

PERCORSO TEMATICO

L'EVOLUZIONE STORICO-GIURIDICA DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO Definizione

La cooperazione allo sviluppo è:

- a. un processo politico sistemico e strutturale (scelta politica volta alla pacifica convivenza) che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord e Sud;
- b. uno strumento per la costruzione di nuove relazioni politico-economiche fra gli Stati¹.

La cooperazione allo sviluppo è espressione del principio di solidarietà ed è uno strumento solidaristico fondamentale.

La **Costituzione Italiana**², all'Art. 2 recita:

“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

L'obiettivo specifico della sua azione è lo sviluppo umano e sostenibile: garanzia e tutela dei beni e dei diritti che definiscono il *well being* della persona umana che deve essere ricondotto all'interno delle moderne dinamiche economiche e delle attuali relazioni internazionali (rapporto tra sviluppo e mercato)³.

La finalità è quella di incidere sulle strutture economiche, politiche e sociali su iniziativa di alcuni Paesi e in collaborazione con altri⁴.

La strategia è volta al rafforzamento della capacità di una società a gestire le tensioni senza il ricorso alla violenza (*peace-building*) con i presupposti di *good governance* e *civil society*⁵.

Segue che la pace è un fondamento della cooperazione (se non c'è pace non esiste cooperazione, ma interventi di emergenza umanitaria) ed è quindi un obiettivo fondamentale dei processi cooperativi.

L'analisi degli strumenti e degli assetti operativi della cooperazione non può prescindere dall'analisi della progettazione:

“Con il termine progetto di sviluppo si intende una serie di azioni tra loro correlate e coordinate, realizzate per ottenere un determinato obiettivo... utilizzando entro un tempo definito un budget specifico e limitato. Un programma di sviluppo è costituito invece da una serie di progetti (e di azioni), condotti in un unico settore (programma settoriale) o focalizzati su una specifica area o paese (programma paese), la cui attuazione coordinata (attraverso il conseguimento degli obiettivi di ciascun progetto) mira al raggiungimento di un obiettivo generale”⁶.

La cooperazione allo sviluppo ha subito tre trasformazioni dopo la fine della Guerra Fredda:

1. geografica: interventi in paesi non definiti PVS come quelli dell'Est Europa
2. tassonomica: categoria PVS comprende situazioni differenziate
3. strumentale: con diversificazione dei beneficiari e anche con una differenziazione degli strumenti finanziari e criteri di intervento⁷.

COOPERARE

La cooperazione trae origine dal bisogno delle persone di uguaglianza reale, di convivenza pacifica e di promozione del benessere politico, sociale ed economico fra tutti gli individui. Necessità resa ancora più forte dagli effetti devastanti che hanno procurato le due guerre mondiali. La cooperazione rappresenta un cambiamento culturale degli stili di vita, per cui la persona umana costituisce l'oggetto di ogni tipo di politica e impone una generalizzata inclusione dei processi di riconoscimento, affermazione, garanzia e tutela dei suoi diritti in ogni parte del mondo.

A livello economico, la grande depressione degli anni '30 mostrò la debolezza delle economie dei paesi del Nord del mondo, ma soprattutto dei Sud.

¹ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino, 2001.

² È possibile consultare il testo costituzionale italiano *on line* sul sito della Presidenza della Repubblica www.quirinale.it

³ Cfr. *Ibidem*

⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁶ Cfr. *Ibidem*, pp.124

⁷ Cfr. *Ibidem*.

Questo perché il crollo dei prezzi dei prodotti di base (esportati dai Sud) fu superiore al crollo dei prezzi dei manufatti (lavorati nei Nord)⁸.

Le conseguenti politiche protezionistiche con la chiusura degli Stati, non fecero altro che aggravare la situazione.

Gli storici delle relazioni internazionali hanno sostenuto che fu proprio tale depressione, ovvero un fattore di origine economica, a contribuire in maniera preponderante allo scoppio della Seconda guerra mondiale.

Il nuovo ordine mondiale stabilito a Bretton Woods nel 1944 avrebbe dovuto, secondo il gruppo di Paesi firmatari guidati da USA e URSS, favorire lo sviluppo economico globale grazie all'istituzione della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, Agenzie di controllo monetario e finanziario per evitare squilibri economici e monetari a livello internazionale con il conseguente ripetersi di disastrose crisi economiche come quella del 1929.

Nella stessa sede, a livello politico, le due neonate istituzioni internazionali finanziarie avrebbero fatto riferimento all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU o NU), costituita nel 1945 a San Francisco. L'ONU avrebbe così garantito la tutela della pace e della sicurezza in ambito internazionale tramite una concertazione congiunta tra gli Stati della Comunità internazionale.

UN PRIMO ESEMPIO DI COOPERAZIONE

Al termine della Seconda guerra mondiale, una volta poste le basi istituzionali che non avrebbero permesso il ripetersi delle atrocità commesse, l'obiettivo primario dei Governi fu quello di riattivare le economie, in particolare quella europea. Ciò avrebbe agevolato una ripresa più rapida dell'economia globale. Gli Stati Uniti, infatti, avevano bisogno della riattivazione dei vecchi scambi commerciali con l'Europa e dell'apertura di nuovi mercati per ampliare gli stessi. I nuovi mercati erano rappresentati dai Paesi del Sud del mondo, quindi era necessario favorire il loro sviluppo.

A livello politico, la divisione ideologica del mondo in due blocchi contrapposti, quello capitalista occidentale e quello comunista sovietico, fece emergere l'esigenza per le due superpotenze mondiali di riattivare i commerci per far orbitare sotto la propria sfera di influenza più Paesi possibili. Ciò portò all'instaurazione della Guerra Fredda tra USA e URSS. L'Europa fu divisa geopoliticamente da una cortina di ferro che spaccò in due la Germania e il mondo in due poli, occidentale (influenza USA) e orientale (influenza URSS).

Nacquero due visioni dello sviluppo e dell'assetto politico, sociale ed economico totalmente contrapposte.

Da tale contesto deriva il primo programma di cooperazione alla ricostruzione e allo sviluppo mai attuato: l'*European Recovery Programme* – ERP del 1948 (*Piano Marshall*). L'ERP rappresentava la necessità per gli USA di riattivare l'economia europea occidentale per un altro motivo, questa volta più ideologico: il comunismo attecchiva nelle situazioni caratterizzate da una grande povertà, secondo la visione dei politici del blocco occidentale. Il Piano pose le basi anche per favorire processi di integrazione europea, all'inizio solo a livello economico, come l'istituzione della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) nel 1951.

I processi di integrazione, infatti, costituiscono un contenuto fondamentale della cooperazione: la nascita del processo di integrazione europea è un esempio di capacità di creare e gestire l'integrazione, di favorire processi di sinergia fra aree e regioni per evitare la loro marginalizzazione⁹.

Tali processi continuano ad essere caratterizzati da una costante evoluzione.

