

3. Tipologie e strumenti di cooperazione

3.1 Introduzione: la cooperazione fra società civile e processi politici

La cooperazione allo sviluppo, intesa come processo strutturale che coinvolge ogni aspetto del rapporto fra Nord e Sud del mondo, ha subito una evoluzione profonda nel volgere di qualche decennio. La ricostruzione delle sue tendenze storico-politiche e teoriche evidenzia, infatti, la generale crescita della complessità istituzionale, il progressivo arricchimento dei contenuti, nonché la diversificazione degli attori coinvolti nel fenomeno.

Tra gli anni '50 e l'ultimo decennio, è aumentata l'interdipendenza all'interno del settore della cooperazione internazionale, ma anche tra questo ed altri ambiti d'intervento pubblico e privato: le principali Organizzazioni internazionali che si occupano di sviluppo hanno moltiplicato e diversificato i propri interventi; sono aumentate le istituzioni inter-governative (come le banche di sviluppo e gli organismi di rappresentanza) impegnate in questo ambito; è cresciuto il numero dei *donors* e, infine, anche il settore privato è stato caratterizzato dalla moltiplicazione e diversificazione degli interventi, sia di natura economico-finanziaria, che di tipo solidaristico. Si profila, pertanto, una natura multidimensionale dello sviluppo, che conferma i caratteri di complessità del fenomeno emersi già nel dopoguerra.

La cooperazione internazionale nasce infatti dal bisogno fondamentale dell'umanità di vivere in pace e di promuovere il benessere, configurandosi come strumento essenziale per la costruzione di nuove relazioni politico-economiche tra gli Stati. Anche il concetto di sviluppo, limitato inizialmente al solo significato economico, si è esteso fino a comprendere fattori politici, sociali

culturali ed etici, ed ha condotto, in corrispondenza, alla diversificazione delle modalità d'assistenza e d'aiuto.

Questa evoluzione, che ha aperto il vivace dibattito sui caratteri e sulle reali funzioni della cooperazione, tende così a configurare un processo che si sviluppa tra società civile e dinamiche politiche, modellato e condizionato da aspirazioni ed utilità, da passioni ed interessi. Con ciò non si vuole contrapporre la dimensione politica della cooperazione a quella etico-sociale, considerando la prima come responsabile delle relazioni Nord-Sud che creano ingiustizia e disuguaglianza, ma si vuole rilevare la complessità dei suoi caratteri e la poliedrica funzionalità. Al contrario, bisogna affermare che la dimensione politica costituisce un imprescindibile carattere della cooperazione, in quanto, interagendo con le aspirazioni etiche e sociali, sostanzia i suoi contenuti e ne modella le strategie effettive.

I problemi principali nascono, d'altra parte, dalla connessione della cooperazione allo sviluppo con la politica estera, della quale la prima costituirebbe uno strumento indispensabile. Se la politica estera, nella sua definizione più semplice, rappresenta il processo volto alla tutela e promozione dell'interesse nazionale attraverso relazioni instaurate con i paesi terzi, allora essa orienta in modo funzionale la stessa cooperazione. Ciò non assume necessariamente un significato negativo, in quanto la tutela e promozione dell'interesse nazionale richiede relazioni pacifiche cui la cooperazione può contribuire in modo determinante.

Una più netta distinzione dovrebbe invece sussistere tra la politica estera economica (la cosiddetta *cooperazione economica internazionale*) e la politica di cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, anche in quest'ambito, alla distinzione non corrisponde necessariamente una contraddizione tra i due fenomeni. Così, se la politica estera economica dei paesi sviluppati tende a promuovere gli interessi commerciali nazionali attraverso l'incentivazione delle esportazioni, la cooperazione allo sviluppo, contribuendo all'aumento del reddito dei paesi meno sviluppati, può essere determinante per accrescere la loro domanda di prodotti provenienti dai paesi esportatori. Questa relazione funzionale, che certamente non definisce un obiettivo specifico della cooperazione, è però politicamente rilevante. Infatti, il consenso alle politiche di cooperazione, che implicano trasferimenti di risorse attraverso il prelievo fiscale, può trovare fondamento non solo nei motivi solida-

ristici, ma anche nella percezione che lo sviluppo dei paesi più poveri presenta, nel medio e lungo periodo, vantaggi politici (pace e stabilità) ed economici (espansione dei mercati) anche per i paesi sviluppati.¹

Considerato che nei rapporti tra politica estera e politica di cooperazione esistono comunque ineludibili nessi funzionali, il superamento della ristretta visione strumentale può forse essere compiuto se, della prima, si modifica l'obiettivo generale e lo spazio d'azione. Qualora, infatti, la politica estera si aprisse ad una visione più estesa del sistema internazionale, in un'ottica di costruzione della cittadinanza globale, potrebbe allora trovare nella cooperazione, più che uno strumento, un obiettivo sostanziale ed una fondamentale funzione di integrazione.

Posta una definizione della cooperazione come processo comunque «politico», le due dimensioni attraversate dal fenomeno, l'una politica l'altra etico-sociale, hanno portato, sul piano storico, alla genesi di due tipologie: la cooperazione governativa e quella non-governativa. La distinzione viene generalmente operata in relazione agli attori, ai caratteri ed alle modalità di intervento nonché, soprattutto, sulla base dei diversi contenuti e presupposti.

In prima approssimazione, la cooperazione governativa si configura come un sistema di interventi intrapresi da un governo, sulla base di specifici orientamenti e priorità politiche che trovano riscontro in specifici accordi, volti a contribuire allo sviluppo del paese beneficiario. Rimandando ad un approfondimento successivo l'analisi degli assetti operativi, appare ora utile evidenziare tanto la natura strettamente pubblica dell'azione, quanto i suoi fondamenti. Gli interventi, infatti, sono promossi direttamente dal governo, che ne diviene responsabile e garante, anche se l'attuazione concreta può essere affidata ad istituzioni preposte (come nella cooperazione multilaterale) o a soggetti privati (ad esempio, per la realizzazione di infrastrutture nei Pvs).

Gli aiuti allo sviluppo, nel caso della cooperazione governativa, sono inoltre funzionali a finalità di carattere politico, relazione che trova espressione nella formulazione di specifici criteri o priorità di distribuzione delle risorse stanziare e nel considerare la cooperazione come parte della politica estera e delle relazioni internazionali del *donor*. Tale funzionalità non deve stupire, se si tiene conto della definizione di cooperazione come processo

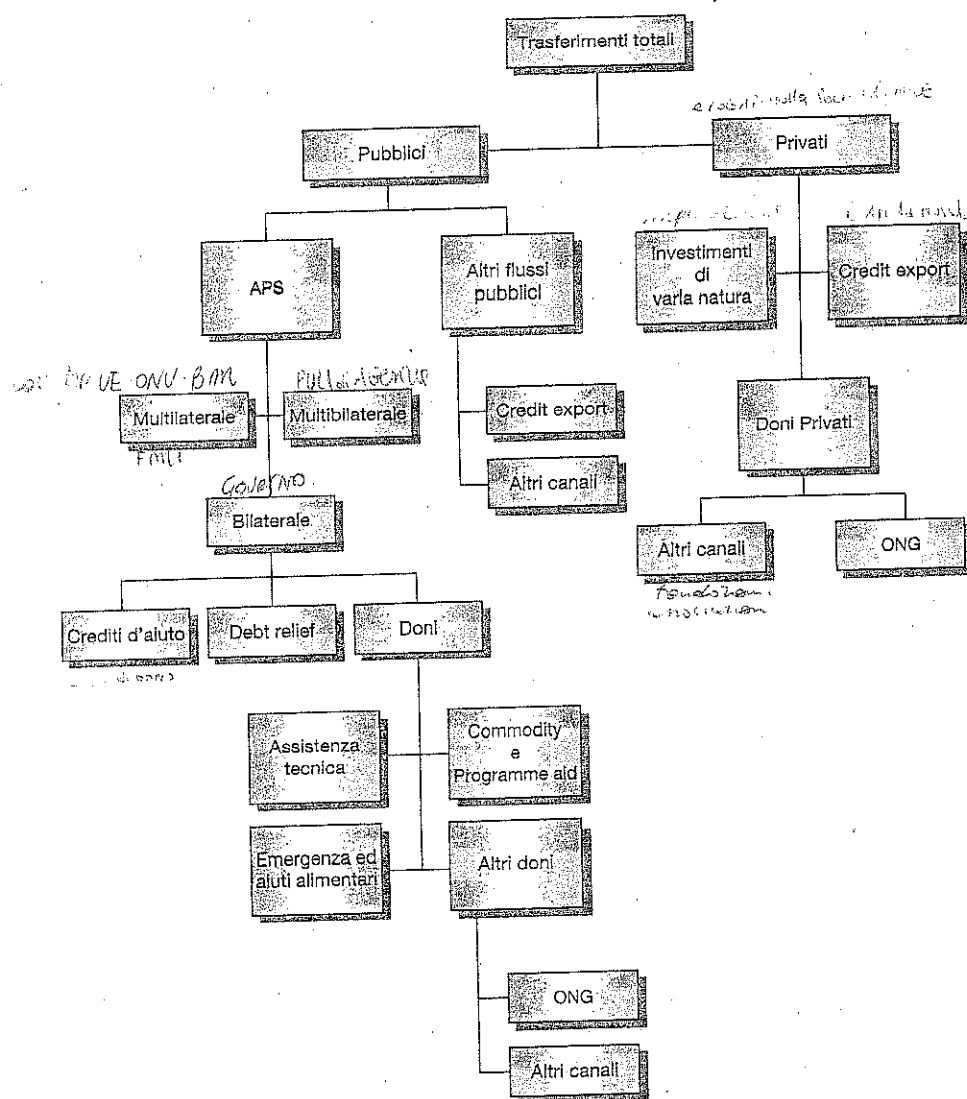
politico complesso e della sua evoluzione, né d'altra parte deve necessariamente essere concepita in senso egoistico o di tornaconto strategico ed economico. Ciò significa, più semplicemente, che non è concepibile una politica di cooperazione pubblica in contrasto con gli orientamenti generali della politica estera e con l'assetto delle relazioni internazionali.²

La cooperazione non-governativa comprende la vasta serie di interventi condotti a fini di solidarietà internazionale da soggetti privati senza fini di lucro e si differenzia da quella pubblica in quanto trova fondamento nella dimensione etico-sociale dell'azione cooperativa, risultando così autonoma e slegata da direttive e priorità politiche particolari. Per società civile, considerata come fonte e alimento della cooperazione non-governativa, si intende l'insieme delle istituzioni sociali sovralfamiliari e non statali che riuniscono individui in vista di un'azione coordinata e ne esprimono le opinioni e gli interessi particolari. Queste formazioni sociali dovrebbero essere autonome ed indipendenti rispetto al potere statale, evitando di costituirne una «cinghia di trasmissione» rispetto alla comunità. Le istituzioni della società civile assolvono quindi ad una fondamentale funzione di controllo sociale dell'azione statale e comprendono le associazioni e corporazioni, le Chiese, i sindacati e le formazioni politiche, le municipalità e le Autonomie locali (*self-government*) e, più in generale, le espressioni dell'opinione pubblica.

Poste queste definizioni di cooperazione non-governativa e di società civile, ciò non significa che questo tipo di cooperazione non assuma valenza politica e che non abbia stretti collegamenti con il sistema pubblico di assistenza allo sviluppo. Al contrario, la crescita del coinvolgimento e della partecipazione alla vita sociale e civile nel Nord e nel Sud del mondo segna lo spazio di nascita e l'obiettivo fondamentale di questo tipo di cooperazione, che in ogni paese (pur con intensità e forme diverse) interagisce, spesso positivamente, con la struttura pubblica.

Un primo quadro generale dei due tipi di cooperazione e dei reciproci legami può essere offerto attraverso la rilevazione dei flussi di risorse ai Pvs. Come evidenzia il Diagr. 3.1, i soggetti privati impegnati nella solidarietà internazionale (in particolare le Organizzazioni non governative, ONG) rappresentano in genere dei canali privilegiati per l'investimento a fini di sviluppo delle risorse pubbliche e private destinate all'aiuto.

Diagramma 3.1 Tipologia trasferimenti da un paese donor a PVS



Prima di approfondire i caratteri specifici dei due tipi di cooperazione, appare opportuno delineare le influenze dell'evoluzione del contesto storico-politico sulla loro configurazione. Fino agli anni Ottanta, a fronte dei limitati investimenti privati, gli interventi condotti dai governi e dalle organizzazioni solidaristiche del centro per lo sviluppo delle aree periferiche costituivano le parti fondamentali del rapporto Nord-Sud. Negli anni Novanta, la fine del bipolarismo Est-Ovest ha sostanzialmente modificato il sistema delle relazioni internazionali, favorendone una articolazione diversa con il maggior peso di alcuni nuovi Paesi, ed ha stimolato le varie entità nazionali a ricercare nuove forme di cooperazione basate su interessi comuni ed orientate sul piano politico ed economico alla regionalizzazione.

Dal punto di vista socio-economico, la rapida crescita dei flussi di investimento e del commercio internazionale, la progressiva prevalenza delle politiche di libero mercato ed armonizzazione delle regole in materia di scambi (in particolare, con gli accordi dell'Uruguay Round e l'istituzione del WTO nel 1995), nonché la costante crescita dell'economia finanziaria e dei servizi, hanno modificato il contesto nel quale la cooperazione oggi opera e ne condizionano la funzionalità.

In presenza di nodi irrisolti (crescita della povertà e delle disuguaglianze, pressioni demografiche ed ambientali, disoccupazione crescente), la cooperazione allo sviluppo sta infatti subendo una triplice trasformazione: geografica, tassonomica e strumentale. Sotto il profilo geografico, i maggiori attori dell'assistenza allo sviluppo (Banca Mondiale, agenzie governative bilaterali e così via) intervengono ormai anche in paesi tradizionalmente non riconosciuti come Pvs quali, ad esempio, gli Stati scaturiti dall'implosione del sistema del socialismo reale nell'Est europeo. La trasformazione è anche tassonomica, in quanto la categoria dei Pvs comprende ormai situazioni assai differenziate per quanto concerne le relative strutture politiche, economiche e sociali. Infine, in corrispondenza della diversificazione dei beneficiari, anche i criteri d'intervento e gli strumenti finanziari della cooperazione sono stati fortemente differenziati.

Per quanto concerne la duplice articolazione (in cooperazione governativa e non), l'insieme delle tendenze delineate stenta ad offrire un nuovo e compiuto assetto. Da una parte, evidenziando l'evoluzione economica internazionale ed il ruolo assunto dai

flussi privati, vengono rilevati un crescente disinteresse dell'opinione pubblica ed un costante disimpegno delle Istituzioni politiche nei confronti dell'assistenza allo sviluppo (significativo, in che nei confronti dell'assistenza allo sviluppo (significativo, in proposito, è il caso italiano negli anni Novanta). Questa assumerebbe oramai un ruolo del tutto marginale, tranne che in quelle esplosioni emotive e politicamente sfruttabili registrate nelle ricorrenti emergenze per catastrofi naturali o per lo scoppio di conflitti, specialmente quando sopravvengono in aree limitrofe ai *donors* (ad esempio, la regione dei Balcani) o nevralgiche per l'esistenza di certi interessi (come il Medio Oriente).

Secondo un'altra prospettiva, è oggi difficile trovare una collocazione ben definita per la cooperazione governativa e quella non-governativa, che stentano a trovare nuove forme di integrazione, anche perché progressivamente si sta modificando (ma non riducendosi in senso assoluto) la coscienza sociale su queste problematiche.

Il maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle dinamiche politiche ed economiche interne esige una migliore informazione anche in relazione a quelle esterne e, nello specifico, con riferimento tanto al volume quanto alla qualità dell'aiuto prestato. Queste tendenze non rileverebbero quindi un calo assoluto del sostegno dell'opinione pubblica, la quale appare invece più sensibile e recettiva alle informazioni mediatriche e del mercato ma, per questo, anche più esposta a repentine involuzioni qualora l'informazione non sia completa e corretta. Significativa è al riguardo l'esperienza italiana, che ha conosciuto una forte crescita delle risorse pubbliche e private destinate alla cooperazione internazionale fino agli inizi degli anni Novanta, anche in controtendenza rispetto all'andamento degli altri Paesi del DAC. Con lo scoppio di *tangentopoli*, che ha coinvolto anche il sistema della nostra cooperazione (in particolare quella governativa), le risorse stanziolate dal governo e, in parte, anche quelle provenienti dagli altri donatori sono calate. Al ristagno degli stanziamenti pubblici era tuttavia corrisposta, dal 1994-95 e con accelerazioni negli anni delle crisi internazionali (guerra dei Grandi Laghi in Africa, Uragano Mitch in Centro-America, crisi albanese e kosovara), una ripresa delle donazioni private, il cui trend è stato di nuovo condizionato negativamente dagli scandali nella gestione degli aiuti. Come si può notare, le tendenze sono modellate da fattori contingenti, straordinari ed emotivi, ma certamente anche da

flussi d'informazione che, nel nostro Paese, non hanno mai offerto un quadro esaustivo delle vicende e, più in generale, dei caratteri della cooperazione allo sviluppo.

