati per la realizzazione del sistema di valutazione di routine;
- avvalersi del contributo/esperienza delle associazioni di migranti nel processo descritto.

Raccomandazioni

Nel Gruppo si sono verificate ampie convergenze su alcuni punti, mentre su altri la sensibilità è evidentemente diversa, sebbene non si evidenzino posizioni nettamente discordanti. Non è indolore stabilire criteri per decidere le priorità geografiche/geopolitiche di intervento, al fine di ricollocarsi nel quadro delle politiche europee e divenire protagonisti della Cooperazione delegate UE.

1. La 'raccomandazione ' prioritaria è quella di ribadire il principio di assoluta necessità dell'esistenza di una politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, all'interno di un concetto più ampio di cooperazione internazionale, come componente della politica estera e strumento della proiezione del sistema paese, a garanzia e indirizzo della coerenza complessiva delle politiche del nostro Paese.

2. Riguardo alla programmazione delle Linee Guida, si raccomanda che per la definizione delle priorità geografiche, si redigano singoli Piani/Programmi Paese o Piani/Programmi regionali nel contesto della redazione delle Linee Guida, con il coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati (profit e no profit) della cooperazione, a partire dai Tavoli esistenti: Tavolo Interistituzionale e

Tavolo dell'Intesa (che coinvolge in specifico le Regioni)⁵. Inoltre si auspica un approccio alla definizione di Piani di intervento per area geografica, più che per Paese. Questo permette alla DGCS e a tutti gli attori coinvolti di avere una visione più ampia delle priorità e delle eventuali situazioni di crisi, evidenzia le scelte strategiche e favorisce relazioni orizzontali tra i partner, non più esclusivamente basate sull'asse Nord-Sud. La definizione di Piani strategici legati alle aree regionali facilita l'armonizzazione della politica di cooperazione italiana allo sviluppo con quella europea.

3. Deve essere riaffermato il ruolo centrale delle UTL, evitando il loro 'smantellamento' e affidando a queste strutture il mandato di massimizzare l'impatto dei fondi di cooperazione.

4. Per quanto concerne la definizione delle aree prioritarie di intervento si identificano le aree del Mediterraneo (allargato all'area Balcanica), del Medio Oriente e dell'Africa. Vi sono inoltre specifici riferimenti a Paesi dell'America Latina e del Centro America e dell'Asia, che sono segnalati sia per la questione della tutela dei diritti umani, che per le opportunità di cooperazione economica.

5. I criteri principali di identificazione delle aree prioritarie di intervento sono i seguenti:

- ▲ ***Livello di povertà, come da indicatori macro e socioeconomici attestanti le condizioni di vita delle popolazioni di un'area geografica e/o Paese, in ottemperanza all'obiettivo 1 degli MDG (riduzione della povertà)***

Su questo primo punto si sottolinea la difficile situazione di vere 'sacche di povertà' all'interno di altri Paesi emergenti o a reddito intermedio. La proposta del gruppo è quella di ripristinare -in periodi di maggiore affluenza di risorse finanziarie - **il criterio della seconda priorità**, che permetterebbe di prendere in considerazione tali situazioni. Tale criterio 'salvaguarderebbe' anche Paesi segnalati per la mancanza del rispetto dei diritti e della dignità di lavoratrici e lavoratori.

- ▲ ***Gravi emergenze umanitarie e catastrofi naturali (es. Haiti, Centro America ecc.)***

- ▲ ***Vicinanza dell'Italia, sia in termini geografici, che come legami storici, di immigrazione, di lunga attività a livello governativo e non, di rapporti culturali ed economici, nella valorizzazione dell'impegno storico e delle azioni della società italiana al sostegno alla pace, al dialogo e ai processi di democratizzazione, inclusa la presenza***

⁵ Questo per rispondere alle indicazioni relative alle "Linee guida per la cooperazione italiana sulla Democratic Ownership" (delibera n. 167 del Comitato Direzionale della DGCS dell'8/11/2010) e al documento "Elementi per una visione condivisa della cooperazione allo Sviluppo italiana", come da raccomandazioni dell'OCSE-Dac del 2009. Tale condivisione collegiale dà maggiore valore politico alle scelte di programmazione ed è a garanzia di impegno e corresponsabilizzazione di tutti gli attori e le parti coinvolte nell'applicarle e rispettarle

di reti di partenariato (nazionale, europeo, internazionale).

- ▲ *Situazioni di conflitto e/o di fragilità nel percorso di democratizzazione e a sostegno delle potenzialità di alta crescita economica (es. Mediterraneo, Siria e resto del Medio Oriente, Afghanistan, Birmania, Paesi del Sahel, Corno d’Africa ecc.), nelle quali il ristabilimento di condizioni democratiche e il miglioramento delle condizioni di vita siano garanzie di stabilità, di sicurezza e di crescita per l’intera area geografica e dunque anche per il nostro Paese. La cooperazione dei territori nei Paesi con democrazie fragili può contribuire a rafforzare i sistemi democratici e la coesione sociale.*

- ▲ *Paesi e Regioni in cui avviare programmi ad ampio raggio per la difesa della pace, dei diritti umani e delle libertà, valorizzando la risoluzione dei conflitti e l’esperienza dei Corpi Civili di Pace. Si raccomanda la destinazione di maggiori fondi utilizzati per l’acquisto degli armamenti e delle missioni militari alla cooperazione civile⁶.*

⁶ Il tema dell’accesso delle giovani generazioni al volontariato di internazionale, sia nelle attività delle ONG che nel servizio civile internazionale nelle sue varie forme è emerso come prioritario: la fragilità degli attuali strumenti e la mancanza di risorse non facilitano tali importanti percorsi di crescita.