

nato per questo abuso. Infatti, questo libro non avrebbe mai visto la luce senza la capacità, la tenacia, la pazienza e la passione di Gianluca Antonelli. Gianluca è stato studente al Master di Pavia e oggi è capo progetto per il VIS a Tirana in Albania: un operatore dello sviluppo capace di fare ricerca, di scrivere un libro, ma allo stesso tempo di dedicare almeno due anni della propria vita al volontariato internazionale. Un ringraziamento va al Prof. Franco Volpi, padre degli economisti dello sviluppo in Italia, che ci ha voluto onorare della sua Prefazione a questo testo, oltre che di consigli davvero preziosi. Ringraziamento fraterno al Prof. Gianni Vaggi, Direttore del Master di Pavia, non solo per la postfazione, ma soprattutto per la condivisione, in tutti questi anni, di quella stessa passione e di quegli stessi ideali per un mondo più giusto e solidale.

Ringrazio la Professoressa Enrica Chiappero per i suoi suggerimenti quantomai opportuni e puntuali. Un ringraziamento ai tanti colleghi delle ONG italiane con i quali abbiamo condiviso anni di lavoro assieme: in particolare vorrei ricordare Maria Vittoria Sbordonì e Maura Viezzoli.

Infine, un ringraziamento a tutti quei volontari e cooperanti del VIS (e non solo) che sono andato a visitare in giro per il mondo e con i quali, magari sotto un cielo stellato e con una immensa luna, ho potuto scambiare in profondità gioie, speranze, paure, delusioni, amarezze, idee, riflessioni che hanno enormemente arricchito la mia persona. Tutti accomunati dal desiderio e dalla convinzione che il «mondo si può cambiare», che la «città degli uomini» si può costruire assieme: basta fare, con responsabilità, la propria parte.

ANTONIO RAIMONDI

I. Evoluzione storico-politica della cooperazione allo sviluppo

I.1 Introduzione: dal conflitto alla cooperazione. Nemesis storica o strumento politico?

Il termine *cooperazione*,¹ nell'accezione più generale, designa l'opera prestata per la realizzazione di determinate attività (in genere organizzate in comune) volte al conseguimento di specifici obiettivi. Già tale generica formula racchiude le diverse e significative dimensioni entro le quali la cooperazione può esplicarsi (cooperazione politica, economica, militare, e così via), dipendenti peraltro dalle motivazioni e dagli obiettivi finali che spingono all'atteggiamento cooperativo. L'analisi della cooperazione allo sviluppo, ai fini di una precisa definizione dei suoi caratteri, non può prescindere dall'esame del contesto nel quale nasce e dalla rilevazione dei fattori sui quali si fonda.

I processi di assistenza inter-governativa volti a promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi arretrati² costituiscono un fenomeno relativamente recente. Ciò non significa che nel passato non esistessero relazioni e forme di aiuto tra governi o nei confronti delle colonie, ma solo dopo il 1945 trova genesi l'idea che stabili relazioni cooperative interstatali possano contribuire ad assicurare stabilità e sviluppo, e che la crescita economica e la promozione sociale dei paesi e delle aree arretrate costituiscano non solo fattori imprescindibili per il buon funzionamento del sistema economico e politico internazionale, ma anche una precisa responsabilità dell'intera comunità mondiale.³

Come può rilevarsi già da queste brevi note introduttive, per cooperazione allo sviluppo si intende ogni forma di intervento volto ad incidere nella sostanza non solo dei rapporti a livello internazionale fra il Nord ed il Sud, ma anche delle strutture eco-

nomiche e sociali delle stesse aree arretrate. In questo senso, la cooperazione risulta soluzione diversa e più complessa sul piano qualitativo rispetto alle iniziative, pur fondamentali, tese semplicemente ad accrescere le possibilità economiche dei paesi svantaggiati. Essa cioè non costituisce tanto uno «spicchio della politica economica»,⁴ quanto piuttosto un processo politico sistematico e strutturale, che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord-Sud e trova ampi riscontri, sul piano interno ed esterno, nella vita di ogni paese.

Una tale definizione del concetto di cooperazione appare correlata alle quattro «dimensioni istituzionali della modernità»: il capitalismo (inteso come sistema di produzione e di accumulazione di capitale nel contesto di mercati competitivi), l'industrialismo (ovvero ogni processo di trasformazione delle risorse e di sviluppo dell'ambiente creato), il potere militare (cioè il controllo dei mezzi della violenza nel contesto della industrializzazione della guerra) ed, infine, la sorveglianza (ovvero il controllo dell'informazione e la supervisione sociale).

Sul piano storico, prima dei conflitti mondiali, le dimensioni della modernità risultano esistenti ma ancora non adeguatamente configurate, sia nella propria specifica identità che nelle reciproche interrelazioni. Il movimento storico, fino alle due grandi guerre, appare infatti continuamente rotto da conflitti più o meno estesi, caratterizzato da relazioni tra gli Stati limitate normalmente ad alleanze politico-militari e da economie (concepibili come capitalistiche ma) troppo legate alle istituzioni politiche e fluttuanti fra una natura espansiva e tensioni protezionistiche o isolazionistiche.

La capacità di gestire gli strumenti della violenza (imposta dalla crescita degli armamenti, dell'organizzazione militare e dalla modifica del carattere dei conflitti), nonché la preminenza di ruolo dell'informazione, del controllo e della mediazione sociale appaiono assiomi dello Stato e della società che attraversano la tragica esperienza delle vicende belliche. In questo senso, il secondo conflitto mondiale e le sue più tragiche espressioni (l'olocausto e la distruzione nucleare di Hiroshima e Nagasaki) hanno rappresentato un bivio per la coscienza della comunità mondiale.

Anche le idee a fondamento della cooperazione allo sviluppo, pur fiorendo in alcune parziali accezioni già dal XVIII secolo (si pensi al concetto di progresso e sviluppo nel pensiero illuminista,

in quello liberale, o ai contributi teorici di Smith o Ricardo), maturano definitivamente solo a partire dagli anni Trenta di questo secolo.

Il 14 agosto 1941, quando ancora gli Stati Uniti non erano scesi in guerra, Roosevelt e Churchill firmarono una dichiarazione comune, la *Carta atlantica*, ovvero una proclamazione di principi che, pur avendo natura informale, diede una precisa impostazione al conflitto in atto e fissò le prospettive della pace futura. In essa erano formulate otto norme che riprendevano il programma di Wilson contenuto nei *Quattordici Punti* (8 gennaio 1918), e facevano proprie le aspirazioni alla pace, disattese con il crollo della *Società delle Nazioni*, e quelle all'indipendenza ed emancipazione innescate dal processo di decolonizzazione avviato fra le due guerre.

La *Carta atlantica*, i cui contenuti verranno ripresi dalla *Dichiarazione* e dalla *Carta delle Nazioni Unite*, stabilisce, fra l'altro, che:⁶

[Stati Uniti e Regno Unito]

III) [...] rispettano il diritto di tutti i popoli a scegliersi la forma di governo sotto la quale intendono vivere; [...]

IV) [...] cercheranno di far sì che tutti i Paesi, grandi e piccoli, vincitori e vinti, abbiano accesso, in condizioni di parità, ai commerci e alle materie prime mondiali necessarie alla loro prosperità economica;

V) [...] desiderano attuare fra tutti i popoli la più piena collaborazione nel campo economico; al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale;

VI) dopo la definitiva distruzione della tirannia nazista, essi sperano di veder stabilita una pace che offra a tutti i popoli i mezzi per vivere sicuri entro i loro confini, e dia affidamento che tutti gli uomini, in tutti i Paesi, possano vivere la loro vita, liberi dal timore e dal bisogno; [...]

Come si rileva, tali punti definiscono, in modo esplicito (anche se solo in certi ambiti e secondo certi schemi politici e culturali), alcuni fra i principali caratteri, fondamenti ed obiettivi della cooperazione allo sviluppo, concepita appunto come processo politico complesso volto, su iniziativa di alcuni Paesi ed in collaborazione con altri, ad incidere sulle strutture economiche, politiche e sociali.

In questa impostazione e nei suoi sviluppi, il moto cooperativo fra gli Stati viene configurato in modo del tutto originale: la collaborazione per assicurare pace e prosperità diventa una scelta imposta dalle tragiche vicende storiche ma, nello stesso tempo, viene modellata intorno a precise funzionalità politiche. In altre parole, la cooperazione allo sviluppo, da un lato, nasce dal bisogno fondamentale dell'umanità di vivere, dopo l'esperienza delle grandi guerre, nella pace e nel benessere; dall'altro lato però, essa si profila come strumento essenziale per la costruzione di nuove relazioni politico-economiche fra gli Stati e per il perseguimento di obiettivi specifici. In questo senso, si pone allora il dubbio se la cooperazione sia una necessità storica e, più precisamente, il frutto di una *nemesi* dell'agire umano di questo secolo, ovvero se si manifesti sin dal suo sorgere esclusivamente come un raffinato *strumento politico*. Tali contrastanti caratteri, che contribuiscono al sorgere di conflitti interpretativi,⁷ possono rilevarsi sia negli sviluppi storici del dopoguerra, sia nell'evoluzione dei presupposti teorici.

Al desiderio di una pace garantita da un nuovo ordine internazionale, da un nuovo sistema di rapporti fra gli Stati, corrispose, in qualche modo, l'*Organizzazione delle Nazioni Unite* (ONU), che avrebbe dovuto risolvere pacificamente ogni futura controversia fra nazioni ed istituire una cooperazione internazionale per l'attuazione dei principi contenuti nella relativa *Carta*. Quest'ultima, sottoscritta il 26 giugno 1945, nel *Capitolo I*, fra i *Fini e Principi* stabilisce che:⁸

Art. 1. I fini delle Nazioni Unite sono:

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, e a questo fine: prendere misure collettive efficaci per la prevenzione e la cessazione delle minacce alla pace, [...] e pervenire con mezzi pacifici, e conformemente ai principi della giustizia e del diritto internazionale, alla sistemazione o alla soluzione delle controversie internazionali [...]
2. Sviluppare relazioni amichevoli tra le Nazioni, fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli e adottare altre misure adeguate per rafforzare la pace universale.
3. Attuare la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale e umanitario, e promuovere e incoraggiare il rispetto per i diritti dell'uomo e per le libertà fondamentali di tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione [...]

Art. 2. L'organizzazione e i suoi membri, nel perseguire gli scopi stabiliti dall'articolo 1, agiscono in conformità ai seguenti principi:

1. L'organizzazione è fondata sul principio dell'eguaglianza di sovranità di tutti i suoi membri. [...]
3. Tutti i membri dovranno risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in modo che la pace e la sicurezza e la giustizia internazionali non siano messe in pericolo. [...]

Questi enunciati troveranno un riscontro, sul piano del riconoscimento, della garanzia e della promozione dei diritti personali fondamentali, nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* del 1948.

Dal punto di vista politico, durante le conferenze interalleate (Teheran, 1943; Jalta, 1945; Potsdam, 1945) emersero forti contrasti fra le potenze occidentali (in particolare, sul ruolo della Russia comunista), che produssero la tendenza ad operare una divisione del mondo secondo zone d'influenza ma fecero così cadere la speranza dei popoli per un futuro di relazioni pacifiche. Questi sviluppi trovarono la propria formulazione nella *dottrina Truman*,⁹ che segnò la fine della solidarietà fra i vincitori sul nazismo ed avviò la «guerra fredda». Il calo della «cortina di ferro» (la linea che, da Stettino sul Baltico fino a Trieste, divideva i due blocchi), coincise con l'avvio di quelle politiche di cooperazione fra gli Stati occidentali che, non solo contribuirono in modo determinante alla ricostruzione ed allo sviluppo nel vecchio continente, ma costituirono altresì dei modelli fondamentali per le successive politiche di cooperazione.

