

scontrato nel dibattito sulla riforma della cooperazione, poiché secondo tali settori «il profilo politico dell'intervento [di riforma] non esclude buone opportunità per le aziende». Cfr.: G. SCIORTINO, *Cooperazione, l'altra strada per i Pvs*, in *Commercio Internazionale*, n. 15-16/1998, p. 476.

⁴⁵ Cfr. in più punti: OECD, 2000, *op. cit.*

⁴⁶ Cfr.: MAE, 1999, *op. cit.*, p. 75 e s.

⁴⁷ In termini finanziari il riconoscimento di conformità comporta l'assunzione a carico della DGCS dei soli oneri relativi alla copertura previdenziale, assistenziale ed assicurativa del personale volontario e cooperante impiegato nei programmi.

⁴⁸ Cfr.: MAE-DGCS, *DIPCO, Bollettino della Cooperazione*, Speciale n. 3/99.

⁴⁹ Nel 1999, secondo i dati OCSE, i progetti promossi approvati sono stati 81: OECD, *op. cit.*, p. III-28.

⁵⁰ La legge 49 del 1987 limitava il ricorso alla trattativa privata ai soli interventi straordinari e di emergenza, ma - come è generalmente accaduto con il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza - l'eccezionalità degli atti è ben presto divenuta prassi, tanto da indurre la Corte dei Conti a denunciare, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1989, tale condotta come «ingiustificabile e paradossalmente permanente». Sul punto, cfr.: A. ATZORI, *op. cit.*; E. GOBBATO - G. SANDRI, *op. cit.*

⁵¹ Nel momento in cui questo manuale viene chiuso, il disegno di legge sta alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati e dovrebbe essere votato dall'aula verso la fine del 2000. Tuttavia, le modifiche già apportate al testo originario approvato dal Senato e gli emendamenti che verosimilmente saranno proposti nel dibattimento alla Camera inducono a ritenere che il disegno di legge dovrà ritornare presso l'altra branca del Parlamento, allungandosi così i tempi di approvazione e rinviando definitivamente la riforma normativa alla nuova legislatura.

⁵² E. MELANDRI, *Cooperazione: cronaca di una morte annunciata*, in *Solidarietà Internazionale*, 3/1999, p. 1.

6. Note conclusive: le prospettive della cooperazione allo sviluppo

Questo manuale, pur non potendo approfondire ogni aspetto, cerca di offrire una visione il più possibile integrale ed organica della cooperazione allo sviluppo, considerata come processo politico complesso che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord-Sud e che trova riscontri sul piano interno ed esterno nella vita di ogni paese. Non configurandosi semplicemente (o «banalmente») come azione altruistica o parziale espressione di altre politiche, si è ritenuto opportuno articolare l'analisi della cooperazione in fasi, sezioni generali e casi specifici, al fine di permettere una migliore comprensione della sua «complessità» (ovvero le diverse dimensioni attraversate, i soggetti attivi, le relazioni con gli altri processi politici, sociali, economici e culturali). Il manuale offre pertanto alcuni strumenti, utili per cogliere i numerosi nodi critici che emergono dalle tendenze evolutive e dai caratteri essenziali della cooperazione allo sviluppo.

In sintonia con i suoi caratteri e la sua articolazione, questo studio si chiude con alcune considerazioni. Esse devono considerarsi non un velleitario tentativo di diagnosi e cura, ma piuttosto note di sintesi dell'analisi fin qui svolta e *recommendations*, cioè semplici note operative che, discendendo da un'opera di valutazione, tendono a definire percorsi di ricerca sulle prospettive della cooperazione e ad offrire un contributo al dibattito in corso.

(a) *La cooperazione allo sviluppo nel movimento storico*: La storia dell'umanità, nelle sue tendenze e trasformazioni, risulta indeterminata ed indefinita. La cooperazione, intesa come processo relazionale tra i popoli, non sembra avere capacità risolutiva rispetto ai problemi sostanziali. Tuttavia, essa è in grado di lenire le rotture e le crisi del processo storico, quasi

come fosse un «lubrificante» dei passaggi e degli squilibri. Ciò non svaluta i significati ed il ruolo dei processi relazionali tra Nord e Sud del mondo ma, al contrario, ne sancisce l'ineluttabilità. La morfologia di questo secolo, paradossalmente fatto di gravi tragedie e grandi progressi, configura infatti la cooperazione come lo strumento essenziale per il perseguimento delle più alte aspirazioni della comunità internazionale (pace e sviluppo).

