

I PROBLEMI DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE(**)

In Italia, dove la "nuova ortodossia" economica in auge a cominciare dagli inizi degli anni '80 ha avuto meno corso, gli argomenti "distruttivi" nei riguardi della cooperazione allo sviluppo non si sono imposti con la stessa virulenza che in Francia, in Gran Bretagna o negli Stati Uniti. In termini quantitativi, gli stanziamenti dell'aiuto italiano sono aumentati, in controtendenza rispetto alla maggioranza dei paesi membri del Dac (il Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'Ocse), portando per la prima volta il nostro paese nel 1986 sulle medie degli altri "donatori" occidentali. Nemmeno l'Italia peraltro può sfuggire all'ondata di critiche e di dubbi che circondano la "politica dell'aiuto" davanti, da un lato, alla pochezza delle *performances* economiche di troppi paesi del Terzo mondo e, dall'altro, all'inasprimento della tensione politica Nord-Sud da quando la "periferia" è diventata il teatro prioritario della conflittualità internazionale (1). Se il Terzo mondo non è più percepito come uno scandalo economico o un monito morale ma come una minaccia politica, è inevitabile che la cooperazione allo sviluppo - nelle cui motivazioni entrano ovviamente considerazioni di convenienza e di sicurezza ma che è pur sempre assimilata ad un'obbligazione di carattere etico - assurga quanto meno a oggetto di controversie: lo si vede più apertamente a proposito degli interventi in paesi "difficili" (2), perché in guerra o in preda a convulsioni di tipo rivoluzionario, ma il fenomeno ha in qualche modo una portata generale.

Concettualmente e praticamente, la cooperazione allo sviluppo - che ai suoi esordi era nota più semplicemente come "aiuto" - va di pari passo con la decolonizzazione e la formazione di quel vasto schieramento che si dirà Terzo mondo. La decolonizzazione ha comportato la fine dell'unicità del controllo a livello politico da parte del "centro" ma ha mantenuto di fatto l'unità del sistema a livello economico. Per certi aspetti, anzi, per la spinta alla "liberazione" di cui si sono fatte interpreti le popolazioni dei territori coloniali, e più precisamente le loro avanguardie politiche, ha coinciso, a prezzo di un'inevitabile confusione di fini e di strumenti, con il processo di riassetto del mercato e degli scambi internazionali per effetto dei nuovi equilibri usciti dalla seconda guerra mondiale, che decretò la sconfitta e il ridimensionamento delle potenze coloniali tradizionali e la definitiva affermazione come superpotenze di Usa e Urss, non interessati a preservare il vecchio apparato coloniale. L' "aiuto" entra di diritto nel novero dei mezzi con cui le nazioni sviluppate, e anzitutto quelle del blocco capitalista, continuano ad alimentare lo sviluppo, e implicitamente la "dipenden-

za", di quello che è stato il "retrotterra" coloniale. Le politiche di cooperazione fanno durare al di là dell'indipendenza politica pratiche che sono proprie del rapporto coloniale: investimenti produttivi, opere di infrastruttura, trasferimento di tecnologia, preparazione di élites ecc. La connessione con le influenze coloniali e neo-coloniali (da questo punto di vista concorrono anche Stati Uniti e Unione Sovietica, approfittando degli spazi che si aprono con la decolonizzazione e con le varie rivoluzioni antimperialiste) è dimostrata dalle scelte prioritarie dei paesi assistiti, che seguono esigenze clientelari e strategiche, o di maggiore redditività economica. E' proprio questo misto di moralità e di interesse che alla lunga ha creato i maggiori problemi.

Senza andare troppo indietro nel tempo (antesignano della politica di cooperazione può essere ritenuto il Punto IV enunciato da Truman nel 1949, ma è con il 1960, in concomitanza con il lancio del primo decennio dello sviluppo dell'ONU, che si può parlare a rigore di politiche di cooperazione), si può citare questo brano del discorso inaugurale del presidente Kennedy: "A coloro che nelle capanne e nei villaggi di metà del mondo lottano per infrangere le catene di una diffusa miseria, promettiamo i nostri sforzi migliori per aiutarli a provvedere a se stessi, per tutto il tempo che sarà necessario, non perché i comunisti facciano altrettanto, non perché vogliamo il loro voto, ma perché questo è giusto" (3). Più o meno nello stesso periodo, nel 1962, il governo svedese giustificò così il programma di aiuti all'estero che aveva appena impostato: "Il concetto di dignità umana e le rivendicazioni di eguaglianza sociale, che hanno contrassegnato lo sviluppo nella maggior parte dei paesi occidentali durante il secolo scorso, non si fermano più alle frontiere della nazionalità, o della razza. (...) Il senso crescente di solidarietà e responsabilità internazionale riflette una più profonda intuizione che la pace, la libertà e il benessere non sono una preoccupazione esclusivamente nazionale, ma un fatto sempre più universale e indivisibile. I motivi idealistici che stanno dietro all'assistenza sono nello stesso tempo altamente realistici" (4). E il rapporto della Commissione Jeanneney in Francia del 1963: "La prima ragione, sufficiente in sé, per una politica di cooperazione della Francia con il Terzo mondo è la consapevolezza che la Francia ha dei doveri verso l'umanità" (5). La base morale dell'aiuto divenne così parte della coscienza convenzionale. Lo si può verificare anche letteralmente - a distanza di tempo - in quelli che sono forse i due documenti più famosi in difesa della cooperazione allo sviluppo a livello internazionale: il Rapporto della Commissione Pearson (1969) (6) e il Rapporto Brandt (1980) (7).

