

IAI8812

LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E L'ITALIA

di Roberto Aliboni

1. Politica estera, politica economica e politica di cooperazione: l'autonomia della politica di cooperazione

Prima di acquisire l'attuale complessità, dopo il dibattito sul rapporto Nord-Sud sviluppatosi dalla metà degli anni sessanta, la politica di cooperazione allo sviluppo è stata unicamente una politica di aiuti tecnici e finanziari.

Si trattava spesso di un semplice prolungamento dei rapporti coloniali, realizzato in ambiti strettamente bilaterali. All'inizio degli anni sessanta su iniziativa degli Usa la politica di aiuto assumeva un'importante dimensione internazionale. Veniva formato in seno all'Ocse, infatti, l'Aid Development Committee (Aid) con lo scopo di concertare le diverse politiche di sostegno dei paesi occidentali e di inventariare i loro contributi. L'iniziativa aveva un fine politico, quello di rafforzare le capacità occidentali di contenimento del comunismo nel Terzo Mondo. Forse più importante però era il fine di razionalizzare e redistribuire fra gli alleati il peso degli aiuti al Terzo Mondo sostenuto dagli Usa, nonché quello di eliminare i residui legami preferenziali fra ex colonie e ex metropoli in un'ottica di liberalizzazione dei commerci e ripristino di condizioni di parità nella concorrenza internazionale.

Sia pure allo scopo di affermare i loro interessi di liberalizzazione, gli Usa sono stati i primi a insistere perché le risorse elargite dai paesi industrializzati dell'Ocse (Piem) divenissero una parte più ampia del loro prodotto interno lordo (Pil) e si affermasse una nozione di Oda (Official Development Aid) centrata sul primato dei flussi di risorse gratuite e slegate dagli interessi commerciali, economici e finanziari dei paesi donatori. Nondimeno, gli Usa -che nel prosieguo di tempo sono diventati dei pessimi donatori stando ai termini da loro stessi caldeggiati- non possono considerarsi i padri della politica di cooperazione allo sviluppo, ossia di una politica tendente a includere l'aiuto in una visione più complessa delle determinanti della diseguaglianza fra Nord e Sud. L'affermarsi della politica di cooperazione al posto di quella di aiuto è il risultato di un vasto movimento di simpatia verso il Terzo Mondo, basato su analisi globali e integrate dello sviluppo e del sottosviluppo internazionale, analisi che hanno elaborato la questione Nord-Sud in un quadro di interdipendenza e interessi condivisi ("Trade not Aid", "One Earth", etc.) certamente più coerente con gli interessi oggettivi dei Piem e con le ideologie di interdipendenza nel frattempo affermatesi nel mondo occidentale.

Si sono perciò evolute due concezioni, non necessariamente escludentisi a vicenda, che mettono l'accento su due diversi momenti dei rapporti fra paesi in via di sviluppo (Pivs) e Piem: da una parte la concezione, che si potrebbe chiamare "particolaristica", di una politica di cooperazione come strumento della politica estera e di quella economica dei Piem (o più in generale si potrebbe dire degli Stati nazionali, visto che nel frattempo alcuni Pivs hanno

IAI8812

novembre 1988

p. 1

pure iniziato a operare politiche del genere nei confronti di altri Pivs); dall'altra, la concezione, che a sua volta potrebbe chiamarsi "universalistica", di una politica di cooperazione autonoma, cioè distinta dagli interessi nazionali e promossa invece in un ambito puramente internazionale con accentuazioni ideologiche diverse che vanno dal filantropismo laico al missionarismo religioso.

Nel dibattito che continuamente si sviluppa in numerosi Piem a proposito della politica di cooperazione e dei suoi obbiettivi queste due concezioni finiscono per polarizzarsi e, spesso, per contrapporsi. Questa contrapposizione è insensata e dannosa all'azione di governo. In un mondo dove gli interessi nazionali sopravvivono e, invero, continuano ad avere un ruolo centrale non è pensabile che gli elementi universalistici siano disgiunti da elementi particolaristici e la politica di cooperazione possa essere estranea al perseguimento di fini politici o economici.