- (b) *Cooperazione e persona umana*: La cooperazione allo sviluppo è espressione del principio di solidarietà. L'uomo come «persona» è libero (in quanto individuo nella sua singolarità) ed eguale agli altri individui (in quanto essere sociale). Mentre la libertà si ricollega alla «qualità o proprietà»¹ della persona, riferendosi prevalentemente alla volontà o all'azione, l'eguaglianza indica invece un rapporto o una relazione. La solidarietà implica in sé sia la dimensione individuale, perché si fonda sulla libertà soggettiva contribuendo al suo dinamismo, sia la dimensione relazionale, in quanto si basa sull'interazione ed è volta alla promozione sociale dell'individuo. La solidarietà² nasce con la natura sociale dell'uomo e trova esplicitazione nella tipologia di rapporti che ogni individuo instaura con l'altro, potendosi quindi definire come «bene relazionale fondamentale».³

La cooperazione dovrebbe essere caratterizzata dalla centralità della persona umana e dei suoi diritti. In particolare, la promozione dello sviluppo umano ed il rispetto dei diritti riflettono l'impegno fondamentale per la promozione delle libertà, del benessere e delle dignità individuali in ogni società. Pur avendo approcci strategici e progettuali diversi ma condividendo obiettivi e motivazioni, lo sviluppo ed i diritti umani giacciono in una relazione di reciprocità vitale. Infatti, l'accrescimento delle opportunità di ogni individuo e, quindi, la realizzazione di una *equal liberty* (liberazione dal bisogno ed accesso alle libertà) derivano dal reciproco sostanzarsi tra lo sviluppo umano ed i diritti fondamentali. Poiché la cooperazione costituisce un fondamentale strumento di solidarietà, occorre passare dalla riduttiva visione dell'aiuto allo sviluppo ad una più estesa prospettiva di integrale processo di espansione delle libertà sostanziali godute dagli esseri umani.

- (c) *La cooperazione come necessità per lo sviluppo*: Riconoscere che la cooperazione sia uno strumento solidaristico fondamentale e che l'obiettivo specifico della sua azione, cioè lo sviluppo umano e sostenibile, comprenda una vasta serie di situazioni soggettive (capacità e diritti), pone un difficile quesito. La questione non è stabilire quali opportunità, libertà e diritti possano considerarsi fondamentali e, in quanto tali, debbano essere garantiti. In questo senso, esiste oramai una estesa e quasi concorde opinione che configura un «paniere» integrale: esso riunisce infatti non solo le tradizionali libertà negative e positive (ovvero i diritti civili, politici, economici e sociali), ma anche le più significative opportunità individuali delineate dai più recenti contributi delle scienze giuridiche, economiche e sociali.

Questione sostanzialmente irrisolta rimane invece la definizione di una strategia volta alla garanzia e tutela dei beni e dei diritti che definiscono il *well-being* della persona umana, ovvero il problema dell'effettività dello sviluppo. In generale, qualunque azione o politica, tendente all'eliminazione delle diseguaglianze e alla caratterizzazione sostanziale dell'idea di cittadinanza, ha natura ed è espressione di solidarietà. I problemi fondamentali posti dalle azioni solidaristiche sono tuttavia rappresentati dal tipo e dall'intensità di eguaglianza che si intende effettivamente garantire, in ciò consistendo la necessità di rinvenire soluzioni di giustizia sociale. Il serrato dibattito sulla sostenibilità politica ed economica dello Stato sociale nei Paesi industrializzati, ma anche l'accesa polemica sull'efficacia dell'aiuto ai Pvs, danno il segno della rilevanza della problematica e stimolano una ricerca che, ancora oggi, stenta a trovare ipotesi praticabili di soluzione.⁴

È evidente che anche questo studio non può avere la pretesa di definire modelli ed assetti di per sé decisivi. Esso, da una parte, si limita ad accogliere e promuovere i «diritti dello sviluppo» (opportunità e diritti umani), distinguendo il problema del loro soddisfacimento dalla questione della loro esistenza mentre, dall'altra, considera il *welfare mix*⁵ una formula in grado di contribuire alla sostenibilità economica e politica delle azioni solidaristiche.

Il mancato rispetto dei diritti non può implicarne la negazione dell'esistenza o della coerenza ma, al contrario, deve incenti-

vare, anche attraverso la mobilitazione della società civile, la ricerca di strategie volte alla loro effettività.⁶ La cooperazione internazionale forse non costituisce lo strumento sufficiente per garantire il soddisfacimento dei «diritti dello sviluppo», ma certo rappresenta un carattere necessario dei processi politici volti alla loro promozione.

Il moderno Stato di democrazia sociale deve però anche essere sostenibile economicamente e politicamente, se non vuole perdere l'originaria natura solidaristica e se intende assicurare il sostegno alle politiche di cooperazione allo sviluppo. Economicamente le decisioni devono assicurare l'equilibrio nella gestione delle risorse, assicurando la loro efficiente allocazione (ovvero ottenendo il massimo risultato possibile senza sprechi e rendite monopolistiche). Sotto il profilo politico, deve invece esistere un vasto consenso sociale, sulla base di regole etiche, per la distribuzione di oneri e benefici, garantendo così la soddisfazione delle fasce deboli della società (secondo principi di solidarietà) ma anche delle altre parti sociali (secondo principi di equità). Auspicare infatti un alto livello di un certo valore, quale la solidarietà, può rivelarsi un «mero cascame illusionistico»⁷ se non si comprende che esso, come un bene scarso che deve prima essere prodotto, ha un costo. Ogni imposizione o artificiosa creazione della solidarietà, non sostenuta politicamente ed economicamente, determina situazioni in cui il valore morale del contributo coatto alle istituzioni e alle politiche solidaristiche è pari a zero.

