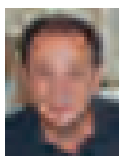


“Muovi l’Italia, cambia il mondo!” Sì, ma...



di Gianluca Antonelli, VIS - Responsabile Programmazione
g.antonelli@volint.it

Si è tenuto a Milano l'1 e il 2 ottobre scorso il Forum della Cooperazione Internazionale, evento promosso e organizzato dal Ministro per la Cooperazione e l'Integrazione, **Andrea Riccardi**. Il Forum era scaturito, come impegno fondamentale del dicastero, già dalle conclusioni del convegno tenuto lo scorso 1 marzo dalle principali reti di Ong italiane (Cini, Link 2007 e AOI) e da altre espressioni della società civile del nostro Paese¹

IL Forum di Milano ha visto una ricca partecipazione di soggetti² quali Ong e altre formazioni del terzo settore, università, centri studi e ricerca, imprese, sindacati, fondazioni, rappresentanti delle istituzioni e amministrazioni nazionali (in primis la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo) e locali (regioni e comuni), nonché numerosi giovani e studenti. Soprattutto il Forum ha conosciuto gli interventi non solo dei rappresentanti dei dicasteri oggi direttamente competenti in materia di cooperazione, il Ministro degli Affari Esteri Terzi e il Ministro Riccardi appunto, ma anche il

contributo (video) del Presidente della Repubblica Napolitano e quello del Presidente del Consiglio Monti, nonché la presenza di numerosi altri esponenti dell'attuale Esecutivo, quali il Ministro Grilli, il Ministro Cancellieri e il Ministro Giarda.

Un bilancio sintetico del Forum di Milano rileva i seguenti aspetti positivi:

+ L'evento ha rappresentato un'operazione "giusta" (cioè opportuna e pertinente) in relazione al momento attuale (politico e sociale), di svolta rispetto al pesante silenzio, alla totale inerzia e indifferenza, alla frustrazione che hanno caratterizzato negli ultimi 5 anni il dibattito politico e pubblico



e l'agire degli attori del settore. In questo senso il Forum ha avuto il merito di riportare la cooperazione allo sviluppo all'attenzione del dibattito pubblico e dell'agenda politica, rinfocolando nuova passione e restituendole una certa dignità. In particolare, è emersa l'esigenza di rinnovare profondamente il nostro sistema di cooperazione, con l'adozione di una visione politica più moderna e coerente, innovativa ed efficace, di un nuovo modello istituzionale e gestionale e di una rinnovata partecipazione dei suoi attori.

+ Il Ministro Riccardi, dopo la formalizzazione delle deleghe in materia di cooperazione, avvenuta con la Direttiva dello scorso 6 aprile del Presidente del Consiglio Monti, attraverso il Forum ha ufficializzato e condiviso in pubblico tale investitura, ponendo fine - almeno a livello di rappresentanza istituzionale - alla confusione di ruoli rispetto al Ministro degli Esteri e a una visione minimalista del suo dicastero.

+ Nella prolusione al Forum il Presidente Napolitano ha affermato che la cooperazione è stata "imperativo etico di solidarietà", ma oggi, nel secolo della globalizzazione, essa si pone anche come "critico investimento strategico nelle relazioni internazionali" e "impegno internazionale a lungo termine del nostro Paese" e, per questo, deve

essere riportata "tra le priorità della politica nazionale". Nell'ambito dell'attuale dibattito pubblico, il Forum ha anche fatto chiarezza sull'opportunità di fare cooperazione nelle fasi di forte crisi economica¹.

+ La presenza e il coinvolgimento del capo del governo e di alcuni tra i suoi principali rappresentanti hanno costituito un fondamentale segnale nel processo di "rilegittimazione" della cooperazione allo sviluppo come ambito operativo rilevante per l'Esecutivo e per le future strategie politiche del nostro Paese.

+ Durante il Forum, il governo - attraverso il Ministro Riccardi e il Ministro Grilli - ha ufficializzato l'impegno per un'inversione di tendenza nel trend finora negativo delle disponibilità finanziarie per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), che negli ultimi anni ha subito un taglio di quasi il 90% rispetto alle dotazioni del 2008. Tale inversione di tendenza è confermata dalle previsioni del-

la nuova legge di stabilità, che prefigurano un aumento dell'APS che potrebbe arrivare ai 500 milioni.