In una simile concezione è implicita un'alterazione - ancorché per finalità dichiarate di giustizia e riequilibrio - delle regole della competitività pura e della parità di condizioni. Per gli ottimisti del mercato il ruo-

(*) Facoltà di Giurisprudenza - Università di Urbino.

(**) Un'altra versione di questo testo è apparsa, nel numero di luglio 1988 della rivista "Relazioni Internazionali", con il titolo "Cooperazione italiana allo sviluppo: Terzo mondo come partner".

lo del governo è di ridurre al massimo gli interventi esterni e di massimizzare gli incentivi per l'espansione dell'impresa privata: sarebbe paradossale se proprio gli Stati occidentali venissero meno ai principi che ispirano le logiche economiche del "mondo libero", a meno di non usare l'assistenza espressamente per stimolare la crescita del mercato. Nel settembre 1984 il responsabile dell'aiuto all'estero dell'amministrazione Reagan diceva: "Il nostro interesse è per le politiche, le istituzioni, le tecnologie e un maggior affidamento delle forze del libero mercato e dei settori privati indigeni. Si tratta di strutture fondamentali senza delle quali lo sviluppo non può prodursi e dalle quali può scaturire una prosperità e una stabilità su vasta scala" (8). Di converso, per chi non crede nella bontà e nella spontaneità del mercato, l'aiuto - stante l'attuale ineguaglianza nella distribuzione delle risorse e del potere - contribuisce a migliorare le posizioni relative dei più deboli. Nello stesso tempo, però, l'aiuto può fungere da falso correttivo, ritardando quelle riforme strutturali che sono fondamentali in una prospettiva di sviluppo non dipendente e autocentrato. C'è una specie di perversa convergenza contro l'aiuto della destra e della sinistra, quantunque tutte le critiche lascino aperta la strada all'approvazione dell'aiuto ove esso fosse dispensato in altre forme e entro un diverso contesto, a seconda degli orientamenti rispettivi. Le critiche più consistenti provengono comunque da destra (9), perché al fondo di questa argomentazione c'è il rifiuto "ideologico" dell'intervento e in ultima analisi di quel poco o tanto di "dirigismo" che comporta ogni politica di cooperazione, soprattutto se si accompagna, almeno tendenzialmente, a una "riforma" delle regole che sovrintendono all'economia mondiale nel senso richiesto dai promotori del dialogo Nord-Sud. Ma giustamente Riddell osserva che questi critici hanno da dimostrare molte cose che sono tutt'altro che pacifiche: che la povertà può essere eliminata più rapidamente senza aiuto e senza interventi dello Stato nell'economia, che è possibile sostituire l'attuale scenario caratterizzato da protezionismi e facilitazioni con un mercato veramente libero, che può funzionare un sistema di prezzi equi in assenza di correttivi e così via (10).

Le esperienze concrete - e i modelli esplicativi dell'aiuto che sono stati elaborati da alcuni economisti - dimostrano che c'è un'interazione fra interesse del donatore e interesse del ricevente. Quanto più gli effetti riscontrati e verificabili dell'assistenza sono labili, tanto più acquistano peso giustificazioni diverse da quelle etico-umanitarie. I fattori politici e di sicurezza, in genere riferiti agli allineamenti in funzione della guerra fredda o in epoca più recente della costituzione di "poli" di stabilità nello stesso Terzo mondo, avrebbero addirittura una priorità assoluta. Determinanti sarebbero pure i fattori economici e commerciali dei donatori. In un sistema preordinato alla "internazionalizzazione", l'aiuto è chiaramente al servizio degli investimenti, delle esportazioni e della penetrazione in nuovi mercati. L'esempio più eloquente è offerto dall'aiuto alimentare (11), che fu anche per molto tempo la forma di assistenza più rilevante in termini quantitativi: esso si caratterizza infatti per l'esistenza di un bene materiale che determina una politica di aiuto (12). Anche l'Italia, nonostante i buoni propositi che sono stati di volta in volta enunciati, ha finito per adattare i propri interventi alla disponibilità di surplus, con tutte le deformazioni che sono state spesso messe in risalto, giac-

