

TRA SVILUPPO E POVERTÀ

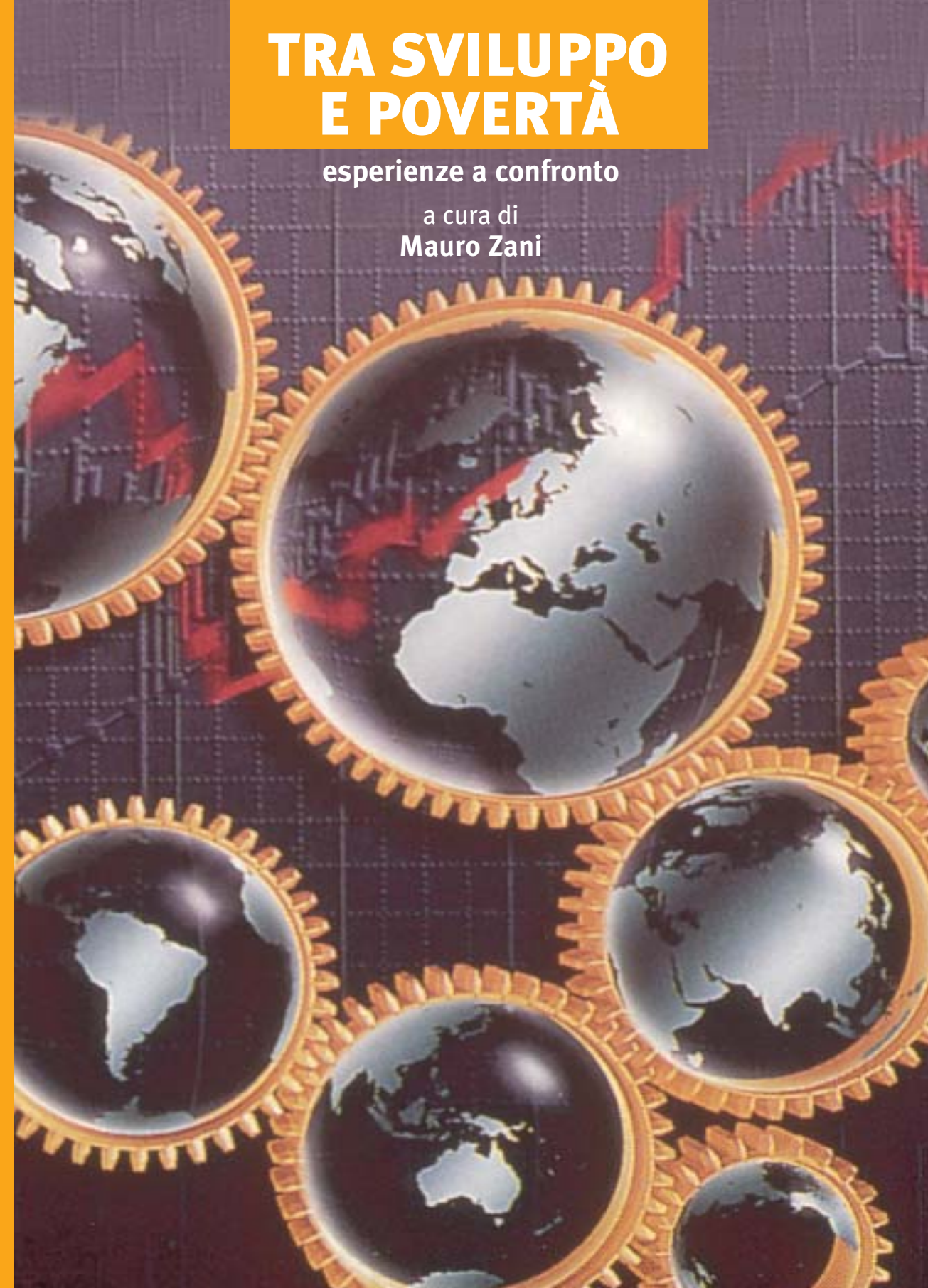
esperienze a confronto

a cura di
Mauro Zani

**TRA SVILUPPO
E POVERTÀ**



Gruppo Socialista al
Parlamento Europeo
Delegazione Italiana
www.delegazionepse.it



TRA SVILUPPO E POVERTÀ

esperienze a confronto



PRESENTAZIONE

Le politiche per lo sviluppo rappresentano una delle possibili risposte ai problemi che affliggono il mondo nel quale viviamo. Povertà, sotto-sviluppo, soprattutto, ma anche violazioni dei diritti umani, degrado ambientale e terrorismo sono solo alcuni dei fenomeni cui si tenta di porre rimedio attraverso quell'insieme di politiche e strumenti che rientrano sotto questa etichetta. Si tratta, quindi, di temi che travalicano i confini di quei paesi verso i quali tali politiche sono indirizzate e che toccano direttamente gli interessi e le coscienze dei paesi "occidentali".

Questa pubblicazione, resa possibile grazie alle risorse messe a disposizione dal Gruppo Socialista del Parlamento Europeo, si propone di fornire un apporto alla discussione e alla comprensione di una realtà, quella delle politiche per lo sviluppo appunto, che troppo spesso viene relegata ad un ruolo marginale nel dibattito istituzionale e pubblico. Al di là della risonanza mediatica che accompagna i grandi appuntamenti e le iniziative internazionali come quelle dell'anno appena trascorso, non sono molte le occasioni di allargare i confini della discussione oltre la ristretta cerchia di operatori, studiosi e rappresentanti del mondo politico che, grazie al ruolo che ricoprono, devono confrontarsi quotidianamente con queste problematiche.

Il primo obiettivo è quindi quello di dare, per quanto possibile, un contributo in questa direzione. A ciò è dedicata la prima parte di questo volume. Questi interventi, da diversi punti di vista, si propongono di mettere in luce elementi di dibattito e di avanzare spunti di riflessione in merito alle politiche per lo sviluppo e al tema della solidarietà internazionale. Il secondo obiettivo è quello di offrire uno strumento di informazione alla cittadinanza sul "mondo della cooperazione internazionale" nella nostra regione. L'Emilia Romagna in questo ambito costituisce, per molti aspetti, una felice eccezione. Nel nostro territorio, ad un intenso dibattito intellettuale che coinvolge diverse realtà istituzionali ed accademiche si affiancano numerose e importanti realtà della società civile organizzata che sono ormai consolidate ed apprezzate in molte regioni del pianeta per i programmi e l'impegno che mettono sul campo nell'ambito della cooperazione internazionale. Queste idee, risorse e competenze rappresentano una ricchezza del territorio regionale che deve essere valorizzata. A questo scopo si sono voluti raccogliere i contributi di diversi soggetti che in Emilia Romagna sono, a vario titolo, direttamente coinvolti nella cooperazione internazionale e si è voluto offrire uno spazio per potere descrivere quali sono gli obiettivi, le esperienze, i risultati che ne caratterizzano le attività.

Un forte ringraziamento, infine, a quanti hanno reso questa pubblicazione possibile con i loro interventi e contributi.

LA VIA EUROPEA

Mauro Zani*

In genere le riflessioni sulla cooperazione allo sviluppo sono fortemente influenzate dalla particolare prospettiva con la quale s'interpreta il fenomeno della 'globalizzazione'. Chi ritiene si tratti un processo intrinsecamente benefico e irreversibile sarà portato a credere che, almeno nel medio-lungo periodo, i problemi dello sviluppo si riducano a questioni marginali, se non irrilevanti. Per costoro si tratterebbe solo di spianare, anche a prezzo di qualche sofferenza sociale, gli ostacoli al pieno dispiegamento del potenziale di crescita che la globalizzazione porta con sé. Tutto il resto è perdita di tempo o spreco di risorse. Insomma un falso problema. Chi al contrario, guarda alla globalizzazione come ad una politica con la quale si perpetua su scala planetaria un sistema di sfruttamento dei più poveri da parte dei più ricchi, sarà portato a pensare che l'unico modo per cambiare lo stato delle cose è intervenire sulla struttura stessa delle relazioni globali. Anche in questo caso l'impegno nella cooperazione, seppur commendevole, non può che incidere in modo insufficiente sulle cause "strutturali" del sottosviluppo.

Vi è una posizione diversa. Quella di chi, come chi scrive, guarda ai nuovi fenomeni di interdipendenza come al risultato di una crescita del mondo attuale che già influisce profondamente sull'insieme delle relazioni internazionali come sulla vita di ognuno, i cui esiti, tuttavia, non sono scritti su nessuna tavola. La globalizzazione non è dunque una politica, ma un processo in atto generato dalle dinamiche dello sviluppo mondiale nel quale convivono tanto nuove opportunità quanto nuovi pericoli. Va da sé che diverse e anche opposte politiche possono incidere, nel bene e nel male, in un tale processo. Come di fatto avviene.

I dati a disposizione confermano una visione non unilaterale. È certamente vero che a partire dalla metà degli anni '80 vi è stato un processo di crescita economica continua. Nel 2004 la Banca Mondiale ha stimato che i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo sono cresciuti in media rispettivamente del 4% e del 6%. Sempre secondo la Banca Mondiale la proporzione delle persone che vivono sotto la soglia della povertà estrema (meno di 1 dollaro al giorno) è diminuita del 7% rispetto al decennio scorso, dal 28% al 21%. È aumentato inoltre dell'8% il numero di persone che può accedere ad acqua potabile e del 15% la porzione di popolazione con accesso a servizi sanitari di base¹.

Non si può dimenticare, tuttavia, l'altra faccia della medaglia. Sempre secondo i dati della Banca Mondiale, circa 800 milioni di persone soffrono di malnutrizione e più di un miliardo di persone continuano a

¹World Bank, World Development Indicators - 2004, Washington DC.

vivere con meno di 1 dollaro al giorno. Non solo. La mera statistica nasconde le grandi differenze esistenti in termini di sviluppo umano tra diverse aree del pianeta. Valutando i progressi compiuti nelle diverse regioni del globo appare immediatamente evidente che a fronte di un gruppo di paesi che hanno effettivamente beneficiato di un processo di sviluppo consistente, un numero crescente di paesi rimane escluso dai benefici dello sviluppo. Infatti i dati globali sulla riduzione della povertà sono, in larga parte, influenzati dagli enormi progressi compiuti durante lo scorso decennio da parte di due paesi, Cina e India, nei quali vivono ben 2.3 miliardi persone, quasi metà della popolazione mondiale. In altre parti del globo, invece, sono sempre più le persone che vedono le proprie condizioni di vita peggiorare. Secondo uno studio dell'agenzia dell'ONU per lo Sviluppo (UNDP), in 46 paesi le persone sono più povere oggi che nel 1990. In 25 paesi le persone sono più affamate rispetto al decennio scorso. Nell'Africa Sub-Sahariana, in contrasto con i progressi dei paesi dell'Asia meridionale e orientale, tra il 1990 e il 2001 coloro che vivono con meno di 1 dollaro al giorno sono passati da 227 milioni a 313 milioni e il tasso di povertà è passato dal 45% al 46% della popolazione. In 33 paesi di questa regione il PIL pro-capite ammonta a 270 dollari all'anno, appena 71 centesimi al giorno².

In un tale contesto, il dato più illuminante riguarda la distribuzione del reddito a livello globale. Se nel periodo 1960-1980 il rapporto tra il reddito del 20% della popolazione più ricca e quella più povera era di 30 a 1, nel periodo 1980-2000 è raddoppiato: 60 a 1. Una realtà eloquente che ben illustra l'inefficacia, in termini di convergenza economica globale, delle ricette neoliberiste (politiche di contrazione monetaria, tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni, liberalizzazioni commerciali e del capitale finanziario) sulle quali Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno costruito le proprie strategie di sviluppo nello scorso lustro. È evidente, quindi, che esiste un nesso di causalità tra l'aumento delle disparità tra nord e sud del mondo e l'imposizione di politiche che si sono fondate sui paradigmi del cosiddetto "consenso di Washington".

Il fondamentalismo di mercato innestato sui processi di globalizzazione ha clamorosamente fallito. Le ricette neoliberiste per i paesi in via di sviluppo (PVS) si sono generalmente rivelate quanto di più malsano e ingannevole si potesse immaginare. Nei fatti chi ha, volente o nolente, applicato meccanicamente quelle ricette ha generato ulteriore povertà, conflitti e violenza. Chi invece se ne è discostato è riuscito a progredire, seppur faticosamente, tanto in campo economico che sociale. Gli ultimi dati disponibili, indicano che questa tendenza si è ulteriormente accentuata negli ultimi cinque anni. Sta aumentando il divario con i paesi sviluppati. Se nel 1990 il cittadino americano medio era 38 volte più ricco del cittadino medio della Tanzania, oggi lo è 61

² UN Millennium Project (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York.

volte di più. In termini globali, il 16% della popolazione mondiale detiene l'80% del reddito mentre l'84% della popolazione solo il 20%. Un ulteriore peggioramento rispetto al periodo 1980-2000.³

Se questo è il quadro, è evidente allora che c'è un ruolo che la politica può giocare. Recentemente mi è capitato di dire che la povertà del mondo ci entra in casa. Non si tratta di una frase fatta. Di demagogia a buon mercato. Certo c'è chi lo pensa. Ma non è così. Troppa è la distanza tra i ricchi e i poveri del mondo. Nonostante i passi avanti compiuti il divario resta talmente stridente che la questione della povertà, nell'epoca della globalizzazione, assume una dimensione immediatamente politica e di governo anche nei contesti locali dei paesi ricchi. Per questo c'è una responsabilità che va assunta, in primo luogo dai partiti e dalle istituzioni. E poi, naturalmente c'è un ruolo molto importante e crescente che possono assumere tutti coloro che nell'ambito della società civile sono consapevoli del carattere potenzialmente dirompente della questione della povertà. Ma la responsabilità politica resta. Va esercitata pienamente. Non va esorcizzata pensando che vi sia sempre qualcosa o qualcuno che è più importante. Occuparsi dei poveri significa ormai (la globalizzazione appunto!) occuparci di noi stessi. E dei nostri figli.

Da questo punto di vista il *mantra* della guerra al terrorismo ha assunto negli ultimi anni un carattere depistante ponendo in secondo piano il rapporto, certo non automatico ma pur esistente, tra la grande vergogna di un'intollerabile povertà e la sicurezza globale.

Non si tratta di avanzare istanze puramente moralistiche. Ma, semplicemente, di riconoscere che l'impatto di una povertà (così lontana e così vicina) sulla coesione sociale delle nostre comunità sviluppate è destinato a crescere in modo esponenziale. Anche di fronte alla estrema pericolosità di un nuovo terrorismo globale, che si aggiunge al senso di precarietà diffuso nelle società più avanzate, mi sembra semplicemente utile comprendere che il nostro destino è, da tempo, collegato a quello di ciascun altro nel mondo di questo nuovo millennio. Tale è poi il vero effetto della cosiddetta globalizzazione. Per questo quando indichiamo la lotta alla povertà come un obiettivo politico non assumiamo un'ottica semplicemente ideologica, se non altro perché non parliamo d'altro rispetto al nostro benessere e alla nostra sicurezza.

Naturalmente va ripetuto che il terrorismo non origina dalla povertà trattandosi di una *libera* scelta eminentemente politica e non di una fenomenologia sociale. Su di un altro piano, parimenti, atteggiamenti illegali o violenti o, in varia foggia, criminali non possono mai essere giustificati invocando una condizione sociale di povertà e emarginazione. Ma la povertà è sempre una cattiva consigliera. Come lo sono la fame e la disperazione, l'assenza di futuro per intere generazioni confinate nell'*enclaves* del sottosviluppo cronico. Tutto questo,

³ UNDP, *Human Development Report 2005*, New York.

inevitabilmente, aiuta, per un verso, il terrorismo globale di stampo fondamentalista in molte aree del mondo e, per l'altro, può innescare comportamenti in vario modo destinati ad erodere una coesione sociale raggiunta a prezzo di grandi sacrifici nelle società sviluppate. Le fratture sociali, non di rado a base etnica, illuminate nelle notti dei fuochi in tutte le principali città della Francia devono pure indurre ad una riflessione.

GLI OBIETTIVI DEL MILLENNIO

Nel quadro di queste dinamiche sociali e politiche ci si deve allora chiedere quale sia l'orizzonte verso il quale tendere per tenere in campo una strategia efficace di lotta alla povertà e al sottosviluppo. Per troppo tempo le azioni di cooperazione allo sviluppo hanno sofferto della mancanza di una cornice unitaria per la formulazione di obiettivi concreti e condivisi di intervento. Adesso, se non altro, questa cornice esiste. Quando nel settembre del 2000, 189 capi di stato e di governo adottarono solennemente la Dichiarazione del Millennio, per la prima volta, i rappresentanti dei cittadini del nord e del sud del mondo riuscirono ad accordarsi su di un progetto globale per rispondere al tangibile senso di urgenza di liberare i nostri simili, uomini, donne e bambini, dalla abietta e disumanizzante condizione della povertà estrema, alla quale sono attualmente soggetti oltre un miliardo di esseri umani. Al cuore della dichiarazione ci sono la lotta alla povertà, i diritti umani, la pace, l'uguaglianza tra uomini e donne, l'ambiente e le pressanti priorità dei paesi meno sviluppati. Gli 8 Obiettivi del Millennio, da raggiungere entro il 2015, sono stati estrapolati dalla dichiarazione al fine di evitare che ancora una volta essa si esaurisse in una vuota perorazione. È opportuno ricordarne alcuni: dimezzare la percentuale di popolazione che vive con meno di 1 dollaro al giorno, assicurare a tutti l'accesso all'educazione primaria, ridurre di due terzi la mortalità infantile e materna, invertire la diffusione dell'HIV/AIDS, il flagello della malaria e di altre malattie che uccidono solo in condizioni di estrema povertà e assicurare uno sviluppo sostenibile nella tutela dell'ambiente naturale. La dichiarazione riconosce, inoltre, che gli obiettivi possono essere raggiunti solo con una partnership globale fondata su un impegno reciproco: un "patto a livello planetario", fra paesi ricchi e paesi poveri. Con l'impegno dei primi ad aumentare i propri sforzi in particolare in materia di aiuti allo sviluppo, riduzione del debito estero e commercio internazionale e tramite la garanzia da parte dei secondi di includere gli obiettivi del millennio nella propria agenda politica. In definitiva, con la Dichiarazione del Millennio, per la prima volta si è stabilito un quadro condiviso a livello globale per la lotta contro la povertà, facendo avanzare un'idea di sviluppo che pone al centro la persona umana. È evidente che le necessità dello sviluppo non si esauriscono con il

raggiungimento degli obiettivi del millennio. Oggi, però, disponiamo di una bussola, di un punto di riferimento non solo per indirizzare la nostra azione ma anche per quantificare concretamente i risultati raggiunti.

LO STATO DI FATTO

In questo nuovo contesto va, a maggior ragione, confutata puntualmente l'opinione dei sostenitori di una cooperazione allo sviluppo comunque destinata a non produrre risultati di sorta o che, addirittura, rischia di perpetuare le condizioni che sono alla base del sottosviluppo. Per costoro vale la facile e popolare banalizzazione riassunta fino alla noia da politici pigri e accomodanti secondo cui bisogna fornire la canna da pesca e non il pesce. Grazie. Lo sapevamo già. Ma con ciò si è detto tutto e niente. Una tesi pilatesca, una frase ad effetto e nulla più. Proviamo a essere meno pigri e chiediamoci anzitutto cosa hanno fatto i paesi sviluppati per mantenere i propri impegni in materia di aiuti allo sviluppo, riduzione del debito e commercio internazionale. È noto che sin dal 1970 la comunità internazionale dei donatori all'Assemblea Generale dell'ONU si era impegnata a devolvere lo 0.7% del reddito nazionale lordo (RNL) in aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

Ebbene, nel 2001 collettivamente i paesi industrializzati devolvevano lo 0.22% del reddito nazionale lordo in aiuto allo sviluppo. Nel 2003, successivamente alla Conferenza di Monterrey sul finanziamento allo sviluppo tale livello è aumentato raggiungendo lo 0.25%. Per inciso, dai dati disaggregati forniti dall'ufficio statistico dell'ONU ci si rende conto che nel 2004 all'ultimo posto tra i paesi donatori si situava l'Italia con un livello di APS pari all'1.5% del proprio RNL, seguita immediatamente dagli Stati Uniti con l'1.6%. Questa situazione illustra, purtroppo, la concezione che i paesi industrializzati hanno di "impegno reciproco" e smentisce i fornitori di canne da pesca che, nelle more, non forniscono neppure il pesce. Se poi s'inseriscono questi dati in una prospettiva temporale più ampia, ci si rende conto che i livelli di assistenza si trovano al punto più basso di una parabola in corso da trent'anni. Se agli inizi degli anni '90 la quota di APS si era stabilizzata attorno allo 0.3-0.35%, nel corso di un decennio il flusso di aiuti si è ridotto di un terzo arrivando ai livelli attuali. Ma non è tutto. È utile considerare anche alcuni parametri per valutare la qualità dell'aiuto allo sviluppo. Secondo il Rapporto 2004 del Segretario Generale dell'ONU sull'implementazione della Dichiarazione del Millennio, solo il 15% del totale degli aiuti viene indirizzato verso i paesi meno avanzati (PMA). Solo il 30% dell'aiuto internazionale giunge effettivamente sul campo per progetti finalizzati a combattere la povertà, la fame e le malattie. Sul totale dell'aiuto, solamente il 43% è destinato al raggiungimento degli obiettivi del millennio. Se si

considera solo l'aiuto allo sviluppo di origine bilaterale la percentuale scende al 24%.

Quale sia la scala di priorità dei paesi industrializzati lo ha evidenziato l'ex Presidente della Banca Mondiale James Wolfensohn nel corso di una sessione straordinaria della Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo nel 2005. Nel 2004 complessivamente i paesi donatori si erano impegnati a sborsare un ammontare di risorse in aiuto allo sviluppo pari a 68 miliardi di dollari. Nello stesso anno le spese militari e di difesa globali avevano raggiunto i 900 miliardi di dollari, 700 nei paesi industrializzati e 200 nei paesi in via di sviluppo. Solo gli Stati Uniti hanno destinato 450 miliardi di dollari a questo settore. E ancora, a fronte della promessa da parte dei paesi ricchi di una maggiore apertura dei propri mercati, in particolare di quelli relativi ai prodotti agricoli, si stima che nel 2004 siano stati spesi tra i 300 e i 350 miliardi di dollari in sussidi e misure protezionistiche all'agricoltura. Si potrebbe completare il quadro ricordando che secondo l'americano Jeffrey Sachs (Direttore del Progetto del Millennio dell'ONU) basterebbe aumentare di soli 48 miliardi di dollari l'aiuto allo sviluppo nel 2006 per ritornare lungo un percorso che permetterebbe di raggiungere gli obiettivi del millennio. Stiamo parlando di appena il 5% delle spese militari globali.

Nonostante quest'evidenza, dal Vertice Mondiale dell'ONU sullo stato di attuazione degli obiettivi del millennio del settembre 2005, si è avvertito che difficilmente ci si può aspettare un cambio di marcia nel breve periodo. Non solo non è stato possibile inserire nel documento finale alcun riferimento critico sul ritardo nell'attuazione delle strategie per il raggiungimento degli obiettivi del millennio, ma gli Stati non hanno voluto neanche definire un calendario preciso per l'aumento del volume di aiuto pubblico allo sviluppo che pur si sono impegnati a realizzare.

Anche per quanto riguarda il commercio internazionale i risultati raggiunti fino ad ora sono ben al di sotto delle aspettative. Occorre ricordare che nel novembre del 2001 erano iniziati i negoziati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), la cosiddetta Agenda di Sviluppo di Doha, per una ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale che avesse al proprio centro l'obiettivo di "promuovere lo sviluppo economico e alleviare la povertà [...] riconoscendo a tutti i popoli il bisogno di usufruire delle opportunità e dei benefici generati dal sistema commerciale multilaterale"⁴. Ebbene, dopo il disastro di Seattle e il fallimento di Cancun nel 2003, e dopo le pur tenui speranze riposte nella conferenza ministeriale di Hong Kong del dicembre 2005, possiamo affermare che sono stati compiuti solo timidi e incerti passi e che l'obiettivo sancito dalla Dichiarazione di Doha di dare vita ad un sistema di governance del commercio internazionale più equilibrato, per rispondere alle attese

⁴ WTO, Ministerial Declaration - Fourth Session, Doha, 9 - 14 November 2001.

dei paesi in via di sviluppo e di quelli meno avanzati, è stato in larga parte disatteso. L'accordo intermedio raggiunto a Hong Kong è lontano dallo spirito del ciclo di Doha. Anche volendo condividere l'opinione (per dovere d'ufficio necessariamente ottimistica) del Segretario Generale dell'OMC Pascal Lamy secondo cui è stato raggiunto il 55-60% dei risultati auspicati, siamo di fronte ad un progresso minimo ai fini di mettere le regole del commercio internazionale al servizio dello sviluppo.

