

FORUM COOPERAZIONE 2012 - Gruppo 10

TEMA: Valutare e comunicare i risultati: efficacia e trasparenza

Parole chiave della discussione: accountability, ownership, media, opinione pubblica, istituzioni, educazione, interdipendenza, retroazione, ex post, impatto, rete, open data, social network

1. Stato dell'arte dell'Italia

La riflessione sullo stato della Cooperazione Italiana non può che partire dalla constatazione della crisi di un sistema chiamato oggi a confrontarsi con scenari e dinamiche in profonda, rapida e a volte drammatica, trasformazione. Pur immersi in questa crisi, vediamo nel cambiamento un'opportunità di crescita straordinaria che sfida, ancora una volta nella storia, la capacità del sistema Italia di sapersi interrogare, mettere in discussione, ridefinire, tramite l'utilizzo creativo delle proprie risorse migliori, innanzitutto di pensiero, ma anche di azione e, prima ancora, di valori e ideali.

Il primo sforzo necessario è di ampliare le definizioni tradizionali, includendo nella Cooperazione Italiana tutte le esperienze dei diversi attori e, soprattutto, includendo nel sistema Italia anche la società in senso ampio. La Cooperazione è espressione di una società. Non possiamo nascondere come negli anni sia cresciuto lo iato tra **un'immagine riduttiva e sbagliata della cooperazione** (talora troppo pessimista, altre volte troppo fiduciosa) e il ruolo reale giocato dall'aiuto allo sviluppo nelle relazioni con gli altri paesi. In questo modo si è inibita la diffusione di forme di solidarietà e di coinvolgimento, quindi di sostegno critico e consapevole alle politiche di cooperazione. Occorrerebbe una diversa attenzione dei mezzi di comunicazione, della classe politica e dell'opinione pubblica per i piani e le attività di cooperazione dell'Italia.

La vera sfida per la cooperazione oggi è andare oltre la dinamica della relazione d'aiuto e trasformarsi in un impegno concreto nel costruire una nuova cittadinanza mondiale. Il coinvolgimento della società - e soprattutto dell'opinione pubblica - non può quindi prescindere dal tema dell'**Educazione alla Cittadinanza Globale** (ECG). L'ECG offre gli strumenti per compiere un percorso, a cominciare dalla scuola e dall'Università, partendo dalla consapevolezza di base delle priorità dello sviluppo internazionale e dello sviluppo umano sostenibile, e passando attraverso la comprensione delle cause e degli effetti delle questioni globali, per giungere all'impegno personale e all'azione informata.

La distanza tra Cooperazione e società si è nutrita anche di una diffusa sfiducia dell'opinione pubblica – problema non solo italiano, peraltro – che vede una complessiva mancanza di efficacia in decenni di erogazione di aiuti. Lo sforzo di **valutare** l'impatto delle proprie azioni trova quindi oggi una giustificazione più profonda nella necessità di **comunicare** alla società i risultati dei propri sforzi per creare un nuovo consenso sulla Cooperazione.

Valutare vuole dire “dare un giudizio” su qualcosa. L'esercizio della valutazione, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, è motivato dalla necessità di comprendere quando, come e perché funziona o non funziona l'aiuto; di giudicare se i progetti, i programmi, le politiche che abbiamo messo in campo abbiano realizzato gli “obiettivi di sviluppo”, che sono a monte di ogni intervento e di ogni investimento. Ma quale idea di sviluppo ci muove? Sulla base di quali presupposti teorici, di quali visioni del mondo diamo questo giudizio, cioè valutiamo le politiche, i programmi, i progetti di cooperazione? **Il legame tra esercizio della valutazione, ai diversi livelli, e obiettivi di sviluppo deve essere lucido.**

Negli ultimi venticinque anni il modo in cui la comunità internazionale intende lo sviluppo è molto cambiato. E' ormai riconosciuto che la crescita economica è un indicatore necessario ma non sufficiente a dare conto

dello sviluppo di un Paese, e che quando si tratta di sviluppo, si fa riferimento a un fenomeno multidimensionale. Ciò evidenzia la difficoltà di rappresentare lo sviluppo, di “catturarne” gli elementi e il movimento attraverso misure semplici. L’esercizio della valutazione degli interventi di cooperazione e la loro comunicazione implicano una chiarezza sui presupposti teorici dello sviluppo.

1.1 Valutazione

L’Italia non dispone di un sistema istituzionale di valutazione per la cooperazione, come evidenziato già nelle Peer Review OECD-DAC 2004 e 2009 dell’APS italiano. In risposta a queste raccomandazioni nel 2004 il MAE-DCGS ha proceduto all’elaborazione di Linee Guida ad hoc con relativo programma annuale delle valutazioni e – a seguito della riforma della struttura organizzativa del MAE del 2010 – ha istituito l’Ufficio IX “Valutazione in itinere ed ex post delle iniziative di cooperazione e retroazione dei risultati; visibilità dell’impegno italiano”.

