

## *Cooperazione allo sviluppo, paesi a reddito medio-alto e politiche sociali: caso Colombia*

**Carlo Tassara - CISP, Università la Sapienza**

### **Abstract**

Development co-operation with Upper-Middle Income Countries (UMIC) recognizes an increasing importance in supporting the formulation and implementation of social policies, and more generally in strengthening local capacities. The new international context, characterized by the exponential increase of the UMIC and by a greater balance between the countries of the North and of the South, in fact, has created favourable conditions for boosting co-operation between equals, based on networking and sharing of good practices and successful experiences. In this regard, the co-operation of the European Union with the Latin American countries takes on a paradigmatic dimension.

**Parole chiave:** Colombia, Cooperazione allo sviluppo, Paesi a reddito medio-alto, Politiche social, Unione Europea.

**Keywords:** Colombia, Development Co-operation, European Union, Social Policies, Upper-Middle Income Countries (UMIC).

### **Introduzione**

Negli ultimi anni il legame assiomatico tra politica di sviluppo e politica di aiuto si è rotto [e occorre] affrontare questioni come le regole commerciali e di investimento, l'accesso alla tecnologia, il ruolo della migrazione e la conservazione della biosfera. [Bisogna quindi ridefinire] il ruolo della politica di cooperazione [...] mettendo da parte la radicata tendenza a subordinarla alla politica estera e agli interessi del donatore [...] e fare dello sviluppo un elemento centrale di tutta l'azione esterna. Però, l'elemento più importante è la ridefinizione dello sviluppo come un problema globale e non come una [specificata] agenda Nord-Sud basata sulle politiche di aiuto (Sanahuja et al. 2015: 16).

Non è un caso, quindi, che l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile rappresentino un passo rilevante nella «transizione della cooperazione allo sviluppo alla governance dello sviluppo» (Tassara 2017: 114).

Per meglio comprendere le nuove frontiere della cooperazione internazionale, in questa sede si analizza il caso della Colombia e delle sfide che deve affrontare per realizzare politiche efficaci nella costruzione di una società inclusiva nella tappa del post-conflitto. Si esamina inoltre il ruolo svolto dalla cooperazione europea e il valore aggiunto che potrebbe rappresentare la recente adesione del paese all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Con questo proposito, si affronta innanzitutto l'attuale situazione colombiana, con particolare attenzione alle principali sfide relazionate con il post-conflitto e al contributo della cooperazione europea.

Si propone quindi una riflessione su come consolidare la qualità del sistema politico e migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche colombiane negli ambiti dello sviluppo locale e dell'inclusione sociale, con enfasi sul decentramento, la legittimazione e responsabilizzazione degli attori locali, la lotta contro la povertà, le politiche fiscali e la gestione della spesa pubblica.

Nelle conclusioni, infine, si delineano alcune idee sui vantaggi che l'adesione all'OCSE e la partecipazione attiva alle sue dinamiche istituzionali potrebbe portare al paese.

## **Post-conflitto e cooperazione internazionale**

In questa prima parte dell'articolo si analizzano le radici del conflitto, le sfide che si prospettano per la Colombia dopo la firma degli Accordi di pace e il contributo della cooperazione europea.

### *1.1 Radici del conflitto e sfide attuali*

Il riconoscimento esplicito dell'esistenza di un conflitto armato interno, proposto dal Presidente Juan Manuel Santos durante il suo primo mandato (2010-2014), introdusse un cambiamento di fondo rispetto all'atteggiamento ideologico del governo anteriore. Su questa base, dopo i primi incontri di Oslo, nell'ottobre 2012 iniziarono a L'Avana i negoziati di pace tra il governo colombiano e le Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Durante quattro anni di dialogo, le parti hanno raggiunto un consenso sui seguenti temi: sviluppo rurale (giugno 2013), partecipazione politica (dicembre 2013), droghe illegali (maggio 2014), giustizia transitoria, restaurativa e riparativa (settembre 2015) e firmato, il 26 settembre 2016, una prima versione degli Accordi di pace.

Ma il referendum del 2 ottobre 2016 respinse tali accordi con appena il 50,2% dei voti. Di conseguenza, dopo una consultazione con i principali attori politici e sociali e un nuovo negoziato con le FARC-EP, si arrivò all'Accordo finale per la conclusione del conflitto e la costruzione di una pace stabile e durevole, firmato il 24 novembre 2016 e approvato dal Parlamento il 30 dello stesso mese.

Oggi la Colombia ha un'opportunità unica nella sua storia. Per coglierla è necessario contare sull'impegno attivo di tutti gli attori coinvolti -locali, nazionali e internazionali- per costruire insieme una democrazia più solida e un paese più inclusivo e basato pienamente sullo stato di diritto e consolidare un ambiente favorevole alla crescita dell'economia, la riconciliazione nazionale e la costruzione della pace.

Orbene, molti analisti (Barreto 2014: 181-183; López 2016: 21-31) identificano le radici del conflitto colombiano in fattori quali la debolezza e il centralismo dello stato e la sua scarsa presenza nelle zone rurali; le contrapposizioni per il possesso della terra; l'assenza di una profonda riforma agraria; gli squilibri tra i territori; l'esclusione sociale di grandi masse di contadini, indigeni, afro discendenti e altri settori sociali svantaggiati; la disuguaglianza sociale ed economica; la discriminazione di genere; la polarizzazione sociale; la persecuzione di settori della popolazione civile per il loro orientamento politico; il narcotraffico come fattore di scomposizione sociale e degrado dello scontro armato.

