

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»: ¹ 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.

- Lo sviluppo di un paese o di un'area è il prodotto della combinazione di fattori esogeni ed endogeni e scaturisce dall'azione di diversi agenti, istituzionali e non.
- Lo sviluppo costituisce un risultato ed una espressione della modernizzazione che, avendo natura di processo, non deve essere contrapposta alla tradizione. Lo sviluppo pertanto scaturisce non da una rottura, ma dalla combinazione di elementi tradizionali e di elementi moderni.

Questi enunciati possono desumersi dalle stesse «dimensioni istituzionali della modernità» e approfondendo le tendenze evolutive dei fondamenti teorici della cooperazione allo sviluppo.

Secondo un semplice ma significativo schema offerto da Hirschman,² le idee dello sviluppo avanzate nel corso degli anni '40 e '50 si confrontano su due «ingredienti basilari»: il *principio della monoeconomia* e quello *dei mutui benefici*. Il rifiuto del principio della monoeconomia implica l'idea che paesi ed aree arretrate costituiscano un segmento a sé, differenziato rispetto al mondo industrializzato, in ragione di specifiche caratteristiche. Tale condizione impone una riformulazione dell'analisi economica tradizionale, focalizzata esclusivamente sulle categorie e strutture dei paesi avanzati. Dall'altro lato, secondo l'enunciato dei mutui benefici, le relazioni economiche fra i due gruppi di paesi possono modellarsi in modo da offrire vantaggi per entrambi.

Nello schema di Hirschman, i due principi possono essere rifiutati o asseriti, originando quattro combinazioni nelle quali possono essere ricomprese le principali teorie che pongono come oggetto d'analisi lo sviluppo:

	Principio		Moneconomia
	Asserito		Rifiutato
Principio			
mutui	Asserito	Economia ortodossa	Economia dello sviluppo
benefici	Rifiutato	Marx	Teorie neo-marxiste

Nelle due posizioni estreme si contrappongono due correnti di pensiero: da una parte, la posizione ortodossa, secondo cui l'economia consiste, poste certe ipotesi, in alcuni teoremi con validità universale e l'economia di mercato garantirebbe, attraverso il

puro scambio, benefici a tutti i partecipanti. Dall'altra parte vi sono invece le teorie neo-marxiste, secondo le quali sfruttamento e scambio ineguale costituirebbero i connotati fondamentali delle relazioni fra il «centro» e la «periferia», configurando una dipendenza che altera le strutture politiche, economiche e sociali dei paesi arretrati e le vie per lo sviluppo.

Sempre secondo Hirschman, il pensiero originario di Marx e le teorie che costituiscono l'economia dello sviluppo assumono invece posizioni più sfumate rispetto alle precedenti ma, anche per questo, la loro interpretazione e collocazione schematica risulta più difficile. Marx, descrivendo il processo di spoliamento cui la periferia è stata sottoposta nel corso del primo sviluppo capitalistico, negherebbe la possibilità di reciproci benefici tra le aree arretrate e quelle sviluppate. Considerando però la natura espansiva del capitalismo e la sua funzione di modello nel sistema mondiale, nel pensiero marxista si potrebbe leggere anche la naturale diffusione dell'unico modo di produzione, quello capitalistico.

In posizione ibrida si ritrova anche il non uniforme *corpus* dottrinale dell'economia dello sviluppo che, individuando certe peculiarità nelle strutture economiche e sociali delle aree e dei paesi arretrati (come la sotto-occupazione rurale ed i fattori che inibiscono l'industrializzazione), considera inapplicabile e fuorviante buona parte delle teorie economiche ortodosse. Nel contempo però, la teoria del commercio internazionale e le vicende del dopoguerra conducono i teorici dello sviluppo a formulare la possibilità di relazioni economiche vantaggiose fra i paesi sviluppati e quelli sottosviluppati, fondate sull'aiuto dei primi ai secondi.

Prima di studiare nello specifico i fondamenti teorici della cooperazione, rilevandone nel contesto storico la relazione con le correnti di pensiero più significative, appare opportuna una ulteriore classificazione dei principali contributi, ognuno dei quali potrebbe anche collocarsi nello schema precedente:

• Teoria della modernizzazione

Questa corrente di pensiero (anni '50 e '60) non costituisce una teoria unitaria ma si compone di eterogenei filoni d'analisi della sociologia e della teoria economica ortodossa e si coagula attorno a taluni elementi comuni.³ In particolare: a) il sottosviluppo viene attribuito a fattori endogeni alle aree arretrate (il modello

di società tradizionale); b) lo sviluppo è concepito in modo evolucionistico, come un processo per stadi, cumulativo, irreversibile, unilineare e convergente; c) i modelli di sviluppo proposti hanno carattere fortemente etnocentrico, ovvero fondati sulla preminenza del modello occidentale; d) le relazioni fra aree hanno comunque natura positiva.

• Teoria della dipendenza

In netta contrapposizione ai teorici della modernizzazione, l'approccio dipendentista⁴ afferma che l'integrazione dei paesi e delle aree arretrate nel sistema economico internazionale impedisce il loro sviluppo ed anzi acuisce, attraverso vari meccanismi, la loro arretratezza. Lo sfruttamento della periferia avviene attraverso lo scambio ineguale (lo scambio fra prodotti primari a basso costo e merci industriali a prezzi elevati), la penetrazione degli investimenti stranieri (attratti dal basso costo dei fattori e destinati alla produzione di beni primari) e il ricorso ai prestiti e agli aiuti internazionali (alla base della crisi debitoria e dell'aggravamento strutturale). In alternativa alle politiche di aiuto ed al modello occidentale di sviluppo, vengono proposte le politiche di *import substitution*, quelle di *self-reliance*, un vigoroso interventismo statale e i processi di integrazione regionale.

• World-System Theory

Questa corrente, che si concentra (dalla metà degli anni '70) intorno al significativo contributo di Wallerstein (ma anche di Myrdal),⁵ si fonda sul concetto di sistema sociale, entità (o mondo) economico-materiale la cui autonomia poggia sull'esistenza al proprio interno di un'unica divisione del lavoro. Nell'approccio di Wallerstein, che raccoglie il retaggio positivo della teoria della dipendenza, gli unici sistemi sociali reali sono le piccole economie di sussistenza ed i sistemi-mondo. In particolare, il sistema-mondo moderno coincide con l'economia-mondo capitalistica, articolata in tre aree concentriche, il *centro*, la *periferia* e la *semi-periferia*, tra loro correlate funzionalmente e ciascuna caratterizzata da specifici tipi di produzione, modi di controllo del lavoro e regimi di proprietà. Oltre ai caratteri capitalistici del sistema (scambio di mercato, accumulazione del capitale, ricerca del profitto e natura espansiva), in questa teoria assume un ruolo centrale, per la riproduzione allargata del sistema, la destinazione al centro del surplus prodotto nella periferia.

• Nuova economia politica comparata

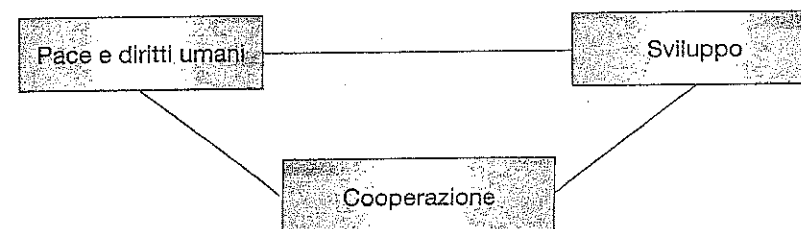
In posizione critica rispetto alle teorie precedenti, fra gli anni '70 ed '80, si sviluppa una corrente variamente articolata nei suoi interessi, ma che presenta tuttavia elementi comuni sotto il profilo sia metodologico che dei contenuti. In tale approccio, infatti, l'analisi si fonda sul ricorso alla comparazione, sull'uso di strumenti di misurazione quantitativi e qualitativi e sull'impiego critico e selettivo di combinazioni degli elementi teorici offerti dalle altre teorie. Circa i contenuti, gli interessi teorici si concentrano soprattutto sulla differenziazione dei modelli di sviluppo, sullo studio dei rapporti fra classi e strati sociali, nonché sul ruolo e sulle funzioni dello Stato, sia nei paesi avanzati che nei Pvs.⁶

Sebbene ogni classificazione appaia semplicistica, carente e talora anche riduttiva rispetto all'originalità dei singoli contributi, gli schemi proposti qui possono però essere utili per individuare con maggiore chiarezza i fondamenti teorici della cooperazione allo sviluppo.

2.2 Cooperazione, pace e diritti umani

L'analisi dell'evoluzione storico-politica ha evidenziato che la cooperazione nasce dall'aspirazione dei popoli alla pace, come bisogno forgiato dalle tragiche vicende dei conflitti mondiali. La collaborazione e le sinergie fra gli Stati diventano cioè presupposti imprescindibili per assicurare stabilità, sicurezza e libertà eguale, ovvero le condizioni idonee per perseguire lo sviluppo morale e materiale degli individui. In questo senso, la pace assume un duplice significato: è un valore intrinseco della cooperazione in quanto ne rappresenta un fondamento (non può esservi cooperazione se non c'è pace), ma è anche un obiettivo fondamentale dei processi cooperativi.

Si può così considerare un sistema composto da tre elementi:



Nello schema proposto, la cooperazione si fonda (nasce) sulle necessità di pacifica convivenza sociale, di liberazione dal bisogno e di promozione umana, ma costituisce nel contempo il processo politico ove tali aspirazioni sono raccolte ed attuate. Inoltre, ciascun elemento dello schema è legato all'altro, ponendosi in una relazione di reciprocità vitale.

Considerata come fondamento, l'integrazione pacifica ha una forza di attrazione potenzialmente illimitata, in quanto combina istanze morali e interessi pratici. Ogni motivazione, dalla difesa della sacralità della vita alle esigenze di sicurezza e di stabilità, anche a fini politico-economici, passando per le diverse espressioni delle azioni di solidarietà e di giustizia, trovano in essa giustificazione e alimento.

Nella cooperazione internazionale, il problema del sottosviluppo e il rapporto Nord-Sud implicano la valorizzazione delle risorse disponibili e l'attivazione di processi di crescita e di promozione umana che, sebbene trovino epicentro in aree e popolazioni finora escluse in tutto o in parte dallo sviluppo, hanno il loro sbocco naturale in una dimensione universale. La soddisfazione delle rivendicazioni, che nascono nei Paesi sottosviluppati ma attraversano l'intero sistema di relazioni internazionali, è ormai divenuta per le sue implicazioni una ineludibile condizione di stabilità.⁷

Considerata come processo strutturale, la cooperazione allo sviluppo assume natura di scelta politica volta alla pacifica convivenza. Il superamento del bipolarismo in un sistema internazionale pluralista, caratterizzato dalla compartecipazione di nuovi soggetti storici e politici (i Pvs), può essere una tendenza in grado di ampliare gli spazi offerti alla pace. In questo quadro, la cooperazione diventa espressione di una politica che si propone di trovare l'equilibrio in un sistema internazionale sempre più articolato e complesso, condizionando la potestà assoluta dei singoli stati a favore di soluzioni multilaterali e di istituzioni sovranazionali.

Attualmente i conflitti sembrano diffondersi soprattutto all'interno di regioni o aree che, perduta la connotazione statutale sono diventate delle «*entités chaotiques ingouvernables*»,⁸ dove alto è il numero delle vittime fra i civili e profonde sono le ferite nelle strutture sociali coinvolte. Le gravi violazioni dei diritti umani ma anche la difesa di interessi strategici da parte

delle potenze occidentali hanno accresciuto negli ultimi anni, non senza suscitare forti perplessità, gli interventi cosiddetti di «ingerenza umanitaria». In realtà, l'intervento d'autorità della Comunità internazionale negli affari interni di uno Stato è legittimo solo quando sono violati o gravemente minacciati i valori fondamentali dell'ordinamento internazionale quali la pace, la sicurezza, i diritti umani, i principi democratici, e lo Stato interessato si dimostra incapace di garantirli. Questo tipo di intervento non può tuttavia essere condotto da uno o più paesi, ma deve essere intrapreso o autorizzato dall'ONU e comunque senza mirare alla *debellatio* di uno Stato e nell'osservanza della Carta delle Nazioni Unite e delle Convenzioni internazionali. Prescindendo dalla legittimità di certi interventi compiuti negli anni più recenti (dalla guerra del Golfo al conflitto in Kosovo), bisogna considerare che le azioni di ingerenza stanno anche producendo crescenti e distorte implicazioni sul piano della cooperazione internazionale poiché, invece di configurarsi come estreme misure, esse vanno caratterizzandosi, anche in seno all'opinione pubblica, come necessarie forme di «cooperazione umanitaria».

Le relazioni pacifiche tra i paesi e tra i popoli sono processi complessi sui quali incidono, in forme e con intensità diverse, numerosi fattori. La sola crescita economica non può prevenire o risolvere i conflitti violenti, ed anzi, talora, può intensificare quelle tensioni politiche e sociali che appaiono comunque inevitabili nei processi di sviluppo. D'altra parte, l'*escalation* delle tensioni in confronto aperto e violento rappresenta uno dei maggiori ostacoli per uno sviluppo centrato sulla persona umana e sui suoi diritti fondamentali. L'accrescimento della capacità di una società a gestire le tensioni senza il ricorso alla violenza (l'obiettivo cioè di *peace-building*),⁹ attraverso azioni e istituzioni all'uopo destinati, diventa allora la pietra angolare di ogni programma o strategia di cooperazione allo sviluppo.

In generale, un sistema sociale dotato di buon equilibrio e di una felice distribuzione delle risorse economiche e sociali (ovvero di eguali *chance* di vita), è in grado di gestire le tensioni con minori rischi di conflitto rispetto ad una società caratterizzata da condizioni destabilizzanti, come una pervasiva povertà, forti diseguaglianze, sistematica mancanza di pari opportunità e di istituzioni in grado di mediare.

In questo quadro la cooperazione allo sviluppo può assumere un ruolo speciale, se obiettivo centrale delle relazioni di assistenza Nord-Sud ed Est-Ovest diviene il miglioramento del clima politico, sociale ed economico dei paesi partner, avviando misure volte all'accrescimento della «legitimacy and effectiveness of the state as well as the emergence of a strong civil society».¹⁰ A tal fine, appare allora necessario facilitare i processi di riconciliazione e di mediazione per creare un vasto consenso sulle questioni principali per la vita del paese, promuovere la democrazia e l'effettività del diritto (*good governance*), sostenere lo sviluppo e il consolidamento delle formazioni intermedie (espressioni della società civile), combattere la marginalizzazione e il ricorso alla violenza.