L'UE è ancora oggi definita come *“uno stadio provvisorio del processo evolutivo dell'organizzazione politica, economica e culturale dell'Europa che dopo la seconda guerra mondiale è entrata in una fase post-Stato nazionale”*¹⁰. Come ricorda Fulvio Attinà¹¹, a partire dal XVI secolo - una volta terminata l'era degli imperi e delle organizzazioni politiche frammentate - l'Europa è passata attraverso la lunga era degli stati monarchici e nazionali. Dopo il secondo conflitto mondiale, un gruppo di uomini di stato, di economisti e di intellettuali facenti capo a sei Paesi europei - Germania occidentale, Francia, Italia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi - diedero inizio al processo d'integrazione europea con la costruzione di un'organizzazione politica che consentisse di eliminare rischi futuri di conflitto tra gli Stati del continente.

⁸ Cfr. R. Pomfret, *Percorsi diversi per lo sviluppo economico*, Bologna, Il Mulino, 1995. pp. 38

⁹ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, Torino, SEI, 2001.

¹⁰ Cfr. F. Attinà, *L'Unione europea nel sistema politico globale* in G. J. Ikenberry e E. V. Parsi, *Manuale di relazioni internazionali: dal sistema bipolare all'età globale*. Laterza editori, Roma, 2001. pp. 136

¹¹ Cfr. *Ibidem*.

All'interno, si è verificata una progressiva costruzione di un sistema politico, giuridico e sociale di istituzioni, procedure e valori comuni i quali hanno permesso di disciplinare la realizzazione di decisioni collettive affini all'ordinamento singolo di ogni Stato membro come, ad esempio, l'allargamento dei partecipanti all'Unione oppure il mutamento dell'atteggiamento di alcuni Stati membri. Il processo di evoluzione politica, per di più, non è solamente il risultato di tradizionali relazioni governative, *“ma anche di una fitta rete di rapporti transnazionali e transgovernativi, nonché dell'interazione tra livelli governativi, non-governativi e sovranazionali”*¹².

L'UE è una *polis*, nel senso che non può essere definita né al pari di uno Stato e né tanto meno come una mera organizzazione internazionale¹³.

All'esterno, l'UE una volta scongiurato il rischio di un terzo conflitto devastante sul continente e rinsaldate le relazioni pacifiche tra gli Stati europei, si è focalizzata sull'adattamento dell'organizzazione politica europea all'evoluzione dell'ambiente politico globale come, ad esempio, l'adozione del sistema monetario sancito a Bretton Woods o la Guerra Fredda¹⁴.

PERCORSI METODOLOGICI TRA STORIA E CRONACA

Negli anni '50 la cooperazione ha quindi un forte carattere assistenziale e collaborativo attraverso gli aiuti forniti con l'ERP, finalizzati prevalentemente alla ricostruzione.

Il concetto di sottosviluppo, in questa fase storica, presentava una concezione esclusivamente economica ed è stato considerato dai fondamenti teorici della cooperazione come uno stato economico di arretratezza rispetto a *standard* definiti¹⁵.

Negli anni '60 il processo di decolonizzazione fa emergere il problema del sottosviluppo con l'importanza delle politiche di cooperazione volte alla promozione sostanziale dei popoli a seguito dell'approvazione da parte ONU nel 1960 della Risoluzione 1514-XV intitolata *Dichiarazione sull'indipendenza ai paesi e popoli coloniali*. Si genera anche una nuova forma di colonizzazione ad opera dei Paesi industrializzati, il cosiddetto neocolonialismo che si espleta nel contesto neoimperialista (controllo e ingerenza politici/economici dei nuovi Stati, soprattutto da parte USA e URSS). Gli aiuti sono ora orientati verso i Paesi in via di Sviluppo, PVS, perché migliora la definizione della cooperazione grazie all'aumento dell'influenza degli organismi internazionali e dei Paesi emergenti¹⁶.

Negli anni '70 si parla di Aiuto Pubblico allo Sviluppo - APS, ma gli aiuti continuano ad essere limitati al settore economico con una loro progressiva diminuzione di volume a causa della crisi economica nei Paesi industrializzati degli anni '80¹⁷.

Negli anni '90 la cooperazione allo sviluppo risulta definita nella propria configurazione e si impone nella coscienza collettiva. Si assiste ad una riduzione ulteriore degli APS. La struttura del sistema internazionale subisce mutamenti che ancora oggi permangono: crollo URSS, Guerra del Golfo, differenze di sviluppo tra PVS, conflitto nei Balcani e perdurare di quello in Medio Oriente, deflagrazione dei conflitti su scala regionale¹⁸.

Nel 2000 le sfide della cooperazione sono rappresentate dalla globalizzazione e dalla lotta al terrorismo globale.

PERCORSI ECONOMICI/POLITICI TRA STORIA E CRONACA

Introduzione

Il liberismo nasce con Adam Smith nel 1776 che scrive *La ricchezza delle nazioni* secondo cui l'economia deve perseguire il bene individuale (idea egoistica) e se lo persegue con intensità, automaticamente, come effetto (grazie ad una mano invisibile), raggiungiamo il benessere di tutti (bene comune).

Questo dogma però è applicato solamente alla fase dello scambio e non della produzione e della distribuzione (Amartya Sen – premio Nobel per l'economia e studioso dell'etica economica), cosicché la maggior parte degli economisti hanno costruito le proprie teorie economiche sulla base esclusiva del profitto¹⁹.

¹² Cfr. S. Lucarelli, *La polis europea* in S. Lucarelli (a cura di), *La polis europea: l'Unione Europea oltre l'euro*. Asterios editore, Trieste, 2003. pp. 28

¹³ Cfr. *Ibidem*.

¹⁴ Cfr. F. Attinà, *L'Unione europea nel sistema politico globale* in G. J. Ikenberry e E. V. Parsi, già citato.

¹⁵ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, già citato.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. *Ibidem*.

¹⁹ Cfr. F. Bellino, *Etica dello sviluppo* in A. M. Scicutella (a cura di), *Cooperazione per l'autosviluppo*. Puglia Grafica Sud, Bari, 2004.

Il capitalismo nasce quindi da alcune sette protestanti che massimizzarono il profitto (Max Weber – *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*). Tale tesi si interroga sulla genesi religiosa del capitalismo e dell'economia di mercato: l'uomo realizza la volontà di Dio attraverso il successo nel mondo, ossia, dal successo economico che è il profitto. C'è una fortissima spinta di carattere antropologico-religioso unita alla sete dell'investimento e del successo (elementi del capitalismo): più il soggetto ottiene successo, più è portato ad investire per accrescerlo²⁰.

Queste teorie economiche ortodosse, incentrate solo sull'aspetto economico dello sviluppo, furono scosse dal crollo del mercato degli anni '30 e dal successo dell'URSS nell'isolare la propria economia dalla depressione internazionale²¹. Gli economisti si resero conto che tali teorie portavano alterazioni alle strutture politiche, economiche e sociali dei PVS.

