

MAIS a cura di STEFANIA CIAMPLI-direttore 2005.9

per Fredo Olivero

Si suole datare l'inizio del protagonismo del Terzo mondo alla Conferenza di Bandung (1955), che ha innescato il processo grazie al quale l'Assemblea Generale delle NAZIONI UNITE ( del 1961 approvava la risoluzione 1710, con la quale veniva proclamato il primo *DECENNIO PER LO SVILUPPO*.

La strategia del Decennio si basava sulla convinzione che, con un programma di azione finanziariamente adeguato e basato essenzialmente su grandi investimenti infrastrutturali, sarebbe stato possibile colmare il distacco tra paesi avanzati e PVS (La nascita del concetto di sviluppo (e conseguentemente della nozione di sottosviluppo e della logica della COOPERAZIONE INTERNAZIONALE) si colloca al 20 gennaio 1949.

Quel giorno il presidente americano Truman tenne al Congresso un discorso fondamentale che, secondo molti studiosi, segnò l'inizio dell'era della cooperazione allo sviluppo. La seconda guerra mondiale si era da poco conclusa ed il presidente americano disegnò con lucidità l'orizzonte della nuova frontiera dell'Occidente e degli USA in particolare.

Dopo aver definito "sottosviluppati" un numero enorme di paesi, Truman affidò agli Stati "sviluppati" il compito di "operare per lo sviluppo" definendone chiaramente gli strumenti: "Una maggiore produzione è la chiave del benessere e della pace. [...] Le nazioni si dividono in fuoriclasse e ritardatarie: sono gli Stati Uniti ad emergere sulle altre nazioni per tecnica industriale e ricerca scientifica".

E Truman, mascherando l'interesse con la magnanimità, non esitò ad annunciare un programma di aiuto tecnico che avrebbe dovuto "eliminare le sofferenze di questi popoli con attività industriali ed un più alto standard di vita".

Da allora il mondo è sensibilmente cambiato, ma lo scenario dei paesi in via di sviluppo è rimasto immutato.

Dei 23 mila miliardi di dollari del prodotto interno lordo (PIL) globale attuale, 18 attengono ai paesi industrializzati e solo 5 ai paesi in via di sviluppo, pur rappresentando questi ultimi circa l'80% della popolazione mondiale.

Il 20% più povero della popolazione mondiale ha visto la propria quota di reddito globale declinare dal 2,3% all'1,4% negli ultimi trent'anni. Per contro, la quota del 20% più ricco è salita dal 70% all'85%.

Tradotti in termini di vita quotidiana, questi numeri significano, tra l'altro, che nei PVS un miliardo di persone non ha ancora accesso alla sanità ed educazione di base, all'acqua potabile e ad un'adeguata alimentazione.

Stime condotte dalla Banca Mondiale indicano che 1,2 miliardi di persone vivevano nel 1987 al di sotto di una linea di povertà equivalente a un dollaro al giorno; nel 1993, questo numero era salito a 1,3 miliardi. La crisi finanziaria che ha colpito il Sud-Est asiatico a partire dal luglio del 1997 e che si è poi estesa alla Russia e all'America Latina ha avuto profonde ripercussioni sui tassi di crescita dei paesi in via di sviluppo e sulla povertà.

Nel Sud-Est asiatico, sono disponibili dati recenti per l'Indonesia, la Thailandia e le zone urbane della Corea del Sud. In tutti i tre paesi, il livello medio dei consumi è calato sostanzialmente (tra il 14 e il 24%), e la povertà è aumentata. In Indonesia, per esempio, l'aumento della percentuale di persone al di sotto della linea nazionale di povertà è stato di circa dieci punti, corrispondenti a 20 milioni di persone povere in più.

A questo calo del livello dei consumi si accompagna un peggioramento degli indicatori di salute ed educazione, con preoccupanti effetti a lungo termine. Per esempio, un calo nel numero di bambini e ragazzi che frequentano le scuole porta ad una riduzione delle possibilità future di impiego. L'impossibilità di procurarsi medicinali e vaccinare i bambini aumenta la vulnerabilità delle famiglie più povere alle malattie; un aumento della malnutrizione si traduce in una riduzione nelle capacità di apprendimento.

In Asia, solo in Cina si è registrato un progresso notevole nella riduzione del numero dei poveri, che è passato da 200 milioni nel 1995 a 125 milioni nel 1997 nelle zone rurali. In India, altro paese con una grande concentrazione di persone con livelli di vita al di sotto di un dollaro al giorno, non c'è stato progresso negli ultimi anni.

La situazione in Africa rimane molto seria. La maggior parte dei paesi africani non è stata contagiata dalle crisi finanziarie degli ultimi anni, per via della minore integrazione del continente nei mercati finanziari globali.

