



Ministero degli Affari Esteri

Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

La cooperazione multilaterale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

Premessa

Il presente documento definisce le linee operative per la cooperazione multilaterale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE, in coerenza con le "Linee Guida Triennali della DGCS 2013-2015" e si propone di orientare la collaborazione tra la Cooperazione Italiana e le Organizzazioni Internazionali operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Tale collaborazione si colloca nel contesto degli obiettivi e delle strategie definiti dalla Comunità internazionale nelle grandi conferenze mondiali organizzate dalle Nazioni Unite. **I "Millennium Development Goals" fissati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2000 sono il quadro ove si inseriscono le iniziative di sviluppo italiane, inclusa la cooperazione multilaterale, con l'obiettivo generale della lotta alla povertà.** L'Italia partecipa attivamente, inoltre, ai differenti fori in cui si affronta la ridefinizione della futura agenda dello sviluppo, sia per la revisione degli MDGs sia per la definizione di nuovi Sustainable Development Goals (SDGs). Il nostro Paese, in linea con i partner europei, concorda sulla necessità di far confluire in un unico processo la discussione sull'agenda dello sviluppo post-2015 e quella sui seguiti di Rio+20 e, quindi, sulla definizione di un quadro di riferimento comune per MDGs e SDGs.

Tra i parametri di riferimento vi sono quelli contenuti nei documenti programmatici per l'efficacia degli aiuti, con i loro diversi aggiornamenti, in collegamento con le Dichiarazioni di Roma, Parigi, Accra e, da ultimo, Busan, che mirano ad aumentare l'efficacia dell'aiuto, anche attraverso la sua razionalizzazione, con riduzione della frammentazione ed evitando la proliferazione dei canali di cooperazione allo sviluppo.

Contesto internazionale

L'attuale scenario globale dell'aiuto pubblico allo sviluppo, segnato anche dalla crisi economico-finanziaria con le conseguenti restrizioni nelle risorse disponibili, evidenzia **l'importanza del canale multilaterale.**

In tale quadro, occorre anzitutto distinguere la collaborazione con le istituzioni UE, con le quali esiste un quadro strutturato di specifiche norme e procedure. Circa il 55% dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano passa oggi da Bruxelles, mediante il contributo al budget generale dell'UE (con cui sono finanziati la maggior parte degli

strumenti finanziari di azione esterna) e il contributo al Fondo Europeo di Sviluppo – FES (ad oggi ancora uno strumento fuori budget).

Vi è poi la collaborazione con le organizzazioni internazionali, in particolare il sistema delle Nazioni Unite e le Istituzioni Finanziarie internazionali (per queste ultime limitatamente ai contributi volontari, essendo il rapporto principale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze)

Cooperazione multilaterale con il sistema delle Nazioni Unite

Il sistema delle Nazioni Unite rappresenta un interlocutore fondamentale per affrontare le sfide globali. Esso costituisce, infatti, il principale luogo di elaborazione delle politiche di sviluppo globali e di coordinamento della loro attuazione. Inoltre, gli organismi delle Nazioni Unite godono, per la natura universale e per le funzioni assegnate all'organizzazione (i tre pilastri di pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo), di un particolare valore aggiunto anche per la capacità di operare in situazioni di crisi e conflitto e nelle emergenze umanitarie.

Le attività di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite sono caratterizzate dalla neutralità degli interventi, dal pieno rispetto della *ownership* dei paesi in cui operano, dalle competenze tecniche, dalla presenza consolidata sul terreno, dal coordinamento con la comunità dei donatori e dalla possibilità di realizzare economie di scala su interventi di ampio respiro.

La cooperazione multilaterale sosterrà quindi prioritariamente l'azione di Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite, sia a livello regionale che a livello paese, in particolare nelle attività di: *normative setting*; rafforzamento delle istituzioni e del funzionamento democratico; promozione dei diritti umani; lotta alle disuguaglianze e all'esclusione sociali; protezione dei gruppi più vulnerabili e più esposti ai rischi di emarginazione e discriminazione; *gender mainstreaming*; lavoro dignitoso; sviluppo umano sostenibile.

Un'attenzione particolare, tenendo conto anche della lista dei Paesi prioritari definita nelle Linee Guida Triennali della DGCS, sarà anche data alle attività che le Nazioni Unite svolgono nei contesti di fragilità e nelle situazioni di conflitto o post conflitto.