Il coordinamento delle politiche di cooperazione e aiuto all'interno della comunità internazionale e dei paesi interessati dalle crisi, l'efficace predisposizione di processi di assistenza che rendano complementari gli interventi umanitari, quelli di riabilitazione e i programmi di sviluppo, l'inserimento del *peace-building* e dei suoi presupposti (*good governance* e *civil society*) nelle politiche di cooperazione e, infine, l'identificazione di approcci regionali per la prevenzione e risoluzione dei conflitti appaiono caratteri di una cooperazione allo sviluppo più efficacemente rivolta al conseguimento della pace.

In linea di principio, l'enorme importanza del tema dei diritti dell'uomo dipende dal fatto che è strettamente connesso con i due problemi fondamentali della modernità: la pace e la democrazia.¹¹ Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo stanno alla base degli ordinamenti costituzionali democratici, mentre la pace costituisce d'altra parte la naturale *conditio sine qua* non può esservi effettività di tutela. Unanimente ormai si riconosce che l'ideale della pace duratura non può essere perseguito se non attraverso la progressiva democratizzazione delle formule statuali e del sistema internazionale e che, d'altro canto, la democrazia risulta intimamente connessa con la garanzia dei diritti umani. In questo senso, «diritti dell'uomo, democrazia, pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico»:¹² senza diritti dell'uomo riconosciuti e garantiti non c'è democrazia come, d'altra parte, senza democrazia non ci sono le

condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti tra gli individui o tra gli stati.

Con l'espressione «diritti umani» non si intende fare riferimento ai soli recenti sviluppi del diritto internazionale ma, più in generale, anche ai processi che segnano la nascita e modellano i principi fondamentali degli ordinamenti giuridici nello Stato moderno, offrendo così definizione, riconoscimento e garanzia ai cosiddetti diritti fondamentali dell'individuo. I valori superiori di libertà ed eguaglianza formale appaiono nella loro pienezza con la nascita dello Stato di diritto alla fine del XVIII secolo. Il principio di solidarietà e quello di eguaglianza sostanziale, considerati anch'essi come valori che hanno funzione ispiratrice dell'organizzazione sociale e incidenza nel diritto positivo, si configurano invece solo a metà del XIX secolo, quando cioè l'economia politica ha trovato un proprio profilo e rilievo autonomo.¹³

L'insieme dei principi fondamentali quali la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà, ma anche la sicurezza, costituisce un sistema nel quale tali valori si integrano reciprocamente, anche se con difficoltà, offrono fondamento ai diritti umani e perseguono l'obiettivo comune di contribuire alla libertà e alla promozione della persona umana. Gli ordinamenti costituzionali delle moderne democrazie, e in particolare quelli scaturiti dalle tragiche vicende belliche di questo secolo, consacrano esplicitamente i principi fondamentali delineati oppure, quando ciò non avviene (ad esempio, con i principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale negli Stati Uniti), offrono riconoscimento a livello di legislazione ordinaria ai diritti che ne costituiscono espressione.

Con ciò si fa riferimento non solo ai diritti fondamentali politici e civili (diritti di libertà o di prima generazione), radicati nel concetto di libertà negativa o naturale, ma anche ai diritti sociali, economici e culturali. Nel loro insieme, questi ultimi sono definiti come diritti di seconda generazione e vengono considerati assiomi dello Stato sociale, in quanto trovano fondamento nel diverso concetto di liberazione dal bisogno e, quindi, nella libertà positiva.¹⁴ Infine, contribuiscono al completamento del quadro dei diritti umani fondamentali anche i cosiddetti diritti di terza generazione, tra i quali il diritto allo sviluppo, i quali pur non essendo ancora compiutamente configurati e garantiti possono trovare anch'essi nel concetto di *equal liberty* la sostanza di valore e il raccordo con gli altri diritti.

Il diritto allo sviluppo, generalmente considerato come il più significativo tra i diritti umani di terza generazione, affonda le sue radici nelle aspirazioni ed istanze dei Paesi del Terzo Mondo. Esso è infatti concepito come derivazione del diritto di autodeterminazione dei popoli, volto a promuovere il passaggio dalla ormai compiuta decolonizzazione politica a quella economica e sociale. A differenza della maggior parte dei diritti di prima e seconda generazione, di cui sono titolari i singoli individui o le formazioni sociali, il diritto allo sviluppo si configura originariamente come un diritto dei popoli, anche se successivamente viene qualificato come diritto riconosciuto simultaneamente all'individuo e alle comunità in forza della necessità di promuovere la persona umana.¹⁵

L'evoluzione dei principi e dei diritti fondamentali assume rilievo ai fini di questa analisi non soltanto per le rilevanti implicazioni sul piano degli interventi, interni ed esterni, condotti dagli Stati per la liberazione e promozione umana, ma anche per le conseguenze sull'evoluzione dell'economia dello sviluppo.

I profondi sconvolgimenti sul piano politico e sociale (insediamento di regimi autoritari, guerre civili e genocidi) che spesso hanno caratterizzato la vita dei Pvs, destinatari degli aiuti e dell'assistenza previsti dai programmi di cooperazione, hanno infatti prodotto due conseguenze: da un lato, la teoria e la politica dello sviluppo, impotenti di fronte a certi eventi, sono state abbassate al rango di compiti tecnici miranti ai soli progressi di efficienza, indipendentemente dalle evoluzioni politiche. Dall'altro lato, la scelta di esaminare le condizioni e i caratteri della sola ingiustizia economica da parte di un filone d'analisi della teoria dello sviluppo, ha fatto venire meno uno dei presupposti fondamentali della giustizia delineati da Rawls,¹⁶ che cioè un allontanamento dalle istituzioni della *equal liberty* non può essere giustificato o compensato da maggiori vantaggi economici o sociali.

Il serrato e esteso dibattito sui diritti umani, che oggi investe costantemente le più importanti assise internazionali,¹⁷ può essere interpretato come «un segno premonitore (*signum prognosticum*) del progresso morale dell'umanità»,¹⁸ ma non riesce a rimuovere alcuni nodi problematici la cui soluzione non si delinea certo nel breve periodo e non afferisce soltanto ai meccanismi di garanzia giuridica. Mentre le Dichiarazioni dei diritti degli Stati americani e della Rivoluzione francese rappresentarono il passaggio

«dal diritto solamente pensato al diritto attuato»,¹⁹ con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 si avvia la fase in cui «l'affermazione dei diritti è insieme universale e positiva»: universale in quanto i destinatari dei principi sono non tanto i cittadini di uno stato ma tutti gli uomini; positiva poiché rafforza ed estende un processo che, facendoli penetrare negli ordinamenti giuridici, cerca di offrire ai diritti protezione e garanzia effettive. Tuttavia, l'attuazione dei diritti non poggia soltanto sul loro fondamento e sulla loro proclamazione, né costituisce un problema solo giuridico, politico o morale. L'ingiustizia, l'oppressione e la miseria che attanagliano gran parte dei paesi del Sud del mondo, a fronte delle solenni proclamazioni contenute nella Dichiarazione del '48 e nelle varie Convenzioni, sono il segno reale della loro mancata realizzazione. L'attuazione e quindi l'effettività dei diritti dipende infatti «da un certo sviluppo della società umana»;²⁰ sviluppo, pace e diritti umani si sostanziano e si collegano indissolubilmente.

2.2.1 Il contributo della dottrina sociale della Chiesa cattolica

Il pensiero cattolico e, in particolare, la dottrina sociale della Chiesa, ha offerto fondamentali contributi alle tematiche della pace e dello sviluppo, affermando ormai da molti decenni non solo la preminenza dell'azione umana solidaristica volta al bene comune, ma anche la necessità della cooperazione tra i popoli e tra gli stati. Il fatto di focalizzare, nell'ambito di questo manuale, soprattutto i fondamenti teorici cristiani non vuole sminuire il significato e l'importanza delle riflessioni che provengono dal pensiero laico o da altre esperienze religiose, che rimangono comunque essenziali per la definizione delle fonti e dei contenuti della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, la storicità dell'esperienza cattolica, il suo universalismo e la rilevanza assunta nell'evoluzione storica degli interventi di solidarietà internazionale in alcuni paesi (in particolare, l'Italia), impongono un approfondimento dei suoi contributi.²¹

Prima del pontificato di Giovanni XXIII (1958-1963) e del Concilio Vaticano II (1962-1965), la Chiesa cattolica appariva come distaccata dalle trasformazioni della modernità, legata a concezioni post-tridentine e controriformistiche. In verità non

erano mancati momenti di grande apertura, sia con le encicliche sociali²² (in particolare, la *Rerum novarum* di Leone XIII del 1891 e la *Quadragesimo anno* di Pio XI nel 1931), sia con la pastorale solidaristica, ma rimaneva comunque forte la diffidenza nei confronti della civiltà laica. Fu Papa Giovanni a rompere questo isolamento e a dare espressione alle istanze di riscatto e alle aspirazioni fino a quel momento frustrate e compresse, interpretando le spinte che si muovevano dal profondo della società e aprendo la Chiesa al dialogo e alla comprensione fiduciosa della realtà secolare.

Giovanni XXIII inaugura una nuova concezione ecumenica con l'apertura del Concilio Vaticano II (1962) e con l'enciclica *Pacem in terris* (1963), volti ad affermare una coesistenza intesa non soltanto come equilibrio di forze contrastanti (Est-Ovest), ma soprattutto come accoglienza di principi etici universali, sui quali fondare l'umana convivenza. Anche la Chiesa fonda e riconosce, in forza dei principi cristiani e della pace (intesa come «anelito profondo degli esseri umani di tutti i tempi»)²³ i diritti umani universali, inviolabili ed inalienabili. L'efficace perseguimento del bene comune universale, e in particolare della pace e della sicurezza, impone la necessità di un'autorità politica mondiale che (nel rispetto della sussidiarietà) abbia riguardo della persona umana, ma apre altresì un vasto spazio per il dialogo ecumenico.

Lo sviluppo dei popoli, «di quelli che lottano per liberarsi dal giogo della fame, della miseria, ... che cercano una partecipazione più larga ai frutti della civiltà, una più attiva valorizzazione delle loro qualità umane...»,²⁴ diventa oggetto di specifica osservazione da parte della Chiesa con la *Populorum progressio* di Paolo VI (1967). L'enciclica è attenta nell'analisi di tutti i caratteri afferenti il sottosviluppo e il rapporto Nord-Sud, dai crescenti squilibri e diseguaglianze all'urto fra civiltà, dall'incremento demografico all'iniquità delle relazioni commerciali, al razzismo. Essa inoltre anticipa in modo significativo i dibattiti teorici e politici successivi. In particolare, nel riservare alla Chiesa cattolica un ruolo di «esperta in umanità», il documento lega indissolubilmente un nuovo concetto di sviluppo (lo «sviluppo integrale» della persona umana) al perseguimento della pace, in forza di universali doveri di solidarietà e giustizia che impongono la cooperazione fra i popoli.²⁵

[...] Lo sviluppo non si riduce alla semplice crescita economica. Per essere sviluppo autentico, dev'essere integrale, il che vuol dire volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo. [...]

È un umanesimo plenario che occorre promuovere. Che vuol dire ciò, se non lo sviluppo di tutto l'uomo e di tutti gli uomini? [...]

Lo sviluppo integrale dell'uomo non può aver luogo senza lo sviluppo solidale dell'umanità. [...]

Questo dovere riguarda in primo luogo i più favoriti. I loro obblighi sono radicati nella fraternità umana e soprannaturale e si presenta sotto un triplice aspetto: dovere di solidarietà, cioè l'aiuto che le nazioni ricche devono prestare ai paesi in via di sviluppo; dovere di giustizia sociale, cioè il ricomponimento in termini più corretti delle relazioni commerciali difettose tra popoli forti e popoli deboli; dovere di carità universale, cioè la promozione di un mondo più umano per tutti, un mondo nel quale tutti abbiano qualcosa da dare e da ricevere, senza che il progresso degli uni costituisca un ostacolo allo sviluppo degli altri. [...]

Combattere la miseria e lottare contro l'ingiustizia, è promuovere, insieme con il miglioramento delle condizioni di vita, il progresso umano e spirituale di tutti, e dunque il bene comune dell'umanità. La pace non si riduce a un'assenza di guerra, frutto dell'equilibrio sempre precario delle forze. Essa si costruisce giorno per giorno, nel perseguimento di un ordine voluto da Dio, che comporta una giustizia più perfetta tra gli uomini. [...]

La necessità di un «nuovo umanesimo» e di programmi volti a garantire lo sviluppo integrale dell'individuo e dei popoli sono temi ripresi spesso anche da Giovanni Paolo II, e trovano particolare voce nell'enciclica *Sollicitudo rei socialis* (1987) ove il concetto della proprietà individuale è superato da una visione che enfatizza il significato della proprietà sociale connessa al bene comune. Il documento si apre non solo al concetto laico di sviluppo e ai nuovi problemi che esso pone, ma definisce anche una sua dimensione morale individuata nella interdipendenza pacifica e giusta fra gli uomini e le nazioni.²⁶

[...] Nel cammino della desiderata conversione verso il superamento degli ostacoli morali per lo sviluppo, si può già segnalare, come valore positivo e morale, la crescente consapevolezza dell'interdipendenza tra gli uomini e le nazioni. Il fatto che uomini e donne, in varie parti del mondo, sentano come proprie le ingiustizie e le violazioni dei diritti umani commesse in paesi lontani, che forse non visiteranno mai, è un segno ulteriore di una realtà trasformata in coscienza, acquistando così connotazione morale.

Si tratta innanzitutto dell'interdipendenza sentita come sistema determinante di relazioni nel mondo contemporaneo, nelle sue componenti economica, culturale, politica e religiosa, e assunta come categoria morale. Quando l'interdipendenza viene così riconosciuta, la correlativa risposta, come atteggiamento morale e sociale, come «virtù», è la solidarietà. Questa dunque non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno, perché tutti siano veramente responsabili di tutti. [...]

L'esercizio della solidarietà all'interno di ogni società è valido, quando i suoi componenti si riconoscono tra di loro come persone. [...]

Lo stesso criterio si applica, per analogia, nelle relazioni internazionali. L'interdipendenza deve trasformarsi in solidarietà, fondata sul principio che i beni della creazione sono destinati a tutti: ciò che l'industria umana produce con la lavorazione delle materie prime, col contributo del lavoro, deve servire egualmente al bene di tutti. [...]

In tal modo la solidarietà da noi proposta è via alla pace e insieme allo sviluppo. Infatti, la pace del mondo è inconcepibile se non si giunge, da parte dei responsabili, a riconoscere che l'interdipendenza esige di per sé il superamento della politica dei blocchi, la rinuncia ad ogni forma di imperialismo economico, militare o politico, e la trasformazione della reciproca diffidenza in collaborazione. Questa è, appunto, l'atto proprio della solidarietà tra individui e nazioni. [...]