Al contrario, una società mista, ponendosi l'obiettivo di mantenere ad un livello ottimale la quantità totale di assistenza circolante nel sistema ma bloccando la crescita delle risorse pubbliche impiegate, può rimediare agli squilibri variando i rapporti fra le produzioni realizzate dalle diverse istituzioni sociali, ovvero lo Stato, la famiglia e il mercato ed orientando diversamente le destinazioni delle risorse pubbliche.⁸

- (d) *Cooperazione e mercato*: Sul rapporto tra cooperazione, sviluppo e mercato (cioè il libero scambio), esiste ormai una vastissima letteratura che, da prospettive diverse e talora contrapposte, ha comunque contribuito ad individuarne i contenuti ed i caratteri essenziali. Sebbene esista una certa convergenza sulla «qualità» dello sviluppo necessaria per assicurare il *well-being* della

persona umana, rimangono ancora indefinite e contrastanti le strategie atte ad assicurarle.

Il rapporto tra sviluppo e mercato costituisce un elemento imprescindibile della modernità. La ricerca di percorsi in grado di innalzare il benessere deve essere condotta all'interno delle moderne dinamiche economiche e delle attuali relazioni internazionali. Con ciò si asserisce non tanto l'ineluttabilità di tendenze economiche ingiuste e di relazioni caratterizzate da sfruttamento, ma piuttosto la necessità di confrontarsi con le stesse e di cambiarne l'*animus*. I processi di crescita economica, fondati sull'economia di mercato e sul libero scambio, possono offrire reali prospettive di sviluppo per le comunità dei Pvs. Essi però dovrebbero essere giudicati in base alla effettiva capacità di accrescere, in modo equo e sostenibile, le opportunità e le libertà di tutti gli individui.

In quest'ottica, il mercato ed il libero scambio, e quindi anche la cooperazione economica e finanziaria, costituiscono certamente non i fini ultimi ma strumenti importanti per lo sviluppo. In quanto tali, essi devono confrontarsi costantemente con la natura e le caratteristiche delle comunità e dei luoghi *target*. Come ha felicemente evidenziato Hirschman,⁹ lo sviluppo non è un processo rettilineo ed equilibrato, così come i paesi sottosviluppati non si comportano «come tanti giocattoli caricati a molla». Al contrario, come già accaduto con i commercianti innocenti e *doux* del Settecento, sono gli interessi e, soprattutto, le passioni umane che, mobilitando risorse e capacità nascoste, disperse o malamente utilizzate, mettono in moto e guidano il progresso.

- (e) *La cooperazione internazionale ed il sistema delle Nazioni Unite*: L'analisi dell'evoluzione storica della cooperazione ha evidenziato un sostanziale mutamento dello scenario internazionale. La caduta del muro di Berlino e l'implosione degli Stati dell'Est Europa sono state accompagnate, più in generale, dalla crisi dello Stato-nazione, accelerata a sua volta dai processi di globalizzazione e dalla crisi delle ideologie. La fine del secolo appare così caratterizzarsi per la «supremazia» del modello occidentale, per una pericolosa spirale di conflitti regionali ed inter-etnici e per la moltiplicazione degli interventi di cosiddetta «ingerenza umanitaria». Questi ultimi in particolare,

anche se imposti da gravissime contingenze, risultano sempre privi di univoche politiche di sostegno volte alla pace e allo sviluppo.

Ciò che appare maggiormente problematico in queste tendenze è l'assenza di una guida politica dei processi in corso e, in modo specifico, la progressiva perdita di ruolo delle Nazioni Unite. La recente crisi balcanica ha chiaramente rilevato la contrapposizione tra due modelli di ordine mondiale:¹⁰ quello «gerarchico» della *realpolitik* statunitense da una parte, ed il sistema «democratico» e pluralista dell'ONU dall'altra. Nell'ambito di questo contrasto, la sede storicamente deputata alla formulazione di indirizzi e strategie che afferiscono la comunità internazionale (l'ONU appunto) sta vivendo una forte crisi.

Il problema non è solo quello di una riforma strutturale in grado di coagulare e dare forza specialmente alle voci del Sud del mondo. Appare anche necessario l'avvio di un processo che riconduca l'ONU alla sua identità originaria ed al suo preminente ruolo politico. L'ONU non ha infatti una funzione meramente esecutiva (spesso di indirizzi definiti in altre sedi), né d'altro canto ha il compito di creare un coacervo di *implementing agencies*¹¹ che di fatto si sostituiscono alla società civile e alle ONG e, con queste ultime, entrano persino in competizione nel *fund-raising* privato ma in modo sleale, in quanto le agenzie ONU sono già sostenute con risorse pubbliche. Al contrario, le Nazioni Unite, depositarie dal 1945 di un mandato sostanzialmente politico, hanno il compito di mantenere la pace, sviluppare la cooperazione tra i popoli e promuovere il progresso e lo sviluppo universale.