Infine, il debito. Qualcuno ricorda l'enfasi con la quale i media accolsero la dichiarazione adottata dai capi di governo del G8 a Gleaneagles nel luglio 2005, con la quale i paesi più ricchi si erano impegnati a cancellare il debito dei paesi più poveri del mondo? Ancora una volta, però, è facile dimostrare che la cancellazione del debito multilaterale (non quello bilaterale) di diciotto paesi poveri, non corrisponde nei contenuti, alla retorica delle dichiarazioni ufficiali. Basandosi sul metodo dollaro-per-dollaro, è previsto che ad ogni dollaro di debito cancellato corrisponda un dollaro di diminuzione del flusso di aiuti. Non è poi gran cosa. Non lo è, anche perché si tratta di un debito che non sarebbe mai stato pagato per la semplice ragione che i diciotto paesi in questione non possono farlo in nessun modo. Dunque anche in questo campo c'è ancora molto da fare in attesa di un eventuale sblocco del negoziato commerciale rinviato a Ginevra dopo lo stallo di Hong Kong.

INTERPRETARE IL SOTTOSVILUPPO

A questo punto non basta proclamare degli obiettivi. Occorre perseguirli con politiche appropriate. Più appropriate e coerenti rispetto al passato. Anche a questo scopo non è forse inutile mettere in guardia da una semplificazione ancora in voga a proposito del rapporto tra sviluppo e sottosviluppo.

Mi riferisco ad un dibattito politico ancora troppo spesso appiattito su di una visione rigidamente dicotomica della relazione tra aree sviluppate e aree in via di sviluppo. Secondo questa visione, da un lato vi sarebbero i paesi industrializzati riportati in modo indifferenziato e sommario sotto la definizione di Occidente, con interessi convergenti e strategie perseguite in modo unitario e coerente ai danni dei PVS. Dall'altro si pensa ai PVS come ad un gruppo omogeneo con problemi e caratteristiche del tutto simili. Si tratta di un modello interpretativo di comodo, che non coglie l'articolazione crescente degli interessi e delle diversità che caratterizzano i protagonismi in atto nel mondo attuale. Assistiamo ad una rapida evoluzione entro la quale non ha più molto senso parlare di un unico sottosviluppo. È necessario considerare appieno il ruolo che stanno vieppiù assumendo potenze economiche emergenti come il Brasile o per altro verso lo stesso Sud Africa. È un'evoluzione che sta cambiando il panorama del

sottosviluppo rendendolo più eterogeneo e stratificato.

Ai fini di una piena comprensione della complessità dei problemi è necessario tener conto di una pluralità di facce del sottosviluppo. Chiunque abbia avuto occasione, anche solo indirettamente, di imbattersi nel dibattito sulla liberalizzazione degli scambi commerciali degli ultimi anni, avrà certamente notato come gli interessi, le strategie e conseguentemente le posizioni negoziali dei diversi paesi in via di sviluppo differiscano in modo sostanziale. Brasile e Uganda non perseguono gli stessi obiettivi quando negoziano in sede di OMC. Non necessitano di programmi di intervento simili da parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale e hanno priorità politiche e sociali interne alquanto diverse. È necessario, quindi, superare una visione tanto (apparentemente) politicamente corretta, quanto notevolmente invecchiata.

A tal proposito, va tolta di mezzo anche l'idea "rassicurante" che i più poveri sono anche e sempre i più buoni. L'aiuto allo sviluppo e il sostegno ad un sistema di relazioni commerciali equo deve in realtà scontare spesso e volentieri, in tutta una serie di paesi poveri o anche a reddito medio, livelli di corruzione abnormi insieme alla negazione dei più elementari diritti umani. Per questo, l'aiuto allo sviluppo va coerentemente accompagnato da un dialogo politico serrato, entro il quale premiare le buone pratiche di governo e disincentivare le cattive abitudini di classi "dirigenti" corrotte fino al midollo, nei confronti delle quali le ex potenze coloniali non sono affatto esenti da responsabilità storiche pregresse e da persistenti tentazioni a chiudere un occhio (e a volte tutti e due) quando sono in gioco affari e convenienze strategiche. Per questo, è importante rilevare che un'analisi troppo semplificata (per ragioni politiche o di propaganda) dei processi e delle dinamiche del sottosviluppo e dei rapporti tra nord e sud del mondo rischia di essere fuorviante proprio nell'ottica di conseguire una maggiore efficacia nelle strategie di intervento.

IL CONSENSO EUROPEO

Non a caso attualmente l'Unione Europea, promuove una visione più ricca e articolata dei rapporti nord-sud a livello globale rispetto al passato. D'altra parte, il graduale consolidarsi della dimensione esterna che accompagna il processo di integrazione europea, con tutti i suoi limiti e contraddizioni, comincia a delineare i contorni di un possibile percorso verso un governo della globalizzazione più efficace nel rispondere alle nuove esigenze dello sviluppo. Basta riferirsi alle nuove politiche di vicinato e di prossimità come a quelle di stabilità per cogliere una, tutto sommato, chiara peculiarità europea.

Cio' anche per differenza rispetto ad altri *global players* come gli Stati Uniti i quali si sono fin'ora mossi, in questo ambito, in modo strettamente funzionale ai loro interessi strategici con al fondo la convinzio-

ne "realistica" che una parte grande del mondo attuale sia di fatto condannata se non ad un vero e proprio sottosviluppo ad una sorta di *semi-sviluppo* in bilico permanente tra impercettibili progressi e il baratro, sempre incombente, della povertà.⁵ E dunque non conviene farsi illusioni. Si tratta solo di alleviare il fardello della sofferenza di fronte alla varie crisi umanitarie.

Il fante di marina in tuta da combattimento che, dopo lo tsunami, tiene in braccio un bambino i cui grandi occhi riconoscenti sono ripresi dalle immancabili telecamere della CNN serve a chiarire il disinteresse e la prontezza della grande nazione a stelle e strisce. La sua sempre rivendicata *eccezionalità*. La prontezza per la verità è del tutto mancata nella domestica New Orleans. Ma così va il mondo nell'epoca della società liquida (direbbe forse Baumann), dove l'immagine diviene sostanza e la sostanza non ha immagine. Come non ha immagine il lavoro di tanti volontari che in giro per il mondo aiutano chi ha bisogno spesso sulla base di una semplice e irresistibile motivazione esistenziale.

Bisogna aggiungere che l'attuale amministrazione neocon ha tuttavia segnato un cambio di passo. Il tradizionale realismo conservatore si è ormai sposato con un idealismo radicale e interventista sotto la forma accattivante dell'esportazione della democrazia per il tramite di una *proiezione di forza*, come in Iraq. Qui risiede la differenza con il dialogo politico di stampo europeo. Non sarà un caso se uno dei maggiori fautori di questo approccio *rivoluzionario* è oggi presidente della Banca Mondiale con il rischio che si affermi una prassi volta a depotenziare le organizzazioni multilaterali, comprese quelle finalizzate allo sviluppo e alla riduzione della povertà, per imporre un approccio ai temi dello sviluppo unilaterale e sostanzialmente residuale: la compassione dei ricchi verso i poveri destinati a rimanere per sempre tali. Diversamente, se è innegabile che gli interessi e le "logiche di potenza" continuano a svolgere un ruolo nell'ambito della politica estera europea, è altrettanto vero che questa politica si caratterizza per una forte componente ideale e normativa. In sintesi, è ragionevole sostenere che "liberalismo normativo" e "politica di potenza" si influenzano vicendevolmente nel determinare l'identità internazionale europea e che esse costituiscono, entrambe, elementi essenziali per comprenderne la natura.

Proprio la politica di cooperazione allo sviluppo è uno dei settori nei quali questa "peculiarità" europea meglio si esprime. Usando una terminologia certamente non casuale, Commissione, Consiglio e Parlamento hanno adottato, nel febbraio 2006, una dichiarazione congiunta intitolata "Il Consenso europeo in materia di sviluppo"⁶ che segue alla dichiarazione congiunta sulla politica di cooperazione allo sviluppo del novembre 2000⁷, con la quale, per la prima volta, sono stati stabiliti il quadro di obiettivi, valori e principi comuni all'in-

⁵ I dati statistici confermano che gli interessi strategici sono il criterio predominante nell'allocazione dell'APS degli Stati Uniti. Secondo le statistiche ufficiali dell'OCSE relative al 2004, al gruppo dei dieci paesi che hanno maggiormente beneficiato dell'aiuto statunitense sono stati destinati 8043 milioni di dollari. Di questi, il 28% sono stati destinati all'Iraq, il 10% all'Egitto, il 9% alla Russia, l'8% rispettivamente alla Giordania e all'Afghanistan, il 7% al Pakistan e il 6% rispettivamente alla Colombia e ad Israele. Sono solo due i paesi meno avanzati che fanno parte della lista dei dieci maggiori beneficiari dell'aiuto USA - Repubblica Democratica del Congo e Etiopia - e a questi vengono destinati rispettivamente il 10% e il 6% della cifra indicata sopra.

⁶ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" (2006/C 46/01).

⁷ Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione sulla Politica di sviluppo dell'UE, Novembre 2000.

terno del quale l'Unione e i suoi venticinque Stati membri sono chiamati ad attuare le proprie politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità.

La Dichiarazione comune parte dal presupposto che la lotta globale contro la povertà non è soltanto un obbligo morale, ma è bensì necessaria per creare un mondo più stabile, più pacifico, più prospero e più equo. In particolare si avanza una visione sistemica il cui risultato deve essere maggiore della somma dei singoli interventi: una visione *olistica* com'è stata definita, in verità alquanto pomposamente, dal Commissario allo sviluppo, il liberale belga Louis Michel. Più semplicemente si cerca una sinergia tra politiche per lo sviluppo, impegno dei donatori e politiche commerciali per ottenere un effetto moltiplicatore degli interventi tale da inserire progressivamente i paesi poveri nell'economia e nel commercio mondiale.

Senza indulgere in un atteggiamento acritico nei confronti dell'UE, va riconosciuta l'importanza di una strategia dello sviluppo fondata sulla consapevolezza che “mai prima d'ora l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile sono stati più importanti” e che “il conseguimento degli obiettivi del millennio va nell'interesse della pace e sicurezza, collettive e individuali, a lungo termine. Senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile”⁸. Due sono i punti di forza di questa impostazione. Per la prima volta, la nozione di “sviluppo umano” inteso come “ampliamento delle possibilità di scelta delle persone – aumento delle opportunità di accedere all'istruzione, sanità, reddito e impiego che copre l'intera gamma delle scelte dell'uomo da un ambiente sostenibile alle libertà politiche ed economiche”⁹ entra a pieno titolo nell'agenda politica di uno degli attori più importanti sulla scena internazionale. Da un punto di vista concettuale, inoltre, essa si pone come diretta alternativa ad una concezione “muscolare” dei rapporti tra mondo industrializzato e paesi in via di sviluppo che interpreta i problemi del sottosviluppo come residuali e basata sulla cinica idea che “ogni paese deve farsi carico della responsabilità del proprio sviluppo”¹⁰.

Non voglio certo negare che la volontà politica dei paesi beneficiari rappresenti una componente essenziale e necessaria per una politica di sviluppo efficace. Anzi una chiave di volta per cambiare la situazione risiede proprio nel far crescere tra i paesi più deboli un'autonoma capacità di valorizzare le proprie risorse, a partire da quelle umane. Il rischio maggiore rimane però quello di accreditare, con l'iniziazione, una visione ‘compassionevole’ dei problemi dello sviluppo che ha come corollario la negazione di uno dei principi cardine del “consenso europeo” e cioè che tutte le nazioni del pianeta condividano le responsabilità dello sviluppo. Avere definito un modello di

⁸ Si veda documento citato in nota 6

⁹ UNDP, *Human Development Report 1990*, New York.

¹⁰ The National Security Strategy of the United States of America, Marzo 2006.

politica di sviluppo alternativa è dunque, quantomeno, un buon punto di partenza. L'Unione Europea ha raccolto la sfida della Dichiarazione del Millennio e definito come uno dei pilastri fondanti della propria concezione di "governo della globalizzazione" una strategia che ha nella lotta alla povertà uno degli obiettivi primari. A questo punto il problema è dare sostanza a queste enunciazioni di principio. L'Unione Europea deve provare nei fatti, pragmaticamente, che la politica per lo sviluppo è una componente fondamentale della sua azione esterna anche quando sono in gioco grandi blocchi di interessi.

IL FATTORE COMMERCIO

Consideriamo il commercio internazionale. In questo ambito, la sfida consiste nel delineare un nuovo sistema commerciale internazionale che garantisca ai paesi in via di sviluppo l'accesso ai benefici derivanti dall'integrazione nei mercati globali evitando che liberalizzazione commerciale si traduca nella distruzione delle capacità produttive di questi paesi. Una strada percorribile è quella di garantire, ai beni prodotti nelle aree del sottosviluppo un maggiore accesso ai mercati dei paesi sviluppati mantenendo un certo grado di asimmetria negli scambi per preparare i PVS ad una consapevole e quindi graduale e differenziata liberalizzazione.

L'Unione Europea si sta da tempo attrezzando per rispondere a questa sfida. Ovviamente gli orientamenti di politica commerciale in Europa non sono guidati da motivazioni di carattere esclusivamente solidaristico. Basti ricordare le innumerevoli critiche di cui l'Unione Europea è stata fatta oggetto a causa della natura protezionistica della Politica Agricola Comune (PAC) per gli effetti negativi ch'essa ha avuto sulle opportunità di sviluppo dei paesi più poveri. Ciò nonostante, per una concomitanza di interessi interni e di una larga sensibilità dell'opinione pubblica verso una maggiore solidarietà internazionale, l'Unione Europea ha gradualmente definito una politica commerciale che, accogliendo la richiesta di una maggiore apertura del mercato agricolo europeo, cerca di salvaguardare tanto le esigenze di stabilità interna quanto gli interessi di quei paesi la cui economia dipende in larga parte dalle esportazioni garantite nei remunerativi mercati europei e che difficilmente potrebbero competere con le nuove potenze emergenti.

Conviene soffermarsi su quest'aspetto. Come ho accennato in precedenza, anche nel sistema del commercio mondiale, bisogna riconoscere che l'area del sottosviluppo non costituisce più un blocco monolitico con interessi sempre e necessariamente convergenti. A fianco dei cosiddetti "paesi meno avanzati", (PMA) i paesi più poveri della terra le cui entrate dipendono in larga misura dalle esportazioni di prodotti agricoli, vi sono paesi in via di sviluppo che sono conside-

rati a pieno titolo come economie emergenti. Il gruppo di paesi che si raccoglie attorno alla sigla G20, ad esempio, si dimostra competitivo non solo nel mercato dei prodotti agricoli ma anche in quello dei prodotti manifatturieri, industriali e dei servizi. Concentrarsi solamente sul “pacchetto agricoltura”, come viene definito nel gergo del OMC/WTO, rischia di essere fuorviante.

Infatti, se nel periodo precedente al 1980 le economie in via di sviluppo esportavano prevalentemente prodotti agricoli e solo il 25% di queste esportazioni era composto da prodotto manifatturieri, già nel 1998 veniva ribaltato il quadro con il 10% di esportazioni di prodotti agricoli e l'80% di prodotti non agricoli. Anche il settore dei servizi è venuto ad acquisire un'importanza crescente per i paesi in via di sviluppo. Ciò non significa che una riduzione delle barriere protezionistiche sui prodotti agricoli non costituisca più una priorità. Il fatto che un sotto-gruppo di paesi in via di sviluppo, come quelli dell'Africa Sub-Sahariana, siano rimasti esclusi dalle dinamiche di crescita non può essere ignorato. Si deve, tuttavia, prendere atto che la partita si è fatta più ampia e complessa. Si sbaglierebbe, e di grosso a sottovalutare un fattore come quello del rapporto Sud-Sud proprio mentre in Africa, come in Asia e in America Latina, vanno avanti processi d'integrazione economica regionale e sub-regionali suscettibili di divenire aspetti strategici dello sviluppo e destinati a influenzare lo stesso sistema del commercio mondiale. E dovrebbe far riflettere la sempre più diffusa penetrazione cinese nel continente africano.

In questo quadro in movimento, resta che la politica commerciale dell'Europa è meno iniqua di quanto viene spesso descritta. Si deve riconoscere che sono stati introdotti strumenti che perlomeno si propongono di gestire in modo efficace il legame di interdipendenza esistente tra commercio internazionale e sviluppo. Da un lato, l'Unione consente un accesso preferenziale ai suoi mercati esente da dazi o a tariffa ridotta per la maggior parte delle importazioni provenienti dai paesi in via di sviluppo e da economie in transizione sulla base del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG). Dall'altro, i 49 paesi più poveri del mondo godono di accesso esente da dazi doganali sul mercato dell'Unione - con l'unica eccezione delle armi - in base ad un programma lanciato nel 2001, denominato "Tutto tranne le armi" (EBA). Inoltre, L'UE ha elaborato una nuova strategia commerciale e di sviluppo con i suoi 79 partner del gruppo di paesi Africa-Caraibi-Pacifico (ACP) volta ad integrarli nel commercio mondiale fondata sull'introduzione di un nuovo quadro per la cooperazione commerciale incentrato su Accordi di Cooperazione Economica (APE) nelle cinque zone d'integrazione. Nel caso dei prodotti agricoli, gli interessi dell'Unione e quelli dei paesi più poveri del mondo vengono in questa fase a coincidere. Una riduzione repentina e non graduale dei prezzi dei prodotti agricoli nell'UE, come richiesto dal G20 in sede di

OMC, avrebbe, infatti, ripercussioni gravi per quei paesi dell’Africa che beneficiano dell’accesso ai mercati europei grazie al sistema di sostegno dei prezzi, di accesso preferenziale e di quote alle importazioni. È il caso, a suo modo illuminante, della pur necessaria riforma del mercato europeo dello zucchero che, paradossalmente, dimostra come l’accoglimento delle richieste, in sé legittime di paesi come il Brasile la Cina e l’India avviene anche a scapito degli interessi dei paesi poveri.

Il settore dove dovrebbe maggiormente concentrarsi l’attenzione e la critica è, invece, quello del commercio di prodotti industriali e servizi. In questo ambito la posizione dell’UE è molto più aggressiva. Si chiede ai paesi in via di sviluppo di ridurre il livello di protezione tariffaria sui prodotti industriali, di ridurre in misura maggiore le tariffe più alte e di liberalizzare il mercato dei servizi in modo sostanziale. E questo senza offrire flessibilità, ovvero spazi di manovra che consentano ai paesi poveri di liberalizzare con tempi e modi adeguati ai propri obiettivi di sviluppo. Di fatto non viene data attuazione a quel principio di “non piena reciprocità” negli impegni che è al cuore del mandato di Doha e che dovrebbe informare i negoziati commerciali in tutti gli aspetti. Seppur con questi limiti, tuttavia, si deve riconoscere che la politica commerciale contiene elementi positivi di attenzione alle esigenze dei paesi più poveri.

L’AIUTO PUBBLICO

Le cose vanno certamente meglio nel campo dell’aiuto pubblico allo sviluppo. Particolarmente in questo ambito si può e si deve apprezzare una “diversità europea”. L’Unione Europea è da tempo il principale donatore al mondo di APS che comprende: gli aiuti bilaterali degli Stati membri, i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), gli aiuti iscritti al bilancio dell’UE e, infine, quelli versati dagli Stati membri attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES) il quale finanzia i progetti per la realizzazione degli obiettivi del partenariato concluso a Cotonou nel 2000¹¹. L’UE ha aderito al percorso verso il 2015 stabilito a Monterrey attraverso il quale giungere ad una riduzione progressiva della povertà che resta l’obiettivo fondamentale della politica europea di cooperazione allo sviluppo, come sancito dall’articolo 179 del Trattato CE. I paesi UE si erano impegnati – come primo passo significativo – ad aumentare il volume dei loro flussi APS fino allo 0,33% dell’RNL entro il 2006. A questo impegno individuale si era aggiunto un impegno collettivo di raggiungere una media UE dello 0,39% di APS/RNL entro il 2006¹². Nel maggio 2005 questo obiettivo è stato riaffermato e rafforzato con la decisione di arrivare ad un livello individuale e complessivo di flussi di APS pari, rispettivamente allo 0,51% e 0,56% del RNL entro il 2010¹³. Un altro dato molto importante per valutare la “qualità” dell’aiuto è quello relativo

¹¹ La Commissione Europea stima che collettivamente l’Unione Europea fornisce il 54% dell’APS su scala globale.

¹² Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, SN 100/1/02 REV 1.

¹³ Communication from the Commission to the council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals: The European Union’s contribution*, Brussels, 12.4.2005 COM(2005) 132 final.

alla quantità di aiuto “slegato” ovvero di aiuto che non è erogato sulla base del rispetto di alcune condizioni imposte dal paese donatore sul paese beneficiario (ad esempio la richiesta di garanzie che gli aiuti verranno spesi per commesse commerciali provenienti dal paese donatore). A partire dall’inizio degli anni ’90 la proporzione di aiuto slegato erogato dall’UE è raddoppiata raggiungendo nel 2003 il 91% sul totale¹⁴.

Nel frattempo sono tuttavia emerse contraddizioni ed elementi di incoerenza poiché dal dibattito sulle prospettive finanziarie dell’Unione 2007-2013, così come da quello riguardante il finanziamento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, emerge che la politica europea di cooperazione allo sviluppo necessita di aiuti supplementari, per esempio per finanziare il *volet* commercio e sviluppo (Trade for Aid) dell’Agenda di Doha. Inoltre, gli Stati membri dell’Unione hanno deciso di ridurre il finanziamento del FES di circa 2.300 milioni di euro rispetto ad una prima proposta avanzata dalla Commissione. Tale decisione è in stridente contraddizione con gli impegni che gli Stati membri dell’UE si sono assunti nel corso di importanti appuntamenti a livello mondiale, ribaditi nel corso del 2005. Ci si era impegnati a non diminuire il finanziamento del 10° FES rispetto al bilancio pluriennale precedente.

A queste preoccupazioni si aggiungono quelle manifestate dagli attori non statali e tra di essi le principali reti di ONG europee che hanno sottolineato come il dibattito si sia svolto nelle chiuse stanze del Consiglio, e come sia necessaria una maggiore trasparenza nella definizione dei criteri di allocazione dell’aiuto e dei programmi di aiuto. Non vi è dubbio che per imprimere una maggiore efficacia all’aiuto sia necessario aprire l’intero processo alla partecipazione degli attori locali non statali e dei parlamenti nazionali e in particolare incentivare quella cooperazione decentrata che ha negli enti locali il suo fulcro più significativo. Ciò aiuterebbe la indispensabile trasparenza nell’impiego delle risorse soprattutto di fronte all’intenzione, più volte proclamata dalla Commissione, di fornire la maggior parte dell’aiuto direttamente al bilancio statale dei PVS.

Nonostante questi problemi, nel complesso l’Unione Europea rimane l’attore maggiormente impegnato sul fronte dell’aiuto pubblico allo sviluppo non solo nel presente ma anche in termini di impegni per il futuro.

¹⁴European Commission, EU Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004: *EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event*, Commission Staff Working Document, Brussels, 12 April 2005.

REGIONALISMO E MULTIPOLARISMO

Sono convinto che questo ruolo, per tanti aspetti originale, dell’Europa sulle problematiche dello sviluppo dovrà prima o poi, di necessità, approdare ad un compiuto progetto di governo di ciò che chiamiamo globalizzazione. Nonostante l’attuale impasse europea, clamorosamente segnalata dai referendum di Francia e Olanda sul

Trattato Costituzionale e dalle tentazioni di rinazionalizzare a fronte dei problemi scaturiti dal grande allargamento e dal sostanziale fallimento della cosiddetta strategia di Lisbona, la politica europea di sviluppo, che si accompagna costantemente e convintamente ad un'idea delle relazioni internazionali incentrata sul multilateralismo, ha in sé una suggestione e una forte potenzialità di riorganizzazione del mondo post-egemonico.

Proprio muovendo dai temi dello sviluppo può farsi strada la prospettiva di un nuovo equilibrio planetario. Il principale problema cui ci troviamo di fronte a partire dalla fine della guerra fredda è il continuo aumento della distanza che è venuta a crearsi tra il "sovra-sviluppo" dell'economia globale e il "sotto-sviluppo" del governo politico di tali processi¹⁵. Non si tratta di una dinamica casuale. Al contrario, essa è il risultato della strategia di deregolamentazione dei processi di globalizzazione avviata dagli Stati Uniti a partire dalla fine degli anni '70 e dal nuovo ruolo che alle istituzioni di Bretton Woods è stato attribuito a seguito di questa strategia. Non più strumenti di regolamentazione dell'economia globale e cardini di quel "liberalismo *embedded*" che aveva caratterizzato il secondo dopo-guerra, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale sono divenuti i guardiani della rettitudine macroeconomica dei paesi in via di sviluppo e del "corretto" funzionamento della globalizzazione neo-liberista. In altre parole, il primato dell'economia sulla politica. Ciò che interessa sottolineare, tuttavia, è che dietro la bandiera di questo primato si nasconde una strategia che è eminentemente politica. In assenza di un governo dei processi di globalizzazione, sono i forti a dettare l'agenda e i deboli a subirla. Il risultato, è stato ampiamente argomentato, è una condizione di "globalizzazione contestata" nella quale aumenta la distanza tra vincitori e perdenti. Questa situazione si sta rivelando sempre più insostenibile.