+ Le principali reti delle Ong italiane e altre importanti espressioni del terzo settore hanno manifestato unitarietà di intenti e di finalità. Tale condizione, che si configura più come un effetto "indotto" dalle attuali dinamiche politiche e settoriali piuttosto che da effettive convergenze o aspirazioni verso rappresentanze unitarie, costituisce comunque un importante fattore per contribuire a mantenere una costruttiva vitalità di un'importante parte della società civile.

Dall'altro lato, il bilancio del Forum di Milano evidenzia, direttamente o in via indiretta, i seguenti principali limiti o criticità:

- L'assenza di impegni effettivi, innovativi e di spessore sul piano istituzionale e su quello politico per la riforma del sistema di cooperazione del nostro Paese, compresa la riforma della legge 49 del 1987. →

¹ "La cooperazione italiana dell'Italia: una risorsa da valorizzare, modernizzare, rilanciare", Roma 1 marzo 2012. Per le posizioni espresse dalle Ong italiane in questo convegno e anche in eventi successivi si vedano i documenti contenuti nei siti di rappresentanza: <http://www.cininet.org/>, <http://www.link2007.org/>, <http://www.ongitaliane.org/>.

² I numeri ufficiali parlano di più di 2.600 iscritti e circa 1.900 partecipanti alla giornata inaugurale.

³ Cfr. sul punto il video ben realizzato e diffuso durante il Forum di Milano sulla necessità e opportunità di fare oggi cooperazione, disponibile su <http://www.youtube.com/watch?v=4V-WHA47Qu4&feature=plcp>.





– Se è vero che la cooperazione allo sviluppo, grazie all'istituzione del Ministro per la Cooperazione e l'Integrazione e all'evento di Milano, è riemersa all'attenzione del dibattito politico e pubblico, altro è la sua configurazione come effettiva priorità politica (cioè del governo, del parlamento e dei partiti) e come focus fondamentale nell'opinione pubblica nazionale.

– Permane il conflitto istituzionale tra il Ministero degli Affari Esteri e il dicastero del Min. Riccardi. Tale conflitto, figlio di una totale divergenza sulla visione e sul modello da adottare, può condurre al rischio di una paralisi dei processi di riforma o, peggio, a soluzioni di compromesso inefficaci e per nulla innovative.

– Durante i lavori del Forum è stata palese la generalizzata assenza della "politica", cioè delle rappresentanze parlamentari e partitiche, se si escludono i pochi esponenti più coinvolti in questi anni nel tema e nei tentativi di riforma. Considerando l'attuale fase di transizione dalla fine della presente legislatura alle elezioni politiche della

prossima primavera, tale assenza è apparsa di grande peso e in contrasto con le finalità di emersione della cooperazione allo sviluppo nella nuova agenda politica italiana.

– Connesse alle criticità sopra specificate appaiono anche l'isolamento dell'azione politico-istituzionale del Min. Riccardi e la relativa forte divergenza rispetto all'attuale fase parlamentare della riforma della legge 49.

– Al centro del Forum di Milano non c'è stata la Cooperazione allo Sviluppo ma, più in generale, la Cooperazione Internazionale e tutti i suoi attori. Se ciò, da un lato, risulta coerente con la visione che rileva la complessità del sistema di cooperazione nell'attuale fase storica, dall'altro lato profila un forte rischio di confusione e commistione tra attori, finalità e interessi assai diversi e talora in contrapposizione (si pensi alle imprese e alle Ong, ai governi dei Paesi partner e ai Paesi donatori, alle associazioni di imprese orientate all'internazionalizzazione e alle comunità di immigrati presenti nel nostro Paese o ai flussi migratori irre-

golari). Lungi dall'assumere posizioni esclusive o di nicchia e riconoscendo le diversità e il diritto d'iniziativa di ciascuno, bisogna tuttavia presentare e intervenire sulla complessità chiarendo a monte rispettivi ruoli, funzioni e finalità, identificando l'obiettivo fondamentale del "sistema Italia", gli obiettivi e le strategie comuni e/o condivise tra i diversi attori ma anche distinguendo e regolando gli specifici interessi di parte.