A lato di queste iniziative istituzionali, molte ONG e agenzie di cooperazione internazionale, che operano nel quadro di progetti e programmi internazionali, sostenuti dall’Unione Europea, dalla Banca Mondiale e da altre organizzazioni internazionali, dispongono di politiche, metodologie e strumenti di valutazione, finalizzati nel loro insieme ad ottimizzare i benefici concreti delle risorse impiegate, migliorare le prestazioni di realizzazione, estrapolare “buone pratiche” replicabili ed estendibili. Esistono inoltre in Italia (e all’estero, tramite sinergie tra ONG e Università Italiane) strumenti formativi (Master, corsi universitari) molto centrati sul monitoraggio e la valutazione, che hanno acquisito negli anni una forte credibilità internazionale. Anche la Cooperazione decentrata si è impegnata nella messa a punto di strumenti innovativi per la valutazione, più funzionali alle iniziative di cooperazione territoriale e alle azioni di sviluppo reciproco.

Nonostante queste realtà, il “sistema Italia” appare carente in riferimento al tema della valutazione. Le positive esperienze esistenti sono scarsamente integrate tra loro e soprattutto è ancora da definire, sul piano istituzionale, una vera e propria “politica sulla valutazione” che ne definisca i compiti, chiarisca i percorsi attuativi, stabilisca metodologie standardizzate.

Gli stessi esercizi valutativi intrapresi dalla cooperazione bilaterale italiana appaiono spesso estemporanei, carenti di chiari riferimenti metodologici (termini di riferimento chiari, coinvolgimento degli *stakeholder*, previsione di meccanismi chiari e intersoggettivi di confronto sui risultati) e sembrano per lo più relegare il ruolo della valutazione a quello di un monitoraggio amministrativo. Si tende inoltre a privilegiare la valutazione “ex ante” e a ricorrere molto di rado a quella “ex post”. Si registra infine una scarsissima attitudine “istituzionale” a valutazioni “qualitative”. Ad esempio l’impatto sul territorio e le persone che lo abitano non viene quasi mai valutato se non in termini numerici (come le persone che accedono ad un determinato servizio o i beneficiari diretti e indiretti). Raramente le valutazioni vengono utilizzate per indirizzare le future programmazioni. Anche laddove vengano realizzate, le valutazioni “istituzionali” vengono raramente pubblicate e comunicate. Qualora lo siano, non si indirizzano ai paesi e alle persone destinatarie dei progetti

Su un piano più generale, inoltre, si registra il fatto che l’Italia è rimasta per molto tempo fuori da contesti internazionali nei quali le politiche e le pratiche di valutazione vengono discusse e sperimentate, quali, ad esempio, il DAC Network on Development Evaluation, con i suoi sotto-gruppi tematici.

1.2 Comunicazione

Per quanto riguarda la comunicazione, dal punto di vista programmatico, la DGCS ha formalizzato la propria strategia di comunicazione attraverso l’adozione, con Delibera del Comitato Direzionale n. 162 dell’8 novembre 2010, delle “Linee Guida Comunicazione: Comunicare la Cooperazione allo Sviluppo”; in detto documento vengono delineati (molto sommariamente) i motivi ispiratori, gli strumenti, gli obiettivi ed i

target di riferimento attorno ai quali deve costruirsi e dipanarsi ogni attività di divulgazione per una coerente ed efficace azione di comunicazione della Cooperazione Italiana.

La difficoltà di comunicare all'esterno i risultati e i contenuti delle attività di cooperazione internazionale è aggravata dalla **copertura minima che i media italiani** riservano agli esteri in generale e ai paesi "emergenti" in particolare. Il largo pubblico non ha quindi la possibilità di conoscere le tematiche connesse ai paesi e agli ambiti di intervento della cooperazione italiana e delle organizzazioni a vario titolo impegnate nel settore. Appare quindi estremamente difficile creare una "cultura" della solidarietà e della donazione responsabile nonché comunicare a un vasto pubblico le attività realizzate a fronte di determinati problemi, dando evidenza di come sono stati utilizzati i soldi dei contribuenti.

La cooperazione allo sviluppo, le crisi umanitarie e i contesti geopolitici che coinvolgono e determinano processi economici e sociali e ambientali interconnessi a livello planetario sono in Italia ancora ai margini dell'agenda dei media. La comunicazione esterna di quanto la cooperazione internazionale governativa e quella della società civile realizza e produce concretamente nel nostro paese e nei paesi partner così come le analisi, proposte e buone pratiche di sviluppo, difesa dei diritti umani, lotta alla povertà e protagonismo dei soggetti più deboli è **troppo spesso rivolta a un ristretto pubblico di esperti o di soggetti già sensibilizzati**, attraverso linguaggi e strumenti che non riescono a raggiungere efficacemente l'opinione pubblica.

Esiste però una "nuova e diffusa domanda" di informazione. A fronte di cambiamenti incessanti del panorama informativo dei social media e della crisi dei media mainstream, si consolida un pubblico attento, e interessato ai temi della politica estera e della cooperazione internazionale, come testimoniato dalla vivacità delle testate cartacee e online specializzate e dalle pochissime finestre informative e di approfondimento presenti nel palinsesto generalista.