Queste enunciazioni sono presenti, più di recente, nella *Tertio millennio adveniente* (1994, Lettera apostolica di preparazione al Giubileo dell'Anno 2000) che, oltre alle severe critiche alla visione economicistica dello sviluppo e al consumismo, si apre anche ai nuovi problemi posti dal sottosviluppo, dai conflitti e dal debito dei Pvs.

2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile

La maggior parte delle strategie e politiche di sviluppo, sulle quali si concentra il dibattito teorico e che hanno trovato attuazione nei paesi periferici, presuppone esplicitamente o implicitamente l'integrazione nel sistema capitalistico mondiale, sebbene esse si differenzino circa i caratteri delle relazioni fra i paesi avanzati e quelli arretrati. Anche le teorie radicali sulla natura

del sottosviluppo si dipartono dall'analisi dei meccanismi capitalistici, per aprirsi talora a formulazioni che prospettano il distacco, quantomeno temporaneo, dal mercato mondiale.

Le strategie di sviluppo che non prevedono la transizione a diverse forme di produzione e il definitivo distacco dal sistema capitalistico, presentano una vasta serie di percorsi e modelli. Il capitalismo, d'altra parte, si configura come uno schema assai complesso e diversificato nelle sue espressioni storiche e spaziali, per cui strategie e politiche di sviluppo, pur in presenza di presupposti teorici comuni, variano a seconda delle caratteristiche specifiche dei paesi periferici.

Prima di offrire una sequenza dell'evoluzione delle idee che hanno modellato il concetto di sviluppo e le politiche atte al suo perseguimento, possono evidenziarsi alcuni problemi o nodi cruciali per ciascuno dei quali sono formulabili diverse alternative e combinazioni, ognuna concepibile come strategia di sviluppo.

I nodi problematici possono articolarsi in cinque punti:

- I. L'ordine di priorità da attribuire alla crescita del prodotto nazionale pro-capite ovvero, in contrapposizione, alla distribuzione del reddito e/o della ricchezza e, quindi, al problema della povertà.
- II. Le caratteristiche del processo di accumulazione, il tasso di crescita desiderato e i modi del suo finanziamento. In quest'ambito, è fondamentale stabilire priorità fra capitale fisico e quello umano.
- III. La posizione del paese rispetto al mercato mondiale, ovvero l'intensità e le caratteristiche dell'integrazione nel sistema economico e finanziario internazionale.
- IV. Caratteri e priorità dei cambiamenti strutturali da implementare, sia con riferimento alla struttura economica (agricoltura, industria, mercato finanziario), sia in relazione alle modifiche nel corpo sociale (ad esempio, distribuzione dei redditi fra popolazioni diversamente occupate, riforme agrarie, sostegno all'imprenditoria, ruolo del settore informale).
- V. Ruolo e funzioni dello Stato nel processo di sviluppo, non soltanto nei termini (troppo semplificati) dell'intensità e della natura degli interventi in ambito economico, ma anche con riferimento alle relazioni fra sviluppo e altre importanti variabili, come la questione democratico-istituzionale, la società civile, lo Stato di diritto ed il sistema di *welfare*.

Per ognuno dei punti presentati possono delinearsi perlomeno due combinazioni radicali e contrapposte che trovano riscontro tanto nella letteratura economica, quanto nelle politiche effettive, nonché una vasta serie di alternative intermedie che si differenziano a seconda della specificazione e articolazione sia degli obiettivi che degli strumenti impiegati per conseguirli.

L'evoluzione delle idee e delle politiche di sviluppo risulta fondamentale per le sue implicazioni nella cooperazione internazionale. Si può affermare che, fino agli anni Ottanta, i concetti di crescita e sviluppo non hanno goduto di una configurazione specifica: pur emergendo nel corso dei decenni caratteri di differenziazione, i due concetti si sono per lungo tempo coagulati indistintamente nel processo di modernizzazione. Ciò non significa che non siano mancati tentativi di distinguere i fenomeni puramente quantitativi (la crescita) dai mutamenti nelle condizioni oggettive e soggettive delle strutture economiche e sociali di una particolare realtà (lo sviluppo).²⁷ In questo senso, è fondamentale, fra le altre, la definizione offerta già da Schumpeter nel 1911 che, mettendo in rilievo il contrasto con la crescita, afferma che lo sviluppo è «a distinct phenomenon, entirely foreign to what may be observed in the circular flow or in the tendency towards equilibrium. It is spontaneous and discontinuous change in the channels of flow, which forever alters and displaces the equilibrium previously existing».²⁸

Tuttavia, perché la letteratura economica e le politiche effettive definissero in modo organico e compiuto il concetto di sviluppo, distinguendolo (pur nelle ampie e fondamentali correlazioni) da quello della crescita economica, bisogna attendere i frutti di una significativa evoluzione teorica e politico-istituzionale.²⁹ Per rilevarne più chiaramente i caratteri e le conseguenze sulla cooperazione internazionale, appare opportuno articolare tali tendenze in quattro fasi fasi.

2.3.1 *Gli anni Cinquanta e Sessanta*

Gli anni del dopoguerra sono segnati dall'influenza del pensiero keynesiano, dall'esperienza della ricostruzione e dall'avvio di una nuova fase di sviluppo nel continente europeo. Queste circostanze finiscono per condizionare anche le teorie e le politiche

formulate per lo sviluppo delle aree arretrate, anche se con importanti differenziazioni rispetto ai modelli originari. Come ha brillantemente rilevato Hirschman:³⁰

Il pensiero orientato all'azione di rado brilla per coerenza. Né l'economia dello sviluppo fa eccezione alla regola. Essa nacque dal matrimonio tra le nuove intuizioni circa i problemi economici sui generis dei paesi sottosviluppati ed il prepotente desiderio di ottenere rapidi progressi nella soluzione di tali problemi. [...]

Nell'arrangiare questo matrimonio ebbe la sua importanza, malgrado le irriducibili diversità delle due situazioni, il successo riportato dal Piano Marshall nell'Europa occidentale. Qui il compito della ricostruzione post-bellica fu assolto con notevole velocità, grazie – o così perlomeno sembrò – ad una combinazione di aiuti esteri e di una certa pianificazione e cooperazione economica da parte dei beneficiari di tali aiuti. [...]

Certo il successo del Piano Marshall fece credere agli economisti, ai politici e all'opinione illuminata dell'Occidente che un'iniezione di capitale, assistita dal giusto tipo di pianificazione dell'investimento, sarebbe stata capace di generare crescita e benessere da un capo all'altro del pianeta. Ma – e troviamo qui un'applicazione di quello che ho chiamato il Principio della Mano che nasconde – nell'insieme è forse stato un bene che ci siamo lasciati ingannare a questo modo. Se la durezza del problema dello sviluppo e le difficoltà del rapporto Nord-Sud fossero state valutate correttamente fin da principio, non c'è dubbio che la considerevole mobilitazione intellettuale e politica per l'impresa non si sarebbe verificata. [...]

In questa decade il problema del sottosviluppo viene definito essenzialmente in termini di scarsa accumulazione di capitale e di inefficiente impiego delle risorse produttive. Le caratteristiche principali del sottosviluppo sono così individuate nell'esistenza di redditi e risparmio troppo bassi, nella carenza di strutture e capacità industriali a fronte di settori agricoli caratterizzati da bassi rendimenti (e limitati spesso alla sussistenza), nonché nel forte squilibrio fra esportazioni di beni primari e importazioni di manufatti. Si delineava cioè un circolo vizioso del sottosviluppo, nel quale il basso reddito genera basso risparmio, quest'ultimo non garantisce un'adeguata accumulazione di capitale e quindi un soddisfacente tasso di crescita, la cui bassa intensità si ripercuote sui redditi determinando la progressiva decadenza del sistema.

La rottura del circolo, nell'interpretazione dominante, poteva compiersi innalzando il tasso di accumulazione del capitale e accelerando la crescita del settore industriale, obiettivi per il cui conseguimento era essenziale l'aiuto dei paesi industrializzati sotto forma di trasferimenti finanziari, di assistenza tecnica e di ampliamento degli scambi commerciali. Una tale forma di cooperazione appariva idonea per garantire il *take off* dei paesi sottosviluppati. Il modello sottostante a questa visione è l'economia della crescita che, nell'impostazione di Harrod-Domar, dimostra come il tasso di crescita di un paese dipenda dalla propensione al risparmio, che andrà a finanziare gli investimenti, e dal rapporto capitale/prodotto. Sulla base di questi assunti si rileva che un maggiore risparmio, posto che venga interamente investito, crea un tasso di crescita più elevato. Questo modello di crescita, formulato su presupposti keynesiani e in relazione ai problemi dei paesi occidentali, può essere riformulato come programma di sviluppo per le aree arretrate assumendo il valore desiderato del tasso di crescita come obiettivo da raggiungere in presenza di determinati *stock* di capitale iniettati dall'esterno.³¹

Appare infine opportuno compiere due osservazioni in merito, da un lato, al tipo di sviluppo che le politiche condotte intendono perseguire e, dall'altro, al contesto teorico in cui la formulazione di queste strategie ha avuto luogo. Per quanto concerne le politiche di sviluppo configurate dal dopoguerra, occorre sottolineare che esse pongono generalmente come obiettivo fondamentale il tasso di crescita del prodotto nazionale. Pur nella diversità di espressioni, risulta quindi chiara una concezione strettamente quantitativa ed esclusivamente economica dello sviluppo, identificato nella crescita economica accelerata ed espansiva.

Tale visione è, d'altra parte, condizionata dal contesto teorico in cui modelli e strategie vengono formulati. La teoria della modernizzazione offre infatti un paradigma dello sviluppo in termini evoluzionistici, come processo unilineare (già sperimentato dai paesi occidentali), continuo, cumulativo e irreversibile, nel quale sono identificabili i cinque stadi formulati da Rostow: 1) la società tradizionale; 2) le pre-condizioni per il decollo; 3) il decollo (*take off*); 4) il passaggio alla maturità; 5) il periodo del grande consumo di massa. È evidente che in questo quadro, pur ammettendo talora strutture sociali ed istituzioni differenti, lo

sviluppo è un percorso ben definito che, se imboccato, comporta la logica convergenza dei paesi e delle società coinvolte.

Sin dalla metà degli anni '50, cominciano ad affacciarsi severe critiche all'impostazione prevalente, tanto nello stesso ambito teorico, al fine di rendere più realistico il modello di crescita originario, quanto da prospettive del tutto contrapposte, miranti a offrire nuove spiegazioni e originali soluzioni per il problema del sottosviluppo.

Nell'ambito teorico prevalente, vari approfondimenti sono stati compiuti attraverso i *modelli dualistici* (fra gli altri, significativo è il modello di Lewis), che descrivono e analizzano le economie dei paesi periferici come composte da due settori. Esse infatti comprenderebbero un settore moderno, che include l'agricoltura specializzata orientata all'export e il limitato apparato industriale, nonché un settore arretrato, corrispondente all'agricoltura tradizionale e alle altre attività a bassa produttività, caratterizzato da una sovrappopolazione occupata a basso reddito. Nei *modelli dualistici* permane comunque una visione accumulazionista dello sviluppo, garantito da una rapida e robusta crescita economica. L'accumulazione di capitale necessaria a tale fine si fonda sull'innalzamento dei livelli di risparmio e investimento conseguenti al trasferimento di forza lavoro e risorse dal settore arretrato a quello moderno.

Le altre critiche, di ordine per così dire interno, al modello originario individuano certi vincoli che imporrebbero alcune modifiche negli approcci centrati sull'accumulazione di capitale: a) l'aumento della produzione industriale non assicura un proporzionale aumento dell'occupazione nel settore; b) il fondamentale vincolo della bilancia dei pagamenti; c) il bisogno di modernizzazione del settore agricolo; d) l'importanza del fattore umano.

Mentre tutte queste osservazioni mirano a rendere più realistico ed efficace il modello di crescita originario, un secondo tipo di critiche, avanzato secondo un approccio strutturalista da studiosi prevalentemente latino-americani (i teorici della *dependencia*, raccolti soprattutto attorno alla CEPAL), attacca le fondamenta stesse dell'impostazione prevalente. Focalizzando l'attenzione sugli aspetti strutturali dell'economia e, in particolare, sul cattivo funzionamento dei mercati, gli strutturalisti sottolineano l'incapacità da parte dei meccanismi economici di spezzare il circolo vizioso del sottosviluppo. Esso risulterebbe aggravato dalla

integrazione dei Paesi arretrati nel sistema economico internazionale e dall'azione distorta dello Stato e delle élite locali, i cui interessi sarebbero convergenti con le strategie del Nord. Secondo l'approccio strutturalista, il sottosviluppo della «periferia» risulterebbe quindi funzionale allo sviluppo dei paesi del «centro». L'endemica inflazione dei paesi latino-americani non sarebbe così un fenomeno esclusivamente monetario, ma discenderebbe dall'arretratezza dell'agricoltura latifondista (che determina un'offerta rigida del fattore produttivo) e dal mancato sviluppo del settore industriale, condizioni che renderebbero tali paesi dipendenti dalle importazioni dal Nord sulla base di ragioni di scambio decrescenti.

Pur partendo da impostazioni differenti, le tesi strutturaliste condividono con le impostazioni prevalenti la necessità di fondare lo sviluppo sull'accumulazione di capitale e sull'espansione del settore industriale. I teorici della dipendenza pongono però al centro del dibattito anche questioni non esclusivamente economiche, come i caratteri della struttura sociale ed il ruolo dello Stato.³²

Dal vivace dibattito che si apre tra gli anni Cinquanta e Sessanta discendono due considerazioni: da un lato, la necessità di estendere l'analisi teorica anche ad ambiti diversi dalle semplici variabili macroeconomiche e, dall'altro, di considerare le profonde diversità che caratterizzano i paesi sottosviluppati, sia al loro interno che nei rapporti con il centro.

Il problema dello sviluppo viene radicato alle realtà specifiche, ove «razionalità occulte»³³ mettono in crisi i teoremi universali dell'economia ortodossa. Hirschman evidenzia infatti la possibile utilità di a) scarsità, strozzature e altre sequenze di crescita non equilibrata nel corso dello sviluppo; b) processi industriali ad alta intensità di capitale; c) pressioni sui processi decisionali originati dall'inflazione e dai deficit di bilancia dei pagamenti.