Tuttavia, la crisi economica globale e il calo dei prezzi delle materie prime e di molti prodotti agricoli hanno avuto un effetto deleterio sulle economie africane, effetto al quale si è sommato l'impatto dei [CONFLITTI](#) che lacerano il continente.

Il tasso di crescita del prodotto interno lordo per la regione è stato nel 1998 al di sotto del tasso di crescita della POPOLAZIONE, il che implica un calo dei redditi pro capite.

In America Latina la manifestazione più drammatica della povertà è l'esistenza di grandi disuguaglianze tra ricchi e poveri. In Guatemala, per esempio, il 20% più povero della popolazione detiene il 2,1% del reddito nazionale, mentre il 20% più ricco il 63% del reddito nazionale.

Un'altra regione del mondo dove le condizioni di vita sono peggiorate negli ultimi anni è l'ex-Unione Sovietica, dove quasi 150 milioni di persone vivono in condizioni di estrema povertà.

Nonostante le numerose statistiche calcolate ogni anno sulla povertà di alcuni stati del globo non esiste, comunque, una definizione univoca di PVS., permettendo a questi ultimi di raggiungere il tenore di vita dei paesi sviluppati in un tempo relativamente breve.

Il tasso annuo di crescita previsto dalla strategia (5%) fu raggiunto ed in alcuni casi superato, ma oltre la metà delle popolazioni dei PVS rimase completamente emarginata, con un netto accentuarsi delle disuguaglianze e l'aumento della fame, della malnutrizione e della povertà di massa.

Con l'ingresso nelle Nazioni Unite di numerosi PVS e la nascita nel 1964 del Gruppo dei 77 (paesi africani, asiatici e latino-americani che perseguono obiettivi terzomondisti) all'interno della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD), il Terzo mondo indirizza ai paesi industrializzati dell'Est e dell'Ovest le proprie rivendicazioni sui problemi che ritardano lo sviluppo dei paesi poveri.

Da subito, l'Est europeo si è "chiamato fuori" dal problema, sostenendo che i problemi del sottosviluppo, essendo derivati dal colonialismo, non li riguardavano e quindi non poteva essere addossata loro alcuna responsabilità nella ricerca di soluzioni.

Nel 1970, con una nuova risoluzione (n.2626), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite proclamava il secondo Decennio per lo sviluppo, che aveva l'ambizione di un approccio più globale, prefiggendosi obiettivi non solo economici, ma anche sociali.

Nella primavera del 1974, all'indomani quindi della grande crisi petrolifera e sulla base della Carta di Algeri (1973), si comincia a parlare, nel corso della sesta Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, di *DIALOGO NORD-SUD*. Secondo i paesi in via di sviluppo, il dialogo doveva servire alla costruzione di un nuovo e più giusto ordine economico internazionale, per instaurare il quale l'Assemblea adottava nella stessa sessione un programma d'azione. Il dialogo si basa su tre presupposti fondamentali: l'acquisizione, da parte dei PVS, di un'adeguata forza contrattuale, da contrapporre al potere economico, finanziario e tecnologico del Nord; la formulazione di un progetto comune per la riforma dell'ordine economico internazionale (*NUOVO ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE*); la definizione di una metodologia negoziale in cui i PVS possano giocare un ruolo più adeguato.

Il dialogo è però naufragato con il fallimento della Conferenza sulla cooperazione economica internazionale (CEEI, Parigi, 1975-77), conosciuta anche come Conferenza Nord-Sud. Inoltre, a metà degli anni '70, si verificarono altri eventi negativi: la recessione dei paesi avanzati, l'instabilità monetaria, le fluttuazioni dei mercati (petroliferi ma non solo), l'aumento della disoccupazione su scala planetaria.

La strategia per il terzo Decennio (approvata dall'Assemblea Generale nel dicembre 1980) fissava tra l'altro l'obiettivo dello 0,7% di APS sul prodotto nazionale lordo dei paesi del DAC entro il 1985, obiettivo che a tutt'oggi (1999) non è stato raggiunto.

Il DAC (Development Assistance Committee) è il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico di cui fanno parte i 24 paesi più avanzati (membri dell'UE, più Australia, Canada, Giappone, Islanda, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Svizzera e Turchia). Annualmente, il DAC misura le erogazioni di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS o ODA, *Official Development Assistance*) da parte dei paesi membri, sia in valori assoluti che in percentuale del loro prodotto interno lordo (PIL). Si definisce APS "ogni apporto di risorse fornite ai paesi emergenti allo scopo di favorire il loro sviluppo economico ed il miglioramento dei livelli di vita".

Per rientrare nel conteggio dell'APS, i *DONI* e i prestiti concessi per queste finalità dal settore pubblico devono essere erogati a condizioni finanziarie agevolate e, nel caso dei prestiti, contenere un "elemento dono" (cioè la misura del tasso di liberalità) non inferiore al 25%, devono essere cioè dei *CREDITI DI AIUTO*, caratterizzati da un basso tasso di interesse, una lunga durata del rimborso ed un periodo di grazia.