Anni '50 e '60

Il sottosviluppo è identificato come scarsa accumulazione di capitale e inefficiente impiego delle risorse produttive attraverso la teoria della modernizzazione. Secondo l'approccio strutturalista ad opera di studiosi latinoamericani, il sottosviluppo della periferia risulta funzionale allo sviluppo dei Paesi del centro. Quindi è necessario estendere l'analisi teorica oltre le variabili macroeconomiche e analizzare le diversità all'interno dei PVS e nei loro rapporti con il centro²².

Anni '70

Si verifica una crescita economica dei PVS che però risulta differente da paese a paese e tra zone interne ai PVS. Nonostante la crescita del PIL di alcuni PVS, al loro interno permangono disoccupazione e povertà di massa. Per questo si sposta l'attenzione alla distribuzione delle risorse e la povertà non è più calcolata come assenza di reddito, ma anche come privazione dei bisogni di base²³.

Anni '80

Emerge il forte debito pubblico dei PVS e la crisi economica al Nord conduce a svolte neoconservatrici. Per questo, programmi e politiche a cura della Banca Mondiale per i PVS sono indirizzate a favorire i processi di liberalizzazione e di privatizzazione per garantire la riallocazione delle risorse, uno sviluppo auto sostenuto e un inserimento nel commercio internazionale²⁴. Vengono meno, tuttavia, gli investimenti in capitale sociale.

Anni '90

Si parla di sviluppo umano e sostenibile con l'UNDP – *United Nations Development Programme*. Si tratta di investire per migliorare le capacità, per garantire una distribuzione equa delle risorse e una partecipazione democratica di tutti.

Secondo la definizione di Sviluppo Umano dell'UNDP²⁵, questo rappresenta *“la creazione di un ambiente nel quale le persone possano sviluppare la loro potenziale produttività, in accordo con i loro bisogni e interessi. Lo sviluppo è espandere le possibilità di scelta delle persone, vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze e accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. È qualcosa in più rispetto al solo benessere economico che è visto come un mezzo per espandere la possibilità di scelta delle persone”*.

Nel 1990 l'UNDP, in base a questo concetto, pubblica il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano nel mondo che introduce un nuovo modo di calcolare lo sviluppo secondo l'ISU - Indice di Sviluppo Umano.

L'ISU combina indicatori sull'aspettativa di vita, l'accesso all'educazione e il reddito come elementi innovativi per una struttura di riferimento allo sviluppo economico e sociale.

Connesso allo sviluppo umano è lo sviluppo sostenibile con interazione tra sistema biologico (sostenibilità ecologica), sistema sociale (sostenibilità sociale e politica) e sistema economico (sostenibilità economica). L'UNDP lo chiama sviluppo umano sostenibile che è prima di tutto concentrato sull'uomo. Mette le popolazioni povere al primo posto. Va incontro ai loro bisogni di base, compreso quello di raggiungere l'autosufficienza e accresce le loro opportunità, comprese quelle di vivere una vita lunga e in buona salute, di essere istruiti e di avere un lavoro che garantisca uno stato di vita accettabile.

²⁰ Cfr. *Ibidem*.

²¹ Cfr. R. Pomfret, *Percorsi diversi per lo sviluppo economico*, già citato, pp.40

²² Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

²³ Cfr. *Ibidem*.

²⁴ Cfr. *Ibidem*.

²⁵ Per maggiori informazioni e scaricare i Rapporti collegarsi al sito <http://hdr.undp.org>.

Lo sviluppo umano sostenibile è anche strettamente legato all'ambiente. Esso sottolinea la necessità di rigenerare le risorse naturali di base e proteggere l'ambiente²⁶. Esiste quindi un legame bidirezionale tra crescita economica e sviluppo umano e sostenibile, anche se di fattori costitutivi del benessere ne esistono di svariati²⁷. Lo Stato è in ogni caso soggetto alla domanda sociale e solo le istituzioni democratiche possono regolamentare le istanze provenienti dai diversi gruppi, orientandole all'interesse generale. Con questo tipo di regime politico si può garantire lo sviluppo umano. I flussi netti privati dal 1992 sono aumentati rispetto a quelli dell'APS grazie all'espansione della finanza internazionale con ripercussioni negative nei Paesi più poveri. Questi non investono in capitale sociale come fa la cooperazione. Gli investitori puntano ad aree che offrono condizioni più vantaggiose e maggiore possibilità di ritorno in patria degli utili. Il motivo della riduzione degli APS:

1. politiche di *austerità* nei Paesi industrializzati
2. fine Guerra Fredda con diminuzione valenza politica APS
3. scomparsa fondi dall'Europa dell'Est, che richiedono a loro volta aiuti²⁸.

In questo quadro è di importanza cruciale la cooperazione allo sviluppo necessaria per un'efficace *policy* globale di sviluppo sul piano politico, economico, sociale e culturale, nonostante ci sia bisogno di una sua revisione critica per adeguarsi all'evoluzione del sistema internazionale²⁹.

Nuovo millennio

Nel 2000, si arriva alla concezione che la cooperazione non può prescindere dal mercato. I processi di cooperazione economica e di libertà del commercio sono collegati alla stabilità, alla sicurezza e a pacifiche relazioni tra gli Stati: il rapporto tra cooperazione e mercato si ripercuote anche nel sistema delle relazioni internazionali (centro-periferia) disegnando l'economia-mondo sulla quale si fonda oggi la globalizzazione³⁰.

La scelta della strategia deve tenere in conto i caratteri specifici del Paese e la sua struttura economica. Non vale una strategia preconstituita. La cooperazione deve fungere da strumento per un equilibrato rapporto con il mercato dato che sempre più spesso si dimostra l'inadeguatezza delle istituzioni politiche tradizionali di fronte alle innovazioni e ai cambiamenti posti dai processi di globalizzazione.

Per questo motivo si parla di etica dell'economia, per cui il suo principio fondamentale è che l'economia è per l'uomo e non l'uomo per l'economia. Emerge la centralità della persona, perché la persona è sottomessa a un consumo (a volte causato anche dai cosiddetti bisogni indotti) che è a sua volta sottomesso dalla produzione, che è al servizio del profitto speculativo. Come dice Kant *"l'etica considera l'uomo come fine e mai come mezzo"*. Quindi, il mercato esiste per l'uomo e non viceversa: il mercato deve appagare le esigenze del consumatore, il produttore e il commerciante devono rispettare il consumatore: il mercato deve dare l'opportunità al consumatore di scegliere meglio e di confrontare più prodotti e di comprare ad un prezzo più basso: questa è l'etica del mercato. Si tratta di creare una nuova coscienza economica. Un passo in avanti, ad esempio, è rappresentato dal marchio di qualità etica a livello globale³¹.

Anche lo Stato deve esistere per l'uomo. *"L'etica noi non la dobbiamo creare, essa già esiste nell'animo umano, in ogni momento l'uomo è di fronte a delle scelte, che possono danneggiare o aiutare il prossimo... Si tratta di fare emergere la moralità, di prendere coscienza e di raffinare questa dimensione"* (pp. 23). In questa ottica, anche l'ambiente non può più essere considerato come un settore estraneo ma come costitutivo dell'uomo³².