3.2 La cooperazione governativa

In prima approssimazione, il concetto di aiuto pubblico allo sviluppo³ comprenderebbe qualunque trasferimento unilaterale di risorse finanziarie, oppure in forma di assistenza tecnica, altri servizi o anche in beni, compiuto senza alcuna aspettativa di ritorno da un governo o da un organo pubblico di un Paese sviluppato a favore di Pvs. In questo senso, l'aiuto si configurerebbe come una donazione strettamente gratuita, in quanto esclude qualunque transazione o atto sinallagmatico, e dovrebbe implicare una perdita secca (cioè un costo netto) per il *donor*.

Tuttavia, l'assistenza pubblica allo sviluppo non definisce né dal punto di vista teorico, né nel proprio effettivo assetto, interventi esclusivamente gratuiti. Sotto il profilo analitico, l'aiuto, per quanto unilaterale, può produrre dei ritorni al donatore grazie alle reazioni del beneficiario che, al ricevimento o nell'aspettativa del dono, crea le condizioni più favorevoli per una proficua relazione reciproca. In tal caso, troverebbero compimento forme di condizionamento nei confronti del destinatario. A prescindere dalle intenzioni esplicite o implicite del *donor*, bisogna comunque rilevare che l'aiuto costituirebbe un costo o una perdita secca per i Paesi sviluppati soltanto nell'ipotesi in cui le capacità produttive degli stessi siano effettivamente utilizzate appieno. Dal momento che la realtà produttiva è invece caratterizzata dalla presenza di risorse non utilizzate, l'aiuto costituisce allora un utile strumento per il pieno impiego di tutti i fattori. A titolo esemplificativo si può considerare il fenomeno del trasferimento ai Pvs delle eccedenze agricole europee sotto forma di aiuti alimentari (ed i conseguenziali ritorni in termini di livello dei prezzi dei prodotti e di politiche agricole comunitarie), oppure l'ipotesi di imprese in difficoltà nel paese donatore alle quali viene offerta l'opportunità di effettuare lavori nei Pvs.

Dal punto di vista teorico, per superare queste difficoltà, si preferisce definire l'assistenza pubblica in modo funzionale rispetto agli obiettivi, ovvero considerando come interventi di coo-

perazione i trasferimenti di risorse diretti a promuovere lo sviluppo. Anche in questo caso però sorgono problemi interpretativi, poiché tale definizione può essere estesa fino a comprendere qualunque azione si ritenga utile per la promozione di ciò che si considera sviluppo.

L'identificazione funzionale dell'aiuto entra in conflitto con la fungibilità della sua natura. La teoria economica rileva infatti che, in quanto fungibile, l'aiuto potrebbe finire per finanziare non i progetti socio-economici più meritevoli, ma quelli politicamente più opportuni per i governi dei Pvs. Esso cioè contribuirebbe (anche senza la consapevolezza e l'intenzionalità del donatore) a liberare le risorse necessarie al soddisfacimento di interessi particolari, lasciando però insoddisfatti i bisogni fondamentali.

Come si può evincere dai caratteri delineati, la definizione di aiuto allo sviluppo può prestarsi a diverse interpretazioni, che tendono ad estenderne o ridurne l'estensione a secondo del tipo d'intervento. Secondo il DAC, l'assistenza pubblica allo sviluppo comprende i flussi ai Pvs ed alle istituzioni multilaterali provenienti dai governi statali e locali o dai loro organi esecutivi, che sono destinati alla promozione dello sviluppo e del benessere dei Pvs, aventi natura concessionale e contenenti un elemento dono di almeno il 25%.

Questa definizione ufficiale fonda pertanto l'aiuto su tre condizioni specifiche:

- a) la natura pubblica dell'ente di erogazione;
- b) l'obiettivo dello sviluppo e del benessere del destinatario;
- c) una componente intrinseca di dono pari ad almeno il 25% del volume dell'aiuto.

Questi presupposti discendono peraltro dall'evoluzione storica e teorica della cooperazione internazionale, poiché riflettono l'idea (keynesiana e riscontrabile *ab origine* nel Piano Marshall) di un intervento statale che integri i meccanismi del libero mercato, qualora quest'ultimo non riesca a soddisfare tutti i requisiti della crescita e dello sviluppo.

In base a queste condizioni, nell'assetto effettivo dell'assistenza pubblica ai Pvs possono essere compresi interventi non totalmente gratuiti, nel senso che il grado di liberalità, posto un

suo livello minimo (che tende genericamente ad individuare condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato), può variare in modo significativo. All'interno delle risorse che possono rientrare nella definizione ufficiale possono infatti essere compresi tre tipi di flussi:

- a) i doni *strictu sensu*, ovvero i trasferimenti in denaro o in natura per i quali non è richiesto alcun rimborso;
- b) l'assistenza tecnica, quando è diretta ad accrescere il livello delle conoscenze e l'efficienza nei Pvs;
- c) i crediti d'aiuto, che devono essere rimborsati nella valuta del donatore (e comunque in valuta forte) e, all'atto dell'obbligazione, abbiano una componente dono non inferiore al 25% ad un tasso di sconto del 10%.⁴

Rinviando, nell'ambito di quest'analisi, ad un successivo approfondimento i caratteri specifici di questi flussi e, in particolare, dei prestiti, appare opportuno rilevare che la componente dono degli aiuti pubblici (anche quando è pari al 100%, ovvero nell'ipotesi di gratuità) può essere compensata dalla previsione di vincoli e condizionalità a carico del ricevente, dando così origine agli aiuti «legati» o «vincolati» (*tied aid*). Per vincoli, in questo caso, si intendono non tanto le condizionalità politiche o democratiche (sebbene anch'esse possano celare interessi o preferenze), quanto piuttosto l'imposizione di condizioni contrattuali non direttamente determinanti il volume netto dell'aiuto, né specificatamente correlati all'obiettivo dello sviluppo. L'esempio più significativo, anche perché ha negativamente contraddistinto la cooperazione governativa italiana, è l'obbligo imposto ai governi dei Pvs, beneficiari di un finanziamento per la realizzazione di un qualche progetto come la costruzione di vie di comunicazione o di impianti produttivi, di appaltare i lavori o di acquistare beni e manutenzione presso imprese del paese donatore.

È evidente che questi vincoli riguardano soprattutto la cooperazione governativa bilaterale, dal momento che questa si fonda su accordi diretti fra il *donor* ed il destinatario dell'aiuto; tuttavia, anche l'assistenza multilaterale non è scevra da certi caratteri quando, ad esempio, i governi dei Paesi sviluppati subordinano i contributi elargiti alle Istituzioni multilaterali alla condizione di una propria maggiore rappresentatività nelle stesse o all'adozione

di certi provvedimenti aventi valenza politica. Così, ad esempio, nell'ipotesi della condizione imposta alla Banca Mondiale, al FMI, o ad altre Istituzioni ed Agenzie internazionali, di assumere personale del paese donatore in cambio di aumenti nel livello delle elargizioni ed, ancora, in tutti i casi di condizionamento esercitabile nei confronti delle stesse Istituzioni da parte di quei paesi che hanno l'obbligo di versare contributi di grande entità (ad esempio, gli Stati Uniti in sede ONU).

Pur ammettendo che l'aiuto bilaterale «legato» ha il vantaggio di essere più controllabile e, quindi, meno fungibile, bisogna rilevare che esso è stato sottoposto a critiche di ordine non solo etico, ma anche di tipo politico ed economico. Gli aiuti «vincolati» sono infatti considerati un indicatore delle pressioni e del condizionamento esercitati da certi settori commerciali nei confronti dei governi dei paesi *donor*. La protezione accordata alle *lobbies* imprenditoriali impegnate nell'export assume però natura anticoncorrenziale, produce l'aumento dei prezzi dei beni e servizi acquistati con i fondi della cooperazione, introduce inefficienza nelle economie coinvolte e, soprattutto, distorce la destinazione progettuale degli aiuti e dei finanziamenti commerciali (cioè quelli assicurati dal libero mercato).⁵ In questo senso, si può allora affermare che se può essere auspicabile che dagli interventi di cooperazione derivino vantaggi commerciali o diplomatici, questi devono però considerarsi come benefici ulteriori e non risultare determinanti nella pianificazione delle azioni.

Ritornando ai flussi che compongono l'assistenza pubblica allo sviluppo, bisogna rilevare gli ulteriori problemi relativi alla loro individuazione. Posto che il trasferimento delle risorse non costituisce una perdita netta per il *donor*, poiché i costi dell'aiuto sono normalmente compensati dal migliore utilizzo dei fattori produttivi e, quindi, dai minori costi affrontati per sostenere i prezzi dei prodotti o i redditi nel mercato interno, le ulteriori difficoltà si pongono in relazione alla differenziazione tra tipi di flussi.

La distinzione fra trasferimenti pubblici e privati e, all'interno dei primi, tra aiuti diversi a seconda della componente di liberalità, non appare nella realtà facilmente attuabile. Negli anni più recenti, non solo il collegamento tra flussi pubblici e privati è diventato sempre più stringente, come dimostrano gli accordi di *cofinancing*,⁶ ma gli stessi trasferimenti privati (con caratteri o meno di dono) tendono a rappresentare i flussi di maggiore en-

tità. Inoltre, esiste una vasta serie di interventi concessionali che sono costituiti da pacchetti di transazioni, comprendenti cioè in unica soluzione vari aiuti con diversa componente dono.

Per quanto attiene, infine, all'obiettivo dell'aiuto ed alla correlata condizione dell'esistenza di una componente concessionale, il DAC comprende nell'assistenza pubblica quei flussi, diretti alla promozione dello sviluppo dei Pvs, che prevedono condizioni più favorevoli di quelle di mercato. Tuttavia, questi presupposti pongono serie difficoltà: a) sul piano teorico, per la definizione del concetto di sviluppo; b) sul piano concreto, a causa della natura fungibile dell'aiuto;⁷ c) poiché vengono così esclusi tutti quegli interventi pubblici, certamente volti alla promozione dello sviluppo economico, ma a condizioni finanziarie di poco superiori rispetto a quelle ufficialmente previste.⁸

Prima di approfondire i criteri sottostanti ai trasferimenti pubblici di risorse, appare opportuno integrare i dati sull'APS finora presentati con quelli relativi alle più recenti tendenze negli aiuti.

Come può evincersi dalla Tab. 3.1, l'andamento dell'assistenza pubblica allo sviluppo negli ultimi anni è stato caratterizzato da un costante calo in termini sia nominali che reali, tanto da giungere, nel 1997, al livello più basso mai registrato. L'aumento registrato nel 1998, che pone fine al trend negativo (dal 1992 al 1997 l'APS si era infatti ridotto del 21% in termini reali, calando in rapporto al PNL dallo 0.33% allo 0.22%), appare peraltro dovuto a fattori contingenti, collegati al periodico rifinanziamento delle Banche e dei Fondi di sviluppo, piuttosto che ad una generalizzata volontà politica dei *donors* di aumentare gli stanziamenti.

Sebbene sia aumentata la consapevolezza relativa alle problematiche dello sviluppo, questi dati evidenziano chiaramente un comportamento incoerente da parte dei Paesi sviluppati rispetto

Tab. 3.1 Trend APS 1995-1998

Anni	APS in milioni di \$	APS/PNL
1995	58.9	0.27
1996	55.1	0.25
1997	48.3	0.22
1998	51.5	0.23

Fonti: OCSE, 1997; MAE-DGCS, 1999.

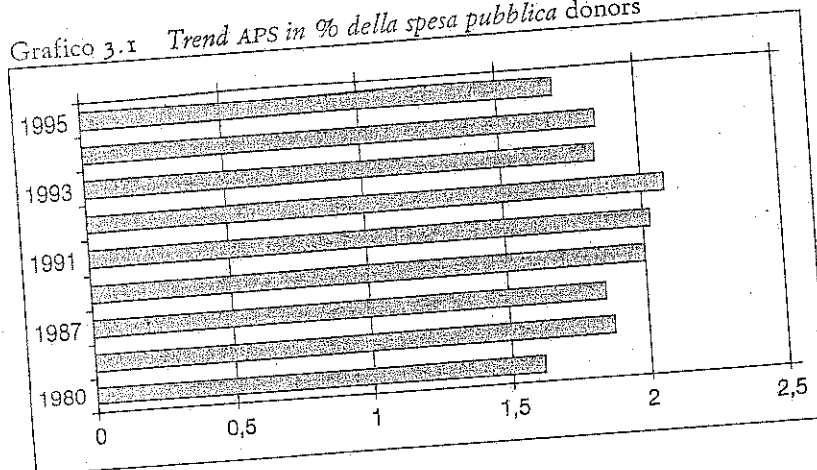
agli impegni assunti nelle sedi internazionali quali, in particolare, l'obiettivo di destinare lo 0.7% del PNL all'APS, l'*Iniziativa 20/20* e gli impegni assunti in *Shaping the 21st Century*.⁹ Pur ammettendo le priorità e le conseguenze delle politiche di *austerity* condotte in quasi tutti i Paesi del centro, non si può non ammettere che i fondi a fini di cooperazione costituiscono in genere la componente della spesa pubblica soggetta ai maggiori e costanti tagli (Graf. 3.1), non avendo conosciuto interventi né di miglioramento (in anni di costante anche se non sostenuta crescita economica), né di stabilizzazione.

Nell'ambito dei Paesi dell'OCSE si registrano anche segnali di una qualche inversione di tendenza: da una lato, Danimarca, Germania, Olanda, Norvegia e Svezia si confermano come i soli Paesi che hanno raggiunto o superato l'obiettivo dello 0.7% del PNL, dall'altro lato, 14 dei 21 Paesi membri del DAC hanno aumentato gli aiuti versati.

Ciò che risalta è comunque il contributo proporzionalmente inferiore (sebbene preponderante in volume assoluto) dei Paesi del G7 rispetto a quello offerto dai Paesi minori (con l'87% del PIL il G7 fornisce infatti il 74% degli aiuti, a fronte del 26% proveniente dai Paesi minori con il 13% di PIL totale).¹⁰

Per quanto riguarda le tendenze nella distribuzione degli aiuti, dai dati aggregati della Tab. 3.2 si potrebbe evincere un costante aumento dei trasferimenti destinati alle aree più biso-

Grafico 3.1 Trend APS in % della spesa pubblica donors



gnose come, ad esempio, all'Africa sub-sahariana che, in generale, raccoglie il maggior numero di paesi a basso reddito. Tuttavia, un'analisi più specifica della distribuzione geografica degli aiuti evidenzia risultati più controversi, confermati peraltro anche dal brusco declino registrato nella metà degli anni Novanta per la stessa Africa sub-sahariana. Bisogna infatti considerare che all'interno di stesse aree coesistono situazioni assai differenziate in termini sia di reddito pro-capite, che di sviluppo umano. Così, se dalle aggregazioni regionali si passa ai singoli paesi, dal 1960 al 1995 si nota una costante diminuzione delle risorse trasferite ai paesi a basso reddito (in cui, cioè, il reddito pro-capite è inferiore ai 675 dollari l'anno), passate dal 62% nel 1990, al 53% nel 1994 e ad appena la metà dell'APS complessivo nel 1995. Il calo delle risorse per lo sviluppo registrato nell'ultimo decennio, nonché la scelta dei *donors* di adottare politiche di concentrazione, hanno finito per penalizzare maggiormente i paesi più poveri sia dell'Africa sub-sahariana che dell'Asia meridionale.

La concentrazione e, più in generale, i mutamenti nella composizione geografica degli aiuti, possono costituire un utile spunto per approfondire i criteri che risultano determinanti nella cooperazione governativa allo sviluppo. I cambiamenti nella distribuzione possono discendere infatti sia dalle necessità del paese ricevente come per gli aumenti degli aiuti destinati ai Paesi colpiti da calamità naturali o attraversati da cruenti conflitti, cioè in tutte le ipotesi qualificabili come emergenze, sia dagli interessi del *donor*.