L'APS si divide tradizionalmente in due grandi famiglie, l'AIUTO MULTILATERALE e quello *BILATERALE*. Della prima fanno parte i contributi versati dai paesi "donatori" agli organismi internazionali o sovranazionali e da questi gestiti: si può trattare di doni, di sottoscrizioni di capitale o di prestiti agevolati.

Della seconda, fa parte tutta la cooperazione gestita dai singoli governi dei paesi donatori, sulla base di accordi bilaterali con uno o più paesi beneficiari, attraverso gli strumenti del dono e del prestito.

Negli anni '80 è stato sperimentato uno strumento intermedio, il multi-bilaterale, che riguardava in pratica programmi di sviluppo finanziati da un paese e gestiti congiuntamente con un organismo multilaterale. In questo modo, paesi che avevano disponibilità finanziarie, ma non capacità tecniche sufficienti a gestire programmi importanti, potevano ugualmente garantirsi la visibilità del loro apporto.

Successivamente, sono stati definiti altri tipi di cooperazione, come la *COOPERAZIONE SUD-SUD*, cioè tra paesi in via di sviluppo di livello diverso o tra aree più arretrate dei paesi avanzati e paesi del Terzo mondo.

In nome della *COOPERAZIONE REGIONALE*, cioè tra PVS appartenenti alla stessa area geografica o geopolitica sulla falsariga dei mercati comuni, sono stati creati organismi sovranazionali ad hoc, come la *Southern African Development Community*, la *Intergovernmental Authority for Drought and Desertification* (Corno d'Africa), il *Comité International de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*, ecc.

Diverso il discorso della *COOPERAZIONE DECENTRATA*, troppo spesso confusa con le iniziative di cooperazione sostenute dagli enti locali. In realtà, si tratta di un approccio più complessivo, che si basa sul contatto diretto tra due comunità che abbiano degli obiettivi comuni. In questo senso, si lega strettamente alla cooperazione non governativa, che pur non escludendo a priori la collaborazione con governi, si indirizza di preferenza alle organizzazioni della società civile e/o alle comunità di base, sforzandosi di innescare processi di sviluppo autosostenibile e di rafforzare le capacità delle organizzazioni locali, nella convinzione che siano i principali motori dei processi di sviluppo. Un approccio che è stato fatto proprio, con varie sfumature, da molti organismi internazionali.

La caratteristica principale della cooperazione internazionale di fine secolo è appunto l'attenzione crescente, in quantità e qualità, al mondo non governativo, e non solo alle sue esperienze, ma anche al suo sistema di valori. Mentre infatti alle prime grandi conferenze delle Nazioni Unite gli sparuti drappelli non governativi erano considerati poco più che folklore, oggi non c'è assise internazionale di una certa importanza che non preveda forme di scambio e di confronto con i rappresentanti della società civile. Il *FORUM DI RIO* nel 1992 o quello di *PECHINO* nel 1995 sono solo alcuni degli esempi più noti.

La parole d'ordine per l'ingresso nel nuovo millennio, che nelle intenzioni avrebbe dovuto vedere la salute per tutti, l'istruzione per tutti, lo sradicamento della povertà, della fame e di varie malattie, sembra essere per tutti *PARTECIPAZIONE*. (primi riferimenti alla partecipazione dei beneficiari negli interventi di sviluppo risalgono alla metà degli anni '50. Tuttavia, solo negli anni '70 il riconoscimento dei fallimenti delle strategie di sviluppo *top-down* portate avanti fino a quel momento, che escludevano sostanzialmente un coinvolgimento reale delle popolazioni interessate, ha portato all'emergere di "partecipazione" e "sviluppo partecipativo" come concetti chiave nelle politiche di sviluppo.

Oggi l'approccio dello sviluppo partecipativo accomuna apparentemente tutte le agenzie, dalla Banca Mondiale, ai governi, alle [ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE DI SVILUPPO](#). In generale, l'idea di fondo è che le agenzie di sviluppo devono coinvolgere le popolazioni beneficiarie in ogni fase del ciclo di [PROGETTO](#) (dall'individuazione dei bisogni, all'esecuzione delle attività, fino alla valutazione dei risultati) per migliorare il funzionamento e l'impatto degli interventi. I vantaggi derivanti dalla partecipazione dei beneficiari possono essere così riassunti:

- a) l'efficienza nell'uso delle risorse del progetto migliora attraverso una riduzione dei costi di investimento e di gestione dovuta al contributo materiale della comunità, in termini di lavoro volontario e di risorse finanziarie e in natura;
- b) l'efficacia aumenta utilizzando le informazioni e la conoscenza locale per identificare bisogni e problemi e per evitare [CONFLITTI](#) e incomprensioni;
- c) la copertura degli interventi può essere estesa a un maggior numero di beneficiari;
- d) la sostenibilità del progetto migliora se i beneficiari sentono di esserne "proprietari" e si fanno carico della manutenzione e del funzionamento delle realizzazioni del progetto dopo la sua conclusione, nel lungo periodo;
- e) l'autoresponsabilità e la fiducia in sé stessi vengono promosse contribuendo a sconfiggere la mentalità della dipendenza e inducendo la gente a prendere l'iniziativa e ad individuare soluzioni per i propri problemi.