L'elenco è lungo e il compito appare difficile. Tuttavia, secondo lo studio realizzato dall'Universidad Externado de Colombia, in collaborazione con l'Unione Europea (UE) e il Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la forma opportuna di affrontare l'agenda del post-conflitto è quella di costruire la pace simultaneamente "dall'alto" e "dal basso" (Tremolada & Vela 2017: 12)

[...] dall'alto attraverso l'applicazione dei diversi tipi di conoscenza promossi dalla comunità internazionale -il disarmo, la partecipazione politica, la giustizia transitoria- genererà una trasformazione nelle regioni colpite dalla guerra che si manifesterà con un aumento della sicurezza attraverso la presenza dello stato [e] dal basso [scommettendo] sulle conoscenze e le pratiche di convivenza pacifica delle comunità nei territori devastati dalla violenza.

La ricerca analizza inoltre i processi di sviluppo sociale ed economico portati a termine tra il 2012 e il 2017, nel contesto del programma Nuovi Territori di Pace (NTP), cofinanziato dall'UE e dal DPS in quattro regioni (Bajo Magdalena, Caquetá, Guaviare, Canal del Dique e zona costiera) giunge alla conclusione che il successo nella gestione del post-conflitto si basa su una presenza positiva dello stato in quelle regioni, e segnala tra l'altro che

[...] è necessario formulare e implementare politiche pubbliche che [...] trasformino la struttura sociale ingiusta ed escludente che ha dato origine al conflitto armato. Si tratta [...] di uno stato che deve essere presente positivamente, che genera sicurezza attraverso il monopolio legittimo della forza, che amministra la giustizia in modo rapido e credibile, che

garantisce i diritti umani con efficacia e che promuove un modello di sviluppo equo, inclusivo e sostenibile (Tremolada & Vela 2017: 14).

È un'analisi corretta. Pertanto, nella seconda parte del testo si affrontano riflessioni e proposte su come migliorare la qualità del disegno e l'implementazione delle politiche necessarie per adempiere alle sfide economiche e sociali proprie del post-conflitto in Colombia.

## 1.2 Unione Europea e Laboratori di Pace

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio di questo secolo, la Colombia ha affrontato un inasprimento del conflitto armato. A ciò contribuirono vari fattori: il rafforzamento militare della guerriglia; il fallimento del dialogo di pace tra il governo del Presidente Pastrana e le FARC-EP; il crescente protagonismo dei nuovi gruppi paramilitari, che nel 1996 crearono l'organizzazione Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) per consolidare la loro capacità militare e guadagnare uno "status politico" come parte coinvolta nella soluzione del conflitto; la strumentalizzazione del confronto armato per espellere un numero crescente di contadini e impossessarsi delle loro terre.

Questi eventi coinvolsero migliaia di comunità rurali, incrementarono gli omicidi di civili considerati da alcune delle parti come "alleati" di altri attori armati e fecero aumentare il numero di sfollati interni da qualche centinaio di migliaia a più di tre milioni e mezzo e poi a oltre sei milioni negli anni seguenti.

La comunità internazionale si mobilitò per affrontare le diverse sfaccettature della crisi e creò un Tavolo di donatori che si riunì quattro volte tra il 2000 e il 2001. Anche per questo, la Colombia è stata il secondo paese della regione a ricevere più Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dalla fine degli anni Novanta in poi (Figura 1).

Gli Stati Uniti d'America (USA) e l'UE mantennero posizioni molto diverse su come affrontare la riacutizzazione del conflitto armato. Il primo decise di appoggiare l'implementazione del Piano per la pace, la prosperità e il rafforzamento dello stato (o Piano Colombia), formulato dal governo colombiano. La sua esecuzione cominciò nel 2000 al fine di generare una rivitalizzazione sociale ed economica, terminare con il conflitto armato e implementare una strategia anti narcotica.

In pratica, il Piano Colombia si allineò con la strategia statunitense di lotta alla produzione di droga e al narcotraffico. Per questo Castañeda (2017: 88) mette in risalto che

[...] le risorse [inizialmente] assegnate a fumigazione e azioni militari oscillavano tra il 68% e il 75%, mentre la componente socio-economica era tra il 25% e il 32%. Poi, durante l'amministrazione di George Bush (2001-2009), il Piano Colombia di-venne regionale e la componente militare si rafforzò, combinando la guerra alle droghe con la guerra al terrorismo.

Al contrario, l'UE fu molto fredda quando il governo colombiano, durante la Terza riunione del Tavolo di donatori (ottobre 2000), le propose di partecipare al Piano Colombia. In seguito, nella Quarta riunione del Tavolo (aprile 2001), l'UE rifiutò di associarsi alla sua realizzazione, anche per la presenza di una componente militare totalmente aliena alla filosofia della cooperazione europea. Tuttavia, nonostante avesse già destinato 300 milioni di dollari al processo di pace, l'UE ancora non aveva chiaro come utilizzarli.