ché la conseguenza è quella di introdurre nei paesi assistiti prodotti non compatibili con le condizioni ambientali, culturali e climatiche del paese ricevente (il tutto mentre si ripete sempre nei testi ufficiali che l'obiettivo della cooperazione agro-alimentare è quello di favorire processi di autosufficienza) (13).

Prendendo ancora il caso italiano, è ormai accertato che la cooperazione allo sviluppo "è parte integrante della politica estera dell'Italia" (14). Il ministro Andreotti la colloca fra gli strumenti "più incisivi di quel processo politico-diplomatico che ha portato l'Italia ad affermare una presenza sempre più dinamica nel contesto internazionale a favore della pace, del progresso e dello sviluppo mondiale" (15). La pace e lo sviluppo sono finalità certamente pertinenti a una politica di cooperazione. Quando ci si affida a motivazioni politiche, tuttavia, tutte le divagazioni sono possibili. Ed è difficile poi garantire che la cooperazione produca veramente sviluppo e lo sviluppo dei ceti più poveri degli Stati poveri. Nella Relazione presentata al parlamento dal nostro ministero degli Esteri per l'attività di cooperazione del 1986 si evocano espressamente obiettivi politici per l'aiuto ai paesi del Corno d'Africa ("nell'ottica di favorire il raggiungimento di condizioni di stabilità e una composizione pacifica dei contrasti presenti nell'area"), all'Africa australe ("complesso e articolato sforzo compiuto dall'Italia per contribuire allo sviluppo, alla stabilità politico-sociale e alla sicurezza di un'area di vitale importanza per gli equilibri dell'intero assetto internazionale") e all'America latina ("la difesa e il consolidamento dei risultati acquisiti sul piano degli assetti costituzionali") (16). Nel suo testo, Andreotti arrivò a giustificare l'"attenzione prioritaria" per un paese come il Mozambico sia con il suo ruolo nel processo di integrazione e stabilizzazione regionale, sia con lo scopo di "contribuire al rafforzamento della tendenza del governo di Maputo a una maggiore apertura e disponibilità nei confronti dei paesi occidentali" (17).

Con l'efficacia dell'aiuto - che in tempi di più vivace contestazione potrebbe diventare il criterio di maggiore affidabilità - interferiscono anche gli interessi dei governi dei paesi riceventi (che non necessariamente coincidono con i bisogni di sviluppo di quegli stessi paesi). Non si tratta solo della patologia della corruzione, ma anche della fisiologia di una politica di élites e gruppi dirigenti che hanno la loro base nei settori urbani e comunque sviluppati delle rispettive società a confronto delle condizioni di indigenza e sottosviluppo, e quindi di marginalità, delle popolazioni contadine. I governi rappresentano ceti limitati che beneficiano di un sistema che autoperpetua - anche tramite la cooperazione - i dislivelli e le ingiustizie. L'aiuto - è una situazione che è stata certificata per la Guinea-Bissau (18) e molti altri paesi africani (compresa la Tanzania, già "beniamino" dell'assistenza internazionale) (19) - non solo distoglie i consumi verso i prodotti del mercato internazionale ma supplisce al consenso che altrimenti i gruppi dirigenti dovrebbero andare a cercarsi fra le masse rurali soddisfacendo in via prioritaria le loro richieste invece che quelle delle élites. Dubbi altrettanto serrati sull'"efficacia" dell'aiuto vengono anche dai cultori del mercato, più favorevoli a un meccanismo di tipo "neodarwiniano", anche perché così si "salvano" gli Stati e i gruppi produttivi più predisposti all'integrazione nell'economia mondiale con un ruolo attivo e verosimilmente "simpatetico" per l'Occidente,

smontando la "metafora" del Terzo mondo (20), che come "blocco" è portato piuttosto ad agire come forza rivendicativa in senso antioccidentale e anticapitalista.