Tab. 3.2 Distribuzione regionale (in %) delle erogazioni APS provenienti dai Paesi DAC

Aree geografiche	1960-61	1970-71	1979-80	1984-85	1989-90	1995-96
Asia	44.9	47.1	30.5	31.9	31.0	34.2
Africa sub-sahariana	9	18.7	25.6	29	34.7	28.9
Nord-Africa e Medio Oriente	26.8	11.2	26.4	20.6	16.8	15.6
Americhe	9.9	16	10.8	14.3	12.8	13
Europa	9.3	2.8	3.5	1.2	1.9	3.9
Oceania		4.2	3.2	3	2.8	4.3

Fonte: OCSE; varie annate.

3.2.1 Criteri di allocazione e motivazioni dell'aiuto pubblico

In generale, l'analisi dei criteri di allocazione degli aiuti¹¹ si può articolare in due direzioni: da un lato, si verifica l'esistenza di criteri generali secondo i quali l'aiuto è distribuito fra i diversi riceventi mentre, dall'altro, si intende accertarne le motivazioni specifiche. In entrambi i casi risulta comunque essenziale misurare l'aiuto ricevuto da ciascun Paese in via di sviluppo, focalizzando le risorse ottenute da tutti i *donors*, ovvero quelle derivanti dal singolo donatore di cui si vogliono identificare i moventi.

Il primo tipo di analisi diparte in genere da un assunto: che l'aiuto si distribuisca secondo certi criteri di allocazione, individuabili nel principio del soddisfacimento dei bisogni, in quello di eguaglianza e di solidarietà. Qualora l'effettiva distribuzione delle risorse si discosti da questi presupposti si parla di distorsioni (*bias*) nell'allocazione dell'aiuto, verificate tramite analisi *cross-section* che mettono in relazione certe misure dell'assistenza allo sviluppo (APS/PNL, aiuto pro-capite, gli impegni, ecc.) con i parametri ritenuti più rappresentativi del paese destinatario (PNL pro-capite, popolazione, investimenti, variabili politiche, ecc.).

Per quanto attiene invece alle motivazioni,¹² è innanzitutto possibile offrire una classificazione delle spiegazioni dei flussi economici asimmetrici dai Paesi sviluppati ai Pvs:

- *Motivazione post-coloniale*, ovvero le influenze di natura storica o culturale verso una specifica area. Si tratta peraltro di una spiegazione obsoleta, in quanto i legami tra madrepatria ed ex colonie si sono in genere allentati, restando piuttosto forti solo nel caso della Francia e, in parte, della Gran Bretagna.
- *Motivazione geo-economica*, che collega cioè i flussi economici alla vicinanza territoriale, come nel caso dei rapporti Italia-Albania o USA-America centrale.
- *Motivazione politico-economica*, cioè le pressioni esercitate da uno Stato affinché un altro, anch'esso Paese sviluppato, instauri relazioni e offra aiuti a certi paesi con i quali il primo non intende avere rapporti per motivi politici o ideologici. Esempio significativo è il caso USA - Giappone - *rogue States* (cioè gli Stati considerati nemici attivi dell'ordine internazionale, come l'Iran, la Libia ed il Nicaragua sandinista), in cui

gli Stati Uniti assumono il ruolo di regista occulto delle politiche di cooperazione avviate da un altro *donor*.

- *Motivazione puramente economica*, che comprende tutti gli interessi a vario titolo legati all'approvvigionamento di risorse, all'estensione dei mercati di sbocco, al compimento di investimenti di varia natura.
- *Motivazione politico-internazionale*, dettata cioè dalla rilevanza strategica di certe aree per la loro collocazione geografica (ad esempio, i Paesi del Medio Oriente) oppure per l'esistenza di particolari condizioni interne o esterne (così l'Algeria per l'estremismo islamico e l'Egitto per le relazioni israeliano-palestinesi).

Posto che queste motivazioni nella realtà si intrecciano tra loro, è possibile definire, per quanto concerne specificatamente le motivazioni degli aiuti allo sviluppo, due modelli: l'uno «altruistico» (*recipient need model* o *aid regime*) e l'altro «egoistico» (*donor interest model*). L'analisi teorica è sul punto caratterizzata da posizioni contrapposte, che cercano di fondarsi su un'evidenza statistica certo significativa ma spesso inconcludente. Da un lato, si afferma che i modelli «egoistici», pur nella diversità di interessi e paesi (per cui si fa riferimento a mix di motivazioni «egoistiche»), spiegherebbero meglio i criteri di allocazione dell'aiuto da parte dei *donors*. Dall'altro, basandosi anche sul progressivo calo dell'aiuto bilaterale, del *tied aid* e delle motivazioni post-coloniali e strategiche, si individuano come moventi decisivi dei flussi di aiuti i fattori umanitari ed «altruistici», ridimensionando così la presunta influenza degli interessi politici ed economici, che vengono invece collegati ai flussi non concessionali.

Cercando di superare la contrapposizione fra i due modelli, risulta possibile compiere alcune osservazioni. Se bisogna ammettere che le motivazioni «altruistiche» si sono progressivamente consolidate nella coscienza sociale, traducendosi in parte anche in scelte politiche, appare comunque opportuno focalizzare una compresenza di fattori «egoistici» ed «altruistici», riscontrabile nelle strategie effettive di cooperazione. In questo senso, uno stesso paese (ad esempio l'Angola, il Mozambico o la Nigeria) può essere destinatario di un aiuto che trova, nel contempo, fondamenti umanitari (per le sue condizioni di povertà) e politico-economici (per la rilevanza strategica o economica dell'area). La

progressiva crescita ed istituzionalizzazione (nella cooperazione multilaterale) delle preoccupazioni umanitarie ha infatti accompagnato la prosecuzione delle prassi fondate sugli interessi dei *donors*, con la conseguenza che non è possibile quindi definire un univoco regime degli aiuti.¹³

Bisogna infine ricordare che questa evoluzione dell'assistenza pubblica allo sviluppo, caratterizzata appunto dalla crescita delle motivazioni «altruistiche» in corrispondenza del mantenimento di quelle «egoistiche», ha coinciso paradossalmente con la diminuzione netta dei volumi dell'aiuto.

3.2.2 La cooperazione bilaterale e multilaterale

La contrapposizione fra il modello «altruistico» e quello «egoistico» trova un riscontro, sotto il profilo delle politiche effettive di aiuto, nel potenziale conflitto tra la cooperazione bilaterale, essenzialmente fondata sulle motivazioni del donatore, e quella multilaterale, ispirata invece prevalentemente da fattori umanitari e dai bisogni dei Paesi in via di sviluppo. Vi sono infatti paesi che seguono maggiormente il primo criterio (USA, Gran Bretagna, Francia, Germania) ed altri, i *like-minded countries* (Norvegia, Svezia, Olanda, Danimarca, Canada) che, enfatizzando le motivazioni umanitarie, canalizzano una quota consistente degli aiuti nel multilaterale.

La cooperazione bilaterale e quella multilaterale hanno peraltro stessa natura poiché tanto i soggetti responsabili e garanti, quanto le risorse investite, sono pubbliche. Si deve però constatare che gli organismi internazionali godono non solo dei contributi elargiti dai vari governi, ma anche dei proventi del *fund raising*, entrando così in competizione (certo non paritaria per i diversi assetti e per le differenti opportunità di successo) con le ONG nella ricerca dei fondi. L'aiuto bilaterale trova fondamento nei rapporti diretti fra il paese donatore e quello beneficiario, che si esplicitano nella stipula di accordi di cooperazione, protocolli d'intesa o accordi misti, cioè relazioni di tipo politico-contrattuale fra i due governi, nelle quali si definiscono gli obiettivi di sviluppo comunemente individuati e vengono specificate le strategie e le risorse utili al loro perseguimento.

La cooperazione multilaterale, che trova espressione nell'opera delle Istituzioni ed Agenzie internazionali per lo sviluppo, si

fonda su presupposti storico-politici diversi, individuabili in generale nella volontà della comunità internazionale di mantenere la pace e promuovere lo sviluppo ed il benessere dei popoli, attraverso azioni comuni e concertate condotte da appositi organismi. La condivisione di orientamenti e finalità e la partecipazione alle Organizzazioni internazionali implica l'assunzione di specifici impegni non solo sul piano politico, ma anche su quello degli stanziamenti di risorse. I *donors* elargiscono infatti alle Istituzioni multilaterali, oltre ai contributi obbligatori calcolati sulla base di certi criteri (come, tra gli altri, il ruolo politico internazionale e la crescita economica), anche trasferimenti volontari dettati quindi da proprie scelte politiche.

Accanto all'assistenza multilaterale bisogna ricordare quella multibilaterale, ovvero l'insieme degli interventi condotti dagli organismi internazionali impiegando risorse precipuamente destinate dal paese donatore affinché siano impiegate in determinate aree o per specifiche finalità. Si pensi, ad esempio, alle ingenti risorse stanziare dal governo italiano a favore di Agenzie ed organismi internazionali in occasione della crisi kosovara, destinate ad essere utilizzate solo per gli interventi di emergenza, riabilitazione e ricostruzione dell'area interessata dalle conseguenze del conflitto.

Poiché l'intero sistema degli interventi multilaterali non trova fondamento nelle relazioni dirette fra *donor* e destinatario dell'aiuto, ma su programmi e priorità di sviluppo universali e flessibili, si ritiene per questo che la cooperazione multibilaterale abbia un approccio sostanzialmente neutrale.

In generale, bisogna ammettere che i rapporti bilaterali possono non solo essere utilizzati secondo logiche e finalità diverse da quelle assunte come prioritarie dalle Istituzioni internazionali (anche perché soggetti ad un numero di controlli inferiore rispetto agli aiuti multilaterali), ma presentano altresì maggiori problemi in termini di coordinamento e quindi di efficacia operativa. Una gestione programmatica multilaterale può assicurare un migliore coordinamento degli interventi di sviluppo, ma risulta certo più costosa, soprattutto per i costi di funzionamento, e relativamente più esposta ai rischi derivanti dalla fungibilità dell'aiuto. In ogni caso, l'efficacia e l'efficienza degli interventi, nei termini di conseguimento a costi sostenibili degli obiettivi prefigurati, non poggiano di per sé sulla natura del soggetto che im-

plementa le attività ma su molteplici altri fattori, come testimoniato, ad esempio, dal fallimento di numerosi programmi di aggiustamento strutturale condotti dalla Banca Mondiale. L'accresciuta attenzione per i risultati della cooperazione, in un quadro di riduzione generalizzata delle risorse, evidenzia come i donatori siano oggi più preoccupati delle ricadute interne che possono derivare da un maggiore utilizzo dei canali multilaterali. Infine, se è vero in teoria che la cooperazione multilaterale dovrebbe avere un approccio neutrale, in realtà gli orientamenti e gli interessi degli Stati egemoni influenzano fortemente l'azione delle sue Istituzioni come, ad esempio, dimostra il serrato dibattito sulla riforma delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale.

In realtà, come già delineato, non è possibile distinguere nettamente tra una strategia ritenuta assolutamente «altruistica» ed un'altra caratterizzata invece dalle pesanti influenze degli interessi dei *donors*, ovvero tra un'univoca politica efficace ed efficiente ed interventi improduttivi o addirittura dannosi. Banalmente, ma con senso di sano realismo, può invece affermarsi che non esistono strategie universalmente ottimali, ma qualunque assetto operativo della cooperazione allo sviluppo deve essere valutato in relazione alle fattispecie.

I criteri sottostanti alla assistenza pubblica e la loro traduzione nei modelli operativi possono essere desunti da alcuni indicatori quali: a) il rapporto tra aiuto bilaterale e multilaterale; b) la quota di APS rispetto al PNL; c) la distribuzione geografica dell'aiuto; d) la distribuzione settoriale; e) le caratteristiche degli aiuti in termini di vincoli o condizionalità. Si tratta con evidenza di dati che, pur non essendo univocamente interpretabili, possono comunque offrire utili indicazioni sulle tendenze relative alle politiche degli aiuti.

Le informazioni della Tab. 3.3, relative all'articolazione dei flussi complessivi ai Pvs, possono essere integrate, per avere un quadro più completo, dai dati più recenti. Dal 1992 i flussi netti privati si mantengono costantemente al di sopra dei flussi netti di APS, ed in particolare:

- Nonostante la gravità delle crisi finanziarie degli ultimi anni, che ha sensibilmente ridotto gli investimenti privati, nel 1998 i flussi privati hanno rappresentato il 55% del totale delle risorse affluite ai Pvs contro il 45% dei flussi pubblici.

Tab. 3.3 *Distribuzione dei flussi totali (in %) ai Pvs, 1950-1990*

Tipologia flussi	1950-55	1960-61	1970	1975	1980	1985	1990
APS	53	56	42	37	29	45	43
Bilaterale	53	53	37	31	23	35	34
Multilaterale		3	5	7	6	10	9
Altri canali pubblici	5	19	19	19	20	18	15
Totale flussi pubblici	58	75	61	56	49	63	58
Totale flussi privati	42	25	38	44	52	36	42

Fonte: OCSE, varie annate.

- Nel 1998, l'APS è stato pari al 62% dei flussi pubblici totali ed al 29% delle risorse complessive, pubbliche e private, affluite ai Pvs.
- Nel 1995-96 l'APS dei Paesi riuniti nel DAC si è distribuito per il 68.9% nel canale bilaterale, per il 22% nel multilaterale, per il 9.1% in altri canali (in particolare UE), dati questi che tendenzialmente sono confermati fino al 1998.

Le osservazioni più evidenti, che possono trarsi dai dati esposti, riguardano il volume assoluto e l'articolazione dei trasferimenti pubblici con caratteri di aiuto. Questi ultimi, infatti, tendono a regredire e si mantengono oramai costantemente al di sotto dei flussi privati, anche se il rapporto fra i due tipi di risorse cambia da un paese donatore all'altro: così, ad esempio, mentre in Svezia i flussi privati corrispondono ad un quarto dell'APS, negli Stati Uniti il rapporto fra risorse private e pubbliche è di 5 a 1.

Risulta anche confermata la tendenza dell'APS ad incanalarsi in modo crescente attraverso le istituzioni multilaterali, anche se questa evoluzione non appare riconducibile esclusivamente al progressivo affermarsi di fattori «altruistici» o umanitari. Sono pochi i paesi che cercano di introdurre il principio dell'equilibrio tra aiuti bilaterali e multilaterali (come la Norvegia), nonché quelli (come l'Italia) dove il canale degli organismi internazionali risulta prevalente (principalmente a causa della forte crisi del sistema bilaterale). In generale infatti, la tendenza è quella di riportare i contributi multilaterali nell'alveo delle priorità nazionali, cioè nell'arena ove si mescolano le priorità di sviluppo con

gli interessi politici e commerciali, attraverso il sempre maggiore condizionamento degli orientamenti espressi dalle Istituzioni internazionali.

Per quanto attiene alla distribuzione settoriale degli aiuti (Tab. 3.4, che rileva anche la distribuzione settoriale nei Paesi più poveri), si pongono due considerazioni, relative al tipo di priorità funzionali dell'APS ed all'approccio flessibile.

L'evoluzione teorica più recente ha evidenziato che una efficace *policy* di sviluppo deve focalizzare il *well-being* e le capacità dei soggetti, mirando quindi all'innalzamento delle *chance* e della qualità della vita.¹⁴ In questo senso, il perseguimento dello sviluppo umano e sostenibile non può prescindere da alti livelli di investimenti sociali, in particolare nei settori relativi ai bisogni ed alle capacità fondamentali: istruzione primaria, sanità di base, accesso all'acqua potabile e agli alimenti di base. La distribuzione settoriale dell'assistenza pubblica evidenzia invece che questi investimenti continuano a ristagnare a livelli insoddisfacenti, così come avviene per gli interventi nei settori ove risulta occupata la maggior parte della popolazione (e, al suo interno, le fasce più povere).

Tab. 3.4 *Distribuzione settoriale degli impegni dell'APS bilaterale, 1995-96*

Settori	Totale Pvs	Paesi più poveri
Infrastrutture sociali-generalì	11.92%	9.42%
Istruzione	7.25	6.46
Sanità	4.47	5.89
Acqua e fognature	5.71	3.82
Infrastrutture economiche	1.89	0.56
Energia	12.89	4.25
Trasporti e comunicazioni	13.73	7.17
Agricoltura	6.77	8.24
Industria, miniere e commercio	1.94	1.53
Scambi e turismo	2.43	3.37
Multisetore	9.39	6.79
Assistenza ai programmi	4.69	7.17
Aiuti alimentari	3.58	10.52
<i>Debt relief</i>	5.69	11.67
Aiuti d'emergenza	7.03	12.91
Non specificati	0.63	0.24

Fonte: OCSE, 1997.

