

Missoni, E., "Un'iniziativa di democrazia partecipativa per una riforma della cooperazione", in *Il Mondo al rovescio. Cooperazione fra i popoli contro il pensiero unico*, Partito della Rifondazione Comunista, Materiali per l'alternativa, giugno 1995

## **Un'iniziativa di democrazia partecipativa per una riforma della Cooperazione allo sviluppo**

*di Eduardo Missoni*

*Presidente dell'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo (AdOCS)*

### **Premessa**

Di fronte alla profonda crisi della Cooperazione allo Sviluppo, alla crescente confusione normativa e gestionale ed alla persistente negazione della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri a farsi carico di una riflessione generalizzata e democratica sulla situazione e sulle possibili soluzioni, la nostra Associazione ha deciso fin dal mese di settembre del 1994, di farsi promotrice di un processo partecipativo di revisione globale della nostra Cooperazione che coinvolgesse il più estesamente possibile quanti dedicano la propria professionalità ed il proprio impegno alla cooperazione allo sviluppo, operando all'interno delle istituzioni italiane ed internazionali, nel mondo delle ONG idonee, nelle centinaia di organizzazioni e gruppi di solidarietà con i popoli del Sud del Mondo, negli enti locali, nell'impresa e più in generale nel mondo del lavoro, tenendo conto altresì degli sviluppi del dibattito a livello internazionale (con particolare riferimento ai più recenti vertici e conferenze internazionali). L'iniziativa è stata denominata *"La riforma della Cooperazione allo sviluppo: non chiediamola, costruiamola insieme"*.

Nell'ambito di questa iniziativa è stata organizzata una Conferenza Nazionale dalla quale sono emerse importanti indicazioni che saranno integrate al documento di lavoro preparatorio per poi promuoverne una ancor più ampia circolazione.

È certo che laddove la legge non è stata applicata, devono essere individuate le responsabilità. In tal senso alcuni temono che una eventuale radicale trasformazione della struttura organizzativa, permetta di azzerare i conti col passato e quindi di insabbiare l'intera inchiesta giudiziaria e parlamentare (sulla conduzione delle quali, peraltro, sono state sollevate diverse perplessità). Non c'è dubbio che vada dunque mantenuta in ogni caso all'interno del Ministero degli affari esteri la gestione dei seguiti amministrativi e finanziari del pregresso.

L'insieme dei provvedimenti legislativi intervenuti a parziale modifica della legge n.49/87, i provvedimenti ad essa in qualche modo collegati, nonché la ricordata giungla normativa secondaria e terziaria prodotta da una gestione quanto meno impropria, da soli, rendono auspicabile il ricorso alla revisione ed unificazione della normativa (anche per favorirne semplicità di lettura e trasparenza).

Non è però pensabile che un simile esercizio possa avvenire senza che il dibattito si estenda all'intera disciplina sulla cooperazione allo sviluppo, considerati anche i significativi cambiamenti avvenuti sul piano internazionale e le note vicende domestiche.

A questa osservazione si aggiunga l'insorgere di nuove problematiche (si pensi all'immigrazione ed all'attuale impossibilità di utilizzare volontari e cooperanti che non siano cittadini italiani), la prospettiva di nuove tendenze ed esperienze (come ad esempio quelle della cooperazione decentrata), la presa di coscienza a livello internazionale delle massime priorità (sviluppo sociale, condizione femminile, condizione dell'infanzia, ambiente, etc.) ed il confronto con nuovi approcci, non sempre in linea con i principi ispiratori della nostra cooperazione allo sviluppo (sicurezza internazionale). Si valuti poi la necessità di identificare criticamente gli elementi che hanno permesso l'attuale sfascio della nostra cooperazione e di conseguenza di una parte determinante della nostra politica estera, laddove si voglia restituire all'Italia dignità, prima ancora che un ruolo determinante sul piano internazionale, pensare ad una riforma diviene inevitabile.

Preso atto dunque della necessità di metter mano al testo di legge, la fase preparatoria della Conferenza Nazionale ha permesso di fissare alcuni concetti centrali per l'ulteriore sviluppo del dibattito e la formulazione di proposte concrete.