Nei mesi successivi, grazie all'iniziativa del sacerdote gesuita Francisco De Roux, si plasmò l'idea di finanziare un Laboratorio di Pace nel Magdalena Medio, valorizzando quanto fatto dal Programma di Sviluppo e Pace del Magdalena Medio (PDPMM) a partire dal 1995. Il PDPMM era stato promosso dalla Pastorale Sociale (ovvero la Caritas colombiana), la Diocesi di Barrancabermeja e la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) e realizzato da un'alleanza di organizzazioni della società civile con l'aiuto finanziario della Banca Mondiale, del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e del settore imprenditoriale.

Tra l'altro, la scommessa dell'UE sui Laboratori di Pace generò una competizione sui generis tra la stessa Unione e gli USA nell'assicurare la maggior quantità di risorse al paese, rafforzando così le loro posizioni, molto divergenti tra loro, in ordine alla risoluzione del conflitto armato, la filosofia della cooperazione allo sviluppo e la strategia di lotta contro la droga (Piano Colombia vs. Laboratori di Pace).

Secondo l'UE (UE-DPS 2016: 1), i Laboratori di Pace

Sono esperienze della società civile che hanno promosso processi inclusivi di ampia partecipazione popolare, e hanno contribuito a generare condizioni di convivenza, sviluppo e pace in regioni colpite dalla violenza e la povertà. Attraverso l'attuazione di diverse iniziative locali e regionali, questi programmi sono orientati al raggiungimento di trasformazioni di tipo economico, sociale, politico e culturale.

Tra il 2002 e il 2016 l'UE ha appoggiato e co-finanziato tre Laboratori di Pace (LP), due programmi di Sviluppo regionale, Pace e Stabilità (DRPE I e II) e il programma Nuovi Territori di Pace (NTP), con un costo totale di 193.670.000 Euro, di cui 156.800.000 dell'UE e 36.870.000 di risorse nazionali. Le loro azioni hanno interessato 446 municipi in tredici regioni della Colombia, costituendosi come riferimenti territoriali per la costruzione della pace, lo sviluppo e la riconciliazione (UE-DPS 2016: 2).

Inoltre, i Programmi di Sviluppo e Pace (PDP), nati dai Laboratori di Pace, sono stati riconosciuti come iniziative ambiziose e originali di costruzione di pace realizzate dalle organizzazioni della società civile (OSC) in Colombia. Barreto (2014: 184) sottolinea che

Basati sulla filosofia e la metodologia originale del PDPMM, il loro approccio orientato alla pace [ha ottenuto] risultati notevoli [...] nell'apertura di strade alternative per la pace, partendo da processi di sviluppo locale e regionale e dall'integrazione di gruppi sociali marginali. I PDP rappresentano [...] un modello consolidato di costruzione di pace [...]

sostenibile a partire dalla base, attuato partendo dalle specificità delle regioni e dei territori emarginati del paese, da parte di organizzazioni della società civile, in articolazione con le istituzioni dello stato e la cooperazione internazionale.

Si può quindi concludere che la cooperazione europea ha rappresentato un valore aggiunto. Non tanto e non solo per l'ammontare dell'aiuto erogato, ma per aver accompagnato e appoggiato il paese nella ricerca di soluzioni efficaci e innovative alle grandi sfide nazionali. Tra queste: moltiplicare gli spazi di partecipazione democratica; aumentare la capacità del settore pubblico nella formulazione e implementazione di politiche sociali per affrontare efficacemente le sfide della povertà, la disuguaglianza e gli squilibri territoriali; favorire il ruolo degli attori locali nella promozione dello sviluppo territoriale aprendo la strada a un maggiore decentramento; sperimentare modelli di sviluppo rurale che rafforzano e retro-alimentano la diminuzione della disuguaglianza e dell'esclusione sociale; valorizzare il ruolo delle OSC nella risoluzione del conflitto e promuovere il protagonismo della società civile.

In altre parole, la cooperazione europea ha rappresentato uno stimolo permanente per la costruzione dello stato e della cittadinanza, le due sfide maggiori per affrontare il conflitto armato in modo democratico, fino ad ora, e per la creazione delle condizioni appropriate per gestire il post-conflitto, d'ora in avanti. Tutto questo ha molto a che vedere con la proiezione internazionale della Colombia e con la sua capacità di misurarsi con l'attuazione di politiche sociali più efficaci. Per questo Gomis (2015: 471) arriva alla conclusione che

[...] l'UE deve rimanere al fianco della Colombia negli anni del post-accordo attraverso la cooperazione per il miglioramento della governabilità. Il punto chiave è che l'UE può e deve aiutare a rafforzare la credibilità del processo e dell'implementazione degli accordi.

### **Contesto internazionale, OCSE e politiche pubbliche nazionali**

È noto che la Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL 2012a: 20-24) ha identificato alcune lacune strutturali che ostacolano la crescita inclusiva nei paesi a reddito medio della regione. Come il basso reddito pro capite, la disuguaglianza, la povertà, i magri investimenti e il basso risparmio, la poca efficacia delle politiche di inclusione sociale, l'insufficiente qualità dei servizi sanitari ed educativi, il centralismo politico e amministrativo, la limitata progressività delle politiche fiscali, le infrastrutture insufficienti, gli scarsi investimenti nella ricerca, nell'innovazione e nell'ambiente.