Per la cooperazione allo sviluppo a livello etico risulta rilevante la cultura del *self-help* del volontariato mondiale: il modo migliore per aiutarli è quello di aiutarli ad aiutarsi, a inventare e costruire il loro futuro, creando un vero rapporto umano.

L'atteggiamento è quello di mettersi alla pari³³.

La globalizzazione dell'economia ha accresciuto, durante il ventesimo secolo, l'interdipendenza tra gli Stati. Come ha sostenuto Gaetano Dammacco, *"la globalizzazione nasce dall'esigenza*

²⁶ Cfr. - J. G. Speth, *L'uomo al centro della filosofia dell'UNDP* in *Cooperazione*, mensile a cura del M.A.E., XVIII, novembre 2003, n.130.

²⁷ Il progetto EaS promosso dalla ONG PRO.DO.C.S. con il contributo M.A.E. - D.G.C.S. discerne e seleziona i fattori costitutivi del benessere che si collegano alle tematiche di educazione, salute e cittadinanza, in base alla fisionomia istituzionale della ONG.

²⁸ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo - linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

²⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁰ Cfr. *Ibidem*.

³¹ Cfr. F. Bellino, *Etica dello sviluppo* in A. M. Scicutella (a cura di), *Cooperazione per l'autosviluppo*, già citato.

³² Cfr. *Ibidem*.

³³ Cfr. *Ibidem*.

*economica di ampliare il mercato: pertanto non ha alla propria origine un'esigenza politica. Questo consente di osservare come i progressi economici possono essere distaccati dalla crescita politica... Si opera in tal modo una pericolosissima frattura e un contrasto, tra le regole complessive della morale e dell'etica sociale da una parte e le regole dell'economia dall'altra*³⁴. Oggi la globalizzazione è una realtà consolidata che influenza sia la scelta politica interna sia quella esterna di ogni Governo. Un esempio è dato dal legame di quest'ultima con il multiculturalismo che ci viene dall'Unione Europea (UE). Tra i valori che si ritrovano nell'UE, il pluralismo - inteso come accettazione reciproca tra le culture - è fortemente presente. L'Italia non è più uno Stato pluralista, ma multiculturale. Anche l'UE ha caratteristica multiculturale: *"Tutti gli Stati, che hanno un sistema culturale e una visione della vita distinti dalla nostra, hanno certamente diritto a conservare tutto questo entrando nell'Unione Europea. Ecco dove sta la radice giuridica del diritto multiculturale in Europa... si riferisce al diritto alla coesistenza di culture diverse"*³⁵.

DIFFERENZA/RAPPORTO

TRA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E POLITICA ESTERA

La politica estera vuole tutelare e promuovere l'interesse nazionale attraverso relazioni instaurate con Paesi terzi e richiede relazioni pacifiche cui la cooperazione può contribuire.

La politica estera economica promuove gli interessi commerciali nazionali attraverso l'incentivazione all'esportazione.

La cooperazione allo sviluppo, contribuendo all'aumento del reddito dei PVS, può far accrescere la domanda di prodotti provenienti da Paesi esportatori. Ciò non è un obiettivo specifico della cooperazione, però è politicamente rilevante (pace e stabilità anche per i Paesi industrializzati). Se la politica estera si espandesse in un'ottica di costruzione di cittadinanza cosmopolitica potrebbe trovare nella cooperazione non uno strumento, ma un obiettivo sostanziale.

Questo ha portato nella storia a **due tipologie di cooperazione**³⁶: **quella governativa (a) e quella non governativa (b)**. Vi è una genesi comune: l'aspirazione alla pace e alla promozione dello sviluppo dei popoli.

La distinzione si basa su:

1. attori:

- a. governi
- b. soggetti privati senza fini di lucro

2. carattere e modalità d'intervento:

- a. specifici accordi e natura pubblica dell'intervento
- b. partecipazione alla vita sociale e civile nei Nord e nei Sud del mondo, e interazione con la struttura pubblica

3. contenuti e presupposti:

- a. specifici orientamenti e priorità politiche
- b. fondamento nella dimensione etico-sociale dell'azione cooperativa, autonomia e indipendenza rispetto al potere statale con funzione di controllo sociale dell'azione statale perché espressione dell'opinione pubblica. Costituisce il canale privilegiato di quelle istanze provenienti dalla società civile

4. fini:

- a. carattere politico in linea con la politica estera e l'assetto delle relazioni internazionali
- b. solidarietà internazionale

LE ONG: ATTORI DELLA COOPERAZIONE

Esistono diversi attori della cooperazione allo sviluppo, sia istituzionali come gli Enti locali, sia privati come gli esponenti della società civile e alcune imprese *profit*. Solitamente, per classificare le esperienze di cooperazione attivate dagli attori che non fanno parte del terzo settore, si utilizza il termine di cooperazione decentrata o partenariato³⁷.

All'interno della società civile, i principali attori che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo sono le Organizzazioni Non Governative, ONG.

Hanno storicamente origine negli anni '60 nei Paesi industrializzati con le grandi campagne contro la fame e le disuguaglianze sociali.

³⁴ Cfr. G. Dammacco, *Multiculturalismo e globalizzazione: nuove regole per la convivenza pacifica* in A. M. Scicutella (a cura di), *Cooperazione per l'autosviluppo*. Puglia Grafica Sud, Bari, 2004. pp. 60.

³⁵ Cfr. *Ibidem*. pp. 65.

³⁶ Cfr. *Ibidem*.

³⁷ Questa tipologia di cooperazione sarà analizzata in seguito.

I fondamenti teorici di riferimento sono:

- l'esperienza cristiana
- il pensiero di derivazione marxista e socialista
- le correnti liberali e libertarie³⁸.

Nel 1968, con il Concilio Vaticano II, per il riconoscimento del ruolo delle associazioni laicali e l'internazionalizzazione della cultura socialista-comunista, nasce il coordinamento tra diverse realtà laicali collegate al mondo missionario con il nome di FOLM (Federazione degli Organismi di Laicato Missionario), che si è trasformato nel 1972 in FOCSIV – Federazione degli Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario. Contemporaneamente, nasce il COCIS – Coordinamento delle Organizzazioni di Cooperazione Internazionale e Solidarietà. All'inizio è presente una forte conflittualità tra le due federazioni per la diversa matrice culturale. Dieci anni dopo nasce la terza federazione: CIPSI – Coordinamento delle Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale - per la necessità di fare partenariato con le realtà locali dei PVS³⁹.

Le ONG a livello europeo, pur se nella loro diversità, si caratterizzano per alcuni comuni denominatori che sono:

- il perseguimento di giustizia sociale ed equità, nonché la tutela e la promozione dei diritti umani
- l'approccio partecipativo
- la promozione delle istanze della società civile
- la costituzione legale in un Paese dell'UE come organismi senza fini di lucro
- la struttura interna democratica
- la diversificazione delle fonti di finanziamento
- l'autonomia⁴⁰.