1.2 La ricostruzione e lo sviluppo post-bellico: cooperazione ed integrazione

Dopo la crisi di Wall Street del 1929 e l'inizio della «grande depressione»,¹⁰ negli Stati Uniti trovarono attuazione, a partire dalle politiche del *New Deal* di Roosevelt, alcune tra le principali idee formulate da Keynes nella sua opera più nota, la *General Theory* (1936). Constatando che il pieno impiego dei fattori non è spontaneamente assicurato dalle forze autonome del mercato e che la produzione può non creare sempre i propri sbocchi, Keynes delineò, in contrapposizione alla teoria economica ortodossa,

una nuova figura di Stato programmatore, che interviene in funzione degli interessi generali e a garanzia di quelli dell'individuo. In questo senso, lo Stato avrebbe dovuto assumere funzioni regolatrici del ciclo economico, esplicando politiche espansive attraverso il sostegno alla domanda al consumo (per rilanciare l'offerta), la difesa dell'occupazione e l'incentivazione degli investimenti. La crescita economica ottenuta con l'amplificazione degli effetti degli interventi pubblici (secondo il «principio del moltiplicatore») avrebbe compensato ampiamente le risorse investite dallo Stato e i temporanei deficit di bilancio (*deficit spending*). Il contributo di Keynes risultò fondamentale, non solo per gli sviluppi ed i riscontri avuti nelle politiche economiche attuate dagli Stati industrializzati fino agli anni Sessanta, ma anche per le influenze esercitate sulle politiche di ricostruzione e cooperazione post-belliche.

Per quanto paradossale, il secondo conflitto mondiale costituì per gli Stati Uniti una preziosa opportunità per uscire definitivamente dalle conseguenze negative della «grande depressione». Da un lato, l'economia di guerra assicurava, attraverso lo sfruttamento massimo della capacità produttiva, la piena occupazione; dall'altro, la ricostruzione e lo sviluppo dei Paesi europei avrebbero garantito un naturale sbocco per la produzione statunitense. L'Europa infatti, a causa delle estese distruzioni provocate dalla guerra, presentava una gravissima crisi produttiva e finanziaria.¹¹ Funzionale pertanto agli interessi economici statunitensi ed ai bisogni europei ed ispirato, per molti aspetti, alle politiche keynesiane, l'*European Recovery Programme* (ERP, 1948), più noto come *Piano Marshall*,¹² ha rappresentato il più esteso ed efficace programma di cooperazione alla ricostruzione ed allo sviluppo mai attuato.

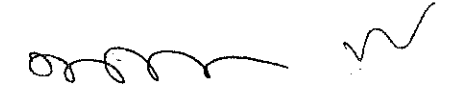
Nei primi quattro anni di attività dell'ERP, gli stanziamenti totali statunitensi (che ammontarono a più di 13 miliardi di dollari) contribuirono in modo determinante alla ricostruzione degli apparati produttivi ed all'accrescimento delle riserve valutarie dei Paesi europei. Bisogna peraltro rilevare che il *Piano Marshall* non costituì soltanto un aiuto alla ricostruzione ed allo sviluppo economico e sociale, ma fu anche un efficace strumento della politica di contenimento delineata da Truman, risultando così funzionale alla nuova leadership politica ed economica degli Stati Uniti nel contesto internazionale. Tali caratteri, se permisero agli analisti d'opposizione e alla propaganda sovietica di presentare il *Piano*

Marshall come il «cavallo di Troia» della penetrazione imperialistica e l'asservimento economico dell'Europa agli Stati Uniti,¹³ pongono ancora oggi, in generale, la complessa questione della vera natura dell'aiuto allo sviluppo offerto dai Paesi avanzati ai Paesi in via di sviluppo (Pvs).

A conferma delle tendenze della politica americana, il 4 aprile 1949 venne stipulato il *Patto atlantico*, un accordo difensivo che determinò la costituzione di una forza militare integrata sotto un unico comando, la *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), mentre le potenze occupanti la Germania occidentale consentirono (anche in funzione di controllo delle influenze sovietiche) la nascita di una Repubblica federale con a capo Adenauer.

I governi di democrazia popolare dell'Est europeo e l'Unione Sovietica di Stalin contrapposero, alle politiche del blocco occidentale ed alle Istituzioni che ne derivavano, l'avvio del *Piano Molotov* per contribuire alla ricostruzione di quelle regioni, la nascita della Repubblica democratica tedesca e del COMECON (1949, per una pianificazione economica comune dei Paesi dell'Est), e la stipula del Patto di Varsavia (14 maggio 1955) ai fini di mutua assistenza politico-militare.

Altra tappa storica fondamentale, da considerare nell'analisi del contesto in cui nasce la cooperazione allo sviluppo, è la conferenza internazionale di Bretton Woods.¹⁴ Essa fu aperta nel 1944 con lo scopo di ristabilire l'ordine nel sistema internazionale monetario e dei pagamenti, fissando per ogni moneta una parità rispetto al dollaro, a sua volta convertibile in oro, ed istituire appositi organismi in grado di garantire il finanziamento per la ricostruzione e lo sviluppo. Dagli accordi, che suggellarono la cooperazione monetaria internazionale assicurando una relativa stabilità dei cambi e la ripresa dei rapporti economici, nacquero (1946) il *Fondo Monetario Internazionale* (FMI) e la *Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo* (BIRS, più tardi *Banca Mondiale*). Infine, a completamento dell'opera di rammendo dei rapporti economici internazionali, fu creato (1948) uno strumento volto a facilitare le relazioni commerciali, il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, dal 1995 WTO cioè *World Trade Organization*), ovvero un accordo che, adottando la clausola della nazione più favorita e mirando alla liberalizzazione degli scambi, si propose la progressiva riduzione delle barriere tariffarie ed una più ampia applicazione delle compensazioni multilaterali.



Prescindendo dall'evoluzione specifica delle politiche e delle istituzioni di Bretton Woods, non si può negare la rilevanza ed il ruolo da esse assolto nella gestione dei processi di ricostruzione e sviluppo in Europa, evidenziando in particolare una forma di cooperazione macroeconomica in cui saldo è il legame tra stabilità monetaria e sviluppo.

Quali che fossero i motivi dominanti della politica americana ed i caratteri della sua «imposizione»,¹⁵ non vi è dubbio che il *Piano Marshall* e le politiche di cooperazione resero possibile la ripresa dell'Europa occidentale, segnando l'avvio del forte processo di sviluppo che avrebbe caratterizzato la sua economia nel ventennio successivo, ma soprattutto rappresentarono il primo forte impulso al processo di integrazione fra i Paesi europei.

1.2.1 Il processo di integrazione europea

I processi di integrazione costituiscono un contenuto fondamentale della cooperazione. Le politiche volte alla promozione dello sviluppo, infatti, non solo perseguono l'obiettivo dell'integrazione nel sistema internazionale dei Paesi e delle aree arretrate, ma possono anche esplicarsi in azioni tendenti alla costituzione di regioni integrate. Il vivace dibattito sulle funzioni attuali della cooperazione internazionale pone lo spartiacque, fra nuove e vecchie politiche, appunto nella capacità di creare e gestire l'integrazione, di favorire processi di sinergia fra aree e regioni per evitare la loro marginalizzazione.

L'avvio del processo di integrazione in Europa occidentale¹⁶ ebbe, ad un tempo, carattere politico ed economico. La ricostruzione e lo sviluppo economico erano necessari non solo per ragioni concrete ed umanitarie, ma anche perché rappresentavano uno strumento per limitare il potere di attrazione dei partiti comunisti e sventare la rivoluzione sociale. L'esperienza dell'occupazione e della liberazione e l'aspirazione alla pace creavano un diffuso spirito di insofferenza per le barriere nazionali ed il desiderio di trasformare il vecchio sistema statale europeo in un nuovo assetto. Si trattava, evidentemente, di un complesso disegno ideale, nel quale confluivano il senso della comune esperienza storica o religiosa, e la rilevazione dei possibili vantaggi economici e politici derivanti da più strette e pacifiche sinergie fra le nazioni europee.

Il processo di integrazione fu avviato dal francese Schuman, dal tedesco Adenauer e dall'italiano De Gasperi, mentre la Gran Bretagna, aspirando inutilmente a riprendere quel ruolo di primo piano nel contesto internazionale di cui aveva goduto per circa due secoli, attese circa vent'anni per decidere il suo ingresso.¹⁷

Il progetto di convergenza europea non si presentava di facile attuazione, in quanto non ancora compiutamente definito nei presupposti e nei contenuti ed, anche per questo, suscettibile di urtare contro sentimenti nazionali assai vivi. I passi iniziali sulla via dell'Europa furono pertanto limitati e, soprattutto, di natura economica, lasciando ad una fase successiva (e politicamente più fertile) le iniziative di più ampio respiro e più impegnative.

Venne così costituita la *Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* (CECA, 1951),¹⁸ organizzazione sovranazionale per la disciplina dell'industria, che rappresentò di fatto un vero cartello internazionale in grado di rendere più efficienti le imprese, pervenire ad una progressiva diminuzione dei prezzi delle materie e razionalizzare gli investimenti. L'esperienza particolarmente positiva della CECA, sia in termini di investimenti produttivi che di espansione economica, fu un potente stimolo in direzione dell'integrazione. La libertà di commercio in materie di base (carbone ed acciaio) suggeriva, infatti, che una libertà speculare in altre merci avrebbe offerto innumerevoli vantaggi: l'idea di una unione doganale è di un mercato comune nell'Europa occidentale divenne così un'opportunità fondamentale.

Non stupisce, quindi, se già nel 1957 con il Trattato di Roma i sei Paesi raccolti nella CECA dessero vita alla *Comunità Europea per l'Energia Atomica* (EURATOM) e alla *Comunità Economica Europea* (CEE) o *Mercato Comune Europeo* (MEC).

Nel Trattato si profila con estrema chiarezza lo stretto legame fra integrazione e cooperazione, unite per la promozione dello sviluppo.¹⁹

[I capi di Stato di Belgio, Repubblica federale di Germania, Repubblica francese, Repubblica italiana, Lussemburgo, Paesi Bassi]

Determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei,

Decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa, [...]

Solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle favorite, [...]

Nell'intento di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite,

Risoluti a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo, [...]

[Principi]

Art. 1. Con il presente Trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro una Comunità Economica Europea.

Art. 2. La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.

Con il Trattato istitutivo si stabilì, in concreto, la graduale eliminazione dei dazi sull'importazione e delle limitazioni quantitative sugli scambi fra Paesi membri, l'introduzione di un'unica tariffa esterna e l'attuazione di politiche comuni in ambiti diversi (trasporti, agricoltura, ecc.). Prescindendo dall'approfondimento degli effetti della costituzione della CEE sull'economia europea, è comunque innegabile che il mercato comune ha consolidato lo sviluppo economico e sociale (consentendo anche l'integrazione del potenziale produttivo della Germania federale), accelerato lo sviluppo delle Istituzioni comunitarie e rafforzato con il passare del tempo la tendenza ad una integrazione più forte, anche dal punto di vista politico.²⁰ In questo quadro, e ai fini di quest'analisi, assumono particolare rilievo gli interventi volti alla promozione ed allo sviluppo delle aree arretrate situate all'interno della Comunità, principalmente le aree mediterranee. Caratterizzate da un mix di trasferimenti netti di ingenti risorse finanziarie (come, ad esempio, con i fondi strutturali), di varie politiche di sostegno e di integrazione regionale, queste strategie evidenziano l'importanza della connessione tra associazionismo regionale, impiego di capitale e politiche complesse per favorire i processi di sviluppo.²¹

La costituzione dell'Unione Europea con il *Trattato di Maastricht* ed ogni altra tappa del processo di rafforzamento e valorizzazione dell'integrazione sono ormai espressione di una crescente (seppur non ancora ben definita) preminenza di ruolo dell'Europa nel nuovo contesto internazionale. Anche le aperture alla graduale associazione dei Paesi dell'Est europeo delineano l'opportunità di una nuova *leadership* politica per il Vecchio Continente ma, nel contempo, impongono la definizione di un'azione politica comune che recuperi i caratteri originari del disegno dei padri fondatori: la costruzione di una «casa comune» europea ispirata ai valori della pace e dello sviluppo ed orientata alla solidarietà internazionale.