In proposito, va anche considerato che il Piano di sviluppo nazionale 2010-2014 propone la «formulazione di un piano per l'accettazione all'interno dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Entrare in questa organizzazione permetterà al paese di trarre beneficio [...] dall'esperienza dei paesi più industrializzati del

mondo nella formulazione delle politiche pubbliche» (DNP 2011: 514). Dopo aver firmato vari accordi di collaborazione ed essere stata accettata come membro del Comitato per gli investimenti nel dicembre 2011, la Colombia è stata ufficialmente invitata a negoziare la sua adesione come membro permanente ed è stata formalmente accettata come tale nel maggio 2018.

Tenendo presente quanto sopra, si identificano di seguito le criticità che concernono alcune politiche pubbliche rilevanti nel contesto post-bellico colombiano.

### *2.1 Sviluppo locale: centralismo statale vs protagonismo locale*

Il centralismo dello stato nazionale è un problema comune a molti paesi dell'America Latina e costituisce un'eredità della colonizzazione spagnola. La Colombia non sfugge a questa trappola ed è uno tra i paesi più centralisti della regione. Basti pensare che l'elezione diretta dei sindaci fu approvata solo nel 1986 e che l'introduzione dell'elezione diretta dei governatori dovette attendere l'approvazione della Costituzione politica del 1991.

Quest'ultima ha introdotto cambiamenti rilevanti su temi quali il consolidamento della partecipazione democratica, l'espansione dei diritti politici e sociali, il riconoscimento delle minoranze, l'uguaglianza di genere, la difesa dell'ambiente e, almeno in teoria, decentramento e riequilibrio tra stato centrale ed enti locali.

Tuttavia, secondo un noto giurista, la menzionata Costituzione contiene

[...] principi molto generali e a volte contraddittori e reticenti. La Colombia è uno stato unitario, decentrato, con autonomia dei suoi enti territoriali, tra le quali il municipio è l'ente fondamentale [ma il testo] non è affatto preciso circa l'architettura territoriale dello stato [...], l'unica certezza [...] è che i municipi sono a metà strada di un processo di decentramento [...] molto ambizioso, e che i dipartimenti si trovano nell'incertezza politico-amministrativa e in un limbo giuridico (Hernández 2000: 58).

Si può quindi concludere che la Colombia è uno stato fortemente centralizzato. In proposito Soto (2003: 136) osserva che

Esiste un solo centro [...] politico [che] in contrapposizione al modello autonomista, è lo stato unitario, che assegna i poteri e stabilisce l'organizzazione a livello territoriale. Lo stato centrale ostenta l'attribuzione generale dei poteri e, di conseguenza, gli enti territoriali dispongono solo dei poteri che vengono loro attribuiti esplicitamente.

Quanto sopra non inficia gli sforzi compiuti in pro del decentramento politico, fiscale e amministrativo. In particolare, ciò ha favorito la democratizzazione dell'accesso degli enti territoriali alle risorse del bilancio nazionale e l'aumento della copertura dei servizi pubblici in sanità, istruzione, acqua e servizi igienico-sanitari. Ma questo processo: (1) non ha rafforzato le capacità amministrative delle autorità locali, che rimangono deboli; (2) non ha colmato il divario socioeconomico tra comuni urbani e rurali, che anzi è aumentato; (3) non

ha consentito la creazione di «municipi istituzionalmente forti, economicamente solidi e socialmente prosperi» (López 2016: 352-353).

Pertanto, sebbene le loro attribuzioni siano aumentate, gli enti territoriali sono soprattutto "fornitori di servizi", in un contesto in cui il governo nazionale progetta, implementa e valuta le politiche pubbliche secondo un processo che va dall'alto verso il basso, mentre gli enti locali svolgono - nel migliore dei casi - il ruolo di esecutori delle politiche decise a Bogotá (Tassara 2014: 21-22).

Inoltre, l'urgente necessità di decentrare la vita politica e istituzionale non riguarda solo gli enti locali, ma anche gli attori della società civile. Avvicinando i cittadini alle istituzioni, il decentramento contribuisce alla costruzione della cittadinanza, rende più efficace la gestione di programmi e risorse e, nel caso in oggetto, la partecipazione attiva della popolazione aumenta la sostenibilità del processo di pace e la gestione del post-conflitto. A questo proposito, Barreto (2014: 183-184) nota che

La costruzione della pace deve prendere avvio e radicarsi nello stesso territorio nel quale si è sviluppato il conflitto e sarà possibile ottenerla soltanto con la partecipazione dei protagonisti e delle vittime della violenza. Per consolidare [...] la pace deve fondarsi sui buoni rapporti [...] all'interno delle comunità. La popolazione locale è essenziale per creare [...] una cultura della pace nel lungo periodo.

Si tratta di una sfida importante, che può essere sostenuta e accompagnata dalla comunità internazionale e trarre vantaggio dalla valorizzazione di esperienze di successo, come l'approccio Leader utilizzato dall'UE nello sviluppo rurale (CE 2006) e la metodologia degli accordi territoriali, adottata dal Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), nel quadro della cooperazione europea in Colombia, per realizzare progetti di sviluppo partecipativo rurale e rafforzamento di istituzioni e attori locali (Tassara & Grando 2013).

