



Quaderni di Armadilla scs Onlus

Cooperazione Internazionale dell'Italia : prospettive con la nuova legge



(a cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini)

n. 4 - aprile 2015

Introduzione

Armadilla è una organizzazione non lucrativa di utilità sociale impegnata nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, presente da oltre 10 anni nell'area mediorientale. (www.armadilla.coop)

Svolge anche attività di formazione e informazione sui temi dell'agenda globale e della cooperazione allo sviluppo umano sostenibile.

In questo ambito questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare tra gli studenti e l'opinione pubblica a cui Armadilla si rivolge, informazione, analisi critiche, possibili risposte ai problemi prioritari che si affrontano.

La cooperazione internazionale è sempre stato un ambito di coinvolgimento diretto di Armadilla. Negli ultimi anni nell'ambito della cooperazione territoriale e la conseguente promozione di partenariati, si sono ampliate le attività realizzate.

La cooperazione territoriale rappresenta un rinnovato modo di concepire la solidarietà internazionale e lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli, fondato sulla partecipazione, sulla promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sul rafforzamento delle capacità e dei poteri degli attori decentrati e in particolare dei gruppi sociali più svantaggiati.

Punti di partenza sono il territorio e l'impegno di solidarietà dei cittadini, dell'amministrazione pubblica, delle ONG, delle associazioni e gruppi locali, dei sindacati, cooperative, imprese, enti formativi, ecc. Si riconosce pari dignità e responsabilità a tutti gli attori coinvolti, mirando al raggiungimento di obiettivi condivisi : ridurre i fenomeni che producono emarginazione e povertà, promuovere l'estensione dei diritti umani ai gruppi che ne sono esclusi e responsabilità nei comportamenti e nelle scelte personali e comunitarie (rispetto dell'ambiente, delle diversità culturali, coscienza dell'appartenenza ai processi globali).

L'aspetto più rilevante che deriva dalla cooperazione territoriale è l'impegno strategico per la pace, per sradicare la povertà dal mondo, garantire in tutte le comunità locali i diritti umani sanciti dalle Nazioni Unite e rendere efficaci le azioni di cooperazione stabilite a livello nazionale e internazionale dagli Obiettivi di sviluppo del Millennio alla Agenda post 2015.

Nella cooperazione territoriale i diversi attori coinvolti condividono un accordo quadro fra due ambiti territoriali definiti e che corrispondono a livelli di decentramento politico – amministrativo dello stato. Si tratta, cioè, di concordare accordi-quadro tra territori partner (patti inter-territoriali) in cui tutti i soggetti dei territori coinvolti sono chiamati a progettare e realizzare gli interventi in sinergia tra loro.

1. La nuova legge di cooperazione internazionale : adempimenti in attesa di approvazione

L'approvazione della Nuova legge di cooperazione internazionale (la n. 125 del 2014) è un fatto di indubbio valore e ne va dato merito a tutte le persone e entità che hanno contribuito a ciò. Sarebbe lungo l'elenco dei parlamentari e ministri da citare, tra questi Lapo Pistelli, Federica Mogherini, Marta Dassù, Giorgio Tonini, Alfredo Mantica e Andrea Riccardi hanno contribuito a portare a termine il processo con successo.

Ma è sufficiente approvare la nuova legge per far funzionare il settore della cooperazione italiana allo sviluppo umano sostenibile ?

La legge è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 agosto 2014 ma ancora, ad oggi, non sono stati approvati i Regolamenti applicativi.

La legge prevedeva alcuni provvedimenti fondamentali per l'applicazione della legge che aspettano di essere ancora formalizzati :

- 1. L'articolo 15 della legge prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo** “con il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività” previste nella legge “nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo”.
- 2. L'articolo 16 prevedeva che entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge si istituiva il Consiglio Nazionale per la cooperazione allo sviluppo;** composto dai diversi soggetti coinvolti in questo settore, vuole essere lo strumento che favorisce la partecipazione attiva e democratica della società civile dando pareri e orientamenti sui temi di maggior rilevanza della cooperazione internazionale dell'Italia.
- 3. L'articolo 17 prevede l'istituzione dell'Agenzia con il compito di coordinare gli aspetti tecnico – operativi di quanto previsto nella Legge. L'articolo 20 prevedeva che entro 180 giorni dalla pubblicazione della legge doveva essere emanato il Regolamento del funzionamento dell'Agenzia.**

Quali difficoltà hanno impedito il rispetto delle scadenze di tali importanti adempimenti ?

