

ECHOAFRICA gennaio 1993

COOPERAZIONE: SIAMO GIUNTI AL CAPOLINEA?

di Eduardo Missoni

Presidente dell'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo

La Cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia. La legge n.49/87 superava cos' fin dalle prime battute la concezione più mercantile dei testi legislativi precedenti, che volevano la Cooperazione allo Sviluppo inquadrata piuttosto nella politica economica estera dell'Italia.

Nella prassi di questi anni però nulla sembra essere cambiato e, anzi, si potrebbe quasi dire che la Cooperazione abbia risposto primariamente a obiettivi di politica interna riproducendo in tal senso anche tutte le logiche e tutti i meccanismi perversi di spartizione che ne hanno caratterizzato l'evoluzione.

Di fatto non è nemmeno troppo azzardato ritenere che la cattiva gestione della Cooperazione abbia influenzato negativamente, piuttosto che favorirle, le relazioni economiche dell'Italia con i paesi oggetto dell'aiuto.

La politica estera rappresenta in un certo qual modo il biglietto da visita, l'immagine che un paese è capace di dare di sé all'estero. Nei confronti dei cosiddetti paesi in via di sviluppo (PVS), e senz'altro nei confronti di quelli più poveri, la cooperazione costituisce per l'Italia, il punto focale, se non esclusivo, delle relazioni bilaterali. Allo stesso modo, le relazioni multilaterali (ovvero quelle con gli Organismi Internazionali) sono legate in maniera significativa alle scelte di cooperazione.

In questo senso, le finalità della Cooperazione allo sviluppo sono dunque finalità della politica estera italiana nei confronti dei PVS.

Quando la Commissione di saggi insediata dall'allora Ministro degli esteri Colombo nel ridefinire il ruolo della Cooperazione, lo riduceva a strumento di politica estera, utilizzava per partecipare all'azione internazionale condotta dal gruppo dei paesi più industrializzati... e per tutelare alcuni dei suoi [dell'Italia n.d.R] interessi permanenti, non solo lasciava trasparire un indirizzo altamente contrastante con i già ricordati obiettivi di solidarietà tra i popoli fissati dalla Legge, ma stravolgeva l'essenza stessa dell'indirizzo legislativo.

L'utilizzazione della Cooperazione secondo le logiche di tangentopoli, non ha certamente contribuito a tutelare alcun interesse nazionale, servendo piuttosto ad alterare l'immagine dell'Italia all'estero e ad incidere drammaticamente sulla sua credibilità. Fino a poco tempo fa Ministri e sottosegretari italiani, andavano per il SUD del mondo impegnandosi, ed impegnando il Paese, con promesse che spesso sarebbe stato possibile mantenere. Promesse per giunta basate su progetti spesso poco appropriati alle realtà locali e frutto di operazioni commerciali degli stessi enti esecutori italiani che avrebbero successivamente ottenuto la commessa, anche grazie alla collaborazione di quegli stessi politici, nonché dei funzionari e dei tecnici disponibili, volontariamente o sotto indebite pressioni, ad assecondare i desideri del vertice. Secondo le rivelazioni fatte in questi giorni dal ministro Andreotti in Parlamento. Un segreto di Pulcinella a tutti noto, che è riuscito però a scaldare gli ambienti della Farnesina.

Di fronte alle più recenti vicissitudini giudiziarie che hanno riportato al centro dell'attenzione, è fin troppo evidente la necessità di riqualificare la Cooperazione allo sviluppo essa nella politica estera italiana nei confronti del PVS.

La riduzione dei fondi a disposizione, se da un lato fissa un tetto a possibili sprechi e ruberie, condiziona di fatto un pericoloso disimpegno nei confronti di un settore che oggi più che mai, riveste un ruolo significativo nel contesto delle crescenti tensioni internazionali.

D'altra parte, appare inaccettabile, promuovere soluzioni armate a situazioni storicamente determinate dallo sfruttamento economico e dalla conseguente miseria. Non si può permettere che l'invio di militari armati venga assimilato ad interventi a carattere umanitario destinando a tali operazioni in Somalia e in Mozambico - come è stato fatto dal governo nel febbraio di quest'anno ricorrendo ad un decreto legge, mai convertito in legge dal Parlamento - fondi già assegnati alla cooperazione, il cui uso in attività militari è espressamente vietato dalla legge n.49/87. Eppure la Costituzione, all'art.11 sembrerebbe recitare: "L'Italia ripudia la guerra...".

Il consistente taglio imposto alla Cooperazione nel 1993 e quello annunciato per il 1994, stando alla proposta del Governo per la Legge finanziaria attualmente in discussione al Parlamento, non solo impediranno all'Italia di far fronte alla maggior parte delle promesse fatte in sede bilaterale e internazionale, ma rischiano di impedire l'avvio di progetti già approvati e persino di annullare spesso già precaria prosecuzione di molte delle attività in corso.

A Lima in Perù, i piloni di sostegno di quella che sarebbe dovuta essere la linea della metropolitana leggera si ergono allineati, ma solo per pochi chilometri, mentre macchine e vagoni sono fermi al capolinea di partenza e sembra vi dovranno restare ancora molto a lungo (intanto il filmato dell'inaugurazione sarebbe stato girato in Italia!).

Certo le metropolitane non sono il miglior esempio di risposta ai bisogni essenziali delle popolazioni dei paesi più poveri, ma quante altre opere del genere rimarranno incomplete?