Oggi la partecipazione, così come la prospettiva di [GENERE](#), è ormai diventata uno slogan alla moda presso i donatori e le agenzie di sviluppo e questi concetti sono diventati ricorrenti in qualsiasi documento sulle politiche dello sviluppo, dai rapporti delle istituzioni multilaterali ai documenti di progetto delle ONG. Tuttavia, al di là dell'apparente consenso su questi concetti, appare evidente una diversità di interpretazione e soprattutto un divario impressionante tra la retorica e la pratica. Innanzitutto, come altri termini e concetti

utilizzati nel campo dello sviluppo, anche "partecipazione" è caratterizzata da una ambiguità semantica: una connotazione positiva unanimemente condivisa nasconde nella pratica un significato che dipende da valori etici, orientamento politico e interessi materiali dei soggetti che lo utilizzano.

In funzione dell'approccio utilizzato e del rapporto instaurato tra agenzia di sviluppo e beneficiari, la partecipazione può realizzarsi a diversi livelli di intensità: semplice informazione dei beneficiari sugli obiettivi e le modalità di realizzazione del progetto; consultazione dei beneficiari per utilizzare le loro conoscenze e capacità; partecipazione dei beneficiari al processo decisionale; iniziative di sviluppo promosse direttamente dai beneficiari.

Schematizzando, sono stati identificati due distinti approcci alla partecipazione.

Il primo può essere definito un approccio strumentale che vede il coinvolgimento della popolazione locale *come mezzo* per raggiungere gli obiettivi del progetto nella maniera più efficiente, efficace e sostenibile. La partecipazione può essere una sorta di "condizionalità" imposta dall'alto o il risultato di una mobilitazione "volontaria" che punta all'ottenimento dei benefici materiali offerti dal progetto.

Il secondo approccio vede la partecipazione *come un fine* in sé, mirante al rafforzamento del potere delle persone (*EMPOWERMENT*) nei processi decisionali che le riguardano, accrescendo il loro controllo sulla propria esistenza e sulle scelte relative ai processi di sviluppo.

Nuove capacità, fiducia e stima di sé acquisite attraverso il processo partecipativo stimolano un ruolo attivo e dinamico degli individui e della comunità, che si espande oltre i confini di un progetto particolare e investe processi di trasformazione sociale di più vasta portata. Mentre il primo approccio privilegia le strutture e i risultati della partecipazione, il secondo si concentra su un processo che non ha necessariamente un obiettivo preciso ma che può stimolare cambiamenti più profondi nella struttura sociale.

Tuttavia nella realtà dei progetti, con i loro mix di obiettivi, metodologie e meccanismi istituzionali, la distinzione è spesso più sfumata e la confusione maggiore. Tutti i documenti di progetto affermano di promuovere un approccio partecipativo e l'*empowerment* dei beneficiari, ma in realtà, nella grandissima maggioranza degli interventi, questo si concretizza solo in maniera parziale. Si può affermare che, nella maggior parte dei casi, prevale un'accezione funzionale e strumentale della partecipazione, che si riflette in pratiche dove questa è solo un mezzo per raggiungere un fine determinato.

Infatti, la maggior parte dei progetti di sviluppo sono promossi dall'esterno (dal governo, da una organizzazione internazionale o da una [ONG](#)) e ai beneficiari viene chiesto di partecipare ad un intervento già fortemente strutturato nelle sue logiche di fondo, negli obiettivi e nelle metodologie, sul quale essi non hanno in realtà il potere di incidere.

La popolazione locale partecipa per accedere ai benefici materiali del programma di sviluppo, ma rimane sostanzialmente subalterna a decisioni prese da altri. In questo contesto anche il presunto processo di *empowerment* si limita all'acquisizione di abilità personali e collettive, e di capacità gestionali a livello locale, compatibili con un uso strumentale della partecipazione. Infatti in moltissimi casi questa pratica riduttiva di partecipazione finisce per essere funzionale al trasferimento di costi e di responsabilità di investimento e di gestione sulle comunità nell'ambito di politiche di aggiustamento strutturale che mirano a ridurre il ruolo dello stato nel settore sociale e più in generale nell'economia.