### **Le finalità, gli obiettivi e i vincoli per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo**

La Legge n.49/87 stabilisce senza equivoci che la cooperazione “è parte integrante della politica estera” del nostro paese.

Appare rilevante segnalare come tale espressione abbia rappresentato una significativa evoluzione rispetto ai concetti vigenti nei testi legislativi precedenti, che inserivano piuttosto la cooperazione nel contesto delle relazioni economiche e commerciali, purtuttavia affidandone da sempre la gestione al Ministero degli Affari Esteri e non, ad esempio, a quello per il Commercio Estero.

Pur essendo possibile definire una politica di cooperazione, questa nel contesto delle relazioni con molti paesi del Sud del mondo, rappresenta di fatto *la* politica estera del nostro paese con quei paesi. Purtuttavia, tale ruolo della cooperazione non è stato fin qui riconosciuto e nella prassi essa si è progressivamente trasformata nel veicolo di interessi privati e clientelari a danno, per giunta, delle stesse relazioni commerciali italiane.

Si è ritenuto di poter interpretare inequivocabilmente il dettato costituzionale (art.11), nel senso che la politica estera dell'Italia dovrebbe essere finalizzata alla promozione della pace e della giustizia tra i popoli e -per estensione sul piano internazionale di quanto affermato all'art.2 della stessa Costituzione- le nostre relazioni estere, oltre ad essere tese a riaffermare e garantire i diritti umani, dovrebbero rispondere ai “*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”. In tal senso la nostra politica nei confronti dei paesi e dei popoli più svantaggiati e quindi la cooperazione allo sviluppo, non può che essere parte integrante della politica estera. In aggiunta, è stato sottolineato come una corretta politica per il superamento degli squilibri internazionali non sia da ricercare solo in risposta ad un “*inderogabile dovere di solidarietà*”, ma anche in quanto indispensabile contributo alla riduzione dei conflitti e delle tensioni internazionali e, più in generale, alla creazione di migliori condizioni di vita per tutti, anche per chi “*aiuta*”.

Il dibattito tra gli operatori ha fondamentalmente riconfermato le finalità e gli obiettivi espressi dalla legge n.49/87, sottolineandone alcuni elementi e identificando o riaffermando alcuni indispensabili vincoli anche per impedire molti abusi del passato, tra gli altri: il divieto assoluto al finanziamento, anche indiretto con fondi della Cooperazione di interventi che abbiano finalità commerciali o di sostegno ad operazioni militari o di polizia, anche se definiti umanitari e decisi in ambito internazionale; il divieto all'esportazione ed al transito di materiale d'armamento verso i paesi che ricevendo aiuti dall'Italia, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti una percentuale fissa del loro PIL, sospendendo

verso tali paesi ogni attività di cooperazione allo sviluppo, ad eccezione degli aiuti diretti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali e delle iniziative realizzate con le popolazioni locali senza l'intermediazione dei governi locali; l'applicazione delle medesime condizioni a quei paesi verso i quali siano state emesse specifiche sentenze o risoluzioni internazionali di condanna per la violazione dei diritti umani o per la sospensione delle libertà democratiche; il divieto al trasferimento di tecnologie la cui appropriatezza e sostenibilità non siano state preventivamente adeguatamente comprovate; l'obbligo dell'accertamento di compatibilità ambientale per tutti i progetti di cooperazione; l'inammissibilità alla realizzazione di iniziative di cooperazione di enti esecutori e promotori di iniziative di cooperazione pubblici e privati che non applichino, nei confronti del proprio personale e dei loro collaboratori, in Italia e all'estero, le norme vigenti in materia di diritti del lavoro.