La cooperazione allo sviluppo si fonda, nelle tendenze più recenti, su approcci flessibili, in quanto mira all'implementazione di interventi per settori piuttosto che per paesi. Questo tipo di aiuto, sebbene presenti interessanti profili di originalità, non appare scevro da perplessità. Da una parte, infatti, una cooperazione rivolta ed articolata nelle tematiche e nei settori fondamentali per la vita di un paese appare più efficace ed efficiente, soprattutto se condotta attraverso impostazioni programmatiche di lungo periodo. D'altra parte però, bisogna verificare se la flessibilità sia realmente funzionale agli interessi dei Pvs o, al contrario, se propenda a rafforzare la tendenza a privilegiare priorità ed interessi politici del *donor*, favorendo altresì l'uso distorto e poco trasparente dei fondi della cooperazione.

3.2.3 I doni ed i crediti d'aiuto

Presentando l'articolazione dei flussi complessivi ai Pvs (Diagr. 3.1) e degli aiuti pubblici allo sviluppo, si è rilevata l'esistenza di due tipi di trasferimenti: i doni ed i crediti d'aiuto. I primi, che trovano espressione nei contributi agli organismi multilaterali ed in una parte dell'assistenza bilaterale, sono caratterizzati da una componente di liberalità del 100%, configurandosi quindi come aiuti a fondo perduto.

Il credito d'aiuto, come strumento di finanziamento di progetti e programmi di cooperazione, si differenzia dal dono innanzitutto per la ovvia caratteristica della restituzione del capitale e degli interessi, seppur contratti a condizioni agevolate e comunque più vantaggiose rispetto a quelle prevalenti nel mercato. In questo senso, si tratta di uno strumento di intervento selettivo, impiegabile cioè per programmi caratterizzati da una pur minima redditività e nei confronti di quei Pvs la cui bilancia dei pagamenti consenta l'assunzione dell'obbligazione.¹⁵

Esistono peraltro numerosi problemi connessi alla misurazione e all'individuazione dei crediti d'aiuto. In effetti, si giunge a risultati assai diversi a seconda che i flussi vengano espressi a valori correnti o costanti, nonché in relazione al tasso di cambio ed al tasso di interesse utilizzato per attualizzare i prestiti contratti in un certo periodo. I parametri fissati dal DAC (componente dono pari ad almeno il 25% e tasso di sconto del 10%) non solo possono

essere alterati (nei valori reali) dalle congiunture economiche, ma non appaiono altresì idonei a garantire una esatta individuazione del tipo di flusso in tutte le ipotesi di pacchetti di aiuto. Infatti, l'inclusione in uno stesso trasferimento di doni, crediti misti (cioè crediti d'aiuto più altri tipi di prestito anche commerciale) ed altre transazioni, non permette una chiara qualificazione di ciò che costituisca effettivamente aiuto pubblico allo sviluppo. L'adozione di un mix di interventi può inoltre implicare effetti distorsivi sul piano economico, poiché altera la competitività del mercato riducendone l'efficienza.

È innegabile che i crediti d'aiuto costituiscono oggi, ancor più dei finanziamenti commerciali privati, lo zoccolo duro del debito estero che affligge i Pvs. D'altra parte, non bisogna però dimenticare che i fattori determinanti questo problema sono direttamente individuabili nel modo in cui questo strumento è stato impiegato (del tutto estraneo ad una corretta e prudente gestione finanziaria), nonché nel contesto politico ed economico internazionale in cui il problema del debito si è sviluppato.¹⁶ Ed infatti, come dimostrano le esperienze (pur diverse nei caratteri e nei presupposti) del microcredito e di certi programmi di finanziamento attuati in Asia orientale, il prestito può comunque rappresentare uno strumento di promozione dello sviluppo attraverso una emancipazione responsabile dei soggetti. Al contrario, il dono è più esposto, per una intrinseca debolezza nel grado di responsabilizzazione del destinatario, ai rischi di distorsione nelle sue destinazioni e di gestione poco trasparente.

La risoluzione del problema del debito deve passare non semplicemente per la sua cancellazione, ma attraverso soluzioni più articolate, in grado cioè di tenere conto di ogni fattore determinante e di offrirne una definitiva conclusione. In seno alle Istituzioni internazionali più interessate alla questione, in particolare la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, non sono ad oggi individuabili strategie univoche ed in grado di comprendere la complessità del problema. Così, tanto la formulazione delle *Poverty Reduction Strategy Papers* quanto la predisposizione delle *Highly Indebted Poorer Countries Initiatives* continuano a fondarsi sull'efficace applicazione dei piani di aggiustamento strutturale, posti insieme alla *good governance* come condizioni di accesso ai finanziamenti per la lotta alla povertà,

senza focalizzare gli insuccessi e gli alti costi sociali delle passate esperienze ed attribuendo alle Istituzioni internazionali l'arbitraria responsabilità di valutare la democraticità dei governi beneficiari.

La campagna *Jubilee 2000*, lanciata nel 1996 in Gran Bretagna e attiva ormai in oltre 60 paesi del Nord e Sud del mondo, ha invece il merito di avere rilanciato la riflessione e l'azione sulla questione del debito.¹⁷ Essa richiede l'annullamento del debito impagabile dei Paesi poveri gravemente indebitati (pari al 15% del totale gravante sui Pvs), contesta le iniziative promosse dalla Banca Mondiale e dal G7, ma soprattutto sottolinea la necessità di riformulare la politica di aiuto allo sviluppo nelle sue componenti e nei suoi strumenti orientandola alla risoluzione del problema. Per la cancellazione del debito si pongono anche precise condizionalità, tra le quali l'esistenza di un quadro istituzionale democratico, il rispetto dei diritti umani, la liberazione delle risorse finanziarie a fini sociali e l'obbligo di non destinare le risorse a spese militari.

Qualche considerazione infine deve essere fatta sulle tendenze alla concentrazione dell'aiuto, caratterizzanti la più recente cooperazione governativa. Per processo di concentrazione si fa riferimento al progressivo restringimento del novero dei beneficiari dell'aiuto da parte di un *donor*. Si tratta, con evidenza, di un fenomeno che coinvolge direttamente la cooperazione bilaterale e solo in parte (attraverso cioè i condizionamenti politici) quella condotta dagli organismi internazionali. La concentrazione dell'aiuto trova fondamento in considerazioni economiche che focalizzano le fasi a monte ed a valle delle strategie di assistenza. A monte, essa implicherebbe una migliore gestione degli interventi e delle risorse disponibili, mentre a valle può contribuire ad un migliore impatto delle azioni evitando gli svantaggi degli interventi «a pioggia». In questo senso, la concentrazione costituisce un utile strumento di crescita dell'efficienza della cooperazione,¹⁸ ma pone, nel contempo, due delicate questioni: da un lato, il rischio della prevalenza dei fattori politici e degli interessi dei donors nella scelta dei paesi beneficiari dell'aiuto, dall'altro, il potenziale aumento della marginalizzazione delle aree più povere e meno interessanti.

Come può rilevarsi, tutti gli strumenti della cooperazione governativa presentano profili assai significativi ed interessanti, ma sono altresì caratterizzati da numerosi nodi critici. Dalla loro analisi emerge, tuttavia, che «l'aiuto di qualità funziona».¹⁹ L'efficacia degli interventi multilaterali e bilaterali dipende, infatti, tanto dalla qualità dei programmi, quanto dalla capacità dei governi (donatori e beneficiari) di utilizzare l'aiuto all'interno di coerenti strategie di sviluppo.

3.3 La cooperazione non-governativa

La cooperazione non-governativa,²⁰ pur assumendo anch'essa una valenza politica, segnata dall'accrescimento del coinvolgimento e della partecipazione alla vita sociale e civile delle comunità sia nel Nord che nel Sud del mondo, si distingue dall'assistenza pubblica allo sviluppo in quanto trova fonte ed alimento nella dimensione etico-sociale dell'azione cooperativa. Essa, pertanto, non solo risulta (o quantomeno dovrebbe essere) autonoma e slegata rispetto a priorità ed interessi politico-economici particolari, ma costituisce anche il canale privilegiato di quelle istanze provenienti dalla società civile che più difficilmente vengono recepite dalla formulazione teorica prevalente (si pensi, ad esempio, alla inclusione nel concetto di sviluppo dei fattori ambientali ed umani) e dal sistema istituzionale delle relazioni Nord-Sud (così, ad esempio, per le priorità settoriali d'aiuto).

L'esperienza decennale della lotta al sottosviluppo evidenzia tra i due approcci tensioni e posizioni reciprocamente critiche. Tuttavia, la distinzione tra i due tipi di cooperazione non necessariamente definisce una contrapposizione fra modelli antagonisti, ma rileva diversità di presupposti e strategie che nella realtà, anche se in modo dialettico, tendono ad integrarsi. Non appare quindi avventato individuare tra la cooperazione governativa e quella non-governativa una relazione di reciprocità vitale, confermata peraltro da una genesi storico-politica comune: l'aspirazione alla pace e la promozione dello sviluppo dei popoli.

Soggetti storici della solidarietà internazionale non riconducibili alle politiche dei governi sono le ONG, Organizzazioni non governative, sebbene il recente configurarsi della cooperazione decentrata e del partenariato evidenzia il coinvolgimento di nuovi

soggetti associativi. La sigla ONG, pur essendo di accoglimento comune, non si presta ad una definizione univoca, evidenziando pertanto una diversità strutturale della società civile ed un diverso sviluppo dei soggetti e delle strategie di cooperazione nei vari paesi. In ambito OCSE, in particolare, si rileva la difficoltà di adottare criteri internazionali idonei per una esatta qualificazione della cooperazione non-governativa, dal momento che tanto la definizione ufficiale di ONG, quanto la configurazione della loro natura e delle loro attività variano da un paese all'altro.

Nonostante questa difficoltà, è tuttavia possibile comprendere nella definizione di ONG tutti quegli organismi, di varia dimensione, caratterizzati da certi fattori comuni: il fine solidaristico non lucrativo²¹ e l'assenza di vincoli istituzionali rispetto ai governi e alle loro politiche. In modo più specifico, pur nella loro diversità, le varie ONG presenti sul territorio europeo:

- Intendono perseguire la giustizia sociale, l'equità, nonché la tutela e promozione dei diritti umani.
- Impiegano un approccio partecipativo, cioè coinvolgono i beneficiari nei processi di aiuto.
- Essendo radicate nella società civile (nel Nord e nel Sud del mondo), ne consolidano i tratti costitutivi e ne promuovono le istanze.
- Sono organismi senza fini di lucro, in quanto ogni profitto derivante da programmi redditizi viene investito nei programmi di sviluppo, nell'aiuto umanitario e nell'educazione allo sviluppo.
- Sono costituite legalmente in un Paese dell'Unione.
- Si configurano come associazioni di persone fisiche accomunate da finalità, valori e motivazioni, ed hanno struttura interna democratica.
- Cercano di diversificare le fonti di finanziamento, anche a garanzia della propria indipendenza, ed hanno gestione finanziaria responsabile e trasparente.
- Sono organizzazioni autonome che esplicano le proprie attività senza vincoli rispetto ai governi nazionali o a Istituzioni multilaterali.

Queste caratteristiche comuni consentono di escludere dall'ambito della cooperazione non-governativa tutti i soggetti pri-

vati impegnati anch'essi nel campo dello sviluppo ma in attività industriali, commerciali e comunque imprenditoriali e lucrative. Le attività espletate dalle ONG si caratterizzano per l'ampiezza dell'impegno profuso a favore dei Paesi in via di sviluppo: dall'aiuto finanziario, tecnico e materiale alla formazione ed al trasferimento di *know-how* tecnologico e d'impresa, dall'aiuto d'emergenza (sanitario ed alimentare) e dall'*institutional and capacity building* fino all'insieme delle attività di educazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei Paesi industrializzati circa le problematiche del sottosviluppo.

Storicamente le ONG hanno origine, in genere fra gli anni Sessanta e Settanta in quasi tutti i Paesi sviluppati, con le grandi campagne contro la fame e la disuguaglianza sociale, trovando nell'esperienza cristiana, nel pensiero di derivazione marxista e socialista, ma anche in alcune correnti liberali e libertarie, i fondamenti teorici di riferimento. Inoltre, a partire dagli anni Sessanta, il fenomeno del volontariato internazionale, cioè l'attività esercitata nei Pvs su base solidaristica da un numero crescente di persone, diventa in alcuni paesi (come, ad esempio, l'Italia) l'espressione più importante della cooperazione non-governativa nonché stimolo per l'avvio della regolamentazione normativa del settore.

Il riconoscimento in sede internazionale del ruolo delle ONG, a fronte di un'originaria marginalizzazione operata dai governi, avviene con le prime relazioni e collaborazioni instaurate con organismi multilaterali (FAO, OMS, PAM) per la realizzazione di interventi nei Pvs sul finire degli anni Sessanta. Nel corso dell'ultimo decennio il fenomeno associativo si è fortemente diffuso negli stessi Pvs, a riprova del fatto che la società civile costituisce la fonte e l'alimento della cooperazione non-governativa. Le ONG del Sud assolvono oggi un «ruolo di cerniera o di interfaccia»²² tra le politiche di assistenza condotte dal Nord e le peculiarità dello sviluppo afferente i propri paesi, costituendo così la base fondamentale per l'avvio di processi di partenariato.

L'indipendenza istituzionale delle ONG rispetto ai governi ed alle loro politiche non impedisce l'instaurazione di sinergie e collegamenti con i soggetti pubblici dai quali, peraltro, proviene una quota delle risorse finanziarie per gli organismi privati.

L'aspetto del finanziamento, pur essendo una misura parziale, rappresenta comunque un'informazione significativa sulla rilevanza politica e sulle capacità di *lobbying* delle ONG. Dai dati esposti nella Tab. 3.5 possono desumersi due osservazioni. È innanzitutto evidente una forte differenziazione del ruolo della cooperazione non-governativa nei diversi paesi sviluppati, così da comprendere i Paesi del Nord Europa e il Canada, ove una parte sostanziale o addirittura intere voci del bilancio pubblico sono destinate alle ONG, e paesi come quelli dell'area mediterranea (ad esempio l'Italia) caratterizzati invece dalla modestia dei volumi di finanziamento pubblico, sebbene negli ultimi anni si stia delineando un'inversione di tendenza.

Questa situazione è certo espressione di una diversa rilevanza politica e di una differente coscienza sociale della cooperazione, ma si riversa altresì nei diversi caratteri strutturali ed operativi delle stesse ONG. Con ciò non si intende comparare la diversa bontà di diverse società civili, ma si vuole rilevare come la differente evoluzione politica, storica e culturale dei paesi sviluppati abbia prodotto effetti anche sul piano delle priorità di valori e di istanze e sugli assetti operativi attraverso cui i primi vengono perseguiti. Inoltre, un basso finanziamento pubblico non implica

Tab. 3.5 Dati sui flussi di aiuto via ONG in alcuni Paesi DAC, 1994-96

Paese	Quota ODA via ONG 1994-95	Quota ODA via ONG 1995-96	Quota ODA via ONG 1997-98
Australia	1.3	0.6	-
Belgio	0.3	0.3	0.3
Canada	6.9	8.5	7.7
Francia	0.3	0.2	0.2
Giappone	1.5	2.1	3.0
Gran Bretagna	2.0	2.0	2.6
Italia	0.7	1.0	1.0
Olanda	10.7	9.2	9.6
Svezia	6.5	6.0	6.6
Svizzera	-	5.8	3.7
USA	8.3	8.6	-
Totale DAC	3.3	3.4	2.0

ODA = Official Development Assistance. Le quote via ONG sono in % dell'ODA del paese di riferimento.

Fonti: UNDP, varie annate; OCSE, 1997.

sempre un ruolo marginale, una scarsa rilevanza politica ed una modesta capacità di *lobbying*, ma può configurare (come, ad esempio, in Belgio) un ruolo comunque di primo piano delle ONG, che godono di alti finanziamenti privati.

Più in generale, il volume certo significativo ma non in assoluto rilevante del finanziamento pubblico della cooperazione non-governativa, conferma la necessità per le ONG di non stabilire vincoli istituzionali con i soggetti pubblici, a tutela della propria autonomia di orientamento e di azione, ma di tendere alla ottimale diversificazione delle fonti. Oltre alla capacità di operare con particolare efficacia sul territorio e di instaurare feconde relazioni con le comunità locali, le ONG dovrebbero infatti caratterizzarsi per la propria natura di associazioni private e volontarie che, sulla base di principi solidaristici, riescono a mobilitare risorse aggiuntive rispetto a quelle fornite dai governi.