Quanto tempo ci vorrà affinché quanto previsto si realizzi ?

2. Cooperazione Internazionale del Sistema Italia

I documenti di riferimento per questa riflessione sono il testo della nuova legge, le linee guida e indirizzi di programmazione della DGCS MAE per il periodo 2014 – 2016 e la Peer Review fatta dal DAC - OCSE a marzo 2014 e il Rapporto sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'OCSE 2014 pubblicato nel mese di novembre del l'anno scorso.

a) Principi fondamentali e finalità

La proposta di legge approvata dal Senato nell'articolo 1 definisce “La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo», è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia... La sua azione, conformemente al principio di cui all'articolo 11 della Costituzione, contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato.

Più concretamente :

- **sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile;**
- **tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; ...**

b) Necessità di efficacia

La legge ribadisce gli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale ma **il DAC OCSE richiede che si definiscano anche meccanismi coerenti di monitoraggio, analisi e documentazione per concretizzare una politica efficace in questo settore.**

Quanto si auspica nell'articolo 2 della nuova legge, comma 3 :

“Nel realizzare le iniziative di cooperazione allo sviluppo l'Italia assicura il rispetto:

- **dei principi di efficacia concordati a livello internazionale**, in particolare quello della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner, dell'allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner e dell'uso di sistemi locali, dell'armonizzazione e coordinamento tra donatori, della gestione basata sui risultati e della responsabilità reciproca;
- **di criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo...**”

Nelle linee Guida 2014 – 2016 della DGCS si propongono 20 paesi prioritari :

9 in AFRICA Sub Sahariana (Senegal, Sudan, Sud Sudan, Kenia, Somalia, Etiopia, Mozambico, Niger, Burkina Faso); 2 in Nord Africa (Egitto e Tunisia); 1 nei Balcani (Albania); 2 in Medio Oriente (Palestina e Libano); 3 in America Latina (Bolivia, El Salvador e Cuba) e 3 in Asia – Oceania (Afghanistan, Pakistan e Myanmar).

I principali criteri di cui si è tenuto conto , si afferma nel Documento, continuano ad essere la povertà, le gravi emergenze umanitarie, la vicinanza dell'Italia (in termini geografici, storici, economici e di immigrazione), le situazioni di conflitto e/o di fragilità nel percorso di democratizzazione, la presenza di minoranze, gli eventuali impegni presi .

Nella Peer Review il DAC – OCSE chiede che : **“Per essere più efficace nell’esprimere le proprie indicazioni a supporto delle soluzioni globali, l’Italia è incoraggiata ad affrontare in modo coerente un limitato numero di impegni a livello internazionale e nel suo dialogo con i paesi partner...** Identificare le aree politiche chiave su cui concentrare gli sforzi, designare un meccanismo con un mandato chiaro sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo e costruire sistemi di monitoraggio, analisi e feedback politico... L'Italia deve mantenere le priorità geografiche e sviluppare indicazioni su come concentrare il programma di aiuti in settori che coincidono con le proprie competenze e le priorità per lo sviluppo dei paesi partner.

Tali scelte meritano un approfondimento e una migliore valutazione. Vanno definite le priorità anche in relazione alla proporzione di risorse che si investono. Per quanto riguarda le aree geografiche e geo –politiche non possono essere messe tutte nello stesso piano e andrebbero ridefinite anche in relazione agli impegni assunti da altri paesi ed entità internazionali. Per prossimità geografica e per interesse di vicinato il Mediterraneo (con tutti i suoi paesi e il Medio Oriente devono diventare la vera e unica priorità); per relazioni internazionali importanti e per dar conto del ruolo internazionale dell'Europa e per dare un importante contributo alla lotta alla povertà estrema è importante continuare una presenza nell'Africa Sub Sahariana e nei paesi con crisi complesse e continuative. Per altri paesi vi sono altri strumenti politici, oltre alla cooperazione allo sviluppo sostenibile, che devono garantire la continuità di relazioni internazionali con altri strumenti (finanziari, commerciali, di cooperazione militare, giuridica, ecc.).