La via d'uscita è, tuttavia già indicata dall'emergere di nuovi soggetti che possono favorire un assetto multipolare delle relazioni internazionali. Se la globalizzazione economica ha, di fatto, amputato la sovranità nazionale della sua capacità di gestire e indirizzare i processi economici e se la creazione di uno stato mondiale è naturalmente impensabile, oltre che non desiderabile, l'alternativa è la creazione di aree geopolitiche sempre più integrate a livello continentale e regionale in grado di riorientare, con la loro "massa critica" il governo dell'economia e le tendenze dello sviluppo.

In effetti "il regionalismo può rappresentare la risposta più efficace per mediare tra le minacce e i benefici della globalizzazione"¹⁶. Si tratta di un processo che a livello economico e commerciale, in realtà è già in pieno corso. Accanto alla crescente interdipendenza economica a livello globale, uno dei tratti caratteristici dell'attuale configurazione del sistema internazionale è proprio quello di una crescente

¹⁵ Higgott R., *Multilateralism and the limits of global governance*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper No. 134/04, May 2004.

¹⁶ Joffé F. H., 'Regionalism : a new paradigm ?', in Mario Telò (ed.), *European Union and new regionalism*, Ashgate, Aldershot, 2001.

regionalizzazione dei mercati e la conseguente spinta a progetti regionali di integrazione. Il fulcro del dibattito su quanto sta accadendo è incentrato sul giudizio che si attribuisce a questa dinamica. La regionalizzazione in corso segna un ritorno ad un antagonismo tra blocchi regionali in competizione e, quindi, un potenziale ostacolo per il multilateralismo o, piuttosto, ne costituisce un elemento di rafforzamento?¹⁷

Per quanto mi riguarda sono convinto che l'affermazione di un assetto multipolare costituisca la condizione necessaria per un equilibrio mondiale più equo e per l'affermazione degli interessi dei paesi in via di sviluppo. È provato che forme di integrazione commerciale supportate da alleanze politiche incidono in modo positivo sul livello di benessere dei paesi partecipanti promuovendo gli scambi commerciali, incentivando l'emergere di economie di scala e incoraggiando l'emergere di attività economiche ad alto valore aggiunto. Ancor più importante però, nel momento in cui un paese entra a fare parte di una più ampia entità regionale (sia essa costituita da un semplice accordo commerciale o un progetto di integrazione che contenga anche elementi di cooperazione e dialogo politico), aumenta il proprio potere negoziale in sede multilaterale, così come la sua capacità di determinare i processi decisionali e di fare valere i propri interessi. In altri termini, la sovranità la si esercita sempre più a livello transnazionale, come dimostra l'esperienza europea.

IL RUOLO DELL'EUROPA

In questa prospettiva, non si può che esprimere un giudizio positivo nei confronti del ruolo che l'Unione Europea svolge nel promuovere la formazione di progetti di integrazione regionale nel mondo che costituiscono qualcosa di più e di diverso da semplici aree di libero commercio come il NAFTA o da quella grande zona di libero scambio dall'Alaska alla Terra del Fuoco vagheggiata dal presidente Bush.

Il sostegno all'integrazione regionale è divenuto nel corso dell'ultimo decennio un elemento centrale della politica estera europea, al punto che alcuni sostengono che l'inter-regionalismo sia divenuto una vera e propria "dottrina delle relazioni esterne dell'UE"¹⁸. Gli esempi sono, com'è noto, numerosi. Dai rapporti tra UE e Mercosur in America Latina, con l'ASEAN nel Sud-Est Asiatico, con paesi ACP in Africa e nei Caraibi, con i "Balcani occidentali" e, infine, con il bacino del mediterraneo. In tutti questi tipi di accordi, l'Unione Europea ha, più o meno coerentemente, cercato di promuovere l'integrazione regionale non solo a livello economico ma anche sul piano politico ed istituzionale. È una strategia che si discosta nettamente dal ritorno ad un sistema dei rapporti internazionali di tipo bilaterale cui sembrano puntare gli USA.

In conclusione si può affermare che oltre ai contributi concreti in ter-

¹⁷ Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya, 'Preferential Trading Areas and Multilateralism - Strangers, Friends, or Foes?', in *The Economics of Preferential Trade Agreements*, edited by Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, 1-78, Washington DC: AEI Press, 1996.

¹⁸ Fredrik Soderbaum & Luk Van Langenhove, 'Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism', in *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3, 249-262, September 2005.

mini di politica commerciale e di aiuto pubblico allo sviluppo, l'Unione Europea contribuisce obiettivamente a creare le condizioni permissive per l'emergere di un sistema internazionale multipolare che è condizione necessaria per la una riforma del sistema di governance della globalizzazione nella direzione di una maggiore attenzione ai problemi del sottosviluppo e della povertà.

Le ricerche sui testi in inglese sono state effettuate con la collaborazione di Arlo Poletti

* Deputato al Parlamento Europeo, membro della Commissione per lo sviluppo, membro sostituto della Commissione per il commercio internazionale, membro della Delegazione per le relazioni con il Consiglio legislativo palestinese e della Delegazione all'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE

POVERTÀ E QUALITÀ DELLA VITA NELL'ERA DELLE OPPORTUNITÀ.

Pier Giorgio Ardeni*

Povert  e sviluppo sono concetti che vanno sovente insieme quando si parla di paesi in via di sviluppo. Povert  e qualit  della vita sono invece i concetti che vanno insieme quando si parla di paesi sviluppati, di *noi*. Povert  e ricchezza sono concetti netti, cos  come netta   la percezione che con la ricchezza aumentano le possibilit  di scelta e quindi la qualit  della vita, che   concetto invero *moderno* tanto quanto quello di povero o ricco   *antico*. Eppure i concetti di sviluppo, di povert  e di qualit  della vita sono relativi per quanto netti possono essere. Povert  e qualit  della vita sono concetti netti e nonostante ci  soggettivi nella percezione che se ne ha.

Per molti di noi parlare di povert  ha un significato che, se rapportato all'esperienza personale e anche familiare,   diverso da quello gli diamo quando ne leggiamo sui giornali con riferimento ai paesi in via di sviluppo. Il concetto di qualit  della vita   relativo e assolutamente soggettivo: basti pensare ai nostri genitori per molti dei quali, ad esempio, l'acqua potabile, o corrente, in casa era un fatto straordinario. Il concetto di povert    un concetto variabile anche nel modo stesso in cui si definisce e sono pertanto variabili e diverse le politiche necessarie per ridurre la povert  secondo il paese, gli individui o le popolazioni interessati, le cause che ne sono all'origine.   importante tenere presente questo perch  la relativit  del soggetto ne cambia anche il significato.

Nella misurazione di questo fenomeno, che   necessaria per quantificarlo, si ricorre a concetti quali quelli di povert  *assoluta* e di povert  *relativa*, definiti e misurati in modo diverso. La povert  assoluta si riferisce genericamente ad un criterio di sostenibilit , o quantomeno di sussistenza, e riguarda prevalentemente il bisogno di cibo e vestiario, mentre il concetto di povert  relativa ha pi  un carattere d'importanza sociale perch  si riferisce alla posizione, all'inclusione, alla dimensione sociale della presenza dell'individuo nella societ  e nei confronti degli altri individui.   in qualche modo inevitabile riportare qui dati e cifre, ma vorrei riportarli anche per riflettere su come spesso i numeri evidenziano cose che sfuggono ad un'interpretazione o ad una semplice visione superficiale.

In Italia, l'abbiamo letto su tutti i giornali, le statistiche hanno rivelato che nel 2004 ben il 13,2% della popolazione   risultato essere sotto quella che si chiama la "soglia della povert ", ovvero con una spesa media mensile inferiore al 60% della media degli italiani. Questo 13% equivale a pi  di 7 milioni di persone: questa   la povert  *relativa*. Vi

è poi un indicatore chiamato “povertà *soggettiva*” cioè *quanto* le persone si sentono povere, ovvero quanto si sentono private di quello che ritengono necessario per vivere dignitosamente nella società. Queste cifre sono preoccupanti per l'Italia perché negli ultimi anni hanno raggiunto il livello del 70%.

Il 70% della popolazione che dichiara di “sentirsi” povera è una cifra enorme. Il dato è riferito alla “percezione” e qui è importante come noi rappresentiamo il fenomeno e come ne teniamo conto perché, spesso, sia nel parlare comune che leggendo i giornali si utilizzano, e si riferiscono, cifre e numeri che andrebbero interpretati più da vicino. Quando si dice, ad esempio, che sono cambiati i consumi ed è aumentata la quota di persone che dichiarano di essere povere—o di *sentirsi* povere—è importante considerare che questi sono dati aggregati. Quello che è dietro a queste cifre, è che è aumentata enormemente la disuguaglianza economica ed è quindi vero che *nell'aggregato*—in media—le persone spendono meno in consumi alimentari. Cosa significa questo, in pratica? Vuol dire che invece di andare al ristorante mangio una volta di più a casa oppure che invece di acquistare il prodotto di marca acquisto quello non di marca. Quello che il dato rileva, e di cui vorrei sottolineare l'importanza, è che è aumentata la *disuguaglianza*, la differenza e la distanza tra gli individui in termini della loro *qualità della vita*.

Anche la disuguaglianza è difficile da misurare essendo fenomeno che sostanzialmente è parzialmente soggettivo; l'indicatore, tuttavia, è meno soggettivo se ci riferiamo alla disuguaglianza come “differenza per distribuzione” della spesa per consumi o del reddito. Questo è vero a livello nazionale, in Italia, ma lo è anche a livello internazionale, nel mondo.

Anche nel mondo la percentuale di poveri è alta, e il numero d'individui sotto una qualche “soglia di povertà” è enorme. Alcuni dati molto semplici da interpretare ci mostrano che solo 200 anni fa—all'inizio del IX secolo—il reddito medio dei paesi africani presi nel loro insieme era pari al 20% di quello degli Stati Uniti d'America ed era pari al 50% di quello italiano. In questi due secoli anni—all'inizio del XXI secolo—il reddito medio africano è sceso al 5% del livello di quello degli Stati Uniti e all'80% di quello italiano. È interessante notare che però per molti paesi, sia in Africa che nel mondo, si registrano quelli che gli economisti chiamano “tassi di crescita elevati del prodotto nazionale”. Ciononostante, il reddito medio africano è oggi un ventesimo di quello americano.

Oggi l'utilizzo di termini come *prodotto interno lordo*, sui giornali e nel linguaggio corrente, è diventato pratica comune, anche se spesso non se ne conosce appieno il significato. Tutti però abbiamo compreso che un aumento del prodotto interno lordo comporta un aumento della ricchezza del paese *nel suo complesso* e quindi un aumento

delle possibilità di scelta e un miglioramento della qualità della vita. Una cosa che gli economisti sanno è che non necessariamente un aumento del prodotto nazionale comporta un miglioramento delle condizioni di vita per tutti, se avviene in modo *diseguale*. Basta un poco d'aritmetica (perché non è importante essere economisti) per capire che se tra dieci persone solo una vede il proprio reddito aumentare del doppio, il reddito medio aumenta, ma non significa che il reddito è aumentato per tutti.

Quello che notiamo è che negli ultimi anni—e particolarmente negli ultimi venti o venticinque anni—è aumentata di molto la disuguaglianza e, quindi, la “distanza” tra chi è più ricco e chi non lo è ed è aumentata anche la povertà (in qualunque modo la definiamo), quale che sia la “soglia della povertà” che, in definitiva, non è altro che un livello indicativo e quindi convenzionale di spesa.

È vero che la povertà è un fenomeno interpretabile in modo soggettivo e relativo: chi è *povero* oggi, almeno in Italia, è mediamente *meno* povero di chi era povero in Italia duecento anni fa. È però anche vero che è aumentata la disparità e la disuguaglianza: per ogni cento poveri, oggi, le statistiche ci dicono che c'è un “multimiliardario” in Italia e nel mondo. Se è vero che è diminuita la quota di abitanti del pianeta che possiamo considerare al di sotto di una qualunque soglia di povertà—la *percentuale* di individui poveri—, non è però diminuito il numero dei poveri nel mondo, che è aumentato negli ultimi due secoli e continua negli anni ad aumentare.

Viviamo in una società ed in un sistema economico *mondiale* che soprattutto negli ultimi venti o venticinque anni ha visto accentuare le disuguaglianze e le disparità. Quali sono le ragioni di questa aumentata e crescente disparità? Nell'ultimo quarto di secolo abbiamo assistito a una rivendicazione dei diritti del mercato—anche in buona parte giustamente—ovvero della libera competizione e della concorrenza. Gran parte dell'economia mondiale è oggi basata sul mercato, sull'iniziativa privata delle imprese grandi e piccole, sulle ricchezze personali e sull'influenza delle istituzioni pubbliche e private. Gli Stati oggi per lo più controllano, regolano, gestiscono (e fanno ancora le guerre per tutelare o favorire i loro cittadini utenti e consumatori) ma non fanno più i produttori né controllano i prezzi di beni e servizi. Dopo i decenni dello sfruttamento e delle lotte sindacali per un salario non solo di sussistenza, dopo gli anni del boom economico e dello stato sociale ed egualitario, siamo entrati nell'era delle opportunità (individuali). Meno Stato e più mercato, il motto degli anni '80 fatto proprio anche dalla Banca Mondiale, ha fatto sì che la ricchezza di molti sia aumentata—le classi medie-alte in molti paesi sono oggi molto più ricche e bene-stanti di un tempo e si sono ampliate in numero pur essendo diminuite in percentuale—che persino il numero dei miliardari sia aumentato, e che le fortune individuali di alcuni si

siano invero moltiplicate. Ma le classi basse si sono fatte più misere, la mobilità sociale è diminuita (anche nel paese dove la mobilità sociale era sempre stata una bandiera—gli Stati Uniti—oggi i figli nei neri tendono ad essere sempre più spesso come i genitori), la povertà ha continuato ad aumentare. Ora, se è vero che l'economista può dire che un mercato che ben funziona sicuramente produce risultati efficienti e soddisfacenti dal punto di vista dei contraenti, ci sono due fatti che bisogna considerare.

In primo luogo, non tutti i beni e servizi hanno un mercato, ed è importante ricordarlo. Un esempio eloquente è quello del “mercato” del sangue per trasfusioni. Negli anni '70 è stato fatto uno studio molto interessante che ha cambiato radicalmente la politica di regolamentazione della distribuzione del sangue per trasfusioni negli Stati Uniti. È stato, infatti, dimostrato che se il sangue reso disponibile per trasfusioni è *donato*, allora è un “sangue di buona qualità”—corrisponde ad un gesto volontario nobile, con motivazioni etiche—; se viceversa il sangue viene commercializzato, ovviamente chi vende il proprio sangue è solo chi ha *bisogno* di venderlo, a scopo di guadagno, e allora il sangue diventa necessariamente di “cattiva qualità”. Questo è un risultato abbastanza particolare ma serve per dimostrare che non dappertutto il mercato può essere chiamato a risolvere qualunque situazione. Non tutto può essere venduto o comprato e vender o comprare non sono sempre la migliore motivazione per ottenere un servizio o un bene di qualità.

In secondo luogo, vi sono beni che gli economisti chiamano “beni pubblici” per i quali solo l'intervento di una “mano” pubblica può garantire l'efficiente distribuzione e allocazione delle risorse: qui si conferma che, in definitiva, l'aumento delle disparità e delle disuguaglianze negli ultimi venticinque anni è in buona sostanza attribuibile alla maggiore diffusione di politiche di riduzione dell'intervento dello Stato in economia.

Le ultime statistiche del *Rapporto sullo Sviluppo Umano* di UNDP ci dicono che i cinquecento individui più ricchi del mondo oggi guadagnano quanto i quattrocentosedici milioni di individui che vivono nei paesi statisticamente più poveri in termini di prodotto interno lordo. Per meglio dire, *il reddito totale dell'insieme di quei paesi è inferiore al reddito totale dell'insieme di quei cinquecento individui*. Questo è un risultato che confrontato con la situazione di cinquanta anni fa è drammaticamente peggiore.

È vero che probabilmente molti di quei cinquecento individui che sono ricchi non lo sono diventati facendo i criminali: se vogliamo una società delle pari opportunità per tutti non possiamo negare l'opportunità a chi può diventare ricco di diventarlo; è, però, indubbiamente vero che un meccanismo lasciato solo al funzionamento del mercato in cui lo Stato rinuncia a fornire la possibilità dell'accesso ai servizi di

base—in una logica puramente economica—non può produrre una società che garantisca le stesse condizioni a tutti. Se non tutti hanno accesso all'istruzione, alla salute, queste sono condizioni che negano la libera concorrenza: lo dico parafrasando gli economisti.

Cosa fa l'Italia per ridurre la povertà nel mondo? Come tutti i paesi ricchi, anche l'Italia contribuisce con aiuti allo sviluppo dei paesi più poveri. La nostra società è una delle più ricche del pianeta ma non fa abbastanza: l'Italia è il paese tra i maggiori donatori che dà meno del proprio prodotto nazionale lordo, nemmeno lo 0,2% in confronto ad altri paesi che arrivano anche sino all'1%.

L'ammontare complessivo di aiuti del mondo destinati alla riduzione della povertà—la somma di quanto regalano tutti i paesi donatori ai paesi in via di sviluppo—è di 72 miliardi di dollari (dati del 2004). Il prodotto interno lordo italiano nel 2004 è stato pari a 1350 miliardi di euro, laddove il settore pubblico italiano ha speso ben 654 miliardi, con un indebitamento netto—spese in eccesso sulle entrate—di 43 miliardi di euro (circa 50 miliardi di dollari). Il deficit pubblico italiano, solo per un anno, vale quindi circa due terzi dell'ammontare complessivo degli aiuti internazionali destinati alla riduzione della povertà.

I paesi ricchi spendono un miliardo di dollari l'anno per beni agricoli e alimentari prodotti nei paesi in via di sviluppo mentre spendono un miliardo al giorno per quelli prodotti in casa propria: le importazioni di un anno di prodotti agro-alimentare dai paesi in via di sviluppo sono pari alla spesa di un giorno per beni agro-alimentari prodotti internamente.

La povertà resta un dato relativo. Chi è povero oggi, in Italia, sta sicuramente molto meglio di chi era povero cento anni fa (perché è misurata relativamente) ma la nostra tolleranza alla povertà è aumentata e questo è indiscutibile. Noi accettiamo molto di più la povertà oggi di quanto non l'accettavamo un tempo. Questo è un tema strano perché si può dire che un tempo (anche solo due generazioni fa) la disuguaglianza intergenerazionale era tenuta più in considerazione che non la disuguaglianza intra-generazionale: in altre parole ci si occupava molto di più dei figli che non di se stessi. Oggi è vero il contrario e i dati economici lo dimostrano: oggi ci preoccupiamo molto di più del nostro benessere che non di quello dei nostri figli. Perché questo? Nel parlare di povertà è in ogni caso importante mantenere una prospettiva relativa e anche di lungo periodo. Se non esiste un dato assoluto, è innegabile che la differenza tra chi sta bene (o chi sta molto bene) e chi no, tra chi è ricco e chi è povero, è aumentata molto e questo oggi non è un sistema che nemmeno il liberista più convinto può accettare in prospettiva. Il tema della qualità della vita e delle possibilità di scelta è in definitiva un problema di diritti—diritto alla vita—e come affrontiamo il tema della povertà dal punto di vista delle politiche è un

tema importante. E da economista vorrei affermare che le politiche che si richiamano ai principi del liberismo e quindi dell'eguale accesso ed eguali possibilità per tutti non possono non considerare (anzi, devono) l'importanza dell'intervento pubblico *giusto* in queste politiche.

* Professore di Economia dello sviluppo,
Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna
President Centre for International Development

IL VALORE DELLA “SOLIDARIETÀ” NELLA COSTRUZIONE DELL’UE COME ATTORE INTERNAZIONALE

Sonia Lucrelli*

SOLIDARIETÀ E INTEGRAZIONE EUROPEA: CENNI INTRODUTTIVI

La solidarietà come valore ha portata quasi universale, ma il suo divenire valore politico centrale (non questione di individui comunque socialmente organizzati, ma espressione politica della comunità) è tipico dell’Europa¹. Infatti, è attorno a questo valore che l’UE definisce la propria specificità come comunità politica e come attore internazionale. Non a caso, la Dichiarazione di Laeken si riferisce all’Europa come “continente ... della solidarietà ... che vuole iscrivere la mondializzazione entro un quadro etico, ... calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile.”

Il riferimento alla solidarietà non è nuovo nel processo di integrazione. La solidarietà sociale ha iniziato ad essere presentata come un valore – accanto a democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani – nella Dichiarazione di Copenhagen del 1973, per essere poi ribadita nella Dichiarazione dei ministri degli esteri del 1986, nella carta dei diritti fondamentali del 2000 e nel trattato costituzionale firmato nel 2004 (Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Art. I-2)³. Se all’interno la solidarietà si estrinseca nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori, la tutela della famiglia, la sicurezza sociale e assistenza sociale, la protezione della salute, la tutela dell’ambiente e la tutela dei lavoratori (Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali), nonché nella solidarietà tra stati membri (ribadita in più passaggi della Costituzione), verso l’esterno la solidarietà si traduce in espliciti obiettivi di politica estera:

a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, ...; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l’obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l’integrazione di tutti i paesi nell’economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell’ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall’uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale (Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Art. III-292 Titolo V, corsivo aggiunto).

¹ M. Telò, *L’Europa potenza civile*, op. cit., cap. 3; M. Telò e P. Magnette, *Justice and Solidarity in A Soul for Europe*, Vol 1. A Reader, a cura di F. Cerutti, E. Rudolph, Leuven, Peeters, 2001, pp. 73-89 [trad. it. *Un’ anima per l’ Europa*, ETS, Pisa, 2001]

² Consiglio Europeo, *Dichiarazione di Laeken*, 15 dicembre 2001.

³ I. Manners, *The Constitutive Nature of Values, Images and Principles in the European Union*, in *Values and Principles in European Foreign Policy*, a cura di S. Lucrelli e I. Manners, Routledge, Londra e New York, 2006.

Eppure il valore della solidarietà incontra alcuni ostacoli nel momen-

to in cui l'Ue articola i suoi rapporti con il resto del mondo, creando notevoli problemi alla sua immagine internazionale. Consideriamo brevemente la solidarietà come elemento caratterizzante il ruolo internazionale dell'Ue.

SOLIDARIETÀ EUROPEA E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: TRA RETORICA E PRASSI

Nelle dichiarazioni dell'Unione, valori-guida e obiettivi dell'Unione si intrecciano, prevedendo tra gli obiettivi della politica estera la difesa sia dei propri interessi fondamentali che dei propri valori (v. Art. III-292 sopra riportato). Le politiche portate avanti da anni dall'Ue con contenuto più esplicitamente solidaristico sono molteplici e possono essere così schematizzate: la Politica di cooperazione allo sviluppo (Pcs), l'aiuto umanitario, l'impegno nella liberalizzazione dei mercati internazionali, la politica ambientale globale (come forma di solidarietà anche nei confronti delle generazioni future), la politica di sostegno alla democratizzazione, la difesa dei diritti umani, la politica di vicinato nonché le operazioni di *peacekeeping*. Chiaramente sarebbe *naive* vedere uno scopo esclusivamente solidaristico in queste politiche, ma è interessante che ciascuna di esse è giustificata dall'Ue come un contributo al miglioramento delle condizioni di vita locali e globali. Alla luce della centralità della Pcs nel contesto della solidarietà esterna dell'Ue, nel resto del capitolo mi concentrerò su questa politica, pur considerandola come strettamente collegata alle altre politiche sopra menzionate.

È la stessa Commissione europea che parla della Pcs come di "politica di solidarietà" e ne definisce la portata ampia (non limitata all'aiuto economico), affermando che le sue finalità sono lo sviluppo sostenibile, la lotta alla povertà, il sostegno alla democrazia e lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani⁴. Il tutto presentato come naturale esternazione dei valori europei di democrazia, giustizia sociale e sviluppo sostenibile. Una descrizione delle finalità della Pcs ben diversa da quella fornita dall'agenzia statunitense per la cooperazione allo sviluppo (Usaid) che presenta la Pcs come uno strumento per il perseguimento degli interessi americani⁵.

Anche al di là dell'enfasi retorica che ritroviamo nel testo della commissione, il ruolo dell'Ue nella cooperazione allo sviluppo non può essere sovrastimato. Bonaglia, Goldstein e Petito calcolano che sulla base dei dati relativi al 2000, l'aiuto allo sviluppo di Comunità europea (Ce) e Stati membri è il doppio di quello del Giappone, 2,7 volte maggiore di quello degli Stati Uniti, e corrisponde a più della metà dell'aiuto mondiale. La sola Ue è il maggior donatore multilaterale del mondo.

Le modalità della Pcs della Ce/Ue sono cambiate nel tempo, passando da un sistema di assistenza alle colonie e territori d'oltremare, ad

⁴European Commission, *The European Community's Development Policy*, COM(2000) 212 final, Bruxelles, aprile 2000, pp. 9-10. Sulla cooperazione allo sviluppo europea, si vedano, tra gli altri: S. Aprile, G. Rufini, *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in *Verso un concetto di politica estera* a cura di R. Balfour e R. Menotti Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004; F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy*, in *Values and Principles in European Foreign Policy*, a cura di S. Lucarelli e I. Manners, op. cit.; C. Bretherton e J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 1999, Cap. 4; A. Cox, e J. Healey, *European Development Cooperation and the Poor*, London, Macmillan Press, 2000.