Una partecipazione autentica implica una concezione e una pratica dello sviluppo alternative a quelle dominanti, dove le persone assumono un ruolo centrale. La condizione di povertà e di esclusione sociale di centinaia di milioni di persone non deriva solamente dalla privazione di beni materiali e dalla impossibilità di accedere alle risorse, ma anche dalla mancanza di potere, cioè dalla impossibilità di intervenire sulle dinamiche economiche e sociali che plasmano le loro condizioni di vita.

È evidente quindi che in questo contesto la partecipazione non è una questione di coinvolgimento più o meno sostanziale nel singolo progetto di sviluppo, ma riguarda il raggiungimento del potere di influenzare i processi che condizionano la propria esistenza.

In questa prospettiva, un approccio autenticamente partecipativo deve porsi come obiettivo fondamentale quello di stimolare un processo di *empowerment* che produca mutamenti nelle relazioni di potere a vari livelli: tra diversi gruppi di una comunità, tra la popolazione beneficiaria e l'agenzia di sviluppo e più in generale nella società.

In primo luogo questo implica il riconoscimento della politicità degli interventi di sviluppo. Infatti, a prescindere dalla loro natura, dal loro obiettivo, dal contesto e dal settore in cui hanno luogo, questi interventi non sono mai neutrali.

Essi vanno inevitabilmente ad interagire con dinamiche politiche, economiche, sociali e istituzionali nella situazione locale e ad interferire con i rapporti di potere esistenti. Il mito della comunità come soggetto

unitario e omogeneo nasconde una realtà fatta di contraddizioni e conflitti tra gruppi diversi: poveri e ricchi, donne e uomini, ecc.

Poiché l'agenzia di sviluppo con la sua azione prende inevitabilmente parte, ha la responsabilità di scegliere, di favorire certi interessi e priorità piuttosto che altri.

Inoltre, un autentico processo di *empowerment* deve necessariamente passare per una messa in discussione da parte dell'agenzia di sviluppo del proprio ruolo e del potere che le deriva dall'essere portatrice di un modello di sviluppo che incorpora un sapere e una conoscenza tecnica ritenuti presuntuosamente superiori. Respingendo l'idea di *empowerment* come un processo attraverso il quale un agente esterno può dare il potere ad altri soggetti, l'agenzia di sviluppo può giocare un ruolo di "facilitatore" di un percorso autonomo, individuale e/o collettivo, che parte dalla presa di coscienza della propria condizione e delle proprie potenzialità da parte delle persone coinvolte nell'intervento (*self-empowerment*).

In anni recenti, una serie di metodologie partecipative si sono sviluppate da diverse esperienze, come l'azione-ricerca partecipativa, ispirata al lavoro del pedagogista brasiliano Paulo Freire, e la antropologia sociale applicata.

La Participatory Rural Appraisal (PRA), ad esempio, è un gruppo di metodologie e approcci che si propongono di attuare un rovesciamento di ruoli, comportamenti, relazioni e processi di apprendimento negli interventi di sviluppo, a partire da una consapevolezza autocritica dei professionisti in questo campo, che si riflette sul modo di operare dell'agenzia e sul livello istituzionale. Queste metodologie si sono dimostrate un mezzo efficace per fare emergere le realtà e le priorità dei diversi gruppi all'interno delle comunità.

Tuttavia, le metodologie partecipative possono mettere in discussione radicalmente il modello dominante di interventi di sviluppo solo se sono collocate in una prospettiva di trasformazione sociale che si espande oltre i confini dell'intervento specifico.

Una reale partecipazione delle popolazioni richiede quindi strategie e metodologie alternative negli interventi, perché essi siano non solo un mezzo per rispondere ai bisogni dei beneficiari e per migliorare le loro condizioni di vita, ma anche il veicolo di un processo di trasformazione sociale più ampio.

In questo modo la partecipazione non potrà ridursi ad un mezzo per una maggiore efficienza ed efficacia delle strategie di sviluppo convenzionali, ma diventerà un fine in sé, in un processo di autentico *empowerment* delle persone, basato sull'appropriazione da parte di donne e uomini della libertà, della conoscenza e del potere necessari per esercitare un maggiore controllo sulla propria esistenza e scegliere il proprio percorso di sviluppo.)

L'origine della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia non risente, come per altri paesi europei, del processo di decolonizzazione degli anni '60 e nasce quindi come cooperazione allo sviluppo "pura", senza zone di influenza predeterminate.

La caratteristica centrale dei primi anni della cooperazione allo sviluppo italiana è stata la quasi assoluta predominanza dei contributi agli organismi internazionali, nell'assenza pressoché totale della cooperazione bilaterale, senza però che all'erogazione dei contributi corrispondesse anche una partecipazione alle istanze decisionali che fosse significativa per quantità e qualità.

Negli stessi anni, le ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE - ONG, andavano sviluppandosi a partire da due filoni principali: l'appoggio ai gruppi missionari, tipico delle ONG di area cattolica, e l'appoggio ai movimenti di liberazione, tipico delle ONG di area laica. Non si tratta naturalmente di categorie assolute, ma certamente di importanza numerica significativa e di radici culturali precise da cui sono nate la maggior parte delle ONG.