Testi recenti, come quello già citato di Riddell e l'opera collettiva di alcuni studiosi di Oxford coordinati da Robert Cassen (21), pur tenendo conto ampiamente della letteratura "revisionista" (o "controrivoluzionaria" come la chiama Toye) (22), difendono l'aiuto - migliorato, perfezionato, coordinato - come elemento insostituibile dello sviluppo. Anzitutto va ricordato che nonostante il *gap* persistente e vere e proprie tragedie, in Africa o nel Bangladesh, i paesi del Terzo mondo hanno fatto segnare complessivamente un *trend* di crescita economica, tanto sul piano nazionale che *pro-capite*, talvolta con tassi di sviluppo assolutamente sconosciuti negli stessi paesi sviluppati. Riddell ne deduce che "la critica secondo cui l'aiuto non può aiutare le economie ricipienti a livello aggregato, perché coadiuva un processo che per sua natura ritarda la crescita economica, deve essere respinta come proposizione generale, in assenza di una prova sostanziale per incrocio fra paesi che mostri che la crescita, lo sviluppo e l'alleggerimento della povertà potevano essere conseguiti meglio senza aiuto" (23). La politica di sviluppo resta però un fenomeno complesso in cui entrano - con gli aiuti - le questioni dei mercati, dei prezzi, dell'iniziativa privata. "Un generico riferimento ad obiettivi di sviluppo dei paesi del Terzo mondo, non costituisce un fondamento incontrovertibile per giustificare, di fronte all'opinione pubblica dei paesi donatori, l'attuale assetto della politica di cooperazione" (24).

Benché in Italia, come si è accennato, la cultura della solidarietà e la fiducia negli apparati da Welfare State siano più resistenti che in altri paesi occidentali, e anzitutto negli Stati Uniti, la relativa fragilità delle strutture che hanno prodotto e sorretto la politica di cooperazione non garantisce da inversioni di tendenza e da deviazioni. La cooperazione sopravvive anche perché viene percepita, consciamente o confusamente, come uno dei supporti dell' "internazionalizzazione" della economia dell'Italia, avviata a diventare un paese esportatore di capitali, anche sotto la specie di quelle che si dicono "nuove forme di investimento" (25). Ma non sarebbe certo un risultato positivo se progressivamente si affermasse, in tutto o in parte, la tesi che in fondo la cooperazione confina con il *business* e sconfina in esso, fino a doverne realisticamente adottare le pratiche e le ragioni.

L'assenza in Italia di una solida tradizione "coloniale", paragonabile a quella di Francia o Gran Bretagna, ha comportato insieme vantaggi e svantaggi. L'Italia non ha suscitato le stesse diffidenze in chi ha cercato di tenersi al riparo dalle ricadute del "neocolonialismo", ma non ha avuto obiettivamente a disposizione tutti gli strumenti che sono indispensabili a una politica di cooperazione di successo. La stessa ricerca nelle materie connesse con lo sviluppo è stata sacrificata da queste carenze. È stato più facile così alla nostra cultura politica adagiarsi sulle priorità offerte dai paesi del Nord, presentati come un'alternativa ben più rassicurante di tutte le ipotesi di maggiore integrazione (e solidarietà) con i paesi in via di sviluppo (Pvs).

La prima legge che mise ordine nelle pochissime forme di assistenza in uso fino allora fu varata nel 1971 (legge 1222). Il suo ambito era circoscritto alla "coo-

perazione tecnica", che restò a lungo la "punta di diamante" della nostra cooperazione. L'aiuto era tutto compreso in una sfera umanitaria e assistenzialista e si svolgeva a livelli infimi anche rispetto agli altri paesi occidentali. La legge ciò nonostante sembrava prendere nota dell'esistenza di un ambito più vasto e più pagante di cooperazione visto che l'art. 1 afferma testualmente che "con la denominazione semplificata di cooperazione tecnica sono indicate e disciplinate le iniziative dirette a favorire e promuovere il progresso dei paesi in via di sviluppo". Questo minimalismo si protrae per tutti gli anni '70, che pure videro il sorgere di un forte movimento a favore della cooperazione internazionale nel quadro di quel dialogo Nord-Sud che in prospettiva avrebbe dovuto culminare in un "nuovo ordine economico internazionale" (Nieo).