Facendo una rapida analisi delle procedure previste nei vari Paesi membri dell'Unione Europea ed in Svizzera per il finanziamento pubblico degli interventi delle Ong, si possono rilevare tre linee fondamentali:

- *La sovvenzione progetto per progetto*: il finanziamento (di solito non integrale) dei singoli interventi promossi dalle ONG, pur serbando l'autonomia delle stesse in relazione ai criteri ed alle strategie da implementare e sebbene costituisca un canale importante per le relazioni tra governo e società civile, si rivela in genere lungo e farraginoso. Ciò accade soprattutto nei paesi caratterizzati da una forte *amministrativizzazione* delle scelte politiche (e dai conseguenti oneri burocratici), come in Italia e soprattutto in Spagna, ove le ONG, in sostituzione ai finanziamenti ministeriali, ricorrono spesso alla cooperazione decentrata.
- *La cooperazione en régie*: si tratta di quegli interventi, pianificati attraverso accordi bilaterali intergovernativi, la cui esecuzione è affidata alle ONG. In questa ipotesi, all'integrale copertura finanziaria del progetto corrisponde però la netta perdita di autonomia dell'organismo di cooperazione che, configurandosi come mero esecutore d'opera, non può modificare i criteri e le strategie previste nell'accordo se non indirettamente, cioè caratterizzando l'esecuzione del progetto con i propri approcci.

- *La cooperazione programmatica*: nei Paesi del Nord Europa, ove le ONG sono solite operare su piattaforme settoriali o regionali, vengono predisposti piani di intervento, di media e lunga durata, in base ai quali viene articolata anche la spesa pubblica ascrivita alla cooperazione non-governativa. Questo tipo di finanziamento, che soddisfa le esigenze di programmazione sia dei governi che delle ONG, può trovare diversa configurazione. Così, nel caso dei *framework agreements*, vengono erogati finanziamenti in blocco (*block grants*), sulla base di programmi operativi, alle ONG di grandi dimensioni, le quali provvedono alla gestione diretta degli interventi o alla distribuzione fra organismi minori di cooperazione. In tutti i casi riconducibili a questa situazione, appare evidente che lo snellimento delle procedure e la razionalizzazione del settore corrispondono ad un forte potere contrattuale delle ONG. Questo ruolo di primo piano deriva sia dall'elevato sostegno dell'opinione pubblica, che dalla elevata professionalità in termini di efficienza ed efficacia operativa delle stesse organizzazioni di sviluppo.

Le procedure di finanziamento e, più in generale, il rapporto fra assistenza pubblica allo sviluppo e cooperazione non-governativa, stanno tendendo ad una sempre maggiore uniformità di regolamentazione e di funzionamento in forza del processo di unificazione europea. Sebbene non sia ancora possibile cogliere la configurazione definitiva di questa evoluzione, è tuttavia evidente l'orientamento per una razionalizzazione dell'intero settore volto ad accrescerne l'efficienza e la professionalità sia nei termini di organismi opportunamente dimensionati, che di modelli operativi.

3.3.1 Gli interventi delle ONG: caratteri specifici

Il limite sostanziale che comunemente viene individuato nei grandi progetti di cooperazione governativa è costituito dalla scarsa attenzione prestata ai fattori socioculturali ed alle dinamiche microeconomiche dello sviluppo. Ciò non solo può alterare i risultati effettivi delle azioni implementate (nel senso che il progetto si rivela inefficace), ma può anche tradursi in inefficienza

operativa (maggiori costi e minor benefici). All'opposto, le ONG, ponendosi come interpreti attendibili delle esigenze delle comunità locali nei Pvs, possono contribuire all'accrescimento della sostenibilità, della pertinenza, nonché dell'efficacia ed efficienza dei progetti di sviluppo.

Sebbene questo ruolo debba commisurarsi con le capacità e le strutture effettive delle organizzazioni, si può in generale rilevare che esso dipende dalle peculiarità d'intervento della cooperazione non-governativa, riassumibili in sintesi nei seguenti punti:

- La pianificazione delle azioni, attraverso un approccio «induttivo», si diparte dalla rigorosa analisi e comprensione dei caratteri e dei bisogni delle comunità locali (gruppi *target*), e giunge alla formulazione di obiettivi ed attività coerenti ai primi.
- La possibilità di compiere interventi di cooperazione senza la mediazione vincolante delle autorità pubbliche dei paesi interessati, ma attraverso l'instaurazione di rapporti immediati e diretti con i gruppi *target*. Ciò non si traduce nell'esclusione delle Istituzioni locali, ma in un equilibrato coinvolgimento.
- L'inclinazione multiculturale ed i fattori motivazionali presenti nelle ONG aprono spazi assai vasti per la conduzione degli interventi anche in società assai diverse da quelle di estrazione.
- La flessibilità ed i caratteri partecipativi dell'approccio adottato consentono una modulazione (*ex ante*, *in itinere* o *ex post*) delle azioni implementate in funzione della realtà locale e delle sue trasformazioni.
- Lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse umane, l'introduzione di *know-how* appropriato, la promozione dell'*ownership* dei progetti e l'*institutional and capacity building* costituiscono fattori in genere connaturati nella cooperazione non-governativa, a garanzia della efficacia e sostenibilità degli interventi realizzati.

Sulla base di queste peculiarità, l'attività delle ONG si concentra soprattutto su aree che si caratterizzano per il forte impatto in termini di sviluppo umano e sociale, spesso attraverso interventi multisettoriali. Le peculiarità d'intervento delle ONG mirano all'ampliamento progressivo delle *capabilities* e delle *chance*

dei soggetti.²³ Queste finalità vengono perseguite attraverso approcci partecipativi, idonei cioè a promuovere il crescente coinvolgimento delle popolazioni nell'innescare di processi di sviluppo endogeno e sostenibile. Ciò risulta fondamentale poiché, da un lato, promuove e consolida la società civile (di cui è espressione la diffusione delle ONG nel Sud del mondo), e dall'altro, migliora la sostenibilità, l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza dei programmi di sviluppo.

Nonostante l'alto profilo dei caratteri afferenti le strategie condotte dalle ONG, appare opportuno rilevare anche alcuni limiti, individuabili nell'esperienza della cooperazione non-governativa pur con notevoli differenze a seconda dei paesi. Tali limiti possono essere articolati nei seguenti punti:

- La sterile contrapposizione (spesso soltanto ideologica o politica) attuata nei confronti delle formulazioni teoriche prevalenti e della cooperazione pubblica. Tale contrapposizione, diversa dal rapporto dialettico (anche radicale) non ha talora permesso di incanalare in modo corretto ed equilibrato i valori e le istanze provenienti dalla società civile, né ha consentito di sostanziare ed integrare correttamente le politiche governative.
- Collegata alla precedente è l'osservazione secondo cui tanto i soggetti, quanto le strategie della cooperazione non-governativa si configurano talora come «nicchie protette della solidarietà», incapaci di confrontarsi e posizionarsi rispetto alle grandi questioni poste dai processi di modernizzazione e di mantenere stabili legami con la società civile.
- L'analisi delle fonti di finanziamento evidenzia, in alcuni casi, due posizioni del tutto diverse ma ambedue foriere di perplessità. Da un lato, l'assoluta mancanza di diversificazione dei donatori e la marcata dipendenza dai fondi pubblici possono condurre alla perdita di autonomia istituzionale ed operativa delle ONG, accrescendo anche i rischi di gestione finanziaria non corretta e poco prudente. Dall'altro lato, la ricerca ad ampio raggio di fonti di finanziamento, quando risulta connessa ad una gestione imprenditoriale delle attività di sviluppo, può snaturare l'identità delle ONG facendole divenire «agenzie di sviluppo», per le quali fonte ed alimento non è più la società civile ma l'attività fine a se stessa.

- L'evoluzione della cooperazione non-governativa, nell'esperienza di alcuni paesi, ha enfatizzato i presupposti di valore ed i contenuti delle strategie, sottovalutando però la necessità di efficienza anche nei termini di opportuno dimensionamento e di professionalità della gestione. Ciò è soprattutto evidente nella approssimazione che caratterizza le fasi della progettazione e la conduzione delle attività di sviluppo.
- La sostanziale diversità dei fondamenti ideologici che ha segnato, in alcuni paesi, la nascita di numerose ONG può tradursi, in certi contesti, in contrasti radicali aventi come oggetto gli approcci d'intervento, le posizioni da assumere rispetto alle politiche pubbliche e la ricerca delle fonti finanziarie.

In conclusione, tanto le peculiarità fondamentali, quanto i limiti riscontrati nelle strategie d'intervento della cooperazione non-governativa evidenziano la necessità di abbandonare una concezione esclusivamente attivistica delle ONG (intese come organismi che eseguono soltanto progetti), per abbracciare una visione di più ampio respiro, secondo cui le ONG contribuiscono a porre le condizioni ed a rendere possibile l'avvio dei processi di sviluppo. In questo senso, appare allora opportuno che la cooperazione allo sviluppo si distacchi dal paternalismo e dagli altruistici modelli universali di sviluppo, dirigendosi invece verso relazioni effettivamente cooperative tra comunità del Nord e del Sud del mondo.

3.3.2 La sensibilizzazione e l'educazione allo sviluppo

Il concetto di sviluppo partecipativo, in senso ampio, non comprende soltanto gli approcci atti ad accrescere il coinvolgimento delle comunità locali dei Pvs nei programmi di sviluppo, condizione essenziale per l'*ownership* e la sostenibilità, ma si estende anche alle popolazioni dei Paesi sviluppati. Il radicamento nella società civile delle ONG e la conduzione di attività di informazione ed educazione allo sviluppo possono, infatti, contribuire ad accrescere la coscienza e la sensibilità dell'opinione pubblica dei donatori circa i temi dell'aiuto allo sviluppo, della pace, della cooperazione economica e culturale tra Nord e Sud del mondo.

Negli ultimi anni si è assai diffuso, in corrispondenza peraltro al netto taglio dei fondi per l'APS, il convincimento secondo cui il consenso popolare attorno alla cooperazione stia calando e dipenda dai ritorni in termini economici che possono affluire al *donor*. In realtà, l'osservazione non appare plausibile poiché possono rilevarsi non soltanto fattori umanitari o «altruistici» alla base del sostegno dell'opinione pubblica, ma anche una crescente maturità della coscienza sociale. Ciò che infatti risalta non è il valore assoluto del consenso popolare alla cooperazione (tendente a restare generalmente alto), quanto piuttosto l'esigenza di una corretta e completa (in)formazione. Appare cioè sempre più importante spiegare i temi della promozione dello sviluppo in termini di obiettivi e strategie, piuttosto che come semplice voce di bilancio, nonché sciogliere ogni ragionevole dubbio sulla trasparenza e correttezza nella gestione dei fondi privati e di quelli pubblici elargiti a fini umanitari.

È significativo che i bisogni formativi ed educativi in materia di sviluppo stiano diventando un tema strategico per i ministeri e le agenzie governative competenti in materia di cooperazione. In numerosi paesi sta emergendo una particolare attenzione per i risultati effettivi delle politiche di aiuto e per la trasparenza della gestione, per i quali sono stati compiuti interventi di razionalizzazione e di accrescimento dell'efficienza nel settore della cooperazione pubblica e di quella non-governativa. Anche le risorse stanziare in modo specifico per l'informazione e l'educazione allo sviluppo stanno conoscendo aumenti in diversi paesi (in particolare in Svezia, Australia, Giappone, Canada).

L'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica non è solo una mera espressione del legame tra ONG e società civile, ma può costituire anche uno strumento importante per configurare una reale capacità di *lobbying* e *advocacy* sulle grandi questioni della cooperazione. Come dimostra l'esperienza di alcuni Paesi del Nord Europa, la rappresentanza organizzata degli interessi coinvolti nell'aiuto ai Pvs produce una notevole forza contrattuale. In una ipotesi siffatta, il peso delle ONG e la capacità di mobilitazione dell'opinione pubblica potrebbero essere impiegati per richiedere le discipline politiche e normative più idonee per il settore, ma anche per avanzare istanze di più grande spessore come il riequilibrio delle regole che sovrintendono al commercio

internazionale ed al sistema finanziario, l'aumento dei fondi per l'APS, il rispetto di condizionalità sociali e politiche e la risoluzione della questione del debito per i paesi più poveri. In questo senso, le formazioni sociali impegnate nella solidarietà internazionale possono assumere un ruolo culturale, poiché sono lo strumento attraverso il quale la cooperazione può divenire questione di civiltà ovvero espressione della maturità culturale di un paese che si apre al mondo.

È tuttavia necessario, affinché queste finalità siano conseguite, che le ONG accrescano e valorizzino il radicamento nella società civile, della quale devono divenire reale manifestazione, evitando di lasciarsi assorbire in modo esclusivo dalla dimensione operativa della progettazione per lo sviluppo.

Come si può notare, la sensibilizzazione e l'educazione allo sviluppo, se inquadrare nel più ampio contesto afferente il ruolo e le funzioni della cooperazione, possono contribuire a «forgiare un'etica della cittadinanza globale». ²⁴ La crescente partecipazione politica e sociale delle comunità stimola infatti il riorientamento della politica verso uno sviluppo umano e sostenibile e favorisce la genesi di una reale *partnership* tra popoli del Nord e del Sud.

3.4 Il partenariato e la cooperazione decentrata

Con il partenariato e la cooperazione decentrata ²⁵ vengono rivisitati criticamente tanto gli approcci quanto lo schema tradizionale della cooperazione allo sviluppo e, in particolare, la struttura assistenziale pubblica che ha trovato applicazione a partire dagli anni Cinquanta. Prima di offrire una definizione dei caratteri di questi nuovi schemi, appare opportuno rilevare il contesto ed i fattori che si pongono alla loro origine.

Lo schema tradizionale dell'APS viene rimesso in discussione a partire dagli anni Ottanta, in corrispondenza di sostanziali ripensamenti nella formulazione teorica dei fondamenti della cooperazione e nelle strategie effettive. È doveroso peraltro ricordare che la cooperazione non-governativa costituisce uno dei principali canali attraverso cui le critiche e le nuove istanze sono state veicolate.

I fattori fondamentali alla base della crisi dello schema tradizionale e della ricerca di nuovi modelli possono così essere sintetizzati:

- La crisi dell'aiuto pubblico allo sviluppo, per quanto concerne sia il bilaterale che i programmi di aggiustamento strutturale condotti dalle Istituzioni multilaterali, si manifesta non solo per la mediocrità dei risultati raggiunti, ma anche per la frequente e troppo spesso impropria commistione tra motivazioni umanitarie ed interessi politici ed economici. La stessa gestione delle risorse destinate allo sviluppo si è rivelata troppo spesso poco trasparente ed inefficiente, sia per la sottrazione dei fondi, che per le distorsioni nella destinazione dei trasferimenti, troppo spesso diretti ad alimentare conflitti ed a sostenere regimi autoritari.
- I fondamenti teorici della cooperazione allo sviluppo, nel corso degli anni Ottanta e Novanta, conoscono un'importante evoluzione. L'obiettivo della crescita economica e della modernizzazione delle aree arretrate secondo i modelli occidentali non appare più soddisfacente né realistico. Lo sviluppo viene allora concepito comprendendo tutti i fattori significativi per il *well-being* dei soggetti, configurandosi come sviluppo umano e sostenibile. All'approccio eterodiretto ed assistenziale del modello tradizionale di cooperazione, comincia a sostituirsi una visione che mira ad avviare processi partecipativi fondati su meccanismi endogeni. Il coinvolgimento delle comunità locali nei Pvs risulta infatti fondamentale per garantire l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e la sostenibilità dei programmi implementati.
- La forte crescita ed il progressivo consolidamento della società civile nei Pvs, di cui sono espressione le numerose organizzazioni professionali, le associazioni per i diritti umani, quelle per lo sviluppo e per la preservazione dell'ambiente e della cultura locale, costituiscono un nuovo ed imprescindibile fattore per i programmi di cooperazione, ma pongono anche importanti questioni sulla vita politica, sociale ed economica dei propri paesi. In particolare, le aspirazioni e le istanze provenienti dalla società civile dei Pvs stimolano la ricerca di nuove configurazioni dello sviluppo, di nuovi approcci e modelli di cooperazione, nonché di nuovi e democratici assetti politici ed istituzionali.

- Nel periodo considerato, anche i Paesi sviluppati sono caratterizzati, da importanti trasformazioni. La crisi dello Stato sociale, l'adozione di politiche improntate all'*austerità* e l'affermarsi del pensiero neo-ortodosso travolgono gli schemi tradizionali di intervento statale all'interno delle economie e nelle relazioni esterne. L'opinione pubblica, tendenzialmente favorevole da sempre all'aiuto pubblico allo sviluppo, appare incerta e comunque assai critica sui risultati e sulla gestione. Il rischio che il radicamento della cooperazione allo sviluppo nella società civile tenda ad allentarsi pone allora la necessità di una crescita dell'informazione e sensibilizzazione, nonché di stabili collegamenti tra le comunità del Nord e Sud del mondo.
- Il sistema delle relazioni internazionali, con la fine del bipolarismo Est-Ovest e con il progressivo affermarsi dei principi liberali della democrazia e dell'economia di mercato, si è sostanzialmente modificato. Anche la convergenza della comunità internazionale sui grandi temi dell'ambiente, dei diritti umani, dello sviluppo sociale e della sicurezza alimentare evidenzia un panorama internazionale politicamente più aperto, nel quale nuovi attori statuali vanno imponendosi. La crescita delle interdipendenze tra Nord e Sud e l'affermarsi dei processi di integrazione regionale costituiscono le tendenze più significative che in questo quadro si stanno delineando.