La prima legge organica che si è occupata, anche se in modo parziale, delle tematiche della cooperazione è stata la n.1222 del 1971, che prevedeva e regolava un aiuto inteso essenzialmente come assistenza tecnica, al di fuori cioè di quella logica progettuale che è in seguito diventata protagonista quasi assoluta della cooperazione. Il profilo della legge era modesto, volontaristico e senza pretesa di produrre cambiamenti significativi nelle realtà dei PVS e quindi la dotazione finanziaria era limitata.

E' con la legge 38 del 1979 che si può parlare di una vera e propria politica italiana della cooperazione allo sviluppo, che guarda non solo alle esperienze degli altri paesi comunitari, ma si pone l'obiettivo di affiancare le più avanzate tra queste ultime: i mezzi finanziari sono all'altezza di questa ambizione, facendo passare rapidamente l'Italia dal gruppo di coda al gruppo di testa tra i paesi donatori.

Con la legge 38, il progetto di sviluppo, inteso come intervento complesso ed autonomamente individuabile, diventava protagonista, sostenuto dai due strumenti finanziari usati da tutti i donatori bilaterali e multilaterali: il dono e il credito di aiuto.

Per l'amministrazione dell'aiuto, veniva creata presso il Ministero degli Esteri una struttura ad hoc: il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, equiparato alle altre Direzioni generali, ma con un più alto grado di autonomia. Nel momento in cui si dotava finalmente di una cooperazione bilaterale e sceglieva da subito un alto profilo, allo stesso tempo l'Italia rendeva più significativo il proprio apporto agli organismi multilaterali, non solo sotto il profilo quantitativo e finanziario, ma anche sotto quello della qualità delle risorse umane che venivano messe a disposizione della cooperazione multilaterale, sia in modo permanente che come partecipazione a momenti collegiali.

Una caratteristica centrale della legge 38 era il coinvolgimento delle parti sociali, attraverso un Comitato consultivo, e soprattutto la sua Sezione speciale.

Sono stati però necessari un paio d'anni prima che la legge 38 entrasse a regime e cominciasse a funzionare: è nel 1981, con la prima Conferenza nazionale sulla cooperazione, che si svolge il primo vero dibattito e che vengono lanciate grandi iniziative, come quella per il Sahel. Quasi immediatamente si sono evidenziate alcune lacune, dovute essenzialmente alla inadeguatezza dell'apparato, per mancanza di quadri specificamente preparati, alla gestione di una dotazione finanziaria così ambiziosa. Proprio nei primi anni di funzionamento della legge 38, inoltre, e cioè nei primi anni '80, le grandi carestie africane portavano prepotentemente alla ribalta in Italia problemi di cui fino ad allora si era avuta una pallida percezione.

Sull'onda emotiva di questa presa di coscienza, fu varata in fretta e non senza polemiche la legge 73 del 1986, che affiancava al Dipartimento un'altra entità, il *Fondo aiuti italiani* (FAI), con compiti prevalentemente di EMERGENZA ma non solo.

Si avviava così una dicotomia, tra ordinario e straordinario, sviluppo a lungo termine ed emergenza, trasparenza amministrativa e rapidità di intervento, che è stata causa non ultima dei casi di corruzione verificatisi in quegli anni, ma anche e soprattutto di una contrapposizione perniciosa tra organi non solo dello stato, ma dello stesso Ministero, e in definitiva dell'appannamento di una visione globale, razionale e di lungo periodo della complessa problematica dello sviluppo.

La legge 73 era a termine - 18 mesi - e quindi si poneva il problema, alla sua scadenza, di un riassetto di tutta la materia, cosa che è avvenuta con la legge 49 del 1987, attualmente (settembre 1999) ancora in vigore.

La riforma introdotta dalla 49 è andata al di là della riconciliazione delle due anime della 38 e della 73, cercando di dare un assetto definitivo alla cooperazione allo sviluppo e di costruire un sistema in grado di funzionare per molti anni.

All'impianto legislativo razionale ed avanzato non corrispondevano però strumenti altrettanto solidi. Il conflitto tra chi voleva un'agenzia indipendente e chi intendeva mantenere la cooperazione allo sviluppo saldamente all'interno del Ministero degli Esteri si era infatti risolto con una soluzione salomonica quanto paralizzante: la cooperazione allo sviluppo rimaneva all'interno del Ministero degli Esteri come quadri dirigenti, ma aveva al proprio interno una specie di agenzia, l'Unità tecnica centrale, fatta di esperti della materia.