L'evoluzione delle forme e dei modelli di cooperazione, le competenze di chi realizza oggi programmi di intervento e solidarietà, le innovazioni nei processi di dialogo e condivisione di strumenti con la società civile dei paesi partner non è stata accompagnata da una lettura e analisi trasversale dei fenomeni legati alla cooperazione italiana da parte delle istituzioni che permettesse di cogliere e diffondere il suo contributo per la democrazia, la sua credibilità in termini di trasparenza e efficacia, l'indispensabile aiuto negli scenari di crisi e conflitto.

2. Valore aggiunto dell'approccio italiano

Un elemento qualificante dell'approccio italiano è sicuramente il percorso intrapreso a livello istituzionale che, pur nelle carenze di cui si è detto, costituisce un'importante esperienza da valorizzare. Come riportato più sopra, con la riforma del MAE del 2010 è stato istituito presso la DGCS il nuovo Ufficio IX – Visibilità e Valutazione. Basandosi anche sull'esperienza acquisita nell'implementazione del primo Programma delle **Valutazioni**, e tenendo presente la centralità che una moderna funzione di valutazione, in linea con gli standard e le raccomandazioni elaborati in ambito OCSE/DAC e con le migliori pratiche dei principali Paesi donatori, riveste nell'ambito di un corretto ed efficace dispiegamento delle attività di Cooperazione allo Sviluppo dell'Italia, l'Ufficio IX della DGCS ha provveduto a identificare un insieme di iniziative su cui condurre un processo di valutazione. La Programmazione 2012 riguarda in particolare la cooperazione bilaterale; tuttavia nella stessa occasione si è insistito sull'opportunità di analizzare l'impatto della cooperazione multilaterale e ciò sarà oggetto di ulteriori approfondimenti.

Ancora, detta Programmazione è stata elaborata in consultazione con gli Uffici della DGCS e con l'Ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, ed in coerenza con le Linee Guida sulla Valutazione in itinere ed ex post approvate dal Comitato Direzionale nel giugno 2010, che stabiliscono

l'importanza di valutare gli interventi in un contesto mutato dove è prevalente una dimensione globale e di partenariato. Ciò comporta che l'esame di singole iniziative vada a informare "esercizi di valutazione più ampi, relativi a politiche, a strategie ed a strumenti di sviluppo svolti assieme alla comunità dei donatori e dei paesi partner" (cfr. Linee Guida, pag.4).

Riguardo alla Comunicazione, lo strumento più completo sulle attività istituzionali (e non) della Cooperazione è da 5 anni il **Portale Web** della Cooperazione Italiana e la sua Newsletter: realizzato in ambito Utc con la collaborazione di alcune Agenzie di stampa specializzate, che hanno permesso di garantire un'adeguata copertura mediatica delle principali iniziative che hanno visto coinvolta la Dgcs e le Ong italiane. Il Portale arriva in 136 Paesi del mondo, anche se per ora è pubblicato solo in lingua italiana. Importante anche il raccordo con le **Unità Tecniche Locali**, antenne della Cooperazione all'estero, che gestiscono in coordinamento con il Portale propri siti web per la comunicazione esterna, assicurando informazioni e visibilità sulle iniziative in corso nei diversi Paesi, anche con l'uso delle lingue locali.

Rilevante, ai fini comunicativi, **l'organizzazione di eventi** di notevole rilievo e impatto mediatico (ad esempio "I tesori nascosti: 10 anni di Italia in Afghanistan", al museo MAXXI, i filmati del "CinemArena" all'Auditorium di Roma e all'Università la Sapienza, il documentario "Matteo Ricci: Nel cuore della Cina" al Palazzo delle Esposizioni, il volume "L'Italia con l'Iraq") che, nel presentare alcune best practices della Cooperazione ad un pubblico più ampio dei soliti "addetti ai lavori", hanno valorizzato in modo particolarmente efficace l'apporto complessivo dell'aiuto italiano nei Pvs.

Dal punto di vista dell'**Educazione allo sviluppo**, per molti anni la DGCS ha finanziato costantemente numerose iniziative delle Ong, alcune di grande rilevanza e notevole impatto sul territorio. Negli ultimi anni, mentre a livello istituzionale i relativi finanziamenti alle Ong sono diminuiti drammaticamente, si è distinta **l'Università** italiana: che si è gradualmente attrezzata per offrire una formazione universitaria e post universitaria di qualità nel campo dello sviluppo e cooperazione. Dopo il primo Master in Cooperazione e Sviluppo nato all'Università di Pavia nel 1997, grazie alla collaborazione con tre ONG e con il MAE, molto altri ne sono seguiti. E sono nati, in diverse Università, corsi specifici sulla Cooperazione allo sviluppo, che oggi producono giovani formati e informati sui temi e sulle attività operative della Cooperazione. L'esperienza accademica italiana in questo settore è sicuramente uno dei punti di partenza più qualificanti per l'istituzione, prima ancora che di un sistema, di una vera cultura della cooperazione allo sviluppo.