Le attività delle ONG nei PVS sono:

- aiuto finanziario, tecnico e materiale alla formazione
- trasferimento di *know how* tecnologico e di impresa
- aiuto d'emergenza (sanitario e alimentare)
- *institutional and capacity building*

Le attività delle ONG nei Paesi industrializzati sono:

- educazione e sensibilizzazione ai temi del malsviluppo⁴¹.

Il finanziamento delle ONG nell'UE segue tre linee fondamentali:

1. sovvenzione progetto per progetto: finanziamento di solito non integrale
2. cooperazione *en régie*: interventi pianificati attraverso accordi bilaterali intergovernativi, la cui esecuzione è affidata alle ONG
3. cooperazione programmatica: nei Paesi del Nord Europa sono predisposti piani di intervento la cui spesa pubblica è ascritta alla cooperazione non governativa⁴².

Gli interventi delle ONG hanno un forte impatto in termini di sviluppo umano e sociale, e si espletano tramite interventi multisettoriali. Si basano quindi su:

- pianificazione delle azioni con un approccio induttivo
- instaurazione di rapporti diretti con i beneficiari
- orientamento multiculturale
- modulazione delle azioni implementate in funzione della realtà locale e delle sue trasformazioni
- sviluppo e valorizzazione delle risorse umane⁴³.

I limiti sono:

- contrapposizione sterile nei confronti delle formulazioni teoriche prevalenti e della cooperazione pubblica
- distacco dalle grandi questioni poste dai processi di modernizzazione
- troppa dipendenza dai fondi pubblici
- ricerca fondi connessa a gestione imprenditoriale della ONG ne snatura l'identità sottolineando l'attività fine a se stessa
- poca professionalità della gestione dovuta alla troppa enfasi sui presupposti di valore
- diversità dei fondamenti ideologici⁴⁴.

³⁸ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

³⁹ Cfr. S. Marelli, *Le ONG cristiane di volontariato internazionale come attori della cooperazione* in A. M. Scicutella (a cura di), *Cooperazione per l'autosviluppo*. Puglia Grafica Sud, Bari, 2004.

⁴⁰ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

⁴¹ Cfr. *Ibidem*.

⁴² Cfr. *Ibidem*.

⁴³ Cfr. *Ibidem*.

COOPERARE IN EUROPA

Il **Trattato CEE** (Roma, 1957) non parla esplicitamente di cooperazione comunitaria allo sviluppo. Solo nella quarta parte dello stesso è prevista l'associazione alla CEE dei Paesi e Territori d'Oltre Mare con un particolare regime d'aiuto. Con il Trattato CEE è stato creato anche il primo Fondo Europeo di Sviluppo (FES) per mantenere legami politici, economici e commerciali con le colonie e i protettorati⁴⁵.

Con la decolonizzazione degli anni '60, è stata stipulata la Convenzione di Yaoundé nel 1963 tra 6 Stati CEE e 18 Paesi africani, rinnovata nel 1969: primo accordo negoziato tra Paesi industrializzati e PVS con disposizioni commerciali e finanziarie e l'istituzione del secondo FES.

In questo periodo si è verificata una grande crescita economica nei Nord e nei PVS una decrescita, nonostante l'attuazione di politiche di sviluppo in linea con quelle dei Nord.

Negli anni '70 si verifica un arresto della crescita al Nord in seguito alla guerra dello Jam Kippur con le conseguenti crisi petrolifere che mettono in rilievo una costante interdipendenza tra i Paesi.

Durante il **Vertice di Parigi** del 1972, in conseguenza alle rivendicazioni dei Paesi emergenti, l'UE ha rilevato la necessità di adottare un approccio globale per i temi dello sviluppo, in grado di coniugare crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia e parità nelle relazioni internazionali⁴⁶.

La **Convenzione di Lomé CEE-ACP** del 1975 instaura il sistema di partenariato tra eguali con un approccio di cooperazione globale.

Grazie alla **Corte di Giustizia** e al **Memorandum Pisani** del 1982 la politica dello sviluppo viene concepita come parte essenziale della politica estera della CEE: è necessario attribuire significati politici alla mera cooperazione commerciale.

Le azioni⁴⁷ di cooperazione comunitaria allo sviluppo si dividono in:

1. **attività di aiuto ai PVS** attraverso azioni unilaterali configurate tramite atti autonomi comunitari basate sulle preferenze generalizzate (UNCTAD 1968, accesso preferenziale di prodotti dai Paesi della periferia (PVS) verso i Paesi del centro, ossia quelli industrializzati); assistenza tecnica e finanziaria; aiuto alimentare; comprex (compensazione dei mancati proventi da esportazione dei PVS non firmatari della Convenzione di Lomé); programmi di ricerca; aiuti d'emergenza; cooperazione finanziaria e tecnica (cofinanziamento investimenti diretti privati verso PVS attraverso *joint-venture*); coordinamento con le ONG dei PVS.

2. **Accordi con i PVS** tramite azioni comunitarie basati su accordi sui prodotti di base; accordi non preferenziali con Asia e America Latina; accordi preferenziali (Accordi di cooperazione con i Paesi del Mediterraneo e la Convenzione di Lomé).

Il **Trattato di Maastricht** (1992) dota l'UE di fondamenti giuridici per la cooperazione comunitaria allo sviluppo e ne costituzionalizza i relativi principi, contenuti e obiettivi. *“Fondamentale è anche la definizione della connessione tra l'azione comunitaria volta a dare effettività al diritto allo sviluppo e la promozione della democrazia e dei diritti umani. Il Trattato istituzionalizza così un processo in atto da tempo ed ormai giunto a maturazione, fissando un nesso indissolubile tra la politica di cooperazione e il rispetto del sistema democratico e dei diritti umani. È significativo che le Istituzioni comunitarie abbiano stabilito, pur nell'assenza di una compiuta unità politica, il principio del coordinamento tra le politiche di cooperazione tra gli Stati membri, quello della coerenza tra l'azione per lo sviluppo e le altre politiche comunitarie ed, infine, la complementarità nelle relazioni d'aiuto ai PVS tra le attività degli Stati membri e quelle della comunità... sembra delineare un unico sistema europeo di cooperazione allo sviluppo, pluralistico ma fortemente coordinato... nel contesto internazionale”*⁴⁸. È presente anche l'esplicazione di un'efficace politica estera comune, della quale la cooperazione allo sviluppo costituisce un'espressione fondamentale.

Questa viene definita **PESC** ed è estesa a tutti gli Stati membri dell'UE. È contemplata dal secondo pilastro⁴⁹ del Trattato di Maastricht⁵⁰. Con la PESC si vuole affermare l'identità europea sulla scena

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁴⁵ Cfr. Per ulteriori informazioni circa la cronologia dei Trattati stipulati dalla nascita dell'Europa unita e per scaricarne i testi integrali, sito internet http://europa.eu/abc/treaties/index_it.htm

⁴⁶ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

⁴⁷ Cfr. *Ibidem*.

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*. pp. 159

⁴⁹ Il Trattato di Maastricht è formato da tre pilastri, il primo racchiude l'*acquis* delle tre Comunità già esistenti, ossia, i Trattati CEE (Comunità Economica Europea), CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) ed EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica); mentre il terzo pilastro contempla la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, avente la sigla GAI (Giustizia ed Affari Interni). Cfr. N. Nugent, *Governo e politiche dell'Unione Europea*. Società Editrice il Mulino, Bologna, 2001.