Si creava così un altro pernicioso dualismo, tra tecnici e diplomatici, aggravato dal fatto che tutti i compiti, di indirizzo, di gestione e di controllo, venivano di fatto ad essere svolti da un unico Ministero, con il Parlamento in funzione di controllore ex post, senza reali poteri di indirizzo e scarsi di controllo, tanto che ad un certo punto si giunse alla costituzione di una Commissione bilaterale d'inchiesta ad hoc.

Anche la 49 prevedeva meccanismi di consultazione con le parti sociali e specifici meccanismi di concertazione con le ONG, per le quali veniva creato l'istituto del "riconoscimento di idoneità", in pratica un albo cui possono iscriversi le ONG che possiedano determinati requisiti di esperienza e professionalità e che permette loro di chiedere l'affidamento di PROGETTI DI COOPERAZIONE o contributi per i programmi promossi dalle ONG stesse.

Tra gli organismi decisionali creati dalla 49, il più importante è il Comitato Direzionale, che in riunioni periodiche approva progetti, regola aspetti particolari, ecc.

Un'altra innovazione importante è l'introduzione del concetto di *COOPERAZIONE DECENTRATA*, prevedendo che altri soggetti, enti locali ma non solo, possano svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, coordinati dal Ministero degli Esteri.

Questa partenza così brillante si è però scontrata, all'inizio degli anni '90, con la crisi complessiva del paese: gli episodi di corruzione - in realtà meno importanti di quelli di uso irrazionale dei fondi, ma molto amplificati dai media - portano ad una generale disaffezione dell'opinione pubblica, che quindi non protesta quando i governi protagonisti del risanamento economico-finanziario dello stato tagliano quasi completamente i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

L'Italia, che nel 1987 aveva raggiunto i vertici della classifica stilata dal DAC, il Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, con lo 0,37% dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) in percentuale del prodotto interno lordo (PIL), torna agli ultimi posti. La situazione di paralisi pressoché totale della cooperazione allo sviluppo si protrarrà fino alla fine degli anni '90 e nel 1997 l'APS rappresenterà appena lo 0,11% del PIL.

E' con il governo Prodi e poi con quello D'Alema che, grazie anche ad un'opinione pubblica generalmente più favorevole, si attiva allo stesso tempo il dibattito sull'ulteriore riforma della cooperazione allo sviluppo e la riattivazione degli strumenti esistenti, rimasti "in sonno" per diversi anni.

Il Ministero degli Esteri riprende l'iniziativa nella cooperazione allo sviluppo, con meno ambizioni ma più realismo e chiarezza e intensifica dialogo e concertazione con le ONG, consultate tempestivamente in una pluralità di sedi, spesso tematiche o contingenti.

Mentre però il dibattito sulla riforma segna il passo, paralizzato da veti incrociati come era successo per la 49, nuovi soggetti governativi si affacciano prepotentemente sulla scena della cooperazione allo sviluppo, con un protagonismo che ha ricevuto un'accelerazione notevolissima in occasione della guerra del Kosovo.

Si tratta del Dipartimento affari sociali (DAS) della Presidenza del Consiglio, che già aveva assunto iniziative importanti in occasione della crisi albanese, ma anche di soggetti, come la Protezione civile, che molto hanno da dare su un piano tecnico, ma non possono, per loro stessa natura, essere dotati degli strumenti di conoscenza ed esperienza indispensabili a chi intenda operare nelle complesse realtà caratterizzate dai fenomeni del sottosviluppo.

Le confusioni e duplicazioni sperimentate in questa circostanza non sono prive di conseguenze anche sul dibattito in corso, al momento in cui il disegno di legge si appresta a cominciare il proprio iter parlamentare.

E' infatti del tutto evidente che la scelta dei soggetti e degli strumenti è almeno altrettanto importante di quella dei principi e dei contenuti della nuova legge e l'esperienza ha dimostrato che ad un gran numero di soggetti coinvolti non necessariamente corrisponde una maggiore trasparenza, ma quasi certamente una maggiore difficoltà di funzionamento. Il disegno di legge parte dal principio, sicuramente positivo, che a responsabilità diverse - indirizzo, realizzazione, controllo - debbano corrispondere soggetti diversi: dall'equilibrata soluzione che si darà a questo rapporto dipenderà in gran parte il successo della riforma.

Le organizzazioni non governative (ONG) sono associazioni private, senza fini di lucro, che promuovono e realizzano azioni di cooperazione internazionale finalizzate allo sviluppo dei paesi poveri. Operano sulla base dei principi di solidarietà tra popoli, per la promozione ed il rispetto dei diritti fondamentali dell'umanità.

Nello scenario internazionale, le ONG rappresentano la capacità e la presenza della *SOCIETA' CIVILE* organizzata, sia dei paesi del Nord che dei paesi del Sud del mondo, nella cooperazione internazionale per lo sviluppo. In Italia, le ONG per lo sviluppo iniziano a fare la loro comparsa negli anni Sessanta.