1.3 Dal tramonto del colonialismo al neocolonialismo: la scoperta del Sud del mondo

Già la prima guerra mondiale e la Rivoluzione d'Ottobre avevano avuto vaste ripercussioni in campo coloniale. La guerra infatti aveva indebolito le posizioni delle potenze europee, anche delle vincitrici, mentre il movimento bolscevico e la Terza Internazionale (*Komintern*) avevano impresso un'accelerazione alle istanze di emancipazione ed indipendenza delle popolazioni soggette al dominio coloniale. Fra il primo ed il secondo conflitto, in Asia (Cina, India, Medio Oriente) ed in qualche paese dell'Africa (Egitto), si posero pertanto le premesse di quel processo di decolonizzazione che avrebbe trovato attuazione dopo la seconda guerra mondiale.²²

Quest'ultima aggravò la perdita di ruolo delle potenze coloniali europee (in particolare Francia ed Inghilterra) ma soprattutto, con l'affermazione della *leadership* statunitense e della potenza sovietica, disegnò un nuovo establishment internazionale. D'altra parte il dominio europeo non poteva perdurare ancora a lungo, concorrendo alla sua rapida scomparsa le correnti ideologiche e politiche presenti negli stessi paesi colonizzatori, i progressi civili ed i movimenti nazionalistici delle colonie, l'azione degli organismi internazionali (in particolare l'ONU), l'atteggiamento anticolonialistico (nel senso classico) degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica nonché l'azione delle élite asiatiche ed africane formate alla scuola europea.

È stato osservato in modo significativo che se «all'inizio del xx secolo in Asia ed Africa la potenza dell'Europa era al culmine», tuttavia «sessant'anni dopo, della dominazione europea rimanevano solo le vestigia». In questo senso, «non era successo mai, durante tutta la storia dell'umanità, un rovesciamento così rivoluzionario in un tempo così breve». ²³

Questa osservazione si pone in tutta evidenza se si guarda all'affrancamento delle colonie ed alla nascita dei *Paesi nuovi*, processo che si sviluppò, in modi assai diversi secondo le aree di dominio, a partire dagli anni Quaranta in Asia e, più tardi, in Africa. ²⁴ Tuttavia, il tramonto del colonialismo ed il sorgere di Stati indipendenti, pur fondamentale nell'evoluzione storica, non coincise con una reale autonomia ed una emancipazione sostanziale, soprattutto in Africa. Ottenuta infatti l'indipendenza, i *Paesi nuovi* si trovarono a dovere affrontare forti difficoltà sul piano politico, sociale ed economico. In generale, l'assenza di classi dirigenti, di sistemi giuridici ed amministrativi, la mancanza di capitali, tecnologia ed infrastrutture, l'esistenza di gravi problemi in campo alimentare, sanitario, scolastico e formativo rappresentavano situazioni tanto complesse che potevano essere affrontate solo con l'assistenza di altri paesi.

Il processo di decolonizzazione fa così emergere il problema del sottosviluppo e, con esso, la fondamentale importanza delle politiche di cooperazione volte alla promozione sostanziale dei popoli. D'altro canto, alcune analisi del sistema di relazioni internazionali individuano anche l'esistenza di una falsa decolonizzazione, evidenziando in connessione al sottosviluppo la genesi di una nuova ed originale forma di soggezione delle ex colonie nei confronti dei paesi avanzati, il *neocolonialismo*.

Con questo termine si intendono tutti quei rapporti politici ed economici volti a perpetuare o ristabilire il controllo economico e lo sfruttamento da parte di una potenza sui territori già sottoposti a proprio (o talora altrui) dominio. In particolare, pur ammettendo alcune trasformazioni nelle strutture economiche e sociali dei Pvs per l'avvio di uno sviluppo capitalistico, nei piani del neocolonialismo questi territori devono sostanzialmente rimanere produttori di materie prime e mercati di sbocco per la produzione occidentale. Questo tipo di relazioni economiche, mantenendo deboli i Pvs, risulta inoltre funzionale agli interessi politici e strategici dei *Paesi imperialisti*, dai quali i primi vengono così a dipendere.

Si tratta, in tutta evidenza, di una lettura radicale dell'evoluzione storica e del problema del sottosviluppo, che si estende rapidamente, anche se in forme e con intensità diverse, in vari ambiti speculativi, dal pensiero economico a quello sociologico, dalla analisi politica alla letteratura.

Questa interpretazione si fonda peraltro sul sistema internazionale uscito dal secondo conflitto mondiale, cioè su quel contesto *neo-imperialista* che, con la caduta delle potenze europee (Gran Bretagna e Francia), sancisce la leadership degli Stati Uniti. Il *neo-imperialismo* non perseguirebbe il dominio diretto dei territori, bensì il controllo politico ed economico degli Stati di nuova formazione, scaturendo tale tendenza direttamente dalla natura espansiva del capitalismo e dalle esigenze di base del nuovo sistema economico internazionale. Nello stesso tempo, la «guerra fredda», ovvero il confronto fra Stati Uniti ed Unione Sovietica teso al reciproco contenimento, trova spazi di esplicazione diretta proprio nei Pvs, attraverso il condizionamento delle vicende politiche ed economiche interne.

È interessante notare come il confronto fra le due superpotenze si sia talora sviluppato prescindendo dai fattori ideologici in senso stretto. La necessità di contenere l'espansionismo politico dell'avversario o di godere di posizioni strategicamente di rilievo in certe aree (così, ad esempio, in Angola o in Mozambico dove si fronteggiavano solo formazioni di ispirazione marxista e maoista, oppure nel Medio Oriente ed in America Latina), ha talora condotto ad appoggiare formazioni o leader di diverso orientamento ideologico.

Questa evoluzione storica e le sue interpretazioni teoriche assumono forte rilievo, ai fini di questo studio, poiché evidenziano particolari caratteri e specifiche funzionalità delle politiche di cooperazione. Infatti, configurandosi come strumento di politica estera, la cooperazione sostanzia nella propria natura una intrinseca antinomia (espressione e strumento di emancipazione, oppure strumento orientato a fini ed interessi politico-economici?). Ed infatti, nelle letture più radicali, «gli investimenti occidentali, i prestiti, le politiche commerciali e i programmi di aiuto sono tutti rivolti allo scopo di mantenere questi territori quali produttori di materie prime, retroterra dell'imperialismo, importatori dai paesi metropolitani». ²⁵

Riservando l'approfondimento di tali interpretazioni all'esame dei presupposti teorici della cooperazione, anche al fine di rile-

varne alcuni limiti ed incongruenze, appare invece opportuno in quest'ambito sottolineare i caratteri della scoperta del Sud del mondo, avvenuta in coincidenza del processo di decolonizzazione. Il fermento di idee ed azioni alla base della lotta per l'indipendenza e l'emancipazione fu infatti accompagnato dalle prime prese di coscienza dell'esistenza di un malessere coloniale e del sottosviluppo.

Già nel 1935 la Società delle Nazioni aveva promosso un'inchiesta nei diversi Paesi per una valutazione delle condizioni dell'alimentazione e dei rendimenti agricoli, al fine di avviare le iniziative utili per garantire a tutte le popolazioni livelli nutritivi adeguati. L'iniziativa segnò l'avvio di una serie di studi culminati, dopo la seconda guerra mondiale, nella pubblicazione da parte della FAO prima e dell'ONU più tardi, delle prime inchieste sullo stato dell'alimentazione e del reddito pro-capite. Le correlazioni individuate fra reddito, capacità produttiva ed alimentazione condussero alla suddivisione del mondo in aree, secondo la povertà, le deficienze alimentari e l'incremento demografico. Tali valutazioni, pur essendo solo indicative poiché fondate su rilevazioni approssimate, offrono un primo, drammatico quadro di quelle popolazioni che costituivano il *Terzo Mondo*, come Sauvy definì l'insieme dei Paesi sottosviluppati che cercavano emancipazione e dignità nel contesto internazionale, a guisa del *Terzo Stato* della Francia pre-rivoluzionaria.

La necessità, da una parte, di indurre i Paesi emergenti a non porsi in allineamento con una delle due superpotenze e, dall'altra, di creare un fronte compatto degli stessi, portò alla convocazione nel 1955 della Conferenza di Bandung. Essa riuscì a coagulare, in una certa misura, forze fra loro diverse e a delineare in modo esplicito il sistema che unisce cooperazione, sviluppo, indipendenza, pace e diritti fondamentali.²⁶

[...] La conferenza afro-asiatica ha studiato la posizione dell'Asia e dell'Africa e ha esaminato i mezzi grazie ai quali i popoli dei paesi rappresentati possono realizzare la più stretta cooperazione economica, culturale e politica.

A) Cooperazione economica

1. La conferenza afro-asiatica riconosce l'urgente necessità di incoraggiare lo sviluppo economico della zona afro-asiatica.

I paesi partecipanti hanno espresso il generale desiderio di cooperare economicamente sulla base degli interessi reciproci e del rispetto della sovranità nazionale.

Le proposte concernenti la cooperazione economica fra i paesi partecipanti non escludono l'eventualità o la necessità di una cooperazione con i paesi che si trovano al di fuori della zona afro-asiatica, comprendendo in quella cooperazione gli investimenti di capitale straniero. [...]

B) Cooperazione culturale

1. La conferenza è convinta che lo sviluppo della cooperazione culturale rappresenti uno dei mezzi più potenti di intesa fra le nazioni. [...]

C) Diritti dell'uomo e autodeterminazione

[...]

D) Problemi dei popoli dipendenti

[...]

E) Misure in favore della pace e della cooperazione mondiale

[...]

F) Dichiarazione sui problemi dei popoli dipendenti

[...] La conferenza è d'accordo:

1) nel dichiarare che il colonialismo, in tutte le sue manifestazioni, rappresenta un male cui deve essere rapidamente posto fine;

2) nel dichiarare che la questione dei popoli assoggettati al dominio straniero, al controllo e allo sfruttamento, costituisce una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo, è contraria alla Carta delle Nazioni Unite e impedisce di favorire la pace e la cooperazione mondiali; [...]

G) Dichiarazione sulle misure in favore della pace e della cooperazione mondiali

[...] le nazioni dovrebbero praticare la tolleranza, vivere in pace con spirito di buon vicinato e sviluppare una amichevole cooperazione sulla base dei seguenti principi.

Dieci principi

1) Rispettare i fondamentali diritti umani in conformità con i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite.

2) Rispettare la sovranità e l'integrità territoriale di tutte le nazioni.

3) Riconoscere l'uguaglianza di tutte le razze e l'uguaglianza di tutte le nazioni, grandi e piccole.

[...]

9) Incoraggiamento dei reciproci interessi e della cooperazione.

[...]

Il processo di convergenza fra i Paesi emergenti si sviluppò attraverso diverse tappe. Fra queste, fondamentale è l'approvazione da parte dell'ONU, nel 1960, della Risoluzione (1514-XV) intitolata *Dichiarazione sull'indipendenza ai paesi e popoli coloniali*, con la quale si riafferma che²⁷ il dominio coloniale è «una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo» e «compromette la causa della pace e della cooperazione mondiali». Essa inoltre stabi-

lisce, in modo significativo, che «la mancanza di preparazione nei settori politico, economico e sociale o in quello dell'istruzione non devono mai essere presi a pretesto per ritardare l'indipendenza».

L'emersione del sottosviluppo e dei gravi problemi posti dalla decolonizzazione conduce, a partire dagli inizi degli anni Sessanta, anche al fiorire di studi, inchieste e teorie nei diversi ambiti speculativi, contribuendo al consolidamento di un pensiero che, pur nella sua complessa articolazione, costituisce il fondamento di una nuova visione del mondo e delle politiche di cooperazione. Nel contempo, la diffusione degli strumenti di comunicazione ed il ruolo dell'informazione determinano processi di «espansione unificante», configurando il mondo come un «villaggio globale». ²⁸ Il sottosviluppo ed i problemi da esso posti, la pace e l'emancipazione dei popoli diventano così oggetto di una coscienza collettiva che pone, ormai stabilmente, il difficile quesito relativo alle sue soluzioni. La cooperazione può pertanto assumere un ruolo essenziale, come attestano queste parole: ²⁹

[...] La cosa importante in questo mondo è la cooperazione, e oggi tra Stati che si affrontano nel settore politico, o in altri campi, c'è moltissima cooperazione. Se ne sa o parla poco di questa cooperazione, mentre si parla molto di ogni minimo elemento di contrasto; [...] Forse si produrrebbe un'immagine più veritiera se gli elementi di cooperazione nel mondo venissero oggi messi in evidenza e se ci venisse fatto pensare che il mondo si basa sulla cooperazione e non sul disaccordo.