La cooperazione decentrata ed il partenariato non rappresentano nuovi contenuti o nuovi temi della cooperazione allo sviluppo, quanto piuttosto originali e più efficaci approcci. Queste formule appaiono, seppur con significati più limitati rispetto a quelli attuali, già nella prima *Convenzione di Lomé* (28 febbraio 1975), con la quale si associavano alla CEE 46 Paesi ACP (dell'Africa, Caraibi e Pacifico) introducendo importanti innovazioni nelle relazioni tra Nord e Sud del mondo.²⁶

L'accordo stabiliva infatti, come regola che avrebbe dovuto permeare il sistema della cooperazione CEE-ACP, il principio del *partenariato tra eguali* che, nell'art. 2, si esplicava nell'eguaglianza fra i partner, nel rispetto della sovranità di ciascuno, nell'interesse reciproco e nel diritto di ogni Stato a determinare le proprie scelte politiche, sociali, culturali ed economiche. Anche la cooperazione decentrata è inserita nella prima *Convenzione di Lomé*,

ma trova specifica menzione e disciplina (come risorse finanziarie aggiuntive, ma anche con riferimento alla partecipazione e coinvolgimento delle popolazioni, all'accrescimento delle capacità individuali e al decentramento istituzionale) nella revisione dell'accordo compiuta nel 1995.

Prescindendo per il momento dall'evoluzione effettiva del partenariato fra Unione Europea ed ACP, in generale può rilevarsi che la tendenza del sistema internazionale verso il progressivo consolidarsi dell'integrazione e verso il rafforzamento delle interdipendenze modifica anche la struttura della cooperazione: alla prestazione degli aiuti si va sostituendo l'impostazione di rapporti di partenariato, cioè rapporti di interdipendenza fondati sulla parità delle posizioni e sull'eguale trattamento degli interessi. Una cooperazione fondata sul partenariato non può essere assistenzialista ed eterodiretta ma deve decentrarsi. Essa cioè deve fondarsi tanto sui luoghi dove nascono i problemi e si prendono le scelte, quanto sui soggetti che sono, nel contempo, beneficiari ed attori dei programmi di sviluppo.

Più specificatamente, questi nuovi approcci di cooperazione mirano a rafforzare il ruolo della società civile nei processi di sviluppo e consistono, da un lato, nel coinvolgere ed associare ai diversi livelli di intervento gli attori economici e sociali sia al Nord che al Sud e, dall'altro, nel far divenire attori determinanti, attraverso la loro partecipazione attiva, i gruppi *target* dei programmi. Appare evidente che queste formule trovano origine soprattutto nei caratteri fondamentali della cooperazione non-governativa e, in particolare, nelle azioni volte allo sradicamento della povertà e al soddisfacimento dei bisogni primari della persona. Concepirli in questo modo, l'approccio del partenariato e quello della cooperazione decentrata aprono inoltre a prospettive più ampie rispetto a quelle del singolo programma o progetto, poiché implicano un più esteso concetto di sviluppo e l'innescio di processi democratici.

I caratteri delineati evidenziano la necessità di non semplificare o, peggio, banalizzare questi nuovi schemi di cooperazione. *Partnership* e decentramento configurano infatti la necessità di pari opportunità e partecipazione ad ogni livello dei processi di sviluppo:

- livello locale o micro: beneficiari diretti.

- livello medio: decisioni programmatiche e scelte politiche intermedie.
- livello macro: scelte politiche istitutive e di orientamento.

Si tratta con evidenza di approcci caratterizzati da complessità, in quanto producono implicazioni a Sud, con il riequilibrio tra il ruolo dello Stato e popolazioni beneficiarie, e a Nord, dal momento che i *donors* assumono un ruolo di sostegno e di accompagnamento piuttosto che di intervento diretto o unilaterale. Correlati alla complessità sono altresì la qualità degli interventi, in quanto devono essere idonei ad affrontare tali complessità, ed il loro coordinamento, posto che occorre una concertazione corretta e flessibile di tutti i soggetti coinvolti.

L'esperienza delle relazioni UE-ACP nonché alcune recenti tendenze rilevano però anche i limiti ed i rischi del partenariato e della cooperazione decentrata. Questi possono essere così schematizzati:

- Il corretto funzionamento dei meccanismi di partenariato e di cooperazione decentrata si fonda sull'equilibrio di competenze ai vari livelli e sulla flessibilità delle strategie in funzione dei bisogni. L'immissione di nuovi postulati in sistemi centralisti e fortemente burocratizzati (come la *Convenzione di Lomé* e certe strutture di assistenza pubblica) non solo può non modificarne i meccanismi, ma può addirittura appesantirne le azioni in termini di efficacia ed efficienza.
- Le amministrazioni pubbliche dei Pvs, alimentate e modellate da una cooperazione di tipo tradizionale, manifestano timori e diffidenze verso i nuovi approcci. La delega delle competenze ad altri livelli ed il coinvolgimento diretto delle organizzazioni sociali implicano, infatti, anche il sacrificio del controllo diretto di ampie quote delle risorse destinate all'aiuto. Appare pertanto prioritario, affinché partenariato e decentramento trovino concreta attuazione, che questi soggetti prendano coscienza dei presupposti e dei criteri dei nuovi schemi di cooperazione.
- In molti casi i soggetti decentrati, le organizzazioni e le formazioni sociali dei Pvs appaiono molto deboli, anche con riferimento alla gestione effettiva di programmi o progetti di sviluppo. Questa debolezza dei partner locali è certo un retaggio delle strategie di cooperazione tradizionale, troppo spesso con-

dotte dai governi e talora anche dalle ONG in modo del tutto assistenziale. L'obiettivo del consolidamento dei partner locali, attraverso il trasferimento di ogni *know-how* utile, diventa pertanto prioritario.

- La disponibilità di risorse presso fonti diverse da quelle tradizionali (come gli Enti pubblici territoriali, ma anche le organizzazioni professionali e le istituzioni private) e la redistribuzione delle competenze in materia di cooperazione allo sviluppo a livelli e soggetti nuovi stanno ridisegnando la mappa delle strategie di aiuto. Tuttavia, si delineano anche tendenze fortemente riduttive dei significati di questi nuovi approcci, dal momento che il partenariato e la cooperazione decentrata sono considerate solo come nuove opportunità di finanziamento ed occasioni per l'ampliamento dei poteri.

I limiti ed i rischi esposti pongono alcuni importanti interrogativi sull'equilibrio da individuare tra attori nuovi e tradizionali della cooperazione, tra competenze ai diversi livelli, tra le esigenze di certezza e quelle di flessibilità, tra autonomia e responsabilità sia dei centri decisorii che di quelli operativi. D'altra parte le esperienze disponibili, sebbene non ancora sufficienti per segnare il definitivo successo o l'abbandono dei nuovi approcci, appaiono già utili per offrire indicazioni su alcuni orientamenti di fondo. Ad esempio, nel caso delle relazioni UE-ACP, l'auspicio di un'espansione del campo di applicazione del partenariato, tanto nella sua dimensione istituzionale (a livello cioè di autorità centrali), quanto in quella sociale ed economica, sembra aver trovato definizione nel nuovo Accordo del 2000. Anche se non sono state specificate né strategie né politiche di attuazione della nuova *Lomé*, la cooperazione decentrata (articolata nella cooperazione privata ed in quella condotta dalle ONG), può comunque costituire lo schema fondamentale per innovare un sistema di relazioni oramai sclerotizzato, inefficace ed inefficiente.

3.5 I progetti di sviluppo

L'analisi degli strumenti e degli assetti operativi della cooperazione allo sviluppo non può esimersi dalla sintetica osservazione dei caratteri della progettazione,²⁷ sia per il ruolo fonda-

mentale che essa assume nelle strategie effettive di aiuto, sia per le significative implicazioni sul piano generale. Infatti, come opportunamente ha osservato Hirschman, «i progetti di sviluppo rappresentano frazioni privilegiate del processo di sviluppo»,²⁸ nei quali fattori ben definibili e strutturalmente articolati (rendimento, costi-benefici, legami funzionali fra obiettivi, attività e presupposti) convivono con variabili anch'esse determinanti, ma riconducibili alla sensibilità ed all'intuizione.

Da un punto di vista strettamente tecnico, con il termine *progetto* di sviluppo si intende una serie di azioni tra loro correlate e coordinate, realizzate per ottenere un determinato obiettivo (generalmente compreso nella promozione dello sviluppo), utilizzando entro un tempo definito un budget specifico e (solitamente) limitato. Un *programma* di sviluppo è invece costituito da una serie di progetti (e di azioni), condotti in un unico settore («programma settoriale») o focalizzati su una specifica area o paese («programma paese»), la cui attuazione coordinata (attraverso il conseguimento degli obiettivi di ciascun progetto) mira al raggiungimento di un obiettivo generale.

Per quanto concerne i caratteri di un progetto di sviluppo, può dirsi che esso rappresenta una forma del tutto particolare di investimento. In quanto tale, esso non solo richiede un obiettivo, una certa dimensione minima ed una determinata localizzazione, ma implica altresì l'immissione di elementi qualitativamente nuovi ed il sorgere di aspettative per l'innescare di sequenze di sviluppo. Nel caso della cooperazione pubblica, i progetti di sviluppo sono anche definibili come unità o aggregati di spesa pubblica (sia per il *donor* che per il beneficiario), che scaturiscono da processi politici di scelta ai vari livelli.

L'analisi e la valutazione dei progetti, se collocati nel quadro delle loro caratteristiche strutturali e delle interrelazioni fra queste e la società, possono offrire, sul piano dello studio delle dinamiche di sviluppo, un duplice contributo. Da un lato, esse possono accrescere le capacità di spiegare le performance positive o negative dei progetti stessi, ed in particolare le cause di distorsione o deviazione rispetto ai trend prefigurati ed i fattori determinanti sia le difficoltà che i benefici diretti ed indiretti, dall'altro lato, l'analisi del funzionamento dei progetti aventi certe peculiarità strutturali può contribuire a spiegare anche l'esperienza

di sviluppo di un paese, in quanto influenzata dal tipo di programmi che hanno più spesso trovato attuazione.

I legami tra le caratteristiche strutturali del progetto e le peculiarità del contesto sociale rafforzano la visione secondo cui, nel ciclo di vita del progetto di sviluppo, coesistono elementi di certezza e fattori apparentemente «irrazionali»²⁹ ed imprevedibili. Ciò pone delle questioni fondamentali, e cioè:

- l'assoluta rilevanza della comprensione di ogni carattere (politico, economico, sociale, culturale, ecc.) del contesto;
- l'esigenza di cogliere bisogni e priorità dei beneficiari senza pregiudizio ma attraverso approcci partecipativi;
- la necessità di valutare i progetti di sviluppo non affidandosi soltanto ad universali classificazioni fondate su univoci parametri, ma cercando di recuperare ai processi della *raison raisonnée* anche le aree solitamente lasciate all'intuizione.

Appare pertanto opportuno prendere coscienza del fatto che il progetto è sì uno strumento fondamentale, ma costituisce comunque un'astrazione ipotetica, un tentativo cioè di innescare e governare processi che avranno luogo nel futuro. Bisogna cioè evitare di considerare questo strumento come un assioma assoluto e prevaricante le dinamiche della realtà, rispetto alla quale è il progetto di sviluppo che deve essere funzionale e non il contrario.

Queste osservazioni devono costituire le chiavi di lettura del ciclo progettuale e, più in generale, di ogni strumento di cooperazione allo sviluppo, dal momento che anche il miglior progetto può rivelarsi un insuccesso qualora non si tenga conto di ogni fattore e di ogni dinamica significativa che viene toccata dall'intervento.

Per *ciclo del progetto* si intende l'insieme delle azioni intraprese per la realizzazione delle attività collegate ad un progetto e, più specificatamente, la sequenza circolare composta dalle fasi che presiedono alla sua configurazione. In questo senso, è doveroso rilevare che la vita del programma non si riduce alla formulazione ed esecuzione dello stesso, ma ha inizio con l'identificazione delle problematiche da affrontare e si esaurisce con la valutazione ed il consolidamento degli impatti prodotti nel lungo termine.

Il *Project Cycle Management* (PCM)³⁰ è il metodo ufficialmente introdotto dalla Commissione Europea per l'identificazione, la formulazione, l'implementazione e la valutazione di progetti e programmi di sviluppo. Poiché questo approccio migliora la fattibilità e la sostenibilità dei programmi, esso sta divenendo la piattaforma operativa standard su cui si fondano gli interventi di gran parte delle Istituzioni multilaterali, delle ONG e degli stessi governi.

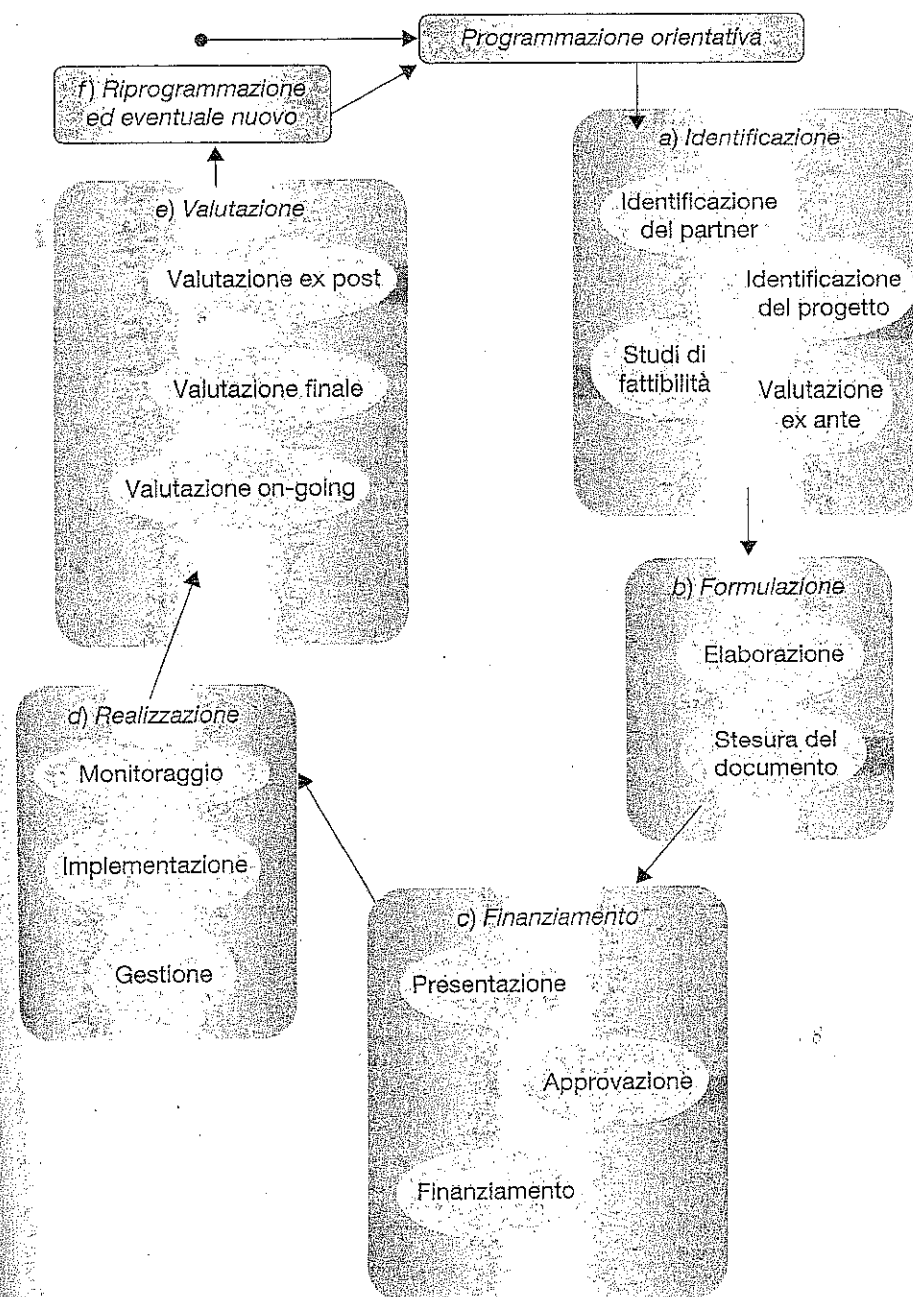
Nell'ambito di questo manuale sulla cooperazione, è possibile delineare solo i caratteri essenziali del ciclo progettuale e della sua gestione, soprattutto quelli più significativi per le implicazioni sul piano generale. Appare inoltre opportuno, non potendo approfondire in modo analitico la tematica, offrire una presentazione degli stessi in modo schematico e sintetico, così da focalizzare direttamente gli aspetti e i nodi più rilevanti.