L'Italia in effetti scontò le sue insufficienze anche sul piano politico. La solidarietà "di blocco" ancorò il nostro governo alle posizioni dei paesi occidentali tenendo per prudenza le distanze dalle istanze del Terzo mondo. Astenendosi nel voto sulla Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati approvata a larghissima maggioranza nel 1974 dall'Assemblea generale dell'ONU (26), l'Italia mostrò di essere riluttante a sposare la "filosofia" del nuovo ordine economico internazionale. Bisogna aspettare la sessione 1979 dell'Unctad perché il capo della nostra delegazione riconosca che per superare i problemi del sottosviluppo occorre un riesame "della realtà economica e istituzionale che costituisce il quadro delle relazioni fra Stati" e "la ristrutturazione dei sistemi produttivi e il rinnovo delle istituzioni che presiedono all'economia mondiale". L'Italia era entrata ormai nel cuore del dibattito - e della presa di coscienza - da cui scaturì la nuova, e più avanzata, normativa (la legge 38 del 1979). A questo punto l'Italia non soltanto colmava il ritardo, ma si dotava di uno strumento che per il momento del suo lancio recepiva al meglio gli stimoli che venivano dal montare della politica del Terzo mondo ispirata al "riformismo globale" in un rapporto di crescente e avvertita "interdipendenza". La legge 38 era in un certo senso un prodotto della stessa cultura che ha portato al Rapporto Brandt: la cooperazione allo sviluppo era tutt'altro che una nozione "residuale"; era, al contrario, un'idea-forza già a livello politico perché si collegava con gli accordi e gli istituti di tipo "consociativo" che si erano andati realizzando negli anni della distensione Est-Ovest e del dialogo Nord-Sud (27).

Partendo da una soglia molto bassa (intorno allo 0,10 % del prodotto nazionale lordo, contro il *target* dell'0,70 prescritto dall'ONU e una media fra lo 0,30 e lo 0,40 dei paesi dell'Ocse), l'Italia ha bruciato le tappe fra il 1981 e il 1986. Nel frattempo l'Italia ha anche aggiustato il rapporto fra aiuto bilaterale e aiuto multilaterale (quest'ultimo era agli inizi preponderante fino a sfiorare l'85-90% dell'aiuto pubblico) portandolo su un più normale 60-40, tenendo anche conto dell'aiuto detto "multilaterale" (aiuto deciso e finanziato dall'Italia in via autonoma ma canalizzato attraverso un organismo internazionale come la Fao o l'Unicef). È la stessa Ocse a riconoscere che il 1986 è stato l' "anno dell'Italia" (28). L'aiuto pubblico italiano nel corso dell'anno, ancorché per cause congiunturali legate al riporto di alcuni stanziamenti, aumentò del 58% in termini reali: l'Italia è ora sulle medie Dac (o appena al di sopra: 0,40 del Pnl, contro lo 0,31 dal 1985) e al quinto posto assoluto del Dac dopo gli Stati

Uniti, Giappone, Germania federale e Francia, precedendo Regno Unito, Olanda e Canada. A tutt'oggi l'Italia ha speso in cooperazione circa 21 mila miliardi di lire per una dotazione annua che si aggira sui 4 mila miliardi di lire (2,42 milioni di dollari nel 1986) (29). L'*exploit* italiano risalta di più perché mediamente l'afflusso di fondi pubblici per lo sviluppo da parte del Nord è in fase di ristagno o di decrescita: nel 1986 tutti i flussi globali di risorse pubbliche, private e di crediti all'esportazione sono stati di 84,7 miliardi di dollari (44 miliardi in Aps, di cui 37,1 dei paesi Ocse) contro i 100 all'anno del quinquennio 1980-84.

L'Africa subsahariana ha sempre avuto, e nettamente, la precedenza negli stanziamenti italiani per aree geografiche. Nella prima metà del decennio in corso la sua quota è stata del 56% sul totale (51 nel 1986). Segue la regione mediterranea e mediorientale con il 20%. Più lontane l'America latina e l'Asia. E' in corso però un riorientamento. "A partire dal 1986 venne riconosciuta l'esigenza di assicurare un nuovo equilibrio fra le diverse aree geografiche che, fermo restando il carattere prioritario dell'Africa subsahariana, desse un maggiore spazio sia al bacino del Mediterraneo e al Medio Oriente che all'America latina, e consolidasse la nostra attività in Asia" (30). Fra i paesi in crescita c'è la Cina. Senza dirlo apertamente, la *ratio* di questa conversione - che con il tempo è destinata ad appannare la scelta dell'Africa in quanto legata all'Italia da particolari rapporti storici, culturali o di vicinanza geografica - è lo spostamento dell'attenzione dai paesi poveri in assoluto ai paesi di medio reddito con l'intento di mettere in atto una cooperazione più propizia a generare flussi di scambi e di "cosviluppo". E' una tendenza che potrebbe allineare l'Italia sui propositi "economistici" che sono comuni anche agli altri "donatori" (chiari in questo senso sono i documenti della Rft). Per quanto riguarda i settori, la scala tracciata nella riunione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo dell'8 settembre 1987 è la seguente: agricoltura e alimentazione, sanità, formazione, infrastrutture, industria, risorse naturali e ambiente, energia e materie prime (31).

