

Università degli Studi di Milano, 13 Ottobre 2016 – Convegno sulla Cooperazione Sanitaria in Africa “Siamo periferie del mondo” organizzato dall’Organizzazione World Friends

La sfida dei Sustainable Development Goals (SDGs) per le Organizzazioni non Governative (ONG)

Paolo Dieci, Presidente di Link 2007 Cooperazione in Rete

1. Identificazione di tre differenze di fondo tra l’agenda 2000 – 2015 e quella 2015 – 2030

Una **prima differenza** risiede nel fatto che l’agenda 2000 - 2015 dei *Millennium Development Goals* (MDGs) si era ispirata quasi esclusivamente ad un approccio solidaristico, sulla scia del Rapporto di Willy Brand “Nord Sud” 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.

Gli 8 obiettivi del millennio riguardavano quasi esclusivamente i paesi più poveri e a reddito medio basso e le principali pre-condizioni per il loro successo erano considerate la prevedibilità degli aiuti, il rispetto degli impegni assunti dai governi dei paesi donatori e la *good governance* nei paesi beneficiari.

Questi concetti erano stati teorizzati da uno dei massimi artefici della strategia degli obiettivi del millennio, Jeffrey Sachs. Nel libro *The End of Poverty* (2005), Sachs 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.

Gli SDGs e l’impalcatura concettuale e programmatica della III conferenza sui finanziamenti per lo sviluppo di Addis Abeba del luglio 2015 pongono l’accento sul tema delle responsabilità condivise e propongono un’agenda globale per tutti, non solo per i paesi più poveri.

Se andiamo ad analizzare i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ci rendiamo conto anche dal punto di vista terminologico di questo cambiamento. 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 paesi; in questo caso invece anche, anzi direi soprattutto, sulle disuguaglianze all’interno dei paesi.

Si tratta di una finalità che si impone dall’analisi di quanto avvenuto negli ultimi 15 anni. Soffermandoci sull’Africa Sub Sahariana, il rapporto 2014 della Commissione Economica per l’Africa sullo stato di avanzamento degli MDGs (UNECA 2014) rileva che nonostante significativi progressi registrati in diversi paesi, sul piano globale il numero di persone che vive al di sotto della soglia di povertà estrema (1,25 \$ al giorno) è cresciuto nel continente da 290 milioni nel 1990 a 376 milioni nel 1999 a 414 milioni nel 2010. La percentuale di povertà assoluta del continente rispetto al pianeta si assesta nel 2010 al 34%, contro il 15% nel 1990. Anche un altro dato va evidenziato. Il numero di persone che vive sotto la soglia di povertà tende ad aumentare in paesi che registrano significativi tassi di crescita economica. Naturalmente questo dato è in sé abbastanza fisiologico se si considera la base di partenza da cui si registra la crescita ma è evidente che questa realtà, oltre a porre ovvi interrogativi di tipo etico, rappresenta una minaccia alla sostenibilità e alla stabilità sociale, istituzionale e politica.

E poi c'è un altro aspetto. La povertà e la disuguaglianza crescono anche qui da noi, nelle nostre società.

Dal 2008 a oggi, gli italiani che versano in povertà assoluta sono quasi raddoppiati fino ad arrivare a oltre 6 milioni, rappresentando quasi il 10% dell'intera popolazione. Secondo la Coldiretti sono 4 milioni gli italiani che chiedono un aiuto per mangiare. Per la Cia, la confederazione italiana degli agricoltori, le famiglie che hanno tagliato gli acquisti alimentari sono addirittura il 65% del totale.

E' da queste premesse che si rafforza la necessità strategica, per il mondo non governativo, di stabilire alleanze e collaborazioni con una vasta gamma di attori che puntano a definire e attuare anche in Italia una strategia di sviluppo sostenibile. E' per questo che Link 2007 ha aderito con entusiasmo all'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che ha recentemente presentato alla Camera dei Deputati il primo rapporto annuale, nel quale, in riferimento ad ognuno dei 17 obiettivi, si fa un bilancio dello stato dell'arte nel nostro paese.

Una **seconda differenza** è collegata alla prima. Mentre in sostanza la strategia dei MDGs faceva perno quasi solo sull'aiuto pubblico allo sviluppo, quella degli SDGs chiama in causa anche altri strumenti. Analizzando rapidamente gli Obiettivi del Millennio, non se ne trova uno che non sia stato oggetto negli ultimi 15 anni di programmi di cooperazione internazionale (sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, ridurre la mortalità materna, combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo).

La nuova agenda, partendo dal concetto di responsabilità condivise, non punta più solo o quasi sull'aiuto pubblico allo sviluppo e ad esempio pone molto l'accento sul tema della mobilitazione delle risorse domestiche, anche a partire dalla razionalizzazione dei sistemi fiscali. L'idea, per riassumerla in modo semplice, è questa: perché un ricco mozambicano non dovrebbe concorrere al sostentamento dell'istruzione di base a Maputo almeno in misura analoga ad un pari reddito canadese?