- (f) *Il ruolo dell'Europa*: Dopo Maastricht e la fase monetaria del processo di unificazione, l'Europa (come il sistema delle Nazioni Unite) è chiamata ad assumere un ruolo di leadership politica nel nuovo scenario internazionale. Funzionali a quest'obiettivo sono però, sul piano interno, il completamento del processo politico di costruzione della «casa comune» europea e, per quanto riguarda le relazioni internazionali, l'acquisizione di una nuova posizione come soggetto politico. L'Unione Europea dovrà cioè dotarsi di una politica estera che non si manifesti come la somma o il risultato di una faticosa

mediazione tra i molteplici e (spesso) incoerenti indirizzi politici dei Paesi membri. In conformità al disegno originario dei padri fondatori, è invece auspicabile la definitiva configurazione di un nuovo ed univoco assetto politico, in grado di sovrintendere all'integrazione delle due periferie (quella convenzionale, cioè il Terzo mondo, e quella nuova dei Paesi dell'Est)¹² nel contesto mondiale secondo principi alternativi (forse più certi e più giusti) rispetto a quelli esistenti nell'attuale sistema monopolare.

Ciò consentirebbe, tra l'altro, di porre fine alla continua rincorsa delle crisi con gli interventi di emergenza e di formulare, invece, nuove e più efficaci politiche di cooperazione europea. In quanto diretta a colmare il divario Nord-Sud e ad influire sulla stabilità e sulla pace nel mondo, la cooperazione europea costituirebbe infatti uno tra gli strumenti fondamentali della nuova politica estera comune.

Il contributo europeo alle tendenze della modernità (che non sono solo quelle economiche o finanziarie) può essere duplice: il retaggio politico-culturale da una parte, ed il modello di integrazione dall'altra. Pur con la prudenza imposta dal rispetto delle diverse identità culturali, appare indubbio che la tradizione politica e la cultura europea, specialmente in materia di diritti umani e democrazia, costituiscano il «migliore aiuto allo sviluppo» che l'Unione possa offrire. Non si tratterebbe di mettere in atto forme coercitive o impositive (come appaiono invece le attuali condizionalità o le sanzioni *tout court*), ma piuttosto di avviare politiche di cooperazione di lungo periodo in grado di incidere e sostanziare le dinamiche caratterizzanti i Pvs.

I risultati già raggiunti in campo economico e sociale, ma soprattutto la capacità di trascendere i conflitti, testimoniano infine la bontà del processo di unificazione europea. Sebbene ancora privo di un fertile *humus* politico, in grado di esprimersi in assetti istituzionali ed in politiche coerenti, il modello europeo può quindi costituire una formula fondamentale di integrazione regionale nelle aree del sottosviluppo.

- (g) *Il futuro della cooperazione italiana*: In continuità con l'analisi svolta, si può affermare che non solo il passato, ma anche il futuro della nostra cooperazione delinea un «caso Italia». La

questione non riguarda soltanto la necessità di nuove regolamentazioni per il settore o, più in generale, gli aspetti strutturali dell'aiuto allo sviluppo. Il «caso» italiano nasce invece dall'involuzione culturale e politica che va profilandosi nelle tendenze dell'ultimo decennio. In un periodo in cui i processi di globalizzazione accrescono l'interdipendenza tra paesi e popoli, l'Italia sembra infatti chiudersi progressivamente in sé stessa, manifestando un crescente «provincialismo» rispetto alle dinamiche mondiali. Le grandi questioni internazionali, dalle trasformazioni nella «casa comune» europea alle relazioni tra aree e regioni del mondo, sono costantemente ricondotte a questioni di politica interna. Il grave deficit culturale, rispetto alle evoluzioni dello scenario internazionale, è testimoniato soprattutto dalla povertà e dalle incoerenze presenti nella politica estera, nonché dallo stato di un'informazione che rincorre soltanto le emergenze mediatichiche.

In un contesto simile, il sostrato sul quale si fonda la cooperazione pare assottigliarsi, riducendo gli spazi per lo sviluppo di nuove e più significative relazioni con il Sud del mondo. In particolare, si pone un quesito di difficile soluzione: quale cooperazione per quale politica estera?

Questo studio ha cercato di evidenziare, sia nell'analisi dei caratteri generali che nell'approfondimento del modello italiano, l'esistenza di due tipi di cooperazione: l'aiuto pubblico ai Pvs da un lato, e la cooperazione non-governativa dall'altro. Pur configurandosi entrambi come processi politici e sebbene esistano imprescindibili legami, non si possono negare le forti differenze tra le due formule.