Questa maturazione quantitativa e la maggiore specificazione non bastano ad "assolvere" del tutto la politica di cooperazione italiana. Alcune critiche sono pretestuose. La cooperazione contro il sottosviluppo sconta per definizione che il nostro *partner* non consentirà condizioni di operatività ottimale: la fame e l'arretratezza convivono con la disorganizzazione, la mancanza di pluralismo, la cattiva amministrazione. Tutti i programmi di cooperazione in qualche misura sono una forma di "appoggio" al governo assistito. La "fungibilità dell'aiuto, soprattutto se ridotto alla sua essenzialità finanziaria, fa sì che qualsiasi progetto, per quanto in sé ineccepibile, apra spazi per progetti più discutibili o addirittura per l'acquisto di armi, se quel governo - in assenza dell'aiuto avuto - avrebbe dovuto dare la precedenza al progetto che viene realizzato grazie alla cooperazione (32). D'altra parte, la cooperazione non può realizzarsi che con gli Stati e i governi "reali", così come si sono invernati storicamente.

L'altra causa di critiche - accanto a quella che si può definire "politica" - riguarda la componente di "interesse" della cooperazione. La politica italiana è particolarmente vulnerabile perché dispensa solo l'aiuto "legato" all'assunzione di merci, tecnologia e intelligenze italiane. Soprattutto da quando la cooperazione

si è dissociata dalla prospettiva di una riforma in profondità dell'economia mondiale secondo i canoni del Nieo, tutti i paesi donatori tendono a spostare l'attenzione dalla povertà ai temi del commercio, della capacità finanziaria, degli investimenti. I "bisogni fondamentali" (*basic needs*) sono diventati una specie di "ultima trincea" (33). Una cooperazione agganciata agli interessi è destinata ad avere più credito di una cooperazione che si affidasse per intero ad un atteggiamento di benevolenza di dubbia qualificazione, anche perché, benché in calo, i flussi privati costituiscono da un terzo alla metà di tutte le risorse che affluiscono verso il Terzo mondo ed è utile per tutti sfruttarne le virtualità. La soluzione non sta tanto nel tener fuori gli interessi dalla cooperazione, quanto nel subordinarli alla "egemonia" delle fonti "pubbliche", le sole all'altezza di un programma "politico". E' certo comunque che - soprattutto perché aumenta quell'"area grigia" di passaggio fra affari e cooperazione per la presenza di strumenti misti come i crediti - la cooperazione ha bisogno di una continua verifica delle finalità e dei risultati. In Italia, invece, come lamenta anche uno studioso che ha una lunga pratica di cooperazione, la nostra cultura "gioca sul rapporto fra stanziamenti e denari erogati: a prescindere dai risultati ottenuti" (34). Gli stessi "ritorni", che più o meno esplicitamente sono la posta della cooperazione bilaterale e talvolta persino di quella multilaterale, dovrebbero essere rapportati non già ad un ipotetico corrispettivo in termini quantitativi, fra l'altro difficilissimo da determinare, bensì all'analisi dell'offerta attuale o virtuale di servizi del nostro sistema economico e produttivo.

La risposta più convincente alle polemiche sui singoli programmi dovrebbe venire da una definizione chiara e politicamente motivata. Troppo spesso la cooperazione nasconde le sue politiche e le sue stesse cifre nelle pieghe della burocrazia. Ora che è stata giustamente inserita fra gli strumenti nobili della politica estera, essa dovrebbe essere oggetto di una dichiarazione programmatica presentata, discussa e deliberata negli organi competenti, dopo un vaglio adeguato dell'opinione pubblica e dei *media*. La dichiarazione dovrebbe essere impegnativa. Le scelte operative dovranno essere coerenti con i postulati di massima. Gli stanziamenti saranno fissi, preordinati, suddivisi nei vari capitoli di una cooperazione che a questo punto può anche essere abbastanza articolata da prevedere interventi di diversa natura (dal "dono" alla partecipazione azionaria in *joint-ventures*), a favore di paesi appartenenti a fasce di reddito o zone geopolitiche diverse, seguendo metodologie differenziate.