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*.

internazionale, come recita anche l'articolo 2, titolo V, del Trattato⁵¹:

*“Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell’Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali”*⁵².

Gli obiettivi principali della PESC, come recita l'articolo 1, titolo V, del Trattato sono la difesa dei valori comuni, degli interessi e dell'indipendenza dell'Unione; il rafforzamento della sicurezza dei suoi Stati membri; il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale; la promozione della cooperazione internazionale; lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Con Maastricht, inoltre, si pone anche la **questione delle condizionalità**: *“la condizionalità politica si riferisce ai criteri che legano il volume e/o la qualità dell’aiuto a determinate performance politiche da parte del beneficiario, quali soprattutto il rispetto dei diritti umani e l’avvio di processi di transizione democratica”*⁵³.

La **Convenzione di Cotonou**⁵⁴ (2000) rinnova quella di Lomé, alla luce degli obiettivi di politica interna ed esterna che riguardano il riconoscimento dei diritti umani nella gestione dei rapporti di cooperazione allo sviluppo tra i paesi ACP e quelli UE.

Lo strumento con il quale questo principio è previsto e applicato è la su citata clausola di condizionalità dei diritti umani, comprendendo in tale espressione anche il riferimento ai principi democratici e dello stato di diritto. Con Cotonou è stato creato il meccanismo più avanzato di connessione tra sviluppo e diritti umani attraverso l'introduzione di due elementi innovativi: la distinzione tra elementi essenziali (rispetto dei diritti umani, i principi democratici e dello stato di diritto) e quelli fondamentali (il buon governo), e il collegamento tra il rispetto dei diritti umani e il dialogo politico strutturato tra le parti⁵⁵.

Però ci sono contestazioni a tale principio nei PVS sul piano culturale come l'impressione di costituire un'unica civilizzazione universale. Sono espressione di questo principio, ad esempio, le politiche di *containment* adottate nei confronti dei *rogue States*⁵⁶ implementate, soprattutto, dopo l'11 settembre. Per questo motivo ci si interroga anche sulla legittimità e titolarità delle azioni basate sul principio della condizionalità. C'è bisogno di un cauto impiego della norma, ribadendo anche un dato di fatto: la politica europea di sviluppo costituisce un valore in sé che non consente la realizzazione di interessi differenti da quelli proclamati nei Trattati istitutivi⁵⁷.

Con allargamento UE i Paesi candidati presentano forti diversità demografiche, economiche e sociali: quale formula di integrazione UE adottare?

CONTESTO ITALIANO

Esiste un modello italiano peculiare, anche se inquadrato in un contesto storico e teorico generale.

Anni '50

È la fase definita della non politica di cooperazione italiana a causa di:

- frammentazione degli interventi
- assenza di un quadro normativo e istituzionale
- indifferenza degli attori politici
- debole retaggio coloniale
- scarso impegno nelle sedi e istituzioni internazionali: l'Italia si allinea all'occidente senza prendere posizioni specifiche e ciò si riflette anche negli interventi di cooperazione.

Comunque, si inizia con l'assistenza tecnica e finanziaria alla Somalia⁵⁸.

⁵¹ Cfr. G. Laschi *L'Unione Europea: storia, istituzioni, politiche*. Carocci editore, Roma, 2001.

⁵² Il testo integrale è disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁵³ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato. pp. 165

⁵⁴ È disponibile sul sito del Parlamento europeo www.europarl.europa.eu/factsheets/6_4_6_it.htm?textMode=on una sintesi in lingua italiana della Convenzione.

Per approfondimenti e per il testo giuridico della Convenzione è possibile consultare il testo edito *on line* dalla Commissione europea *“Partnership agreement ACP-EC”* scaricabile su http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf.

⁵⁵ Cfr. F. Raspadori, *Diritti umani e cooperazione allo sviluppo nella Convenzione di Cotonou: la clausola della condizionalità quasi “perfetta”* in rivista quadrimestrale *I diritti dell'uomo - cronache e battaglie*, Anno XV, n. 2 - 2004.

⁵⁶ Si intendono gli “Stati canaglia”, espressione impiegata dall'amministrazione di Gorge W. Bush per definire quegli Stati che appoggiano e supportano cellule terroristiche e/o attività volte alla proliferazione nucleare che potrebbero minacciare la sicurezza degli Stati Uniti e della Comunità internazionale in generale. Questi sono Iraq, Iran, Syria, Corea del Nord, Afghanistan e Libia.

⁵⁷ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive*; F. Raspadori, *Diritti umani e cooperazione allo sviluppo nella Convenzione di Cotonou: la clausola della condizionalità quasi “perfetta”* già citati.

⁵⁸ Cfr. *Ibidem*.

Anni '60

Il fenomeno del volontariato internazionale cattolico e dell'obiezione di coscienza porta alla ricerca di una regolamentazione della posizione giuridica di questi giovani che contribuiscono al diffondersi tra l'opinione pubblica dei temi della pace e dello sviluppo.

Le prime organizzazioni non governative, infatti, avevano origine popolare e una ispirazione prevalentemente cattolica e missionaria, e rappresentano il volontariato «bianco» con al centro la persona umana e i processi di pace.

Alla fine degli anni '60, con i movimenti di liberazione e di lotta al neocolonialismo, nasce il volontariato «rosso» con al centro le istanze di indipendenza e di giustizia sociale dei popoli dei Sud che contribuiscono all'affermazione dei diritti umani di terza generazione, di ispirazione marxista.

Ciò, collegato alle pressioni delle imprese orientate verso i mercati internazionali, porta nel 1971 alla legge 1222 (Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo) per cui la cooperazione diventa appannaggio del Ministero degli Affari Esteri - MAE⁵⁹.

Anni '70

Inizia una fase di gestazione caratterizzata da continuità in:

- visione riduttiva della cooperazione
- basse risorse destinate all'aiuto
- gestione frammentaria e disorganica.

I fattori nuovi sono:

- il consolidamento del dibattito della società civile sui temi della cooperazione e delle relazioni Nord/Sud; la costituzione di IPALMO (Istituto per le relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina e Medio Oriente) nel 1971
- l'esigenza di una gestione più organica
- la gestione degli interventi di aiuto da parte del MAE.

Da ciò deriva la legge 38/1979 che razionalizza strutture e strategie configurate dalla legge 1222:

- superamento assistenza tecnica che amplia la cooperazione
- creazione al MAE del Dipartimento per la cooperazione
- riconduzione sotto la medesima disciplina della cooperazione tecnica e di quella finanziaria
- distinzione nella definizione tra crediti all'esportazione e tra crediti per lo sviluppo, ma non a livello operativo
- riferimenti a strumenti importanti: progettazione integrata o multisettoriale, e processi di integrazione regionale
- inserimento cooperazione non governativa nella struttura generale della cooperazione italiana: attribuzione alle ONG di ruolo di enti esecutori di progetti elaborati dal MAE
- valorizzazione servizio volontario internazionale (si apre anche alle donne) non più concepito come sostituto al servizio di leva.

