

Cooperazione internazionale allo sviluppo, Agenda 2030, migrazioni

L'articolo analizza due questioni globali che interpellano oggi la cooperazione internazionale: l'Agenda 2030 degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile adottata dalle Nazioni Unite nel settembre del 2015 e il dibattito sulle migrazioni

DOI 10.12910/EAI2018-057

di **Paolo Dieci** e **Giordana Francia**, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)

La cooperazione internazionale rappresenta parte integrante della politica estera del nostro Paese fin dal 1987. Alla base di questo legame vi sono soprattutto due considerazioni. La prima è che la costruzione di un ordine mondiale più equo e stabile non può prescindere dall'eliminazione delle forme più estreme di povertà e privazione di diritti individuali e collettivi. È impensabile, in altre parole, in tante aree del mondo, un'azione efficace di prevenzione e risoluzione dei conflitti che faccia esclusivo affidamento sugli strumenti del dialogo politico e della diplomazia, in assenza di strumenti finanziari e operativi tramite i quali sostenere la riabilitazione del tessuto sociale, il funzionamento dei servi-

zi di base, la ripresa economica. Un caso al riguardo emblematico è quello della Somalia, per molti aspetti lo stato più fragile del pianeta, dove gli strumenti dell'azione diplomatica, del *peace building* e dell'intervento di cooperazione devono concorrere, ognuno con la sua specificità, ai comuni obiettivi di favorire la ricomposizione del tessuto sociale, promuovere la pacificazione, sottrarre alla fame e alla vulnerabilità estrema milioni di persone. La seconda considerazione è che la cooperazione internazionale può assolvere la funzione di avvicinare società e territori, in un'ottica di reciprocità di interessi e condivisione di obiettivi. Un progetto di cooperazione può divenire – e in molti casi concretamente avviene – un catalizzatore di sinergie

tra territori, amministrazioni locali, imprese, dare vita a relazioni stabili nel tempo, in un contesto economico mondiale globalizzato. Alla luce di queste riflessioni si comprende come gli stanziamenti finanziari per la cooperazione internazionale non rappresentino solo impegni solidali verso comunità e paesi poveri, ma anche investimenti sul presente e sul futuro delle nostre stesse società.

La cooperazione internazionale allo sviluppo nel quadro dell'Agenda 2030

Da un approccio solidaristico a un approccio universalistico

Il passaggio, ratificato dalle Nazioni Unite nel settembre del 2015, dall'A-



genda 2000 – 2015 dei *Millennium Development Goals* (MDGs) a quella 2016 – 2030 dei *Sustainable Development Goals* (SDGs)[1] “toglie dal trono” la cooperazione internazionale ma al tempo stesso ne accresce le responsabilità. La “toglie dal trono” nel senso che la nuova agenda non è più esclusivamente pensata per

orientare l'aiuto pubblico allo sviluppo. Se si analizzano gli otto MDGs ci si rende conto del fatto che nei paesi più ricchi del mondo questi erano già sostanzialmente acquisiti nel 2000, mentre rappresentavano – e tuttora in molti casi rappresentano – mete ambiziose per molti paesi poveri. In Italia l'Agenda degli MDGs è stata

assunta come orizzonte strategico ed operativo solo dall'allora Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, con scarse implicazioni per ogni altra istanza pubblica istituzionale. L'Agenda 2030, anche grazie alla pressione esercitata dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

Universalità e cambiamento di mentalità nell'Agenda 2030

L'Agenda 2030 ha un carattere universalistico per due ragioni. Una è che tutti i paesi del mondo sono chiamati a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile sui piani interno ed internazionale. L'altra ragione risiede nel fatto che l'attuazione dell'Agenda 2030 richiede la mobilitazione di tutte le componenti della società, dalle imprese ai governi, dalle organizzazioni della società civile ai singoli cittadini, “i quali sono anche consumatori, educatori, elettori” (Giovannini, “L'utopia sostenibile”, 2018) [4]. L'impegno attivo di tutte le componenti della società e la visione integrata delle grandi questioni globali contemporanee, dalle migrazioni al cambiamento climatico, richiedono un cambiamento di mentalità. Il target 4.7 indica “entro il 2030, assicurarsi che tutti gli studenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie

per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l'altro, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile. Il target conferisce un ruolo centrale all'educazione allo sviluppo sostenibile e alla cittadinanza globale. Informare correttamente, sensibilizzare, educare, mobilitare, spiegare la complessità delle grandi questioni globali, inserire i temi della sostenibilità nei programmi scolastici e nell'educazione non formale rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo del cambiamento di mentalità, in assenza del quale è impensabile affermare modelli di sviluppo sostenibile. Il cambiamento di mentalità è forse il tema più complesso da risolvere tra quelli associati all'Agenda 2030, ma costituisce una vera e propria pre-condizione per il suo successo.

