

Cooperazione è politica estera

di Eduardo Missoni

Presidente dell'Associazione degli Operatori di Cooperazione allo Sviluppo

L'intervento dei magistrati e l'eco che la stampa ne ha dato, hanno attribuito nuova attualità al dibattito intorno alla Cooperazione allo Sviluppo e ad alla sua collocazione politica.

Come è noto la Legge n.49/87 stabilisce senza equivoci che la cooperazione "è parte integrante della politica estera" del nostro paese ed appare rilevante segnalare come tale espressione abbia rappresentato una significativa evoluzione rispetto ai concetti vigenti nei testi legislativi precedenti, che inserivano piuttosto la cooperazione nel contesto delle relazioni economiche e commerciali, purtuttavia affidandone da sempre la gestione al Ministero degli Affari Esteri e non, ad esempio, a quello per il Commercio Estero.

Pur essendo possibile definire una politica di cooperazione, questa è difficilmente differenziabile, nel contesto delle relazioni con i PVS, con la stessa politica estera. In altre parole la cooperazione rappresenta la politica estera del nostro paese con i paesi del Sud del mondo. Molte delle nostre rappresentanze diplomatiche in quei paesi non avrebbero probabilmente ragione di esistere in assenza della cooperazione allo sviluppo. Purtuttavia, tale ruolo della cooperazione non è stato fin qui riconosciuto e nella prassi essa si è progressivamente trasformata nel veicolo di interessi privati e clientelari a danno, per giunta, delle stesse relazioni commerciali italiane.

Quando nel cercare di ridefinire il ruolo della Cooperazione la si identifica quale "strumento di politica estera", da utilizzare "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 si lascia trasparire un indirizzo altamente contrastante con "gli obiettivi di solidarietà tra i popoli" che la L.n.49/87 pone alla base delle finalità della Cooperazione dell'Italia con i PVS, ma si fa evidentemente un notevole balzo all'indietro.

Se la cooperazione allo sviluppo non ha funzionato, non dobbiamo cercarne le cause nella sua collocazione all'interno del Ministero degli affari esteri, esse vanno piuttosto ricercate nell'incapacità dei Ministri che vi si sono succeduti con frequenza crescente (4 ministri nell'ultimo anno), di formulare chiaramente le linee della nostra politica estera verso i paesi in via di sviluppo e nel mancato rispetto dei ruoli specifici, politico, negoziale, tecnico e amministrativo, ognuno con proprie responsabilità, dei diversi attori coinvolti nella sua attuazione. Né appare saggio preoccuparsi di salvare la cooperazione, magari estraendola dal burocratico e vellutato contesto del Ministero degli affari esteri, quando è tutta la nostra politica estera (e l'organizzazione del relativo apparato di gestione) che andrebbe rivista e resa più efficiente, con la cooperazione allo sviluppo quale suo fattore qualificante delle relazioni con il Sud del mondo. In tal senso gli obiettivi fissati nel 1987 dal Legislatore, incentrati sulla "solidarietà tra i popoli" e "la piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" restano del tutto validi e vanno riaffermati. La loro coincidenza con la strategia per lo "sviluppo umano" lanciata nel 1990 dalle Nazioni Unite, non fa che evidenziarne l'attualità anche nel contesto del dibattito internazionale.

Dall'analisi della ultima legge di bilancio (finanziaria) e del più recente documento di programmazione della politica di cooperazione, appare invece chiaro che l'attuale orientamento va esattamente nella direzione opposta. Infatti non solo i fondi assegnati all'aiuto pubblico allo sviluppo sono stati fortemente ridimensionati, ma nel farlo si è intervenuti più pesantemente sul capitolo dei doni, ridotti dell'80%, mentre per quello relativo ai crediti "di aiuto", fin qui strumento privilegiato della realizzazione delle grandi infrastrutture e della fornitura di tecnologie poco

appropriate, di aiuti legati all'acquisto sul mercato italiano, di procedure poco trasparenti di assegnazione degli appalti e dell'indebitamento dei PVS, il taglio è stato solo del 25%.

Un recupero non può peraltro limitarsi agli aspetti quantitativi dell'aiuto pubblico allo sviluppo, oggi ridotto allo 0,2% del nostro Prodotto Interno Lordo e che per tener fede ad impegni presi in sede internazionale andrebbe comunque risospinto verso quote più significative. Il rilancio della nostra politica estera verso i PVS e quindi della nostra 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.

Una vera politica di solidarietà, per il superamento degli squilibri, non può che dirigersi alla promozione di uno sviluppo integrato, partecipativo e attento ai bisogni essenziali delle popolazioni (principalmente educazione, salute, reddito, integrazione sociale), privilegiando le comunità più emarginate e sostenendo nelle realtà in cui si interviene i processi istituzionali che possano garantire la continuità di tale sviluppo.

Allo stato attuale delle cose, un simile indirizzo necessita però di un profondo processo di trasformazione culturale che dovrà coinvolgere tutta la cooperazione, ivi inclusa la componente "non governativa". Non si potrà altresì prescindere da una effettiva revisione del quadro organizzativo, logistico e procedurale, molto prima che di quello legislativo, nel quale attualmente ci si muove. Né è possibile immaginare che lo sforzo necessario ad una tale trasformazione possa compiersi nell'attuale stato di paralisi della Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo, sovraccarica di impegni pregressi, ma apparentemente proiettata verso un totale disimpegno, piuttosto che verso una responsabile e coraggiosa assunzione di responsabilità. Specchio della società italiana, tra crisi e rivoluzione, anche la nostra politica per lo sviluppo richiede un nuovo modo di pensare, onesto e trasparente, professionalità, definita con il trinomio: conoscenza, competenza e motivazione.