## *2.2 Lotta contro la povertà e politiche sociali*

Grazie all'aumento delle esportazioni di materie prime, negli ultimi anni la Colombia ha registrato una crescita sostenuta e utilizzato una parte delle nuove risorse disponibili per attuare politiche sociali più ambiziose. Ciò ha permesso al paese di avanzare nella riduzione della povertà, sia monetaria sia multidimensionale.

Sebbene la riduzione della povertà possa essere in parte spiegata dall'ottima prestazione dell'economia, che tra il 2005 e il 2014 è cresciuta del 5,2% all'anno a prezzi costanti, mentre l'inflazione nel 2013 (1,94%) è stata tra le più basse degli ultimi sessanta anni (DNP 2014: 1), questo cambiamento non si è verificato nella proporzione attesa, confermando una volta di più che la sola crescita economica non è sufficiente per ridurre la povertà.

Inoltre, la Banca Mondiale rileva che la riduzione della povertà è compensata dall'incremento della popolazione in condizioni di vulnerabilità dal 32,1% al 37,7% tra il 2002 e il 2012 (World Bank 2014: 28 e DNP 2014: 19). Per-tanto, il paese deve migliorare sostanzialmente la redistribuzione della ricchezza e consolidare le politiche di inclusione sociale e produttiva, senza dimenticare che la disuguaglianza in Colombia è una tra le più alte al mondo, con un coefficiente di Gini di 0,517 nel 2016 (DANE 2017: 11).

Di fronte a queste sfide, occorre fare uno sforzo per identificare chiaramente le principali debolezze del paese, includendo nell'analisi le criticità esistenti nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche.

Un primo elemento critico è la sindrome del "punto e a capo". In altre parole, la maggioranza dei politici, dal sindaco di un piccolo comune rurale al presidente della repubblica, presenta il suo programma -durante la campagna elettorale- e il suo governo -durante l'esercizio del mandato- come una palingenesi. La principale conseguenza di questa attitudine consiste nell'annullare tutto ciò che ha fatto la precedente amministrazione, a partire dalla sostituzione totale dei funzionari, e ricominciare da zero, come se ciò rappresentasse di per sé un valore aggiunto e offrisse garanzie per un governo migliore.

Ovviamente, questo approccio non si osserva solo in Colombia ed è spesso associato ad orientamenti populistici o demagogici. Al contrario, l'esperienza indica che la proiezione a lungo termine, la stabilità e la continuità caratterizzano di solito le politiche di maggior successo, specialmente quando si tratta di sviluppo sociale e lotta contro la povertà. Secondo Mejía et al. (2009: 35), per esempio

Un [...] criterio per valutare la qualità delle politiche pubbliche si riferisce alla capacità dello stato di mantenere la loro stabilità e continuità nel tempo. La stabilità di una politica è compromessa se la sua validità è soggetta a cambiamenti [repentini] nelle preferenze dei singoli attori politici. La stabilità (anziché la volatilità) delle politiche pubbliche riflette l'esistenza di precedenti accordi e consenso sociale che consentono alle istituzioni di produrre i risultati attesi.

Insomma, la sfida è quella di passare da un approccio a breve termine, caratterizzato da programmi e orizzonti temporali soggetti alle agende dei singoli governi, ad un approccio a lungo termine, basato sull'attuazione di politiche statali che non vengono modificate ad ogni cambio di governo.

In secondo luogo, il modello di protezione sociale colombiano oscilla tra l'approccio dei diritti e l'approccio di gestione del rischio sociale, con una certa propensione per il secondo. A volte, questo fa trascurare il tema strategico della disuguaglianza e genera politiche paternalistiche (Salcedo 2013: 3). Il sistema di protezione sociale colombiano è quindi abbastanza obsoleto nel contesto latino-americano, che invece tende a focalizzarsi sui diritti e sull'affermazione di politiche redistributive (Tassara 2015a: 86).

A questo proposito, la CEPAL (2012b: 30-31) sottolinea la centralità della «adozione di una struttura distributiva volta a ridurre le disuguaglianze» e ricorda che «ciò non avviene spontaneamente e richiede la creazione e il rafforzamento delle istituzioni economiche, sociali e pubbliche al fine di assicurare un'ampia distribuzione dei frutti del progresso tecnico e impedire la loro eccessiva concentrazione».

### *2.3 Politica fiscale e gestione della spesa pubblica*

Nel nuovo contesto macroeconomico internazionale, caratterizzato dall'esaurimento del super-ciclo delle materie prime e dalla minore crescita del prodotto interno lordo (PIL), la questione fiscale diventa estremamente importante per mantenere un livello adeguato di investimento sociale e consolidare le politiche per superare la povertà e promuovere lo sviluppo rurale.

Gli antecedenti non sono incoraggianti. Secondo Estrada (2013: 10-11) «lo stato colombiano ha rinunciato a svolgere il compito redistributivo attraverso la leva fiscale e ha optato piuttosto per la spesa pubblica. Una decisione che ha avuto meno costi politici per chi governa». Ciò si basa sull'analisi comparata dell'evoluzione delle imposte dirette e indirette, che mostra l'importanza crescente di quest'ultime rispetto alle prime e la scarsa progressività delle imposte dirette.