Così l'aiuto ai PVS diventa il tema centrale nel sistema politico e nella società civile, e la *policy* di cooperazione entra a far parte delle dinamiche del *party government* italiano.

La cooperazione non governativa contempla una terza fase del volontariato caratterizzata dall'impegno dei movimenti «settoriali» con l'inclusione, nel concetto di sviluppo, di fattori quali la tutela dell'ambiente, la promozione della donna e la tutela dell'infanzia, il rispetto delle culture locali⁶⁰.

Anni '80

Si verifica un aumento finanziario per l'APS e una riformulazione del quadro normativo. È un paradosso, perché nei Paesi del Nord succede esattamente il contrario, date le ripercussioni delle due crisi petrolifere.

I motivi di politica interna che hanno portato ad una politicizzazione della cooperazione sono:

1. la cooperazione diventa una *issue* rilevante nel dibattito politico
2. la cooperazione ha un ruolo importante per i partiti, perché contempla il controllo dell'amministrazione pubblica, l'influenza sulla politica estera e il ritorno di immagine per l'opinione pubblica
3. i problemi per le imprese dovuti alla recessione economica: le *lobbie* commerciali italiane vedono nell'APS un strumento di sostegno e di promozione per le proprie esportazioni.

Così, nel 1985, la legge 73 istituisce il FAI (Fondo Aiuti Italiani) e si aumentano le risorse destinate ai PVS.

Poi, nel 1987 la legge 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i PVS) che ha regolato la cooperazione italiana fino al 2015.

⁵⁹ Cfr. *Ibidem*.

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*.

L'articolo 1 tratta le Finalità mentre l'articolo 2 le Attività di cooperazione.

Gli aspetti più rilevanti della legge 49 sono:

1. inclusione del benessere della persona umana nel concetto di cooperazione e di sviluppo
2. riaffermazione del legame tra cooperazione e politica estera con una sua maggiore istituzionalizzazione
3. ripartizione istituzionale tra Ministero Tesoro e MAE, con conseguente ripartizione gestionale e dei fondi
4. istituzione della DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo) per la gestione di interventi di sviluppo e del settore delle emergenze (ex FAI)
5. ripartizione delle funzioni amministrative: a livello periferico UTL (Unità Tecnica Locale) presso le sedi diplomatiche all'estero
6. disciplina della cooperazione non governativa più definita come ruolo e identità (Art.2, paragrafo 3. e.), e anche posizione per cooperanti e volontari in materia previdenziale e assicurativa (Artt. 31, 33, 34 e 35).

Gli Art.28, paragrafi 1. 2. 4. (a.-i.) – Art.29, paragrafi 1. 2. 3. 4. e Art.30 contengono l'idoneità da parte del MAE. Ciononostante, il ruolo e le funzioni delle ONG stentano ancora ad emergere e ad imporsi nel diritto positivo.

Gli interventi condotti dalle ONG possono essere:

- affidati: dopo le procedure selettive la DGCS affida alla ONG la realizzazione di un intervento con l'integrale copertura finanziaria della DGCS e già definito con i rapporti bilaterali con il paese beneficiario. ONG perde l'autonomia configurandosi come semplice soggetto esecutore.

- promossi: interventi costruiti e modellati direttamente dalle ONG con copertura parziale finanziaria DGCS. In questo caso si verifica il problema della lentezza in merito alle procedure amministrative.

In questo caso è nato ed è stato dichiarato idoneo dal MAE il maggior numero di ONG.

7. la cooperazione decentrata si tratta per coinvolgere la società civile nel Nord e nel Sud, le Autonomie locali (Regioni e Province autonome) e gli Enti locali (Regioni, Province, Comuni).

A livello costituzionale il fondamento si individua nel principio internazionalistico di solidarietà e i principi di autonomia e pluralismo. *“La promozione della persona umana e dei suoi diritti inviolabili diviene cioè un'azione solidaristica universale che supera il concetto di nazione e che viene compiuta dalle diverse articolazioni dello Stato e della comunità sociale”* (pp. 207).

La legge 49, però, ponendo la cooperazione internazionale nell'alveo della politica estera, definisce il limite d'azione degli attori istituzionali della cooperazione decentrata.

8. l'Info/EaS (Educazione allo Sviluppo) si tratta per coinvolgere la società civile nel Nord e nel Sud,

9. la pubblicazione di atti e deliberazioni, e l'istituzione di una banca dati con accesso pubblico per ottenere maggiore trasparenza.

Nonostante questi elementi che raccolgono un clima di innovazione, con la legge 49 *“appare comunque evidente l'assenza nel modello di cooperazione italiano di una definita e coerente strategia politica, essendo stato caratterizzato dalla commistione tra motivazioni umanitarie, atteggiamenti emulativi (rispetto agli altri donors) ed interessi politico-commerciali”* (pp. 176).

I problemi della cooperazione sono:

- non esiste una strategia univoca d'intervento
- la struttura gestionale è farraginosa
- la macchina amministrativa si appesantisce a causa della pervasiva presenza di attori politici in tutte le fasi decisionali (rapporto tra partiti e burocrazia)⁶¹.

Anni '90

Sono presenti segni di una involuzione della politica allo sviluppo nei primi anni '90 determinata dai seguenti fattori sistemici:

- mancanza di una politica estera univoca e in grado di assumere una propria rilevanza che si ripercuote negativamente sulla politica di cooperazione
- implementazione di politiche di *austerità* anche da parte di altri Paesi industrializzati con la crisi del *Welfare State*
- impreparazione della politica di cooperazione nei confronti dei nuovi assetti internazionali
- assenza di un organico disegno di politica interna
- commistione tra penetrazione delle imprese all'estero (SACE – Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione e SIMEST – Società italiana per le imprese miste all'estero) e la politica di cooperazione
- scarsità delle attività di *lobbying* e *advocacy*.

Le caratteristiche dei fattori strutturali sono:

- lentezza dei meccanismi amministrativi
- carenza nella capacità di programmazione e progettazione, nonché nell'attuazione delle strategie operative
- drastico ridimensionamento di alcune ONG dovuto al ridimensionamento delle risorse (politiche *austerità*) e a limiti strutturali interni.

⁶¹ Cfr. *Ibidem*.

I segni di evoluzione delle priorità della politica allo sviluppo a partire dalla metà degli anni '90 sono rappresentati dall'istituzione dell'Associazione ONG Italiane nel 2000. Tali segni sono:

- la riduzione della povertà posta come obiettivo prioritario,
- l'attuazione di numerosi interventi per il consolidamento processi di pace e per risoluzione conflitti
- il rafforzamento della coerenza politica degli interventi
- la generalizzata applicazione del *project cycle management* - PCM
- la maggiore trasparenza amministrativa
- il riavvicinamento tra cooperazione governativa e non.

Nel 1996 la **Legge 426** estende tutti i benefici della Legge 49 anche ai cittadini dell'UE.