Passo alla **terza differenza**: la nuova agenda, soprattutto in riferimento ai 7 obiettivi su indicati, richiama in maniera molto più forte di prima alla necessità di un sistema di *governance* multilaterale. Mentre 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, 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. Qui c'è a mio parere una grande incognita di fronte a noi o, se vogliamo essere ottimisti, un terreno di lavoro comune tra società civili, governi, istituzioni accademiche e di ricerca: colmare il *gap* tra crescente richiesta di strumenti di *governance* multilaterali e crescente debolezza dell'attuale sistema multilaterale. Cito di nuovo Jeffrey Sachs che ha recentemente scritto che il grande assente del mondo contemporaneo è il diritto internazionale, a causa della mancanza di meccanismi di monitoraggio e sanzionatori effettivamente condivisi. E' un tema urgente perché in assenza di vincoli concreti all'azione degli stati e alla loro cooperazione una serie di obiettivi centrati su meccanismi sovranazionali rischiano di rimanere lettera morta. E' anche un tema al quale si lega la credibilità della nuova agenda. Una domanda: cosa rappresentano gli SDGs, oggi, per la popolazione di Aleppo, se la comunità internazionale appare ad essa impotente di fronte all'orrore e alla violenza?

2. Il ruolo del settore privato

La Conferenza di Addis Abeba sui finanziamenti per lo sviluppo del luglio 2015 ha ribadito un concetto già affermato in precedenti assisi internazionali e già ricordato: l'aiuto pubblico allo sviluppo rimane uno strumento essenziale nella lotta alla povertà, ma non sufficiente. Almeno altri due strumenti vanno assunti come prioritari: la mobilitazione delle risorse domestiche e il ruolo del settore privato *profit*.

Il coinvolgimento del settore privato nelle strategie di lotta alla povertà può avvenire e avviene secondo diverse modalità. Schematicamente si possono identificare tre ambiti: (a) la partecipazione di soggetti privati (imprese, fondazioni, istituzioni finanziarie) al finanziamento per lo sviluppo, indipendentemente dal loro

core business e sulla base di un approccio “filantropico”. E’ in questo ambito che operano, ad esempio, grandi soggetti privati quali la *Gates Foundation* e in Italia le fondazioni erogative; (b) l’imprenditoria sociale, che punta ad attuare strategie economicamente sostenibili per l’erogazione di servizi essenziali e che da decenni si sviluppa anche grazie al determinante ruolo di ONG internazionali e locali; (c) l’*inclusive business*, che qualifica l’operato di imprese che, perseguendo le loro finalità, cioè il profitto e l’apertura di nuovi mercati, impattano concretamente sulla riduzione della povertà in modo sostenibile e vengono percepite dalle comunità e dalle istituzioni locali come agenti di sviluppo.

Il dibattito internazionale si riferisce soprattutto a questo terzo ambito, laddove gli altri due sono da tempo attivi e non necessitano di ulteriori quadri legislativi e regolamentari.

Il concetto di *inclusive business* è stato codificato in seguito a diverse analisi empiriche sull’operato delle imprese in contesti di povertà e si può riassumere a partire dai seguenti parametri: (1) il processo di distribuzione dei benefici, quali posti di lavoro, contratti e progetti comunitari, è equo e trasparente ed è localmente percepito come tale; (2) il comportamento imprenditoriale è rispettoso e attento ai bisogni locali ed è localmente percepito come tale; (3) l’impresa assume tutte le misure possibili per assicurare livelli elevati di *accountability* in riferimento all’impatto sociale, economico ed ambientale della sua attività.

Tutti e tre i parametri richiamati riguardano due aspetti, ovverosia l’attività e le relative modalità di attuazione (“ciò che si fa e come”) e la percezione da parte dei contesti locali. Quest’ultimo aspetto, in concreto, si traduce nella messa in atto di meccanismi informativi e consultativi da parte dell’impresa, affinché questa non sia – né sia percepita come tale – un soggetto esterno con una sua agenda svincolata dalle dinamiche dello sviluppo locale, ma al contrario sia – e come tale sia percepita – un agente integrato nel contesto, di cui condivide la determinazione a mitigare e possibilmente eliminare la povertà. A ben vedere, in questo modo l’impresa *profit* è tenuta ad agire come da anni ormai si richiede alle ONG internazionali, alle quali, ad esempio, i principali donatori chiedono conto delle metodologie utilizzate per favorire la partecipazione degli attori locali alle scelte progettuali e il loro protagonismo nella valutazione di impatto del loro operato.