Ad eccezione della Legge 49 del 1990, le quattordici riforme approvate tra gli anni Ottanta e il 2013 sono state formulate al fine di aumentare il gettito fiscale. Ma Estrada (2013: 11) indica che esse «erano poco organiche, incoerenti, frammentarie e non inquadrare in contesti più ampi».

Nella stessa ottica, Bogliacino & Muñoz (2015: 8) affermano che «l'impatto delle imposte è regressivo a causa dell'evasione fiscale molto elevata e delle lievi imposte sul reddito delle persone fisiche». Si rileva inoltre la scarsa capacità redistributiva del sistema fiscale colombiano rispetto alla situazione degli altri paesi membri dell'OCSE (OECD 2017: 23).

Com'è evidente, quindi, la Colombia dovrebbe rimodulare la sua politica fiscale per generare le risorse necessarie ad alimentare una politica sociale orientata a ridurre sostanzialmente le disuguaglianze esistenti.

Secondo il Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico (CISOE), alla Colombia costerebbe circa 20.000 miliardi di pesos all'anno l'implementazione di politiche sociali all'altezza delle sfide prima menzionate. In particolare, tra il 2015 e il 2030 sarebbe necessario aumentare la spesa pubblica tra 3 e 7 punti di PIL.

Per questo, la Contraloría General de la República afferma che «la questione fiscale sarà fondamentale nelle discussioni della politica pubblica per la pace nel breve e medio termine» e sottolinea la necessità di «rafforzare l'amministrazione fiscale aumentando il

personale di controllo, migliorare le tecnologie e inasprire le pene per frode fiscale (trasformando in reato l'evasione fiscale nazionale ed extraterritoriale)» (CGR 2015: 2-3). Nel 2014 il governo ha creato la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (CEECT), che si è insediata all'inizio del 2015. Nel suo primo rapporto, essa rileva che (CEECT 2015: 15-16)

Il carico fiscale, misurato come rapporto tra la riscossione totale delle imposte e le dimensioni dell'economia, rimane basso in Colombia, sebbene sia aumentato considerevolmente negli ultimi due decenni. [...] Un confronto internazionale [...] mostra che il carico fiscale in Colombia è basso rispetto ai paesi con un PIL pro capite simile, come Cile e Brasile. Secondo i calcoli dell'OCSE [...], la captazione fiscale potenziale sarebbe vicina al 24% del PIL. Di conseguenza, c'è spazio per aumentare le entrate, anche attraverso controlli più efficaci sull'evasione e l'elusione fiscale.

Più in dettaglio, il rapporto rileva che il paese ha bisogno di risorse aggiuntive di circa il 3,3% del PIL entro il 2020, specificando che tali importi non comprendono le risorse necessarie per riformare e investire nei settori dell'istruzione e del sistema sanitario nazionale.

D'altra parte, uno studio dell'OCSE sulla Colombia formula alcune raccomandazioni volte ad aumentare l'inclusione sociale nel paese e segnala che «la grande disparità di reddito e l'alto grado di informalità diminuiscono il benessere di molti lavoratori e delle loro famiglie. Ciò richiede politiche per aumentare le entrate e assicurare che i frutti della crescita economica siano distribuiti in modo più equo» (OECD 2017: 11-12).

La riforma fiscale approvata nel 2016 ha lo scopo di aumentare la riscossione delle imposte, ridurre l'evasione fiscale e la vulnerabilità agli shock esterni e promuovere la produttività. È ancora presto per valutare il suo impatto, tuttavia l'OECD (2017: 20 e 22) sottolinea che il calo delle entrate petrolifere ha causato un aumento del deficit di bilancio (dal 2,4% al 4% tra il 2014 e il 2016) e che «le esigenze di spesa sociale e infrastrutturale probabilmente supereranno quelle previste a medio termine nel quadro fiscale, in tal caso sarà necessario raccogliere più entrate col passare del tempo».

Va inoltre tenuto presente che la spesa sociale colombiana è ben al di sotto della media regionale, che -in rapporto al PIL- è aumentata dal 12,6% nei primi anni Novanta al 19,5% nel 2013. Nello stesso periodo di tempo, invece, in Colombia la spesa sociale è aumentata dal 5,8% al 13,6% .

Va poi considerato che la Legge quadro del bilancio (Decreto 111/1996) legittima una concezione "annualizzata" della spesa pubblica e limita fortemente la possibilità di assumere impegni di spesa pluriennali.

Questo tipo di gestione del bilancio annuale dello stato incide negativamente sulla continuità e la qualità della spesa , disarticola la partecipazione democratica, legittima una classe politica dedita al clientelismo e aumenta i costi generali dall'intermediazione dei contrattisti.

## Conclusioni

Le relazioni politiche e la cooperazione con l'UE e la recente adesione colombiana all'OCSE hanno due chiavi interpretative complementari. La prima concerne la ricerca di partner strategici che possano accompagnare il paese nel difficile percorso del post-conflitto. La seconda afferisce alla politica estera colombiana, che mira a consolidare il pieno inserimento del paese nei principali scenari regionali, multilaterali e globali.

Il tema delle relazioni e della cooperazione con l'UE è stato discusso nella prima parte del testo. Ora è necessario approfondire la riflessione sul ruolo che riveste l'OCSE per i suoi stati membri e sui vantaggi che la Colombia potrebbe ottenere dalla sua appartenenza all'organizzazione.