Tenuto conto della intrinseca diversità e, considerando soprattutto le conseguenze negative derivate dalla commistione (più che dalla integrazione) tra i due sistemi, potrebbe risultare efficace la creazione nel nostro paese di un «doppio canale istituzionale» di cooperazione. Da un lato, la «cooperazione statale» che, come parte integrante della politica estera, rientri nelle competenze del MAE, risulti ispirata al tradizionale principio del «sacro egoismo della patria» e risponda, quindi, a motivazioni geopolitiche (sicurezza, stabilità e sviluppo economico) e ai criteri delle aree prioritarie (per il nostro paese specialmente l'Est Europa e le regioni Afro-mediterranee).

Dall'altro lato, in posizione del tutto autonoma rispetto alla prima e quindi rientrando in un apposito dicastero, si porrebbe la «cooperazione sociale e decentrata», ispirata alle logiche dello sviluppo umano e sostenibile, e quindi volta alla solidarietà universale ed alla promozione dei «diritti dello sviluppo». Poiché si configurerebbe come una cooperazione *people to people*, essa sarebbe condotta (ma nella differenziazione di funzioni e strumenti) da ogni espressione della società civile (ONG ed altre formazioni solidaristiche, università, autonomie locali ed altre istituzioni). La «cooperazione sociale e decentrata», non rispondendo alle logiche delle aree prioritarie, sarebbe inoltre aperta ad ogni paese, conducendo interventi fondati sul partenariato tra comunità del Nord e del Sud.

La formula del «doppio canale», prevalente fino ad oggi nei maggiori paesi donatori ed in seno alla politica comunitaria, sta tuttavia subendo anche in essi una rischiosa evoluzione verso la riunione all'interno della politica estera dei due tipi di cooperazione. Fattore determinante appare, ancora una volta, la volontà politica di accorpate nell'interesse nazionale o «egoistico» anche le azioni «altruistiche» (o solidaristiche), cioè quelle delle società civili, attribuendo alle *lobbies* diplomatiche il monopolio di ogni tipo di relazione esterna. Per quanto concerne l'Italia, bisogna ribadire che, pur trattandosi di due canali istituzionali differenti, cioè con proprie identità, motivazioni, strumenti e risorse, i loro ruoli non sarebbero in contrasto. Essi infatti costituirebbero i due rami di un unico sistema di cooperazione (maggiormente dotato di efficacia ed efficienza e) volto ad un obiettivo generale comune: contribuire allo sviluppo dei popoli ed alla costruzione di relazioni pacifiche tra gli Stati.

Al di là del «caso» italiano e pur nella doverosa distinzione tra la cooperazione governativa e quella non-governativa, la reciproca integrazione tra le due formule è essenziale soprattutto per la promozione di una cultura della solidarietà nel «nuovo villaggio globale». A Sud di Maastricht resta infatti un unico muro da abbattere: quello tra il Nord ricco ed il Sud povero del mondo. L'aspirazione alla libertà ha avuto e continua ad avere la forza di abbattere il muro della paura e del totalitarismo; l'aspirazione al-

l'eguaglianza ed alla pari dignità può invece distruggere il muro dell'ingiustizia. La politica di cooperazione, con la costruzione di relazioni eque e solidali tra i popoli, può essere lo strumento per colmare il fossato che ancora divide l'umanità.

Note

¹ N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995, p. 3 e ss.

² P. FELTRIN, *Solidarietà (politica)*, in G. ZACCARIA (a cura di), *Lessico della Politica*, Roma, 1987.

³ P. DONATI, *La solidarietà come bene relazionale*, in *Quaderni di Azione Sociale*, n. 91, 1-2/1992, p. 18 e ss.

⁴ Interessanti contributi al dibattito relativo all'evoluzione del *Welfare State* e al conseguente conflitto tra valori fondamentali provengono, in particolare, da: A. BALDASSARRE - A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato Sociale*, Roma-Bari, 1982; A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985; R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, 1990; IDEM, *Quadrare il cerchio*, Roma-Bari, 1995. Sulle problematiche aperte dalle azioni solidaristiche nello Stato moderno, con specifico riferimento all'esperienza italiana e statunitense, sia consentito rinviare a: G. ANTONELLI, *La giurisprudenza italiana e statunitense sul principio di solidarietà*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 125-126, 1999.

⁵ R. ROSE, *Il ruolo dello Stato nel «Welfare mix»*, in A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti della democrazia*, op. cit., p. 143 e ss. Secondo l'Autore, il totale dell'assistenza prodotta nella società (TWS) può essere rappresentato da una semplice eguaglianza, nella quale $TWS = H$ (l'assistenza fornita dalle famiglie) + M (l'assistenza venduta ed acquistata nel mercato) + S (l'assistenza pubblica). La composizione del sistema solidaristico è andata gradualmente mutando, nella transizione storica dallo Stato di diritto di stampo liberale a quello di democrazia sociale, nel senso che gli oneri maggiori della produzione dei servizi (per diversi motivi) si sono spostati dalla famiglia allo Stato. Il passaggio della base del titolo per ottenere le prestazioni sociali, dalla domanda di mercato alla cittadinanza (che così è andata caratterizzandosi di significati sostanziali), è stato compiuto in nome dell'equità sociale. Per altro verso, questa evoluzione ha posto il problema dello «Juggernaut dell'incrementalismo» sfociato in generale nel sovraccarico fiscale e nell'inefficienza del modello.