[...] Si rende veramente necessario un nuovo modo di pensare, un nuovo sviluppo dell'umanità. [...] noi dobbiamo assumerci la grande responsabilità di promuovere questo nuovo modo di pensare, questo nuovo approccio, l'approccio della cooperazione, e ciò, non in termini puramente ideologici, ma nei termini concreti della pura sopravvivenza in questo mondo. [...]

1.4 Le fasi della cooperazione allo sviluppo

Prima di analizzare i caratteri afferenti l'evoluzione generale della cooperazione allo sviluppo, appare opportuno definire meglio il concetto di *sottosviluppo*. ³⁰ Quest'ultimo può essere concepito in una dimensione statica o dinamica: il sottosviluppo in senso statico è un concetto relativo, che definisce lo stato di un'economia in confronto ad altre, ovvero lo scarto esistente rispetto

ad un modello comunemente accettato. Il sottosviluppo in senso dinamico si riferisce, invece, ad un processo che si svolge nel movimento storico ed implica l'incapacità di un'economia di riprodursi nelle forme e dimensioni che la caratterizzavano in un momento precedente, conducendola così alla decadenza progressiva. Appare evidente che questo secondo concetto di sottosviluppo, analizzato nei suoi caratteri e fattori determinanti, costituisce una spiegazione del sottosviluppo come stato.

Diverso dai concetti presentati è il *non sviluppo*, ovvero la condizione di stagnazione nella quale versa l'economia che tende a riprodursi per tempi relativamente lunghi nelle stesse forme e nelle stesse dimensioni avute nel passato; in questo senso, il non sviluppo delinea una situazione che può colpire sia i Paesi avanzati che quelli arretrati. Ulteriore definizione, la cui importanza è cresciuta con la caduta dei regimi dell'Est europeo ed il collasso delle economie pianificate, è quella della *transizione*, che si riferisce al passaggio di una economia e di una società da un dato modo di produzione e da specifiche formazioni sociali ad altre condizioni. Così, i Paesi dell'Est sono detti in transizione per il passaggio in atto verso l'economia di mercato, il modo di produzione capitalistico e gli istituti e le formazioni corrispondenti. ³¹

Dalle definizioni presentate possono desumersi due limiti che hanno caratterizzato, soprattutto nel passato, le politiche di cooperazione: da una parte, una concezione esclusivamente economica del sottosviluppo [e dello sviluppo], misurato in termini puramente quantitativi ed inteso come condizione di scarsità, senza cioè alcun riferimento ad altri parametri sociali o politici che, come oramai comunemente accolto, risultano egualmente costitutivi di tale concetto. ³² Dall'altra parte, i fondamenti teorici della cooperazione e le stesse politiche di aiuto hanno spesso considerato il sottosviluppo soltanto nella sua dimensione statica, ovvero come stato di arretratezza rispetto ad uno standard predefinito, limitandosi a prendere atto di una incapacità di crescita piuttosto che analizzare ed intervenire sulle relazioni di causalità tipiche di ogni processo. Soltanto con i contributi teorici più recenti ed il primo rapporto dello UNDP (*United Nations Development Programme*) nel 1990, si è giunti ad una compiuta e definita relazione funzionale tra crescita e sviluppo che focalizzi ogni fattore significativo per il *well-being* della persona umana. ³³

La complessità del sottosviluppo, nella sua evoluzione, articolazione ed espressione, può utilmente correlarsi al concetto offerto di cooperazione allo sviluppo, inteso come processo politico strutturale che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord-Sud.

Pur nell'inevitabile arbitrarietà di ogni scansione temporale, ai fini di una più utile esposizione delle tendenze evolutive del regime cooperativo internazionale,³⁴ appare opportuno distinguere, a partire dagli anni Sessanta, quattro fasi. Per tutti gli anni Cinquanta infatti, la cooperazione allo sviluppo risulta fortemente condizionata dagli eventi delineati nell'analisi del contesto storico, ed in particolare dalla ricostruzione e sviluppo dei Paesi europei usciti dal conflitto mondiale e dal clima della «guerra fredda».

Le caratteristiche principali dell'assistenza pubblica allo sviluppo in questo periodo confermano tale influenza. Peraltro, per questo decennio, non a caso si parla di assistenza, di collaborazione o, più genericamente di aiuto, piuttosto che di cooperazione allo sviluppo, la cui configurazione come processo complesso caratterizzante le relazioni Nord-Sud avviene solo più tardi.

Le relazioni economiche di quegli anni hanno soprattutto natura bilaterale, fondandosi su accordi fra due specifici paesi, anche perché, fra l'altro, le organizzazioni internazionali, fonti dell'assistenza multilaterale, sono ancora giovani ed assumono particolari priorità (in particolare, la ricostruzione post-bellica). Le risorse dell'ancor limitato mercato finanziario internazionale risultano appannaggio dei Paesi dell'Europa occidentale ed i flussi finanziari, pubblici e privati, verso i Pvs sono limitati. Gli Stati Uniti, durante gli anni Cinquanta, non solo gestiscono le erogazioni per l'Europa ma controllano anche il 50% delle risorse con caratteri di liberalità dirette al Terzo mondo, delle quali il 99.7% proviene comunque dai Paesi riuniti nell'OCSE (l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nata nel 1948 per la gestione del *Piano Marshall* ed avviare l'integrazione europea). È interessante notare che, tra essi, i principali donatori oltre gli USA sono le due potenze coloniali, vale a dire l'Inghilterra (29% dell'aiuto) e la Francia (11%).

Quest'ultima osservazione rileva il carattere marcatamente politico o ideologico delle prime politiche di cooperazione per i Pvs. Seppur con modalità tecniche ed intensità diverse, l'assistenza ri-

sulta funzionale ai bisogni coloniali o agli interessi di contenimento politico in aree strategiche. Anche la cooperazione offerta dall'Unione Sovietica e dalla Cina Popolare, che proprio a metà degli anni Cinquanta avviano politiche di assistenza, assume tali caratteri, risultando modesta nell'entità e geograficamente concentrata, ma certamente significativa per lo stimolo impresso ai donatori occidentali ideologicamente contrapposti.

Infine, questo decennio segna l'avvio del processo di decolonizzazione che, se da un lato porta all'indipendenza numerosi paesi, dall'altro pone in maggiore evidenza i gravi problemi del sottosviluppo e la necessità di politiche di cooperazione più complesse.

L'aver affermato il condizionamento degli eventi caratterizzanti gli anni Cinquanta sulla assistenza allo sviluppo, non intende certamente attestare che le fasi successive siano risultate scevre da influenze siffatte. Tuttavia, pur mantenendosi il retaggio del contesto in cui nasce e l'influenza degli eventi storico-politici che attraversa, dagli anni Sessanta la cooperazione comincia ad assumere una propria configurazione come approccio e processo politico relativamente autonomo. A partire da questo decennio, infatti, si consolidano i fondamenti teorici della cooperazione non solo nell'ambito del pensiero economico, cresce la coscienza della comunità mondiale in relazione al sottosviluppo, le organizzazioni internazionali acquisiscono ruolo e funzioni sostanziali, il sistema internazionale diviene più differenziato nelle sue articolazioni (con un maggior peso di alcuni Paesi emergenti) e l'evoluzione del sistema economico acquisisce ritmi e caratteri mai avuti nel passato.

1.4.1 Gli anni Sessanta

Consolidamento della decolonizzazione ed ingresso dei Paesi dell'Est nel settore dell'assistenza ai Pvs determinano, da una parte, l'aumento della domanda e delle pressioni dei *nuovi Paesi* per un ampliamento delle risorse destinate a fini di sviluppo, dall'altra, una crescente ricettività dei Paesi occidentali nei confronti di tali richieste. Conseguenze di tali dinamiche sono la crescita assoluta del volume di aiuti e la diversificazione delle fonti e della sua composizione.

La crescita delle risorse destinate ai Pvs riguarda sia il canale bilaterale che le istituzioni multilaterali. Gli Stati Uniti, pur conti-

nuando a rimanere il principale *donor*, vedono declinare il proprio apporto sia sul totale dei flussi, sia sulle risorse con caratteri di dono destinate al Terzo mondo. In termini relativi, gli aumenti maggiori negli aiuti sono quelli dei Paesi del Nord Europa e del Canada, ma crescono anche i flussi provenienti dai Paesi dell'Est e dalla Cina.

Anche l'assistenza multilaterale cresce, raddoppiando il suo peso sul totale dei flussi ai Pvs. A spiegare questo fenomeno concorrono, soprattutto, la migliore definizione della cooperazione macroeconomica internazionale³⁵ ed il conseguente miglior funzionamento delle pratiche e delle Organizzazioni ad essa destinate (in particolare, Banca Mondiale e Fondo Monetario). La crescita delle risorse destinate ai Pvs, il maggior ruolo gradualmente assunto da alcuni paesi emergenti e la maturazione del regime funzionale delle Istituzioni internazionali permettono, infatti, una più efficace operatività delle stesse istituzioni. Inoltre, la necessità di far fronte ai bisogni dei Pvs a condizioni economicamente vantaggiose conduce, in questo periodo, alla creazione di appositi organismi di assistenza come l'IDA, *International Development Association*, costituita nel 1960 all'interno della Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo.³⁶

Infine, dagli inizi degli anni Sessanta, si delinea una crescente consapevolezza, anche in alcune sedi istituzionali, della necessità di un riesame critico delle relazioni economiche internazionali, che vedono il crescente ampliarsi delle difficoltà affrontate dai paesi emergenti e l'emersione di rapporti di dipendenza fra un «centro» ed una «periferia».³⁷

[...] Le norme e i principi che costituiscono l'imponente codice elaborato all'Avana e che sono in parte riprese nell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) non si ispirano a un concetto positivo della politica economica, se con questo s'intende un quadro d'azione razionale e ponderata sulle forze dell'economia, al fine di modificare il corso naturale in vista del raggiungimento di precisi obiettivi.

Essi, invece, sembrano ispirarsi ad un concetto di tale politica secondo il quale basterebbe eliminare gli ostacoli che intralciano il gioco di queste forze nell'economia internazionale per arrivare all'espansione degli scambi commerciali, con i mutui vantaggi che ciò comporterebbe per tutti. Tali norme e principi, inoltre, si fondano su una nozione astratta di omogeneità economica che impedisce di riconoscere, sia le grandi differenze di struttura tra i centri industriali e i paesi periferici, sia le conseguenze, così importanti, che tali differenze comportano. [...]»³⁸

I.4.2 Gli anni Settanta

Gli anni Settanta sono caratterizzati dalla forte crescita dei trasferimenti ai Pvs, sia di quelli pubblici elargiti a titolo di assistenza con caratteri di dono (in questi anni si parla oramai compiutamente di *Aiuto Pubblico allo Sviluppo*, APS), sia dei flussi di finanziamento, pubblici e privati, concessi a condizioni di mercato.³⁹

Sebbene la cooperazione fosse già entrata nella terminologia ufficiale e andasse assumendo una configurazione ed un ruolo propri, le azioni contro il sottosviluppo vengono ancora concepite principalmente nei termini di assistenza, collaborazione o aiuto. Questa visione si riconduce all'ottica strettamente economicistica nella quale erano visti, in questo periodo, il concetto di sviluppo e le politiche ad esso rivolte. Condizioni sufficienti al *take off* dei paesi sottosviluppati, ovvero al decollo verso lo sviluppo, sembravano infatti essere l'iniezione di capitali dall'esterno e l'assistenza tecnica ai processi di crescita. In altre parole, sebbene l'evoluzione storica e politica, ma anche vaste branche del sapere, avessero già condotto ad una definizione della cooperazione come processo complesso, bisognerà attendere gli anni Ottanta perché anche l'azione cooperativa effettiva risulti sistematica e meglio articolata.