Perciò, la politica di cooperazione allo sviluppo degli Stati è una politica estera, a quel modo che fanno parte della politica estera le politiche più diverse che questi stessi Stati mettono in pratica, da quella agricola a quella industriale, a quella energetica, etc. Allo stesso modo, la politica di cooperazione allo sviluppo fa parte della politica economica nazionale, come quella agricola, industriale, etc., poiché non può non influenzare almeno due importanti aspetti delle relazioni economiche con l'estero: l'esposizione sull'estero, per via dei movimenti di capitale che provoca, e il sostegno della domanda, per via dell'appoggio all'esportazione di beni e servizi nazionali. La politica di cooperazione non è autonoma bensì è in rapporto di interazione con la politica estera, nei suoi aspetti più propriamente politici come pure nei suoi aspetti economici, cioè la influenza e ne è influenzata.

D'altra parte, questa ancillarità della politica di cooperazione è temperata dal particolare sostegno e dallo specifico interesse che l'opinione pubblica, a differenza di altre politiche, le porta. Il Governo non può estraniarsi dall'accento universalistico che in molti casi e in quasi tutti i Piem l'opinione pubblica intende porre sulla conduzione della politica di cooperazione e sarà pertanto suo compito trovare un giusto contemperamento fra particolarismo e universalismo.

In pratica, nel definire gli obbiettivi di una politica di cooperazione ci si dovrebbe attenere ai seguenti principi:

- a. la politica di cooperazione deve essere coerente con la politica estera e deve perciò trarre da quest'ultima i suoi criteri principali e le sue priorità;
- b. la politica di cooperazione deve altresì essere coerente con la politica economica (1);
- c. al tempo stesso la politica di cooperazione deve poter mantenere un margine di autonomia rispetto alla politica estera e a quella economica in modo da rispecchiare le aspirazioni universalistiche presenti nel paese che la conduce; questo margine si realizza principalmente eseguendo i programmi e i progetti che costituiscono la politica di cooperazione con la massima indipendenza e professionalità possibile, in modo da garantire l'efficacità dei risultati in termini di sviluppo de donatarii.

2. La trasparenza della politica di cooperazione

L'intreccio fra politica estera, politica economica e politica di cooperazione allo sviluppo e il carattere intrinsecamente ideologico del dibattito fra tendenze particolaristiche e universalistiche favorisce la mancanza di chiarezza che non solo in Italia accompagna la conduzione della

politica di cooperazione. Solo un'organizzazione istituzionale che riconosca ab initio le limitazioni dell'autonomia della politica di cooperazione e per converso precisi compiti e gerarchie decisionali dei diversi soggetti interessati può di conseguenza dar luogo a un dibattito trasparente sulle scelte fondamentali di politica di cooperazione.

La stessa considerazione sembra valere per quanto riguarda la gestione e l'amministrazione della politica di cooperazione che ugualmente richiede una chiara ripartizione delle competenze e dei compiti.

Il dibattito sulla politica di cooperazione allo sviluppo è per lo più confuso perché restano implicite le assunzioni circa i suoi obiettivi (particolaristici o universalistici) fatte da chi vi partecipa. Ma è anche confuso perché quasi sempre riguarda simultaneamente gli obiettivi che si perseguono (ovverosia le scelte politiche compiute) e il modo in cui tali obiettivi sono realizzati dal punto di vista tecnico-amministrativo. Si tratta di due questioni non necessariamente connesse (2).

Questione ancora diversa è poi quella dell'efficacia della gestione. L'efficacia non è strettamente connessa alla trasparenza, nel senso che un'organizzazione destinata a eseguire la politica di cooperazione può essere trasparente ma non anche necessariamente efficace. Nondimeno, trasparenza e chiarezza nella ripartizione delle competenze sono certamente fattori che contribuiscono a una maggiore efficacia. Alcune riflessioni sull'efficacia sono discusse nel quarto paragrafo di questo documento.