Eppure, i tagli che sono stati esercitati sui fondi destinati alla Cooperazione, confidando in un certo disinteresse, se non in una aperta approvazione dell'opinione pubblica, stanca di ruberie sulla pelle dei più deboli, non sono passati inosservati. Esiste un vasto settore della popolazione italiana che non sembra disposta ad abbandonare i valori della solidarietà e della giustizia. Seppure convinti della necessità di un profondo rinnovamento della Cooperazione, molti ancora credono che non si possa rinunciare alla costruzione di relazioni internazionali basate su principi di vera reciprocità e tese al superamento degli squilibri.

Al richiamo della Associazione degli Operatori della Cooperazione allo Sviluppo per una partecipazione al dibattito sulla legge finanziaria in tema di Cooperazione, hanno risposto in molti, anche esterni al mondo della cooperazione formale, partecipando ad un primo incontro tenutosi a Roma l'8 di ottobre scorso. In quell'occasione sono state gettate le premesse per la creazione di un meccanismo permanente tipo "Consulta nazionale" attraverso il quale i cittadini potranno esprimersi e indirizzare il Parlamento nelle scelte concernenti la Cooperazione allo sviluppo, a partire dalla definizione del bilancio annuale per l'APS.

Non è emersa anche la convinzione che la riqualificazione della Cooperazione italiana allo sviluppo non può comunque realizzarsi in assenza di un rinnovato sforzo economico.

Se per quest'anno, il grave momento che attraversa il Paese anche sotto il profilo economico, non permette di chiedere più fondi per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, oggi ridotto allo 0,2% del nostro Prodotto Interno Lordo (PIL), esso andrebbe comunque risospinto verso quote più significative,

anche per tener fede all'impegno preso in sede internazionale e ratificato dal Parlamento italiano fin dal 1982, di destinare all'APS almeno lo 0,7% PIL.

Purtuttavia, il rilancio della politica estera dell'Italia verso i PVS e quindi della politica di cooperazione, dovrà essere principalmente qualitativo, sia in termini di redistribuzione geografica, con maggiore attenzione alle popolazioni che versano nelle situazioni peggiori, sia in termini di strategie di sviluppo. Ove si volesse però continuare ad indirizzare queste ultime alla variazione positiva degli indicatori macroeconomici dei PVS, antepoendo i benefici per l'economia a quelli per la popolazione, non si farebbe altro che continuare a percorrere la vecchia strada delle politiche antisociali di aggiustamento strutturale, che non hanno fatto che accentuare il divario tra ricchi e poveri e gli squilibri alla base delle crescenti tensioni a livello internazionale.

Allo stato attuale delle cose, l'intervento più urgente non è certamente di tipo legislativo. Anzi, una manomissione del testo di legge che non risponda ad un'attenta analisi e ad un approfondito dibattito sull'esperienza degli anni passati, rischierebbe di provocare guai maggiori. Anche in questo senso, il decreto legge varato dall'attuale Ministro degli Affari esteri Beniamino Andreatta, nel mese di settembre - che tende tra l'altro a trasferire a organismi esterni funzioni istituzionali dello stesso Ministero degli Esteri - appare come un gesto velleitario e fuori luogo. Ancor più criticabile quando per convincere il Parlamento, giustamente perplesso, a sottoscrivere il suo decreto, il Ministro Andreatta non ha esitato a ricorrere ad un aperto ricatto. Al punto in cui siamo la mancata conversione del decreto avrebbe effetti distruttivi [per l'UTC e quindi] per la cooperazione nel suo complesso. Mi auguro che il Parlamento non voglia assumersi questa responsabilità e ha intimato il Ministro al Senato della Repubblica.

In termini politici il primo atto dovrebbe essere un segnale di rispetto e di trasparenza nei confronti dei PVS con cui l'Italia ha fino ad oggi mantenuto relazioni di cooperazione. Nei confronti di questi paesi il Governo italiano dovrebbe chiarire la situazione della cooperazione e delle sue disponibilità finanziarie, indicando su basi certe le possibilità di mantenere aperto un dialogo in tema di cooperazione allo sviluppo o, viceversa la necessità di sospendere ogni iniziativa. Un simile gesto sarebbe senz'altro compreso nella sua drammaticità e l'Italia ne potrebbe trarre vantaggio per iniziare a ricostruire la sua credibilità.

All'interno si dovrebbe invece procedere senza indugio ad un processo di revisione organizzativa e procedurale che assicuri una chiara divisione di ruoli e quindi ambiti decisionali tra politici, diplomatici e tecnici, tutti peraltro indispensabili.

Ma l'aspetto centrale della riqualificazione della Cooperazione italiana va ricercato nel recupero degli obiettivi e dei contenuti.

Per quanto concerne i primi, seppure ampiamente traditi dall'esperienza di questi anni, essi sono fin troppo chiaramente stabiliti dalla legge n.49/87, laddove li individua. Sono: il soddisfacimento dei bisogni primari ... autosufficienza alimentare ... valorizzazione delle risorse umane ... conservazione del patrimonio ambientale ... attuazione e consolidamento dei processi di sviluppo endogeno ... crescita economica, sociale e culturale ... miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ... promozione della donna.

Nel rispetto di tali obiettivi, una vera politica di solidarietà, per il superamento degli squilibri, non può che privilegiare, nei paesi e nella realtà in cui interviene, le comunità ed i gruppi di popolazione più emarginati ed a maggior rischio. Promuovendo risposte intersettoriali ed interistituzionali alle problematiche locali, a partire dai bisogni essenziali (principalmente educazione, salute, reddito, integrazione sociale) e sostenendo in quelle stesse realtà i processi istituzionali che possano garantire la continuità di tale sviluppo.