## **Programmazione e strumenti dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo**

Per quanto concerne l'individuazione e la programmazione delle attività di cooperazione sul piano bilaterale, si è tornati a sottolineare la necessità che le iniziative siano collocate nell'ambito di una programmazione integrata ai piani di sviluppo nazionali e locali dei paesi e delle aree in cui si interviene, su base pluriennale. Si è ritenuto altresì indispensabile assicurare il massimo coinvolgimento dei beneficiari ai diversi livelli nelle scelte progettuali e nelle responsabilità, collegando le decisioni di finanziamento a specifici momenti di controllo e di indirizzo congiunto, al termine di ciascuna delle fasi del progetto, nonché il massimo coordinamento con le iniziative bilaterali e multilaterali degli altri donatori. Per evitare le "liste della spesa" che hanno caratterizzato nel passato gli accordi intergovernativi, questi devono poter accogliere le iniziative solo successivamente alla definizione dell'intero programma di cooperazione.

Consci degli abusi concernenti lo strumento dell'intervento "straordinario", si è ritenuto opportuno sottolineare che per interventi di emergenza debbano intendersi solo quelli destinati a fronteggiare casi di calamità naturali o attribuibili all'uomo, comunque non programmabili, e che tali interventi di emergenza debbano in ogni caso tener conto del contesto locale ed essere tesi alla riorganizzazione del tessuto socio-economico delle aree colpite.

Vivace è stata la discussione sullo strumento del credito di aiuto e sui crediti misti, identificati come gli strumenti delle principali distorsioni del passato. In quest'ambito è stata sottolineata la necessità che i finanziamenti -sia a credito, che a dono- non debbano comunque essere legati, né associabili a strumenti finanziari a condizioni di mercato (crediti misti). Allo stesso modo si ritiene che anche la gestione tecnica, oltre che quella amministrativa, delle iniziative così finanziate debba poter essere adeguatamente vigilata.

## **L'organizzazione ed il governo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo**

### **L'indirizzo politico**

Vi sono scelte di politica economica e di politica interna (si pensi all'immigrazione)

che non possono non essere costantemente correlate con la politica estera e quella di cooperazione in particolare. È dunque determinante che l'intero disegno di politica estera sia costruito coerentemente in un contesto decisionale interministeriale.

Questo livello di **indirizzo politico della Cooperazione allo sviluppo** era indicato dalla legge n.49/87 nel Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) che la legge n.537/93 ha soppresso restituendone le funzioni al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), nell'ambito del quale peraltro il CICS era stato costituito. È evidente che qualsiasi progetto di riforma debba mantenere un simile livello di coordinamento. Dal dibattito è emersa l'opzione di elevarlo direttamente al **Consiglio dei Ministri**, proprio per la rilevanza attribuita al potenziale apporto di comparti diversi da quelli economici (affari sociali, istruzione, ricerca scientifica, etc.).

Uno dei punti deboli dell'esperienza passata ed attuale della cooperazione, è certamente rappresentato dalla carenza dei meccanismi di controllo e, di fatto, dall'inesistente trasparenza dell'attività di cooperazione. Basti pensare alla scarsa qualità e presentazione delle informazioni contenute nelle Relazioni sulle attività di cooperazione allo sviluppo che annualmente il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare al Parlamento e la mancanza da parte di quest'ultimo di strumenti efficaci di controllo attivo; senza parlare della praticamente inesistente possibilità di accedere pubblicamente a tali comunque limitate informazioni.

## **Il controllo Parlamentare**

E' emersa dunque la necessità di introdurre strumenti di forte **controllo parlamentare** -come l'istituzione di una **Commissione permanente di vigilanza**, cui faccia direttamente riferimento uno specifico strumento tecnico di **valutazione esterna** delle attività di cooperazione. Allo stesso modo dovrebbero essere promossi strumenti che da un lato avvicinino i cittadini all'attività di cooperazione e dall'altro ne favoriscano il controllo sull'uso specifico dei fondi pubblici.

Nella proposta degli operatori sarebbe dunque il Consiglio dei Ministri a formulare gli indirizzi politici della Cooperazione allo sviluppo mentre, dopo averli approvati, il Parlamento dovrebbe vigilare sulla loro applicazione, così come sull'intera attività di cooperazione allo sviluppo.