Il Diagr. 3.2, nella sua lettura circolare, evidenzia un approccio integrato nel quale sono definite, per ciascuna fase, quali attività tra loro correlate e coordinate debbano essere intraprese e quali strumenti debbano essere adottati per la realizzazione di un progetto di sviluppo. Ogni fase presenta propri caratteri ed apre particolari problematiche, a seconda della complessità dei problemi, dei soggetti coinvolti, dei tempi e delle risorse disponibili, delle condizioni in cui le azioni vengono condotte (vincoli, effetti collaterali e gradi di libertà). Appare inoltre evidente che l'intero ciclo implica la ricerca di un giusto equilibrio tra le esigenze di corretta articolazione ed attuazione delle azioni e l'opportuna flessibilità imposta dalle contingenze e dalle caratteristiche del contesto.

In ogni caso, la gestione del ciclo impone il rispetto di alcune essenziali condizioni:

- rispettare, approfondire e modulare ogni fase della vita del progetto
- accrescere il coinvolgimento dei beneficiari (approcci partecipativi)
- costruire un completo ed efficace *design* del progetto
- considerare, in ogni fase, la questione della sostenibilità dei programmi
- mirare alla trasparenza nell'impiego delle risorse e nell'esposizione dei risultati

Diagramma 3.2 Il ciclo del progetto



Il *design* del progetto configura la struttura delle relazioni di causalità esistenti tra obiettivi, attività e presupposti, costituendo così la sintesi logica dell'intero processo che si diparte con l'individuazione e l'impiego degli input e conduce alla produzione degli output utili al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Uno degli strumenti più usati, anche se non l'unico disponibile nella progettazione per lo sviluppo,³¹ è la costruzione del quadro logico (*logical framework*), cioè la tecnica che permette di identificare ed analizzare quei problemi che sembrano inibire lo sviluppo, nonché di modellare un concreto piano di azioni volto al loro superamento. Il quadro logico ha lo scopo di ordinare ed organizzare i caratteri e le informazioni più significative di un intervento e di facilitarne la comunicazione rendendo così il più possibile comprensibile e univoca la loro interpretazione. Si tratta pertanto di uno strumento che non surroga le tecniche tradizionali, come l'analisi di efficienza interna ed esterna, l'analisi di redditività economica e finanziaria o quella di genere, ma piuttosto le integra e le include in un unico processo incrementandone l'efficacia. In questo senso, il quadro logico è un metodo analitico che facilita, mediante l'adozione di uno schema sinottico in forma matriciale, l'analisi sistematica degli elementi essenziali di un progetto (obiettivi, risultati e attività) e ne evidenzia le relazioni causali. Come evidenzia la Tab. 3.6, nella costruzione del quadro logico sono essenziali anche l'identificazione delle condizioni esterne che possono influenzare l'esito del progetto, nonché la definizione di parametri quantitativi e qualitativi (indicatori) che ne permettano la verifica ad ogni livello ed in ogni tempo.

Tab. 3.6 *Matrice di elaborazione del quadro logico*

	Sintesi descrittiva	Indicatori	Fonti di verifica	Ipotesi e condizioni esterne
Obiettivi generali				
Obiettivo specifico				
Risultati attesi				
Attività		(a)	(b)	
				Pre-condizioni

^aInput.

^bCosti ed intensità d'impiego degli input.

Gli *obiettivi generali* sono quelle finalità di sviluppo al cui raggiungimento l'intervento può contribuire. Essi pertanto non costituiscono obiettivi di esclusiva pertinenza del progetto ma piuttosto, discendendo dai problemi fondamentali dell'area o del gruppo *target*, sono condivisi con altri programmi di cooperazione e con le *policies* di sviluppo.

L'*obiettivo specifico* è invece il fine che si intende conseguire attraverso l'esecuzione del progetto e, pertanto, costituisce la *ratio* stessa dell'intervento.

I *risultati attesi* comprendono le realizzazioni materiali e immateriali, cioè le *performance* comunque verificabili, ottenute attraverso la realizzazione delle attività previste dal progetto.

Infine, le *attività* includono tutte le azioni che vengono implementate e condotte per conseguire, sulla base dei risultati attesi, l'obiettivo specifico del progetto.

L'adozione del *logical framework* non costituisce un mero esercizio formale o tecnico, dal momento che ogni matrice è il risultato di un processo analitico volto all'individuazione di problemi ed obiettivi e delle relative relazioni causali, compiuto in un determinato momento corrispondente ad una specifica fase del ciclo di progetto. Riflettendo le conoscenze e gli orientamenti di un tempo determinato, esso deve essere costantemente verificato e riorientato in funzione delle trasformazioni che avvengono nel contesto e nella gestione stessa del progetto. Trattandosi comunque di uno strumento, il quadro logico pone anche delle perplessità, specialmente con riferimento all'elevato rischio di astrazione della realtà su cui il progetto deve incidere ed alla capacità di suscitare la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, in particolare dei *partner* locali e dei beneficiari.

La validità del *design* programmatico (e, quindi, la correttezza e completezza della struttura anche attraverso il quadro logico) consente di verificare, in qualunque momento, ogni aspetto focale di un progetto di sviluppo. In particolare, è possibile definire alcuni *core evaluation concerns* (cioè gli oggetti fondamentali di valutazione):

- *Relevance*: definisce la pertinenza del progetto nei contesti d'azione e, quindi, l'idoneità dei risultati raggiunti a risolvere i problemi identificati.

- *Effectiveness*: cioè l'efficacia delle azioni condotte. Essa verifica fino a che punto il progetto ha conseguito gli scopi prefissati ed ha beneficiato i gruppi target.
- *Impact*: riferendosi a progetti di alto profilo (terminati o di lunga durata), costituisce una misura del contributo del progetto al contesto generale, poiché focalizza la relazione fra gli obiettivi specifici e quelli generali.
- *Efficiency*: rileva i risultati e i benefici ottenuti rispetto ai costi ed alle risorse impiegate, configurando una misura dell'efficienza interna ed esterna.
- *Sustainability*: accerta fino a che punto i risultati e l'impatto del progetto si produrranno oltre il suo termine effettivo, verificandone la solidità, la vitalità, l'*ownership* da parte dei beneficiari e la possibile replicabilità.
- *Casuality*: esamina i fattori e gli eventi che hanno condizionato direttamente i risultati ottenuti, verificando le cause di eventuali deviazioni dalle direttrici prefigurate.
- *Unanticipated effects*: sono gli effetti positivi o negativi non previsti in sede di pianificazione.
- *Alternative strategies*: sono approcci e percorsi operativi diversi da quelli previsti, cioè nell'ipotesi che le strategie originarie siano risultate, alla valutazione, inappropriate.
- *Special concerns*: ovvero aspetti specifici correlati a determinate tematiche (ad esempio, l'applicazione di Convenzioni internazionali, di norme etiche, o il rispetto ambientale e delle questioni di genere) che possono rientrare fra gli oggetti di una valutazione.

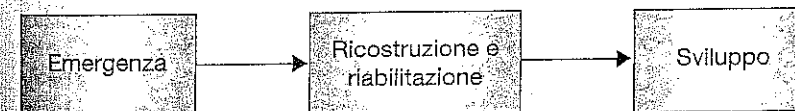
Bisogna rilevare che la sostenibilità non costituisce solo un'area di valutazione, ma rappresenta altresì un fondamentale parametro di riferimento nel ciclo del progetto. Infatti, tanto nella pianificazione, quanto nella fase di revisione o aggiustamento delle azioni programmatiche, sono i fattori condizionanti la sostenibilità che determinano le direttrici e le fasi di sviluppo delle stesse. Il concetto di *sustainability* risulta condizionato da fattori di diversa natura ma egualmente essenziali per la vita delle azioni implementate. Nei modelli di valutazione, tali fattori sono generalmente articolati in: a) economico-finanziari; b) politici; c) tecnico-gestionali; d) socio-culturali; e) tecnologici; f) ambientali.

3.6. Gli interventi di emergenza

Qualche breve cenno, infine, per delineare i caratteri degli interventi di emergenza, sia per la recente proliferazione di questo tipo di azioni, sia per gli stretti legami esistenti tra l'assistenza umanitaria in senso stretto e la cooperazione allo sviluppo. L'emergenza può essere provocata da fattori umani (i conflitti), naturali (disastri come i terremoti, i cicloni, le carestie), ma può anche aggravarsi per il concorso di entrambi i fattori (così, ad esempio, nel caso di conflitti che accrescono la già preesistente penuria di alimenti). Quest'ultima ipotesi, in particolare, consente di rilevare che spesso le emergenze implicano, come effetto diretto, la diminuzione delle possibilità di accesso alle risorse disponibili, piuttosto che il calo nel loro volume assoluto.³² Obiettivo degli interventi di emergenza è allora il ripristino, nel più breve termine possibile, delle condizioni d'accesso alle risorse per le popolazioni colpite e, quindi, il ripristino di soddisfacenti *capabilities* per i soggetti.

L'evento tragico, a meno che non si collochi già in uno stato di sottosviluppo, determina la rottura dei processi di sviluppo in atto, provocandone l'arresto o, più spesso, la regressione. I microconflitti su base regionale (si pensi al Kosovo o alla Cecenia), che con la caduta del sistema bipolare vanno estendendosi, si caratterizzano infatti per la gravità delle ferite inferte al corpo sociale (non solo nei termini di vittime, ma anche di impatto strutturale e psicologico), al sistema produttivo ed a quello istituzionale.

Come evidenziato dallo schema, la fase dell'assistenza umanitaria risulta essenziale *ab origine* per il ripristino di condizioni idonee per lo sviluppo. Occorre cioè che la pianificazione degli interventi di emergenza, pur ponendosi obiettivi a breve termine, si configuri in modo funzionale alle fasi della ricostruzione e riabilitazione (economica, sociale ed istituzionale) e a quella dello sviluppo, orientandosi alle prospettive nel medio e lungo periodo



della comunità e dell'area coinvolta. A tal fine è importante riconoscere che le persone colpite dall'evento tragico costituiscano una risorsa, piuttosto che un gruppo impotente di vittime.

In queste ipotesi, la popolazione target costituisce di solito un eterogeneo insieme di soggetti che possono provenire da diversi gruppi etnici e sociali e/o da una varietà di aree. La riorganizzazione della vita sociale, nel nuovo contesto cui adattarsi, rappresenta allora l'obiettivo del sostegno offerto dalle organizzazioni di intervento umanitario, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti nelle fasi in cui l'azione si articola. Anche in quest'ambito è infatti essenziale, per l'efficacia e l'efficienza degli interventi, la comprensione delle strutture e delle dinamiche sociali, politiche e culturali delle comunità beneficiarie.

La relazione tra azioni umanitarie e programmi di sviluppo è rafforzata, sul piano operativo, dalla opportunità di adottare, pur con la maggiore flessibilità e rapidità richieste dai caratteri dell'emergenza, gli stessi assetti operativi previsti per la progettazione di sviluppo. Con ciò si intende rilevare che anche le azioni di emergenza configurano un ciclo vitale di breve periodo articolato nelle fasi di programmazione, implementazione e valutazione costante delle attività realizzate. La predisposizione, da parte dei *donors*, di canali privilegiati e più celeri per il finanziamento delle azioni, consente di ridurre ulteriormente i tempi per l'avvio dei processi di soccorso, ricostruzione e riabilitazione.

Il riferimento alle fonti di finanziamento consente di evidenziare alcune tendenze, emerse nell'ultimo decennio, che pongono importanti quesiti sul piano più generale della cooperazione. L'ampia diffusione dei conflitti e degli eventi tragici ha infatti condotto spesso ad un uso strumentale delle emergenze. Se alla complessità ed ai risultati spesso mediocri raggiunti dalla cooperazione allo sviluppo si unisce infatti la circostanza del forte impatto emotivo che gli eventi tragici (più della povertà diffusa o del sottosviluppo) producono sull'opinione pubblica, si può così cogliere il forte rischio di strumentalizzazione, anche a fini politici, delle emergenze.

Nell'ultimo decennio, ai tagli nell'APS ed al calo della rilevanza politica dell'assistenza allo sviluppo è corrisposto l'aumento delle risorse destinate alle emergenze. La questione non investe soltanto le politiche dei *donors*, ma coinvolge anche le strategie condotte dalle organizzazioni non governative. Così, nei

paesi caratterizzati da un basso livello di risorse disponibili per la cooperazione non-governativa e dalla burocratizzazione dei canali tradizionali di finanziamento, è notevolmente cresciuto il numero delle ONG orientate agli interventi d'emergenza, con ciò snaturandosi spesso l'identità delle organizzazioni e producendosi gravi implicazioni sul piano dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni compiute. Più in generale, il dirottamento delle risorse dalle aree sottosviluppate a quelle interessate dai conflitti (si pensi, ad esempio, al calo di APS per i Paesi dell'Africa sub-sahariana ed agli investimenti per la ricostruzione e riabilitazione nei Balcani), sta delineando lo spostamento del baricentro degli interventi di cooperazione non-governativa ed avviando «una guerra tra i poveri e le vittime» per assicurarsi le risorse disponibili.

Appare invece necessario operare un aumento delle risorse disponibili ed una netta separazione istituzionale e finanziaria tra gli interventi finalizzati allo sviluppo e gli aiuti umanitari e d'emergenza. La confusione nell'impiego delle risorse nasce, infatti, non tanto dalla condivisione delle strutture gestionali, nel passato separate sia a livello comunitario che nazionale, quanto piuttosto dalla visione che lega i due tipi di azione in un'unica politica di cooperazione. Quest'ultima si fonda sul fatto che gli interventi d'emergenza condizionano a monte le scelte di sviluppo e sulla frequente coincidenza tra le popolazioni colpite da eventi tragici e quelle affette da sottosviluppo.

La sostanziale relazione tra emergenza, ricostruzione, riabilitazione e sviluppo non implica tuttavia anche la commistione degli obiettivi specifici delle diverse azioni e l'innescio di meccanismi di competizione tra i settori. La netta distinzione tra le due tipologie d'aiuto sul piano istituzionale e finanziario (cioè la differenziazione delle fonti, delle gestioni e delle politiche di orientamento) consentirebbe, pertanto, una migliore configurazione della politica di cooperazione allo sviluppo e di quella dell'aiuto umanitario, evitando anche ogni rischio di impiego strumentale. L'aumento delle risorse disponibili ed il rafforzamento a livello operativo (sul campo) dei legami tra i due interventi contribuirebbero inoltre ad innalzare l'efficacia e l'efficienza dei processi avviati in loco.

Infine, non si possono non evidenziare i rischi e le conseguenze, sul piano strategico e su quello sociale, della recente pro-

liferazione degli interventi di emergenza e (ancor più gravemente) del netto calo nel sostegno e nella promozione delle azioni per lo sviluppo. Dal punto di vista dei processi di *peace-building* e di crescita, cioè nelle aree strategiche della cooperazione, la diminuzione degli interventi di sviluppo produce l'aumento dei rischi di crisi conflittuale e di involuzione nelle dinamiche endogene di sviluppo. Dall'altro lato, per quanto concerne i risvolti sociali, le tendenze attuali appaiono funzionali più al rafforzamento dell'oscillante emotività dell'opinione pubblica, piuttosto che alla crescita di una coscienza sociale sui fondamenti e sui processi che caratterizzano i Pvs e, in generale, le aree di crisi.

Note

¹ Sulla sostenibilità politica ed economica delle azioni solidaristiche, *infra*: 6. Note conclusive: le prospettive della cooperazione allo sviluppo.

² In questo senso, G. CALCHI NOVATI, per il quale la cooperazione può allora costituire «uno strumento attivo di politica, in modo da rendere più efficiente tutto il corpo della politica estera»: 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. 30. Appare quindi opportuno che un'analisi della cooperazione internazionale, libera da ogni pregiudizio, distingua la sua configurazione dal suo impiego, le finalità dei processi politici particolari (all'interno dei quali l'assistenza ai Pvs si può collocare) dagli obiettivi «vocazionali» della cooperazione stessa (pace e sviluppo umano e sostenibile).