⁵Cf. Usaid, *USAID Strategic Plan 1997 (Revised 2000)*, 2000, 1, Disponibile on-line: <http://www.gmunccd.org/FIELD/Bilaterals/USA/USA5.pdf>; riportato in F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy* op. cit.

un partenariato, per lo più con realtà regionali, che si propone di avere un'importante ruolo anche nello sviluppo politico e sociale dei paesi partner. Non solo, con l'andare del tempo, la Pcs europea si è intrecciata sempre più strettamente con altri ambiti della politica europea sopra menzionati (democratizzazione, diritti umani, ambiente). Ripercorriamo brevemente quest'evoluzione per coglierne i tratti distintivi e poi passare ad analizzarne alcuni limiti.

Sebbene la PcS diventi politica comunitaria riconosciuta nei trattati soltanto con il Trattato di Maastricht del 1993, la pratica della cooperazione allo sviluppo è ben precedente e la sua origine va ricercata principalmente negli interessi coloniali dei primi Stati membri (in particolare della Francia)⁶. Non a caso, la prima base legale per la politica d'aiuto è il "sistema di associazione" dei paesi e dei territori d'oltremare alla Comunità economica europea (Cee) istituito gli art. 131-136 del trattato di Roma. Il trattato istituisce *unilateralmente* un accordo di reciproco libero scambio fra la Cee e gli associati e crea un Fondo Europeo per lo Sviluppo, finanziato dai singoli Stati membri e non dal bilancio comunitario. Il sistema si pone di fatto come complementare rispetto a quello bilaterale degli Stati membri.

Con l'avvio della decolonizzazione si pone però ben presto l'esigenza di ricercare nuovi fondamenti per le relazioni con le ex colonie. Il primo passo in questa direzione è la Convenzione di Yaoundé firmata nel 1963 con 18 paesi africani. Il sistema, inizialmente involontario ed elargito unilateralmente, con Yaoundé diventa volontario e negoziato: gli associati diventano controparti attive di un accordo internazionale e la gestione dell'accordo è multilaterale. Inoltre, l'impegno comunitario si fa più tangibile con la creazione, nel 1967, del Food Aid. Il dibattito politico e scientifico degli anni che seguono pone con sempre maggior forza la necessità di un approccio globale per i temi dello sviluppo, in grado cioè di coniugare crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia ed equità. Gli interventi della Corte di Giustizia europea, tesi ad individuare le basi giuridiche dell'azione comunitaria in materia, ed il Memorandum Pisani del 1982, in cui per la prima volta la politica per lo sviluppo viene concepita come parte essenziale delle relazioni esterne della Ce, contribuiscono ad una graduale svolta. L'esito della svolta si ha con gli sviluppi di Yaoundé (le convenzioni di Lomé I-IV e di Cotonou). La Convenzione di Lomé I (1975) amplia considerevolmente del numero di paesi e di aree geografiche (si aggiungono paesi caraibici e del pacifico) coinvolti e introduce tre importanti cambiamenti nel sistema di associazione europeo: la stabilità (le preferenze sono garantite nel lungo periodo), la contrattazione (il sistema di preferenza è il risultato di una negoziazione e non può essere modificato unilateralmente dalla Ce), la non-reciprocità (i paesi Acp non sono tenuti a reciprocare il sistema di preferenze garantito per il proprio export verso l'Ue). Inoltre, sono introdotte

⁶ C. Bretherton e J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, op. cit. pp. 112.

misure per stabilizzare i guadagni delle esportazioni (sistema Stabex). Nella nuova impostazione dei rapporti nord – sud, inaugurata da Lomè, la Pcs della Ce passa da un sistema di associazione ad uno che possiamo definire di "partenariato", accordando ai paesi Acp maggiore responsabilità circa il miglioramento dei propri assetti politici interni e le strategie di sviluppo. Il sistema di Lomè rappresenta di fatto un modello di aiuto allo sviluppo non solo per il resto della Pcs della Ce/UE ma anche per altri attori internazionali.

Negli anni seguenti si rendono disponibili risorse per l'aiuto ad altri paesi in via di sviluppo tramite il normale bilancio per le relazioni esterne, e nel 1977 la Ce firma accordi di cooperazione privilegiati con i vicini paesi a sud del Mediterraneo e accordi bilaterali con l'Asia e l'America latina. Il risultato del processo di definizione di una Pcs europea è un sistema caratterizzato da una differenziazione regionale di politiche, budget, procedure amministrative e strumenti⁷.

La fine della guerra fredda, le conferenze delle Nazioni unite sulla povertà e una serie di dure critiche agli elementi di inefficienza della Pcs europea, portano ad un ripensamento complessivo degli strumenti e obiettivi della Pcs nel Trattato di Maastricht. Secondo la lettera del Trattato, la Pcs dell'UE si propone di favorire "lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei Paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati; l'inserimento armonioso e progressivo dei Paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale; la lotta contro la povertà nei Paesi in via di sviluppo. [Inoltre, l]a politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Teu, Art. 130U). Il Trattato istituzionalizza così un processo in atto da tempo ed ormai giunto a maturazione, fissando un nesso indissolubile tra la Pcs, lo sviluppo della democrazia e il rispetto dei diritti umani. Questo nesso è alla base della "condizionalità", vale a dire del condizionamento, da parte dell'UE, dei volumi e/o qualità di aiuto alla condotta politica del beneficiario, al rispetto dei diritti umani e l'avvio di un processo di transizione democratica⁸. Dal 1992 al 2005, la Commissione ha inserito una clausola di condizionalità diplomatica in più di 120 accordi di cooperazione⁹.

La *peer review* del 1998 della Commissione per l'assistenza allo sviluppo dell'Ocse mette in evidenza limiti e pecche della Pcs europea a cui la Commissione cerca di porre rimedio¹⁰ individuando tra le aree nelle quali l'UE può dare un contributo specifico alla lotta alla povertà: il legame tra commercio e sviluppo, l'integrazione regionale e la cooperazione, il sostegno alle politiche macroeconomiche e la promozione di un accesso equo ai servizi sociali. La ristrutturazione della Pcs messa in moto dalla Commissione dal 2000 tenta di mettere a punto un sistema più coerente che includa sia l'aiuto di lungo perio-

⁷ F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy*, op. cit.

⁸ Inoltre il Teu, stabilendo il principio del coordinamento tra le politiche di cooperazione degli Stati membri, quello della coerenza tra l'azione per lo sviluppo e le altre politiche comunitarie ed, infine, la complementarità della Pcs comunitaria e statale (degli stati membri), delinea un unico sistema europeo di Pcs

⁹ F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy*, op. cit..

¹⁰ Commissione europea, *Libro bianco sulla riforma della Commissione*, COM(2000) 200, Bruxelles, Marzo 2000; European Commission, *The European Community's Development Policy*, op. cit.

do che quello di emergenza¹¹. La riforma prevede anche un maggior coinvolgimento delle Ong sia da un punto di vista politico che finanziario, nonché maggiore enfasi nella cooperazione decentrata, volta a creare le condizioni di sviluppo dal basso (e per questo diretta alla società civile, al settore privato, ai governi locali). Infine, la riforma si propone di aumentare il peso dell'Ue nel sistema delle Nazioni unite¹². L'Accordo di Cotonou del 2000 con i paesi Acp dà attuazione alla riforma della Pcs. L'accordo, sulla scia del sistema di Lomé, si fonda sul principio della "responsabilità condivisa" tra paesi Acp e Ue, attribuisce la responsabilità per le strategie di sviluppo ai partners; si fonda sul dialogo politico; coinvolge la società civile; tocca una vasta gamma di questioni politiche, attribuendo particolare peso al rispetto di democrazia e diritti umani come "elementi fondamentali" del partenariato; infine, prevede una diversificazione degli interventi di cooperazione secondo i bisogni e le strategie dei paesi partners¹³. Inoltre, l'accordo pone fine ai c.d. "diritti di aiuto acquisiti" (*aid entitlements*), legando gli aiuti alle specifiche necessità e alla performance di ciascun partner. La politica dell'UE, fin dall'introduzione della condizionalità nella Pcs nel 1995 (Lomé), è quella di risolvere inadempienze da parte dei partners utilizzando il "dialogo costruttivo" e solo in ultima istanza la minaccia della sospensione della cooperazione. Alla luce dei documenti si nota pertanto un processo di evoluzione della Pcs che sembra trasformare una politica nata per finalità essenzialmente egoistiche degli Stati membri in una vera e propria politica di solidarietà, attenta ai bisogni dei paesi beneficiari adottando gli strumenti del dialogo e del partenariato, nonché ridefinendo lo sviluppo come processo nel contempo politico, economico e sociale. Non è facile affermare se questa impressione trovi conferma nei fatti, ma alcuni autori ci hanno provato con risultati interessanti. Bonaglia, Goldstein e Petito hanno analizzato se le finalità dichiarate trovano riscontro nell'allocazione dei fondi per la Pcs¹⁴. L'analisi dell'allocazione dei fondi nel periodo 1986-1998 conferma uno spostamento di priorità dell'Ue nel corso del tempo. Si nota, ad esempio, un sensibile aumento della spesa per "infrastrutture sociali e servizi", diventando alla fine degli anni '90 la seconda maggior voce di spesa dopo "infrastrutture economiche e servizi". Significativo anche l'aumento relativo della spesa per "aiuto umanitario", mentre si nota una diminuzione relativa significativa nella spesa per "risorse naturali" e "cibo". L'importanza assunta dai settori di intervento buongoverno (*good governance*) e partecipazione civile nella Pcs, soprattutto a partire da Lomé V, è testimoniata da un significativo aumento della spesa per "*governance* e società civile" (che è aumentata di dieci volte). Questa voce, insieme al "sostegno alle Ong" corrisponde alla fine degli anni '90 al 10% della spesa complessiva della cooperazione allo sviluppo dell'Ue. Bonaglia, Goldstein e Petito rilevano anche che

¹¹ L'istituzione principe nel settore dell'aiuto di emergenza è Echo (Ec Humanitarian Aid Office), creato già nel 1992, su pressione degli eventi in ex Jugoslavia.

¹² F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy*, op. cit.

¹³ S. Aprile, G. Rufini, *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, op. cit., p. 60-1.

¹⁴ F. Bonaglia, A. Goldstein, F. Petito, *Values in European Union development cooperation policy*, op. cit.

se tra il 1980 ed il 2000 la spesa degli stati membri per la Pcs è diminuita del 15%, quella della Ce/Ue è aumentata del 45%¹⁵.

Un quadro meno roseo, tuttavia, si ha guardando alla dislocazione geografica dell'aiuto. I tre autori rilevano che, contrariamente all'intenzione dell'Ue di sostenere in primo luogo i paesi più poveri (*Least developed countries* – Ldc – e *Low-income countries* – Lic), si è assistito ad una diminuzione sia relativa che assoluta dell'aiuto a questi paesi, ed un aumento relativo degli aiuti ai paesi a medio reddito (*Middle-income countries* – Mic). La fine della guerra fredda, inoltre, ha comportato un ingente spostamento di risorse a favore dei paesi limitrofi dell'ex blocco sovietico, fino ad assorbire nel 2000 quasi le stesse risorse devolute complessivamente ai Lic e Mic, malgrado questi ultimi fossero in numero maggiore e con minore Pil nazionale (2907 contro 3402 milioni di dollari)¹⁶.

Dall'analisi dell'allocazione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo in Africa sub-sahariana emerge un altro dato interessante. L'Ue sembra calibrare il proprio sostegno guardando meno (o per niente) ai bisogni immediati del paese (indicati da Pil e mortalità) e più all'intensità dei rapporti commerciali con l'Ue ed alla loro performance. Di fatto, notano i tre autori, ricevono una quota maggiore di aiuto i paesi che più dipendono dalle importazioni dall'Ue, hanno un aiuto consistente anche da parte di grandi paesi europei come la Gran Bretagna e la Germania, sono meno corrotti ed hanno un Pil più elevato. Inoltre, si nota che esiste una correlazione positiva tra aiuto dell'Ue e l'Indice di Sviluppo Umano (Pil, sanità, educazione, ...) e che i paesi con una miglior performance democratica ricevono più aiuti¹⁷.

Quella che viene definita la "politica di solidarietà" dell'Ue per eccellenza, pertanto, mostra lati chiaroscurali. Da un lato si nota un'evoluzione che va nella direzione di una maggior attenzione rispetto ai bisogni dei paesi *recipients* e di una crescita complessiva che va oltre l'aiuto di emergenza; dall'altro, si nota una politica di distribuzione dell'aiuto che non segue la logica dei bisogni ma ne segue altre: (i) preoccupazioni che vedono nella Pcs uno strumento di stabilizzazione delle aree strategicamente più importanti per la sicurezza dell'Ue; (ii) interessi storici e commerciali degli stati membri più influenti; e, forse (iii) performance rispetto alle condizioni poste di democraticità e buon governo. Peraltro, l'attenzione maggiore dell'Ue per le aree limitrofe è ribadita anche in altri contesti, inclusa la politica di sicurezza e di democratizzazione. Visto da un'altra prospettiva, il legame tra sicurezza e sviluppo è sottolineato anche dalla Strategia di sicurezza europea che vede la sicurezza prerequisito indispensabile per lo sviluppo. Tuttavia, l'argomento attorno al quale più facilmente viene denunciata la scarsa solidarietà dell'Ue nei confronti dei paesi meno sviluppati non sono solo i limiti intrinseci della Pcs, ma l'incoerenza tra gli obiettivi di questa, già enunciati e (a) il protezionismo che l'Ue

¹⁵Ibidem

¹⁶Ibidem

¹⁷Ibidem. Cf. anche S. Wolf e D. Spoden, *Allocation of EU Aid towards ACP-Countries*, Universität Bonn, Zentrum für Entwicklungsforschung, *Discussion Papers on Development Policy*, no. 22, 2000. Disponibile on-line: www.zef.de/download/zef_dp/zef_dp22-00.pdf.

continua a mantenere in alcuni settori, agricoltura in primo luogo e (b) la scarsa preoccupazione mostrata dall'Ue per le implicazioni sulle economie deboli della liberalizzazione dei mercati internazionali. È proprio dall'osservazione di questa incoerenza che emergono le critiche maggiori all'Ue, soprattutto dai paesi meno sviluppati¹⁸.

I COSTI DELL'INCOERENZA: NOTE CONCLUSIVE

In conclusione, possiamo affermare che la Pcs, la politica di solidarietà per eccellenza, seppur importante per entità e forma, mostra limiti che non possono non influenzare l'immagine esterna dell'Unione e la sua credibilità come attore che si ispira al principio di responsabilità. Se davvero l'Ue ritiene di avere "responsabilità" che gli derivano dalla propria storia, cultura ed esperienza, allora non deve cadere nella facile trappola di rispondere alle responsabilità interne a discapito di quelle esterne. La dichiarazione di Laeken, al di là di retorica, ha tracciato un percorso che non può non essere seguito, pena pericolose ripercussioni sulla tenuta del processo di costruzione di un vero e proprio attore politico.

* Docente di Relazioni Internazionali

Facoltà di Scienze Politiche "Roberto Ruffilli", Università di Bologna - Sede di Forlì

¹⁸Sonia Lucarelli, *Solidarietà, identità politica e ruolo internazionale dell'Unione europea*, in Giuseppe Vacca e José Luis Rhi-Sausi (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, Bologna, Il Mulino, pp. 171 ss.

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E COOPERAZIONE FRA UNIVERSITÀ LONTANE

M. Callari Galli*

Formazione e cooperazione internazionale

Da qualche decennio ormai esperti e operatori appartenenti a correnti di pensiero e impostazioni metodologiche più diverse concordano nel ritenere che i problemi della cooperazione universitaria, e in particolare quelli della formazione, siano estremamente importanti per rinnovare una cooperazione internazionale che voglia offrire uno sviluppo solido e duraturo a quei paesi che non assicurano alla maggioranza della loro popolazione livelli di benessere paragonabili a quelli dell'area occidentale. Ogni giorno di più, infatti, la formazione e l'intenso sviluppo delle capacità locali appaiono essere l'unica politica in grado di assicurare prospettive di benessere condiviso e di stabilità politica.

A livello di analisi generale, molte sono le cause responsabili della scarsa produttività dimostrata dalla cooperazione, così come è stata applicata attraverso gli anni. Sono, infatti, una congerie di eventi, esterni ed interni, che possono spiegare il lento sviluppo di molte aree che hanno ricevuto il sostegno della cooperazione internazionale: guerre e guerriglie, sedizioni, lotte civili, corruzione, instabilità politica, cambiamenti climatici e politiche macroeconomiche poco congeniali alle situazioni locali, interventi massicci ed eccessivi dei governi. A tutte queste variabili va aggiunto un fattore che riguarda la maggioranza delle regioni esaminate: la scarsa attenzione data sia agli effetti dell'innesto delle nuove politiche sorrette dalla cooperazione internazionale sia l'assenza di un loro impatto positivo sui sistemi di formazione superiore dei paesi "aiutati".

La diffusione degli aspetti culturali e tecnologici, propri delle società occidentali, dimostra che essi hanno andamenti inattesi per chi non consideri la contaminazione che essi attivano nel trasferimento e nell'innesto. Così, ad esempio, l'applicazione del sistema parlamentare in paesi con divisioni sociali radicate in una struttura della società che privilegi le gerarchie dell'età e della ricchezza, che ignori valori quali l'autodeterminazione e la libertà individuale favorendo la rappresentatività del gruppo familiare, non ha prodotto la mediazione e la negoziazione tra i diversi interessi rappresentati ma piuttosto la lotta fra i diversi gruppi o il dominio del gruppo maggioritario su tutte le altre minoranze. In molti paesi africani ed asiatici, la stessa diffusione di un sistema di istruzione che pedissequamente segua i modelli occidentali ha prodotto da un lato il rafforzamento delle élites tradizionali che

si identificano spesso totalmente con i programmi di cooperazione allo sviluppo, dall'altro il coagularsi di movimenti a sfondo integralista e antioccidentale tra gli studenti, che le élites escludono dai processi economici, tecnologici e politici determinanti per le scelte del paese.

Parlando di formazione nell'ambito della cooperazione internazionale bisogna avere ben presente che non si tratta semplicemente di trasferire saperi e tecnologie dai paesi ad alto sviluppo tecnologico a paesi che sono ancora lontani da esso; né di inserire alcune istituzioni, alcuni settori produttivi di questi paesi nei processi di globalizzazione economica. L'esperienza dimostra che i trasferimenti vengono spesso rifiutati con violenza e gli inserimenti nei mercati globali di segmenti o di frammenti produttivi consolidano le gerarchie tradizionali, aumentano i dislivelli economici e sociali, generano nuove manifestazioni di malaffare e nuove povertà.

Esaminando i sistemi di insegnamento superiori presenti nei paesi bisognosi del sostegno internazionale notiamo – e questo si verifica dovunque, anche se ovviamente in proporzioni diverse da regione a regione – che la colonizzazione europea, introducendo lingue, ideologie, sistemi educativi estranei alla loro storia e alle loro tradizioni, ha creato al loro interno delle società “duali”. Anche dopo la conclusione dei processi di decolonizzazione, l'insegnamento superiore – e da qui l'impostazione di tutto il sistema scolastico – in molti paesi rappresenta un corpo estraneo e quasi autonomo, che spesso si avvia su sé stesso frenando cambiamenti e innovazioni. In molte realtà in cui la cooperazione allo sviluppo interviene, il settore dell'istruzione – dai primi gradi sino a quelli superiori – manca di una capacità istituzionale interna in grado di mediare tra questi due poli: spesso programmi fondamentali quali lo sviluppo dell'alfabetizzazione o dell'educazione alla salute di base danno risultati deludenti proprio perché in molti paesi mancano le istituzioni in grado di elaborarli secondo le necessità e le capacità locali.

Trovare le modalità per sostenere e sviluppare il settore dell'istruzione superiore diviene così una priorità assoluta, in quanto dalle sue attività, dalle sue iniziative, dalle sue convinzioni scaturiscono tutte le possibilità di avviare nel paese un processo autonomo, capace di avanzare proposte originali e di difendere i propri diritti nel dialogo internazionale. Un ruolo rilevante in questi processi può essere svolto da istituzioni universitarie che abbiano autorevolezza scientifica e sicurezza culturale: in altre parole, si tratta di alimentare nei nuovi paesi processi culturali e tecnici che li mettano in grado di affrontare con consapevolezza i rapidi ed inevitabili cambiamenti, senza lasciarsi travolgere dai processi di globalizzazione ma anche senza opporsi ciecamente ad essi.

L'obiettivo più generale è di portare, nell'interdipendenza culturale

che coinvolge l'intero pianeta, le voci, anche contrastanti, anche dissonanti e a volte violente, di popoli e gruppi, voci sinora ignorate o stravolte per essere sfruttate dall'industria del consumo di massa. In questo panorama, inoltre, è necessario individuare gli apparati teorico-metodologici che permettano, a livello di istruzione superiore, di realizzare un processo di negoziazione fra formazione culturale e specificità tecnica, di inserire nel tema della formazione, accanto al miglioramento delle condizioni economiche, quello della produzione culturale e dei presupposti necessari per una diffusione dei diritti in campo politico e sociale: senza di essi, infatti, è impossibile immaginare l'apertura e il mantenimento di relazioni internazionali stabili e dotate di reciprocità.

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE TRA L'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA E L'UNIVERSITÀ DI PHNOM PENH

Su queste convinzioni e sulle premesse di carattere teorico che da esse scaturiscono si è articolato un programma di cooperazione internazionale, da me coordinato, tra l'Università di Bologna e l'Università di Phnom Penh.

Il suo svolgimento è iniziato nel 1994, ci ha visto impegnati in due progetti, ambedue attivati per esplicita richiesta delle autorità accademiche e governative della Cambogia e si è concluso dieci anni dopo, nel 2004. In ambedue abbiamo cercato non solo il coinvolgimento attivo dei partners cambogiani ma anche di altre istituzioni: ONG internazionali e locali, Ministeri dei due paesi, Fondazioni nazionali e internazionali, università i cui interessi e le cui attività gravitano nell'area del sudest asiatico e del Pacifico.

Il primo progetto, conclusosi nel 1998, ci ha visto impegnati nella riorganizzazione di tre facoltà (Filosofia, Sociologia, Storia) dell'Università di Phnom Penh, sul piano della ricerca e della didattica ma anche sul piano del loro governo e della loro amministrazione. Nel suo svolgimento, sostenuto dal punto di vista organizzativo da New Humanity, ONG del P.I. M. E (Pontificio Istituto per le Missioni Estere), e per quanto riguarda i finanziamenti da investire nelle strutture cambogiane dalla C.E.I (Conferenza Episcopale Italiana), il lavoro dei docenti dell'Università di Bologna è stato interamente volontario. Il nostro principale compito verteva sull'aggiornamento sia dei curricula che dei docenti delle tre facoltà, con l'obiettivo di metterli in grado di assumere, alla fine del programma, la piena responsabilità dei corsi di laurea e delle attività di ricerca; impegnativo è stato anche il lavoro svolto per strutturare su basi nuove le relazioni con le autorità governative, per suggerire nuovi organismi di governo delle facoltà e nuovi rapporti tra le loro diverse componenti, per pianificare l'organizzazione delle Biblioteche universitarie nei settori di competenza delle tre facoltà, per collegare le loro attività e i loro studi con altre

Università del sudest asiatico (in particolare la City University of Hong Kong, l'University of Singapore, l'University of Manila) e dell'Australia (University of Technology of Sydney).

Il successo riportato alla fine del programma è stato sottolineato in un Convegno Internazionale organizzato dall'University of Phnom Penh nel novembre del 2000, dopo aver sottoposto l'attività delle tre facoltà ad una valutazione di una Commissione appositamente istituita dal Ministero dell'Educazione cambogiano. Ed esso è stato tanto più notevole in quanto la Cambogia, negli anni '90, appariva una nazione stremata da un drammatico periodo durato più di trenta anni, durante il quale aveva subito invasioni, guerre civili, genocidi, distruzione sistematica di tutte le sue strutture culturali.

UN PROGRAMMA DI MASTER IN “SVILUPPO DEL TURISMO” PRESSO L'UNIVERSITY OF PHNOM PENH

La conoscenza e l'esperienza della realtà cambogiana, accumulate a partire dal 1994, ha indotto l'Università di Bologna a sviluppare, dal 1998 al 2000, un modello di formazione per esperti in turismo culturale: sui suoi risultati si è svolto dal 2000 al 2003 un programma di cooperazione tra l'Università di Bologna, la Royal University of Phnom Penh e l'University of Technology of Sydney per svolgere un corso, a livello di Master, della durata di cinque semestri, per esperti nello sviluppo del Turismo culturale nell'area del sudest asiatico.