Entra così in crisi il paradigma dello sviluppo inteso come processo perfettamente ponderabile, unilineare ed irreversibile. Lo sviluppo appare di per sé come un processo squilibrato («crescita non equilibrata antagonistica», definita da Hirschman anche come un «navigare contro il vento»),³⁴ in quanto risultato della mobilitazione di risorse preesistenti ma scarsamente valorizzate. Occorre lasciare giocare le tensioni, gli stimoli e le contraddizioni fra i diversi settori, per avere risposte adeguate, perché ogni

realtà determini il proprio sviluppo. La misura giusta ed universale sembra così lasciare il posto ad una sensata intuizione, anche se ciò deve avvenire entro certi limiti per evitare conseguenze rovinose.³⁵

[...] Esistono limiti allo «squilibrio» nello sviluppo economico, alla «mancanza di integrazione» nella ricerca e sviluppo, alla «frammentazione» nel processo decisionale pubblico che sarebbe pericoloso oltrepassare. Ed è palesemente impossibile specificare in anticipo le dosi ottimali di queste diverse politiche in circostanze differenti. In linea generale, l'arte di promuovere lo sviluppo economico, la ricerca e sviluppo ed un processo decisionale costruttivo consiste dunque nell'acquisire un fiuto per queste dosi ottimali. E tale arte [...] sarà padroneggiata molto meglio una volta che avremo cessato di rendere un ossequio intellettuale totale ed assoluto ai falsi ideali dell'«equilibrio», della «coordinazione» e della «visione d'insieme». [...]

2.3.2 Gli anni Settanta

Negli anni Settanta, grazie anche ai contributi teorici dei decenni precedenti, si realizza un sostanziale ampliamento della concezione dello sviluppo. Due sono le correnti teoriche che alimentano il dibattito: il movimento per il *New International Economic Order* (NIEO) e l'approccio dei *basic needs*. Entrambe trovano anche una parziale traduzione in programmi politici: la prima con il *Gruppo dei 77* nei negoziati economici in sede UNCTAD,³⁶ la seconda con le impostazioni programmatiche della Banca Mondiale (guidata in quegli anni da Mc Namara) in relazione al problema della povertà.

Entrambi gli approcci nascono sull'onda del successo nella crescita economica dei Pvs registrata fino a quel momento ma ne mettono in discussione i risultati effettivi e si muovono su diverse direzioni. Pur riconoscendo l'elevato tasso di crescita che, nel complesso, ha coinvolto i paesi arretrati dal dopoguerra fino alla metà degli anni Settanta, vengono innanzitutto evidenziate le profonde differenze a livello di performance specifiche e di strategie seguite. Infatti, non solo i dati aggregati nascondono una grande variabilità, dal momento che alcuni paesi (ad esempio, nel Sud-est asiatico) conoscono un notevole sviluppo ed altri (come, in generale, l'Africa) soltanto una crescita assai modesta, ma esiste altresì una notevole differenziazione fra i paesi a se-

conda delle politiche avviate e dell'esistenza di economie orientate verso l'esterno o variamente chiuse.

Su un altro versante, i risultati delle strategie di sviluppo evidenziano che, a *performance* non del tutto insoddisfacenti in termini di prodotto nazionale, si accompagna però il persistere della disoccupazione e della povertà di massa. La teoria dei *basic needs* ribalta l'ordine di priorità configurato nell'approccio prevalente, ponendo al primo posto, anziché la crescita della produzione aggregata, il raggiungimento di un livello minimo di vita per gli strati più poveri della popolazione. È evidente che tale impostazione implica, come conseguenza diretta, lo spostamento dei fondamenti di sviluppo dalla accumulazione del capitale alla necessità di operare redistribuzioni delle risorse, con maggiori destinazioni ai servizi sociali ed ai settori ove risulti occupata la maggior parte della popolazione e, al suo interno, gli strati più poveri.

La teoria dei bisogni fondamentali non ha condotto all'elaborazione di modelli e strategie compiutamente definite ed articolate, né paradossalmente ha avuto (quantomeno alla sua apparizione) accoglienza favorevole presso le autorità economiche e politiche degli stessi Pvs. Tuttavia, ha saputo porre su un piano di rilievo tematiche che più tardi sarebbero confluite nella configurazione di un nuovo concetto di sviluppo, e ha esercitato una forte influenza sui progetti di sviluppo delle Organizzazioni internazionali, in particolare della Banca Mondiale.

Quest'ultima si muove, nel periodo considerato, in due direzioni: da una parte, avvia una riformulazione del concetto di povertà, definendola non soltanto in termini di livelli di reddito, ma misurandola anche come privazione dei bisogni di base (quali la salute, l'alimentazione o l'istruzione). Dall'altra, tenta di caratterizzare diversamente le politiche d'aiuto, focalizzandole su progetti *labour-intensive* e diretti alla redistribuzione piuttosto che su quelli *capital-intensive* (cioè ad elevata intensità di capitale). Questa inversione di tendenza tocca peraltro solo marginalmente i programmi effettivi di aiuto allo sviluppo, dal momento che rimane confinata principalmente agli orientamenti e alle direttive.³⁷

2.3.3 Gli anni Ottanta

L'inizio degli anni Ottanta rappresenta un importante punto di svolta nelle teorie e strategie dello sviluppo per il verificarsi di

due condizioni fondamentali: da un lato, l'avvio di politiche neo-liberiste da parte dell'amministrazione Reagan e del governo Thatcher, che ridisegnano le azioni pubbliche all'interno ed all'esterno del centro sviluppato e, dall'altro, l'aggravarsi degli squilibri in alcuni paesi periferici, che trova espressione nell'emersione della crisi debitoria.

In nome di un'ideologia diretta a riaffermare il ruolo del mercato e in una fase di recessione dell'economia mondiale, le politiche neo-conservatrici non si limitano a produrre effetti sulle politiche condotte in gran parte dei paesi avanzati, ma hanno importanti implicazioni anche sulle relazioni con i Pvs, e sulle politiche di aiuto in particolare. Infatti, mentre i principi keynesiani sono sottoposti a severa revisione critica e la teoria della dipendenza sembra incapace di offrire percorsi realmente praticabili ed efficaci, la teoria e l'azione economica attingono soprattutto ai modelli neoclassici di equilibrio generale, all'economia del benessere e ai principi macroeconomici monetaristi.

L'analisi della nuova ortodossia, che in questo periodo diventa prevalente; può essere condotta su tre piani: le critiche alle idee e strategie di sviluppo seguite nei decenni precedenti, i caratteri essenziali della nuova corrente di pensiero e gli effetti sulle politiche effettive di cooperazione.³⁸

I principali elementi soggetti a critiche possono essere articolati in cinque punti:

- I. Le politiche di *import substitution* (ovvero i processi di industrializzazione sostitutivi delle importazioni), alle quali si attribuisce la responsabilità di aver favorito, per la protezione offerta, la nascita di industrie non competitive.
- II. I prezzi amministrati, i sussidi e ogni altra forma di protezione dell'agricoltura, che, con politiche di cambio artificiose (tassi sopravvalutati), avrebbero sfavorito la modernizzazione del settore penalizzando l'export dei Pvs.
- III. Le politiche dei tassi di interesse e, più in generale, il controllo da parte dello Stato del mercato finanziario e di quello del lavoro, che avrebbero prodotto forti distorsioni, inefficiente allocazione dei fattori e capacità produttiva in eccesso.
- IV. L'eccessivo intervento dello Stato in ambito economico, espresso dalla smisurata espansione della spesa pubblica (e quindi del deficit), dalla preponderante ma inefficiente pre-

senza di imprese statali sussidiate, dalla pervasiva regolamentazione di ogni settore e di ogni atto economico. L'eccessivo intervento statale costituirebbe così la principale fonte di inflazione, inefficienza e corruzione.

- V. L'aiuto prestato attraverso l'assistenza da parte dei paesi avanzati impedirebbe lo sviluppo della periferia, dal momento che ostacola il funzionamento del mercato e ritarda la libera penetrazione degli investitori all'interno dei Pvs. Le risorse esterne, pur necessarie per i paesi periferici, dovrebbero cioè essere assicurate attraverso i trasferimenti privati ed il libero funzionamento del mercato finanziario. Le relazioni interstatali di aiuto, a causa delle politiche dirigiste e della stessa natura dei governi dei Pvs, provocherebbero infatti distorsioni nei mercati e nelle relative informazioni, nonché inefficienza nell'impiego delle risorse interne ed esterne.

Gli assunti su cui si fondano le strategie proposte dalla nuova ortodossia riguardano il ruolo del libero mercato, il controllo delle variabili monetarie e i vantaggi offerti dal commercio internazionale. In particolare: i prezzi idonei ad assicurare l'efficiente allocazione delle risorse sarebbero quelli che si formano sui mercati dei prodotti e dei fattori, sulla base delle scelte ottimizzanti operate liberamente dagli agenti economici; le politiche restrittive sul bilancio pubblico, la prudente gestione della bilancia dei pagamenti e, più in generale, il controllo dell'offerta monetaria ma in presenza di liberi mercati finanziari, contribuirebbero ad assicurare gli equilibri interni (in termini di inflazione) ed esterni; infine, le politiche protezionistiche non solo risultano di per sé costose e foriere di inefficienza, ma farebbero anche perdere tutti i benefici formulati dalle teorie del commercio internazionale derivanti dall'integrazione nel sistema economico mondiale.

Queste ricette hanno trovato espressione concreta e radicale nei programmi di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale, al cui rispetto è condizionata la concessione di certe forme di prestito, pubbliche e private, ai Pvs. Per contrastare gli squilibri interni (alta inflazione) ed esterni (deficit elevati della bilancia dei pagamenti), tali programmi impongono severe manovre re-

strittive e di stabilizzazione, nonché l'avvio di processi di liberalizzazione e privatizzazione, ritenuti in grado di garantire l'efficiente riallocazione delle risorse, lo sviluppo auto-sostenuto e l'inserimento nel commercio internazionale. Tuttavia, questi programmi hanno spesso prodotto risultati controversi (sia nei termini delle performance macroeconomiche, che degli altissimi costi sociali) e certamente controversi, destando forti dubbi anche in relazione ai fondamenti teorici su cui si fondano.³⁹

La nuova ortodossia ha senz'altro avuto il merito non solo di rilevare alcuni limiti nelle strategie applicate in precedenza, ma anche di porre come questioni fondamentali per lo sviluppo alcuni fattori fino a quel momento poco considerati, come l'importanza del controllo delle variabili monetarie e degli equilibri esterni ed il ruolo che possono assumere per lo sviluppo l'impresa privata e l'integrazione nel sistema internazionale.

Tuttavia, tali teorie non risultano scevre da profili di perplessità, soprattutto se si guarda alle impostazioni più radicali. Con ciò si fa riferimento non tanto alle note diatribe teoriche relative al ruolo dello Stato (di cui si potrebbe evincere la disintegrazione in campo economico) e alla scelta fra protezionismo e apertura dei mercati, quanto piuttosto alla natura stessa dell'analisi condotta. Essa infatti si apre esclusivamente ad una visione economicistica della realtà umana e sociale, non focalizza le diversità strutturali fra paesi e non ammette posizioni di *second best* (cioè di massimo relativo e non assoluto), sottovalutando così i numerosi *trade off* che le politiche di sviluppo incontrano, ovvero la difficile scelta tra obiettivi e strategie ritenute tutte prioritarie.

In relazione, infine, alle politiche di aiuto, tale approccio teorico appare sostanzialmente riduttivo della natura e delle potenzialità della cooperazione allo sviluppo, come politica idonea a garantire quegli investimenti in capitale sociale che sono essenziali non solo all'accumulazione di capitale privato, ma anche a quello sviluppo integrale della persona umana che la nuova ortodossia sembra quantomeno sottovalutare.

2.3.4 Gli anni Novanta

Il decennio più recente, facendo propri i «fatti stilizzati»⁴⁰ desumibili dal dibattito e dalle esperienze dei decenni precedenti in merito alla crescita e allo sviluppo, ha offerto una più corretta ar-

ticolazione di entrambi i concetti, rilevandone i profondi legami ma anche i diversi ambiti di esplicazione.

Nei primi anni Novanta infatti, si inizia a parlare di *sviluppo umano e sostenibile*, concetto accolto e promosso anche in sede istituzionale dallo UNDP (*United Nations Development Programme*) e da altre agenzie delle Nazioni Unite. Prima di approfondirne i fondamenti teorici, appare opportuno anticipare i caratteri essenziali di questo concetto e i suoi legami con la crescita.

Per sviluppo umano⁴¹ si intende un processo di ampliamento progressivo delle possibilità di scelta delle persone. Esse in teoria possono essere infinite e variabili nel tempo, ma ai vari livelli di sviluppo le scelte essenziali possono ricondursi a tre: vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze ed accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. L'impossibilità di soddisfare tali scelte essenziali inibisce anche ogni altra opportunità. Perché possa sussistere sviluppo è allora necessario:

- Investire per migliorare le capacità umane, sul piano culturale e professionale, tenendo conto dell'aspetto primario della salute (*development of the people*).
- Stimolare la crescita economica, garantendone una distribuzione equa (*development for the people*).
- Dare ad ogni individuo la possibilità di partecipare allo sviluppo (*development by the people*).

Connesso allo sviluppo umano, in quanto ne costituirebbe una integrazione essenziale (se si misura lo sviluppo in termini non solo quantitativi, ma anche di *well being* dei soggetti), è quello di sviluppo sostenibile, che implica una necessaria interazione fra tre sistemi:

- Sistema biologico → sostenibilità ecologica
- Sistema sociale → sostenibilità sociale e politica
- Sistema economico → sostenibilità economica

Lo schema evidenzia che lo sviluppo sostenibile non implica il solo soddisfacimento di requisiti ambientali e/o ecologici, ma si configura anch'esso come concetto più complesso. Così, secondo la *World Commission on Environment and Development*, lo sviluppo sostenibile è quello in cui le esigenze della protezione ambientale e gli obiettivi di progresso economico e sociale debbono

trovare la loro realizzazione in un contesto di equilibrio globale, tenendo soprattutto presente che i bisogni delle attuali generazioni non possono essere soddisfatti a detrimento delle esigenze delle generazioni future.⁴²

Per quanto riguarda il legame tra crescita economica e sviluppo umano e sostenibile, può individuarsi una relazione di reciprocità vitale fra i due concetti, che appaiono «relativamente» autonomi nel breve periodo ma certamente interdipendenti nel lungo termine. Tale relazione può essere così delineata:

- Crescita economica → Sviluppo umano e sostenibile: in questo senso, la crescita economica rappresenta il mezzo, ovvero la pre-condizione per lo sviluppo *tout court*. Ciò impone la conversione del reddito in capacità di scelta, la destinazione dei proventi della crescita economica allo sviluppo umano e l'individuazione di aree di spesa ottimali sia pubbliche che private.
- Sviluppo umano e sostenibile → Crescita economica: ovvero, lo sviluppo favorisce e sostiene in prospettiva la crescita economica, attraverso investimenti sociali ed ambientali, ed impone parametri di misura non solo quantitativo-economici per valutare strumenti e risultati.