3. Raccomandazioni specifiche

3.1 Valutazione

Raccomandazione 1. Rafforzamento sistema istituzionale esistente, in particolare il rafforzamento della Sezione Valutazione in seno all'Ufficio IX. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, idealmente, si dovrebbe arrivare a determinare una corrispondenza biunivoca, espressa in termini di percentuale, tra il budget complessivo destinato alle iniziative di cooperazione e quello attribuito alla valutazione di dette iniziative. Occorrerebbe strutturare maggiormente la fase di identificazione e programmazione delle iniziative da sottoporre a valutazione, con un più esteso coinvolgimento degli Uffici territoriali e tematici della DGCS nonché dell'Ufficio VIII, del Nucleo di Valutazione Tecnica e dell'Unità Tecnica Centrale. In questo modo, si riuscirebbe ad assicurare, da un lato, una più stretta corrispondenza dell'attività di valutazione con le priorità strategiche della DGCS, e dall'altro, una maggiore coerenza e "consequenzialità" tra la valutazione "ex ante" dei progetti e programmi di cooperazione con quella "in itinere" ed "ex post". Inoltre sarebbe opportuno pianificare un processo di revisione e aggiornamento delle Linee Guida sulla

Valutazione della DGCS e del Manuale Operativo¹, da realizzarsi con il coinvolgimento di tutti i possibili *stake-holder* (Uffici DGCS, NVT, UTC, Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, ONG, associazioni della società civile, esperti di valutazione, etc.), con la finalità di recepire le più recenti istanze sul tema della valutazione.

Un' ulteriore fonte per lo sviluppo di competenze utili alla valutazione è rappresentata dall'esperienza che hanno maturato le autorità italiane in altri settori dell'amministrazione. Ad esempio, nella valutazione delle politiche comunitarie, in particolare dei fondi strutturali. L'esame dei metodi impiegati e dei risultati ottenuti da quest'esperienza domestica ormai più che decennale di valutazione potrebbe fornire un utile punto di riferimento anche in merito al percorso da seguire per rafforzare e migliorare la valutazione della cooperazione italiana allo sviluppo. Questo processo di apprendimento e scambio inter-istituzionale di esperienze può rappresentare un primo passo concreto verso l'attuazione di un approccio mirato a costruire una base più solida per la valutazione della cooperazione allo sviluppo.

Raccomandazione 2. Migliore definizione di finalità e oggetto delle valutazioni. E' importante che la valutazione guardi all'impatto delle politiche e dei progetti che le sostengono sul cambiamento sostenibile – a lungo termine – delle condizioni di vita delle popolazioni beneficiarie, e identifichi le relazioni di causalità e i meccanismi attraverso cui tali politiche e i relativi progetti hanno influenzato il cambiamento. Per questo, specie nelle valutazioni di politiche e programmi complessi, dove molteplici sono i fattori che interagiscono e concorrono alla determinazione dei risultati e degli impatti, la valutazione dovrà basarsi su un approccio sistemico e usare metodi diversificati e integrati, dalle analisi statistiche, a quelle storico-politiche, alle inchieste partecipative, ecc.

Un impatto fondamentale che la valutazione deve verificare riguarda l'incremento delle capacità delle istituzioni e delle popolazioni beneficiarie, il loro *empowerment*, cioè la loro libertà effettiva di movimento, azione e trasformazione rispetto al contesto in cui operano e vivono. Si tratta quindi sempre di evidenziare l'impatto sullo sviluppo umano, che è premessa per ogni altro tipo di sviluppo. La valutazione diventa così anche una valutazione della relazione, imponendo di mettere a fuoco l'asimmetria che caratterizza il rapporto tra donatori e "paesi altri". E' perciò particolarmente importante distinguere i progetti e i programmi di aiuto rispetto alle politiche e ai processi reali, i cui protagonisti sono i governi e la società civile dei paesi interessati. Su questa distinzione si basano anche le nuove metodologie di valutazione del Budget Support sostenute dal DAC e dalla Commissione Europea.

In questo modo, la valutazione è guidata da una logica dei diritti, che mette in luce le opportunità reali che si creano nel rapporto di cooperazione per entrambe le parti, e gli strumenti di dialogo politico messi in atto per gestirle ed ampliarle, in un quadro di fiducia tra tutte le parti coinvolte, in cui la cooperazione internazionale diventa processo di mediazione e trasformazione sociale, tanto nel Sud quanto nel Nord del mondo.

Raccomandazione 3. Indirizzarsi verso una vera politica della valutazione. In una prospettiva più ampia, il "sistema della cooperazione italiana" dovrebbe dotarsi di una politica complessiva sulla valutazione conforme agli orientamenti fissati dal DAC, contenenti principi, criteri e standard di qualità a cui le politiche di valutazione degli stati membri devono ispirarsi². E' importante sostenere la formazione di solide capacità di valutazione tra gli attori della cooperazione italiana, indipendentemente dai livelli di risorse disponibili. Bisognerà rafforzare il coordinamento con il Network Valutazioni del DAC. L'Italia potrebbe ad esempio unire le forze con altri donatori per condurre valutazioni congiunte su aspetti particolarmente strategici della propria politica. E' tuttavia importante riconoscere che oggi più che mai il dibattito sullo sviluppo/lotta alla

¹ http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-06-17_LineeGuidaValutazione.pdf