3. Risorse dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo

La quantità di risorse dell'Italia per la cooperazione internazionale allo sviluppo è diminuita tra il 2008 e il 2012 da 4,86 miliardi di dollari a 2,74 miliardi di dollari; dallo 0,22 % al 0,14% del suo Reddito Nazionale Lordo (RNL). Non ha, pertanto, raggiunto l'obiettivo intermedio proposto dalla UE dello 0,56% previsto entro il 2010, ed è ben lungi dal raggiungere l'obiettivo dello 0,7% entro il 2015. L'attuale governo ha invertito questo trend negativo: le risorse sono aumentate nel 2013 e nel 2014 e ha assunto l'impegno ad aumentare costantemente il rapporto allo 0,31% entro il 2017 e ciò è un segnale positivo. Nel 2012 le risorse complessive sono state pari a 2,74 miliardi di dollari.

Il Rapporto sulla Cooperazione allo Sviluppo dell'OCSE 2014 presenta il profilo dell'Aiuto pubblico dell'Italia (APS) fornendo i diversi tipi di flussi dall'Italia verso i (così definiti ancora dall'OCSE) Paesi in via di sviluppo :

- 8,1 miliardi di USD di flussi finanziari privati a condizioni di mercato nel 2012. Tali flussi erano principalmente composti da investimenti esteri diretti (98%).
- 3,3 miliardi di USD di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) nel 2013 (dati preliminari).
- 196 milioni di USD di altri flussi finanziari (Other Official Flows - OOF) nel 2012.

- 91 milioni di USD di fondi privati nel 2012, provenienti da organizzazioni non governative e fondazioni.

Nel 2013 l'APS dell'Italia è ammontato a 3,3 miliardi di USD (dati preliminari) con un aumento del 13,4 % in termini reali rispetto al 2012. L'Italia è all'11° posto tra i paesi del Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (DAC) in termini di volumi di Aiuti e si è impegnata ad aumentare il Rapporto APS/RNL che era pari allo 0,16 % nel 2013 e che dovrebbe passare allo 0,28 – 0,31 % nel 2017.

Le raccomandazioni fatte nella Peer Review dell'OCSE DAC erano le seguenti :

L'Italia per rispettare gli impegni internazionali assunti deve seguire il percorso che ha impostato per aumentare costantemente il Rapporto APS / RNL. Concentrandosi su un minor numero di partner multilaterali strategici consentirebbe all'Italia di impegnarsi con questi partner, nel corso di un lungo periodo e con finanziamenti prevedibili, e aumentare le sinergie con il programma bilaterale di aiuto.

Senza risorse adeguate non vi può essere coerenza e possibilità di rispetto degli impegni assunti. Tale decisione passa molto attraverso l'acquisizione, da parte dei politici e dell'opinione pubblica, che tali fondi non sono un costo ma un investimento. L'obbligo di intervenire ex post per risolvere conflitti internazionali, o lenire le condizioni di catastrofi umanitarie o naturali hanno un costo maggiore e una efficacia minore.

I dati OCSE dell'anno 2012 evidenziano che solo il 26 % del totale dell'APS dell'Italia è stato gestito a livello bilaterale e anche di questa percentuale un ulteriore 12% è stato utilizzato per finanziare progetti di entità multilaterali.

67 milioni di USD di APS bilaterale sono stati versati alle e tramite le organizzazioni della società civile (Civil Society Organisations - CSO). Tra il 2011 e il 2012 gli aiuti erogati alle e tramite le organizzazioni della società civile sono diminuiti del 37% in volume ma sono aumentati in percentuale dell'APS bilaterale (dal 6% nel 2011 al 9% nel 2012; la media dei Paesi DAC era pari al 16,8% nel 2012).

L'APS bilaterale dell'Italia è stato erogato soprattutto ai Paesi dell'Africa subsahariana. Nel 2012, 133 milioni di USD sono stati erogati ai Paesi dell'Africa subsahariana (registrando un calo dai 550 milioni di USD nel 2011) e 100 milioni di USD ai Paesi dell'Asia Centrale e del Sud.

In percentuale per il nord Africa e il Medio Oriente è stato esborsato solo il 7 % del totale dell'APS bilaterale.

I dieci paesi che hanno ottenuto maggiori esborsi nel 2012 sono stati in milioni di USD :

Afghanistan : 48 - Pakistan : 43 – Albania : 33 - Mozambico : 22 - Libano : 17 - Etiopia : 16

Iraq : 14 – Somalia : 10 – Sudan : 10 - Sudan del Sud : 9.