I fondamenti teorici del concetto di sviluppo umano e sostenibile discendono da un tipo di analisi che riesce a far coagulare ogni fattore significativo ai fini dello sviluppo attorno al *well-being* della persona umana. È possibile rilevarne i caratteri essenziali attingendo al contributo di Sen.⁴³ In particolare, le analisi sulla povertà e sulla disuguaglianza condotte dall'economista indiano muovendo dall'esperienza delle carestie, implicano due questioni fra loro correlate: sotto il profilo metodologico, quale spazio di riferimento adottare per la misurazione di questi fenomeni e, più in generale, dello sviluppo; da un punto di vista sostanziale, come definire i fattori costitutivi del *well-being* individuale cercando di trarre indicazioni in merito alle strategie volte al suo accrescimento.

Nella profonda diversità che investe ogni essere umano, a causa delle condizioni soggettive e della varietà di opportunità offerte dalla società, esistono numerose «variabili focali» influenzanti il *well-being* di ogni soggetto e condizionanti la valutazione delle disuguaglianze, per la quale è quindi necessario sce-

gliere preliminarmente uno spazio valutativo. La questione non è meramente teorica o metodologica, dal momento che il campo essenziale di conflitto fra le diverse concezioni dell'eguaglianza è costituito proprio dalla composizione delle *chance* o delle opportunità che devono essere effettivamente garantite ad ogni individuo.⁴⁴ Posto che le acquisizioni soggettive non dipendono soltanto dal reddito ma anche dalla varietà di caratteristiche personali e sociali influenzanti la vita delle persone, appare necessario spostare l'attenzione dalle concrete acquisizioni agli strumenti impiegati per realizzarle, anche al fine di considerare il ruolo della libertà individuale nella prospettiva delle politiche solidaristico-egualitarie.

La libertà di condurre diversi tipi di vita si riflette nell'insieme di *human functionings* tra le quali una persona può scegliere, configurandosi pertanto come «capacità» soggettiva in grado di definire il *well-being* individuale. Lo stesso processo di misurazione delle povertà non può essere più condotto attraverso gli approcci tradizionali (individuazione dei poveri sulla base del reddito disponibile ed aggregazione dei dati per ottenere un indice complessivo), ma appare necessario muovere dalla tesi secondo cui la povertà è caratterizzata dall'impossibilità di «raggiungere livelli minimi accettabili per alcune capacità di base»,⁴⁵ tenendo conto quindi della «inadeguatezza», piuttosto che della «scarsità».

Tutte queste dimensioni sono essenziali per una definizione completa dello sviluppo. La costruzione dell'indice di sviluppo umano (HDI, da parte dello UNDP) e di altri indici in grado di comprendere, dal punto di vista metodologico, queste dimensioni, nonché il vivace dibattito e la graduale revisione delle strategie condotte nei Pvs sulla base degli stessi principi, sono l'espressione di contributi teorici in grado di essere, per completezza ed organicità, stabili fondamenti delle politiche di cooperazione.

Questa impostazione appare configurabile anche in termini di *policy* nei paesi afflitti dalla povertà e dalle diseguaglianze, non soltanto perché può costituire una solida base informativa delle scelte pubbliche (arricchendo in modo sostanziale l'idea stessa di cittadinanza), ma anche per il ruolo fondamentale delineato per lo Stato. Essa infatti, superando la semplicistica contrapposizione fra interventismo e non-interventismo, pone la promozione e garanzia delle libertà fondamentali come una parte essenziale del

processo di innalzamento delle capacità umane (poiché i soggetti devono essere liberi per esercitare le proprie scelte) ed implica, nel dibattito sul *trade-off* tra democrazia e sviluppo, la scelta degli assetti istituzionali e delle *policies* democratiche.

L'esperienza del Cile di Pinochet tra gli anni '70 ed '80 ma anche i processi che si sono sviluppati in Asia (Cina e NICs, in particolare) ed in altre aree in via di sviluppo evidenziano certi caratteri dei regimi autoritari che sembrerebbero assicurare una rapida crescita. Poiché un *developmental state*⁴⁶ deve essere caratterizzato da un alto grado di autonomia e di isolamento dalle pressioni dei gruppi sociali, da una buona capacità di gestire e risolvere i problemi dell'azione collettiva e da una risoluta e costante politica diretta alla crescita, una forma di governo autoritaria presenterebbe, in relazione a questi caratteri, indubbi vantaggi rispetto a quella democratica. In questo senso, una politica economica di sviluppo porrebbe una *cruel choice*⁴⁷ fra un rapido sviluppo autosostenuto e la forma democratica.

Gli argomenti teorici contro la sostenibilità democratica dei processi di sviluppo economico,⁴⁸ oltre ad evidenziare la capacità dello Stato autoritario di isolarsi dalle pressioni particolaristiche, rilevano, in contrapposizione, la tendenza dei governi democratici a generare l'espansione della domanda e a perdere il controllo sui risparmi, riducendo così gli investimenti e ritardando la crescita. Risulta evidente che questa tesi ipotizza un'alta propensione ai consumi delle fasce sociali povere, una crescita economica correlata all'aumento dallo stock di capitale ed, infine, una democrazia soggetta alle pressioni del corpo sociale.⁴⁹

In contrapposizione, altri modelli interpretativi,⁵⁰ considerando che lo Stato è in ogni caso soggetto alla domanda sociale, sottolineano che soltanto le istituzioni democratiche possono regolamentare le istanze provenienti dai diversi gruppi, orientandole all'interesse generale. Soltanto un sistema democratico cioè, assicurando che i diritti individuali non siano violati da altri soggetti (e dallo Stato) ovvero garantendo giustizia nel caso in cui ciò avvenga, può porre le condizioni per un durevole ed equilibrato sviluppo economico. Da questo punto di vista, qualunque forma autoritaria viene pertanto considerata inefficiente o, ancora peggio, profittatrice.⁵¹

Numerosi sono stati i tentativi di offrire, attraverso l'analisi empirica e statistica, un supporto agli argomenti teorici e quindi

una definizione del regime politico che possa garantire un rapido sviluppo economico.⁵² Tuttavia, prima di rilevare alcuni interessanti aspetti comuni delle analisi condotte, appare opportuno premettere che l'evidenza statistica risulta del tutto inconcludente, anche perché i modelli di regressione incontrano problemi assai complessi e considerano di fatto il regime politico come variabile esogena. Poche analisi hanno accertato una correlazione (positiva) fra la forma democratica, caratterizzata dalla garanzia delle libertà e dei diritti fondamentali, ed i tassi di crescita economica. Da una parte, infatti, viene sottolineata l'esistenza di una relazione negativa fra la repressione politica (in Africa e America Latina) e lo sviluppo economico;⁵³ dall'altra, la scelta di un particolare *institutional framework* condizionerebbe in modo significativo l'efficienza economica di un paese.⁵⁴

La maggior parte degli studi rileva invece un assai debole impatto, peraltro diversificato fra le varie aree del mondo, dell'assetto istituzionale sui tassi di crescita, giungendo così alla conclusione che non esiste una relazione generale significativa sotto il profilo statistico ed empirico. Trascurando quei casi eccezionali (come il Cile di Pinochet) di decollo economico sotto un regime autoritario, dove però i costi politici e sociali pagati sono stati assai elevati, le (pur fragili) democrazie dei paesi in via di sviluppo risultano cioè in grado di generare e sostenere tassi di crescita «moderati ma soddisfacenti».⁵⁵

Le libertà politiche e civili, la difesa da arbitrarie decisioni ma anche l'opportunità di valutare liberamente e pacificamente l'operato dei governi costituiscono di per sé dei valori. In questo senso, se la democrazia presenta cioè un valore intrinseco e agisce nella promozione dello sviluppo in modo non peggiore rispetto ai regimi repressivi, allora non si capisce perché una forma autoritaria dovrebbe trovare giustificazione. Se si intende verificare l'esistenza anche di un valore estrinseco dei processi democratici, appare allora opportuno modificare sia l'orizzonte temporale di riferimento, sia il contenuto della variabile «sviluppo». Nel lungo periodo, volendo cioè cogliere le variabili costitutive di una strategia di sviluppo, la libertà ed il progresso economico risultano complementari.⁵⁶ Estendendo il concetto di sviluppo anche ad altri fondamentali significati, ovvero non limitandoci a considerare l'impatto di un assetto istituzionale solo sulla crescita eco-

nomica ma anche su altre variabili (in generale, quelle caratterizzanti lo sviluppo umano), i processi democratici risultano più efficaci e quindi desiderabili.

Ciò troverebbe un riscontro non soltanto teorico, ma anche in alcune ricerche le quali, pur evidenziando una sostanziale assenza di correlazione fra democrazia e tassi di crescita economica, rilevano una significativa influenza della forma democratica sullo sviluppo umano.⁵⁷ Anche nella visione di importanti istituzioni internazionali, la promozione e la garanzia delle libertà civili e politiche non soltanto consolidano il progresso economico, ma diventano persino elementi costitutivi del significato di sviluppo.⁵⁸

Poiché la libertà individuale non è soltanto un valore sociale centrale e desiderabile ma anche un inseparabile prodotto sociale, risulta evidente la necessità di scegliere l'assetto istituzionale e le *policies* che sono più in grado di garantirla e promuoverla. Ciò non esclude ed anzi rafforza l'esigenza di conoscere e di affrontare i conflitti sociali caratterizzanti la società contemporanea, generando una più equa distribuzione delle libertà individuali ed accrescendo le *chance* di vita dei molti. Tuttavia, una società libera è una società che offre *chance* ma non impone i modi di usarle, precludendo così ogni possibilità a velleitari autoritarismi.

2.4 Cooperazione e mercato

L'analisi dei fondamenti teorici della cooperazione allo sviluppo non può prescindere dalla comprensione del ruolo del mercato. I meccanismi di funzionamento della domanda e dell'offerta sul piano internazionale costituiscono, infatti, una parte essenziale del modo di produzione capitalistico, considerato come dimensione istituzionale della modernità, ma anche «l'ambiente» nel quale si muove il sistema composto da pace, cooperazione e sviluppo. Le relazioni fra centro e periferia si sono modellate, dalla fine del secondo conflitto, principalmente in funzione dei caratteri e delle tendenze del mercato internazionale, disegnando l'economia-mondo sulla quale si fonda oggi la globalizzazione.

Il rapporto tra cooperazione e mercato produce notevoli implicazioni non solo sul piano strettamente economico, ma anche su ogni altro aspetto delle relazioni internazionali. Prescin-

dendo da specifiche problematiche e dalle interpretazioni più radicali, ciò risulta evidente se si guarda alla stabilità, ai processi di integrazione ed allo sviluppo *tout court*. Infatti, i processi di cooperazione economica e la libertà di commercio sono funzionalmente collegati a condizioni di stabilità, di sicurezza e di pacifiche relazioni tra gli Stati poiché esse costituiscono i presupposti per il successo delle performance commerciali mentre, all'opposto, rapporti economici favorevoli riducono i rischi di conflitto.

Il corretto funzionamento del mercato internazionale e l'apertura delle economie interne favoriscono anche i processi di integrazione fra paesi, aree e regioni, con conseguenze dirette sul piano dei vantaggi economici e delle strutture politiche e sociali interessate (come dimostra soprattutto l'esperienza europea ed in parte anche il MERCOSUR latino-americano). Infine, tanto la crescita economica, quanto lo sviluppo umano e sostenibile dei paesi orientati verso il mercato possono giovare della presenza di meccanismi equilibrati e corretti nella domanda e nell'offerta internazionale.

Tali considerazioni sono evidentemente delle osservazioni di principio, discendenti dall'evoluzione storico-politica e dalle tendenze teoriche più significative in questo secolo. Esse però devono essere accolte con estrema cautela, tenendo conto di alcuni elementi:

- Posta la fecondità del rapporto fra cooperazione e mercato, bisogna anche ammettere che la sua configurazione reale è estremamente complessa, soggetta a forti vincoli (come la trasparenza, la correttezza, la concorrenzialità, pari opportunità ed equità fra partner, ecc.) ed a fattori politici e sociali non sempre riscontrabili nell'esperienza storica.
- Se è evidente che la cooperazione non può prescindere dal mercato, dall'altro lato appare fuorviante formulare modelli universalmente validi ed efficaci.
- Ai fini dell'analisi teorica e della scelta delle strategie appropriate, ogni contrapposizione, spesso solo ideologica, avente come oggetto il ruolo della cooperazione nel mercato e le politiche commerciali adottabili nei Pvs, appare del tutto riduttiva.

Nell'economia dello sviluppo, il dibattito sui caratteri e sulle funzioni del mercato interno ed estero nei paesi periferici continua ad essere assai vivace, focalizzandosi sostanzialmente sui vantaggi e/o svantaggi che il commercio internazionale comporterebbe ai fini dello sviluppo e sulla distinzione fra *policies inward or outward oriented* (cioè la classificazione delle diverse strategie di sviluppo a seconda del loro orientamento). L'analisi dei meccanismi di scambio nell'economia di mercato è condotta sin dalle origini dell'economia politica, a partire dal contributo di Smith e Ricardo.

Facendo una rapida sintesi dell'evoluzione teorica,⁹⁹ emergono quelli che sono gli argomenti a favore e contro lo scambio:

- In generale, nell'ambito della teoria classica e neoclassica, l'apertura dell'economia di un paese agli scambi con gli altri offre la possibilità di godere dei vantaggi derivanti dall'impiego più efficiente delle risorse disponibili, da una maggiore produttività e dalla formazione di nuove risorse. La principale differenza tra i due approcci sta nel fatto che, nella teoria dei costi comparati formulata da Ricardo, la possibilità dello scambio deriva dall'esistenza, nei due paesi, di condizioni di produzione diverse per i due beni considerati nel suo esempio, mentre nel modello di Heckscher e Ohlin, deriva dalla diversa dotazione dei fattori produttivi.
- D'altro canto, secondo l'impostazione strutturalista e degli altri approcci critici verso il pensiero ortodosso, la ristrettezza delle ipotesi dei modelli classici e neoclassici rende troppo astratte tali formulazioni, che ignorano la specificità storica e strutturale dei paesi periferici. Il problema dei Pvs, riguardo al commercio internazionale, non sarebbe l'ottima allocazione delle risorse ma, più specificamente, gli effetti del mercato mondiale sulle economie interne. Le conseguenze negative possono articolarsi in: tendenziale squilibrio della bilancia commerciale; trasferimento dei benefici del progresso tecnologico (minor prezzo dei prodotti) dai paesi periferici a quelli avanzati; crescita del gap tecnologico e distorsioni nella produzione e nei consumi dei Pvs. In tutti i casi, alla base del meccanismo di aggravamento delle crisi si pongono le tendenze peggiorative nelle ragioni di scambio.