² OECD DAC Network on Development Evaluation: *Evaluating Development Co-Operation Summary of Key Norms and Standards* - Second Edition 2010

povertà si estende ben al di là del ruolo degli aiuti dai “paesi ricchi” e sempre più vede protagonisti paesi/attori non attualmente membri dell’OCSE (ad esempio Cina e Brasile). Una voce e ruolo più influente dell’Italia in sedi quali il G8 e G20 – supportate da informazioni affidabili sull’efficacia delle politiche italiane – sarebbero dunque di particolare importanza strategica. Inoltre, sarà importante contribuire a iniziative recenti mirate a migliorare la qualità e rigore della valutazione della cooperazione fra cui si veda per esempio l’iniziativa 3iE che finanzia valutazioni di impatto supportate dal governo britannico, Banca Mondiale, e altri. Bisognerà in definitiva appoggiare il diffondersi di una cultura della valutazione nel mondo della cooperazione, compresi la definizione di orientamenti e il rafforzamento di legami con la ricerca; accelerare la formazione di capacità specifiche nelle strutture operative della cooperazione; stabilire e avviare un piano a breve e medio termine di valutazioni prioritarie, includendo diverse tipologie di programmi (As esempio il *Budget Support* o la cooperazione decentrata).

Raccomandazione 4. Appropriarsi del concetto di *accountability*. Preliminare alla definizione di un qualunque sistema di valutazione è comunque la necessità che l’Italia, le sue istituzioni, le sue ONG, gli enti locali, le imprese e in generale tutti i soggetti attivi nel campo della cooperazione internazionale, assumano come proprio impegno primario quello dell’*accountability*.

Accountability indica la responsabilità di ciò che si è fatto, il risponderne, il darne compiuta spiegazione, l’assumere le conseguenze dei propri comportamenti³. Si suggerisce in questa sede la definizione di Leif Wenar, secondo il quale *accountability* significa: a) obbligo di dimostrare che un’attività (un progetto, un programma) è stata condotta in accordo con determinate regole pre-definite e orientata al raggiungimento dei risultati dichiarati; b) obbligo di riportare correttamente il livello di conseguimento dei risultati.

Uno dei “problemi” della cooperazione internazionale – anche in questo caso non solo dell’Italia – è che la categoria dell’*accountability* tende a ridursi al rapporto tra agenzia e donatore, che rappresenta il soggetto istituzionale che “ha il potere” di pretenderla. Altri soggetti (l’opinione pubblica dei paesi donatori e di quelli beneficiari, le istituzioni politiche rappresentative, le società civili) hanno generalmente scarsa attenzione come se non risultasse determinante, per “chi fa cooperazione”, rendere ad esse conto. Per superare questo stato di cose, sulla scia di quanto già avvenuto in altri paesi, l’Italia (intesa come istituzioni e insieme dei soggetti attivi nel campo della cooperazione) dovrebbe dotarsi di una sua “**Carta sull’Accountability**”, che avrebbe un duplice significato: favorire una crescita culturale del sistema di cooperazione italiano; e accrescere la reputazione internazionale del sistema della cooperazione italiana.

Una pre-condizione per il rafforzamento dell’*accountability* è quella di considerare i percorsi di M&E come parti integrante dei progetti finanziati e distinguerli dagli audit finanziari. Occorre rafforzare e istituzionalizzare la volontà, l’attitudine e la capacità di comprendere l’effettivo impatto dei progetti sul campo e promuovere un apprendimento continuo sugli standard di intervento attraverso scambio di buone pratiche tra valutatori e operatori. Occorre anche rafforzare una cultura collaborativa e partecipativa, ad esempio promuovendo dinamiche di peer-review includendo gli operatori di una determinata organizzazione nella valutazione di altre. Occorre infine stabilire una “scala di *accountability*” che serva a certificare le organizzazioni, e quindi sia di stimolo ad adeguarsi in tempi rapidi agli standard internazionali.

A differenza di quanto avviene con una valutazione solo *results-oriented* quindi, ad essere valutati non devono essere soltanto i dati fattuali, ma anche le percezioni e le aspettative, gli effetti di cambiamento nella vita sociale e relazionale delle persone coinvolte, i risultati anche immateriali dell’impatto dei programmi e delle politiche di cooperazione allo sviluppo.

³ Tale assunzione di responsabilità richiede l’individuazione ed articolazione delle forme di partecipazione della cittadinanza, con riferimento a quello che attualmente si definisce “cittadinanza attiva” e la costruzione di ‘reti’ di contatti e condivisione.

In questo spazio si colloca la relazione di *accountability*, che, coinvolgendo l'opinione pubblica, le istituzioni e la società civile dei paesi partner, svela la dimensione "politica" della valutazione, mostrando come valutazione e comunicazione siano componenti interdipendenti e integrate di un medesimo processo.

3.2. Comunicazione

Rispetto alla comunicazione sui Paesi in via di sviluppo, va innanzitutto registrato un cambiamento epocale: a differenza di quando la cooperazione è iniziata e fino agli anni novanta, quando il Sud del mondo era ai margini dell'attenzione dell'opinione pubblica italiana ed europea, oggi l'opinione pubblica ha una sua percezione su paesi, eventi e fenomeni internazionali, siano essi i flussi migratori o le gravi crisi contemporanee (Siria, Afghanistan, Medio Oriente). Questo dato di fatto cambia molto la prospettiva di un lavoro di comunicazione: non c'è più l'obiettivo di rendere visibili questi paesi e i loro problemi, ma di provare a modificare l'immagine distorta che le persone ne hanno attraverso i mezzi di comunicazione di massa. E se è vero che per immagine di un soggetto si intende il complesso delle idee e delle valutazioni che gli interlocutori hanno di esso, soprattutto nel campo della comunicazione sociale, oggi occorre definire, prima, e comunicare bene, poi, l'**identità** del sistema della cooperazione italiana: chi siamo, come la pensiamo, cosa facciamo, a cosa miriamo e cosa abbiamo ottenuto.