Le vicende storiche degli anni '70 contribuiscono, peraltro, a questa visione limitata. L'aumento dei flussi (pubblici e privati, con caratteri di liberalità ed a condizioni di mercato) che giungono nei Pvs,⁴⁰ è la conseguenza diretta delle enormi disponibilità di risorse derivanti dai proventi petroliferi (in proposito, si ricordi la guerra arabo-israeliana del Kippur del 1973). L'espansione dei profitti delle *rentier economies* (i paesi OPEC) e la crescita correlata del mercato degli *eurodollari*, la necessità di investimenti redditizi per i capitali occidentali e la bassa crescita delle economie industriali rendono infatti i Pvs il mercato ottimale per iniettare i capitali utili, alle banche ed alle Istituzioni finanziarie internazionali, per il rilancio dell'economia mondiale.

I.4.3 Gli anni Ottanta

La stagnazione nell'ammontare dei flussi pubblici ai Pvs e la brusca modifica nella composizione dei flussi privati costitui-

scono la cartina di tornasole della recessione economica e dell'apertura della crisi debitoria che aprirono gli anni Ottanta.

Nel 1979 il governo statunitense intraprese una radicale manovra antinflattiva con l'aumento dei tassi d'interesse ed avviò politiche economiche che segnarono la fine delle azioni espansive di stampo keynesiano. La seconda crisi petrolifera, la spirale inflazionistica, il pessimo stato dei conti pubblici e l'opposizione delle classi sociali medie ed alte ad interventi statali di carattere redistributivo, furono i fattori alla base dell'implementazione delle politiche neo-liberiste di Reagan negli Stati Uniti e della Thatcher in Gran Bretagna.⁴¹ La cosiddetta *supply-side economics* che ne derivò si caratterizzava per lo stretto controllo del bilancio pubblico, con graduale riduzione delle imposte e forti tagli alle spese, per una severa gestione delle variabili monetarie e finanziarie, per i processi di *deregulation* (liberalizzazione e privatizzazione) messi in atto, e per il forte decentramento delle competenze statali ad organi e strutture periferiche. Soprattutto, furono messi radicalmente in discussione il ruolo e le funzioni dello Stato, travolgendone la figura di regolatore dei cicli economici e riducendone al minimo gli spazi di intervento.

Tali sviluppi non sono significativi solo per la semplice circostanza della diminuzione delle risorse destinate ai Pvs provenienti dai paesi ove tali politiche vennero condotte, ma anche perché contribuirono, negli anni successivi e insieme ad altri fattori, al ridisegno delle politiche di Welfare negli altri Stati e alla questione della validità dell'aiuto nella cooperazione internazionale.

Sebbene le radici del problema affondassero già nel decennio precedente, a partire dagli anni Ottanta, emerse in tutta la sua gravità il problema del debito dei Pvs. Pur senza approfondire le dinamiche del fenomeno, alcuni tra i fattori caratterizzanti possono essere così articolati:

- La liquidità circolante nel sistema internazionale, determinata dall'espansione dei profitti petroliferi ed investita, già a partire dal decennio precedente, nelle deboli economie dei Pvs, costituì, insieme ai crediti concessi dai Paesi industrializzati, lo zoccolo duro della spirale debitoria. Quest'ultima, sotto il profilo politico, deve ricondursi alla dissennata gestione del portafoglio dei trasferimenti esteri, certo estranea ad una lo-

gica di prudente e corretta amministrazione ed, invece, più spesso funzionale al perseguimento di interessi strategici (come, ad esempio, il sostegno a certi regimi).

- Dal 1982, in coincidenza dell'avvio di una forte recessione mondiale, si assistette al declino del commercio mondiale. Ciò produsse la drastica riduzione delle esportazioni dei Pvs e l'aumento dei prezzi delle loro importazioni, con un conseguente peggioramento delle loro già deboli ragioni di scambio.
- La recessione e le politiche economiche avviate nel periodo considerato determinarono l'aumento dei tassi di interesse nel mercato finanziario internazionale e l'apprezzamento del dollaro (valuta di conto delle obbligazioni), riflettendosi progressivamente sul valore del debito.

Con la moratoria dichiarata dal Messico nel 1982, seguito dal Brasile e dall'Argentina, la crisi debitoria si manifesta nelle sue espressioni più preoccupanti, producendo conseguenze sul piano dei flussi e delle relazioni internazionali, nonché nelle economie dei Pvs. Effetto diretto della crisi è il drastico calo del flusso dei prestiti da parte delle banche commerciali (dal 40% del 1980 al 13% del 1990 sul totale mondiale). A compenso di tale declino si riscontrano un aumento della quota relativa all'assistenza pubblica, soprattutto bilaterale, che passa dal 35% (1980) al 55% (1990) sul totale dei flussi, ed un aumento degli investimenti privati. Fra i *donors* mondiali, il DAC (*Development Assistance Committee* dell'OCSE) riprende la propria preminente posizione (dal 67% all'86%) mentre, al suo interno, assumono un ruolo sempre maggiore Francia, Germania, Italia e i paesi del Nord Europa, mantenendosi inalterato (ma tendenzialmente calante) il contributo degli Stati Uniti.

Sebbene il problema abbia natura complessa, non possono negarsi le forti responsabilità che gravano su alcuni protagonisti della crisi del debito, quali: le istituzioni finanziarie internazionali, alcune delle Organizzazioni internazionali preposte alla cooperazione multilaterale (in particolare, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale) e, sullo stesso piano, tanto i *donors* quanto i governi di quei paesi che, servendosi dissennatamente dei crediti, hanno contratto ed accresciuto debiti in misura e forme tali da non permetterne la solvibilità. Le istituzioni finanziarie e, in particolare, le banche private hanno esercitato

credito a favore dei Pvs senza rispettare alcuna regola di corretta, prudente e trasparente gestione finanziaria; la Banca Mondiale e il Fondo Monetario, in contrasto con l'originario ruolo di «gestori» della cooperazione macroeconomica internazionale, hanno favorito ed incentivato fino alla metà degli anni Ottanta le strategie di sviluppo fondate sul debito; infine, da una parte, i paesi donatori hanno offerto prestiti per soddisfare anche propri interessi economici e politici mentre, dall'altra, i governi beneficiari hanno destinato in larga parte le risorse ricevute per scopi non produttivi (talora anche per spese militari) e comunque senza orientarle ai bisogni dello sviluppo.

La crisi debitoria,⁴² determinata pertanto da fattori esogeni (struttura e composizione dei flussi, stato delle relazioni internazionali) ed endogeni ai Pvs (struttura economica e finanziaria, politiche economiche errate), ha acuito le già difficili condizioni che questi paesi devono affrontare. La necessità di fronteggiare il debito vincola infatti le poche risorse prodotte, destinandole all'assolvimento degli obblighi piuttosto che ai programmi di sviluppo soprattutto in campo sociale, della sanità e dell'istruzione. D'altra parte, il ricorso alle Istituzioni finanziarie internazionali (Banca Mondiale e FMI) impone l'attuazione delle politiche di aggiustamento strutturale da esse prescritte,⁴³ che hanno natura di severi programmi di stabilizzazione con gravi ripercussioni sociali ma sono spesso considerate dagli investitori internazionali e dai governi stranieri come condizioni imprescindibili per nuovi prestiti, investimenti e politiche d'aiuto.

In sintesi, l'intero processo, che vede disattendere le speranze alimentate dall'APS e dal vivace dibattito teorico, ha indotto quindi a considerare gli anni Ottanta come il *lost decade* della cooperazione allo sviluppo, durante il quale il divario Nord-Sud, invertendo un trend decennale di flebile miglioramento, è ulteriormente aumentato.

1.4.4 Gli anni Novanta

Gli anni Novanta segnano, paradossalmente, la crisi dell'aiuto pubblico allo Sviluppo e, nel contempo, l'avvio di enormi sforzi in sede internazionale per giungere ad accordi su alcune fra le più significative problematiche che afferiscono la cooperazione. Con ciò si intende rilevare che, nell'ultimo decennio, la cooperazione

allo sviluppo risulta ormai definita nella propria configurazione, ben articolata nelle diverse aree che la costituiscono, caratterizzata da profili di autonomia rispetto ad altri processi (insieme ai quali compone la politica complessiva di un paese) e si impone in modo crescente nella coscienza collettiva.

I risultati fortemente controversi finora raggiunti e la recente evoluzione politica ed economica internazionale hanno però provocato la crisi sostanziale degli strumenti della cooperazione allo sviluppo, determinando la necessità, in un contesto diverso dal passato, di riorientarne le funzioni e gli assetti operativi. Questa situazione è innanzitutto espressa dal trend delle risorse disponibili a fini di assistenza, come la Tab. 1.1 rileva:

Tab. 1.1 *Trend dell'APS (in % del PNL) per i Paesi del G7, 1990-1998*

Paesi	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Canada	0.44	0.44	0.46	0.45	0.43	0.42	0.32	0.34	0.29
Francia ^b	0.55	0.62	0.63	0.63	0.64	0.55	0.48	0.45	0.41
Germania	0.42	0.40	0.39	0.36	0.34	0.31	0.33	0.28	0.26
Giappone	0.31	0.32	0.30	0.27	0.29	0.28	0.20	0.22	0.28
Italia	0.31	0.30	0.34	0.31	0.27	0.14	0.20	0.11	0.20
Gran Bretagna	0.27	0.32	0.31	0.31	0.31	0.29	0.27	0.26	0.27
USA	0.21	0.20	0.20	0.16	0.14	0.10	0.12	0.09	0.10

^aStime

^bInclusi i TOM (Territori d'Oltremare).

Fonte: MAE-DGCS, 1999.

I dati definiscono i trasferimenti compresi nell'APS in relazione al PNL⁴⁴ di ciascun *donor* (Paesi del G7), così misurando, seppur in modo parziale, anche la rilevanza politica assunta dall'attività di cooperazione all'interno degli stessi paesi nell'ultimo decennio. Come può agevolmente rilevarsi, il dato comune è il declino generalizzato dei trasferimenti dai Paesi più industrializzati. Tale regresso appare preoccupante se correlato alla circostanza che le economie del Nord del mondo (in particolare, gli USA) hanno goduto, negli anni Novanta, di una crescita stabile e soddisfacente. Il declino dell'APS trova pertanto le proprie cause in fattori diversi quali, in particolare, l'enfasi posta, a partire dagli anni Ottanta, sulle politiche di *austerità* dei bilanci pubblici (e quindi sui tagli alla spesa) in quasi tutti i Paesi sviluppati, le conseguenze restrittive degli accordi di Maastricht per l'unifica-

Declino Trasf. Assistenza Pubb.

zione monetaria sui Paesi membri dell'Unione Europea, l'esclusione dell'aiuto allo sviluppo dalle priorità politiche ed il generalizzato calo di fiducia nella sua efficacia. Tali fattori non sono stati peraltro determinanti in eguale misura in tutti i paesi, come rilevato dagli elevati apporti provenienti da alcuni Stati del Nord Europa, come l'Olanda (0.83% nel 1996), la Danimarca (1.04%), la Norvegia (0.85%) e la Svezia (0.82%) che, pur adottando severe politiche di bilancio, confermano la tendenza ad una partecipazione fortemente attiva nelle politiche di sviluppo.