⁶ Un cosa è proclamare un diritto, altro è goderne effettivamente. Il linguaggio dei diritti ha un'indubbia funzione, cioè dare voce alle rivendicazioni ed alle istanze dei soggetti o gruppi svantaggiati, ma risulta ingannevole se «oscura e occulta la differenza tra il diritto rivendicato e quello riconosciuto e protetto». Da questo rischio nasce infatti il contrasto tra la letteratura che celebra l'età dei diritti e quella che denuncia la massa dei senza diritti. Ma i diritti della prima sono quelli soltanto delle asse internazionali e delle Convenzioni, mentre i diritti di cui parla la seconda sono quelli che mancano alla maggioranza dell'umanità. La rilevanza dei diritti proclamati è quindi funzionale alla capacità di sostanziare i diritti effettivamente goduti: N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997. Per l'approfondimento delle relazioni tra diritti, libertà e sviluppo, cfr. il fondamentale contributo di Sen in: A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, ed. it., Milano, 2000.

⁷ Sul punto: E. BERSELLI, *Gli esorcismi della solidarietà*, in *Il Mulino*, n. 349, 5/1993, p. 871 e ss.

⁸ Appare cioè necessario selezionare le priorità assolute assicurabili dallo Stato (con i corrispondenti beneficiari) ed i programmi classificabili come secondari, ponendo fine alle degenerazioni universalistiche ed assicurando una reale redistribuzione solidaristica. I programmi secondari sono da considerare tali non perché debbano essere ridotti nella quantità o qualità, ma in quanto possano essere efficientemente realizzati dal mercato o dalle famiglie. Cfr. R. ROSE, op. cit., p. 162 e ss.; UNDP, *Rapporto 1999 su Lo Sviluppo Umano. 10 La Globalizzazione*, ed. it., Torino, p. 101 e ss.

⁹ Cfr. A.O. HIRSCHMAN, *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, 1969; Idem, *Le passioni e gli interessi*, Milano, 1980; IDEM, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, Torino, 1983.

¹⁰ Cfr. le dichiarazioni di A. Papisca rilasciate in occasione della guerra in Kosovo: A. PAPISCA, *Questa è una guerra illegittima*, in *Solidarietà Internazionale*, 2/1999, p. 22 e ss.

¹¹ Si fa riferimento, in generale, ai numerosi organismi, fondi e programmi (FAO, IOM, OMC, UNICEF, UNDP, UNOPS, UNCTAD, e così via) cui le Nazioni Unite hanno dato vita nel corso degli ultimi cinquant'anni. La definizione non intende peraltro esprimere un giudizio di valore né compiere una valutazione comparativa tra i diversi organismi, ma affermare invece il compito primario di formulazione di *policies* che compete all'ONU e alle sue articolazioni.

¹² Sul punto: G. CALCHI NOVATI, *Passato e futuro della Convenzione di Lomé*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998, p. 26.

Cronologia della cooperazione allo sviluppo

- 1900-15 I popoli colonizzati insorgono contro l'imperialismo in Africa e Asia.
- 1914-18 Prima guerra mondiale.
- 1914-... Movimenti indipendentisti e rivolte in Europa, Africa e Asia.
- 1917 Rivoluzione russa.
- 1918 Programma dei *Quattordici Punti* di Wilson in cui si enuncia la necessità del rispetto delle nazionalità e il diritto dei popoli all'autodeterminazione.
- 1919 Trattato di Versailles e nascita della Società delle Nazioni. Congresso Pan-Africano per il diritto all'autodeterminazione.
- 1924 Dichiarazione di Ginevra sui diritti dell'infanzia.
- 1926 La conferenza di Ginevra adotta la Convenzione sulla schiavitù.
- 1939-45 Seconda guerra mondiale ed olocausto nazista.
- 1941 Firma della *Carta Atlantica*.
- 1944 Conferenza internazionale di Bretton Woods.
- 1945 Istituzione delle Nazioni Unite e sottoscrizione della relativa *Carta*.
Nascita della Lega Araba.
Processi di Norimberga e di Tokyo.
- 1946 Nascono il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS, più tardi Banca Mondiale).
- 1947 Trattato di Camberra e nascita (1948) della Commissione del Sud Pacifico (SPC) per lo sviluppo economico e sociale dei paesi firmatari (Francia, Gran Bretagna, USA, Australia, Nuova Zelanda e Samoa).
Istituzione dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) per l'aiuto reciproco e la difesa.