Associazioni nate sulla spinta delle missioni cattoliche presenti in Africa ed in America Latina, ed altre associazioni sorte dall'impegno internazionalista e politico, proprio della spinta ideale e militante di quel periodo. Già negli anni Settanta, il radicamento nella società italiana e la presenza nei PVS di queste associazioni inizia ad essere rilevante e coinvolge molti giovani che si appassionano e iniziano a vivere esperienze di volontariato e di militanza a sostegno dei movimenti di liberazione, al fianco delle popolazioni e delle organizzazioni che lottano per l'indipendenza, per i propri DIRITTI FONDAMENTALI, per la democrazia, per riconquistare la propria terra e la propria dignità. Dagli anni Sessanta ad oggi, le ONG hanno vissuto notevoli cambiamenti, passando da una sorta di organizzazione volontaristica e militante, fortemente orientata all'impegno politico internazionale, ad una organizzazione più efficiente, sempre più condizionata dai flussi di finanziamento pubblico piuttosto che dal legame con il proprio ambito di provenienza.

L'agire stesso delle ONG è cambiato, modificando la propria capacità progettuale, da semplice a complessa, per rispondere alle esigenze ed ai bisogni dei partner locali, che passano ad essere da beneficiari a "soci", a soggetti responsabili e protagonisti del proprio presente e futuro. Il PROGETTO acquista la centralità dell'azione della ONG, svincolato dai modelli di sviluppo economicisti e sempre più legato ai bisogni ed alla capacità di gestione e di assunzione della responsabilità della popolazione locale; per poi passare al programma integrale ed allo sviluppo locale, sostenibile, partecipato, alle POLITICHE AMBIENTALI ed alle politiche di GENERE.

Si tratta di un processo di specializzazione e di consolidamento professionale indispensabile e talvolta rischioso per la natura stessa e la peculiarità della ONG che, nella maggior parte dei casi, è stato accompagnato dal mantenimento dell'identità sociale e solidaristica, che caratterizza le organizzazioni non governative per lo sviluppo italiane, soprattutto nella centralità del rapporto con i partner del Sud del mondo,

nell'approccio e nell'azione che coinvolge direttamente la popolazione locale, anticipando, nei fatti, la pratica della "cooperazione decentrata" e le politiche di SVILUPPO UMANO, oggi assunte e portate ad esempio dalle stesse NAZIONI UNITE come strategie di riferimento per le politiche di sviluppo e di lotta contro la povertà. In effetti, nonostante la costante diminuzione, nell'ultimo decennio, dei fondi pubblici per la cooperazione allo sviluppo, le ONG sono riuscite a mantenere la realizzazione di veri e propri progetti di sviluppo in condizioni di estrema difficoltà, grazie al rapporto diretto con i partner locali, ad una sempre maggiore capacità di mobilitare risorse finanziarie ed umane della società civile, degli enti locali, delle Regioni e dell'UNIONE EUROPEA, al coinvolgimento del mondo del lavoro, delle organizzazioni sindacali, delle università, di altri soggetti dell'associazionismo e del *TERZO SETTORE*. Dove la diplomazia ufficiale e la cooperazione bilaterale (tra governo e governo) si fermano, spesso vediamo in azione solamente le ONG, con i propri progetti, che mantengono vivo il rapporto internazionale, prevenendo le crisi e difendendo la pace, rispondendo ai bisogni fondamentali là dove i diritti vengono sistematicamente negati. E' in questi casi che emerge la specificità della ONG: il suo essere società civile, ponte di solidarietà e di cittadinanza. Si possono sintetizzare le caratteristiche delle associazioni di solidarietà e di COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (le ONG), in questi tre aspetti: nella capacità di costruire rapporti di partenariato tra paesi poveri e paesi ricchi, finalizzati a costruire un più equo sistema di relazioni internazionali, culturali, economiche e politiche; nelle competenze per una progettualità che comprenda interventi di sviluppo, emergenza e ricostruzione nei paesi in via di sviluppo e programmi di informazione e di formazione rivolti alla nostra società sui temi della mondializzazione; nella partecipazione e mobilitazione di risorse sul proprio territorio (umane, finanziarie, servizi, materiali).

Se si considera che in Italia le ONG registrate idonee in base alla legge 49/87 sono circa 150, mentre il numero di associazioni che operano sul territorio nazionale, realizzando azioni e progetti di cooperazione internazionale sono oltre il migliaio, si può ipotizzare una situazione di difficoltà da parte delle ONG a raccogliere le risorse e l'interesse da parte della società civile italiana che si va auto-organizzando e che si vuole auto-rappresentare, producendo più che una atomizzazione organizzativa, una pericolosa frammentazione progettuale ed una conseguente perdita di incisività e di impatto delle proprie azioni. Ma il settore delle ONG, pur essendo molto autonomo e "movimentista", non è disorganizzato.