Obiettivi e principi guida generali

La Cooperazione italiana terrà in prioritaria considerazione, nell'utilizzo del canale multilaterale, gli impegni assunti nei maggiori fori internazionali privilegiando il raggiungimento degli MDGs: **l'obiettivo strategico generale della cooperazione multilaterale è quello della riduzione della povertà.**

La cooperazione multilaterale si ispirerà, inoltre, tenendo conto delle risorse disponibili, ai **seguenti principi operativi:**

- il mandato delle Organizzazioni volto al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio e la loro coerenza con i settori prioritari della Cooperazione Italiana;
- rapporti sull'operato ed efficacia delle agenzie multilaterali derivanti da valutazioni internazionali indipendenti, quali ad esempio quelle elaborate dal

- MOPAN), nonché sulla base dei risultati delle attività di monitoraggio e valutazione condotte direttamente dalla DGCS (si veda successivo paragrafo);
- concentrazione della collaborazione su un numero progressivamente più limitato (tenendo conto anche delle indicazioni contenute nella Dichiarazione di Busan di concentrarsi sulle agenzie che risultano più efficaci nonché di ridurre la proliferazione di nuovi canali multilaterali) di organismi internazionali ritenuti in grado di massimizzare l'impatto dei progetti nei settori prioritari della Cooperazione Italiana, garantendo altresì adeguata visibilità all'aiuto italiano;
 - miglioramento del coordinamento, in particolare tra i Donatori e tra le Agenzie multilaterali, tenendo anche conto e sostenendo il processo interno di razionalizzazione del sistema operativo ONU ("*system wide coherence*");
 - coerenza degli aiuti nel rispetto del principio di "ownership" per quanto riguarda i Paesi beneficiari e in linea con quanto previsto nei documenti di strategia Paese (STREAM);
 - ruolo degli Organismi Internazionali nei Paesi prioritari per la Cooperazione Italiana e loro complementarità e sinergia con la cooperazione bilaterale per i progetti a valenza geografica.
 - opportunità di sinergie con i poli internazionali nel settore dello sviluppo presenti in Italia (in particolare i poli onusiani di Roma e Torino).
 - attenzione particolare ad un maggiore utilizzo dello strumento dei Trust Funds multidonatori.

La scelta fra strumento bilaterale e multilaterale continuerà a dipendere dalla valutazione della natura degli obiettivi (anche secondo la prevalenza geografica o tematica), nell'ottica dell'*ownership* democratica dei paesi beneficiari e di un utilizzo sempre più esteso dei sistemi locali (*country systems*) per l'attuazione dei programmi di cooperazione. L'"approccio programma", per la maggiore organicità e coerenza con le strategie di lotta alla povertà dei paesi *partner*, continuerà a essere preferito rispetto all'approccio per progetti che presenta rischi di frammentazione e dispersione, oltre che di minor allineamento con le priorità dei paesi beneficiari.

Lo strumento multilaterale si baserà, infine, su interventi mirati e qualificanti, anche in settori trasversali comuni a più Paesi, per iniziative di particolare rilievo o in determinati Paesi o settori, con particolare riguardo a quelli prioritari in base alle Linee Guida Triennali, in cui esso appaia più efficace rispetto all'aiuto sul piano bilaterale. La programmazione di queste attività terrà in ogni caso, come riferimento generale, **il principio di evitare un'eccessiva frammentazione degli aiuti.**

Contributi multilaterali e priorità geografico-settoriali

Oltre che dell'erogazione dei contributi obbligatori derivanti dalla membership italiana a numerose Organizzazioni internazionali che operano nel settore della cooperazione allo sviluppo, nonché di quelli che discendono dall'attuazione, per le OO.II seguite per competenza e ospitate in Italia, dei relativi Accordi di Sede, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo è responsabile della concessione di contributi volontari ad organismi internazionali destinati sia alle "core

resources" sia alla realizzazione di iniziative tematiche (anche in specifici Paesi) prioritarie.

Individuati gli organismi sulla base dei principi di cui al precedente paragrafo, per ognuno di essi i relativi contributi saranno in generale allocati seguendo le vigenti "Linee Guida Triennali" che definiscono i Paesi nonché i settori prioritari per la Cooperazione Italiana in generale.