- 1948 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.
Istituzione del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs, dal 1995 WTO).
Al fine di gestire i fondi del *Piano Marshall* (ERP) e di promuovere la cooperazione e lo sviluppo in Europa, nasce l'OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica).
- 1949 A Washington viene sottoscritto il Patto Atlantico che istituisce la NATO.
Con il Trattato di Mosca viene creato il COMECON, cioè il Consiglio di mutua assistenza economica tra l'URSS e i suoi alleati.
Istituzione del Consiglio d'Europa di Strasburgo per salvaguardare la civiltà europea e favorire il progresso sociale.
- 1950-... Guerre di liberazione nazionale e rivolte in Asia ed Africa. Alcuni paesi ottengono l'indipendenza.
- 1950 Convenzione Europea sui Diritti Umani.
Istituzione dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP).
Viene varato il Piano di Colombo per lo sviluppo e la collaborazione nell'Asia meridionale e del sud-est.
- 1951 Sottoscrizione della Carta di San Salvador che istituisce l'Organizzazione degli Stati dell'America Centrale (ODECA).
Con il Trattato di Parigi nasce la CECA.
- 1952 Viene costituito il Consiglio Nordico di cooperazione economica e sociale tra Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca e Islanda.
- 1954 Con il Trattato di Parigi si istituisce l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) per il coordinamento delle politiche difensive e per la cooperazione economica e sociale tra gli Stati firmatari (Francia, Paesi Bassi, Germania Federale, Italia, Gran Bretagna, Belgio e Lussemburgo).
- 1955 Conferenza di Bandung, nella quale 29 Stati africani ed asiatici condannano il colonialismo, la discriminazione razziale l'armamento atomico e avanzano rivendicazioni per una cooperazione pacifica e volta allo sviluppo.
Viene sottoscritto il Patto di Varsavia per la cooperazione economica e militare tra gli Stati dell'Est europeo.
- 1957 Con il Trattato di Roma si istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE) e l'EURATOM.
- 1958 Nasce il BENELUX per promuovere l'unità economica tra Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

- 1959 Convenzione di Stoccolma: nasce l'EFTA, l'associazione europea di libero scambio della quale fanno parte gli Stati non aderenti alla CEE.
Istituzione della Corte Europea dei Diritti Umani.
In Africa, vengono formulate politiche di cooperazione inter-statali ed istituiti appositi organismi (il Consiglio dell'Intesa e la Conferenza dei Capi di Stato dell'Africa Equatoriale).
- 1960-... Continuano le guerre di liberazione nazionale nei paesi ancora sotto dominio coloniale. Le lotte conducono gradualmente all'indipendenza ed all'autodeterminazione in tutti i paesi.
- 1960 Con la Convenzione di Parigi viene costituita l'OECD [OCSE] che sostituisce l'OECE.
- 1961 Con la Conferenza di Belgrado si costituisce il movimento dei Paesi non-allineati.
- 1962-65 Concilio Vaticano II.
- 1963 Viene fondata con lo scopo di rafforzare la cooperazione l'Organizzazione dell'Unità Africana.
È sottoscritta dai paesi CEE e da 18 Stati africani la Convenzione di Yaoundé.
Enciclica *Pacem in terris* di Papa Giovanni XXIII.
- 1964 Nasce in seno all'UNCTAD il Gruppo dei 77.
- 1965 Convenzione ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.
È istituita l'Organizzazione comune africana mauriziana (OCAM).
- 1966 Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (ICCPR). Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (ICESCR).
In Italia, con la legge 1033 del 1966 (Pedini *et al.*), si offre una prima regolamentazione del fenomeno del volontariato internazionale.
- 1967 Enciclica *Populorum progressio* di Papa Paolo VI.
Costituzione dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN).
- 1970-... La problematica dei diritti umani emerge nella sua gravità in diversi contesti, tra i quali: l'apartheid in Sud Africa, l'uso di metodi disumani e di torture nei regimi dittatoriali (in particolare, in Sudamerica), il genocidio cambogiano, l'occupazione dei territori palestinesi.

- 1971 Viene varata in Italia la prima legge sulla cooperazione: legge 1222.
- 1972 Viene creato il «serpentone monetario» che fissa i limiti di fluttuazione delle monete dei Paesi CEE entro certi valori.
- 1973 A Parigi vengono firmati gli accordi per il ritiro delle truppe americane dal Vietnam. Il Paese asiatico raggiunge l'indipendenza e l'unità nel 1975.
Guerra del Kippur e crisi petrolifera.
- 1974 Conferenza mondiale di Roma sull'alimentazione.
È approvato dalle Nazioni Unite il «Nuovo ordine economico internazionale».
- 1975 Prima Convenzione di Lomé, accordo di partenariato tra CEE e paesi ACP.
A Panama viene creato il Sistema latino-americano (SELA) per la cooperazione tra i principali paesi dell'America centrale e meridionale.
- 1978 Il Consiglio europeo vara lo SME (Sistema Monetario Europeo) che entra in vigore dall'anno successivo.
- 1979 Convenzione ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW).
Viene eletto a suffragio universale il primo Parlamento Europeo.
È promulgata in Italia la legge 38 del 1979 sulla cooperazione allo sviluppo.
- 1980-... Fine delle dittature in numerosi paesi dell'America Latina.
- 1981 Carta africana dei diritti umani e dei popoli.
Viene costituito il Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) che raggruppa alcuni tra i principali paesi dell'area medio-orientale.
- 1983 Organizzazione Araba per i diritti umani.
- 1984 Convenzione ONU contro la tortura e altre punizioni crudeli, inumane o degradanti.
- 1986 Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo.
- 1987 Enciclica *Sollicitudo rei socialis* di Papa Giovanni Paolo II.
È varata in Italia la legge 49 del 1987.
- 1988 Commissione africana per i diritti umani e dei popoli.
- 1989 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.
Caduta del muro di Berlino.
Massacro di Piazza Tienanmen.