³ AA.VV., *La realtà della cooperazione 1997-1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali*, Torino, 1998; P. ISERNIA, *La Cooperazione allo sviluppo*, Bologna, 1995; B. CATENACCI (a cura di), *Il sogno dell'abbondanza. Le nuove vie della cooperazione. Storie e riflessioni sullo sviluppo umano*, S. Domenico di Fiesole (FI), 1993; D. FANCIULLACCI - F. GRILLO - V. IANNI - J.L. RHI SAUSI - A. STOCCHIERO - M. ZUPI, *Teorie dello sviluppo e nuove forme di cooperazione*, Roma, 1997; A. GRAMIGNOLA, *Cooperazione allo sviluppo: un modello da cambiare?*, in *Politica Internazionale*, n. 3/1997; G. SIVINI, *Modernizzare la cooperazione allo sviluppo*, in *Il Mulino*, n. 1/1994; J.L. RHI SAUSI - M. ZUPI, *The Reality of Aid: an Independent Review of International Aid*, London, 1996; W. SACHS, *Dizionario dello sviluppo*, Torino, 1998; OECD-DAC, *Development Co-operation Report*, Paris, varie annate; WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, varie annate; *Idem*, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, Washington, 1998; UNDP, *Human Development Report*, New York; ed. it.: *Rapporto su Lo Sviluppo Umano*, Torino, varie annate.

⁴ La componente dono è condizionata non solo dal tasso d'interesse previsto, ma anche dalla scadenza del prestito (ovvero la durata dell'obbligazione e l'articolazione dell'ammortamento) e dal «periodo di grazia», cioè l'intervallo temporale previsto tra l'assunzione del debito ed il pagamento della prima rata.

⁵ Il sostegno all'export attraverso i canali della cooperazione governativa e le azioni volte a favorire la penetrazione commerciale nei mercati emergenti ha caratterizzato anche il sistema italiano dell'APS, specialmente dalla metà degli anni '80 nell'ambito della realizzazione delle grandi opere nei Pvs: *Cfr. infra*: 5.4 La riforma della cooperazione italiana: crisi strutturale o di sistema?

⁶ Per accordi di *cofinancing* si intendono quei programmi di cooperazione nei quali coesistono interventi di Istituzioni multilaterali (ad es. Banca Mondiale) ed investimenti privati (condotti da ONG o da imprese).

⁷ Appare qui opportuno rilevare che, sebbene l'OCSE escluda dal computo dell'assistenza allo sviluppo gli aiuti militari, non solo non è sempre facile distinguere nettamente fra questi ultimi e gli aiuti economici (si pensi all'«Economic Support Fund» dell'aiuto pubblico statunitense, nel quale rientrano anche i fondi concessi esplicitamente per scopi strategico-militari), ma la fungibilità dell'aiuto può comunque condurre al compimento di investimenti militari.

⁸ Ad esempio, vengono esclusi i crediti alle esportazioni, i trasferimenti volti a favorire gli investimenti privati nel paese ricevente, l'acquisto di titoli o obbligazioni emesse da Istituzioni multilaterali o dai Pvs a condizioni di mercato. Non vengono inoltre computate certe forme di prestito da parte di Istituzioni finanziarie internazionali, caratterizzate da condizioni poco più gravose dell'assistenza pubblica, ma spesso considerate anche come condizioni imprescindibili o desiderabili dagli investitori privati o da altri enti finanziatori.

⁹ *Cfr.*: OECD-DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, Paris, 1996; vedi anche *infra*: 1.4 Le fasi della cooperazione allo sviluppo; 1.4.4 Gli anni Novanta.

¹⁰ Nel 1998, in volume assoluto primo paese donatore è il Giappone, seguito dagli Stati Uniti (ultimi, se si considera il rapporto APS/PNL), dalla Francia, dalla Germania, dalla Gran Bretagna e dall'Olanda. L'Italia si colloca al settimo posto (nel 1997 era all'undicesimo) ma, in rapporto al PNL, resta ventesima sui 21 Paesi del DAC. L'Unione Europea (Commissione e Stati membri) fornisce il 55% degli aiuti totali.

¹¹ Sul punto: P. ISERNIA, *op. cit.*, p. 205 e ss. L'Autore compie un'accurata analisi dei modelli di interpretazione aventi come oggetto i criteri di allocazione dell'APS. Sui criteri e sulle motivazioni *cfr.* anche: C.M. SANTORO (a cura di), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, Bologna, 1993.

¹² *Cfr.*: F. FOSSATI, *I regimi internazionali: note per una definizione*, in *Quaderni di scienza politica*, 2/1997; *Idem*, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, *Politica Internazionale*, n. 3-1999. Nei flussi economici ai Pvs sono compresi i trasferimenti legati al commercio internazionale, alla cooperazione allo sviluppo, i crediti bancari e gli investimenti privati.

¹³ In questo senso, «ciascuno dei Paesi Ocse ha selezionato fra i Pvs più poveri quelli più compatibili alle diverse motivazioni (economiche, politiche, ecc.) della cooperazione»: F. FOSSATI, 1999, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ *Infra*: 2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile; 2.3.4 Gli anni Novanta.

¹⁵ Nella legislazione italiana, i crediti d'aiuto, il cui impiego nell'ambito dell'APS è ormai nettamente calato, non formano oggetto di una disciplina specifica e del tutto univoca. Essi vengono gestiti, tramite un Fondo di Rotazione istituito presso il Mediocredito centrale, su input del Ministero del Tesoro (per i decreti di impegno) e del MAE-DGCS (responsabile della programmazione e dei negoziati). Secondo l'interpretazione prevalente, che fa una lettura sistematica delle norme contenute nella legge 49 del 26 febbraio 1987 (art. 1, comma 3; art. 2, commi 1 e 3; art. 6) ed in

altri atti legislativi, i crediti d'aiuto possono essere utilizzati esclusivamente per finanziare progetti «legati», ossia nel quadro di forniture, a fini di cooperazione, di beni e servizi prodotti in Italia (ad eccezione di una percentuale definita in ogni progetto e destinata al finanziamento delle cd. spese locali). Tale disciplina limita in modo sostanziale l'impiego di questo strumento, dal momento che in molti casi il procacciamento italiano è molto più costoso delle forniture in loco. La limitazione deriva anche dall'esistenza di accordi in sede OCSE che restringono fortemente il numero dei Pvs beneficiari dei prestiti e che prevedono comunque una riserva esclusiva per i progetti non finanziabili con gli ordinari crediti commerciali. In genere, l'onere e la responsabilizzazione dei crediti d'aiuto si accompagnano ad una certa autonomia del paese destinatario nella scelta dei tipi di progetto e dei rapporti contrattuali. La cooperazione italiana rimane, invece, responsabile della scelta di programmi e progetti, corrispondenti alle priorità definite in sede politica, e della loro valutazione. Sul punto: MAE-DGCS, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1998*, Roma, vol. I, 1999, p. 54 e s.

¹⁶ *Infra*: 1.4 Le fasi della cooperazione allo sviluppo; 1.4.3 Gli anni Ottanta.

¹⁷ Oltre alla campagna *Jubilee 2000*, che dal 1997 è attiva anche in Italia con il nome di *Sdebitarsi: per un millennio senza debiti*, si devono ricordare altre proposte quali: a) le *Highly Indebted Poorer Countries Initiatives*, promosse dalla BM, dal FMI e dal Club di Parigi, che si pongono l'obiettivo di rendere sostenibile il servizio del debito attraverso la cancellazione dei debiti scaduti da più tempo ed assunti nei confronti dei creditori pubblici bilaterali, ma a condizione di avviare programmi di aggiustamento strutturale; b) l'iniziativa del G7 formulata nel 1999 a Colonia, che estende i paesi beneficiari, allarga (seppur in misura limitata) il monte debiti cancellabile e pone condizioni meno onerose rispetto all'iniziativa promossa dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale; c) la campagna ecclesiale per la riduzione del debito estero, volta a informare l'opinione pubblica sulla gravità del problema e alla predisposizione di strumenti di conversione del debito; d) le campagne brasiliane e, in particolare, quella del «Movimento dei senza terra», che richiede il controllo dei flussi finanziari speculativi, la sospensione del pagamento dei debiti, la diminuzione dei tassi d'interesse e la rottura degli accordi con il FMI. Infine, non bisogna dimenticare le molteplici iniziative promosse dalle diverse espressioni della cooperazione non-governativa in tutto il mondo, che non solo esercitano una funzione di *advocacy* sulla questione debitoria, ma la includono nel più generale dibattito sulle nuove politiche di cooperazione allo sviluppo.

¹⁸ Indici significativi del grado di concentrazione delle politiche di cooperazione condotte da un *donor* sono: a) il numero assoluto dei paesi aiutati, anche in rapporto ai Pvs potenzialmente beneficiari ed a quelli assistiti da *donors* comparabili al primo; b) il numero dei paesi aiutati in modo continuativo ed in modo occasionale; c) la distribuzione di frequenza e la dispersione dell'APS del donatore; d) la percentuale di APS ottenuta da gruppi omogenei di beneficiari; e) le preferenze relative del *donor*, ovvero quanto privilegia certi paesi rispetto ad altri sulla base di parametri all'uopo costruiti.

¹⁹ M. CURTIS, *La cooperazione allo sviluppo in un mondo che cambia*, in AA.VV., 1998, op. cit., p. 6.

²⁰ N. JOVENE - M. VIEZZOLI, *Il libro del Terzo Settore*, Roma, 1998; AA.VV., 1998, op. cit.; B. CATENACCI, op. cit.; D. FANCIULLACCI - F. GRILLO - V. IANNI - J.L. RHI SAUSI - A. STOCCHIERO - M. ZUPI, op. cit.; W. SACHS, op. cit.; OECD-DAC, op. cit.; UNDP, op. cit.; L. DALLA LIBERA - J. SCHUNK, *Progettare la cooperazione allo svi-*

luppo. Appunti di lavoro, Collana Quaderni per la Pace, n. 2, Trento, 1999; MAE-DGCS, *Le organizzazioni non governative (Ong) nella cooperazione allo sviluppo italiana: evoluzione storica, rapporti con la Dgcs e caratteristiche essenziali*, in DIPCO, n. 8/98.

²¹ Appare opportuno sciogliere l'equivoco secondo cui la finalità lucrativa potrebbe significare assenza di profitto o reddito. Le organizzazioni non governative infatti (e più in generale il *no-profit* avanzato) devono produrre profitto attraverso attività redditizie, se intendono affermarsi nel sistema economico e sociale come soggetti autonomi ed indipendenti. Il solo vincolo è quindi rappresentato dalla non distribuzione dell'utile realizzato, che viene continuamente reinvestito per la crescita dell'organismo ed un perseguimento più efficace ed efficiente del fine solidaristico.

²² MAE-DGCS, in DIPCO, n. 8/98, op. cit., p. 133.

²³ Si fa riferimento ai concetti di 1) *development of the people*; 2) *development for the people*; 3) *development by the people*, attorno ai quali si coagula lo sviluppo umano e sostenibile di tipo partecipativo. Cfr. *infra*: 2.3 Cooperazione e sviluppo: dalla crescita economica allo sviluppo umano e sostenibile; 2.3.4 Gli anni Novanta.

²⁴ M. CURTIS, op. cit., p. 17.

²⁵ AA.VV., 1998; AA.VV., *Tavola rotonda: Voci per una città sostenibile e idee per una cooperazione decentrata*, in Nord e Sud, genn.-febb./1999; C. BARBARELLA, *Il ruolo della cooperazione decentrata*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998; MAE-DGCS, *La cooperazione decentrata allo sviluppo. Linee di indirizzo e modalità attuative*, disponibile in www.esteri.it

²⁶ Sulle tendenze del partenariato tra UE e ACP, in particolare, cfr.: G. CALCHI NOVATI, *Passato e futuro della Convenzione di Lomé*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998; U. TRIULZI, *Nuovi scenari di cooperazione*, in *Politica Internazionale*, n. 1-2/1998.

²⁷ Sulla progettazione per lo sviluppo e, in particolare, sulle analisi valutative in cui si articola: L. DALLA LIBERA - J. SCHUNK, op. cit.; S. DAVIDSON S., *People in Aid*, London, 1998; AA.VV., *Valutazione e sviluppo*, *Forum valutazione* - CISP, Milano, 1/1991; IDRC - Evaluation Unit, *Planning, Monitoring and Evaluation of Programme Performance*, December, 1997; ILO - Evaluation Unit, *Guidelines for the Integration of Gender Issues into the Design, Monitoring and Evaluation of ILO Programmes and Projects*, January 1995; ILO - Evaluation Unit, *Guidelines for the Preparation of Independent Evaluation of ILO Programmes and Projects*, November 1997; GOSLING L. - EDWARDS M., *A Practical Guide to Assessment, Monitoring, Review and Evaluation*, Save the Children Development Manual No. 5, London, 1995; MARSDEN D. - OAKLEY P., *Evaluating Social Development Projects: Development Guidelines No. 5*, Oxfam, 1990; European Commission - Directorate General for Development, *Format for Terms of Reference of an Evaluation*, by E. KIJNE, Brussels, April 1995.

²⁸ A.O. HIRSCHMAN, *I progetti di sviluppo. Un'analisi critica dei progetti realizzati nel Meridione e in Paesi del terzo mondo*, ed. it., Milano, 1975, p. 13.

²⁹ Secondo Hirschman, lo sviluppo è di per se stesso un processo squilibrato, nel quale operano tensioni, stimoli, contraddizioni settoriali e fattori endogeni, cioè peculiari di una ed una sola realtà. Anche i progetti di sviluppo sono coinvolti in questi meccanismi, e pertanto in essi giocano un ruolo centrale i fattori d'incertezza, i vincoli ed i fattori collaterali, nel cui insieme si configurano anche certi gradi di libertà per la gestione del progetto. Cfr.: A.O. HIRSCHMAN, 1975, op. ult. cit.

³⁰ Sul punto: European Commission - Directorate General for Development - Evaluation Unit, *Project Cycle Management. Integrated Approach and Logical Framework*, Brussels, February 1993; European Commission - Directorate General for

Development, *Project Cycle Management (PCM). A tool for Aid Effectiveness*, by E. KIJNE, Brussels, April 1995; E. KIJNE, *Project Cycle Management*, Dispense a cura dell'ESAS-CD dell'Università degli Studi di Pavia, a.a. 1998/99.

¹¹ Bisogna innanzitutto considerare che il quadro logico nasce da un processo analitico volto alla costruzione dei cosiddetti «alberi dei problemi e degli obiettivi». Esistono inoltre diverse tecniche di progettazione: alcune rientrano nell'alveo del *logical framework* ma prevedono delle varianti, mentre altre se ne distaccano fortemente (come il metodo cosiddetto ZOPP).

¹² Fondamentale in questa direzione è il contributo teorico di SEN, che ha studiato i caratteri delle carestie nel Bengala ricavandone utili indicazioni per la teoria dello sviluppo. Cfr.: A.K. SEN, *Poverty and Famines*, Oxford, 1981; IDEM, *La disuguaglianza*, Bologna, 1994.

4. La cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea

4.1 Le tendenze evolutive della cooperazione europea

La politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo e, più in generale, i rapporti tra l'Europa ed il Sud del mondo costituiscono un caso utile per verificare l'effettiva configurazione delle tendenze e dei modelli di cooperazione finora delineati. Soltanto nel corso degli ultimi anni, con la fine della «guerra fredda», la politica comunitaria per lo sviluppo ha acquistato ruolo e fisionomia propri, conoscendo l'esplicita proclamazione nelle fonti primarie dei propri principi e contenuti, nonché l'istituzionalizzazione degli assetti e strumenti operativi. Questa osservazione non intende certo disconoscere le politiche di aiuto avviate già dagli anni Sessanta, ma vuole rilevare le sostanziali trasformazioni nel contesto storico-politico, la corrispondente evoluzione nelle relazioni tra Comunità e Pvs e la conseguente natura di processo della cooperazione europea.

Nessuna disposizione del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Roma, 1957) prevede espressamente l'instaurazione di una politica comune volta alla promozione dello sviluppo nei paesi e nelle aree arretrate.¹ Le uniche norme ricollegabili, pur fra importanti limiti, ad un'azione comunitaria nell'ambito dello sviluppo sono contenute negli articoli 3 k) e 131-136 che, prevedendo l'associazione alla CEE dei Paesi e Territori d'Oltre Mare, definiscono un particolare regime d'aiuto per i paesi e le aree non europee che godono di particolari relazioni con alcuni Stati membri. Più specificamente, si tratta dei paesi che all'epoca si trovavano ancora sottoposti alla dominazione, in quanto colonie o aree sotto amministrazione fiduciaria, di Francia, Belgio, Italia ed Olanda. Con il Trattato di Roma è stato altresì creato il primo Fondo Europeo di Sviluppo (FES), destinato