La priorità attribuita in un paese al mercato interno o a quello estero, nonché la conseguente adozione di strategie particolari hanno determinato il confronto tra diverse strategie di sviluppo, classificate come politiche «estoverse» o «introverse». Tralasciando l'approfondimento del vivace dibattito che si è venuto a creare attorno a queste tematiche, giova rilevare in questa sede che esso comprende anche contrasti di natura non esclusivamente economica, celando il conflitto fra segmenti della società o di uno stesso settore economico, nonché lo scontro fra interessi (anche internazionali) di natura politica o strategica.

Ai fini di questa analisi, per meglio cioè configurare funzioni e caratteri della cooperazione rispetto al mercato, appare necessario evidenziare che le contrapposte e radicali formulazioni teoriche e le conseguenti strategie presentano entrambe delle perplessità. Tanto la teoria, quanto l'evidenza empirica non offrono infatti un solido sostegno alle ricette puramente «introverse» o «estoverse», ma impongono una forte cautela nella valutazione dei modelli e delle politiche effettive e la necessità di estendere i parametri di giudizio.

La scelta della più appropriata strategia commerciale deve tenere conto dei caratteri specifici del paese (dimensione, struttura sociale, caratteristiche culturali, ecc.), della sua struttura economica e, in particolare, della struttura industriale, della necessità di diversificazione ma anche delle scelte produttive vocazionali. L'apertura dell'economia al mercato mondiale appare pertanto un processo complesso, nel quale la transizione deve confrontarsi con la congiuntura internazionale e le politiche adottate dai paesi partner. Questi presupposti impongono la scelta di una strategia non precostituita, ovvero un mix di equilibrio fondato su diversi fattori (rapporti sociali, organizzazione produttiva, distribuzione del reddito, istruzione, efficienza dell'amministrazione pubblica, ecc.), che pone come obiettivo lo sviluppo *tout court* ed il mercato come opportunità fondamentale, certamente non come fine ultimo.⁶⁰

Come hanno confermato alcune recenti analisi,⁶¹ non esiste nessun legame automatico tra aumento dei flussi commerciali, crescita economica e sviluppo umano, come anche tra questi ultimi e la crescita degli investimenti diretti esteri. L'apertura delle economie nazionali offre infatti molteplici opportunità ma, affinché queste si traducano in sviluppo, sono necessari in-

terventi integrati: politiche orientate nel contempo al mercato e al *well-being* degli individui, azioni in grado di attrarre capitali ma anche di controllarne la volatilità, l'instabilità e la produttività, nonché riforme economiche audaci unite ad efficaci politiche ambientali e del lavoro.

Posti questi caratteri ed accolta una prospettiva del sistema internazionale allargata su basi eque al Nord ed al Sud, risulta costruttivo un approccio che configuri nuove e più avanzate interdipendenze, anche attraverso la cooperazione. Quest'ultima infatti non costituisce uno schermo di garanzia per interessi di diversa natura ed origine, ma piuttosto uno strumento fondamentale per un equilibrato rapporto col mercato.⁶²

2.5 La cooperazione fra crisi dell'aiuto e nuove teorie di sviluppo

Negli ultimi anni sono aumentate le voci critiche sull'impostazione finora data all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dai suoi maggiori attori, multilaterali (banche di sviluppo ed istituzioni finanziarie internazionali) o bilaterali (governi dei paesi industrializzati). Le più recenti posizioni, spesso vicine all'*establishment* economico finanziario,⁶³ dipartono principalmente da due considerazioni: da una parte, il crescente flusso di capitali privati verso i Pvs, dall'altra, la correlazione (non certa ma assai diffusa) tra la crescita del commercio internazionale e quella della ricchezza nazionale (PIL) degli stessi paesi. Muovendo da queste osservazioni e verificando i risultati talora modesti e certamente controversi delle strategie di sviluppo del passato, viene rimessa in discussione l'intera impostazione della cooperazione condotta dai governi.

Nel 1992 i flussi netti privati, costituiti da investimenti diretti, investimenti di portafoglio e prestiti, hanno superato i flussi netti di APS. Da allora, nonostante i riflessi negativi dell'alternarsi delle crisi finanziarie (messicana, asiatica, brasiliana e russa), il divario non ha fatto che aumentare. I flussi netti privati sono passati da 13 miliardi di dollari nel periodo 1973-75 a 234 miliardi nel 1996, mentre i flussi netti di aiuto pubblico allo sviluppo ristagnano da anni al di sotto dei 60 miliardi di dollari (con un rapporto tra primi e secondi superiore ormai a 4 ad 1). La

spiegazione del fenomeno può ricondursi alla prodigiosa espansione della finanza internazionale, caratterizzata dalla moltiplicazione dei servizi e degli strumenti finanziari indotti dalla liberalizzazione dei capitali e dalla globalizzazione dei mercati. In particolare, bisogna considerare la netta crescita dei flussi finanziari rispetto a quelli reali, che ha condotto a formulare l'ipotesi di una «finanziarizzazione» dell'economia mondiale. Inoltre, tra i flussi finanziari privati, ha acquistato una netta prevalenza la quota di quelli speculativi, cioè dei flussi volatili di breve periodo, che si pongono in modo preoccupante alla base delle repentine crisi internazionali e dell'interruzione dei processi di crescita, e impongono alle autorità economiche l'adozione di politiche correttive di gestione e controllo.⁶⁴

In generale, anche le regioni del Sud del mondo sono state interessate da questi fenomeni, in forza della presenza di favorevoli occasioni di profitto sia per gli investimenti strutturali che per le operazioni finanziarie. Tuttavia, se si esamina la destinazione geografica dei capitali privati, la situazione per i paesi più poveri appare fortemente squilibrata, poiché nel 1996 i primi 12 paesi beneficiari (fra 108 Pvs) hanno assorbito ben il 73% delle risorse (in particolare, la sola Cina ben il 21% mentre tutti i paesi dell'Africa sub-sahariana hanno ricevuto solo il 4.8%). I capitali privati, infatti, s'indirizzano principalmente verso le aree che offrono condizioni più vantaggiose, in termini di redditività degli investimenti, efficienza dei mercati, sicurezza negli scambi e ritorno in patria degli utili. Questa concentrazione dei flussi può esacerbare le disuguaglianze internazionali ed acuire la marginalizzazione finanziaria di vaste aree del mondo.⁶⁵

Per quanto concerne la crescita del commercio mondiale e le relazioni con la situazione economica nei Pvs, si possono presentare in sintesi alcuni dati. Nel corso dell'ultimo decennio, l'export mondiale è cresciuto in volume ad un tasso medio annuo superiore al 6% (con punte del 10% nel 1994 e 9.5% nel 1997). La distribuzione dei flussi commerciali per aree (Tabb. 2.1 e 2.2) evidenzia però una partecipazione agli scambi assai squilibrata, cioè l'esistenza di una tendenza anche alla marginalizzazione commerciale delle aree più povere del mondo rispetto al resto dell'economia mondiale.

Tab. 2.1 *Quote di mercato sull'export mondiale (a prezzi costanti)*

Aree geografiche	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Unione Europea ^a	47.9	47.1	45.8	44.6	44.9	43.9	43.5
USA	11.6	11.9	12.1	12.0	12.1	12.2	12.3
Giappone	8.5	8.4	8.0	7.6	7.0	6.6	6.3
Triade ^b	68.0	67.4	65.9	64.2	64.0	62.7	62.1
NICS ^c	7.9	8.6	9.0	9.6	9.9	10.4	10.8
Paesi in transizione	3.1	2.5	2.6	2.7	2.8	3.0	2.9
Africa	2.4	2.4	2.4	2.2	2.3	2.1	2.1
Medio Oriente	4.6	4.1	4.4	4.2	4.1	3.9	4.0
America Latina	3.9	3.9	4.1	4.4	4.4	4.5	4.6
Asia ^d	5.5	5.9	6.2	6.6	7.2	7.6	7.5
Pvs	16.4	16.3	17.0	17.5	17.9	18.2	18.4
Mondo	100	100	100	100	100	100	100

^aAl netto degli scambi intra-Unione.

^bUSA + UE + Giappone.

^cHong Kong, Corea del Sud, Singapore e Taiwan.

^dEscluso Giappone.

Fonte: FMI-OCSE-ICE, 1997.

Tab. 2.2 *Incidenza % degli scambi totali di ogni area sul commercio mondiale*

Aree geografiche	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
Unione Europea	33.0	36.1	37.4	36.8	36.6	40.3	40.1	39.9	39.6	39.4	40.3
Nord America	18.4	17.7	16.8	17.1	17.2	16.8	16.9	16.9	18.1	18.1	17.1
Asia	16.4	16.3	16.8	18.1	18.6	19.1	20.7	21.2	23.2	23.9	24.3
Medio Oriente	4.8	3.5	3.3	3.0	3.2	3.3	3.4	3.4	3.3	2.9	2.7
America Latina	5.2	4.4	4.2	4.1	4.2	4.1	4.2	4.4	4.7	4.8	4.7
Africa	3.2	2.5	2.3	2.1	2.1	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2	2.2
Paesi in transizione	7.5	7.5	6.9	6.5	6.0	3.7	2.8	2.6	2.9	2.9	3.1
Mondo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: ICE-OMC, 1996.

La Tab. 2.3 rileva i tassi di crescita medi, per intervalli di tempo relativi all'ultimo decennio, registrati nelle aree comprendenti i paesi a basso e medio reddito. I dati evidenziano una situazione caratterizzata dalla crescente differenziazione della situazione economica dei Pvs: a fronte della crescita sostenuta di alcune aree (in particolare, quelle asiatiche), altre parti del mondo

Tab. 2.3 Tassi di crescita medi del PNL per l'insieme di PVS

Aree geografiche	1985-94	1980-90	1990-94
Africa sub-sahariana	-1.2	1.7	0.9
Asia orient.le-Pacif.	6.9	7.9	9.4
Asia meridionale	2.7	5.7	3.9
Europa - Asia centrale	-3.2	2.3	-7.5
Medio Or.te - Nord Africa	-0.4	0.2	2.3
America lat. - Caraibi	0.6	1.7	3.6
Pvs	0.7	3.1	0.9

Fonte: World Bank, 1996.

(quelle più povere dell'Africa) appaiono alla deriva o stanno attraversando fasi cruciali per l'avvio dei processi di sviluppo (ad esempio, i paesi dell'Est in transizione).

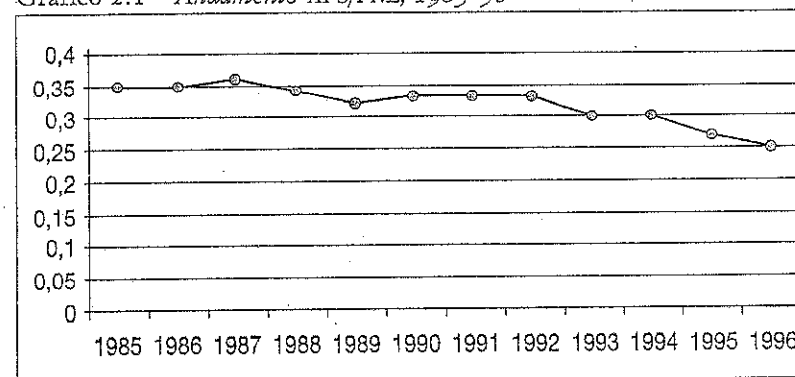
Riassumendo, se da un lato i dati relativi ai flussi commerciali ed alla crescita economica delineano una correlazione positiva fra le due variabili (per la cui configurazione effettiva risultano peraltro essenziali anche altri fattori), dall'altro lato, gli stessi dati rivelano però la crescente marginalizzazione economica e finanziaria, nonché il peggioramento assoluto e relativo delle chance di vita nei paesi più poveri, tendenze peraltro confermate dagli indicatori relativi allo sviluppo umano e sostenibile.⁶⁶

A fronte della crescita registrata nel commercio mondiale e nei flussi finanziari privati, i flussi netti di Aiuto pubblico allo sviluppo sono stagnanti in termini monetari e regrediscono sia in termini reali che in percentuale del PNL dei paesi donatori. A fronte degli ambiziosi obiettivi prefissati anche in sedi istituzionali internazionali (0.7% del PNL), si è invece delineato negli ultimi decenni un trend negativo definito come «stanchezza dei donatori».

Le ragioni dei tagli nei bilanci dei programmi di cooperazione vengono generalmente così individuate:

- Politiche di *austerità* condotte nei paesi avanzati.
- Fine della guerra fredda e diminuzione della valenza politica dell'APS.
- Scomparsa delle fonti, seppur limitate, nel blocco dell'Est Europa ed allargamento della domanda di aiuti, anche a causa della transizione che sta coinvolgendo proprio quei paesi.

Grafico 2.1 Andamento APS/PNL, 1985-96



- Rivisitazione critica dei programmi di assistenza e cooperazione allo sviluppo per i risultati finora raggiunti.

Con il declino dei livelli dell'aiuto e la crescita dei flussi finanziari privati, si tende sempre più ad attribuire a questi ultimi funzioni idonee per la riduzione della povertà e per la promozione dello sviluppo. Posto il ruolo fondamentale che il capitale privato assume per i suoi effetti moltiplicatori (indirizzabili talora anche a tali fini), non si può tuttavia né ignorare l'*habitat* naturale dell'investimento privato, né considerare l'aumento dei relativi flussi come una compensazione del declino dell'APS.

I flussi finanziari privati (tra cui gli stessi investimenti diretti) rispondono ad una logica strettamente economico-finanziaria, certo importante ma non esclusiva né sufficiente per la promozione dello sviluppo. Inoltre, le politiche nazionali adottate dai Pvs per attrarre gli investimenti esteri possono spesso anche minacciare le prospettive di riduzione della povertà, qualora vengano condotte senza tenere nel giusto conto i *trade-off* incontrati ed ogni componente dello sviluppo umano. D'altra parte, le risorse a fini di cooperazione costituiscono un flusso molto differente rispetto a quello formato dal capitale privato. Esse infatti fluiscono prevalentemente verso settori chiave o bisogni fondamentali ovvero, più in generale, sono destinati al finanziamento di quegli investimenti in capitale sociale essenziali per lo sviluppo *tout court* e per la crescita dello stesso capitale privato.

In questo quadro, la cooperazione allo sviluppo risulta non solo idonea al perseguimento di finalità specifiche, ma anche necessaria per un'efficace *policy* globale di sviluppo.⁶⁷ Pur in presenza di una continua ma necessaria revisione critica (per adeguarsi all'evoluzione del sistema internazionale) dei suoi risultati, delle funzioni e degli assetti operativi, la cooperazione conserva un ruolo centrale per la vastità del suo impatto sul piano politico, economico, sociale e culturale. Proprio per la vastità delle dimensioni attraversate e per la sua preminenza di ruolo, essa costituisce ormai un dato imprescindibile nei processi politici.