Il 29 settembre 1999 è approvato dal Senato il disegno di legge di riforma⁶² (Politica e strumenti della cooperazione allo sviluppo) mantenendo principi e caratteri fondamentali della legge 49 che:

- promuove il concetto di sviluppo integrale della persona umana
- rafforza l'approccio partecipativo e i meccanismi di crescita endogena
- ripartisce, rigorosamente, le competenze in merito al ruolo di indirizzo politico tra MAE e Tesoro
- decide di affidare l'intera gestione ad una Agenzia
- rafforza il ruolo delle ONG
- aumenta il margine di azione per gli Enti locali.

La cooperazione non governativa italiana presenta i seguenti limiti:

- poca strutturazione causata dalla dipendenza dei finanziamenti MAE e UE
- differenti identità culturali che portano ad una frammentazione delle posizioni
- interventi isolati in singoli progetti poco sostenibili
- incapacità della funzione di *lobbying*⁶³.

Nuovo millennio*

L'esigenza di migliorare l'operatività e l'efficacia della cooperazione allo sviluppo italiana ha portato ad approvare la Legge n. 125 del 2014 entrata in vigore il 29 agosto 2014 "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" che definisce la cooperazione come "parte integrante e qualificante della politica estera". La nuova normativa da un lato ha l'obiettivo di aggiornare in modo sistematico la fotografia del sistema dopo 27 anni dall'approvazione della Legge 49/1987 sulla Cooperazione allo sviluppo, rimettendo in ordine soggetti, strumenti, modalità di intervento e principi di riferimento maturati nel frattempo nella Comunità internazionale, dall'altro quello di adeguare il sistema italiano di cooperazione allo sviluppo ai modelli prevalenti nei Paesi partner dell'Ue.

La riforma si basa su tre pilastri fondamentali:

- la creazione di un Comitato interministeriale per coordinare l'azione di tutti i Ministeri con competenze nel campo della cooperazione;
- il nuovo ruolo assunto dal Ministero degli Affari Esteri che prende la denominazione di Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI);
- la nascita dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) (1 gennaio 2016).

Con Decreto del 28 novembre 2014, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha istituito il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo. Si tratta del primo, fra gli organi previsti dalla legge di riforma della cooperazione, ad essere istituito e rappresenta lo "strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta". Il Consiglio è composto da rappresentanti delle Amministrazioni e degli enti coinvolti nelle attività di cooperazione, i rappresentanti concordemente designati dalle associazioni maggiormente rappresentative delle organizzazioni non governative ed altri rappresentanti nominati dal MAECI in ragione della loro pluriennale e riconosciuta esperienza nel settore.

Con la riforma si assicura quindi un quadro nuovo, comune e coerente che coinvolge tutti gli attori della cooperazione allo sviluppo italiana. In questa nuova ottica, ruolo centrale assume il documento triennale di programmazione e indirizzo che, per la prima volta rispetto al passato, fissa obiettivi e priorità per tutte le amministrazioni pubbliche.

Il 14 luglio 2016, ad Addis Abeba (Etiopia), in un evento a margine della Terza Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo organizzata dalle Nazioni Unite, il presidente del Consiglio, Matteo Renzi, ha presentato l'Istituzione Finanziaria Italiana per la cooperazione allo Sviluppo (DFI - Development Finance Institution).

⁶² Disegno di legge portato a termine con la Legge n. 125 del 2014 e su cui ancora si discute.

⁶³ Cfr. G. Antonelli e A. Raimondi, *Manuale di cooperazione allo sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive* già citato.

La nuova banca per lo sviluppo, prevista dalla legge 125/2014 e creata nell'ambito di Cassa Depositi e Prestiti, attenendosi ai criteri di eleggibilità e alle linee guida delle Nazioni Unite, opererà attraverso due distinte attività:

- la gestione – in coordinamento con gli altri attori istituzionali delle cooperazione italiana - delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo internazionale, con l'obiettivo di fornire finanziamenti a condizioni di favore ai settori pubblico e privato dei paesi partner
- il finanziamento diretto di progetti di sviluppo, per favorire l'imprenditoria locale e la costituzione di imprese miste, mettendo a disposizione del settore pubblico e privato finanziamenti, strumenti di risk sharing e capitale di rischio.

* **Fonte** (governo.it/approfondimento/cooperazione-italiana-allo-sviluppo-la-riforma/2955)

Un triennio speciale (2015-2017)

Si legge dalla prefazione a *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo*. Documento di programmazione triennale (2015 – 2017) del MAECI:

“...I prossimi tre anni saranno, per l'Italia e per la cooperazione internazionale, anni cruciali. Sarà necessario affrontare sfide importantissime, a livello interno e internazionale. La Comunità internazionale ha davanti nuove minacce e vecchi squilibri in un tempo pervaso da grandi inquietudini e da incerti cambiamenti. L'intera area mediterranea, l'Africa saheliana, il Corno, il Medioriente, un immenso arco di paesi che dalle coste africane dell'Atlantico giunge fino al Pakistan, vive un tempo di drammatica destabilizzazione. Alle ragioni storiche delle difficoltà di alcuni paesi, già aggravate negli anni scorsi dagli squilibri prodotti dalla crisi dell'economia mondiale e dalle conseguenze dirette dei cambiamenti climatici, si sono sommati i conflitti irrisolti in Libia e in Siria e la loro saldatura con la minaccia del sedicente stato islamico e dei movimenti jihadisti che a esso si richiamano nei paesi circostanti. Il terremoto politico in corso ha aggiunto ai tradizionali flussi migratori un nuovo movimento di esseri umani in fuga dalle aree in conflitto, una situazione che ha esercitato una pressione inedita sulle capacità del sistema internazionale e della comunità dei donatori.

La nuda geografia colloca l'Italia in prima fila, davanti a questa reazione a catena.

La situazione dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo, a noi più prossimi, ci impone dunque nuove e particolari responsabilità nell'individuazione di una politica che non affronti soltanto le questioni umanitarie legate all'emergenza, ma privilegi azioni ed iniziative a largo spettro, in grado di sollecitare e mettere in campo politiche economiche e sociali strutturali e sostenibili, capaci di divenire volano concreto di sviluppo e fattore di stabilità.

In questo senso la politica di cooperazione deve svolgere un compito preminente per assicurare condizioni di pace, stabilità e benessere nel lungo periodo. È prioritario, in questa chiave, continuare a sollecitare un interesse sempre più forte a livello europeo e una maggiore attenzione alle dinamiche di questa parte del nostro vicinato.

Il consiglio dell'Ue del dicembre 2014, grazie a un intenso lavoro della presidenza italiana, ha riaffermato la centralità e l'interrelazione tra i fenomeni migratori, i bisogni dei rifugiati e dei richiedenti asilo e le dinamiche dello sviluppo. La nuova consapevolezza del ruolo complesso e ambivalente delle migrazioni sullo sviluppo dei paesi di origine sono ora parte qualificante dell'approccio Ue e rappresentano un contributo centrale portato dal nostro paese al dibattito più generale...”