Nel 2012 quasi il 20% dell'APS bilaterale, pari a 164 milioni di USD, è stato destinato alle infrastrutture e ai servizi sociali, privilegiando il settore dell'istruzione (55 milioni di USD). Se gli aiuti umanitari sono aumentati passando a 145 milioni di USD, le attività legate alla riduzione del debito sono diminuite passando a 7 milioni di USD (nel 2011 si è registrata una quota molto più elevata, a causa di un'importante operazione di riduzione del debito a favore della Repubblica Democratica del Congo).

Nel 2012 il 23% dell'APS bilaterale dell'Italia è andato ai Paesi meno sviluppati, per un totale di 168 milioni di USD, in calo dal 48% nel 2011. A questi Paesi è stata destinata la quota più elevata di APS bilaterale, tenendo conto del fatto che, nel 2012, il 46% non è stato erogato in base al gruppo di reddito rispetto ad una media del 32% per i Paesi DAC. Il totale dell'APS destinato ai Paesi meno sviluppati, pari allo 0,04% del RNL nel 2012, era nettamente inferiore all'obiettivo dello 0,15% del RNL definito dall'Onu.

Nei giorni dal 13 al 16 luglio del 2015 è prevista ad Addis Abeba (Etiopia) la Terza Conferenza Internazionale sul finanziamento dello sviluppo.

L'Italia deve far sue le posizioni assunte dal Consiglio e dal Parlamento Europeo .

Il Consiglio Europeo nella sessione del 16 dicembre 2014 ha adottato le conclusioni su "Un'agenda post 2015 trasformativa" in cui si ribadisce che: “... **la cooperazione allo sviluppo rimane una priorità chiave per l'UE, che ha assunto l'impegno formale di destinare collettivamente lo 0,7% dell'RNL all'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2015**, compiendo in tal modo un passo decisivo verso il raggiungimento degli OSM, e attraverso le quali l'UE e gli Stati membri hanno riaffermato tutti i loro impegni individuali e collettivi all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), tenendo conto della situazione di bilancio eccezionale”.

La Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo ha approvato una proposta di Risoluzione in cui “accoglie con favore la relazione di sintesi del segretario generale delle Nazioni Unite e il suo approccio trasformativo, olistico e integrato rispetto a un ambizioso partenariato globale; esorta l'Unione a guidare il processo preparatorio in vista della definizione di un quadro per lo sviluppo sostenibile e dei mezzi d'attuazione corrispondenti, in linea con gli impegni e i valori sanciti nei suoi trattati istitutivi. Insiste sul fatto che l'Unione e gli Stati membri dovrebbero mantenere il proprio ruolo di principali donatori di aiuti allo sviluppo, sollecitando nel contempo la condivisione delle responsabilità; chiede ai paesi ad alto reddito, a quelli a reddito medio-alto e alle economie emergenti di assumere impegni significativi; accoglie con favore la recente comunicazione della Commissione dal titolo "Un partenariato mondiale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015", per l'eshaustività, l'attenzione dedicata alla coerenza delle politiche e la conferma che l'UE è determinata a svolgere appieno il proprio ruolo in tale partenariato mondiale. Si rammarica, tuttavia, di un impegno poco incisivo per quanto concerne il calendario degli obiettivi finanziari futuri”.

In relazione ai finanziamenti pubblici internazionali “ esorta l'UE e gli Stati membri a impegnarsi nuovamente, senza ritardi o negoziati, per l'obiettivo dello 0,7% dell'RNL, stanziando almeno lo 0,2% dell'RNL a favore dei PMS, e a presentare calendari di bilancio pluriennali per la progressione fino a raggiungere tali quote entro il 2020.

Sottolinea che l'UE e gli altri paesi industrializzati devono onorare gli impegni assunti circa la fornitura ai paesi in via di sviluppo di finanziamenti maggiori, nuovi e aggiuntivi per il clima, giungendo a 100 miliardi di USD l'anno entro il 2020. Sostiene il ricorso a fonti innovative per potenziare i finanziamenti destinati allo sviluppo e al clima, tra cui le imposte sulle transazioni finanziarie e sulle emissioni di anidride carbonica dei trasporti aerei e marittimi internazionali; accoglie con favore gli ulteriori sforzi, a livello europeo e internazionale, per individuare altre fonti complementari...