Le implicazioni di un'organizzazione più trasparente possono così riassumersi:

- a. il Ministero degli Esteri deve essere titolare delle scelte politiche e delle priorità;
- b. ci deve essere una chiara ripartizione fra la gestione dei crediti (agevolati, concessionali, di mercato) e dei contributi generali agli organismi internazionali, che devono essere strettamente considerati -com'è nella tradizione- materia sia di politica estera sia di politica economica, e la gestione degli altri aiuti (gratuiti, tecnici e multilaterali) che devono essere invece considerati come il reame della cooperazione;
- c. la decisione sui crediti da Stato a Stato, specie se concessionali, deve essere riservata in ultima istanza al Ministero degli Esteri, nel senso che la motivazione di politica estera -nel quadro della necessaria concertazione- deve prevalere su quella di politica economica; il Ministero degli Esteri dovrebbe anche avere una più forte voce in capitolo per quanto riguarda i tempi degli esborsi, altrimenti modulati dalle autorità economiche sulla base delle sole esigenze della politica economica nazionale;
- d. gli aiuti diversi dai crediti devono essere gestiti, sulla base delle disposizioni del Ministero degli Esteri, da un ente con propria personalità distinta (un'agenzia, un ministero della cooperazione, etc.).

3. L'esperienza italiana: i principi

Vale ora la pena, dopo le considerazioni generali che si sono appena fatte, di soffermarsi sulla situazione in Italia. Le forze politiche hanno pressoché concordemente impresso alla politica italiana di cooperazione allo sviluppo un carattere accentuatamente universalistico. Tuttavia, hanno poi deciso di affidare in blocco l'elaborazione e la gestione della politica di cooperazione al Ministero degli Esteri, nel nome dell'unità e dell'integrità della politica estera. In questo senso l'ultima legge è ancor più nettamente accentratrice di quelle del passato. Non a caso, del resto, con la stessa legge

la gestione degli aiuti d'urgenza, che era stata affidata al Fai, è stata riassorbita nel Ministero degli Esteri. Così facendo l'Italia ha dato una realizzazione particolaristica a principi definiti come universalistici.

A sostanziare il particolarismo che caratterizza la politica di cooperazione nel momento della sua esecuzione c'è qualche cosa di più. Si è affermata infatti una forma di cooperazione fra Ministero degli Esteri e autorità economiche per ciò che riguarda la concessione di crediti attraverso la pratica dei crediti misti. I crediti misti sono pacchetti di risorse a condizioni di mercato corredate da risorse concessionali che hanno il merito di abbassare il tasso d'interesse nei confronti del beneficiario. Si tratta di un tipico caso di impiego della politica di cooperazione per il fine di sostenere le esportazioni. Il divario fra retorica dell'universalismo e pratica del particolarismo è quindi anche più consistente di quanto può apparire a prima vista.

Questa contraddizione fra un livello declaratorio universalistico e un livello esecutivo particolaristico non giova né alla trasparenza né all'efficacia della politica italiana di cooperazione. Il pubblico italiano nel suo insieme, specialmente nelle sue componenti con una cultura politica più internazionalista -come i cattolici, i comunisti e altri gruppi minori della sinistra- ha fatto proprio il messaggio universalistico che le forze politiche hanno inviato nel legiferare sulla cooperazione allo sviluppo e nell'assegnare allo scopo risorse considerevoli e crescenti. Lo stesso pubblico però si trova poi dinanzi a una gestione spesso arcignamente in linea con gli interessi politici ed economici nazionali e a dibattiti sulla destinazione degli aiuti che assumono e sviluppano una concezione particolaristica della politica di cooperazione. Quest'ultima appare finalizzata agli interessi politici e economici del paese e delle aziende nazionali piuttosto che agli interessi dei destinatari e di conseguenza il dibattito si svolge prevalentemente in termini di "tradimento", di "egoismo", di "sfruttamento", etc. E' un dibattito emotivo che raramente si sofferma sul merito delle scelte politiche ed economiche, sull'adempimento dei livelli di concessionalità desiderati, sull'efficacia della gestione. Il dibattito e la stessa politica di cooperazione sarebbero più fruttuosi se le rispettive dimensioni del particolarismo e dell'universalismo fossero esplicite e dichiarate e se conseguentemente i rispettivi ambiti istituzionali e organizzativi fossero chiariti.