Dal punto di vista delle relazioni internazionali, l'ingresso della Colombia nel OCSE consolida le sue potenzialità di paese cerniera tra il Nord e il Sud del pianeta e di ponte tra il Nord e Sud America (Vieira 2011: 171).

D'altra parte, alcuni descrivono l'OCSE come una vetrina che certifica le buone prestazioni economiche e sociali di un paese e permette di far conoscere alla comunità internazionale i suoi risultati, svolgendo le funzioni di una sorta di "marchio di qualità" e moltiplicando le opportunità in diverse aree, soprattutto per quanto relativo alla crescita economica, al commercio e agli investimenti esteri. Ma questa organizzazione può anche essere vista come «un club di buone pratiche che valuta periodicamente le politiche economiche e le istituzioni dei suoi membri [...] e dà loro consigli su come migliorarle, anche grazie all'esperienza di chi lo sta facendo meglio».

Inoltre, l'esecuzione delle politiche pubbliche dei soci viene valutata periodicamente attraverso la revisione tra pari, incentivando la loro migliore formulazione e attuazione nei singoli paesi. Ciò verrà rafforzato dalla partecipazione della Colombia a comitati tematici e gruppi di lavoro finalizzati allo scambio di buone pratiche e alla formulazione di linee guida e raccomandazioni orientate alla retroalimentazione degli standard internazionali in vigore in diversi settori.

Tanto che, secondo il capo della delegazione della Colombia all'OCSE, nel lungo periodo «i ministeri sarebbero molto più professionali, le autorità di regolamentazione più efficienti, con personale più preparato e norme meno soggettive [...]. La Colombia avrebbe una regolamentazione e istituzioni più affidabili per la tranquillità di imprenditori, azionisti, investitori e, quindi, del mercato dei capitali» (Asobolsa 2014: 29).

Per di più, l'adesione all'OCSE potrebbe stimolare il paese ad aumentare la qualità nella formulazione e attuazione delle sue politiche e promuovere il loro allineamento agli standard dell'organizzazione.

Questo favorirebbe l'introduzione delle modifiche necessarie per affrontare le criticità rilevate nella seconda parte dell'articolo, che sono direttamente collegati al post-conflitto, come ad esempio.

## **Bibliografia**

Asobolsa. 2014. Entrar en la OCDE, un reto para el Gobierno Santos. In Criterio inversionista, N. 03, Septiembre-Noviembre 2013 (pp. 28-30). Bogotá: Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia (Asobolsa).

Barreto Enríquez, M. 2014. Preparar el post-conflicto en Colombia des de los Programas de Desarrollo y Paz: Retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. In Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 9, N. 1 (pp. 179-197). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Bogliacino, F. & Muñoz, M. 2015. Equidad e inequidad en el PND. In UNAL. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: siempre el mismo país (pp. 7-10). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (UNAL).

Castañeda, D. 2017. La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia. Cómo la cooperación internacional puede apoyar la transición del conflicto armado a la paz. Bogotá: Universidad de los Andes.

CE. 2006. El enfoque Leader. Guía básica. Luxemburgo: Comisión Europea (CE).

CEECT. 2015. Informe de actividades (25/05/2015). Bogotá: Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (CEECT).

CEPAL. 2012a. Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Notas de la Secretaría. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012b. Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CGR. 2015. Retos y desafíos tributarios de Colombia ante el ingreso a la OCDE. Boletín Macrofiscal, Año1, N. 6, Abril 2015. Bogotá: Contraloría General de la República (CGR).

DANE. 2017. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016. Boletín técnico (22/03/2017). Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

DNP. 2014. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

DNP. 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Tomos I y II. Bogotá: República de Colombia y DNP.

Estrada, F. 2013. Estado y política pública en Colombia. Un balance desde la teoría política. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gomis, M. 2015. Nuevas ideas para viejas estrategias: cooperación y gobernanza desde la Unión Europea en el pos acuerdo de Colombia. In E. Pastrana Buelvas & H. Gehring (Ed.). Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el pos conflicto (pp. 443-480). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Hernández Becerra, A. 2000. Régimen de las Entidades Territoriales. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

López, C. 2016. ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahoraqué? Bogotá: Penguin Random House.

Mejía Acosta, A.; Araujo, M.C.; Pérez-Liñán, A. & Saiegh, S. 2009. Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005). In A. Mejía Acosta (Coord.). Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador (pp. 31-117). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

OECD. 2017. Estudios económicos de la OCDE: Colombia. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Salcedo, D.P. 2013. Protección social en Colombia. ¿Dónde se rompe la cadena de efectos virtuosos de las políticas sociales? Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Policy Paper N. 14.

Sanahuja, J.A.; Tezanos Vásquez, S.; Kern, A.; Perrotta, D. 2015. Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Soto, D. 2003. La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. In Opera, Vol. 3, N. 3, Octubre 2003 (pp. 133-152). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C. 2017. Cooperazione internazionale allo sviluppo: governo, economia e società. Evoluzione delle politiche e scenari futuri. Roma: Edizioni Nuova Cultura.