Tale impostazione passa per la messa allo studio di una strategia che saldi lo sviluppo dei paesi del Terzo mondo all'espansione dei paesi industrializzati, su una linea di riequilibrio e di trasformazione reciproca anziché di contrapposizione o di separatezza. La cooperazione allo sviluppo è parte di una più generale politica Nord-Sud. Essa comporta reali spostamenti dell'asse produttivo verso i settori funzionali allo sviluppo dei Pvs, ma anche allo sviluppo di aree in ritardo nelle stesse società sviluppate, operando nel contempo sulle strettoie del rapporto a livello internazionale. Ne potrebbero nascere rapporti veramente organici, con vantaggi reciproci, fra programmi di sviluppo nel Terzo mondo e in Italia, compensando ampiamente le possibili perdite derivanti dalla "concorrenza" dei prodotti del Terzo mondo nei comparti cosiddetti "sensibili".

La riconversione è pressoché obbligata se si pensa alla obsolescenza di molti settori su cui l'Italia ha basato la propria penetrazione nei mercati esteri. Allo stesso modo, la cooperazione non può andare disgiunta da problemi o comportamenti come il protezionismo, l'emigrazione, la politica agricola della Cee o il debito estero. Anche ai fini della stabilità politica, la cooperazione - se intesa a creare zone di integrazione e complementarità - ha più possibilità di riuscita di una politica ispirata alla semplice conservazione dello *status quo*, soprattutto quando esso è palesemente sperequato o ingiusto, o, peggio, all'uso della forza a fini "autodifensivi" di un sistema che agli "esclusi" non può non apparire privilegiato.

La cooperazione allo sviluppo ha preso corpo in un'epoca storicamente datata per sopperire alle deficienze strutturali o congiunturali dei paesi del Terzo mondo - esso stesso in formazione - nel momento del loro accesso all'indipendenza per effetto della decolonizzazione. L'impronta coloniale e neocoloniale d'origine è ormai superata, in tutto o in parte. Un continuo adattamento è richiesto dagli avvenimenti che si sono succeduti in questi 20-30 anni e che hanno profondamente mutato la situazione di base, anche nei paesi in via di sviluppo, entrati in un contesto postcoloniale. Al centro della questione Nord-Sud c'è lo squilibrio ed è su di esso che la cooperazione deve cimentarsi. Per una sorta di paradosso, l'interdipendenza ha trovato la sua sanzione in coincidenza con la marginalizzazione del Terzo mondo e con un soprassalto dello spirito di rivalsa di chi aveva patito la decolonizzazione e l'offensiva del Terzo mondo come una minaccia per la propria supremazia, donde l'opera di denigrazione del Terzo mondo e del terzomondismo (35), ma nessuna acrobazia intellettuale può far "sparire" il Terzo mondo con i suoi problemi, le sue rivendicazioni e le sue crisi, i cui effetti si proiettano più che in passato ben dentro la realtà politica e sociale degli stessi Stati del Nord sviluppato.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

1. V.G. CALCHI NOVATI, *Nord-Sud, due mondi per un mondo possibile*, Firenze, 1987.
2. Per l'Italia il problema si pone soprattutto per i programmi per la Somalia e l'Etiopia, che sono anche i due più importanti della nostra politica di cooperazione.
3. In "Relazioni Internazionali", 1961, n. 4, p. 109.
4. MYRDAL, *The Challenge of World Poverty*, Londra, 1970, p. 382.
5. OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, *French Aid: The Jeanneney Report*, Oxford, 1964, p. 20.
6. COMMISSION ON INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Partners in Development*, Londra, 1969, p. 8.
7. *Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza*, Milano, 1980.
8. Citato in "Development Cooperation", 1984, n.6, p. 5.
9. Si veda in proposito il recente volume di M. KRAUSS, *Development without Aid*, New York, 1983.
10. R.C. RIDDELL, *Foreign Aid Reconsidered*, Londra, 1987, p. 76. Il libro di Riddell contiene una rassegna molto obiettiva, anche se critica, delle varie tesi sul rapporto fra aiuto e sviluppo.
11. Sulla strategia di cooperazione alimentare si veda il recentissimo studio di L. JAHIER, *Dagli aiuti alla fame*, Torino, 1988. Per questo concetto v. in particolare p. 163.
12. Non sono solo i critici ad accettare l'idea che le teorie dell'aiuto seguono invece di precedere la pratica dell'aiuto: "La verità è che i programmi di aiuto all'estero si svilupparono prima su una loro propria base e che gli sforzi per fornire una giustificazione logica-