Occorre chiarire il ruolo della comunicazione per lo sviluppo umano, far comprendere che si tratta di una "risorsa" fondamentale, una vera e propria materia prima che gioca un ruolo polivalente. Così come polivalenti sono gli attori della comunicazione nel sistema cooperazione: ministeri, parlamento, istituzioni nazionali e sovranazionali, società civile italiana e internazionale, cittadini, mezzi di informazione. Tutti questi soggetti sono destinatari e riceventi all'interno di un sistema di comunicazione sempre più interdipendente e mutevole.

Usiamo il termine in 3 sensi diversi:

- A. Verso l'Italia. Comunicare la cooperazione (ovvero il senso della cooperazione in un mondo interdipendente) ai paesi 'donatori': nello specifico, all'opinione pubblica e agli interlocutori istituzionali, politici e della società civile italiana.
- B. Verso i PVS. Comunicare la cooperazione (ovvero le ragioni e il senso dei programmi di cooperazione) ai paesi 'partner' (quelli che un tempo si chiamavano 'beneficiari'): nello specifico, all'opinione pubblica e agli interlocutori istituzionali, politici e della società civile dei paesi partner.
- C. Nello sviluppo. Cooperare nel campo della comunicazione: ovvero lavorare sul ruolo della comunicazione per lo sviluppo, sul contributo determinante dei media nella lotta alla povertà.

A. Comunicare verso l'Italia

Raccomandazione 5. Nel sistema-Italia, i donatori devono adottare un approccio più strategico e coerente in tutto il settore dei media. La comunicazione deve avere una sua precisa priorità nel sistema della cooperazione italiana, per trasmettere messaggi, per condividere politiche, per attivare un processo partecipativo sulle tematiche della cooperazione, per informare e coinvolgere i cittadini, per alimentare un democratico dibattito pubblico.

L'eliminazione della povertà estrema, il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e dei principi internazionali di efficacia degli aiuti implicano l'attivazione di un processo comunicativo sempre più globale e partecipato. Sarebbe miope pensare che questo possa esaurirsi nel mero trasferimento di contenuti, si tratta piuttosto di attivare una pratica dialogica tra i vari soggetti così che i significati possano circolare, esser scambiati, confrontati, verificati, modificati e condivisi. I significati - in tale modo - non saranno imposti né

percepiti come tali, ma saranno realmente condivisi con tutti gli attori sociali, individuali o collettivi, coinvolti nella comunicazione. Per attivare questo meccanismo virtuoso crediamo sia necessario investire anche nelle nuove tecnologie e dotarsi di strumenti innovativi che offrono opportunità solo pochi anni fa inimmaginabili per rendere più trasparenti le politiche di cooperazione adottate dai governi, le azioni di cooperazione realizzate dalle ONG. I donatori non devono sottovalutare il potenziale dei media nel contribuire allo sviluppo e alla *governance*⁴. E tutti gli attori politici devono riconoscere e sostenere il contributo potenzialmente determinante dei mass media alla riduzione della povertà, e alla promozione di una comune identità nazionale, facilitando la discussione intorno alle questioni attinenti alla *governance*.

Raccomandazione 6. Rafforzare il ruolo del servizio pubblico. E' necessario e prioritario che i mezzi di informazione siano chiamati a partecipare a questo processo attraverso un'informazione dedicata, richiamando l'attenzione dei cittadini su tematiche altrimenti sconosciute per ampie fette dell'opinione pubblica. Alcuni importanti modelli internazionali di informazione testimoniano non solo la spendibilità e appetibilità dei contenuti che afferiscono le relazioni e la politica internazionale, lo sviluppo umano e la lotta alla povertà e altro, ma anche le ricadute in termini di stimolo e crescita della partecipazione dell'opinione pubblica target rispetto agli stessi contenuti.

Prima preoccupazione dev'essere quella di **rafforzare gli strumenti dell'informazione istituzionale**, in primis del Portale web della Cooperazione, traducendolo in altre lingue per moltiplicarne la diffusione a livello internazionale, e aumentandone l'interattività con aperture verso i social network e i sistemi open source; **promuovere il servizio pubblico** (*Public Broadcasting Service*) e creare l'ambiente legislativo e di regolamentazione per garantire l'indipendenza dei media. Nel contesto italiano, alla RAI spetta una maggiore responsabilità in qualità di servizio pubblico radiotelevisivo dal quale si attende un potenziamento dell'informazione sulla cooperazione internazionale anche attraverso il pieno utilizzo delle sedi di corrispondenza estera – che la RAI ha recentemente deciso di ridurre drasticamente – del canale Rai News e di RaiMed, recentemente soppressa. Occorre inoltre creare nel palinsesto nuovi **spazi informativi dedicati alla cooperazione internazionale** e allo sviluppo e di ampliare le potenzialità dell'azione e della promozione del Segretariato Sociale della Rai, primo interlocutore dell'azienda per la società civile.