## **Il momento programmatico ed operativo**

Per quanto concerne la messa in atto di tali indirizzi, dall'esperienza, è emersa forte la necessità di una chiara delimitazione tra il momento di traduzione degli orientamenti politici (elaborati -nella nostra ipotesi- in sede di Consiglio dei Ministri) in indicazioni programmatiche-operative, quello negoziale relativo alle scelte di cooperazione e quello tecnico. I tre momenti, necessariamente autonomi nelle loro valutazioni, al fine di evitare i pericolosi sconfinamenti cui abbiamo assistito nel passato e cui ancora assistiamo, sono però tra loro complementari e dovrebbero in tal senso poter interagire agilmente. Ne consegue che essi dovrebbero essere opportunamente collocati nella medesima struttura, seppure nettamente distinti in separate aree organizzative.

Ove si voglia tener conto delle riflessioni sopra esposte, la soluzione in principio più adatta sarebbe probabilmente quella di riformare il Ministero degli affari esteri sul modello dei Ministeri Esteri degli altri Paesi moderni, identificando delle direzioni geografiche -

invece di quelle tematiche attualmente esistenti- e strutturando al loro interno, in particolare in quella o in quelle direzioni che fanno riferimento al Sud del mondo, le tre aree organizzative relative al momento di traduzione degli orientamenti politici in indicazioni programmatiche-operative, al momento negoziale e a quello tecnico, portando contestualmente l'intero Ministero ad un accettabile livello di capacità manageriale e amministrativa.

In alternativa ad un simile progetto che, già da tempo in discussione, ha sempre incontrato forti resistenze internamente alla Farnesina, nel rispetto dei principi su esposti, il problema non può essere risolto isolando fuori dal Ministero degli affari esteri la sola fase esecutiva, come ad esempio nella "proposta Martino" (creazione di una Fondazione per l'esecuzione degli interventi) o in altre ipotesi del passato (Agenzia di tipo esecutivo). Andrebbe piuttosto creato un apposito **Ente per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo** (EAPS) che integri al proprio interno -garantendone le rispettive autonomie- i suddetti tre momenti, che sia **dotato di proprie rappresentanze nei principali Paesi o aree di intervento**, e che **risponda direttamente al Consiglio dei Ministri e al Parlamento** della propria attività.

Va chiarito che, il momento negoziale cui qui si fa riferimento, dovrà rimanere nettamente distinto dal ruolo istituzionale che il Ministero degli affari esteri dovrà continuare a svolgere attraverso le Ambasciate nei PVS. Il Ministero, con scadenze pluriennali, negozierà e stipulerà con i governi di quei Paesi degli Accordi Quadro delle relazioni tra l'Italia e quei Paesi, nel cui ambito l'EAPS dovrà poi autonomamente definire e gestire l'intervento complessivo di cooperazione ed i progetti che ne derivino.

Onde accentuare l'attenzione alle peculiarità delle aree di intervento e massimizzare sinergismi e logica complessiva tra le iniziative, tutti i settori e le attività, attualmente in buona parte collocati in cosiddetti "Uffici tematici", scollegati tra loro e dalle strutture territoriali, dovrebbero essere ricondotti alla organizzazione di tipo geografico che dovrebbe caratterizzare l'Ente.

Come vedremo, esiste un crescente dibattito sulla cosiddetta "Cooperazione Decentrata" e quindi sul ruolo di enti e realtà locali e quello di coordinamento e promozione delle Regioni.

Dal dibattito in corso emerge, in maniera determinante, che deve essere stabilito un collegamento significativo tra l'EAPS e le realtà locali e sociali coinvolte nelle attività di cooperazione. In tal senso si immagina che il Consiglio di Amministrazione possa essere affiancato da una **Commissione per le Associazioni di cooperazione e solidarietà internazionale** e da una **Commissione per la cooperazione decentrata**.

La riflessione sui tempi dello sviluppo e la necessità di poter contare su elementi economici certi nella programmazione da effettuare congiuntamente ai Paesi con cui si coopera, rende necessario introdurre **per l'APS un meccanismo di stanziamento su base quinquennale e certa**. In tal senso si è giunti a proporre la costituzione di un apposito **"Fondo per l'APS"**, da ricostituire su base quinquennale, tenuto conto delle attività e dei risultati conseguiti nel quinquennio precedente.