La Commissione Europea, nel quadro delle strategie di incentivazione della partecipazione del settore privato alle strategie di sviluppo, identifica il *blending* (letteralmente “mescolamento” o “armonizzazione”) come modalità innovativa di finanziamento per lo sviluppo, caratterizzata dalla combinazione tra il dono e risorse finanziarie aggiuntive, ad esempio prestiti e capitali di rischio. Gli obiettivi del *blending* sono generalmente due, tra loro peraltro associati. Da una parte incentivare investimenti privati in settori ed aree poco attraenti o a rischio sotto il profilo imprenditoriale; dall’altra accrescere i finanziamenti complessivi per la lotta alla povertà, facendo dell’aiuto pubblico allo sviluppo un fattore catalizzatore di altre risorse di origine privata e coniugando lotta alla povertà con sviluppo dell’impresa privata nei paesi in cui si interviene, favorendo l’occupazione. Tali obiettivi sono particolarmente enfatizzati nella programmazione 2014-2020. E’ anche in questa direzione che la Commissione Europea intende sviluppare il piano per gli investimenti esteri in Africa e nel Mediterraneo e Medio Oriente nell’ambito dell’Agenda sulle Migrazioni (COM 2016 385).

Gli argomenti a favore del *blending* nelle strategie di lotta alla povertà possono così essere sintetizzati: (a) possibilità di acquisire risorse aggiuntive rispetto a quelle pubbliche; (b) opportunità di accrescere la *ownership* dei governi dei paesi *partner* nei programmi di sviluppo, soprattutto nei casi nei quali questi partecipano direttamente ai finanziamenti; (c) sviluppo del settore privato in tali paesi e facilitazione dell’apertura di nuovi mercati e nuove relazioni imprenditoriali a livello locale e internazionale; (d) possibilità di accrescere l’efficacia dei programmi integrando la logica dell’aiuto allo sviluppo a quella dell’impresa e aumentando quindi il livello di sostenibilità dei programmi stessi.

Blending, partenariato *profit – no profit*, collegamento tra la logica dell’investimento e quella della lotta alla povertà sono stati tra i temi più evocati nella conferenza di Addis Abeba e anche in Italia, a partire dal varo della legge 125/2014, ci sono stati vari incontri di approfondimento e confronto tra ONG, imprese, associazioni di categoria, istituzioni.

E’ anche in questo caso una sfida aperta, perché è difficile ipotizzare il perseguimento dell’obiettivo “Promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e un lavoro dignitoso” senza il concorso determinante delle imprese e degli investimenti privati.

3. Vulnerabilità, esclusione sociale, resilienza: tre concetti chiave nella nuova agenda per lo sviluppo

L'aiuto non è sufficiente ma rimane indispensabile e deve essere sempre più selettivo: questo uno dei messaggi forti della nuova agenda e dei documenti che ne hanno preceduto l'adozione da parte delle Nazioni Unite. Un messaggio che facciamo nostro: l'aiuto va indirizzato soprattutto a coloro, persone, comunità, categorie che ne hanno più bisogno, evitando il rischio che le dinamiche di potere dei contesti locali finiscano con l'orientare i sostegni esterni verso gruppi già protetti e garantiti, a discapito di quelli più in difficoltà. I concetti di esclusione sociale, vulnerabilità e resilienza non sono nuovi ma nuova, anche in questo caso, è la rinnovata centralità ad essi attribuita nella cooperazione internazionale allo sviluppo.

Esclusione sociale e vulnerabilità non sono sinonimi di povertà e qualificano persone e categorie di persone a rischio. In concreto, per esclusione sociale si intende, utilizzando liberamente quanto formalizzato dal Rapporto UNDP del 2014: "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 categoria della vulnerabilità viene in questa sede letteralmente ripresa dal Rapporto UNDP del 2014, secondo il quale la vulnerabilità umana riguarda la "probabilità che vengano erosi i risultati (di benessere, integrazione, ecc.) acquisiti. Una persona o una comunità sono vulnerabili quando per ragioni naturali, sociali, politiche, economiche, vi è un alto rischio di prossime deteriorazioni della propria esistenza e della propria capacità di autonomia". Naturalmente il Rapporto sottolinea che un certo livello di rischio è sempre presente in ogni contesto; tuttavia esistono situazioni dove il rischio è più forte ed esteso. Se osserviamo ad esempio il tragico impatto umanitario dell'uragano Matthew ad Haiti non possiamo non cogliere la strutturale vulnerabilità di questo paese, dove povertà, debolezza dei sistemi di allerta e primo soccorso, fragilità del tessuto istituzionale hanno terribilmente amplificato l'effetto dell'uragano stesso.

La resilienza è il contrario della vulnerabilità e la risposta ad essa. Essa riguarda il rafforzamento delle capacità di adattamento in contesti critici. Le ONG di Link 2007 realizzano molti progetti di sviluppo che assumono al loro centro il tema della resilienza, così definita dalla Commissione Europea: "la capacità di un individuo, un'unità familiare, un paese o una regione di resistere, adattarsi ed efficacemente ristabilirsi in seguito ad uno stress e uno *shock*"¹.

Penso che su questi temi si misurerà negli anni a venire la credibilità della cooperazione internazionale, in particolare di quella non governativa.

¹ Vedi <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp251972.pdf>