Il documento conclusivo del Forum pone alcuni punti sostanziali, che possono costituire i fondamenti per il proseguo di un'azione integrata tra i diversi attori (istituzionali e non) volta a rimettere al centro la cooperazione internazionale allo sviluppo. In particolare:

a) La necessità di una visione strategica unitaria e condivisa della cooperazione internazionale dell'Italia da adottare ad alto livello (Consiglio dei Ministri, Parlamento) che individui un numero definito di priorità, in termini di scelte operative, geografiche e tematiche trasversali (es. diritti umani, democrazia, pace, empowerment delle donne, ambiente e cambiamenti climatici, ecc.), che assicuri la coerenza di tutte le politiche e il coordinamento fra le diverse istituzioni nazionali che operano a diverso titolo nella cooperazione, superando la frammentazione.

b) L'importanza di un referente politico unico per la cooperazione, che garantisca la dignità di politica pubblica al pari delle altre; la maggioranza ritiene che tale figura debba essere un Ministro dedicato, con deleghe specifiche.

c) Per quanto riguarda l'attuazione degli indirizzi di cooperazione e della relativa gestione, la necessità che l'at-

tuale assetto sia innovato per garantire coerenza tra programmazione, realizzazione degli interventi, presenza efficace all'estero e valutazione dei risultati. La maggioranza ritiene che l'istituzione di un'agenzia sia la soluzione più efficace.

Il documento finale non chiarisce (e non può chiarire) quale maggioranza sostenga queste posizioni. E, in effetti, tanto il Forum, quanto gli altri eventi e i relativi posizionamenti che stanno caratterizzando il dibattito in corso, compresi quelli promossi dalle Ong italiane, non chiariscono un elemento centrale: esiste una concezione condivisa della cooperazione allo sviluppo?

Purtroppo la risposta è negativa. Esiste una progressiva convergenza rispetto ad alcuni caratteri e ad alcune finalità, ma non si può ancora dire che vi sia unanimità di visione e di intenti e, soprattutto, che le condizioni politiche e istituzionali attuali consentano la piena attuazione dei punti condivisi.

Alcune delle posizioni del documento finale del Forum di Milano sono state an-

ticipate e promosse dal VIS più di dieci anni fa, in un clima di isolamento e serrata critica. Mettere allora in discussione il rapporto tra politica estera e cooperazione era considerata un'eresia. Oggi non è più così e un'ampia schiera di attori della cooperazione ha abbracciato la nostra tesi. Esiste tuttavia il rischio, acuito dalla crescente volontà di cambiamento, di cadere in quel che potremmo definire il paradosso "dell'assimilazione delle politiche": se non si riesce a distinguere elementi diversi allora si fanno coincidere. Così, una tesi che si sta profilando in modo crescente, promossa soprattutto dai rappresentanti della Farnesina ma anche da una parte del mondo delle Ong, ritiene che oggi "la politica estera è chiamata a diventare politica di cooperazione",⁴ che l'Italia può assumere un ruolo centrale a livello internazionale se conduce la propria politica estera

come politica di

cooperazione, identificando poche e precise priorità geografiche e settoriali, ritagliandosi cioè a livello internazionale uno spazio di vitalità e visibilità su alcune specificità.

Dalla cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera (art.1 legge 49/1987) si passa d'emblee alla politica estera intesa, concepita e condotta come politica di cooperazione, dimenticando che la cooperazione ha una sua specificità, un proprio substrato di valori e finalità e che non può essere assimilata e quindi coincidere con la politica estera (cioè con "il sacro egoismo o il supremo interesse della Patria"). Il ribaltamento concettuale è forse interessante perché potrebbe denotare un'auspicabile crescita di significatività politica dei valori fondanti la cooperazione (quali, ad →

⁴ Sono le parole pronunciate dall'attuale Sottosegretario agli Esteri Marta Dassù all'evento dal titolo "La cooperazione internazionale allo sviluppo che vogliamo", organizzato a Roma dalle reti delle Ong italiane lo scorso 20 settembre.





es., il perseguimento della pace e dei diritti umani, la lotta alla povertà e l'impegno per lo sviluppo umano e sostenibile), ma non appare oggi né realistico né fattibile.

La cooperazione internazionale allo sviluppo fa certamente parte delle relazioni internazionali di un Paese e si pone in stretto rapporto con la sua politica estera (e con le altre politiche nazionali), ma non può essere assimilata ad essa in quanto le relazioni esterne comprendono ambiti e perseguono finalità ulteriori e spesso differenti.

La cooperazione allo sviluppo costituisce e deve invece essere promossa e gestita come un ambito politico e istituzionale specifico.