Al fine di garantire una omogenea gestione dei finanziamenti, evitando da un lato gli scollegamenti tra differenti forme di finanziamento e dall'altro la totale perdita di controllo sull'utilizzo dei fondi che hanno fin qui consentito le maggiori perversioni, si propone la creazione di un apposito **"Istituto di Credito per l'APS"** per la gestione finanziaria di tutti i fondi dell'Aiuto pubblico allo Sviluppo.

Per quanto concerne la politica del personale, nell'ambito della Cooperazione allo Sviluppo dovrebbero essere individuati dei meccanismi che, pur mantenendo la massima flessibilità contrattuale, consentano di individuare una carriera strutturata, che incentivi motivazione, competenza (ivi inclusa l'esperienza sul campo) e professionalità a tutti i livelli, senza ruoli precostituiti. In tal senso si pensa di verificare la possibilità di potersi

ispirare -dopo un'attenta verifica di quelle esperienze- a modelli internazionali quali quelli utilizzati a livello dell'Unione Europea o del sistema delle Nazioni Unite. Fondamentale appare prevedere idonee strategie per la formazione continua e l'aggiornamento degli operatori di cooperazione.

## **La trasparenza**

Al fine di garantire la massima trasparenza dell'attività di cooperazione sarà indispensabile assicurare ad ogni livello la chiara individuazione di competenze e responsabilità.

Allo stesso modo, non si potrà più prescindere da un'organica e dettagliata definizione delle procedure, che -per evitare nuove prolungate e pericolose fasi di transizione- dovranno essere in gran parte elaborate contestualmente alla definizione del nuovo assetto dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, dovranno essere di facile ed immediata consultazione e di universale comprensione.

Dovrà essere garantita la corretta e completa informazione agli operatori di cooperazione -interni ed esterni all'EAPS- e al pubblico sulle attività di cooperazione. In tal senso dovrebbe essere previsto nell'ambito dell'EAPS, un'idoneo ufficio incaricato dei servizi di informazione interna e al pubblico, documentazione e banca dati, cui siano collegati in rete tutti gli uffici dell' "Ente per l'APS" e che risulti accessibile pubblicamente per via telematica. L'Ufficio dovrà inoltre assicurare agli uffici dell' "EAPS" l'accesso in rete ai principali sistemi informativi nel settore della cooperazione internazionale e dello sviluppo.

Tutte le iniziative di cooperazione dovranno essere soggette alla valutazione interna *ex-ante* ed *ex-post* da parte di un'apposito nucleo di valutazione tecnica rispondente direttamente al Consiglio di amministrazione, ma costituito da tecnici diversi a rotazione con incompatibilità dell'incarico con attività di gestione delle iniziative.

Tutti gli atti del Consiglio di amministrazione e quelli del suo nucleo di valutazione tecnica dovranno essere resi pubblici dandone notizia mediante apposito bollettino a stampa. Le medesime informazioni dovranno poter essere universalmente accessibili per via telematica e televisiva (televideo).

Dell'attività di cooperazione allo sviluppo, e ove ritenuto opportuno di singole iniziative, dovrà essere assicurata la valutazione esterna (indipendente). Questa come già accennato si propone venga affidata all'Unità di valutazione esterna facente capo alla Commissione parlamentare di vigilanza.

Infine dovranno essere individuati i criteri di presentazione delle relazioni annuali al Parlamento, cui gli estensori si dovranno strettamente attenere, al fine di assicurare l'uniformità nella presentazione e nella qualità delle informazioni.

## **La partecipazione sociale e la Cooperazione decentrata**

Dall'esperienza non governativa di cooperazione e solidarietà internazionale, attuata in questi anni in larga misura anche al di fuori del ristretto ambito della legge n.49/87, nonché dalle più recenti esperienze di cooperazione orizzontale e decentrata, considerata anche la necessità di promuovere con maggiore intensità l'educazione alla mondialità, è

emersa la volontà di assicurare la massima partecipazione sociale alle attività di cooperazione allo sviluppo.