Il Corso ha ammesso 25 studenti, alla fine del Corso 14 studenti hanno conseguito il Diploma di Master mentre ai rimanenti 11 dopo i primi tre semestri è stato rilasciato un Certificato di primo livello.⁽¹⁾

Se tutti concordano sui benefici economici che un paese può ricevere dallo sviluppo turistico, la discussione sui possibili effetti che il turismo ha sul sistema sociale e sulla cultura dei paesi che accolgono un turismo di massa, presenta aspetti controversi e poco definiti: è molto difficile stimare obiettivamente il livello di perdita dell'identità nazionale o etnica, il grado di anomia dovuto all'incremento turistico, ed altrettanto difficile è sapere se lo sviluppo del consumismo sia dovuto al contatto con masse di turisti rapaci e frettolosi o all'influenza di invadenti programmi televisivi.

Siamo, tuttavia, in grado di sostenere che il turismo è un fenomeno complesso che deve essere affrontato usando molti strumenti critici: e questa è la ragione che ci ha spinto a scegliere un curriculum di Master caratterizzato da un'impostazione fortemente interdisciplinare, in un certo senso quasi transdisciplinare. Il turismo presenta effetti ambivalenti e spesso pieno di contraddizioni con dinamiche difficili da seguire: appare estremamente facile biasimare il turismo di massa per cambiamenti nei quali devono essere sicuramente individuati i ruoli svolti dai ritmi dei molti contatti reali e virtuali che, indipendentemente dal turismo, oggi percorrono l'intero pianeta; così come deve

¹ I finanziamenti del Corso di Master per quanto riguarda l'organizzazione, le strutture, le spese di ricerca dei cambogiani sono stati concessi dalla C.E.I.; il lavoro delle équipes italiane e australiane è stato svolto su base volontaria.

essere valutato il peso esercitato sulle strutture sociali di un paese dai violenti processi della globalizzazione economica che cancellano o cambiano i valori tradizionali, gli ambienti territoriali e gli stili di vita di tutti i continenti.

Finora la letteratura internazionale e l'esperienza di ricerca acquisita durante l'impostazione del modello di formazione per esperti in turismo culturale, hanno dimostrato che il turismo può anche essere una fonte di ricchezza sia culturale che economica. Purtroppo nella maggioranza dei casi, il turismo non è organizzato nel paese ospite in base ad un piano meditato e costruito esaminando la sua sostenibilità sia rispetto all'ambiente fisico che a quello sociale. Si corre così il rischio di trasformarlo in un'altra forma di sfruttamento e di impoverimento culturale invece di farlo divenire un'opportunità per accrescere la conoscenza e per rafforzare le relazioni umane. Tutti i paesi sono esposti a questo pericolo ma esso investe particolarmente paesi quali la Cambogia che dopo anni di crisi economiche e sociali devono fronteggiare una crescita esponenziale dei flussi turistici.

Uno dei luoghi più famosi nel sudest asiatico, di grande attrazione per il turismo culturale, è senza dubbio Angkor Vat, nel nord della Cambogia. La rivisitazione della mitologia e della tradizione orale orientale, la letteratura di viaggio occidentale ci permettono di ricostruire una rappresentazione complessa e multiforme di un territorio che è stato continuamente "scritto e ri-scritto" dall'incontro fra comunità locali, pellegrini, viaggiatori, in un andirivieni continuo fra Oriente e Occidente. A queste storie si aggiunge oggi un nuovo immaginario, creato dai reportages fotografici di guerre, di povertà estreme, da films che narrano l'orrore del genocidio e lo stupore dei superstiti, dalle narrazioni dei "sopravvissuti" e dei "rifugiati", dalle denunce di giornalisti in cerca di scenari sensazionali, dai racconti di turisti attratti dall'orrore della storia e dalla povertà del presente. Leggendo queste differenti produzioni – e differenti per linguaggi, codici, abilità stilistiche – siamo spinti a credere che oggi la categoria dell'esotico sia sotto l'influenza di articolazioni inedite o un tempo appena accennate. Così accanto alla forma di turismo culturale che attrae gli amateurs dell'arte e dell'autenticità della tradizione, si insinua l'esotismo dell'avventura, del viaggio "estremo", delle esperienze "forti". E spesso questi filoni completamente diversi sono affiancati, mescolati nella stessa offerta turistica, imposti nella vita e nell'esperienza dello stesso individuo.

Anche in una attività apparentemente innocua e semplice come può apparire il turismo, il profitto e l'organizzazione del mercato globale continuano ad agire secondo regole e logiche tutte interne alle singole società che sfruttano senza scrupoli risorse ambientali e intere popolazioni, cancellando o al contrario enfatizzando usi e costumi, escludendo gruppi e categorie sociali. E questi orientamenti turistici

rispetto alla Cambogia tendono a sottolineare la ferocia dei suoi massacri, le fosse comuni e gli stermini di massa, la corruzione e la prostituzione delle sue città, senza lasciar spazio agli sforzi – ancora timidi ma presenti- di emergere dal suo recente passato. La Cambogia rischia di essere trasformata, in questo nuovo immaginario turistico, non in un mondo “altro” ma in un mondo “al di là”: al di là della moralità, al di là della legalità, al di là dell’umanità e della storia. L’ultima offesa, l’ultima minaccia alla ricchezza culturale della Cambogia può proprio provenire da forme di turismo inconsapevoli o indifferenti al suo valore, da un turismo che si indirizzi alle espressioni culturali cambogiane solo ed esclusivamente spinto da immediati interessi commerciali e consumistici.

Per queste considerazioni l’Università di Bologna e il gruppo di esperti italiani coinvolti nel programmare e nello svolgere le attività di insegnamento e di ricerca del Master ha tenacemente voluto il coinvolgimento di colleghi cambogiani ed ha inteso contribuire allo sviluppo cambogiano preparando esperti cambogiani.

Sono convinta che tutti gli studenti che a differenti livelli hanno seguito il Corso saranno in grado di identificare le risorse della tradizione e della produzione culturale del loro paese e sapranno organizzare intorno a questi aspetti lo sviluppo di forme turistiche che si adattino alle richieste del mercato ma anche alla sostenibilità delle comunità cambogiane coinvolte. Nei semestri del Corso gli studenti hanno avuto insegnamenti ed hanno svolto ricerche per valutare le disponibilità, in termini di accoglienza turistica offerte dall’intero territorio cambogiano e non solo dal parco archeologico di Angkor Vat, di analizzare i livelli di sostenibilità degli ambienti fisici e sociali, per conoscere gli elementi da prendere in considerazione per una corretta pianificazione delle aree in cui si intendono proporre le diverse tipologie di turismo.

L’esperienza del Master è stata produttiva ed innovativa, sotto molti aspetti. Innanzi tutto ha permesso di riunire discipline e specializzazioni differenti dal punto di vista organizzativo e scientifico; ha poi creato un’*équipe* multinazionale, costituita da esperti Cambogiani, Italiani ed Australiani che hanno accostato non solo competenze diverse ma anche stili didattici, culture organizzative, codici espressivi diversi. Considerando poi i risultati dal punto di vista educativo e scientifico, alla fine del Master è stato fondato, presso la Royal University of Phnom Penh, un Dipartimento di Studi Turistici, presso il quale è stato aperto un Corso per un Diploma di primo livello in Turismo culturale. Il crescente interesse della Royal University of Phnom Penh, delle autorità governative, delle imprese private nella formazione di esperti nello sviluppo turistico, insieme ai corsi universitari di primo livello aperti in questo ambito, indicano che la conoscenza e le esperienze accumulate negli anni della cooperazione uni-

versitaria, stabilita tra l'Università di Bologna e la Royal University of Phnom Penh, hanno trovato ascolto e diffusione in Cambogia.

RI-PENSARE IL TURISMO. PROGETTO DI FORMAZIONE AL TURISMO CULTURALE PER LA REGIONE BALCANICA

I riferimenti alle discipline antropologiche e l'accento su un turismo attento alle implicazioni di carattere culturale e sociale caratterizzano un'altra esperienza di cooperazione internazionale attualmente in corso in Bulgaria. Il progetto, coordinato da me e dalla dottoressa Giovanna Guerzoni, è finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e coinvolge la Facoltà di Scienze della Formazione e l'Istituto per l'Europa Centro Orientale e Balcanica dell'Università di Bologna, l'Università di Plovdiv, la New Bulgarian University e alcune istituzioni museali e enti locali interessati ai temi al centro del progetto.

La Bulgaria è per molti versi uno "spazio di attraversamenti": situata alla periferia della "regione balcanica", non toccata dai conflitti che l'hanno lacerata in questi ultimi anni, geograficamente e storicamente "corridoio" tra l'Europa Centrale e il Medio Oriente, dopo il crollo sovietico del 1989, ha attraversato una profonda crisi economica e politica che oggi cerca di superare "occidentalizzando" il suo stile di vita, le sue aspirazioni di benessere, i suoi stessi spazi urbani. Intense sono, nel contesto bulgaro, le interconnessioni tra trasformazioni socio-economiche, transizione politica e necessità di inventare nuove forme di convivenza sociale tra comunità, identità, tradizioni differenti. La Bulgaria è infatti un crogiuolo di identità, di storie, di patrimoni culturali, in cui si intrecciano e si sovrappongono lingue e religioni diverse: bulgare, turche, turcobulgare, tzigane; e ancora, fedeli cattolici, ortodossi, musulmani. Questa pluralità di storie e di identità mescola stili di vita e quotidianità – dal lavoro all'alimentazione, dall'artigianato al gusto estetico – che si nutrono di commistioni e di sovrapposizioni tra eredità culturali differenti, assumendo nella regione inedite fisionomie sincretiche e cangianti.

Una prima fase di collaborazione tra le istituzioni universitarie italiane e bulgare ha permesso la strutturazione di un progetto di analisi/intervento focalizzato sul rapporto tra turismo culturale e sviluppo di nuove attività museali. Le relazioni sociali e culturali che un turismo culturale e sostenibile può sollecitare incidono sia negli ambiti dell'economia e della vita sociale, sia negli stessi modelli di rappresentazione del sé e dell'alterità, dando anche l'opportunità di rielaborare l'immagine della storia passata e degli attuali rapporti all'interno e all'esterno della regione. In altre parole, il turismo culturale può essere un'occasione per sostenere i processi di rafforzamento dell'integrazione fra identità, storie, comunità che sono la ricchezza della realtà bulgara, favorendo la consapevolezza della loro identità differenziata e molteplice di fronte al contesto europeo e internazio-

nale. Se da un lato, gli eventi di guerra che hanno colpito l'area balcanica, hanno reso spesso precarie e difficili ipotesi di progetti di cooperazione anche per paesi, come la Bulgaria, non direttamente coinvolti negli eventi bellici, dall'altro hanno ancora una volta mostrato quanto la cooperazione economica, le relazioni internazionali, la promozione di progetti rivolti all'educazione e allo scambio interculturale siano sempre più necessari e stringenti. In un periodo caratterizzato da conflitti tra nazioni, tra appartenenze religiose, tra nuove e vecchie domande di riconoscimento identitario, la realtà multiculturale della Bulgaria appare come uno dei possibili e rari "modelli di tolleranza" e potrebbe proporsi come laboratorio di idee e di pratiche di convivenza pacifica sia in ambito culturale che educativo.

Una fase preliminare del progetto ha individuato le domande che emergono dal territorio sul tema del turismo culturale e dello sviluppo dei musei e ha definito i due principali obiettivi del nostro lavoro: un corso di formazione per operatori specializzati nella promozione e nell'attuazione del turismo culturale con particolare riguardo alle aree multiculturali di cui la Bulgaria e l'area balcanica sono realtà emblematiche; l'ideazione di istituzioni in grado di attivare interventi, percorsi, iniziative culturali per favorire lo scambio interculturale e una socialità di convivenza delle differenze.

Una serie di Seminari di studio tenuti in Italia e in Bulgaria ha attivato una Scuola di Turismo per operatori specializzati, iniziata a Cervia a giugno del 2005, che si concluderà nel giugno del 2006 e che, durante i suoi lavori, ha visto la partecipazione di docenti bulgari e italiani e di 22 corsisti.

I Seminari, per rispondere al secondo obiettivo, hanno altresì messo a punto l'ipotesi di un museo multiculturale che risponda sia alla domanda di rinnovamento, portata avanti da molte istituzioni educative presenti in Bulgaria, sia alla specificità del contesto bulgaro, inteso come spazio di confine e di passaggio di molte culture, eredità, religioni, identità.

Il museo si intende multiculturale non solo e non tanto per i "materiali" che si vogliono proporre al visitatore ma anche rispetto al più generale piano delle politiche relative alla istituzione museale stessa. Il museo è oggi infatti uno spazio espositivo complesso: da un lato è luogo della memoria, spazio espositivo delle tracce dell'eredità culturale delle comunità di un dato territorio, dall'altro offre il suo spazio ad una serie di "contenitori" reali o virtuali: dalle mostre temporanee agli eventi che aprono il museo a pubblici specifici, dalle riletture dei materiali tradizionali da parte di fruitori differenziati – il turista locale e quello internazionale, il mondo della scuola e quello delle comunità locali – alla possibilità di essere un centro di documentazione articolato in archivi, laboratori, atelier: un luogo che colloca i prodotti culturali tra memoria e contemporaneità, uno spazio di incontro tra iden-

tità in grado di proporre stili di vita e orientamenti culturali diversi. È in questa ridefinizione dello spazio tra centro e periferia, tra storia, memoria e nuovi processi di costruzione identitaria, tra processi di contaminazione culturale e dinamiche interculturali che si situa l'esperienza di analisi/intervento del nostro progetto sul turismo culturale in Bulgaria. Si tratta di considerare le nuove forme di turismo che si intendono attivare come processi e spazi di incontro tra mondi diversi che trovino la loro documentazione e la sede della loro elaborazione nella concezione di un museo attivo, partecipe dei processi culturali e al tempo stesso loro stimolatore, luogo reale e insieme virtuale di contatti tra popoli e culture.

* Professoressa di Antropologia Culturale
Dipartimento di Scienze della Formazione – Università degli Studi di Bologna

Bibliografia

- M. Callari Galli, *In Cambogia*, Meltemi, Roma, 1997
- M. Callari Galli, *Differenze culturali e istruzione universitaria*, in *Atti del Convegno "L'Università nella nuova cooperazione allo sviluppo"*
Roma, 16-17 dicembre 1996, Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Istituto Italo-Latinoamericano, Roma, 1998, pp. 217/225
- M. Callari Galli, *Enhancing Cultural Aspects of Tourism*, in *Proceedings on "Cultural Tourism in Cambodia"*, August 27-29, 1998, Royal University of Phnom Penh, Phnom Penh, 1999
- M. Callari Galli, *Khmer Culture vis-a-vis Cultural Change*, in *Proceedings on Conclusion of Cooperation Program*, November 23-24, 2000, New Humanity, Phnom Penh, 2000
- M. Callari Galli, *Antropologia per insegnare*, Mondadori, Milano, 2000
- M. Callari Galli, B. Riccio (a cura), *Sguardi antropologici sul turismo*, Focus in "Afriche e Orienti", 2001, n.3/4
- M. Callari Galli, G. Guerzoni, *Tornando a casa. Flussi turistici nei mondi contemporanei e analisi antropologica. Turismo culturale e cooperazione universitaria*, in A. Savelli (a cura), *Turismo, territorio, identità*, Angeli, Milano, 2004, pp.329/342
- J. Clifford, *Strade*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999
- I.Karp, S. D. Lavine, *Culture in mostra: poetiche e politiche dell'allestimento museale*, CLUEB, Bologna, 1995
- A. Krasteva, *Community and Identity*, Sofia, 1998

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN EMILIA-ROMAGNA

Marco Benassi*

La solenne e vincolante dichiarazione della cinquantesima Assemblea delle Nazioni Unite sul Millennio per lo Sviluppo introduce in qualche modo una irreversibile inversione di tendenza in materia di cooperazione in partnership allo sviluppo tra, da un lato, i paesi emergenti d'Africa, d'America Centrale e d'Asia e, dall'altro lato, i paesi industrializzati e di nuova industrializzazione. Diversamente dai precedenti programmi dell'organizzazione, il progetto del millennio indica un approccio realistico, assume delle metodologie pragmatiche, determina vie chiare su cui fare muovere simultaneamente processi, percorsi e strumenti adeguati a concludere con puntualità ed efficacia alcune tappe fondamentali del progresso economico e sociale di tante regioni del mondo in via di sviluppo.

Da una attenta lettura delle dinamiche innescate dal progetto trova giustificazione un certo misurato ottimismo nel suo buon esito. L'impegno richiesto a tutti i soggetti, istituzionali pubblici, privati e della società civile a lottare con determinazione contro la povertà e la fame e per lo sviluppo nel mondo può ancora essere pienamente onorato ed i risultati attesi raggiunti nei tempi preconizzati dal Vertice ONU dell'8 settembre 2000 a New York, vale a dire entro il 2015: una sfida da affrontare con instancabile audacia e con il concorso di tutti. Otto sono gli obiettivi estrapolati dall'ampia dichiarazione del Millennio. Essi si snodano lungo un asse centrale costituito dalla sostanziale riduzione della povertà estrema e dalla rimozione della fame. I compiti equamente ripartiti tra i paesi poveri e quelli ricchi in un quadro di responsabilità condivise richiedono una maggiore concentrazione di impegni dei paesi industrializzati e di nuova industrializzazione su tre aree interdipendenti: aiuto pubblico allo sviluppo, debito estero e commercio estero. Gli accordi di Monterrey e quelli successivi di Johannesburg ne costituiscono una interessante cornice politica di portata mondiale e scandiscono calendari e ritmi di realizzazione di detti obiettivi.

L'iniziativa della cinquantesima Assemblea generale dell'ONU, oggetto di una relazione annuale del suo Segretario Generale e di un puntuale monitoraggio, si innesta altresì su una congiuntura ricca di decisioni strategiche su più tavoli, a livelli più alti, in ambienti istituzionali diversi e sugli obiettivi analoghi: OCSE, FAO, UNESCO, OMC, Unione Africana-Nuovo Partenariato per lo Sviluppo dell'Africa (NEPAD), Trattato di Cotonou, politica di cooperazione UE, Commissione Blair, TICAD II, G8 ed altri. È auspicabile una accorta regia di ciò che pare essere una volontà politica coerente e conver-

gente espressa da quest'insieme di soggetti primari della cooperazione multilaterale allo sviluppo in stretta associazione con la cooperazione bilaterale e quella decentrata.

Anche l'Africa, che desta maggiore preoccupazione ed incertezze, ha assunto iniziative significative suscettibili di fare rispettare le scadenze indicate dalla Dichiarazione del Millennio. Le riforme politico-amministrative intraprese in tanti paesi e su scala regionale e continentale si sono in qualche modo rivelate appropriate e hanno fortemente contribuito al consolidamento nel tempo della crescita economica e sociale ottenuta in questi ultimi anni: 5-6% annui. Ne occorrerebbero, secondo molti analisti, 7-8% per assicurare il raggiungimento di tutti gli obiettivi nei tempi programmati: un tasso per nulla proibitivo ed alla portata di tutti i paesi africani e non vi è alcun motivo per venire meno ai compiti di responsabilità assegnati tutti i soggetti interpellati.

L'Africa è certamente il fanalino di coda di questo vasto cantiere di riforme avviate dal Millennio per lo sviluppo. Si è dotata di utili strumenti come i quadri strategici di intervento che rappresentano una risposta di tutto rispetto per meglio affrontare e vincere la sfida dello sviluppo. È necessario che non siano vanificati come è stato il caso in passato del Piano di Azione di Lagos e del Piano CARPAS.

Il NEPAD è stato indicato dai capi di Stato e di Governo del continente africano come il quadro strategico d'insieme ove ricondurre tutte le iniziative, programmi di breve, medio e lungo termine nonché politiche di sviluppo nazionale e collettive. Ne consegue che ogni sforzo di mobilitazione delle risorse interne ed esterne al continente debba, o perlomeno dovrebbe, essere ricondotto nella logica di questo quadro programmatico.

Siamo stati testimoni di avanzamenti significativi in settori tanto variegati quanto unificati nel quadro NEPAD. Sul piano della democratizzazione delle istituzioni abbiamo assistito ad una positiva evoluzione in sede di processi di democratizzazione e di partecipazione. Anche di recente si sono celebrate elezioni libere e pluralistiche in Tanzania, Burundi, Bénin, Capo Verde, Sao Tomé, Uganda, Liberia. Sul piano della sicurezza e della pace, la Regione dei Grandi Laghi ha voltato quasi definitivamente la pagina dei conflitti armati ed avviato rapporti di buon vicinato e di completo ristabilimento delle relazioni diplomatiche ed economiche all'insegna del rilancio della Commissione Economica dei Paesi dei Grandi Laghi (CEPGL). Ci si attende una decisa accelerazione ad elezioni politiche avvenute nella Repubblica Democratica del Congo nel prossimo mese di Luglio 2006. Anche il Sudan si avvia alla pace e alla normalizzazione dei rapporti interni ed esterni. Sul piano della Governance, il Meccanismo Africano di Valutazione Paritaria (MAEP) è stato completato un anno dopo il suo lancio in alcuni dei 24 paesi che vi hanno da subito aderito su

base volontaria, mentre tre dei paesi produttori di petrolio, la Nigeria, il Cameroun e la Repubblica del Congo si sono fatti promotori attivi del principio di trasparenza e proceduto alla scrittura ed alla messa in opera delle procedure di controllo delle attività petrolifere.

Sul piano delle grandi infrastrutture (strade, ferrovie, porti, energia), della viabilità e delle comunicazioni, anche trans-africane, lo sforzo che si è potuto produrre è sproporzionato ai mezzi a disposizione dei singoli paesi africani. È necessario ed auspicabile un rapido coinvolgimento di risorse pubbliche e private in forma di aiuto pubblico allo sviluppo e di investimenti esteri in conformità con le decisioni del G8 di luglio 2005 ed in altre sedi multilaterali. Ciò è ragionevolmente fattibile perché le risorse mobilitabili sono dentro i parametri definiti da più istanze e confermati in molteplici circostanze. È il senso del *plaidoyer* del Ministro Brown nel presentare “la nostra causa comune” a conclusione dei lavori della Commissione Blair che invocava in qualche modo un nuovo Piano Marshall per l’Africa. Fu possibile per l’Europa occidentale, fu fatto negli anni 60 per alcuni paesi del Sud Est Asiatico, dovrebbe essere fruibile all’Africa di oggi.

Il NEPAD ha dato un impulso ulteriore all’accelerazione di alcune importanti rifiniture di integrazioni regionali, passaggio obbligato per il superamento definitivo dei micro-nazionalismi. L’Africa conta ad oggi 14-15 raggruppamenti regionali la cui realizzazione è irreversibile. Il progetto di un Grande Mercato Africano messo a punto ad Abuja nel lontano 1991 e senza il quale l’Africa permane nella sua marginalità sul mercato mondiale, prevedeva tra le altre cose un insieme di integrazioni regionali e sub-regionali alcune delle quali hanno completato il cerchio avendo già costituito delle unioni monetarie. La Comunità Economica degli Stati dell’Africa Occidentale (ECOWAS), il Mercato Comune dell’Africa Orientale e Meridionale (COMESA - con l’ultimo ingresso della Libia nel corrente anno) e la Comunità per lo Sviluppo dell’Africa Meridionale (SADC) sono realtà gigantesche in termini di risorse materiali, umane ed anche finanziarie. La possibile messa a regime di queste potenzialità rappresenterebbe una garanzia per gli investimenti esteri e, inoltre, una grande porta aperta per soggetti economici e finanziari africani, interni e della diaspora, nel contesto di questo immenso mercato divenuto interno.

L’impegno congiunto e coordinato della Commissione Economica per l’Africa (CEA), della Banca Africana per lo Sviluppo (ADB) e della Commissione dell’Unione Africana a fare avanzare senza deragliamenti l’intero processo di sviluppo nazionale e collettivo è una ulteriore garanzia di raggiungimento possibile degli obiettivi nel 2015 e di rafforzamento dello sviluppo sostenibile oltre il 2015.

La cooperazione Sud-Sud finalmente attiva e relativamente massiccia in termini di investimenti di capitali e tecnologie, di aiuto pubblico allo sviluppo, rilancia il senso di partenariato e di solidarietà della

cooperazione allo sviluppo. La presenza in Africa della Cina, dell'India, del Brasile, della Malesia, della Corea del Sud ed altri, introduce un sorta di sana competitività con la cooperazione Nord-Sud. Lo stesso rilancio delle relazioni privilegiate e preferenziali afro-asiatiche apre una porta nuova di cui l'Africa non potrà non avvantaggiarsi per accelerare i processi di transizione e di sviluppo della propria economia e della propria società. Non sono escluse a priori delle deviazioni; occorrerà vigilare e la società civile si farà vigile sentinella della maggiore umanizzazione della cooperazione allo sviluppo basata sullo mutuo scambio e sulla sana reciprocità degli interessi. Le organizzazioni non governative (ONG), promotrici di programmi in ambienti più marginalizzati ed isolati, sono testimoni privilegiati di questi cambiamenti. Sono esse soggetti primari dello sviluppo e della cooperazione tra i popoli e le comunità.