– AsviS è coordinata, sul piano istituzionale, dalla Presidenza del Consiglio, a conferma della sua dimensione olistica e del suo rilievo per ogni sfera della politica pubblica, interna ed internazionale. L'agenda 2000 - 2015 si era ispirata a un approccio solidaristico, sulla scia del Rapporto di Willy Brandt "Nord Sud" [2] di 20 anni prima. Al centro vi era la responsabilità dei paesi ricchi nei confronti di quelli poveri e l'aiuto pubblico allo sviluppo, soprattutto canalizzato nella forma del *budget support*, era visto come lo strumento principale per la fuoriuscita dalla povertà. Quest'aspirazione era stata espressa, tra gli altri, da uno dei massimi artefici della strategia degli obiettivi del millennio, Jeffrey Sachs, che nel libro *The End of Poverty* [3]) aveva sostenuto che tramite l'allineamento degli aiuti e il mantenimento degli impegni assunti dai governi dei paesi OCSE sarebbe stato possibile tradurre in concreto l'utopia di un mondo privo di povertà estrema nel giro di una generazione. L'Agenda 2030 non elimina la dimensione "solidale" ma al tempo stesso propone impegni programmatici per ogni paese del mondo, quindi anche per i paesi a reddito alto e medio. L'ambizione non è più solo quella di eliminare la povertà estrema ma anche di ridurre significativamente, ovunque, ogni forma di povertà. Se andiamo ad analizzare i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ci rendiamo conto di questo cambiamento di prospettiva. Ci soffermiamo solo su due obiettivi, tra loro collegati. Il primo: *End poverty in all its forms, everywhere*, quindi non solo la povertà estrema e non solo nei paesi poveri ma anche in quelli a reddito medio – alto; e il decimo: *Reduce inequalities within and among countries*. Nella strategia degli MDGs il focus era soprattutto sulla riduzione delle disuguaglianze tra pa-

esi; in questo caso invece anche sulle disuguaglianze all'interno dei paesi, anche nelle nostre società europee.

Disuguaglianza, esclusione sociale, resilienza

Nello spirito dell'Agenda 2030 l'aiuto pubblico allo sviluppo diviene uno strumento concreto finalizzato verso alcuni obiettivi strategici: ridurre le disuguaglianze – tra le quali quelle associate al genere –, favorire l'inclusione sociale, ridurre la vulnerabilità e rafforzare la resilienza. Il quadro concettuale per questi obiettivi si trova nel rapporto del 2014 dell'UNDP [5]. Il rapporto definisce l'esclusione sociale "l'assenza di opportunità di inserimento attivo nella società, in ragione della marginalità istituzionale, dell'appartenenza a gruppi vulnerabili, dello stato di disabilità o di altro fattore – culturale, sociale, economico, politico – disabilitante". La vulnerabilità, sebbene quasi sempre associata a povertà, non ne è sinonimo: è la condizione di chi è strutturalmente a rischio di perdere ogni possibilità di inclusione. È il caso, in molti paesi africani, delle comunità pastorali, esclusivamente dipendenti dall'allevamento, in zone ciclicamente colpite dalla siccità. Resilienza è un concetto applicabile a varie discipline; nel contesto della cooperazione internazionale indica tre livelli di risposta alle crisi: la mitigazione, tramite l'aiuto umanitario in contesti di emergenza, la riabilitazione, favorendo la ricomposizione dei tessuti sociali e produttivi in contesti nei quali questi sono stati distrutti, la trasformazione, cioè l'attivazione di nuovi modelli di sviluppo, tramite la diversificazione del tessuto produttivo attraverso investimenti mirati nel capitale umano e infrastrutturale. Nell'ottica dell'Agenda 2030

l'aiuto allo sviluppo è posto dinanzi alla sfida del cambiamento e della trasformazione; in una parola: della sostenibilità.