Per evitare tutto questo, l'organizzazione della politica italiana di cooperazione, chiariti i principi, dovrebbe articolarsi secondo i suggerimenti suggeriti alla fine del paragrafo precedente o secondo linee diverse che derivino da un'analisi specifica più approfondita di quella condotta in questa sede.

4. La gestione della politica di cooperazione

La politica di cooperazione si trova regolarmente di fronte al problema di conciliare le priorità politiche cui è esplicitamente o implicitamente soggetta con la disponibilità di progetti tecnicamente accettabili e economicamente validi. Le scelte politiche compiute da un paese indicano determinati paesi e determinati settori. Si troverà però che i paesi prescelti indicheranno settori diversi da quelli che sono prioritari per il paese donatore; oppure indicheranno progetti in linea con le scelte settoriali del donatore ma scarsamente attendibili; oppure non saranno in grado di indicare nessun progetto o una quantità di progetti assolutamente inferiore alle risorse che la priorità assegnata loro postulerebbe.

- Questo implica che il paese donatore si deve organizzare in modo da:
- a. disporre di un'organizzazione che conosce le tecniche di analisi dei progetti lungamente sviluppate dalle agenzie internazionali di sviluppo (Banca mondiale, banche regionali di sviluppo, etc.) e da alcune agenzie nazionali ed è in grado di applicarle nelle diverse fasi della identificazione, preparazione, controllo (e possibilmente follow up) dei progetti;
 - b. identificare da sé o in collaborazione con le autorità del paese donatario i progetti fattibili e valutare quelli proposti con una forte indipendenza di giudizio, che naturalmente dipende anche da quanto si è detto al precedente punto (3);
 - c. separare il momento della gestione da quello delle decisioni politiche, organizzando il rapporto fra i due momenti in modo da conservare il controllo dell'esecuzione delle direttive politiche ma distinguere la responsabilità di una congrua esecuzione tecnico-amministrativa di tali direttive.

5. L'esperienza italiana: la gestione

La politica italiana di cooperazione non distingue i due momenti della decisione e della gestione e neppure gli strumenti del credito e dei contributi internazionali dagli altri. Tutto è unificato in una direzione del Ministero degli Esteri che pone a detto Ministero compiti che vanno al di là della normale funzione di elaborazione e applicazione della politica estera, che gli pongono numerosi e atomizzati problemi di negoziazione con altri ministeri, enti e privati, e che, infine, obbligano i funzionari a prendere decisioni e responsabilità rispetto a questioni i cui termini e le cui implicazioni non sono assolutamente preparati a comprendere. La decisione dell'ultima legge di incorporare nella Direzione della Cooperazione allo Sviluppo 120 esperti con contratto pluriennale a termine non aiuterà i funzionari a prendere le decisioni, ma spesso finirà per creare una copertura politica a decisioni prese in realtà dagli esperti senza che ne derivi loro una precisa responsabilità professionale. Oltre che inadatta rispetto ai principi che si vorrebbero adottare -come si è già visto in precedenza- l'organizzazione di cooperazione allo sviluppo fatta propria dall'Italia, con il timore che ne risultasse altrimenti spezzata l'unità della politica estera ed economica del paese, ha semplicemente concentrato tutte le decisioni rischiando la paralisi e l'insuccesso.