Questa evoluzione si contrappone, come rilevato, ai significativi progressi compiuti per assicurare l'impegno dei governi su determinati obiettivi. Il decennio che si chiude ha infatti conosciuto importanti occasioni di confronto sul piano delle idee ed alcuni risultati rilevanti in termini di cooperazione internazionale.⁴⁵

Già nel 1969, il DAC aveva affermato che era necessario, da parte dei *donors*, perseguire l'obiettivo di destinare lo 0.7% del PNL per l'assistenza allo sviluppo, obiettivo riconfermato (ma in controtendenza rispetto ai dati effettivi) anche nel 1997, in occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel Vertice di Copenhagen per lo sviluppo sociale del 1995, i donatori ed i governi destinatari si sono impegnati volontariamente all'*Iniziativa 20/20*, la quale prevede che essi destinino rispettivamente il 20% delle risorse dell'aiuto ed il 20% della spesa pubblica alla fornitura di servizi sociali di base (istruzione primaria, sanità di base, programmi nutrizionali, sostegno alle attività generatrici di reddito nelle aree più povere). Ancora, in *Shaping the 21st Century*,⁴⁶ i paesi membri del DAC hanno riconfermato un certo numero di obiettivi specifici già concordati nelle conferenze ONU.

L'evoluzione politica ed economica di questo decennio può offrire spunti utili per comprendere meglio le contrastanti tendenze finora delineate. Gli anni Novanta si aprono con il collasso dei regimi e delle economie dell'Est e con la guerra del Golfo. Il sistema internazionale subisce cioè una radicale trasformazione, della quale ancora oggi si stenta ad individuarne la configurazione definitiva.

Caratteri significativi e ormai definiti delle recenti evoluzioni appaiono soprattutto la scomparsa dei sistemi socialisti e la conseguente accelerazione del processo di inserimento nel sistema ca-

pitalistico internazionale dei paesi che ne facevano parte, il definitivo crollo dell'assetto monetario di Bretton Woods e l'ascesa del marco e dello yen (riflesso della solidità dell'economia tedesca e giapponese) al ruolo di valuta forte insieme al dollaro. Si è delineato così un graduale e contrastato processo di transizione dal mondo unipolare del dopoguerra (ovvero bipolare, sotto il profilo politico) ad una struttura multipolare del «centro», fermo restando il ruolo di primo piano assolto dagli Stati Uniti. Il processo di unificazione europea costituisce, fra queste tendenze, una fra le variabili più significative e rilevanti, ma della quale non si possono ancora definire compiutamente le conseguenze sul piano delle relazioni politico-economiche internazionali.

Per quanto riguarda la «periferia» del sistema, sebbene le tendenze siano più controverse, alcuni caratteri possono considerarsi acclarati. La divaricazione fra livelli di sviluppo e tassi di crescita economica dei paesi che la compongono sembra accentuarsi. Da una parte, alcuni paesi (ad esempio, le *Tigri asiatiche*) stanno consolidando gli ottimi livelli finora raggiunti mentre altri sembrano ben avviati sulla via della crescita (Cina, Africa mediterranea, ecc.) ed in grado di sfruttare i vantaggi delle politiche di cooperazione e dei processi di integrazione di tipo regionale (si pensi, ad esempio, al MERCOSUR in America Latina). Dall'altra parte, l'intera Africa sub-sahariana, con la sola eccezione del Sudafrica, assume una posizione del tutto marginale nel sistema internazionale ed è afflitta da mali antichi ma sempre più gravi, mentre la frammentazione dell'ex Unione Sovietica ha prodotto una molteplicità di Stati, caratterizzati da variegati tassi di sviluppo, potenzialità di crescita ed aperture verso l'esterno, ma anche da gravi ombre sul piano politico.

Molteplici problemi, sul piano sia politico che economico, presentano anche l'area dei Balcani ed il Medio Oriente. Ambedue le regioni, seppur per cause diverse, sono infatti attraversate da violenti conflitti la cui composizione e risoluzione definitiva non si profilano nel breve periodo. La precarietà degli accordi di Dayton e la grave crisi politica che attanaglia i paesi della ex Jugoslavia e l'Albania, nonché le gravi difficoltà presenti nel processo di pace tra israeliani e palestinesi, evidenziano la necessità non solo di un impegno costante da parte della comunità internazionale per la costruzione di nuove relazioni, ma anche di politiche di sviluppo fondate sul «rammendo» dei lacerati tessuti sociali.

Unif.
Europe

SVI sviluppo di
Stentare PVS

Come i rapporti annuali della Banca Mondiale e dello UNDP rilevano, le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo sono generalmente caratterizzate da un crescente divario sociale in termini di reddito e capacità soggettive, al cui riequilibrio non può certo giovare la crisi debitoria sorta già qualche decennio fa.

Altro elemento caratterizzante questo decennio è la continua deflagrazione di conflitti su scala regionale che, coinvolgendo gli interessi strategici del «centro», producono conseguenze anche su vasta scala. Ai fini di questa analisi, la diffusione dei conflitti risulta una variabile importante sia in quanto afferisce ai fondamenti della cooperazione,⁴⁷ sia perché ne condiziona gli interventi. Alla proliferazione delle crisi sono corrisposte infatti l'estensione degli interventi di emergenza e la riduzione dei programmi di sviluppo sia sotto il profilo delle risorse disponibili, sia per quanto riguarda la tipologia d'intervento, con importanti conseguenze sulla struttura della cooperazione (è quanto avvenuto, ad esempio, in Italia).

I risultati controversi raggiunti dalla cooperazione internazionale sono alla base della rivisitazione critica dei suoi strumenti e dei modelli operativi. Così, alla necessità di avviare azioni strutturali in grado di contrastare la forbice dello sviluppo, si contrappongono posizioni che vedono esclusivamente nelle capacità del mercato i processi risolutivi (è la cosiddetta strategia *trade not aid*).

Appare però opportuno rilevare, già in quest'ambito, che la crisi dell'aiuto e dei suoi assetti operativi non può minare il concetto stesso di cooperazione, i suoi presupposti ed i suoi contenuti. Pur ammettendo una valutazione critica dell'assistenza allo sviluppo negli ultimi decenni, non si può certamente negare, da una lato, il ruolo preminente della cooperazione internazionale nel perseguimento della pace, della giustizia e dello sviluppo umano e sostenibile, nonché, dall'altro, il fallimento delle azioni impostate su approcci contrapposti quali, ad esempio, i programmi di aggiustamento strutturale.⁴⁸

In realtà, il banco di prova della cooperazione internazionale è oggi costituito dalla globalizzazione.⁴⁹ La «modernità è di per sé globalizzante»,⁵⁰ posto che le sue dimensioni istituzionali hanno una intrinseca natura espansiva (si pensi al capitalismo), e nella misura in cui i vari rapporti che legano tra loro diversi contesti sociali o regioni diventano una rete che avvolge l'intero pianeta.

In questo senso, la globalizzazione definisce l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano fra loro aree distanti, facendo sì che gli eventi locali siano modellati (in eguale o, più spesso, in opposta direzione) dagli eventi che si verificano a distanza e viceversa.

Queste brevi osservazioni analitiche trovano già un riscontro concreto nei caratteri assunti dal sistema economico e finanziario internazionale, ove la libertà di commercio, la divisione mondiale del lavoro, l'internazionalizzazione della produzione e, soprattutto, le dimensioni ed i ritmi assunti dai flussi finanziari (speculativi e non),⁵¹ costituiscono le variabili fondamentali di un unico sistema-mondo (il «villaggio globale» di M. McLuhan).

In un tale contesto evolutivo, la cooperazione internazionale può assumere un ruolo ancor più significativo che nel passato. Infatti, per la natura dialettica della globalizzazione, fra le tendenze universalistiche e quelle particolaristiche, l'azione concertata fra diversi paesi diminuisce in un certo modo la sovranità individuale delle nazioni interessate ma, unificandone i loro poteri, ne accresce l'influenza nel contesto del sistema di Stati. Dal momento che la cooperazione internazionale allo sviluppo trova fra i suoi fondamenti la stabilità e la concertazione e, per sua natura, si apre ai processi di integrazione, può non soltanto inserirsi nelle tendenze in atto, ma anche integrarle con i propri contenuti ed il proprio apporto.

Note

¹ Cfr. voce *cooperazione*, in G. DEVOTO - G.C. OLI, *Dizionario della Lingua Italiana*, Firenze, 1974, p. 584.

² Così, se nel linguaggio comune il termine *cooperazione* assume il generico significato di benevola disposizione verso gli obiettivi altrui, nell'analisi delle scelte macroeconomiche in condizioni di interdipendenza, secondo l'approccio della teoria dei giochi, esso assume un significato ben preciso. Una struttura di gioco è detta «non cooperativa» se i decisori si comportano in modo da massimizzare la propria funzione obiettivo, assumendo come dato il comportamento altrui; invece, nella struttura «cooperativa» i giocatori massimizzano congiuntamente una funzione obiettivo che pondera i fini individuali: cfr. S. BERETTA, *La «pratica» della cooperazione macroeconomica internazionale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 3/1994, p. 357 e ss.

³ Per un'analisi approfondita del contesto storico nel quale la cooperazione internazionale si è sviluppata, si rinvia ad un qualunque manuale di storia e storiografia.

fia. In particolare, nell'ambito di quest'opera sono stati considerati i contributi di: A. DESIDERI (a cura di), *Storia e storiografia. Vol. 3: dalla organizzazione del movimento operaio alla crisi del colonialismo*, Messina-Firenze, 1987; G. BARRACLOUGH, *Guida alla storia contemporanea*, Bari, 1971; J. JOLL, *Cento anni d'Europa 1870/1970*, Bari, 1975; G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Bari, 1980. Per la storia economica: F. ASSANTE - M. COLONNA - G. DI TARANTO - G. LO GIUDICE, *Storia dell'economia mondiale*, Bologna, 1995. Per la decolonizzazione e l'evoluzione storica dei Paesi di nuova indipendenza: G. CALCHI NOVATI, *La decolonizzazione*, Torino, 1983; G. CALCHI NOVATI, *Dalla parte dei leoni*, Milano, 1995; S. BONO, *Dal colonialismo all'indipendenza*, Messina-Firenze, 1974; R. VON ALBERTINI, *La decolonizzazione. Il dibattito sull'amministrazione e l'avvenire delle colonie tra il 1919 e il 1960*, Torino, 1971. Per l'evoluzione delle relazioni politiche tra Nord e Sud del mondo: A. CASSESE, *I rapporti Nord/Sud. Testi e documenti di politica internazionale dal 1945 ad oggi*, Roma, 1989.

⁴ G. CALCHI NOVATI, *La cooperazione allo sviluppo: una scelta per la politica estera italiana*, in IPALMO (a cura di), *Cooperazione allo sviluppo. Una sfida per la società italiana*, Milano, 1982, p. 40.

⁵ Cfr. A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994, p. 63 e ss.

⁶ Cfr.: *La «Carta atlantica» (14 agosto 1941)*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 933 e s.

⁷ La cooperazione allo sviluppo è stata oggetto, soprattutto negli ultimi decenni, di diverse ed opposte letture. Con ciò si fa riferimento non soltanto all'evoluzione dell'economia dello sviluppo e delle analisi sulle relazioni internazionali, ma anche alla lettura dell'aiuto allo sviluppo come strumento politico e culturale orientato. In quest'ultimo senso, un'analisi certamente radicale ma non priva di interesse è quella offerta da G. RIST, *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, 1997.

⁸ Cfr.: *La Carta delle Nazioni Unite. L'aspirazione dei popoli alla pace*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 993 e s.

⁹ Nel discorso tenuto al Congresso il 12 marzo 1947 il Presidente statunitense enunciò la sua teoria tesa a legittimare l'intervento politico, economico e militare americano ovunque si profilasse la minaccia comunista. Nel discorso sono contrapposti due sistemi di vita ritenuti «inconciliabili», quello americano e quello sovietico, uno fondato sulla volontà della maggioranza e sulla libertà, l'altro sulla volontà di una minoranza e sulla coercizione, fra i quali «ogni nazione deve scegliere» liberamente. Truman, in nome dell'integrità dei principi sanciti nella Carta ONU, ritiene che «aiutando le nazioni libere e indipendenti a conservare la loro libertà, gli Stati Uniti daranno pratica efficacia ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Cfr.: *La «dottrina Truman» per il «contenimento» dell'espansionismo sovietico*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 1019 e ss.