In un contesto in cui le risorse sono per loro natura limitate, modulare e definire in concreto azioni solidaristiche, tanto sul piano interno con i sistemi di *welfare* quanto nelle relazioni esterne attraverso la cooperazione, può risultare in molte circostanze altamente problematico e condurre a privilegiare arbitrariamente alcuni interessi, ovvero può finire con il realizzare celatamente delle «scelte tragiche»,⁶⁸ implicanti il sacrificio di valori e diritti ritenuti fondamentali. Si tratta di quelle decisioni rese tali (cioè tragiche) dai valori considerati come fondamentali da una società, la quale deve tentare di operare delle allocazioni in modo da preservare i fondamenti morali della collaborazione sociale.

La coesione delle società civili è messa a dura prova da tali drammatiche opzioni, ma rimane il compito fondamentale che è quello di «far quadrare il cerchio di ricchezza, coesione sociale e libertà politica».⁶⁹ Se la «quadratura del cerchio» è impossibile, tuttavia, ci si può forse avvicinare e tali sono gli obiettivi più ambiziosi di un progetto realistico di promozione del benessere, cui la cooperazione, non ridotta al rango di strumento tecnico risolutore di specifici problemi o singole emergenze ma elevata a politica sostenibile, può contribuire in modo determinante.

Note

¹ Cfr.: A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994, p. 63 e ss., 75 e ss.

² Cfr.: A.O. HIRSCHMAN, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, ed. it., Torino, 1983, p. 193 e ss.

³ Si considerino, ad esempio, i contributi di: W.W. ROSTOW, *Gli stadi dello sviluppo economico*, ed. it., Torino, 1962; B.F. HOSELTZ (ed.), *The Progress of Under-*

developed Areas, Chicago, 1952. Per un'analisi delle correnti di pensiero comprese nella teoria della modernizzazione: A. MUTTI, *Sociologia dello sviluppo e i paesi sottosviluppati*, Torino, 1973.

⁴ In particolare: S. AMIN, *Lo sviluppo diseguale*, Torino, 1977; P. BARAN, *Il «surplus» economico e la teoria marxista dello sviluppo*, Milano, 1962; E. A. CARDOSO - E. FALETTO, *Dipendenza e sviluppo in America Latina*, Milano, 1971; A. EMMANUEL, *Lo scambio ineguale*, Torino, 1972; R. PREBISCH, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York, 1950; Idem, *Commercial Policy in Underdeveloped Countries*, *American Economic Review*, may 1959. Vedi anche A. MUTTI, *op. cit.*; *infra*: 2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile, 2.3.1 Gli anni Cinquanta e Sessanta.

⁵ I. WALLERSTEIN, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, voll. 2, 1978; G. MYRDAL, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Milano, 1966.

⁶ In particolare, cfr.: A. GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Torino, 1965; Idem, *La continuità storica. Teoria e storia economica*, Torino, 1976. Vedi anche: A. MUTTI, *op. cit.*

⁷ 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; Idem, *Passato e futuro della Convenzione di Lomé*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998.

⁸ O. DE RIVERO, *Les entités chaotiques ingouvernables*, *Le Monde Diplomatique*, avril 1999. L'Autore analizza i processi di disintegrazione dello Stato nei paesi in via di sviluppo e l'emergere del controllo sul territorio, sulla popolazione e sull'economia da parte di gruppi e clan criminali.

⁹ Cfr.: OECD-DAC, *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Paris, 1998, p. 15 e ss. Nell'ambito delle politiche di cooperazione promosse dall'OCSE alcuni termini si pongono come caratterizzanti, ed in particolare: «Conflict prevention refers to actions undertaken over the short-term to reduce manifest tensions and to prevent the outbreak or recurrence of violent conflict. Peace-building and reconciliation focuses on long term support to, and establishment of, viable political and socio-economic and cultural institutions capable of addressing the root causes of conflicts, as well as other initiatives aimed at creating the necessary conditions for sustained peace and stability. These activities also seek to promote the integration of competing or marginalised groups within mainstream society, through providing equitable access to political decision-making, social networks, economic resources and information, and can be implemented in all phases of conflict. Structural stability embraces the interdependent and mutually-reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict». Sebbene la preminenza della pace e della cooperazione non sia messa in dubbio, suscita qualche perplessità sotto il profilo della coerenza logica, ma trova forse una parziale spiegazione nella natura politica della fonte, l'affermazione secondo cui: «While concentrating on fields of action in which it has a comparative advantage, development cooperation can also work with other instruments; including diplomatic, military and economic ones, to strengthen the possibilities for peace and development». Infatti, anche se le recenti esperienze della ex Jugoslavia e di Timor Est hanno evidenziato l'impotenza dell'azione diplomatica (la cui lettura, per quanto concerne il reale impegno e l'effettiva imparzialità, rimane comunque suscettibile di interpretazioni controverse) ed hanno posto la necessità di interventi militari *peace-keeping*, collocare la politica di cooperazione con l'azione militare appare quantomeno contrastante.

¹⁰ OECD-DAC, *op. ult. cit.*, p. 26.

¹¹ Sul punto, vedi in particolare i contributi di Sen e Bobbio: A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1997. Cfr. anche: UNDP, *Rapporto 2000 su Lo Sviluppo Umano. 11 I diritti umani*, ed. it., Torino, 2000.

¹² N. BOBBIO, *op. cit.*, p. 254.

¹³ La solidarietà e l'eguaglianza sostanziale, al di là del contesto storico e sociale nel quale trovano origine, prendono gradualmente forma come dissenso alla mentalità interpretativa economica (il pensiero economico classico) secondo il quale gli aspetti etici e morali esulano dall'economia, la quale si reggerebbe solo su leggi proprie ed universali, sulla mano invisibile che muove il mercato, sull'iniziativa individuale volta al profitto e sul contratto, concepito come unico strumento di relazione umana. A queste leggi si aggiunge, in modo ulteriormente esclusivo di istanze solidaristiche ed egualitarie, l'idea della proprietà privata come diritto naturale non solidale e non egualitario. Cfr.: G. PECES BARBA MARTINEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, p. 239 e ss.; N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

¹⁴ A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enc. Giuridica Treccani*, Roma, 1989, vol. XI. Sull'evoluzione dei diritti e sulle implicazioni nel nostro ordinamento: G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di Diritto Pubblico*, Bologna, 1984.

¹⁵ Per quanto concerne il riconoscimento giuridico, la prima esplicitazione a livello internazionale del diritto allo sviluppo è avvenuta con la Carta di Banjul sui diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, adottata nel 1986 dall'Organizzazione dell'Unità Africana. Lo stesso diritto ha ricevuto riconoscimento a livello universale da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 41/128 del 4 dicembre del 1986, ove il diritto allo sviluppo è consacrato come diritto dell'uomo e dei popoli. Ciò inevitabilmente produce implicazioni giuridiche fondamentali (pur con i limiti relativi al profilo dell'effettività ed a quello sanzionatorio) sulla posizione dei cittadini rispetto allo Stato (in via di sviluppo) e sulle reciproche relazioni fra Stati sviluppati e non: U. VILLANI, *L'evoluzione del diritto allo sviluppo nel diritto internazionale*, in *Volontari e Terzo Mondo*, n. 4/1997.

¹⁶ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, ed. it., Milano, 1982.

¹⁷ A titolo esemplificativo: UNDP, 2000, *op. cit.*; R. MC CORQUODALE - R. FAIRBROTHER, *Globalization and Human Rights*, *Human Rights Quarterly* 21 (1999): 735-766.

¹⁸ N. BOBBIO, 1997, *op. cit.*, p. 23.

¹⁹ N. BOBBIO, 1997, *op. cit.*, p. 23.

²⁰ N. BOBBIO, 1997, *op. cit.*, p. 43. In questo contesto, appare opportuno sottolineare anche lo stretto collegamento che si instaura tra le azioni solidaristiche, volte cioè all'eliminazione delle disegualanze e alla promozione umana, e il principio di «responsabilità». Su un piano che investe direttamente le relazioni umane (cioè in una direzione orizzontale) l'archetipo di ogni responsabilità è quello «dell'uomo per l'uomo», nel senso che il rapporto, pur essendo in se stesso e in ogni caso singolo, è tuttavia reversibile e reciproco. Su un piano generale, la responsabilità (verso la collettività) di uno Stato solidale, come la responsabilità familiare dei genitori, è innanzitutto «totale», poiché abbraccia ogni aspetto dei propri oggetti; è «continua», nel senso che l'esercizio della responsabilità (o della cura) dello Stato non può cessare; infine è una responsabilità proiettata nel futuro, poiché l'avvenire di ciò di cui si ha responsabilità costituisce, sia nella sfera individuale che collettiva, la dimensione futura più vera della responsabilità stessa, il cui fine ultimo consiste «nell'abdicare a favore del diritto del non-ancora-esistito e grazie-a-lei-divenuto»: H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Torino, 1993, pag. 124 e ss.

²¹ J. HOFFNER, *La dottrina sociale cristiana*, Milano, 1987.

²² Le prime encicliche sociali rappresentano i primi significativi passi della Chiesa nell'affrontare i problemi scaturiti dalla Rivoluzione industriale, dalla questione operaia e, più in generale, dalla questione sociale. Essi offrono anche i fondamenti teorici alla pratica del solidarismo cattolico.

²³ Enciclica *Pacem in terris*, in H. DENZINGER - HÜNERMANN P. (a cura di) *Enchiridion Symbolorum... definitionum et declarationum de rebus fidei et morum*, Bologna, 1996, 3955.

²⁴ Enciclica *Populorum progressio*, in H. DENZINGER, *op. cit.*, 4440.

²⁵ Enciclica *Populorum progressio*, in H. DENZINGER, *op. cit.*, 4446, 4457, 4458, 4459, 4468.

²⁶ Enciclica *Sollicitudo rei socialis*, in H. DENZINGER, *op. cit.*, 4817, 4818.

²⁷ È interessante la definizione di sviluppo offerta da F. VOLPI, *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Milano, 1994, p. 69, per il quale «lo sviluppo è un mutamento nelle condizioni oggettive e soggettive della produzione e dei rapporti fra i diversi livelli di attività sociali che modifica la forma del modo di produzione senza tuttavia eliminare i caratteri essenziali. In altri termini si tratta di una modificazione morfologica di un dato modo di produzione e/o di una data formazione sociale».

²⁸ J. SCHUMPETER, *The Theory of Economic Development*, New York, 1961.

²⁹ Per un'analisi approfondita dell'economia e politica dello sviluppo, tra gli altri, cfr.: H.W. ARNDT, *Lo sviluppo economico*, Bologna, 1990; J. BHAGWATI, *The Economics of Underdeveloped Countries*, London, 1966; H. CHENERY - T.N. SRINIVASAN (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. I, Amsterdam, 1988; J. BEHRMAN - T.N. SRINIVASAN (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. III, Amsterdam, 1995; A.O. HIRSCHMAN, *La strategia dello sviluppo economico*, ed. it., Firenze, 1969; B. JOSSA (a cura di), *Economia del sottosviluppo*, Bologna, 1973; G.M. MEIER - D. SEERS (a cura di), *I pionieri dello sviluppo*, Milano, 1994; M. TODARO, *Economic Development*, London and New York, 1997. Sui legami tra teorie dello sviluppo e politiche di aiuto, vedi anche: R.E. WOOD, *From Marshall Plane to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, 1986; P. ISERNIA, *La Cooperazione allo Sviluppo*, Bologna, 1995; W. SACHS, *Dizionario dello sviluppo*, Torino, 1998; D. FANGIULLACCI - F. GRILLO - V. IANNI - J.L. RHI SAUSI - A. STOCCHIERO - M. ZUPI, *Teorie dello sviluppo e nuove forme di cooperazione*, Roma, 1997.

³⁰ A.O. HIRSCHMAN, *op. cit.*, p. 203 e s.

³¹ È interessante notare che tale visione accumulazionistica è direttamente correlata al sistema keynesiano ed alle sue formulazioni macroeconomiche. Essa prende le mosse dall'analisi dei caratteri della *grande depressione*, dalle necessità imposte dalla ricostruzione in Europa, nonché dall'enorme processo di industrializzazione e sviluppo condotto in URSS attraverso la NEP (Nuova Politica Economica) dagli anni Venti.

³² Pur non potendo approfondire la questione, si può rilevare che la teoria della dipendenza, fondamentale per gli originali contributi offerti al dibattito sullo sviluppo, è caratterizzata però da alcuni limiti sostanziali: la sostituzione alla dicotomia semplicistica tradizione vs. modernità di un'altra riduttiva dicotomia, quella fra «centro» e «periferia»; l'appiattimento delle differenze interne dei Pvs e dei paesi avanzati (come operato peraltro anche dai teorici della modernizzazione); la generale carenza di analisi storico-comparative e di verifiche quantitative differenziate; l'incapacità di formulare ipotesi in grado di giustificare le cause degli insuccessi di paesi che hanno seguito le strategie suggerite secondo l'approccio strutturalista ed, in contrapposizione, le cause del successo di paesi variamente orientati al mercato internazionale.

³³ A.O. HIRSCHMAN, *La confessione di un dissenziente*, ed. it., in *Idem, Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, op. cit., p. 222.

³⁴ Cfr.: A.O. HIRSCHMAN, op. ult. cit., p. 224.

³⁵ A.O. HIRSCHMAN, op. ult. cit., p. 223.

³⁶ Nel 1964, in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD), nacque il Gruppo dei 77. Esso non solo riunì tutti i Paesi in via di sviluppo (perlomeno quelli allora riconosciuti tali) africani, asiatici e latino-americani, ma costituì anche lo strumento principale del Terzo Mondo attraverso cui si prospettavano organicamente le richieste più impellenti in campo economico.

³⁷ La Banca Mondiale non si spinge sino al punto di richiedere severe politiche di redistribuzione, limitandosi a porre l'enfasi sulla redistribuzione dei soli «incrementi» di reddito. Al riorientamento teorico non corrispondono pertanto incisivi mutamenti né sulla distribuzione geografica dell'aiuto, né in quella settoriale. Dal primo punto di vista, se aumenta il flusso di aiuti diretti in Africa sub-sahariana, questo non corrisponde solo al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, ma risulta soprattutto espressione di interessi politici e strategici. Per quanto concerne la distribuzione settoriale, limitate sono le risorse per i progetti industriali su larga scala, poiché l'aiuto DAC si concentra invece nel settore delle infrastrutture economiche e sociali e nell'aiuto non di progetto, cioè gli interventi di sostegno alla bilancia dei pagamenti dei Pvs ed i trasferimenti non legati a specifici progetti. Sul punto: P. ISERNIA, op. cit., p. 53 e ss.