Lo sforzo per trasformare il rapporto con i media passa per **un'azione di pressione coordinata** nei confronti dei media tradizionali – a partire appunto dal servizio pubblico - da parte delle istituzioni, ma anche dalla capacità di esprimere con strumenti nuovi (social media, citizen journalism, documentari partecipativi, blog autorevoli) potenzialità finora ignorate: dal patrimonio di conoscenze dei paesi, dalla rete di cooperanti e esperti che costituiscono testimoni privilegiati di eventi e realtà in cui il giornalismo classico non riesce ad arrivare, alla presenza di nuovi attori dello sviluppo e al ruolo delle diaspore nel nostro paese.

B. Comunicare verso i PVS

Raccomandazione 7. Andare oltre la visibilità. Le attività di comunicazione che garantiscono visibilità ai progetti realizzati dalla Cooperazione italiana attraverso le sue Unità tecniche locali, sono sicuramente un aspetto importante della comunicazione istituzionale in quanto forniscono informazioni sulle azioni intraprese, il loro svolgimento, i loro obiettivi. Ma se il raggiungimento della visibilità fosse il loro unico

⁴ Il Piano per l'efficacia degli aiuti raccomanda: Gli strumenti di comunicazione sono un veicolo fondamentale per la sensibilizzazione, il coinvolgimento e la partecipazione informata di tutti gli attori coinvolti nelle attività di cooperazione. Si propongono le seguenti Linee operative: Promozione dei mass-media e di ogni altro mezzo di comunicazione, con una attenzione privilegiata ai new media e alla rete di Internet per sostenere la comunicazione sugli squilibri tra Nord e Sud del mondo e sui programmi di cooperazione; integrare la comunicazione dentro i programmi e i progetti di cooperazione; elaborare programmi specifici di comunicazione, sia nei paesi donatori che in quelli beneficiari. In tal senso sarà favorita la formazione degli adulti e delle giovani generazioni, sull'uso di questi mezzi, consentendo l'avvio di un processo di coinvolgimento e di scambio con effetto moltiplicatore.

scopo, si tratterebbe di una grave sottovalutazione. Se invece la comunicazione è intesa anche come azione informativa e formativa – cioè come veicolo di relazione con il pubblico, la controparte e, in special modo, i partner/beneficiari - questa attività assume invece la configurazione di un progetto *ad hoc* col compito, non solo di garantire la comunicazione istituzionale, una forma dovuta per trasparenza al cittadino contribuente, ma anche come di entrare nello specifico dei singoli progetti della Cooperazione italiana evidenziandone strategie e obiettivi, così da dividerli con il maggior numero di persone (*ownership* democratica⁵).

In paesi come l'Iraq, l'Afghanistan, il Libano, la Palestina, dove l'impegno italiano e della comunità internazionale è importantissimo al fine di garantire la stabilizzazione del processo di state-building e condizioni o precondizioni di sviluppo in un campo esteso (da quello dei bisogni primari al rispetto dei diritti umani), l'attività di comunicazione diventa essenziale. Ben oltre dunque il solo concetto, assai riduttivo, di *visibilità*.

C. Comunicazione nello sviluppo

Raccomandazione 8. Promuovere il ruolo della comunicazione nei processi di sviluppo. Purtroppo l'informazione e la comunicazione non sono considerati settori prioritari per lo sviluppo né dai governi dei Paesi donatori, né dagli organismi internazionali, né tanto meno dalle imprese. Insomma, mentre in Occidente sono tutti d'accordo sul fatto che non ci possa essere uno sviluppo democratico senza partecipazione, e quindi senza strumenti d'informazione e di comunicazione, quando si parla dello sviluppo degli altri questo rapporto viene ignorato. Anche chi parla di sviluppo autocentrato, di tecnologie adeguate, di sviluppo sostenibile, trascura nei fatti il ruolo che potrebbe giocare la comunicazione. Si è insistito sull'importanza del coinvolgimento e della partecipazione delle popolazioni, nell'ottica di una cooperazione a elevato impatto sociale, ispirata al rispetto delle culture locali, e orientata appunto a uno sviluppo autocentrato: molte iniziative non raggiungono gli obiettivi previsti proprio per la scarsa partecipazione della popolazione, dovuta all'assenza, alla insufficienza o alla sbagliata informazione sui progetti e comunicazione tra le parti coinvolte.

Nel campo della cooperazione non c'è una cultura sull'uso della comunicazione come strumento per lo sviluppo. Eppure, nell'arco degli ultimi decenni, non sono mancate le segnalazioni, e perfino le indicazioni normative a questo riguardo. La nostra stessa legge sulla cooperazione (in vigore dal 1987) prevede tra le attività di aiuto per lo sviluppo, “il sostegno a programmi di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei paesi beneficiari” (Articolo 2, comma 3, lettera *m* della legge 49).