Le ONG di sviluppo in Africa desidererebbero vedere forme di coordinamento tra tutti i grandi soggetti donatori, in particolare l'Unione Europea, gli Stati Uniti, le grandi istituzioni multilaterali e gli stati di nuova industrializzazione sotto la guida del nuovo programma africano NEPAD, declinato a livello di singoli paesi o su base regionale. La cooperazione decentrata è chiamata a giocare il suo ruolo singolare; si auspica una sua maggiore valorizzazione perché ricca di insuperabili competenze territoriali, istituzionali e della società civile organizzata. La battaglia per il 2015 potrà essere vinta, a patto che siano rispettati il raggiungimento dello 0.7% del PIL fissato dall'Assemblea Generale dell'ONU, che l'Unione Europea raggiunga l'obiettivo intermedio dello 0.56% del suo PIL in APS entro il 2010 e 0.70% nel 2015 e che i paesi africani proseguano e consolidino le necessarie riforme, realizzino i rispettivi programmi per uscire quanto prima dalla oggettiva dipendenza dall'aiuto esterno. L'Africa, "scandalosamente" ricca di materie prime sulle quali è scomodamente seduta, "scandalosamente" povera di beni materiali finiti e di servizi, potrebbe avere acceso in misura maggiore ad ogni bene di cui è dotata, ad ogni bene di cui è privata. Intanto va onorato, specialmente per l'Africa, ma anche per tutti i paesi dell'America Centrale, dell'Asia e del Pacifico, il Millennio per lo sviluppo.

* Direttore del Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura (CEFA)
e responsabile del Coordinamento delle ONG dell'Emilia Romagna

APPRENDERE DAL SUD DEL MONDO

Le reti virtuose del microcredito: uno strumento innovativo per lo sviluppo

Luisa Brunori*

IL BANGLADESH E L'ESPERIENZA DI MUHAMMAD YUNUS

Si è concluso l'anno internazionale del microcredito. Kofi Annan, infatti aveva dichiarato che il 2005 sarebbe stato l'anno in cui l'attenzione mondiale si sarebbe dovuta concentrare verso uno strumento, il microcredito in grado di contribuire fortemente al raggiungimento di uno dei goals del 2015: dimezzare la povertà nel mondo. L'attenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per questo strumento di sviluppo e crescita economica si fonda sul successo che esso ha avuto. Nell'ultimo ventennio, infatti, il microcredito ha avuto una straordinaria espansione in tutto il mondo. Ha preso le mosse dal Bangladesh e potremmo quasi dire che si è espanso come un'onda di speranza che ha trascinato con sé molti poveri del globo. Questa emozione fiduciosa diffusa ci fa parlare del microcredito come di una vera e propria "rivoluzione della speranza".

Ha inizio nel 1974 quando, all'indomani della guerra d'indipendenza dal Pakistan, il Bangladesh fu afflitto da una grave carestia. La visione della miseria estrema che percorreva le strade del suo paese spinse Muhammad Yunus, di ritorno dagli Stati Uniti e professore di economia presso l'Università di Chittagong, a intraprendere uno studio sulla povertà a partire dalla realtà dei villaggi vicini al campus universitario. Ne *"Il banchiere dei poveri"*, scritto a testimonianza dell'esperienza, Yunus racconta che, uscendo dalle aule universitarie, provava un senso di profonda inadeguatezza tra quanto aveva descritto durante le lezioni di economia scrivendo alla lavagna, "cifre con tanti zeri" e la realtà della carestia che apparivano, così, totalmente incongruenti. "Si può morire in tanti modi, ma la morte per fame è la più inaccettabile". È un modo lento, terribile...Ad un certo punto la vita e la morte sono così vicini che è difficile capire la differenza, e davvero non si sa se la madre ed il bambino che giacciono sul selciato, uno accanto all'altra, sono di questo mondo oppure dell'altro..."².

1. L'ESPERIENZA DI YUNUS E IL MODELLO GRAMEEN

Yunus insieme con i suoi studenti, iniziò a Jobra a calarsi nella realtà che lo circondava per capire la vita delle persone più povere nella loro quotidianità e al di fuori delle astrattezze teoriche. Girando per il villaggio e raccogliendo ulteriori testimonianze, Yunus si accorse che con soli ventisette dollari si sarebbe data la possibilità a quarantadue persone (e alle loro rispettive famiglie) di sopravvivere per una intera

¹M. Yunus, 1998. *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli.

²T. Maldonado 1970. *La speranza progettuale* Einaudi, Torino.

settimana. Diede loro la somma necessaria e, resistendo al bisogno quasi istintivo di fare la carità, decise che quel denaro sarebbe stato dato in prestito, non in regalo.

Contrariamente al pregiudizio comune, il denaro prestato venne interamente restituito e da lì, per piccoli prestiti alla volta in una crescente sequenza virtuosa, ebbe inizio l'esperienza della Grameen Bank.

La Grameen Bank (Banca Rurale in lingua bengali) attualmente è la quinta banca più grande del Bangladesh. È nata da quel primo evento e da una lunga sperimentazione che ha consentito, col tempo, di definire un sistema di credito basato sulla fiducia. A oggi sono più di 6.200.000 le persone che hanno usufruito dei crediti della Grameen Bank, sono diffusi nell'intero territorio nazionale e il tasso di restituzione supera il 99%.

Si tratta di un successo straordinario anche in considerazione dello scetticismo che aveva accompagnato l'inizio dell'esperienza. Grameen Bank si rivolge a coloro che lo stesso Yunus definisce "i più poveri dei poveri" (il 20% più povero di quel 35% della popolazione del Bangladesh che già vive al di sotto della soglia di povertà). Sono soprattutto le donne così come sono le donne che "sentono imperioso il senso di impotenza di non potere nutrire i figli". Su questo aspetto si fonda il senso di responsabilità che Yunus riscontra soprattutto in loro e sono loro le clienti "migliori". Fiducia è la parola chiave di tutta l'esperienza. Il credito è basato sulla fiducia e la fiducia è il sistema di relazioni che lega il gruppo di persone a cui viene concesso il prestito. Si tratta di credito dato per sviluppare attività: una diversa e indipendente per ogni membro del gruppo.

Il gruppo è la struttura di base. È nel gruppo, infatti che vengono prese le decisioni che riguardano i suoi membri relativamente alla ragione di essere del gruppo stesso: definizione dei piani di lavoro, sequenza dei prestiti e altre funzioni necessarie all'esperienza inclusa una parte "educativa" relativa al processo democratico nel gruppo stesso. La sequenza con cui vengono erogati i crediti è decisione del gruppo così come la affidabilità dei primi su cui si basa la possibilità per i successivi. Il sistema di responsabilizzazione funziona in modo che tutti siano reciprocamente "legati". Chi non riesce a pagare non viene perseguito; perde solo il diritto ad avere altro credito. Si assume che l'impossibilità alla restituzione non corrisponda a disonestà ma a incapacità materiale tanto che vengono studiate forme per "rientrare" anche dopo i fallimenti poiché, gli effetti benefici psicologici e relazionali del successo sono considerati una parte consistente della ricchezza sviluppata dall'esperienza.

I prestiti sono rinnovabili e il gruppo, di conseguenza, può durare alcuni anni. Il gruppo funziona sulla base di incontri settimanali durante i quali avviene la restituzione delle rate e i membri del gruppo si scambiano notizie e informazioni sullo stato dei loro progetti e

su quant'altro sia utile a sviluppare il senso della comunità solidale e responsabile su cui si fonda l'esperienza.

La particolarità di questo sistema, infatti, è data dal fatto che si basa sulla mutua responsabilità: i componenti del gruppo sono consapevoli del fatto che dalla loro condotta dipenderà l'accesso al finanziamento degli altri e questo li sprona ad agire responsabilmente nell'interesse delle sorti di ciascuno.

Questa responsabilità condivisa costituisce la garanzia fondativa e portante dell'intera esperienza. Diversamente dalle banche tradizionali, che basano la garanzia su beni materiali e sulla sfiducia, questo modello si garantisce attraverso un bene immateriale: la forza del legame sociale. Il dispositivo del gruppo, infatti, svolge, tra le altre, la funzione di creare e sostenere responsabilità e reciprocità tra le persone coinvolte. Prima di fare parte dell'esperienza le persone vengono istruite nel leggere e nello scrivere funzioni di cui sono per lo più prive. Infatti, attraverso il microcredito, Grameen Bank svolge un'azione educativa consistente rivolta sia alle conoscenze di base alfabetizzazione, sia al riconoscimento di cosa fare per evitare quelle modalità di vita che, in forma inconsapevole e attraverso automatismi culturali, tendono a perpetuare le condizioni di povertà.

L'organizzazione Grameen raggiunge in maniera capillare e diffusa i villaggi del Bangladesh: è una banca che va a cercare i clienti nelle loro case anche con l'intenzione di contrastare la forte paura che queste persone, "ultime tra gli ultimi" hanno di rischiare e di fidarsi di sé. Tre sono le ragioni possibili dei prestiti: per la produzione, per la casa, per l'istruzione. Così facendo, tramite Grameen, milioni di persone in Bangladesh hanno trovato i mezzi per uscire dignitosamente dalla povertà. Un'ulteriore caratteristica significativa dell'esperienza Grameen è la partecipazione dei suoi clienti. Essi, infatti, col tempo, diventano soci della Banca. Questo fatto ha una rilevanza molto significativa sia per quegli aspetti di "crescita" legati alla comprensione dei meccanismi economici, amministrativi e sociali a cui, di fatto, la popolazione Grameen viene "educata", sia per la padronanza che acquisiscono sulla loro vita. Tutto ciò contribuisce a farle/i sentire cittadine e cittadini a tutti gli effetti e a pieno diritto. Infatti, a poco a poco, partecipano ai diversi livelli di responsabilità della gestione della Banca poiché ne condividono la proprietà. Questa esperienza ha portato, come conseguenza, ad allargare anche la partecipazione alla attività politica da parte della popolazione femminile tradizionalmente schiva e marginalizzata.

2. L'ESPANSIONE DEL MICROCREDITO NEL MONDO

Più di 60.000.000 sono i fruitori di microcredito nel mondo. Asia, Africa, America Latina, America del Nord ed Europa, tutti i continenti ne sono stati "contagiati".

Come si diceva, l'espansione è vastissima ed è arduo tentare di farne una catalogazione. Tuttavia possiamo cercare di organizzare l'esperienza attorno ad alcune variabili particolarmente significative: dove il microcredito viene applicato, se in paesi ad economia di mercato sviluppata o ad economia in via di sviluppo; se in zona urbana o rurale; se l'organizzazione dei prestiti viene eseguita da una ONG, una Banca o altro; se il credito viene dato a individui da soli o se riuniti in gruppo e come.

La vasta gamma delle soluzioni ci dice quante diverse interpretazioni siano state date al fenomeno e alla sua applicazione.

Certamente ciascuna applicazione fa riferimento sia a delle necessità di adattamento agli aspetti economico-culturali dell'habitat, sia ad una idea dell'esperienza in sé. In tutti i casi, comunque risulta ora di cruciale importanza essere in grado di procedere alla valutazione dell'esperienza nel suo insieme.

2.1 IL MICROCREDITO NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Una curiosa linea quasi post-coloniale si snoda attorno agli aiuti internazionali e, allo stesso modo, per il microcredito.

a) Asia

La contiguità economica, sociale e culturale con il Bangladesh, ha costituito le basi per esperienze di microcredito molto simili nei paesi asiatici. Nella maggior parte dei casi, in Cina, fin dagli anni ottanta, queste iniziative sono state promosse dalle autorità locali.

La selezione dei beneficiari è stabilita sulla base di elementi oggettivi e le donne sono tendenzialmente preferite. Il tasso di restituzione è molto più basso di quello tipico dei progetti di microcredito. Ciò nonostante il microcredito è ritenuto, anche dal governo cinese, proprio per quegli elementi relazionali più volte menzionati, un efficiente strumento di lotta alla povertà. In India, a differenza della Cina, ONG (Organizzazioni Non Governative) e Associazioni di Volontariato ricoprono un ruolo decisamente più importante. Nella maggior parte dei casi, tali organizzazioni fanno rientrare i progetti di microcredito in programmi di sviluppo più ampi e completi che abbracciano vari aspetti della vita quotidiana, secondo un'idea di "sviluppo integrato". Per quanto riguarda l'Indonesia, ancora una volta, cambiano gli operatori del settore che sono in maggioranza strutture universitarie. Altri programmi sono stati attivati in Nepal, Pakistan, Corea del Sud, Cambogia e Vietnam.

b) Africa

In Africa il microcredito è utilizzato dalla cooperazione internazionale come uno dei principali strumenti di sviluppo. Il microcredito si è perciò diffuso in numerosi paesi africani, specialmente in quelli dell'area

Subsahariana. Le ONG e le istituzioni che portano avanti i progetti di microcredito si avvalgono in particolar modo del prestito ai gruppi. Le attività finanziate dai prestiti sono quelle tipiche di paesi principalmente agricoli: allevamento, pesca, piccoli commerci, opere manifatturiere, piccole colture.

c) America Latina

In America Latina, oltre al microcredito realizzato secondo il modello Grameen, vengono dati “microfinanziamenti” a “microimprese” con meno di cinque dipendenti, un fatturato annuo inferiore ai 16.000 euro e nessun accesso al sistema creditizio tradizionale. Nonostante tali restrizioni, però, questi “microimprenditori” sono capaci di produrre reddito e di avere una progettualità per il futuro.

Diverse sono le esperienze significative presenti nel continente Sud Americano. In Bolivia nel 1989 nasce l'organizzazione *Pro-Mujer* con lo scopo di permettere alle donne povere di emanciparsi dagli uomini e migliorare la propria condizione sociale attraverso un'ampia gamma di servizi (microcredito, istruzione, formazione per attività professionali). In Brasile il Banco do Nordeste, attua progetti di microcredito che hanno portato un incremento del reddito familiare del 52% a più di 118.000 famiglie.

In Colombia la Cooperativa *Emprender* (attiva dal 1990) offre un servizio di intermediazione finanziaria e di consulenza alle ONG che attuano programmi di microcredito all'interno del paese e *Finamerica*, con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro e migliorare il reddito delle comunità colombiane più povere eroga crediti (individuali e di gruppo) ai piccoli imprenditori offrendo loro anche la possibilità di depositare i loro risparmi.

In Perù *Mibanco* offre un servizio di credito a microimprenditori per lo più artigiani: sarte, fornai, fabbricanti di vasi, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico. Il 60% dei clienti di Mibanco sono donne su un totale di quasi 100.000 persone. *BanGente* attiva dal 1999 è stata il primo istituto di microfinanza in Venezuela Attualmente ha più di 14.000 prestiti attivi di cui il 44,4% sono concessi a donne.

3. IL MICROCREDITO NEI PAESI ECONOMICAMENTE SVILUPPATI

Uguale e diverso, allo stesso tempo sono il senso e il significato del microcredito in paesi ad economia c.d. “avanzata”. dove la applicazione viene offerta prevalentemente a popolazioni che si trovano in condizioni di marginalità sociale. Stati Uniti, Norvegia e Francia sono i paesi in cui tale pratica è più diffusa nonostante le difficoltà che si incontrano proprio a causa delle migliori condizioni sviluppate e di un sistema di welfare che, paradossalmente, rende l'aiuto con microcredito più difficile. *Accion Usa*, un'organizzazione privata no-profit, è attiva in 8 Stati dell'Unione e fornisce credito e servizi di sostegno a

microimprese e a lavoratori autonomi dal reddito medio-basso che non hanno accesso al credito bancario. Fa prestiti individuali e di gruppo a persone che da 21 anni vivono e/o lavorano nell'area. Si ripropongono in questo contesto i criteri che si rifanno al modello Grameen: ogni membro del gruppo, infatti, deve avere la sua attività separata dagli altri. I membri di uno stesso gruppo non possono essere membri della stessa famiglia e non possono vivere nella stessa casa o appartamento.

Norwegian Women Network Bank (*Kvinnebanken*, la Banca delle donne) ha sviluppato la sua attività nelle Isole Lofoten: a Moskenes e Flakstad. Qui il microcredito, oltre al valore economico in senso stretto, svolge la funzione di mantenere la presenza della popolazione norvegese in luoghi, così attraenti da un punto di vista naturalistico, come socialmente "difficili". Il progetto di microcredito è finanziato con risorse pubbliche e ha mostrato un elevatissimo potenziale sia per gli aspetti strettamente economici che per gli aspetti di "migliore qualità di vita" per i cittadini. I risultati, infatti, non hanno tardato a farsi notare: piccoli laboratori di tessuti e per la produzione di maglioni, cornici e oggetti in ferro battuto sono nati e cresciuti nel giro di pochi anni.

Altra realtà molto interessante da considerare, anche per le notevoli dimensioni che ha raggiunto, è l'associazione francese *A.D.I.E.* (Associazione per il Diritto all'Iniziativa Economica). Grazie a una convenzione stipulata con molte banche francesi (soprattutto di credito cooperativo) *ADIE* permette l'accesso al credito a persone che altrimenti ne sarebbero escluse. *L'ADIE* ha consolidato il suo operato in numerosi anni di lavoro (è stata fondata nel 1988); ed è diventata un'organizzazione che, nel solo arco del 2003, è stata capace di effettuare 5349 prestiti solidali (al consumo), finanziare 4279 imprese, creare 5135 nuovi impieghi ed effettuare 12.086 interventi finanziari. Le attività finanziate sono per il 57% commerciali, per il 28% di servizi, per il 12% edili, per il 9% artigianali e per il 4% agricole.

4. IL MICROCREDITO O IL WELFARE; IL MICROCREDITO E IL WELFARE

Le tre realtà realizzate in "occidente" e presentate fin qui sono molto interessanti poiché si sono sviluppate in paesi molto diversi tra loro anche sotto il profilo del welfare. Mentre negli U.S.A. il Welfare è molto ridotto, in Francia e in Norvegia grande parte della spesa pubblica è destinata a politiche di questo genere.

Questa osservazione è interessante soprattutto se teniamo conto del fatto paradossale secondo cui il più grande ostacolo alla realizzazione di progetti di microcredito nei c.d. Paesi Occidentali, può essere individuato in una radicata mentalità di tipo assistenziale.

Lo Stato Sociale, come noi lo conosciamo nelle realizzazioni attuali,

tende a puntare sulla risoluzione concreta dei problemi che hanno le persone in situazione di povertà, fornendo loro casa, lavoro, scuola, servizi sanitari piuttosto che impegnarsi a lavorare per lo sviluppo individuale dei soggetti interessati. L'aspetto psicologico relativo allo sviluppo degli individui che spesso costituisce un freno o una difficoltà alla assunzione del rischio di impresa anche se piccolissima, infatti, non è stato l'obiettivo principale.

Il grande vantaggio economico, umano e sociale di questa nuova prospettiva, che è ormai acquisito, richiede tuttavia un consistente cambiamento delle politiche, delle tecnologie sociali e delle persone coinvolte. Occorreranno alcuni anni perché la cultura sul Welfare e la sua realizzazione possa cambiare nelle sue componenti relazionali puntando soprattutto sul raggiungimento della autonomia delle persone. Il modello che si basa sul microcredito ha un potenziale veramente sorprendente ma una realizzazione piuttosto complessa per quanto concerne le competenze che operatori di una tale pratica devono avere maturato e per quanto si riferisce al coinvolgimento del contesto in cui il microcredito deve essere applicato. L'applicazione del microcredito, infatti, dovrebbe innescare un circolo virtuoso tale per cui i soggetti coinvolti siano messi nelle condizioni migliori possibili per sviluppare le loro capacità ed abilità individuali ed essere reinseriti nel sistema economico e sociale e prendere parte alle relazioni di scambio della comunità. In tal modo, attraverso il recupero della capacità individuale di provvedere a sé sia economicamente, sia dal punto di vista delle relazioni personali e sociali, le persone oggetto di questo genere di "aiuto" dovrebbero potere modificare una condizione di esclusione e di dipendenza dalle istituzioni di assistenza sociale, trasformandola nel recupero della propria dignità individuale in un contesto che li "riconosce" come soggetti attivi e non più marginali. L'importanza della realizzazione di un esperimento di microcredito corrisponde ampiamente alla necessità di una riforma del Welfare per far sì che le risorse che lo Stato mette in questa funzione siano capaci di trasformare la "popolazione bisognosa" in un terreno fertile di investimento in cui il denaro concesso in prestito ai più poveri possa produrre un circolo virtuoso e produttivo e fare ritorno alle casse statali, incrementato dagli interessi se possibile, per finanziare ancora nuovi progetti a favore della prevenzione della marginalità.

5. IL MICROCREDITO E IL GRUPPO

Abbiamo visto fino a questo momento come lo strumento microcredito viene utilizzato seguendo modalità differenti. Uno degli elementi che differenziano queste sperimentazioni è l'impiego o meno del gruppo secondo il modello Grameen. Va detto, a questo proposito, che nei paesi sviluppati vi è una tendenza a rinunciare al gruppo a favore dei prestiti individuali, probabilmente a causa della maggiore

disgregazione sociale che vi si incontra rispetto ai contesti rurali. Nelle città, infatti, creare dei gruppi può diventare difficile a causa del carattere instabile delle relazioni che intercorrono tra le persone. A mio parere, però, la rinuncia al gruppo deve essere valutata attentamente: non solo esso permette di creare le garanzie immateriali, ma permette anche a coloro che usufruiscono del microcredito di avvantaggiarsi del sostegno reciproco tra persone. Inoltre il microcredito secondo il modello Grameen può rappresentare un rimedio al rischio di marginalizzazione dovuto alla mancanza di occasioni di socializzazione così come accade nell'esperienza norvegese.

“I più poveri tra i poveri”, gli abitanti dei villaggi rurali ai quali Yunus ha fornito la possibilità di un auto-riscatto, corrispondono, nelle città, a persone che sono collocate ai margini della società.

La formazione di gruppi e di relazioni può essere quindi difficile e richiedere un maggior sforzo da parte degli operatori, ma proprio questo è il senso di “valore aggiunto” dato dai rapporti così creati.

Non si vuole qui sostenere una soluzione contro un'altra. Si vuole invece sostenere la necessità di comprendere, a questo punto, il senso, il significato e i risultati che tale esperienza ha potuto produrre anche attraverso una valutazione basata sull'evidenza dell'impatto.

6. IL MICROCREDITO A BOLOGNA: C. I. R. I. G. e “micro.Bo”.

Nel nostro breve excursus sul microcredito abbiamo fatto particolare attenzione allo strumento del gruppo. È proprio dall'osservazione dell'utilizzo del gruppo nel microcredito che ha avuto inizio a Bologna uno studio che ha condotto ad una successiva sperimentazione del microcredito secondo il modello Grameen sul territorio bolognese.

Dall'incontro con Yunus è stato evidente il grande potenziale di conoscenza e di ricerca che il microcredito offre e così, per iniziativa del CIRIG (Centro Interdipartimentale per la Ricerca e l'Intervento sui Gruppi) è nato un gruppo interdisciplinare di Ateneo al quale hanno partecipato studenti e professori provenienti dalle facoltà di Economia, Scienze della Formazione, Scienze Politiche e Sociali e Giurisprudenza.

Il gruppo d'Ateneo ha studiato per circa un anno e mezzo il fenomeno microcredito nel mondo nelle sue varie forme e alla fine di questa fase preliminare di studio, il 14 settembre del 2004, si è costituita l'associazione “*micro.Bo – Associazione per lo sviluppo della microfinanza a Bologna*”.

L'associazione *micro.Bo*, è formata da parte dei componenti del gruppo di studio originario e dai c.d. “*soci benemeriti*” che sono un gruppo di imprenditori della città di Bologna che hanno costituito un fondo di garanzia presso la Banca di Bologna che, tramite una convenzione, offre la “funzione bancaria”.

Questo sistema relazionale ha consentito a *micro.Bo* di effettuare una

sperimentazione di microcredito modello Grameen alla città di Bologna e Provincia.

micro.Bo, così, è diventata operativa dal 2 Febbraio 2005.

Per accedere al finanziamento le persone devono essere “*non bancabili*” (non possono, cioè, avere accesso al credito “normale”) e voler iniziare un’attività (microimprenditoriale o di lavoro autonomo) sul territorio di Bologna e provincia. Il potenziale beneficiario, per avere il prestito, deve formare un gruppo di cinque persone (tre se cinque è troppo difficile).

Una volta formato il gruppo ha inizio la fase di progettazione: ogni settimana gruppo e operatore di *micro.Bo* si incontrano per sviluppare l’idea microimprenditoriale di ciascuno attraverso un *business plan*. Quando i progetti sono pronti, come nel modello Grameen, vengono erogati i primi due finanziamenti e, in sequenza, gli altri. Successivamente, per tutta la durata del prestito, gruppo e operatore si incontreranno settimanalmente e, durante ogni incontro, oltre alla restituzione della rata del debito si discuterà dell’andamento di ciascuna attività. Il tasso praticato dalla Banca di Bologna sui finanziamenti è del 6% e i prestiti che sono rinnovabili nel tempo, non possono superare uno scoperto di 10.000 €.

Questa esperienza che nasce nell’Università e si propone come servizio alla Comunità cittadina costituisce un esempio interessante di come azione, ricerca e formazione dovrebbero potere procedere.

L’Associazione forma i suoi operatori nel e con il CIRIG, si avvale, nella sua pratica anche delle competenze disciplinari di alcuni Docenti dell’Ateneo i quali, attraverso un processo di valutazione dell’impatto del fenomeno, restituiscono consigli mirati.