- mente coerente vennero dopo" (B. HIGGINS, *Economic Development*, Londra, 1968, p. 575).
13. L. JAHIER (op. cit., pp. 103-04) ricorda per esempio gli impegni di Forte, che ha gestito il programma di interventi straordinari ai sensi della legge 73 del 1985, e che esordì annunciando che non avrebbe trattato i surplus, ma che fu poi costretto a tener conto delle eccedenze nazionali di riso e delle esigenze della nostra industria alimentare di trasformazione (liofilizzati, ecc.).
 14. Così il primo articolo della legge 49 del 26 febbraio 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo".
 15. Dalla Relazione programmatica e previsionale del ministero degli Affari esteri sull'esercizio 1986 in "Cooperazione", n. 69, novembre-dicembre 1987, p. 62.
 16. In "Cooperazione", n. 68, settembre-ottobre 1987, p. 47.
 17. In "Cooperazione", n. 69, cit., p. 63.
 18. L. RUDEBECK, *Problèmes du pouvoir populaire et développement. Transition difficile en Guinée-Bissau*, Uppsala, 1982. Alcuni brani in IPALMO, *Amilcar Cabral e l'indipendenza dell'Africa*, Milano, 1984.
 19. Fra i molti studi sull'esperienza tanzaniana v. C. LEYS & J. SAUL, *Socialism in Tanzania*, Nairobi, 1972 e "Politica Internazionale", 1985, n. 9 pp. 103-112.
 20. Di questa involuzione concettuale è buona testimonianza un discorso pronunciato nel gennaio 1982 dal presidente della Banca mondiale Alden W. Clausen, che diede il "la" per una pratica e una teoria poi dilagata con la Reaganomics (il discorso di Clausen in "Politica Internazionale", 1982, n. 5, pp. 6-16).
 21. R. CASSEN (ed), *Does Aid Work?*, New York e Oxford, 1986.
 22. J. TOYE, *Dilemmas of Development*, Oxford, 1987.
 23. R.C. RIDDELL, op. cit., p. 146.
 24. G. SOMOGYI, *Sostegno ai progressi di crescita e aiuti ai paesi più poveri*, in "Politica Internazionale", 1987, n. 8-10, p. 38.
 25. Si veda l'articolo di S. ALESSANDRINI, *La strategia dell'internazionalizzazione nell'evoluzione del commercio mondiale*, in "Politica Internazionale", 1987, n. 8-10, pp. 19-25.
 26. La Carta è stata pubblicata da "Politica Internazionale", 1975, n. 3, pp. 101-107. Sulla Carta v. il volume *Dieci anni dalla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati: Italia-Europa-Terzo mondo*, Napoli, 1986.
 27. Indicativi del dibattito in Italia sulla cooperazione allo sviluppo sono gli atti delle due Conferenze nazionali sulla cooperazione allo sviluppo organizzate dall'Ipalmo per conto del ministero degli Esteri nel dicembre 1981 e nel giugno 1985: IPALMO, *Cooperazione allo sviluppo, una sfida per la società italiana*, Milano, 1982 e IPALMO, *Cooperazione allo sviluppo, nuove frontiere per l'impegno dell'Italia*, Milano, 1985.
 28. *Development Cooperation, 1987 Report*, Ocde, Parigi, 1988, p. 12.
 29. I dati sulla cooperazione italiana non sono sempre sicuri perché le diverse fonti si riferiscono a criteri non univoci. Oltre alla Relazione sull'attività 1986 con il relativo testo politico del ministro G. Andreotti (in "Cooperazione", n. 68 e 69, cit.), v. il Memorandum sulla politica di cooperazione realizzata dall'Italia nel 1986 presentato al Cad dell'Ocse in "Cooperazione", n. 70, gennaio-febbraio 1988, pp. 65-82.
 30. V. "Cooperazione", n. 69, cit., p. 63.
 31. *Ibidem*.
 32. Si ricorda che l'art. 1, punto 5, della legge 49/1987 dice che "gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare". La "fungibilità" ritorna anche a proposito dei debiti contratti da un paese.
 33. La letteratura sullo sviluppo e la cooperazione è ovviamente sterminata. Fra gli ultimi volumi pubblicati in italiano: G. SCIDÀ, *Cooperazione per lo sviluppo*, Cesena, 1986; B. HETTNE, *Le teorie dello sviluppo e il Terzo mondo*, in "Quale sviluppo", 1986; B.J. LECOMTE, *L'aiuto progettuale*, in "Quale sviluppo", 1987.
 34. Così GIOVANNI SOMOGYI nella tavola rotonda "Aiutare il Terzo mondo e vivere felici", in "Politica ed Economia", aprile 1988, p. 19.
 35. Per i termini di questo dibattito, con i relativi riferimenti bibliografici, molti dei quali espressi dalla sociologia francese, v. Y GOUSSAULT, *Tiers Monde, développement: de la socio-économie à la sociologie*, in "Revue Tiers Monde", n. 112, ottobre-dicembre 1987, pp. 759-776.