Anche se si parte dall'assunto che “la comunicazione è un elemento indispensabile e trasversale del progetto, e come tale deve essere prevista fin dall'inizio dei programmi”, questa valenza orizzontale dell'informazione rispetto agli interventi si risolve spesso in una sorta di estraneità rispetto alla stessa struttura dei progetti - o quanto meno nella difficoltà a ritagliarsi uno spazio all'interno dei progetti.

⁵ *Ownership* è definita come la capacità dei Paesi beneficiari di esercitare controllo ed essere quindi parte attiva nei processi di identificazione, decisione, attuazione e valutazione delle proprie politiche di sviluppo, mentre i Paesi donatori si impegnano a sostenere e facilitare questi processi nei Paesi dove operano. L'*ownership* è “democratica”, in quanto processo collettivo di un Paese e non mero esercizio amministrativo e finanziario tra i governi del Paese donatore e del Paese partner. Il concetto di *democratic ownership*, infatti, vuole enfatizzare il ruolo e la partecipazione di tutti gli attori sociali e politici, dai Parlamenti alle Istituzioni, alla società civile, che sono fautori e garanti di un processo democratico che possa portare al miglioramento delle condizioni del cittadino. Si veda a questo proposito il documento della DGCS

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-11-29_LineeGuidaDemocraticOwnership.pdf

Raccomandazione 9. Promuovere il ruolo dell’Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG). La situazione attuale sembrerebbe trasmettere l’immagine di un mondo in cui tutto si tiene, in cui tutto si può ritrovare: il villaggio globale. Eppure esistono ancora differenze e discriminazioni. L’ECG è quella che cerca di andare verso una globalizzazione che sia inclusiva invece che esclusiva; che vede la mondializzazione come un processo che può mettere a rischio proprio il diritto alla diversità: e deve invece tener conto delle differenze e contemporaneamente mettere chi si trova in difficoltà in condizione di partire dalle stesse condizioni degli altri. Da qui le proposte: (i) Inserire l’ECG nel sistema d’istruzione formale, e sistematizzare le numerose e vivaci attività promosse sul territorio da ONG ed enti locali attraverso una strategia che colleghi informazione, impegno pubblico ed educazione allo sviluppo, in linea con le esperienze positive di diversi paesi europei. (ii) A livello di educazione formale, si costituisca un tavolo interministeriale Cooperazione Internazionale/MIUR/Esteri insieme alle ONG che si occupano di ECG, per una revisione dei curricula e, conseguentemente, della formazione iniziale e permanente degli insegnanti, in ottica interculturale e basata sui diritti. (iii) L’Educazione alla Cittadinanza Globale sia riconosciuta come ambito di attività autonoma e pertanto sia oggetto di specifiche linee di finanziamento e disponga di risorse dedicate da parte di tutti i Ministeri competenti; (iv) Nell’ambito delle linee di finanziamento previste per i programmi di cooperazione internazionale, siano privilegiati quei progetti che prevedono una ricaduta sul territorio italiano attraverso specifiche attività di ECG.

Raccomandazione 10. Creare un (Sotto)Sistema Comunicazione della Cooperazione Italiana che sia funzionale alla promozione strategica e coordinata del Sistema della Cooperazione italiana e allo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali e quelli della società civile (attori della cooperazione, cittadini, giovani, studenti), che sia utile ai primi quanto (in forme diverse) ai secondi. Ogni Ente pubblico o impresa (profit o non profit che sia) ha nel suo “sistema aziendale” un “sottosistema della comunicazione”. Il Sistema Paese, il Sistema Cooperazione Italiana, non può non averne uno.

Un Sistema che coinvolga tutti coloro che hanno un ruolo o che lo possono avere all’interno della comunicazione/valutazione, a partire dai soggetti di comunicazione pubblici e “parapubblici”, e che con questi preveda di raggiungere accordi precisi e funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Questo Sistema potrebbe essere coordinato dal Ministero e composto da alcuni dei migliori professionisti indicati dagli attori che da anni operano nel campo della cooperazione (es.: ONG, Onlus, ecc.) secondo criteri democratici, ma sulla base di requisiti di professionalità.

Questa squadra dovrà raccogliere in tempi rapidi esigenze e indicazioni da tutti gli attori che partecipano alla Cooperazione Italiana, predisporre un piano che individui soprattutto i target e i relativi messaggi da veicolare, rivedere con gli altri attori le attuali Linee Guida, pianificare una serie di interventi in un arco di tempo medio (ad esempio triennale) e sovrintendere allo sviluppo del programma.

Tale sistema dovrebbe essere creato sul principio di massima trasparenza e condivisione delle informazioni predisponendo, ad esempio, un meccanismo di divulgazione immediata, sistematica e possibilmente strutturata dei dati della cooperazione. L’impostazione di un sistema informativo efficiente per la cooperazione italiana può ispirarsi per alcuni aspetti a quanto è stato realizzato in Italia nel campo delle politiche di coesione europee, in cui, in seguito ad una storia più lunga di evoluzioni ed aggiustamenti, si è posto in essere un sistema che risponde in maniera ormai abbastanza soddisfacente sia alle esigenze del cittadino che a quelle del policy-maker⁶.

⁶ Si veda <http://www.opencoesione.it>