La necessità di un sistema di governance internazionale

L'Agenda 2030 richiama in maniera molto più forte della precedente alla necessità di un sistema di *governance* multilaterale. Gli MDGs si ispiravano alla logica dell'allineamento e al principio della *ownership*, vale a dire all'idea che si stabilissero obiettivi e *target* condivisi lasciando poi ad ogni stato il compito di perseguirli. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile, o almeno alcuni di essi (ad esempio quelli che si riferiscono alla protezione delle risorse naturali e all'affermazione del diritto internazionale), non possono prescindere da strategie coordinate in sede multilaterale. Per fare un esempio concreto: nessuno stato, soprattutto se non è la Cina o l'India, può, da solo, significativamente impattare sul contrasto ai cambiamenti climatici, né tanto meno sulla conservazione delle risorse marine e degli oceani. Un *target* determinante per il successo degli SDGs è indubbiamente il terzo dell'obiettivo 16: "Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti". Alla capacità della comunità internazionale di tradurlo dalla carta alla realtà è legata la credibilità stessa dell'agenda, soprattutto agli occhi di chi paga prezzi altissimi alla mancanza di strumenti di affermazione del diritto internazionale. Cosa rappresenta oggi, per la martoriata popolazione civile siriana, l'agenda globale? Il già citato Jeffrey Sachs ha sostenuto che il grande assente del mondo contemporaneo è il diritto internazionale, a

causa della mancanza di meccanismi di monitoraggio e sanzionatori effettivamente condivisi. Siamo d'accordo con lui. Questo cambiamento di prospettiva si impone dunque alla luce delle sfide globali ma l'esito di questa sfida appare oggi segnato dall'incertezza, perché la necessità di rafforzare gli strumenti di *governance* multilaterale si manifesta in un periodo storico nel quale questi appaiono particolarmente deboli, poco incisivi. Non solo le Nazioni Unite, anche un'entità sovranazionale come l'Unione Europea appare oggi assai meno coesa di quanto non lo sia stata negli anni Novanta dello scorso secolo.

Cooperazione internazionale e migrazioni

I flussi migratori hanno monopolizzato il dibattito politico degli ultimi anni. In poche occasioni come in questa si sovrappongono realtà e percezioni, tanto da spingere alcuni ad alimentare l'evocazione di possibili "invasioni" territoriali del tutto lontane dalla realtà. In un clima culturale e politico nel quale il disagio e la perdita di sicurezza vengono – a nostro parere del tutto

arbitrariamente – in gran parte associati alle migrazioni, la cooperazione internazionale corre un rischio: quello cioè di essere primariamente concepita come strumento di "blocco" dei flussi migratori. La retorica dell'"aiutiamoli a casa loro", del resto, fa perno proprio su questa motivazione: rendere i paesi di origine dei flussi posti migliori nei quali vivere scongiurando così l'esodo verso i nostri paesi. A noi pare che il binomio cooperazione – migrazioni vada articolato in modo più complesso. Se la cooperazione internazionale è parte integrante della politica estera e se quest'ultima si pone la finalità di concorrere a un ordine mondiale più equo e sostenibile, non è concepibile sottrarsi ad un'analisi in profondità delle cause delle migrazioni irregolari e a rischio, da rintracciare nell'assenza di diritti. Ci riferiamo ad almeno quattro grandi diritti negati: quello alla mobilità sicura e regolare, che può alimentare movimenti migratori circolari; quello a vivere in sicurezza nel proprio paese, senza essere esposti a catastrofi naturali indotte anche dai cambiamenti climatici e a persecuzioni; quello a una corretta informazione sui rischi e le opportunità del progetto migratorio;

quello al reddito, alla mobilità sociale e all'inclusione. L'agenda della cooperazione internazionale, in riferimento al tema "migrazioni" non può prescindere dallo sforzo di dare risposte a questi diritti oggi negati e il suo successo potrà misurarsi in non meno di un decennio; è un'agenda che non può dipendere dai cicli elettorali europei e nord americani. È soprattutto un'agenda che non può cedere a compromessi inaccettabili, che invece di sostenere i quattro diritti negati ne negano drammaticamente un quinto, quello alla protezione e alla sicurezza nei paesi di transito. Il pensiero va naturalmente al riguardo alla Libia e alle terribili testimonianze sui trattamenti disumani ai quali sono sottoposti i migranti giunti dall'Africa Sub Sahariana in quel paese privo di credibili istituzioni statuali. La cooperazione internazionale può concorrere, nei tempi lunghi, a mitigare la spinta migratoria, ma appunto nei tempi lunghi e nel quadro di una strategia orientata verso l'affermazione dei diritti, non certo verso la loro negazione.

Per saperne di più:
www.sviluppodeipopoli.org

BIBLIOGRAFIA

1. UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, pagg. 1-35, UN
2. W. Brandt (1980), *Rapporto Brandt Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza. Rapporto della Commissione indipendente sui problemi dello sviluppo internazionale*, pagg. 1-380, Mondadori
3. J. Sachs (2005), *The end of Poverty. Economic Possibilities for our time*, pagg. 1-480, Penguin Press
4. E. Giovannini (2018), *L'Utopia Sostenibile*, pagg. 3-160, Laterza, Bari - Roma
5. UNDP (2014), *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, pagg. 1-226, UNDP