Questa esperienza si iscrive nell’ambito della c.d. “evidence based politics” (politica basata sull’evidenza): concetto che sta alla base dello studio che i nuovi imprenditori sociali stanno sviluppando in Europa nell’ambito dello “sviluppo sociale sostenibile” e della “società dei cittadini”.

Oltre a ciò, *micro.Bo* ha avviato una serie di collaborazioni con diversi Enti locali, Associazioni e Organizzazioni del settore sociale per radicare la sua attività nel territorio e arricchire sempre più un processo sinergico essenziale per la buona riuscita del lavoro e la durata di un progetto che richiederà alcuni anni perché i risultati siano evidenti e significativi. Questo è quanto è accaduto in tutte le forme associative simili che si sono radicate nel territorio dei paesi ad economia c.d. avanzata. Dai dati dell’ultimo report, infatti, possiamo dire che siamo in linea con gli altri : restituzione 100%.

Con la fine del 2005 si conclude l’anno del microcredito e si è visto come il fenomeno costituisca una vera e propria rivoluzione.

Questo aspetto è particolarmente comprensibile soprattutto se si considera lo strumento gruppo e il significato che di esso si vuole

dare nella sua relazione con l'individuo. Si può forse dire che, con riferimento alla dialettica individuo/gruppo, se nel sistema economico capitalista liberista è l'individuo che prevale sul gruppo attraverso la rivalità e l'opposto invece, si realizza nel sistema socialista coercitivo dove è il gruppo che prevale sull'individuo attraverso una "forzata solidarietà", questo non avviene, anzi non deve avvenire nei gruppi del microcredito. La relazione che occorre sviluppare nel gruppo, infatti, è quella "win win" in cui nessuno dei due perde perché in realtà vincono tutti e due attraverso una relazione virtuosa di scambio, pariteticità, reciprocità e fiducia.

È immediatamente comprensibile la ricaduta di tali concetti nella creazione delle rappresentazioni mentali e della costruzione psichica del sociale, dell'altro, del gruppo come luogo di vita comune.

Questo ci pare un ulteriore valore aggiunto; è certamente la nostra speranza e il nostro impegno di operatori e di studiosi degli uomini e delle loro relazioni sociali.

Bibliografia

L. Brunori, 2003. Relational Goods in Society, Mind and Brain: Between Neurons and Happiness, in: Group Analysis. Vol.16 n.4

L. Brunori, P.L. Sacco, C. Raggi, M. Viviani, 2003. Relationship between Psychology and Economic: a transcultural challenge, in Forum: Journal of the international Association of Group Psychotherapy. Vol.0 n.0

L. Brunori 2005. La rivoluzione del microcredito: dai paesi poveri ai paesi economicamente sviluppati, in Autonomie locali e servizi sociali Il Mulino, Bologna

T. Maldonado 1970. La speranza progettuale Einaudi, Torino

M. Nowak, 1994. La Banquière de l'éspoire, Albin Michel

M. Yunus, 1998. Il banchiere dei poveri, Feltrinelli

L. Viganò, 2004. Microfinanza in Europa, Giuffrè

F. Volpi, 1998. Il denaro della speranza, EMI

Siti consultati:

www.mixmarket.org

Questo contributo è, in larga parte, il frutto di una rielaborazione delle principali tematiche sviluppate nel mio articolo citato in bibliografia, "La rivoluzione del microcredito: dai paesi poveri ai paesi economicamente sviluppati", scritto con la preziosa collaborazione di Giacomo Grassi e Luana Redalié.

*Professore Straordinario di Psicologia Dinamica dei Gruppi - Università di Bologna

Commercio e sviluppo: gli Accordi di Partenariato Economico con i paesi ACP

Arlo Poletti

Gli accordi di cooperazione con i paesi dell'Africa dei Carabi e del Pacifico (ACP) hanno rappresentato nel corso del tempo l'elemento più innovativo della politica comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo. A partire dalla firma della prima convenzione di cooperazione (Convenzione di Youndé) nel 1965 e successivamente con le cosiddette quattro convenzioni di Lomé, la Comunità Europea ha gradualmente delineato i contorni di una vera e propria strategia di partenariato. Non solo, quindi, relazioni e scambi commerciali ma anche cooperazione politica, diritti umani e sottosviluppo. L'accordo di partenariato firmato tra l'Unione Europea e i paesi ACP il 23 giugno 2000 a Cotonou rappresenta il punto di arrivo di questo percorso. Questi elementi vengono inseriti in una cornice unitaria e integrata per fornire una risposta comune ACP-UE in vista della necessità di adattarsi agli sviluppi internazionali e ai profondi mutamenti sociali avvenuti nei paesi ACP. Da un punto di vista sostanziale, sono tre gli elementi di questo accordo che segnano un cambiamento qualitativo rispetto all'approccio precedente: un rafforzamento della dimensione politica (dialogo politico permanente e partecipazione della società civile); il riconoscimento esplicito che sviluppo e riduzione della povertà costituiscono gli obiettivi prioritari; la creazione di un nuovo quadro commerciale attraverso l'introduzione di nuovi Accordi di Partenariato Economico (APE).

È indubbio che per gli effetti che sono destinati a produrre nel breve e medio periodo, gli APE rappresentano un elemento determinante per le dinamiche di sviluppo dei paesi ACP. Il dialogo politico è una componente imprescindibile di questa strategia di cooperazione che ha come maggiore punto di forza proprio la multidimensionalità dell'intervento (politica, economica e sociale). Opportunità e rischi per i paesi ACP, tuttavia, si presentano principalmente nell'ambito commerciale. Si pensi che il 27% del totale delle esportazioni dei paesi ACP, il 29% delle importazioni di questi paesi è di origine europea¹. In altre parole, un terzo del commercio di questi paesi avviene con l'UE. Quando si discute di strategie di riduzione della povertà, quindi, una breve riflessione sui principali punti che sono sul tavolo dei negoziati per l'adozione di questi nuovi strumenti è d'obbligo.

Alcuni elementi di questa riforma sono stati sottoposti a forti critiche, soprattutto da parte dei paesi ACP ma anche da parte di alcuni gover-

¹Dati dell'Ufficio Statistico del Fondo Monetario Internazionale relativi al 2003.

ni europei e diverse organizzazioni della società civile. Pur riconoscendo l'importanza di una strategia volta ad integrare i paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale, si deve evidenziare che alcune delle preoccupazioni e delle critiche avanzate sono fondate. Non si tratta di mettere da parte un approccio ragionevole e per certi versi obbligato. Si tratta di evidenziare i problemi che esistono e avanzare alcune proposte per garantire che il commercio possa essere, nei fatti, uno strumento per "promuovere il rispetto dei diritti dell'individuo e il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, lo sviluppo sociale e...un'equa distribuzione dei risultati della crescita"².

Il commercio internazionale è una materia per definizione complessa. Il quadro è reso ancora più complesso dal fatto che i negoziati sugli APE si intrecciano con altre due questioni di fondamentale rilevanza per lo sviluppo dei paesi ACP: i negoziati multilaterali in sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) sull'Agenda di Sviluppo di Doha e la riforma della Politica Agricola Comune europea (PAC). Volendo riassumere, la principale innovazione degli APE consiste nel passaggio da un sistema di preferenze commerciali non reciproche (asimmetriche) a un modello di liberalizzazione reciproca. In altri termini, si tratta di creare un'area di libero scambio tra l'UE e i paesi ACP. L'attuale sistema resta provvisoriamente in vigore fino al 2008 (data prevista per l'entrata in vigore di nuovi accordi) con un periodo di transizione di almeno 12 anni. La cooperazione non si limiterebbe alle attività commerciali tradizionali. Il nuovo quadro di cooperazione si estende ad altri settori come la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, la liberalizzazione dei movimenti di capitale, gli investimenti, il riconoscimento di standard sanitari e i servizi. Le motivazioni che stanno dietro a questa scelta sono di due tipi. Da un lato, la necessità di rendere il sistema esistente conforme alle norme dell' (OMC) che prevedono una liberalizzazione reciproca degli scambi commerciali. Dall'altro, consentire agli Stati ACP di aumentare la propria competitività. Infine, consapevole dei potenziali costi associati al passaggio da un sistema di preferenze commerciali non reciproche a un modello di liberalizzazione simmetrica, la politica comunitaria prevede meccanismi per fronteggiare i problemi sociali e per rendere meno traumatica questa transizione.

In questo quadro, vi sono alcune questioni che, seppur di carattere tecnico, sono caricate di un importante significato politico e di conseguenze pratiche.

²Articolo 1, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000.

Flessibilità e regole dell'OMC

Sulla definizione del termine "flessibilità" si gioca gran parte di questa partita. Semplicemente, flessibilità significa riconoscere che il rapporto è tra forze diseguali e che una delle parti deve essere tutelata per poter fare fronte alle proprie esigenze interne di sviluppo. Si pone

il problema di conciliare questo principio con la richiesta avanzata dall'OMC di rispettare la definizione di Area di Libero Scambio che prevede "l'eliminazione di tariffe commerciali su essenzialmente tutti gli scambi tra le parti". In realtà il diritto a godere di un "trattamento speciale e differenziato" è riconosciuto ai paesi in via di sviluppo dalla stessa OMC. E' evidente che dal modo in cui tale principio verrà interpretato (durata del periodo di transizione, lista dei prodotti per i quali gli scambi sono pienamente liberalizzati, definizione dei settori sensibili esclusi da liberalizzazione, il grado di asimmetria negli scambi) dipenderà gran parte del risultato dei negoziati. Per chi crede che l'obiettivo principale sia garantire opportunità di sviluppo ai paesi coinvolti, un'interpretazione restrittiva di questo principio non è accettabile. I paesi ACP chiedono di poter contare sull'appoggio dell'Unione Europea per superare l'interpretazione restrittiva data nel quadro dell'OMC. Un'inversione di tendenza della strategia negoziale dell'UE nell'ambito del Round di Doha è quindi auspicabile. L'attuale posizione della Commissione è quella di mantenere la presente definizione restrittiva e di definire successivamente la questione nei negoziati con i paesi ACP. Le implicazioni di questo approccio sono ovvie: la posizione negoziale dei paesi ACP verrebbe indebolita nell'impossibilità di fare appello ad una norma riconosciuta dall'OMC. Il Parlamento Europeo ha recentemente dato un segnale politico forte in questa direzione esortando "la Commissione a non concentrarsi solo sulla compatibilità con le norme OMC, ma a mirare anche, di concerto con i paesi in via di sviluppo, a migliorare le norme OMC rendendole più efficaci ai fini dello sviluppo"³.

Erosione delle preferenze e riforma della PAC

Come accennato, la sostanza del cambiamento introdotto dagli APE è il passaggio a una liberalizzazione non reciproca ad una reciproca. Anche i paesi ACP devono diminuire i dazi sulle importazioni provenienti dall'Europa. Nel breve termine questo implica una diminuzione delle entrate fiscali di questi paesi. Meno soldi riscossi alle dogane significa meno soldi nelle casse dello stato. A ciò si deve aggiungere un altro fattore. La riforma della PAC attualmente in corso, che prevede una diminuzione dei prezzi agricoli nel mercato europeo e il passaggio graduale da un sistema di sostegno dei prezzi interni al sostegno diretto ai produttori agricoli europei, diminuisce l'attrattiva del mercato europeo per le esportazioni provenienti dai paesi ACP. Questi paesi non potranno più vendere i loro beni sui mercati europei a prezzi vantaggiosi rispetto ai mercati mondiali. Paradossalmente, una riduzione del protezionismo europeo può avere effetti negativi per quei paesi che beneficiano di un accesso preferenziale con quote garantite nei remunerativi mercati europei. Anche in questo caso una strategia che si pone come obiettivo prioritario la lotta alla povertà

³Risoluzione del Parlamento europeo sull'impatto sullo sviluppo degli accordi di partenariato economico (APE) (2005/2162(INI)).

richiede cautela e saggezza da parte europea. Come ricordato, è importante che gli APE contengano norme adeguate per garantire quella flessibilità che è necessaria per fare fronte con gradualità ai costi di aggiustamento che inevitabilmente emergeranno. Allo stesso tempo, sul fronte dei negoziati di Doha occorre tenere distinti gli interessi dei paesi in via di sviluppo emergenti e dei paesi più poveri. Infine, non si può prescindere dal mettere a disposizione le risorse finanziarie essenziali per garantire “misure di accompagnamento” adeguate.

I paesi meno avanzati

Dal 2001 l'UE garantisce, grazie all'iniziativa "Tutto tranne le armi", accesso libero da restrizioni quantitative e tariffe doganali ai tutti i prodotti provenienti dai paesi meno avanzati (PMA). Gli accordi di partenariato economico prevedono che anche i paesi meno avanzati (PMA) che appartengono al gruppo dei paesi ACP liberalizzino gradualmente gli scambi commerciali con la Comunità, rinunciando ai vantaggi commerciali di cui beneficiano sulla base di questa iniziativa. In sostanza, gli EPA non forniscono nessun beneficio aggiuntivo ai paesi ACP-PMA e, al contrario, impongono un'apertura del mercato di questi paesi. La domanda è ovvia: quale interesse hanno questi paesi a rinunciare ai vantaggi di cui beneficiano attualmente? A questo si deve aggiungere che sono proprio i PMA a soffrire maggiormente della riforma della PAC (si pensi, ad esempio agli effetti della riforma mercato comune dello zucchero sui paesi in via di sviluppo esportatori). Una diminuzione dei prezzi europei estrometterebbe, infatti, proprio quei paesi che sono meno competitivi sul mercato mondiale. L'UE dovrebbe mettere in campo gli strumenti necessari per garantire che dal nuovo quadro di cooperazione commerciale la posizione dei PMA non risulti indebolita rispetto al presente.

Cosa liberalizzare?

Come accennato i nuovi accordi prevedono una liberalizzazione nei settori degli investimenti, degli appalti pubblici, della concorrenza e, soprattutto, dei servizi. Si tratta di settori sensibili, le cosiddette "Singapore issues", per la liberalizzazione dei quali i paesi in via di sviluppo hanno espresso una forte opposizione.

La difficoltà a raggiungere un accordo sia in sede di OMC, sia nell'ambito dei negoziati sugli APE indica chiaramente che si tratta di una questione molto rilevante per gli interessi dei paesi in via di sviluppo. La strategia della Commissione Europea in questo ambito si muove su due fronti. Da un lato, a livello multilaterale, rendere ogni concessione sui prodotti agricoli “condizionale” al raggiungimento di un accordo sugli altri tavoli, incluso quello relativo ai servizi. Dall'altro, nelle relazioni con i paesi ACP, spingere per l'inclusione di questi settori

negli APE per tutelarsi in vista di un eventuale fallimento dei negoziati in sede di OMC.

Anche in questo caso i timori espressi dai paesi ACP sono fondati. Questa strategia aggressiva della Commissione Europea sembra confermare la percezione che per l'Unione Europea l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dei paesi ACP sia marginale rispetto all'interesse di assicurarsi l'accesso ai mercati di questi paesi. La richiesta di apertura dei mercati dei servizi dei paesi ACP è difficilmente giustificabile facendo riferimento alle esigenze di sviluppo di questi paesi.

Misure di “accompagnamento”

Infine, è chiaro che sono necessarie “misure di accompagnamento” per consentire ai paesi ACP di fare fronte ai costi di aggiustamento che gli APE inevitabilmente comporteranno. Come argomentato, vi sono forti costi per i paesi ACP associati ad un regime commerciale simmetrico. La riforma della PAC aggrava ulteriormente questa situazione. A fronte di queste esigenze, invece, sono diminuite rispetto al periodo 2000-2007 le risorse che gli Stati membri dell'Unione hanno destinato al 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES) attraverso il quale si finanzia la cooperazione con i paesi ACP per il periodo 2007-2013. Ciò è particolarmente preoccupante perché i costi associati agli APE sono destinati ad aumentare quando a partire dal 2008 entreranno in vigore.

Se si vuole evitare che gli EPA diventino uno strumento per il sottosviluppo dei paesi poveri, è fondamentale mettere a disposizione risorse aggiuntive. Le opzioni sono diverse, partendo dalla cooperazione bilaterale e multilaterale al di fuori del bilancio UE e del FES per arrivare alla creazione di nuovi meccanismi specifici di finanziamento per gli EPA.

La nuova Politica europea di vicinato e partenariato: un'opportunità di sviluppo per i paesi partner.

Giusy Viola

1. Introduzione

Il tema al centro di questo contributo è la nuova politica di vicinato (PEV) dell'UE dopo l'allargamento ad Est e a Sud (maggio 2004), che sarà completato nel 2007 con l'entrata di Bulgaria e Romania. L'argomento rinvia alla nozione di partenariato, del resto ben specificato nella proposta della Commissione¹ riguardante gli strumenti finanziari delle relazioni esterne. Il partenariato territoriale, che dà vita ad un processo di *governance* multi-livello, come già sperimentato nella politica europea di coesione, è uno strumento di co-sviluppo, una maniera di condurre azioni complementari e amplificare gli scambi economici, culturali, sociali, nonché uno degli strumenti che rappresenta perfettamente una delle logiche di sviluppo locale. L'estensione di questo strumento alla cooperazione transfrontaliera fra regioni europee situate lungo la frontiera esterna (sia essa terrestre che marittima) dell'UE, costituirà il tentativo di dare un ruolo più rilevante alle autorità sub-statali, ancorché una delle principali innovazioni della politica europea di vicinato.

La nuova PEV riguarda tanto i paesi mediterranei, con i quali esistono consolidate relazioni imperniate sul Partenariato Euro-Mediterraneo, quanto i nuovi vicini orientali (Bielorussia, Moldavia, Ucraina e, con uno status particolare, la Russia) e i tre paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian, e Georgia).

Essa non si applicherà ai paesi che avranno la possibilità di divenire nel prossimo futuro membri dell'Unione (Croazia), o ai potenziali candidati (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro). Non si applicherà alla Turchia, le cui relazioni con l'UE si iscrivono nel quadro della pre-adesione. L'individuazione della copertura geografica ci è utile anche per evidenziare che la gran parte dei paesi cui si rivolge sono paesi in via di sviluppo, di cui alcuni, l'Armenia, l'Azerbaigian e la Moldavia, rientranti tra i 23 paesi a basso reddito². In quanto tali essi e altri ancora, come l'Autorità palestinese, saranno destinatari degli interventi di aiuto allo sviluppo attraverso il futuro strumento della cooperazione allo sviluppo (DCI), ai sensi dell'articolo 177, par.1 del Trattato CEE. In altri termini, ci saranno paesi vicini all'UE che saranno destinatari, a diverso titolo, di aiuto esterno attuato attraverso differenti strumenti finanziari.

La nuova struttura per gli strumenti finanziari geografici e tematici

¹Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013, COM (2004) 626.

²Development Assistance Committee, in: www.oecd.org/dac.

definita a "cerchi concentrici", poiché prevede strumenti distinti per regioni geografiche diverse: vicinato, stabilità, pre-adesione e cooperazione allo sviluppo, ai quali si aggiungono altri due già esistenti (aiuto umanitario e assistenza macrofinanziaria).

Tre obiettivi fondamentali si situano alla base di questo contributo. Innanzitutto si analizzeranno i punti di forza e gli obiettivi della PEV. In secondo luogo, l'analisi dello strumento di vicinato (ENPI) ci permetterà di evidenziare in concreto le novità rispetto al passato, a partire dall'implicazione rinnovata e più vigorosa delle autorità sub-statali attraverso il concetto di partenariato. E qui veniamo al terzo obiettivo: il ruolo delle Regioni nell'attuazione della cooperazione transfrontaliera nell'ambito della PEV.

2. Gli obiettivi della PEV

La PEV ha iniziato a delinarsi nel marzo 2003, allorché la CE ha presentato la comunicazione "L'Europa allargata – vicinato : un nuovo quadro per le relazioni con i nostri vicini dell'Est e del Sud"³. Essa descrive le sfide e le opportunità che si presentano all'Europa allargata di fronte ai nuovi vicini. Ma è nel 2004, simbolicamente in coincidenza con l'entrata dei dieci nuovi Stati membri, che la PEV è stata elaborata in modo coerente. Il documento strategico della Commissione⁴ chiarisce l'obiettivo prioritario della PEV: la creazione di una zona di sicurezza, stabilità e prosperità nell'area a ridosso dei confini dell'Unione, fissa i criteri sui quali si baserà la collaborazione: responsabilità condivisa, differenziazione, condizionalità; definisce le aree di collaborazione: riforme politiche e rispetto dei diritti umani, sicurezza, riforme economiche strutturali. Infine, ridefinisce in parte la struttura dello strumento finanziario della politica di vicinato, articolandolo in due "finestre" (una per la cooperazione transfrontaliera, l'altra per la collaborazione transnazionale). Questa posizione è condivisa anche dal Consiglio Generale e Relazioni esterne, che decide l'inclusione nella PEV di Armenia, Georgia e Azerbaigian, stabilisce che la Bielorussia potrà farne parte, quando avrà istituito una forma democratica di governo e infine riguardo alla Libia, è deciso che potrà partecipare, quando saranno appianate tutte le questioni bilaterali ancora aperte, previo adeguamento all'*acquis* del processo di Barcellona⁵.

Gli allargamenti che si sono succeduti nella storia dell'integrazione europea hanno reso possibile una maggiore democratizzazione, l'estensione dell'economia di mercato e della stabilità nei paesi che hanno scelto di aderirvi volontariamente nel corso degli anni. Ciò ha significato l'accrescimento del ruolo economico e di potenza civile dell'UE nello scacchiere mondiale. L'estensione dei propri confini, da un lato, e la positività di questo modello di assimilazione ha spinto in primo luogo la Commissione europea a offrire ai paesi vicini una poli-

³ Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(2003)104.

⁴ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione -Politica europea di prossimità - Documento di strategia COM (2004) 373 definitivo del 12/5/2004.

⁵ Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne, Conclusioni finali del 14/06/2004, in www.consilium.eu.int

tica nuova e un nuovo strumento per l'implementazione della stessa, che consenta di riproporre il modello attuato nei confronti dei paesi dell'allargamento, a prescindere da una possibile prospettiva, in verità molto remota, di adesione.

Con la PEV l'UE vuole offrire ai nuovi vicini la partecipazione alle differenti attività dell'UE, la realizzazione di uno "spazio comune" in termini di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti, di convergenza normativa, di sviluppo di reti di trasporto, energia, telecomunicazioni, di cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione. In altri termini un'integrazione differenziata e progressiva alle più importanti politiche interne dell'UE, senza che ne diventino membri. La partecipazione al Mercato interno ed ad altri strumenti di azione europei (Giustizia e Affari interni), sarà modulata secondo i desideri e la volontà politica dei paesi partner, attraverso l'adozione progressiva di misure di liberalizzazione economica, di avvicinamento normativo e amministrativo. Nella costruzione e nel raggiungimento di questo obiettivo finale si partirà dalle forme di cooperazione regionale o sub-regionale esistenti. Lo scopo finale della PEV è di rafforzare la cooperazione esistente nei differenti settori al fine di permettere all'UE e ai suoi partner di raccogliere pienamente i frutti della struttura messa in atto, e di rafforzare la stessa al fine di arrivare negli anni a venire, ad un tipo di integrazione più approfondita (*deep integration*). La CE propone una metodologia ben precisa per attendere a questi obiettivi. In primo luogo, alla base di questa nuova politica vi è un approccio di tipo bilaterale, poiché essa si concretizzerà in Piani d'Azione che si baseranno su un impegno nei confronti di valori condivisi (rispetto dei diritti umani, lo Stato di diritto, la promozione di relazioni di buon vicinato, il buon governo, i principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile). Questi Piani d'Azione saranno concordati tra la Commissione e il paese interessato, tenendo conto delle specificità e delle caratteristiche di ciascun interlocutore. In particolare, saranno concordati misure economiche, giuridiche e in ultima analisi politiche che disegneranno per ciascun paese partner il cammino verso l'avvicinamento all'UE. Essi si andranno ad inserire sugli accordi quadro già esistenti. In secondo luogo, vi è un approccio di tipo differenziato, vale a dire i Piani d'Azione saranno fatti su misura per riflettere lo stato attuale delle relazioni fra l'UE con ciascun paese, le sue necessità e capacità, da cui partire per definire gli interessi comuni. In prospettiva, essi potranno trasformarsi in qualcosa di più evoluto, e potranno assumere la forma di Accordi europei di vicinato, attraverso i quali superare gli attuali accordi bilaterali.