In tal senso si ritiene opportuno superare il tradizionale concetto di idoneità che ha fin qui limitato l'accesso ai finanziamenti pubblici per iniziative di cooperazione e solidarietà internazionale ad un ristretto numero di soggetti -senza peraltro aggiungere, di per sé, garanzie sulla qualità di quegli enti esecutori- per individuare, piuttosto, meccanismi che ispirandosi alla normativa europea in materia, permettano di centrare maggiormente l'attenzione sulla qualità dei progetti e dei processi di sviluppo che le associazioni di cooperazione e solidarietà internazionale intendano attivare (ad esempio tramite "block grants").

Laddove nell'ambito della programmazione pluriennale, integrata ai piani di sviluppo nazionali e locali dei paesi e delle aree in cui si interviene, siano stati individuati interventi per i quali risulti opportuno l'affidamento ad Associazioni di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale, con oneri interamente a carico dell'APS, ciò dovrà avvenire d'accordo a ben identificati criteri e trasparenti procedure di selezione.

Dovrà essere previsto il riconoscimento -per i benefici di legge (ad esempio aspettativa, sostituzione del servizio militare, etc.)- dell'attività svolta dal personale operante in loco nell'ambito di iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà realizzate da quelle associazioni, comunque finanziate, purchè per le finalità e d'accordo ai vincoli della legge.

Dovrà essere valorizzato ed incentivato il volontariato sia a sostegno delle attività di promozione in Italia, sia quello svolto nei PVS. Entrambi devono poter essere riconosciuti ai fini della sostituzione del servizio militare e non essere -a tal fine- di durata superiore.

Per la promozione e la realizzazione di iniziative di cooperazione, governativa e non governativa, realizzate sia da enti esecutori *profit* come da quelli *non profit*, appare di estrema rilevanza favorire la partecipazione e l'iniziativa di cittadini immigrati dal Sud del mondo e delle loro associazioni, autonomamente o in consorzio con organizzazioni italiane.

In tal senso la nuova legislazione dovrà promuovere la capacità di progettazione di cittadini immigrati per iniziative di sviluppo locale nelle loro zone di provenienza, di cui essi stessi possano poi gestire la realizzazione finanziata almeno in parte con fondi dell'APS. L'inserimento di tali iniziative in un più articolato quadro di cooperazione decentrata, ne potrebbe meglio garantire il necessario sostegno nella fase di avvio e favorire il consolidamento delle relazioni tra le regioni interessate in Italia e nei paesi di origine dell'emigrazione.

Benchè il Legislatore -con la Legge n.49/87- avesse indicato le Regioni e gli Enti locali come soggetti di cooperazione, quell'indicazione è stata del tutto trascurata. Al di là delle molteplici esperienze di solidarietà e cooperazione realizzate autonomamente e fuori dal contesto della Legge n.49/87 da singole Regioni ed Enti locali, oggi si stanno approfondendo da più parti i modi ed il possibile ruolo della Cooperazione decentrata (tra realtà locali) e orizzontale (tra realtà istituzionali o settoriali omologhe), nonché le diverse forme di integrazione tra queste e la più diffusa azione dell'associazionismo.

Dovranno essere in ogni caso previsti ampi spazi di autonomia Regionale e locale nella individuazione di iniziative di cooperazione decentrata, salvaguardando la necessità di un forte coordinamento a tutti i livelli e prevedendo l'adeguato inserimento dei programmi di cooperazione decentrata nella programmazione attuata congiuntamente ai PVS, tenuto conto che la Cooperazione decentrata, mentre costituisce certamente un ulteriore, prezioso strumento per la valorizzazione di molte risorse altrimenti di difficile utilizzazione, non può in nessun caso sostituirsi ad una organica politica estera con i paesi del Sud del mondo, ovvero ad una articolata politica nazionale di cooperazione.

Fin qui alcuni degli aspetti emersi dal dibattito promosso dall' AdOCS. Molto resta ancora da fare affinché ne emerga una vera e propria proposta di legge degli operatori, che possa essere ripresa nelle sedi istituzionali appropriate. Purtroppo, sono certo che le forze politiche democratiche sapranno comunque valorizzare il difficile esercizio di partecipazione che la nostra Associazione ha voluto promuovere.