¹⁰ Sul punto: G. LO GIUDICE, *Gli Stati Uniti alla conquista dell'economia mondiale*, in F. ASSANTE - M. COLONNA - G. DI TARANTO - G. LO GIUDICE, *op. cit.*, p. 221 e ss.

¹¹ Per la maggior parte dei Paesi europei che avevano partecipato al conflitto la situazione economica e sociale del dopoguerra era drammatica. Soltanto l'Inghilterra, nonostante l'enorme sforzo bellico, presentava indici di produzione soddisfacenti rispetto al contesto economico generale e agli altri paesi coinvolti nel conflitto. Germania ed Italia in modo particolare, ma anche Francia, Paesi Bassi, Spagna nonché l'intera Europa dell'Est, dovettero partire da livelli molto più bassi. L'enorme perdita di uomini, le difficoltà dei governi, la distruzione degli apparati produttivi e delle infrastrutture, la rovina della circolazione monetaria e l'iperinflazione delle valute nazionali contribuirono infatti a mantenere livelli di reddito ridotti alla sussi-

stenza per ampie sacche di popolazione. Nell'immediato dopoguerra, anche il *dollar gap*, cioè la scarsa disponibilità della moneta statunitense (l'unica valuta peraltro con potere d'acquisto reale), contribuì ad accrescere le difficoltà economiche in Europa.

¹² Dal nome dell'allora Segretario di Stato G.C. Marshall, che ad Harvard, il 5 giugno 1947, esponendo il programma, annunciò che «... Il rimedio consiste nel rompere il circolo vizioso e nel ripristinare la fiducia degli europei nel futuro economico dei loro paesi e dell'Europa nel suo complesso... E del tutto logico che gli Stati Uniti debbano fare tutto quanto è possibile per favorire il ritorno di normali condizioni economiche nel mondo, senza di che non possono esservi né stabilità politica né sicurezza di pace. La nostra politica non è contraria ad un paese o ad una dottrina, ma è contro la fame, la povertà, la disperazione e il caos. Il suo fine dovrebbe essere la rinascita di una economia operante nel mondo, in modo da permettere lo stabilirsi di condizioni politiche e sociali in cui possano esistere le libere istituzioni. Questo aiuto, io ne sono convinto, non può essere di natura frammentaria e seguire lo sviluppo delle varie crisi. Qualsiasi aiuto questo governo possa fornire in futuro, esso deve essere una cura più che un semplice palliativo. Ogni governo che voglia contribuire all'opera di ricostruzione avrà la piena collaborazione degli Stati Uniti. Ma qualsiasi governo il quale manovri per ostacolare la ricostruzione degli altri paesi non potrà attendersi aiuti da noi. I governi, i partiti o i gruppi che cercheranno di perpetuare la miseria umana per trarne profitto, politicamente o in altro modo, incontreranno l'opposizione degli Stati Uniti. E anche evidente che... debba esservi un accordo fra i paesi europei in merito alle esigenze della situazione e alla parte che gli stessi paesi si assumeranno... Questo programma dovrebbe essere un programma comune, sul quale concordino, se non tutte, diverse nazioni europee...». Cfr.: *Il Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 1022 e s.

¹³ Emblematico il discorso di condanna del segretario del PCUS Zdanov (settembre 1947): «... L'imperialismo americano, come un usuraio, si sforza di sfruttare le difficoltà del dopoguerra dei paesi europei... per imporre loro le sue schiavistiche condizioni di aiuto. In previsione della crisi economica imminente, gli Stati Uniti si affannano a trovare nuove sfere monopolistiche per l'investimento dei capitali e per lo smercio dei loro prodotti. L'aiuto economico degli Stati Uniti persegue il vasto scopo di asservire l'Europa al capitale americano... Ma il controllo porta con sé anche la dipendenza politica dall'imperialismo americano... L'aiuto americano porta con sé, quasi automaticamente, un cambiamento della linea politica del paese a cui si estende questo aiuto... Infine, la tendenza degli Stati Uniti al dominio mondiale e a una politica antidemocratica contempla anche la lotta ideologica. Il compito fondamentale della parte ideologica del piano strategico americano consiste nel ricattare l'opinione pubblica diffondendo calunnie su una pretesa aggressività dell'Unione Sovietica e dei paesi di nuova democrazia, e nel presentare così il blocco anglosassone in veste di blocco difensivo per scaricarlo della responsabilità di preparare una nuova guerra...». Cfr.: *Il segretario del PCUS Zdanov condanna il Piano Marshall*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 1023 e ss.

¹⁴ Cfr.: G. LO GIUDICE, *op. cit.*, p. 225 e ss.; *Idem*, *La ripresa e lo sviluppo dei Paesi dell'Europa occidentale (1946-1976)*, in F. ASSANTE - M. COLONNA - G. DI TARANTO - G. LO GIUDICE, *op. cit.*, p. 407 e ss.

¹⁵ Un commento significativo sull'esperienza del *Piano Marshall* è offerto da A.O. Hirschman, non solo per quanto concerne l'analisi dei suoi sviluppi nelle politiche successive di cooperazione allo sviluppo, ma anche con riguardo ai caratteri di innovazione e di «imposizione aggressiva» (ma «essenti da preoccupazioni imperialistiche») da parte degli amministratori: A.O. HIRSCHMAN, *La confessione di un dissen-*

ziente, ed. it., in *Idem, Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, Torino, 1983, p. 218 e ss.

¹⁶ A. DESIDERI (a cura di), *op. cit.*; J. JOLL, *op. cit.*; G. MAMMARELLA, *op. cit.*; F. ASSANTE - M. COLONNA - G. DI TARANTO - G. LO GIUDICE, *op. cit.*

¹⁷ Anche la Gran Bretagna era però cosciente dei benefici dei processi di integrazione e, per questo, diede vita nel 1959, insieme ai Paesi scandinavi, all'Austria, alla Svizzera ed al Portogallo, ad un'area di libero scambio (EFTA) con compiti più limitati rispetto a quelli del MEC.

¹⁸ Appare doveroso ricordare che, prima della CECA e come espressioni di processi di cooperazione ed integrazione fra i Paesi europei, erano sorti l'OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica, 1948; nel 1961 fu sostituita dall'OCSE, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), il BENELUX (Unione Economica del Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, 1948) e l'UEP (Unione Europea dei Pagamenti, 1950).

¹⁹ Cfr.: *Il Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea (CEE)*, 25 marzo 1957, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 1044 e s.

²⁰ Bisogna tuttavia rilevare che la costituzione della CEE arrestò per qualche tempo il processo di «unificazione» europea, soprattutto per la tenace opposizione di De Gaulle il quale, avendo l'idea di una *Europe des patries*, la concepiva come un'associazione di Stati nazionali sovrani la cui identità non si perdesse in alcun organismo sovranazionale.

²¹ *Infra*: 4.1.4 I risultati raggiunti dalla cooperazione comunitaria; 4.2 La nuova cooperazione europea fra Maastricht e principio di condizionalità. Sul punto, cfr.: G. VAGGI, *Europe and its Neighbours*, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Metodi Quantitativi dell'Università di Pavia, n. 61, Aprile 1997. L'Autore analizza il modello di integrazione europea, comparandolo con la formula associazionistica delle aree di libero scambio (ad esempio, il NAFTA) e con quella degli investimenti diretti esteri (FDI, tipica del Sud-Est asiatico), in funzione dell'attuale problema di allargamento dell'Unione Europea ai Paesi dell'Est Europa e dell'Africa Mediterranea.

²² G. CALCHI NOVATI, 1983, *op. cit.*; *Idem*, 1995, *op. cit.*; S. BONO, *op. cit.*; R. VON ALBERTINI, *op. cit.*; G. BARRACLOUGH, *op. cit.*

²³ Cfr.: G. BARRACLOUGH, *op. cit.* Secondo l'Autore «questo cambiamento di posizione dei popoli asiatici e africani nei confronti dell'Europa fu il sintomo più sicuro del sorgere di una nuova era, e quando la storia della prima metà del xx secolo - che, per la maggior parte degli storici, è tuttora dominata dalle guerre europee e dai problemi europei, dal fascismo e dal nazionalsocialismo, da Mussolini, Hitler e Stalin - verrà scritta in una più ampia prospettiva, è difficile che un solo tema si riveli più importante della rivolta contro l'Occidente».

²⁴ Anche se può apparire riduttivo o, peggio, screditante, appare però interessante offrire una sequenza esemplificativa del processo di decolonizzazione per rilevare la portata. Così, per esempio, in Asia: 1946, indipendenza delle Filippine, 1947, India; 1948, Ceylon e Birmania; 1949, nascita della Repubblica Popolare Cinese e proclamazione della Repubblica indonesiana; 1957, Malesia. In Africa: 1956, Sudan; 1960, Ghana e Nigeria; 1961, Sierra Leone e Tanganica; 1962, Uganda, Ruanda e Burundi; 1963, Kenya; 1964, Malawi e Zambia; 1965, Gambia.

²⁵ J. WODDIS, *An Introduction to Neo-colonialism*, in A. DESIDERI, *op. cit.*, p. 1161 e s.

²⁶ Cfr.: *Comunicato finale della Conferenza afro-asiatica di Bandung*, 24 aprile 1955, in A. CASSESE, *op. cit.*, p. 40 e ss.

²⁷ Cfr.: *Dichiarazione sull'indipendenza ai paesi e popoli coloniali. Risoluzione n.*

1514-XV adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 14 dicembre 1960, in A. CASSESE, *op. cit.*, p. 52 e s.

²⁸ La felice espressione discende dall'opera di M. MC LUHAN, che in modo spesso assai originale analizza il fenomeno di una globalizzazione che trova origine nel comunicare e nell'informazione, così anticipando (seppur solo in certi aspetti) il dibattito attuale già negli anni Sessanta. Cfr.: M. MC LUHAN, *Gli strumenti del comunicare*, ed. it., Milano, 1971.

²⁹ Intervento del Primo Ministro indiano Shri Jawaharlal Nehru all'Assemblea generale dell'ONU, 10 novembre 1961, in A. CASSESE, *op. cit.*, p. 56 e ss.

³⁰ Sul punto: F. VOLPI, *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Milano, 1994, p. 68 e ss.

³¹ Poiché la transizione avviene non senza gravi conseguenze sul piano del *well-being* degli individui, i Paesi dell'Est assumono oggi un ruolo fondamentale nella geopolitica della cooperazione e dell'aiuto. Ed infatti una percentuale crescente delle risorse destinate alla cooperazione si sono indirizzate, nell'ultimo decennio e non senza suscitare perplessità, verso tali aree, appunto al fine di ammortizzare le conseguenze negative della transizione.

³² Con questo non si vuole indicare che le definizioni offerte siano in sé scorrette. Esse anzi si riferiscono proprio al concetto di sottosviluppo nell'ambito della teoria economica, ma si intende criticamente rilevare, in termini più generali, come i contributi teorici offerti dall'economia dello sviluppo sono stati elevati ad assiomi della cooperazione allo sviluppo *tout court*.

³³ *Infra*: 2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile; 2.3.4 Gli anni Novanta.

³⁴ Sulle relazioni tra movimento storico e cooperazione: P. ISERNIA, *La Cooperazione allo Sviluppo*, Bologna, 1995; R.E. WOOD, *From Marshall Plane to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, 1986; D. FANCIULLACCI - F. GRILLO - V. IANNI - J.L. RHI SAUSI - A. STOCCHIERO - M. ZUPI, *Teorie dello sviluppo e nuove forme di cooperazione*, Roma, 1997; A. GRAMIGNOLA, *Cooperazione allo sviluppo: un modello da cambiare?*, in *Politica Internazionale*, n. 3/1997; A.O. KRUEGER - C. MICHALOPOULOS - V.W. RUTTAN, *Aid and Development*, Baltimore, 1989; J.L. RHI SAUSI - M. ZUPI, *The Reality of Aid: an Independent Review of International Aid*, London, 1996.