Tassara, C. 2016. Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos. In D. Calderón Sánchez (Comp.). Políticas públicas. Retos y desafíos para la gobernabilidad (pp. 79-106). Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Tassara, C. 2015a. Pobreza y desigualdad en Colombia: análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. In C. Isaza (Ed.). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tassara, C. 2015b. La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. In Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015 (pp. 69-103). Cartagena: ELACID y Editorial Bonaventuriana.

Tassara, C. 2014. Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local. La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. In Perfil de Coyuntura Económica, N. 23, Enero-Junio 2014 (pp. 15-36). Medellín: Universidad de Antioquia.

Tassara, C. & Grando, L. 2013. Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo. In E.M. Marín Aranguren y M.C. Romero (Ed.). Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo (pp. 281-331). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tremolada Álvarez, E. & Vela Orbegozo, B. (Ed.). 2017. Comunidad des constructoras de paz. Guaviare: gestamos desarrollo incluyente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

UE-DPS. 2016. Nuevos Territorios de Paz. Ficha técnica. Bogotá: Unión Europea (UE) y Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Documento no impreso.

Vieira Posada, É. 2011. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. In D. Cardona Cardona (Ed.). Colombia: una política exterior en transición (pp. 145-1786). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

World Bank. 2014. Toward Sustainable Peace, Poverty Eradication, and Shared Prosperity. Colombia. Policy Notes. Washington: World Bank Group.

---

[i] Su questo punto, Gomis (2015: 467-468) osserva che «la Colombia ha cercato in tutti i modi di conservare l'aiuto come se fosse un paese in via di sviluppo nonostante si proponga in altri contesti come un paese di reddito medio-alto. Questo vuol dire che ha cercato di ottenere i benefici di far parte della OCSE senza gli svantaggi legati alla sua adesione».

[ii] E questo è accaduto nonostante la Colombia sia un paese di reddito medio-alto e di conseguenza non prioritario per la cooperazione allo sviluppo.

[iii] Che svolse un ruolo attivo di sensibilizzazione e motivazione dei funzionari della CE e di vari ambasciatori in Colombia degli stati membri (Castañeda 2017: 103). Tra l'altro, l'autore di questo articolo- che all'epoca dirigeva una organizzazione non governativa italiana di cooperazione allo sviluppo- aiutò a Padre De Roux a conoscere i procedimenti decisionali della CE ed entrare in contatto con alcuni tra i suoi funzionari.

[iv] Tra queste, il *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP) della Compagnia di Gesù e la *Sociedad Económica de Amigos del País* (SEAP), che furono i gestori del programma tra il 1996 e il 1998.

[v] L'ammontare globale della cooperazione europea in Colombia è maggiore di questa cifra, superando il miliardo di Euro nel corso di questo secolo.

[vi] Ovvero l'equivalente delle regioni italiane.

[vii] Dal francese *Liaison Entre Actions de Développement Rural*. A partire dal 2014 è stato definito Sviluppo Locale Partecipativo (CLLD, sigla in inglese), ovvero CLLD Leader.

[viii] Il CISP ha sede a Roma e realizza, in collaborazione con partner locali, progetti di sviluppo, ricerca applicata e aiuti umanitari in oltre trenta paesi. In Colombia, dove opera dal 1983, ha realizzato centinaia di progetti di sviluppo locale, cooperazione accademica e sostegno alle politiche sociali.

[ix] Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/es/pib> (Consultato il 15/04/2017).

[x] Che enfatizza la necessità di formulare sistemi di protezione sociale basati sui diritti sociali riconosciuti dai principali trattati internazionali e afferma l'obbligo degli stati nazionali di adottare misure efficaci per garantire il loro rispetto.

[xi] Un sistema basato sulla prevenzione e mitigazione delle contingenze negative che incidono sulla qualità della vita dei cittadini più vulnerabili.

[xii] Due durante gli anni Ottanta (1983 e 1986), otto negli anni Novanta (due nel 1990 e 1998 e una nel 1992, 1993, 1994 e 1995) e quattro in questo nuovo secolo (due nel 2002 e una nel 2000 e 2013).

[xiii] In virtù della Legge 1739/2014, posteriormente regolamentata dal Decreto 0327/2015.

[xiv] Diminuire l'incidenza dei lavori informali, aumentare l'accesso delle donne al mercato del lavoro e la qualità dell'educazione per i bambini dei settori svantaggiati, colmare il gap tra la povertà rurale e urbana.

[xv] CEPAL. Banca dati Gasto social en América Latina y el Caribe ([http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador\\_id=1](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=1)) Consultato il 15/09/2019.

[xvi] Dato che i progetti si realizzano durante 7-8 mesi all'anno e poi s'interrompono per 5-6 mesi, fino all'entrata in vigore del seguente bilancio annuale.

[xvii] Intervista a Luis Alberto Moreno, Presidente Banca Interamericana di Sviluppo: "Colombia es la bisagra de la región". *El Espectador* 09/04/2012. <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/colombia-bisagra-de-region-luis-alberto-moreno-articulo-337189> (Consultato il 21/09/2019).

[xviii] Articolo di Guillermo Perry “La OCDE y Colombia”. ElTiempo 25/01/015. Ver <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-ocde-y-colombia-guillermo-perry-columnista-el-tiempo/15144140> (Consultato il 08/09/2019).