³⁸ In posizione assai critica sull'efficacia dell'aiuto sono in particolare: P.T. BAUER, *Dissent on Development*, London, 1972; *Idem, Equality, the Third World and Economic Delusion*, London, 1981; R.C. RIDDEL, *Foreign Aid Reconsidered*, London, 1987.

³⁹ G.A. CORNIA - R. JOLLY - F. STEWART, *Per un aggiustamento dal volto umano*, ed. it., Milano, 1989; M. CHOSSUDOVSKY, *La globalizzazione della povertà*, Torino, 1994.

⁴⁰ In estrema sintesi, dal punto di vista economico, lo sviluppo è crescita che si accompagna a cambiamento strutturale, e risulta caratterizzato dai seguenti fatti:

- Esistono enormi differenze tra i redditi pro-capite dei paesi. I redditi pro-capite delle economie più povere sono meno del 5% di quelli dei paesi più ricchi.
- I tassi di crescita economica sono sostanzialmente diversi fra i paesi.
- I tassi di crescita non sono necessariamente costanti nel tempo.
- La posizione di un paese nella distribuzione mondiale del reddito pro-capite non è immutabile. I paesi possono passare dall'essere poveri all'essere ricchi, e viceversa.
- La crescita dell'output e quella nel volume degli scambi commerciali internazionali sono strettamente interconnessi.
- Sia i lavoratori *skilled* che quelli *unskilled* tendono a migrare dai paesi e dalle aree povere verso quelle ricche.

Tutta la teoria economica degli ultimi decenni, come si è visto, è attraversata dal dibattito avente per oggetto la più corretta definizione di sviluppo e gli «stylized facts» che lo caratterizzano: H. CHENERY and T.N. SRINIVASAN, op. cit.; J. BEHRMAN and T.N. SRINIVASAN, op. cit. Interessante, in quanto continuamente riferita alle esperienze effettive, è la ricostruzione di: UNDP, *Human Development Report*, New York, varie annate.

⁴¹ Si tenga presente che tanto la definizione di sviluppo umano, quanto quella di sviluppo sostenibile sono state oggetto di radicali critiche, non prive di interessanti profili. Così, ad esempio, nell'analisi di Rist, la «credenza nello sviluppo» viene equiparata ad una credenza religiosa, nella quale però lo sviluppo è solo un mito o un

tratto costitutivo dell'immaginario occidentale. Secondo questa impostazione, lo sviluppo è stato «inventato» per precisi fini politici ed economici dall'Occidente (con la dottrina Truman), ed il sottosviluppo risulterebbe così una nuova visione del mondo funzionale alle stesse finalità. I concetti più recenti di sviluppo umano e di sviluppo sostenibile costituirebbero poi la riabilitazione di una nozione a lungo screditata, attraverso il conferimento di un «supplemento d'anima», ovvero un misto di realismo e buoni sentimenti. Tali analisi, sulla cui natura influisce il retaggio di alcune teorie già considerate, hanno un duplice merito: da un lato, possono rappresentare una interessante antropologia critica della modernità; dall'altro, assumono un forte ruolo di stimolo al dibattito in corso. Esse, infatti, pongono una questione fondamentale: se lo sviluppo umano e sostenibile costituisca solo esercizio di retorica dello sviluppo, non offrendo alcun paradigma o modello operativo per le politiche effettive e costituendo solo una bandiera (più o meno consapevole) destinata a coprire interessi economici e politici. Cfr.: G. RIST, *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, 1997.

⁴² Sul punto: G. JACOANGELI, *Cooperazione internazionale e sviluppo sostenibile*, in *Politica Internazionale*, n. 3-4/1996.

⁴³ A.K. SEN, *Poverty and Famines*, Oxford, 1981; *Idem, La libertà individuale come impegno sociale*, in AA.VV., *La dimensione etica nelle società contemporanee*, Torino, 1990; *Idem, La disuguaglianza*, Bologna, 1994; *Idem, Lo sviluppo è libertà*, ed. it., Milano, 2000.

⁴⁴ Giova ricordare che il grande dibattito che ha investito il diritto, la filosofia politica e l'economia negli ultimi decenni ha per oggetto proprio lo spazio dell'eguaglianza. Pur concordando sul fatto che la democrazia moderna debba avere carattere «emancipante», è ancora un nodo irrisolto la garanzia effettiva dei diritti e delle situazioni soggettive che si ritiene formino un patrimonio universale, inalienabile ed eguale per tutti gli individui. La conduzione delle politiche solidaristiche, sia con la modulazione del welfare che con l'aiuto ai Pvs, implica l'innescio del conflitto tra diverse concezioni dell'eguaglianza e, in particolare, tra l'eguaglianza formale e quella sostanziale. Sull'argomento, oltre ai fondamentali contributi di Sen e di Rawls, cfr. anche: R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982; *Idem, Questioni di principio*, Milano, 1990. Per un'analisi che focalizza la problematica con riferimento, in particolare, all'esperienza italiana e statunitense, sia consentito rinviare a: G. ANTONELLI, *La giurisprudenza italiana e statunitense sul principio di solidarietà*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 125-126, 1999.

⁴⁵ A.K. SEN, *La disuguaglianza*, op. cit., p. 155 e ss.

⁴⁶ P. BARDHAN, *Symposium on Democracy and Development*, *Journal of Economic Perspectives* 7 (1993), p. 46.

⁴⁷ J. BHAGWATI, op. cit., p. 204.

⁴⁸ Un'analisi delle principali teorie favorevoli e contrarie al connubio fra democrazia e sviluppo è compiuta da: A. PRZEWORSKY and F. LIMONGI, *Political Regimes and Economic Growth*, *Journal of Economic Perspectives* (1993), p. 52 e ss.; S. ERSSON and J.E. LANE, *Democracy and Development: a Statistical Exploration*, in A. LEFTWICH (ed.), *Democracy and Development*, Cambridge, 1996, p. 47 e ss.

⁴⁹ È evidente che tali ipotesi discendono direttamente da modelli di crescita economica del tipo di Harrod-Domar, i quali, in questo senso, sarebbero di per sé caratterizzati dalla *cruel choice* fra sviluppo e processi democratici: A. KOHLI, *Democracy and Development*, in J.P. LEWIS and V. KALLAB (eds.) *Developmental Strategies Reconsidered*, New Brunswick, 1986, p. 156.

⁵⁰ M. OLSON, *Dictatorship, Democracy and Development*, *American Political Science Review* 87 (1993), p. 572 e s.; A. PRZEWORSKY and F. LIMONGI, op. cit., p. 57 e ss.

⁵¹ Un ulteriore elemento che aggrava la complessità della questione relativa alla relazione fra regime politico e sviluppo è costituito dalla «incertezza», intesa come variabile anch'essa significativa nell'orientare le preferenze dei soggetti rispetto all'assetto istituzionale. La libertà può infatti considerarsi elemento fondamentale della funzione di utilità dei cittadini e, pertanto, ciò potrebbe rappresentare un vantaggio per la forma democratica. Tuttavia, essendo gli agenti economici «risk-averse» (in particolare gli investitori) e tenuto conto delle tipiche instabilità dei processi democratici, un regime autoritario potrebbe ridurre sensibilmente l'alea e soddisfare i bisogni di certezza. Cfr.: J.E. ROEMER, *On the Relationship between Economic Development and Political Democracy*, in A.K. BAGCHI (ed.), *Democracy and Development*, New York, 1995, p. 28 e ss.

⁵² Nella nostra analisi sono stati considerati i contributi di G.W. DICK, *Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development*, *Journal of Political Economy* 82 (1974): 817-827; E. WEEDE, *The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis*, *Kyklos* 36 (1983): 21-39; Idem, *The Impact of Democracy or Repressiveness on the Quality of Life, Income Distribution and Economic Growth Rates*, *International Sociology* 8 (1993): 177-195; G.W. SCULLY, *The Institutional Framework and Economic Development*, *Journal of Political Economy* 96 (1988): 652-662; K.B. GRIER and G. TULLOCK, *An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth*, *Journal of Monetary Economics* 24 (1989): 259-276; J.E. ROEMER, *op. cit.*, pp. 28-55; A. KOHLI, *op. cit.*, pp. 153-181; S. ERSSON and J.E. LANE, *op. cit.*, pp. 45-73.

⁵³ K.B. GRIER and G. TULLOCK, *op. cit.*

⁵⁴ G.W. SCULLY, *op. cit.*

⁵⁵ A. KOHLI, *op. cit.*, p. 160 e ss. Per l'Autore diventa fondamentale (anche per una soddisfacente crescita economica) rimuovere gli ostacoli strutturali alla democrazia presenti nel Terzo mondo.

⁵⁶ J.E. STIGLITZ, *Alternative Tactics and Strategies for Economic Development*, in A.K. DUTT and K.P. JAMESON (eds.), *New Directions in Development Economics*, Aldershot, 1992, p. 76. La complementarietà delle libertà democratiche e dello sviluppo nel lungo periodo appare peraltro evidente quando si tiene conto della temporaneità dei regimi autoritari ritenuti necessari per assicurare il decollo economico (ovvero nelle prime fasi dello sviluppo). Stiglitz ritiene non solo che le tensioni fra autoritarismo e successo economico diventano forti nelle fasi finali di un processo di sviluppo, ma anche che l'esperienza storica non offre comunque un supporto all'utilità di un regime totalitario.

⁵⁷ S. ERSSON and J.E. LANE, *op. cit.*; A. KOHLI, *op. cit.*; E. WEEDE, 1993, *op. cit.*

⁵⁸ WORLD BANK, *World Development Report 1991*, Washington, 1991, p. 49 e s., 132 e ss.; UNDP, *Human Development Report 1991*, New York, 1991, p. 18 e ss., secondo cui «human development is incomplete without human freedom».

⁵⁹ Sul tema cfr.: F. VOLPI, *op. cit.*; B. JOSSA, *op. cit.*; M. TODARO, *op. cit.*

⁶⁰ Significativa è, in proposito, l'esperienza delle Tigri asiatiche, ovvero quei Paesi dell'Estremo Oriente che hanno conosciuto un forte sviluppo grazie anche ad accorte strategie di apertura al mercato internazionale che hanno però considerato ogni fattore politico, sociale ed economico rilevante, risultando così parti fondamentali di più estese politiche di sviluppo. Sul punto: UNDP, *Rapporto 1999 su Lo sviluppo umano*, 10 La globalizzazione, ed. it., Torino, p. 104 e ss.

⁶¹ In particolare, cfr.: UNDP, *Rapporto 1999*, *op. cit.*; UNCTAD, *Trade and Development Report*, New York and Geneva, varie annate.

⁶² Come osserva G. CALCHI NOVATI, la formula *trade not aid*, con cui si vorrebbe negare l'attualità e l'efficacia dei programmi di cooperazione, perde infatti il proprio

significato polemico «se nel distico, al posto dell'aiuto, si introduce il termine *cooperazione* nella sua accezione più ampia, a cui non è certo estranea una quota di mercato»: 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. 41.

⁶³ «Time to roll out a new model», afferma *The Economist*, March 1st 1997, evidenziando i caratteri principali dell'evoluzione dei programmi di sviluppo negli ultimi decenni, nonché la necessità che le nuove strategie comprendano la questione istituzionale e la riforma delle dinamiche politiche e sociali nei Pvs. Sulla rivisitazione critica delle politiche di aiuto, vedi il contributo della Banca Mondiale: WORLD BANK, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, Washington, 1998.

⁶⁴ Tra gli esempi più significativi di controlli sui capitali a breve termine si ricordi il Cile che, dopo la crisi del 1982-83 e la forte instabilità provocata dagli afflussi di capitale estero nei primi anni '90, ha tentato di risolvere il conflitto tra politica monetaria, competitività e bilancia dei pagamenti imponendo severi controlli e forti limitazioni ai flussi finanziari (ad esempio, istituendo l'obbligo di una riserva non remunerata per un tempo predefinito). Prescindendo dalla valutazione sull'efficacia delle misure adottate, su cui non concordano gli analisti, l'esempio cileno è comunque indicativo della necessità di controlli diretti volti a modificare il volume e la composizione dei flussi di capitale, al fine di evitare crisi dalle conseguenze nefaste.

⁶⁵ Tra i movimenti di capitale, la voce più significativa è rappresentata dagli investimenti diretti esteri (FDI o IDE) poiché garantiscono al paese beneficiario dell'investimento produttivo, oltre all'afflusso di risorse finanziarie, anche il trasferimento di *know-how* tecnologico ed imprenditoriale, ovvero alcuni tra i fattori determinanti per la promozione dello sviluppo economico. Dal 1987 al 1996, lo stock complessivo di investimenti diretti si è più che triplicato passando da circa 1.000 miliardi di \$ a 3.200, con una tasso di crescita dal 1995 al 1996 di circa il 10%. Al boom dei flussi totali di investimenti diretti non corrisponde però una distribuzione geografica equilibrata. Infatti, nel 1996, i paesi industrializzati (da cui proviene circa l'85% del totale mondiale) hanno assorbito il 60% dei flussi in entrata (in particolare, il 90% dei quali si è diretto verso UE, Stati Uniti e Giappone). Per quanto concerne i Pvs, i flussi di investimenti diretti ad essi relativi (circa il 37% del totale mondiale) sono notevolmente cresciuti (oltre il 30% nel periodo 1995-96), ma rimangono fortemente concentrati: il 65% del totale ai Pvs si è infatti diretto nei Paesi del Sud-Est asiatico, il 26.6% in America Latina, appena il 4.6% all'Africa.

⁶⁶ Sul punto, cfr. i rapporti annuali UNDP con riferimento all'indice aggregato di sviluppo umano (HDI) e ai dati specifici relativi al *well-being* degli individui (speranza di vita, istruzione, sanità di base, indici di povertà, indici di genere).

⁶⁷ A. GRAMIGNOLA, *Cooperazione allo sviluppo: un modello da cambiare?*, in *Politica Internazionale*, n. 3/1997.

⁶⁸ Le «scelte tragiche» implicano, in relazione a risorse e beni scarsi, due tipi di decisione: da un lato, quale quantità, entro i limiti della naturale scarsità, deve essere prodotta (decisione di primo grado), dall'altro, chi invece ne dovrà beneficiare (decisione di secondo grado). Sul rapporto tra valori fondamentali e «scelte tragiche» vedi più diffusamente: G. CALABRESI - P. BOBBIT, *Scelte tragiche*, Milano, 1986.

⁶⁹ R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, Roma-Bari, 1995, p. 14.