L'attuale percorso parlamentare di ri-

forma della legge 49, ripreso nella scorsa primavera e che di recente ha subito un'accelerazione,⁵ potrebbe costituire un'opportunità di reale innovazione del sistema italiano di cooperazione ma solo se effettivamente orientato ai punti sopra specificati e se configura un modello gestionale svincolato dalla direzione politica e istituzionale, in grado di garantire efficacia, efficienza e trasparenza (come nei modelli esistenti da tempo in Germania, Inghilterra e in altri Paesi nord-europei). Tuttavia, le forti divergenze esistenti tra il Ministro per la Cooperazione e la Farnesina, i numerosi e spesso contrastanti interessi in gioco nella riforma, la crisi di rappresentatività degli attuali parlamentari e i tem-

pi assai ridotti per arrivare al varo della nuova legge entro la fine della legislatura, sono fattori che profilano il grave rischio di una "riforma al ribasso", ovvero di una legge di compromesso che nasce già vecchia nei suoi fondamenti e cerca di mettere insieme elementi, attori e funzioni tra loro inconciliabili. Vi è da augurarsi che ciò non accada.

Non posso esimermi dal riproporre quanto più volte il VIS ha affermato

⁵ Il percorso ha preso il via presso la Commissione Esteri del Senato ed è guidato prevalentemente dai relatori, i Senatori Tonini (PD) e Mantica (PdL). Alla stesura di questo articolo, la bozza di riforma è ancora ferma in Commissione Esteri e si attende il parere della Commissione Bilancio. Qualora il disegno di legge sia approvato dal Senato dovrà passare anche al vaglio della Camera.

nel corso di questi anni sulla cooperazione allo sviluppo “di domani”, concepita esclusivamente nella sua radice solidaristica (e non “egoistica”), che scaturisca *ab origine* non da interessi propri o parziali ma sia ancorata al perseguimento della pace, alla promozione dei diritti umani e dello sviluppo umano e sostenibile. La cooperazione non è più configurabile come “ponte tra società civili”. Oggi i “ponti” non esistono più perché superati: le società civili sono già integrate a Nord, cominciano a esserlo a Sud e bisogna quindi passare ad una nuova visione, quella di una società e di una cittadinanza mondiale “costruita insieme”, di una cooperazione allo sviluppo fatta di conoscenza ed esperienza reciproca, incontri e rapporti, nella quale persone, comunità e istituzioni “costruiscono insieme” il proprio sviluppo, tanto nel Nord quanto nel Sud del mondo. Il modello che auspichiamo è quello in cui la cooperazione allo sviluppo sia

quindi svincolata dalla politica estera e dalla relativa struttura che la gestisce, assumendo invece dignità e ruolo propri nell’ordinamento e nel sistema di governo, e una gestione efficace e trasparente da valutare secondo i risultati.

Concludo con le parole di una splendida testimone, durante il Forum di Milano, del fare oggi cooperazione: Rossella Urru, la cooperante del CISP rapita nel Saharawi e liberata dopo nove mesi di prigionia, della quale riportiamo un estratto dell’intervento nel dossier di queste pagine - Rossella ha infatti offerto, con semplicità e profondità, con passione e competenza, le coordinate e i criteri fondamentali della necessità di fare o, meglio, di vivere la cooperazione allo sviluppo: “La scelta della cooperazione, perché di scelta di vita si tratta, è una scelta che va rinnovata ed alimentata giorno dopo giorno, va sempre messa in discussione, pone degli interrogativi ai quali bisogna

saper trovare delle risposte per poter proseguire... una scelta da rinnovare, una scelta coerente con la realtà che vedo e soprattutto con quella che avrei voluto... Rassegnarsi all’impotenza o voltarsi dall’altra parte, non solo è nocivo o poco costruttivo ma credo che non sia banalmente più possibile come soluzione.

L’isolamento è un’illusione... Si tratta piuttosto di decidere se noi stessi siamo uomini o no, ne va dell’umanità nostra e di tutti... E la cooperazione di cui parlo, non sacrifica nessuno ma crea ricchezza condivisa... Una cooperazione seria che dia risposte vere, a bisogni reali, una cooperazione coraggiosa ed indipendente che sia esigente con se stessa e con i propri partner, una cooperazione che si arricchisca della diversità che già esiste e che possibilmente la protegga e la fomenti.

Una cooperazione che però, prima ancora di una professione, deve rimanere un modo di vivere e di vedere il mondo di oggi e di domani...” ■