“Chiede che alla conferenza di Addis Abeba si pervenga a un accordo su un quadro solido di monitoraggio e rendicontabilità, ai fini di un controllo efficace sull'attuazione degli impegni e degli obiettivi relativi agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS – Agenda post 2015); chiede che sia varata un'iniziativa internazionale volta a migliorare la qualità di statistiche, dati e informazioni; chiede a tutte le parti di garantire una gestione trasparente ed efficiente degli aiuti e dei finanziamenti, in particolare sottoscrivendo e attuando effettivamente le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione...”

4. Nuovi soggetti per la cooperazione allo sviluppo umano sostenibile e sistema Italia

L'articolo 22 della legge n. 125/2014 definisce i soggetti della cooperazione allo sviluppo :

- a) le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici;
- b) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali;
- c) le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro di cui all'articolo 24.
- d) i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge e aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale, le clausole ambientali, nonché le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali.

Possono essere soggetti di cooperazione allo sviluppo anche imprese commerciali e soggetti con finalità di lucro quando agiscono con finalità conformi ai principi della presente legge, per la promozione della pace e della giustizia nel quadro di relazioni solidali e paritarie con gli altri popoli.

Nella Peer Review dell'OCSE si fanno le seguenti raccomandazioni

Nel considerare diversi assetti istituzionali in relazione alla cooperazione allo sviluppo, l'Italia deve mantenere un equilibrio e coordinamento tra la politica e gli aspetti operativi, assicurare lo stretto rapporto tra competenza e programmazione, mantenere bassi i costi operativi e evitare la frammentazione istituzionale. L'Italia deve elaborare un piano per le risorse umane per la sua cooperazione allo sviluppo da abbinare il fabbisogno di personale e competenze agli obiettivi generali della DGCS, chiarire i ruoli e la divisione dei compiti tra le istituzioni e lo staff e elaborare una politica delle risorse umane per il personale locale con una formazione adeguata.

Creare un sistema Italia inclusivo, in cui i diversi stakeholders siano portatori di specifiche competenze condividendo le finalità e le modalità di esecuzione proposte attraverso collaborazione e sinergia tra i diversi soggetti.

La scelta di priorità tematiche che specializzino il sistema Italia anche a livello settoriale è un altro dei punti fondamentali da considerare.

Nell'ambito della promozione dei partenariati territoriali è importante la scelta di tematiche che specializzino gli interventi anche a livello tematico.

Le linee Guida indicano la necessità di concentrarsi in pochi settori prioritari (in un paese al massimo devono essere tre):

1. Promozione dei diritti Umani 2. Agricoltura, sicurezza alimentare e accesso all'acqua 3. Salute ed educazione 4. Sviluppo economico endogeno 5. Ambiente e patrimonio culturale

In conclusione non è sufficiente approvare una buona legge per la cooperazione internazionale dell'Italia se non vi è poi una sua applicazione coerente e disciplinata prevedendo sanzioni per chi non compie con il proprio mandato. Negli ultimi decenni l'Italia ha visto anche in questo settore troppa lentezza, scarsa trasparenza nelle procedure in vigore che hanno rappresentato il principale ostacolo che si è dovuto affrontare per poter sviluppare un'azione più efficace e coerente.

La mancanza di risorse, i tempi, spesso lunghissimi, che intercorrono tra le diverse fasi delle istruttorie dei progetti rendono molto difficoltoso realizzare in modo credibile i progetti approvati e reso praticamente impossibile l'utilizzo dello strumento degli aiuti di emergenza nell'ambito della cooperazione bilaterale.

Indipendentemente dall'approvazione della nuova legge, occorre confrontarsi da subito con le problematiche sottese all'identificazione di modalità e strumenti compatibili con i tempi e le caratteristiche operative della cooperazione internazionale. La scarsità delle risorse umane coinvolte costituisce un motivo in più per "ridisegnare" un sistema di procedure in grado di funzionare a partire dalle condizioni date.

Un altro tema riguarda l'adozione di nuovi strumenti operativi capaci di riattivare in modo sostanziale la nostra cooperazione bilaterale e di rendere più agile l'utilizzazione del canale multilaterale.

Altro aspetto riguarda il riconoscimento dei "nuovi attori" della cooperazione e come fare sistema tra tutti.

Dal garantire un monitoraggio e un sistema di valutazione indipendente passerà la possibilità che la nuova legge sia un successo o un fallimento.

A partire dai Regolamenti applicativi e dalla volontà politica di rispettare gli impegni presi e sottoscritti.