³⁵ Sul punto: S. BERETTA, *op. cit.*, p. 361 e ss. In particolare, si distingue fra quattro tipi di cooperazione macroeconomica internazionale, configuratesi a partire dagli accordi di Bretton Woods (con la nascita del Fondo Monetario, della Banca Mondiale e dell'OCSE): la «sorveglianza, reciproca o istituzionale», cioè il controllo e lo scambio di informazioni; il «coordinamento implicito», generato dall'adesione ad un insieme di regole che realizzano una convergenza fra politiche decentrate; «il coordinamento esplicito», ossia il raggiungimento di accordi discrezionali a carattere contingente che modificano le scelte nazionali; ed infine la «delega parziale del potere decisionale» ad un ambito di governo macroeconomico sovranazionale (della quale primo esempio concreto è la Banca Centrale Europea).

³⁶ Nascono così la «Inter-American Development Bank» (IDB, 1959), la «Central American Bank for Economic Integration» (CABEI, 1961), l'«African Development Bank» (AFDB, 1964), la «Asian Development Bank» (ADB, 1966), la «East African Development Bank» (EADB, 1967), e la «Caribbean Development Bank» (CDB, 1970).

³⁷ Due sarebbero le principali caratteristiche del sistema capitalistico mondiale, definite ed analizzate da I. Wallerstein: l'unico modo di produzione (il capitalismo appunto), che si estende in tutto il mondo prescindendo dalla unità politica e sta-

tuale, e la struttura gerarchica a fasce concentriche, caratterizzata da un centro, una semiperiferia ed una periferia, ognuna con precise funzioni e relazioni. Cfr.: I. WALTERSTEIN, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, voll. 2, 1978.

³⁸ Rapporto di Raoul Prebisch alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, Ginevra, 1964, in A. CASSESE, *op. cit.*, p. 116 e ss.

³⁹ Per quanto concerne l'assistenza pubblica, si assiste ad una redistribuzione delle posizioni fra i vari *donors*. Continuano a diminuire gli apporti degli Stati Uniti (impegnati nella guerra in Vietnam e nella lotta contro il forte deficit del bilancio pubblico), della Francia e dell'Inghilterra. Aumentano, invece, le risorse provenienti da Germania, Giappone e Paesi del Nord Europa. Tuttavia, gli aiuti del DAC, in questo periodo, scendono dal 78% al 67% del totale mondiale, sul quale invece influisce in modo determinante il contributo (circa il 23%) proveniente dai paesi produttori di petrolio.

⁴⁰ Solo una parte dei flussi totali che giungono ai Pvs costituisce un aiuto totalmente gratuito trattandosi di doni, ovvero trasferimenti in moneta o in denaro per i quali non è richiesto rimborso. Ogni altra risorsa trasferita ai Pvs, anche con caratteri concessionali (per cui si dice che vi è una componente dono pari ad una certa percentuale), costituisce una obbligazione da adempiere, a condizioni più vantaggiose o uguali a quelle vigenti nel mercato.

⁴¹ Appare opportuno rilevare che i primi esperimenti neo-liberisti vennero condotti in Cile dal 1973, dove, grazie alle condizioni politiche favorevoli garantite dal regime autoritario di Pinochet, i *Chicago Boys* (ovvero i tecnici economici del governo, formati alla scuola monetarista di Friedman, presso l'Università di Chicago) spiegano politiche economiche nettamente contrapposte alle precedenti (condotte dal governo di «Unidad Popular» di Allende). Esse erano caratterizzate da processi di liberalizzazione e privatizzazione che coinvolsero tutti i settori, severe manovre antinflattive e restrittive del bilancio pubblico. Tralasciando la complessa questione relativa alla reale efficacia delle politiche avviate, sulla quale non concorda neanche la letteratura economica, appare invece doveroso rilevare il pesante *trade-off* fra sviluppo e democrazia che tali azioni (in connessione ai caratteri autoritari del regime) posero come problema sostanziale alla comunità internazionale. Per un approfondimento dell'esperienza cilena: R. FRENCH-DAVIS, *The Monetarist Experiment in Chile*, *World Development* 11 (1983): 905-926; A. FOXLEY, *Latin America Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley, 1983; R. DORNBUSCH - S. EDWARDS, *Macroeconomic Populism*, *Journal of Development Economics* 32 (1990): 247-277; J.G. VALDES, *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge, 1995. Sul *trade-off* tra democrazia e sviluppo, *infra*: 2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile; 2.3.4 Gli anni Novanta.

⁴² La letteratura sul tema è ormai assai estesa e sta conoscendo, negli ultimi anni, approfondimenti volti alla individuazione di tentativi di soluzione. A titolo esemplificativo si prendano in considerazione i contributi di: M. CHOSSUDOVSKY, *La globalizzazione della povertà*, Torino, 1994; S. GEORGE - F. SABELLI, *Crediti senza frontiere*, Torino, 1994; F. VOLPI (a cura di), *Debito estero e sviluppo del Terzo Mondo*, Milano, 1989; AA.VV., *La questione del debito. Una sfida per la solidarietà internazionale*, Collana Quaderni per la Pace, n. 3. Trento, 2000. La questione debitoria è peraltro divenuta centrale nella coscienza sociale e va imponendosi anche come tematica politicamente rilevante. In questa direzione assumono rilievo le posizioni assunte dai segmenti della società civile più impegnati per lo sviluppo dei Pvs (ONG, mondo del volontariato e dell'associazionismo), da vaste parti della comunità scientifica e culturale nonché, più di recente, dalla Chiesa cattolica con il pressante appello di Giovanni Paolo II per una risoluzione del problema del debito. L'esperienza della campagna «Jubilee 2000»

(in Italia, campagna «Sdebitarsi») ne rappresenta la più vivace espressione. Vedi anche *infra*: 3.2 La cooperazione governativa; 3.2.3 I doni ed i crediti d'aiuto.

⁴³ È doveroso rilevare che negli ultimi anni un forte dibattito sta rimettendo in discussione i programmi di aggiustamento, nonché il ruolo e le funzioni delle Istituzioni uscite da Bretton Woods, coinvolgendo le stesse Organizzazioni (in verità più la Banca Mondiale, che il Fondo) nella visitazione critica delle politiche finora condotte. La nomina al vertice della Banca Mondiale di Wolfensohn, l'opera del *chief economist* Stiglitz, i forti disaccordi esistenti fra le due Istituzioni, nonché la contrastata nomina del nuovo vertice del Fondo Monetario, sono tutte espressioni di questa forte ma «salutare» dialettica. Per una significativa analisi in chiave critica dei programmi di aggiustamento strutturale cfr.: G.A. CORNIA - R. JOLLY - F. STEWART, *Per un aggiustamento dal volto umano*, Milano, 1989.

⁴⁴ Il PIL ed il PNL costituiscono le misure fondamentali della ricchezza prodotta da un paese. Il Prodotto Interno Lordo (PIL) misura il valore totale dei beni e dei servizi finali prodotti dalle varie branche di un'economia, sia dai residenti che dai non residenti, a prescindere dalla ripartizione tra percettori interni ed esteri. Per ciascun settore tale valore è pari alla differenza tra il valore della produzione ed i valori dei consumi intermedi (costituiti dalle forniture, materie prime, lavoro, semilavorati e servizi che vengono trasformati in prodotti finiti nel corso dei processi produttivi). Nel PIL non sono pertanto incluse le deduzioni per il deprezzamento del capitale fisico nonché l'esaurimento e il degrado delle risorse naturali. Nel Prodotto Nazionale Lordo (PNL) il calcolo è effettuato sulla base non della produzione realizzata dalle unità residenti (criterio di territorialità), ma tenendo conto del criterio di nazionalità, cioè dei fattori produttivi effettivamente disponibili per i residenti nel paese. Il PNL è pertanto dato dalla somma tra il PIL ed il reddito netto proveniente dall'estero (il reddito cioè che i residenti ricevono dall'estero per servizi), dalla quale vengono detratti i pagamenti fatti ai non residenti che contribuiscono all'economia interna. Il fatto che nei Pvs i valori del PIL e del PNL siano tra loro assai diversi dipende dalla presenza di numerosi investimenti provenienti dall'estero.

⁴⁵ Tra le più importanti occasioni, si ricordino il Summit sulla Terra di Rio nel 1992, la Conferenza su popolazione e sviluppo del Cairo nel 1994; la Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995, il Summit sociale di Copenhagen del 1995, la Conferenza sugli insediamenti umani di Istanbul nel 1996, il Summit sull'alimentazione di Roma nel 1996, ed ancora, i summit internazionali dei Paesi più industrializzati (G7) e del WTO, ove importanti questioni sono state direttamente o indirettamente al centro del dibattito (si pensi all'incontro del WTO a Seattle).

⁴⁶ OECD-DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, Paris, 1996. In questo rapporto gli Organismi internazionali definiscono in modo specifico alcuni tra gli obiettivi fondamentali della Cooperazione allo sviluppo, quali: riduzione del 50% delle persone che vivono in povertà estrema entro il 2015; istruzione primaria universale in tutti i paesi entro il 2015; progressi evidenti verso l'eguaglianza fra sessi e l'*empowerment* delle donne, eliminando le disparità nell'istruzione primaria e secondaria entro il 2005; riduzione di 3/4 nel tasso di mortalità neonatale e riduzione di 3/4 nella mortalità materna entro il 2015; accesso al sistema sanitario pubblico entro il 2015; attuazione di strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile in tutti i paesi entro il 2000.

⁴⁷ Cfr.: OECD-DAC, *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Paris, 1998, nel quale si evidenziano le strette relazioni esistenti fra conflitti e problemi dello sviluppo, nonché la funzione preventiva della cooperazione.

⁴⁸ Questi interventi prescindono dal *well-being* delle comunità locali, dalle carat-

teristiche culturali o antropologiche, dalle priorità sociali, dalle relazioni fra gruppi o dall'*ownership* delle politiche avviate in loco. Tutto ciò, come delineato in precedenza, è anche alla base del grande dibattito sulla efficacia stessa di tali programmi.

⁴⁹ UNDP, *Rapporto 1999 su Lo sviluppo umano. 10 La globalizzazione*, ed. it., Torino, 1999; AA.VV., *La realtà della cooperazione 1997-1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali*, Torino, 1998.

⁵⁰ A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 70 e ss.

⁵¹ Per approfondimenti e verifiche di tali caratteri, si rinvia a: UNCTAD, *Trade and Development Report*, New York and Geneva, varie annate.

2. Evoluzione delle idee di cooperazione allo sviluppo

2.1 Introduzione: i fondamenti teorici della cooperazione allo sviluppo

La cooperazione allo sviluppo trova i propri fondamenti attingendo al contributo di varie correnti di pensiero. Appare quindi opportuno che l'analisi dell'evoluzione delle idee di cooperazione, partendo dalla sintetica presentazione degli apporti teorici più significativi, focalizzi le relazioni con i principali fattori che la caratterizzano ovvero la pace e i diritti umani, l'economia di mercato, il concetto di sviluppo e quello di aiuto.

Tenuto conto delle tendenze storiche in precedenza delineate, si può rilevare che i processi di cooperazione nascono e si evolvono nell'ambito del sistema composto dalle «dimensioni istituzionali della modernità»: la sorveglianza [supervisione sociale e controllo dell'informazione], il capitalismo [sistema di produzione teso all'accumulazione del capitale nel contesto di mercati concorrenziali del lavoro e delle merci], l'industrialismo [capacità di trasformazione della natura e sviluppo dell'ambiente creato], ed il potere militare [controllo dei mezzi della violenza nel contesto dell'industrializzazione della guerra]. In particolare, le azioni cooperative si sviluppano dal momento in cui ogni dimensione della modernità trova una compiuta configurazione ed interagisce con le altre. Dati questi presupposti e prima di delineare uno schema delle teorie dello sviluppo, si impongono alcune osservazioni:

- Non si può parlare di sviluppo o di sottosviluppo senza riferirsi al capitalismo, alla sua origine e ai suoi caratteri.
- Non si può parlare di sviluppo e sottosviluppo senza riferirsi alle relazioni di interdipendenza (in senso positivo e negativo) tra diverse aree del mondo.