Un problema particolare riguarda, infine, il rapporto fra pubblico e privato. Questo rapporto costituisce uno dei fondamenti della legislazione italiana per la cooperazione allo sviluppo, legislazione che ha dato alle componenti pubbliche anche un compito di supporto dell'iniziativa privata in nome del pluralismo/universalismo cui intende ispirarsi e della necessità di allargare le risorse nazionali a disposizione dei Pivs. Il principio appare condivisibile, tuttavia la sua attuazione pone alcuni problemi politici e alcuni problemi di efficacia. I problemi principali riguardano il volontariato e i numerosi organismi (così dette Organizzazioni non governative, Ong) che propongono e realizzano progetti ispirati a ideologie specifiche, che spesso si pongono in esplicita contrapposizione alla politica del Governo e agli interessi particolaristici che si coagulano attorno alla politica di cooperazione. Il controllo della congruità politica e economica dei progetti di questi organismi dovrebbe essere oggetto di particolare attenzione. Inoltre, bisognerebbe tener conto del fatto che è nel loro operare sul campo che, preoccupati di realizzare una "vera" cooperazione, questi organismi provocano piccole e meno piccole contese politiche fra i Governi locali e quello

italiano. Questo controllo, anche in considerazione della polverizzazione di tali organismi, è assai problematico. E' nell'esperienza di tutti i paesi donatori il fatto che questi organismi hanno svolto un ruolo di "troublemakers".

Esiste perciò un problema di conservare la componente privata, ma disporre di migliori mezzi per controllarla. E' difficile tuttavia dire se tale controllo debba essere effettuato a livello direttamente politico, con problemi di gestione considerevoli, oppure a livello gestionale. Una soluzione che separi anche questa gestione affidandola a un'agenzia distinta dal Ministero degli Esteri fa capire che per questo aspetto, ma anche su un piano più generale, l'organizzazione del rapporto fra il Ministero degli Esteri e l'ente incaricato dell'attuazione della cooperazione ha un valore cruciale. Occorre sottolineare che nell'esperienza italiana (per es., Ministero del Commercio Estero/Ice, Cassa del Mezzogiorno, etc.) questo rapporto ha avuto esperienze difficili che occorrerebbe rivedere e perfezionare.

6. Conclusioni

Le linee da seguire nell'orizzonte di una riforma, che non può essere immediata, della politica italiana di cooperazione e delle sue strutture, conseguentemente a quanto sostenuto nei paragrafi precedenti, dovrebbero essere le seguenti:

- a. la priorità della politica estera e della politica economica dovrebbe essere esplicitamente dichiarata e trovare una sua enunciazione sin dal livello legislativo;
- b. la necessità di garantire un livello di concessionalità (cioè provvedimenti di cooperazione non legati alla logica particolaristica della politica estera e della politica economica) dovrebbe ugualmente essere riconosciuta;
- c. il contenimento di siffatti principi dovrebbe trovare espressione nella separazione del livello di elaborazione particolaristico (la politica estera e quella economica provenienti dal Ministero degli Esteri e da quelli economici) dal livello di esecuzione dei progetti e dei programmi;
- d. l'autonomia professionale consentita all'ente incaricato di eseguire la politica di cooperazione dovrebbe garantire quella misura di concessionalità che le forze politiche hanno voluto come espressione del diffuso universalismo dell'elettorato;
- e. dovrebbe essere inaugurata una specifica gestione dei rapporti con il settore privato, in particolare con le Ong.

Note

(1) Al di là della linearità di tali enunciazioni è bene sottolineare che si tratta di condotte assai difficili da realizzare; basti riflettere al fatto che prima della coerenza fra politica di cooperazione, da un lato, e politica estera ed economica, dall'altro, c'è normalmente un problema irrisolto di coerenza appunto fra politica estera e politica economica.

(2) Un terzo motivo di confusione riguarda la corruzione nella gestione dei fondi. Spesso questo aspetto finisce per oscurare gli altri aspetti e stravolgere le relative valutazioni. Buone scelte politiche possono essere perseguite attraverso pessimi progetti e albergare dosi più o meno massicce di corruzione. Ugualmente, cattive scelte possono incarnarsi in progetti buoni e non dar luogo a corruzione. E via dicendo.

(3) Fra l'altro accade che intervengano accordi fra le aziende del paese donatore e il paese donatario per proporre al governo donatore progetti non necessariamente utili allo sviluppo del donatario; in questo caso un'amministrazione potrebbe essere ingannata più facilmente di un organismo professionale (che non sia corrotto).

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 8890

BIBLIOTECA