- 1990-... Pulizia etnica e guerra in ex Jugoslavia, genocidio in Rwanda, conflitti regionali in altri paesi dell'Africa (Congo, Angola, Sierra Leone, Somalia, Etiopia ed Eritrea) e in alcune aree dell'ex URSS (Caucaso); l'Afghanistan è scosso prima dalla guerra civile e poi dal regime dei Talebani. Mandela è liberato dal carcere ed eletto Presidente del Sudafrica. Si rafforzano i processi di cooperazione e di integrazione regionale, anche attraverso l'istituzione di nuove aree di libero scambio: in Nord America con il NAFTA (North American Free Trade Area; in Sudamerica con il MERCOSUR (il mercato comune del Cono sud-americano), attraverso il Sistema di Integrazione Centro-americana (SICA) e con il Patto Andino; in Africa australe con il SADC (Southern African Development Community).
- 1990 Primo Rapporto sullo sviluppo umano dello UNDP.
- 1992 Trattato di Maastricht. Summit sulla Terra a Rio de Janeiro. Conferenza Nord-Sud a Berlino sulle «Iniziative locali per lo sviluppo sostenibile».
- 1993-94 Istituzione dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Rwanda.
- 1994 Conferenza mondiale su popolazione e sviluppo al Cairo.
- 1995 Conferenza mondiale sulla condizione delle donne a Pechino. Vertice di Copenhagen sullo sviluppo sociale ed *Iniziativa 20/20*. Conferenza Euromediterranea di Barcellona. Accordi dell'Uruguay Round e nascita del WTO.
- 1996 Conferenza sugli insediamenti umani di Istanbul. Summit sullo stato dell'alimentazione a Roma.
- 1997 In occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite viene ribadito l'impegno dei paesi donatori (già fissato dal DAC nel 1969) di destinare lo 0.7% del PNL per l'assistenza allo sviluppo.
- 1999 Conflitto Nato - Rep. Jugoslava in Kosovo; guerra in Cecenia e a Timor Est. Il summit internazionale del WTO a Seattle è attraversato da gravi tensioni: vengono poste all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale le conseguenze negative dei processi di globalizzazione e della manipolazione genetica. Premio Nobel per la pace a *Médecins sans frontières*.

Postfazione

Un grande vantaggio nello scrivere una postfazione sta nel fatto che non devi riassumere il libro. Si suppone che il lettore interessato alla postfazione abbia completato la lettura e sicuramente nel nostro caso non avrà faticato.

Un secondo vantaggio è che ormai ci si può ritenere amici del lettore stesso, si è condiviso il testo, la sua leggerezza, ma anche le sue difficoltà laddove un testo di preparazione alla professione e alla vita non può evitarle.

Per questo io mi sento in amicizia non solo con i due autori, ma anche con te lettore che ti sei spinto fino a queste ultime pagine. Esonerato dai compiti burocratici dal testo steso e dall'ottima prefazione, che ricorda i temi e i contenuti oggi d'attualità nell'attività di cooperazione, mi sento di cercare di condividere con te lettore impressioni e sensazioni. Quello che ho provato leggendo il testo, ritornando a volte su alcune pagine e su alcuni temi. Cercherò di riassumere brevemente queste mie sensazioni, che nulla altro sono se non il senso che ha per me questo lavoro, perché tale e oneroso è stato il lavoro svolto da Raimondi e Antonelli.

Se devo usare una parola per indicare ciò che ho provato nella lettura e poi alla fine del testo penso che davvero l'unica che mi viene in mente è *Speranza*, sì con la S maiuscola.

Questo è un lavoro che trasuda speranza, che vuole dare una fiducia critica ma consapevole. Non è un testo di storia, pur trattando della storia recente della cooperazione; non è un manuale di tecniche di progettazione, pur contenendo tutto ciò che è indispensabile sapere sull'argomento; non è un libro di teoria dello sviluppo, pur avendo in sé tutti i riferimenti teorici e culturali necessari a chi desidera operare per lo sviluppo. È tutto questo, ma è diverso e di più.