Per quanto riguarda l'ufficio multilaterale, l'eventuale componente "non core" (earmarked) verrà allocata tenendo anche conto della possibilità di avviare un dialogo con l'agenzia multilaterale per verificare le rispettive priorità ed individuare specifiche iniziative tematiche o geografiche. Si privilegeranno i progetti a valenza regionale e si tenderà a dare attenzione alle priorità settoriali della Cooperazione Italiana, in particolare sostenendo i seguenti obiettivi:

- sviluppo agricolo, focalizzato in particolare nel sostegno ai piccoli agricoltori, anche attraverso un approccio territoriale integrato;
- promozione della sicurezza alimentare, anche nella dimensione della nutrizione;
- promozione della sostenibilità ambientale (con riferimento particolare al tema dell'acqua e dell'energia);
- promozione dello sviluppo umano, con particolare riferimento alla salute (inclusa la lotta alle grandi pandemie e lo sviluppo della salute materno-infantile) nonché alla promozione dell'educazione e della formazione (in particolare giovanile);
- sviluppo delle capacità istituzionali (capacity-building; good governance) e rafforzamento della "ownership" democratica, inclusa la promozione del ruolo e della partecipazione della società civile;
- sviluppo sostenibile del settore privato, in particolare attraverso il modello italiano delle piccole e medie imprese, nonché del settore cooperativo;
- tutela e conservazione del patrimonio culturale;
- promozione dei diritti umani, della parità di genere ed empowerment delle donne, tutela dei gruppi vulnerabili.

Monitoraggio e valutazione degli interventi multilaterali

La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo esercita il monitoraggio sull'efficace ed efficiente utilizzo da parte degli Organismi Internazionali dei contributi erogati, sia con riferimento ai finanziamenti indirizzati alle "core activities" sia sui contributi concessi per la realizzazione di specifiche iniziative di sviluppo. Tale processo, oltre a consentire un primo controllo diretto sull'efficacia delle iniziative finanziate e realizzate dagli OO.II., contribuisce a ispirare le scelte future relative alla selezione degli Organismi.

In primo luogo, la Direzione Generale prende parte alle riunioni degli Executive Board delle OO.II. per la definizione delle linee d'indirizzo e delle priorità tematiche, con l'obiettivo di favorire l'adozione di decisioni atte a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'operato dei diversi organismi. Nell'ambito degli organi

collegiali, la Cooperazione Italiana promuove, quando possibile anche in collaborazione con altri Stati membri *like-minded*, le seguenti priorità:

- rafforzamento della coerenza delle attività anche attraverso un più efficace coordinamento e una migliore divisione del lavoro;
- armonizzazione e semplificazione degli strumenti di programmazione allo scopo di rafforzare l'efficienza, migliorare la qualità dei servizi e diminuire i costi di gestione;
- allineamento dei programmi paese con i programmi e bilanci dei paesi in cui operano;
- quando possibile, utilizzo dei sistemi nazionali (*country systems*) per la gestione ed il procurement;
- condivisione di buone pratiche e *lessons learned*;
- rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza delle attività svolte anche attraverso l'adozione di strumenti di gestione e valutazione per risultati (*results based management e results based frameworks*)
- rafforzamento della trasparenza e dell'*accountability*;
- rafforzamento di funzioni indipendenti di controllo e valutazione.

L'Ufficio multilaterale, inoltre, svolge una regolare attività di monitoraggio dei propri contributi finalizzati, attraverso un processo di raccolta di informazioni e valutazioni, attraverso le Ambasciate e le Unità Tecniche Locali della Cooperazione Italiana presenti nei Paesi beneficiari, in merito all'andamento e ai risultati delle iniziative in corso, al grado di soddisfazione dei beneficiari dei progetti.

Per agenzie multilaterali che ricevano contributi di particolare rilievo, possono essere previste apposite riunioni annuali di monitoraggio, coinvolgendo quando possibile direttamente i responsabili dei progetti sul terreno eseguiti dagli organismi internazionali.

Sono altresì previste missioni, anche di tipo congiunto con i rappresentanti degli organismi internazionali, per verificare sul terreno l'andamento di progetti particolarmente rilevanti.

La DGCS, infine, finanzia (attraverso l'Ufficio IX) valutazioni indipendenti delle attività realizzate anche dalle agenzie multilaterali, affidate a società e istituti specializzati esterni.