3. Gli elementi innovativi della PEV

Per dare una risposta all'evidente asimmetria che si è venuta a creare, troppo sbilanciata in favore di rapporti e, quindi, di accordi bilate-

rali fra UE e paesi terzi del Mediterraneo, la PEV ha introdotto due importanti novità non necessariamente convergenti: l'applicazione di un processo di differenziazione tra i singoli paesi del Mediterraneo e in generale dei paesi cui essa si rivolge e l'apertura alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale incardinati in un concetto di *deep integration*, di integrazione approfondita al mercato interno europeo, che è al centro della politica di vicinato e che costituisce l'elemento innovativo saliente rispetto alla struttura del "Partenariato Euro-Mediterraneo". Inoltre la prima, la differenziazione, potrebbe essere all'origine di una disintegrazione della regione, vale a dire potrebbero esserci dei paesi più interessati all'avvicinamento all'UE che tenderebbero a sganciarsi da quelli in ritardo nel processo che porterà alla creazione della zona di libero scambio, e per tale motivo portati a privilegiare rapporti bilaterali con l'UE sempre più intensi, a scapito della costruzione di un'integrazione regionale fra paesi del Mediterraneo. Come tutte le innovazioni, anche questa, non è esente da aspetti tendenzialmente controproducenti: alludo alla cooperazione euromediterranea e al rischio che questa nel futuro diventi prevalentemente fondata su rapporti di tipo bilaterale, con la conseguenza di accantonare ogni velleità di integrazione regionale, una prospettiva prevista dalla Dichiarazione di Barcellona. All'epoca, il "Partenariato Euro-Mediterraneo", costituiva un'autentica novità rispetto alla tradizionale cooperazione economico-finanziaria bilaterale, poiché segnava il passaggio ad un partenariato di tipo multi-settoriale e regionale. Ciò nonostante, in dieci anni non è riuscito a conseguire gli obiettivi enunciati e a dare vita ad uno spazio regionale fondato sul concetto di partenariato territoriale.

Il secondo elemento innovativo della PEV consiste nella cooperazione transfrontaliera sulla frontiera esterna dell'UE, che si rivolge a soggetti e beneficiari sia degli Stati membri dell'UE che dei paesi partner. Sviluppando ulteriormente varie forme di cooperazione transfrontaliera, l'UE e i suoi partner potranno collaborare per fare sì che le Regioni, possano beneficiare dell'allargamento. Per i paesi terzi del Mediterraneo si tratterà di sfruttare tutti i benefici del Partenariato Euro-Mediterraneo, partendo dagli strumenti e dall'acquis di dieci anni di partenariato. La componente transfrontaliera della PEV segna il superamento della rigida distinzione fra politica interna e politica estera come stabilito dall'art. 1 della proposta di regolamento della Commissione⁶, secondo cui l'assistenza UE può essere utilizzata per il bene comune dei paesi membri e dei paesi partner. Pertanto, l'approccio alla base del partenariato è quello dei "fondi strutturali", fondato su: programmazione pluriennale, partenariato, co-finanziamento, ovvero la trasposizione del concetto di partenariato così come concepito nell'azione interna dell'UE, specificatamente nella politica di coesione, all'azione esterna dell'UE, e precisamente nella politica di

⁶ *Commissione Europea*, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, COM(2004) 628.

vicinato. La proposta di regolamento riguardante l'ENPI⁷, infatti, contempla all'art. 4 i quattro principi generali alla base dello strumento di vicinato: partenariato, programmazione pluriennale, addizionalità e valutazione, che sono propri della politica di coesione dell'UE e riflettono la duplice natura di questo strumento (politica esterna e coesione socioeconomica).

Nella politica interna di coesione, l'applicazione del principio di partenariato ha reso possibile il coinvolgimento delle autorità sub-statali, delle parti sociali (partenariato economico-sociale) e dei rappresentanti della società civile nella gestione dei fondi strutturali. Per le autorità sub-statali dei paesi terzi del Mediterraneo, l'estensione di questo principio potrebbe significare non solo la partecipazione alla realizzazione della coesione in senso economico, ma anche nel senso di una redistribuzione territoriale di competenze e di responsabilità. Nonché essere un valore aggiunto e contribuire in modo decisivo allo sviluppo locale, alla modernizzazione delle strutture statali ai diversi livelli e in generale dei sistemi politici dei paesi partner del Mediterraneo. Tuttavia neppure la nuova politica di vicinato è esente da limiti; infatti, nella predisposizione dei "Piani d'Azione", gli attori locali non sono stati debitamente coinvolti, perdendo un'occasione per rafforzarli e contribuire all'accrescimento dell'*ownership* delle politiche euro-mediterranee. La proposta di regolamento relativa all'ENPI in parte supplisce a questa mancanza, prevedendo nella parte concernente la cooperazione transfrontaliera, un ruolo più forte per i sistemi di governo locali e regionali, in particolare a proposito della diffusione dei metodi e presupposti della democrazia locale, della valorizzazione delle buone pratiche, della promozione della trasferibilità delle esperienze e più in generale della cultura della cooperazione transfrontaliera di cui i paesi vicini difettano.

Il Comitato delle Regioni nel parere sulla politica di vicinato⁸, relativamente alla dimensione locale e regionale, ha sottolineato l'importanza di un maggiore coinvolgimento delle autorità sub-statali (a livello regionale e locale) dei paesi vicini nel processo di democratizzazione. Inoltre, ha riscontrato l'assenza di una menzione concreta di tali enti e di una definizione del loro ruolo all'interno della politica di vicinato, che deve mirare a promuovere la buona *governance* nei paesi partner. Favorire i contatti a livello locale per promuovere interessi comuni e rafforzare la democrazia a livello locale e la società civile potrebbe essere una maniera per attenuare gli effetti negativi della differenziazione.

4. Il ruolo delle autorità sub-statali nella cooperazione transfrontaliera

Nel contesto della nuova PEV le Regioni, attraverso l'attuazione della cooperazione transfrontaliera, potranno avere un ruolo fundamenta-

⁷ Commissione Europea, COM(2004) 628.

⁸ Comitato delle Regioni, Parere del 14 aprile 2005 in merito alla Comunicazione della Commissione -Politica europea di prossimità - Documento di strategia COM (2004) 373 definitivo.

le. Ciò sarà reso possibile mediante la trasposizione dalle politiche interne (di coesione) alle politiche esterne dell'UE dello strumento del partenariato territoriale. Il partenariato sarà considerato innanzitutto come strumento di *governance* multi-livello attraverso l'applicazione del principio dello sviluppo partecipativo e della sussidiarietà.

Questo ruolo viene ulteriormente ribadito nella proposta di Regolamento⁹ che formalizza la trasposizione del concetto di partenariato territoriale dall'azione interna dell'UE all'azione esterna, poiché in essa si stabilisce che l'assistenza sarà oggetto di un partenariato tra la Commissione e i beneficiari e dovrà essere programmata di concerto con le autorità centrali, regionali e locali competenti, con le parti economiche e sociali e con qualsiasi altro organismo appropriato che rappresenti la società civile, le organizzazioni non governative, e gli organismi responsabili della promozione delle pari opportunità di genere.

Il regolamento, quindi, istituzionalizza il ricorso al partenariato e individua le tipologie dei soggetti da coinvolgere nella concertazione: dovranno partecipare all'implementazione della cooperazione transfrontaliera, nelle diverse fasi dalla definizione dei programmi fino alla gestione e valutazione dei programmi stessi, non solo i soggetti istituzionali ma anche gli altri attori potenzialmente protagonisti della strategia di sviluppo locale. Nell'ottica della realizzazione di questa strategia è essenziale l'individuazione dei soggetti nonché dei luoghi della concertazione. A questo proposito, nell'articolo 10 della proposta di Regolamento (COM) 2004 492¹⁰, si può leggere quanto segue: "lo Stato membro designa i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nel settore economico, sociale ed ambientale o in altri ambiti". Esso crea le condizioni che consentono una partecipazione ampia ed efficace di tutti gli organismi appropriati, nel rispetto delle regole e delle norme nazionali.

Il concetto di partenariato, cui si fa riferimento nella PEV, permette un coinvolgimento maggiore delle autorità sub-statali, rispetto a quanto avvenuto fin qui. L'obiettivo della PEV di dare vita ad uno "spazio comune", rafforzato dalla proposta di condividere con i paesi vicini alcuni strumenti della UE: il mercato interno, le politiche relative a Giustizia e affari interni, si inserisce pur sempre in un approccio di tipo intergovernativo poiché lo "scambio" avviene a livello della legislazione statale, sebbene la costruzione dello spazio comune richieda la partecipazione di una pluralità di attori statali, e non solo. L'inserimento della cooperazione transfrontaliera nella politica europea di vicinato introduce e affianca all'approccio intergovernativo un approccio partenariale e sub-statale, con la partecipazione di attori locali ai vari livelli. Il concetto di cooperazione transfrontaliera che è adottato nella PEV va nella direzione di un approfondimento del concetto di partenariato, di un'assimilazione dei principi di partenariato e

⁹Commissione Europea, COM(2004) 628

¹⁰Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, COM (2004)492.

di sussidiarietà che sono alla base di molte politiche e azioni interne dell'Unione.

Affinché il partenariato possa realmente generare sviluppo è necessario che alla sua base ci sia un approccio allo sviluppo *bottom up*, il che implica una rete di relazioni di interscambio materiale e immateriale, aperta ai soggetti dei territori che cooperano. Sarà pertanto necessario un impegno da parte dei partner europei a trasferire ai nuovi vicini le migliori pratiche, per esempio attraverso i gemellaggi. La proposta dei partenariati territoriali come modello istituzionale della PEV, necessita di molta pratica. Forse bisognerà attendere una seconda programmazione per poterne ammirare pienamente i risultati. È la prima volta che uno strumento delle relazioni esterne estende la sua attività ad un'azione notoriamente di politica interna, la coesione economica e sociale. Nell'art. 4 della proposta di regolamento della CE sono fissati alcuni principi generali. Questi principi riflettono la duplice natura dello strumento (politica esterna e coesione socio-economica). L'approccio "fondi strutturali", basato su programmazioni, partenariati e co-finanziamenti pluriennali, sarà esteso alla politica di vicinato. Sarà, pertanto, la Commissione a definire le regioni eleggibili e l'allocatione multi-annuale. Nel caso della cooperazione transfrontaliera, questo approccio opererà attraverso programmi transfrontalieri congiunti che copriranno coppie o gruppi di regioni aventi una frontiera in comune. Saranno eleggibili le regioni alle frontiere terrestri e separate da bracci di mare "significativi" e regioni che si affacciano su un bacino marittimo comune. In particolare per i bacini marittimi sono previsti programmi multilaterali. L'Autorità di gestione del programma opererà attraverso meccanismi di gestione condivisa, sarà unica e localizzata di norma in uno stato membro.

5. Alcune considerazioni

La cooperazione transfrontaliera è divenuta con la programmazione 2007-2013 una priorità strategica in un'ambiziosa politica europea di vicinato. Il finanziamento della cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne è sempre stato problematico, per superare le difficoltà la CE ha operato per creare un quadro coerente e capace di promuovere la cooperazione transfrontaliera alle frontiere esterne. L'apertura al ruolo delle autorità sub-statali nella cooperazione transfrontaliera, che costituisce una delle innovazioni più interessanti della PEV, in vista di un'armonizzazione dell'azione interna e dell'azione esterna dell'UE, potrà contare su risorse finanziarie molto limitate; ciò potrà influire sull'apertura al ruolo delle autorità sub-statali. Sebbene le risorse finanziarie comunitarie non siano tali da potere assicurare il pieno conseguimento, negli anni a venire, degli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, tuttavia, un'implicazione profonda degli

¹¹ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione -Politica europea di prossimità - Documento di strategia COM (2004) 373.

attori locali delle regioni o di gruppi di regioni aventi una frontiera in comune potrà permettere di accrescere l'integrazione fra i partner. Pertanto, è il momento di investire in strutture di gestione, preparazione di progetti congiunti, creazione e sviluppo di reti fra autorità sub-statali dell'UE e dei paesi partner interessati alla cooperazione. Il PE, quando si è pronunciato sul documento strategico della Commissione⁴¹, ha rivendicato il diritto ad avere un ruolo nella definizione dei programmi pluriennali e dei documenti di strategia nazionali, che dovranno rispecchiare le priorità dei Piani d'Azione. In questo modo sarà garantito il collegamento fra lo strumento finanziario e le priorità della politica di vicinato.

Il punto di maggiore rottura fra il Partenariato Euro-Mediterraneo e la PEV è consistito, nello sviluppare relazioni politiche specifiche, e quindi differenziate, con ogni singolo paese partner, in conformità a un programma sintetizzato da un Piano d'Azione, e ciò per dare senso all'idea dell'*ownership*, ovvero dell'appropriazione dei propri destini, per uscire dalla logica del multilateralismo regionale, basato sulla ricerca di convergenze su compromessi e sintesi politiche, spesso trovate attorno al minimo comune denominatore. La PEV potrà contribuire all'approfondimento del dialogo con il Mediterraneo e alla creazione di un dialogo approfondito con i nuovi vicini orientali; perché ciò si realizzi è necessario innanzitutto che tutti i paesi cui essa si rivolge accettino e interiorizzino i valori comuni, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo, la democrazia su cui si basa l'intera costruzione europea. Altrimenti, ogni sostegno dell'UE, diventa inutile. Se questo insieme di natura valoriale è accettato e fatto proprio dai paesi partner, a quel punto si tratta di intervenire sulla natura della *partnership*, e sul tipo di *governance*. Per fare integrazione a livello locale, e promuovere sviluppo, è necessario che vi sia un sufficiente grado di "integrazione verticale" fra soggetti, programmi, strumenti e procedure di attuazione, e "integrazione orizzontale" (fra le differenti politiche che più di altre hanno un impatto positivo sul territorio). Ai fini dell'integrazione, l'interdipendenza fra questi campi d'intervento risulta un fattore di crisi, quando si agisce in maniera separata, settoriale. Rappresenta, invece, un successo, quando le *policy* convergono su strategie unitarie, condivise e concordate. In altri termini, affinché la PEV possa tradurre in pratica, attraverso lo strumento del partenariato fra eguali, gli obiettivi e la missione che le sono state attribuite, è necessario che ai nuovi vicini sia data l'occasione di partecipare alle differenti attività dell'UE e per questa via realizzare con i propri partner uno "spazio comune" in termini di liberalizzazione degli scambi e degli investimenti, di convergenza normativa, di sviluppo di reti di trasporto, energia, telecomunicazioni, di cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione. È necessario, dunque, che gli attori locali in genere siano coinvolti in proces-

si decisionali dall'inizio. In termini di scenari futuri, se nell'area mediterranea prevalesse la differenziazione, senz'altro per i paesi di quest'area un eccesso di *deep integration* potrebbe causare, attraverso un rafforzamento del bilateralismo a scapito del regionalismo, una sorte di disintegrazione della regione. Poiché potrebbero essere tentati dal privilegiare rapporti di tipo bilaterale attraverso cui approfondire le relazioni con l'UE, a scapito dell'integrazione regionale, che è parte integrante del Partenariato Euro-Mediterraneo. Questo tipo di integrazione andrebbe a privilegiare i rapporti Nord-Sud, a scapito di processi di integrazione sub-regionale Sud-Sud, i cui riflessi si avrebbero a partire dal terreno economico, da sempre privilegiato nelle relazioni fra le due sponde del Mediterraneo.

Se al contrario, prevarrà la cooperazione, attraverso un coinvolgimento sempre più accresciuto degli attori sub-statali, unitamente alla trasposizione nel Partenariato Euro-Mediterraneo dei tratti specifici del partenariato territoriale tipico della politica di coesione, quest'ultimo potrebbe essere un valore aggiunto, perché, oltre ad apportare un importante contributo allo sviluppo locale e alla modernizzazione e democratizzazione dei sistemi politici mediterranei, contribuirebbe contestualmente alla redistribuzione del reddito, tipica dell'integrazione economica, delle competenze e delle responsabilità a livello territoriale.

Tuttavia, solo nel Piano d'Azione del Marocco si fa riferimento esplicito al ruolo delle collettività locali, e alla cooperazione, poiché quel paese è, al momento, l'unico ad avere sperimentato, un processo di decentramento. La proposta di regolamento dell'ENPI in parte corregge il tiro, sottolineando l'importanza del potenziamento della capacità di governo locale, della diffusione di metodi e presupposti della democrazia locale, valorizzando le buone pratiche e promuovendo la trasferibilità delle esperienze. La cooperazione transfrontaliera, attraverso il partenariato territoriale, servirà da supporto per generare sviluppo nei luoghi ove essa sarà realizzata.

LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Marco Capodoglio, *Responsabile del Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali
Regione Emilia Romagna*

Perché la cooperazione decentrata ?

Pur con alti e bassi negli ultimi decenni si è complessivamente assistito ad una crescita delle attività di cooperazione internazionale a dimensione locale e sempre più intensi si vanno facendo i rapporti fra Governi locali nella convinzione di condividere problemi comuni, di individuare e confrontare soluzioni, esperienze e pratiche di gestione delle politiche a livello locale. Molti sono i governi nazionali che inseriscono questa evoluzione nei propri rapporti con il Sud del mondo, ad iniziare da quello spagnolo,

Nella stessa direzione si è evoluta la politica di cooperazione a dimensione locale dell'Unione europea che sempre più ha basato su di essa una non irrilevante parte delle proprie relazioni esterne .

Di conseguenza i governi locali, dalle regioni alle province ai comuni, assumono un nuovo protagonismo, nella competizione tra sistemi territoriali, in una dialettica virtuosa tra gara competitiva e cooperazione, alla ricerca di una nuova dimensione locale nell'ambito delle dinamiche globali..

Non si può inoltre dimenticare l'impatto che i recenti flussi migratori, e le emergenze per l'accoglienza di profughi, hanno sulle dinamiche sociali, economiche delle comunità locali.

Occorre dunque che anche su questo tema tra gli stati nazionali, titolari della politica estera, e le autonomie locali e le Regioni si avvii una dialettica, che vede nel decentramento a livello di sistemi territoriale la possibilità di complementare la politica estera e di cooperazione internazionale del governo nazionale, nei settori dello scambio economico e sociale, dello sviluppo alla piccola e media impresa, nella formazione, nel rafforzamento delle capacità amministrative locali, nel supporto alla gestione dei servizi pubblici, nella gestione dei sistemi socio-sanitari.

Dobbiamo dire che la normativa italiana è regolata principalmente da una legge (la49/87) che presenta varie lacune una delle più evidenti delle quali è proprio un approccio antiquato riduttivo e centralistico del ruolo degli enti locali , un generoso tentativo di rinnovarla posto in essere alla fine della legislatura 1996 2001 non andò in porto fra polemiche che coinvolsero anche di una parte della dirigenza ministeriale. Nella legislatura 2001 2006 il tema nei fatti non è stato affrontato.

La legislazione regionale

C'è da dire però che già dai primi anni '90 le regioni italiane iniziarono a dotarsi di leggi che regolassero e promuovessero , la cooperazione , l' invio di aiuti di emergenza la diffusione di una cultura di pace; dopo l' approvazione della riforma costituzionale del 2001 che ampliò molto gli spazi del cd "potere estero " delle Regioni , la gran parte delle quali si è data nuovi strumenti legislativi, che spesso l' autorità governativa ha considerato illegittimi , portando di fronte alla corte costituzionale che nella maggioranza dei casi ha respinto gli addebiti

Così è stato per la Regione Emilia Romagna che ha riformato la precedente legislazione con una legge del 2002, la norma fu immediatamente impugnata dal Governo e la Corte ha recen-

temente respinto il gravame "per assoluta genericità dei rilievi"

Così nella nostra Regione la materia è regolata dalla L.R. 12/2002 che è stata approvata con la collaborazione attiva degli attori della decentrata grazie alla Conferenza Regionale sulla Cooperazione allo Sviluppo svoltasi il 19 e 20 marzo 2001 ed organizzata dalla Giunta. In quella occasione la partecipazione qualificata degli enti locali, italiani e partner esteri delle ONG, delle associazioni di volontariato e di singoli esperti ha consentito non solo di raccogliere i contributi e gli stimoli da parte di chi è impegnato attivamente sul campo, ma ha anche consentito di consolidare le relazioni formatesi negli anni.

Le linee direttrici della nuova legge regionale:

- la promozione e il consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e di crescita democratica, economica, sociale e culturale dei paesi interessati;
- la promozione e valorizzazione dei potenziali e originali contributi dei soggetti e delle istituzioni che operano sul territorio.

Quattro aree di intervento regionale:

1. la cooperazione allo sviluppo;
2. gli interventi umanitari di emergenza;
3. gli interventi per la diffusione di una cultura di pace e la valorizzazione delle scuole di pace;
4. il supporto formativo ed informativo ai soggetti della cooperazione decentrata.

Tavoli paese

Nella azione di cooperazione decentrata della Regione Emilia Romagna un punto fondamentale previsto anche dalla nuova legge è rappresentato da uno strumento chiamato Tavoli paese,.

• I tavoli paese sono riunioni di coordinamento tra tutti i soggetti della cooperazione decentrata emiliano-romagnoli, enti locali, associazioni di volontariato e organizzazioni non governative presenti sul territorio regionale, finalizzate allo scambio di informazioni sulle attività in corso ed in progetto, al confronto tra esperienze ed alla messa a punto di programmi di intervento organici per area-Paese. Questi momenti di concertazione sono volti a realizzare programmi il più possibile integrati all'interno delle aree paese interessate, favorendo la nascita di forme consortili tra i diversi soggetti emiliano-romagnoli, che implementeranno poi le azioni in loco.

Grazie a questo tipo di programmazione viene ribadito il principio della sussidiarietà all'interno delle iniziative di cooperazione decentrata, grazie ad una programmazione che sancisce il principio bottom-up, che privilegia il ruolo degli attori della decentrata, valorizzando la percezione che essi hanno delle realtà in cui da tempo operano su campo.

Tali tavoli sono stati attivati per alcuni paesi in considerazione dell'elevato numero di soggetti e di interventi attivati e della rilevanza strategica di tali paese per le priorità della Regione Emilia-Romagna. Oltre a promuovere riunioni periodiche dei soggetti che compongono i tavoli paese, la Regione Emilia-Romagna organizza annualmente una Conferenza Regionale sulla Cooperazione Decentrata per favorire la partecipazione ai processi di programmazione regionali.

Tali tavoli sono stati attivati per le aree, i principali sono Serbia, Palestina, Albania, Bosnia-Erzegovina, Saharawi, Eritrea e Mozambico, in considerazione dell'elevato numero di sog-

getti e di interventi attivati e della rilevanza strategica di tali aree per le priorità della Regione Emilia-Romagna.

Ai tavoli partecipano più di 40 enti locali e di 80 tra ONLUS e ONG

Alcune realizzazioni

In media la Regione Emilia Romagna stanziava dal proprio bilancio tra i 3 milioni di euro e i 3 milioni e mezzo, a cui vanno ad aggiungersi le risorse nazionali europee e internazionali derivanti dalla partecipazione regionale ai corrispondenti programmi.

Tra le più significative realizzazioni ricordiamo

la partecipazione all' accordo fra quattro regioni italiane (Emilia-Romagna , Toscana, Umbria e Marche) con il governo Brasiliano all' interno del quale la ns Regione è capofila di un progetto di trasferimento dell' esperienza cooperativa

I Programmi di assistenza sui minori con handicap in corso in Bosnia e di sostegno alla riforma delle politiche giovanili del ministero degli affari sociali Albanese (entrambi in collaborazione con il MAE).

Il programma umanitario di interventi sanitari a favore di cittadini stranieri, prevalentemente minori.

Il Programma assistenziale garantisce prestazioni sanitarie di alta specialità, non erogabili nei Paesi e nelle aree di provenienza.

I cittadini stranieri trattati presso le Aziende sanitarie dell'Emilia-Romagna sono 219, prevalentemente minori di 14 anni (160 casi). Una specifica iniziativa è dedicata ai bambini Palestinesi, nell'ambito del progetto ideato dal Peres Center for Peace, per fornire assistenza sanitaria ai bambini palestinesi presso ospedali israeliani e svolgere attività formative a favore di medici ed operatori sanitari israeliani e palestinesi.

Il programma a favore dei bambini con difficoltà di apprendimento a Gaza, che prevede attività formative a favore di educatori ed insegnanti palestinesi, e attività post-scolastiche ed un laboratorio per l'integrazione dei bambini portatori di ritardo mentale lieve.

In Africa la Regione è impegnata nella prevenzione e lotta all'Aids, in particolare in Mozambico e Senegal.

Nei Balcani vi è un significativo impegno a favorire le collaborazioni in ambito culturale, sia sul piano produttivo, dello scambio tra realtà teatrali, che sul piano delle prospettive occupazionali per i giovani derivanti dalla ripresa delle attività culturali in Albania, Bosnia e Serbia.

"L'iniziativa per l'acqua di numerose autorità locali e regionali promossa da questa Regione nel settembre 2003 che prevede accanto ad una campagna sul risparmio idrico, il sostegno ad iniziative di cooperazione decentrata per favorire l'accesso all'acqua ed ai servizi idrico-sanitari da parte delle popolazioni del sud del mondo."

Guardando poi all' area della diffusione di una cultura di Pace ricordiamo la Fondazione per una scuola di pace (nei luoghi dell' eccidio di Marzabotto) in collaborazione con enti locali ed associazioni bolognesi e il land tedesco dell' Hessen, a cui si stanno aggiungendo la Regione francese del Pays de la Loire, quelle polacche di Poznam e Wroclaw.

La fondazione, tra l' altro ha promosso incontri e campi di pace fra giovani italiani tedeschi, israeliani , palestinesi, kossovaresi delle due etnie, enti locali palestinesi ed israeliani , associazioni giovanili da tutta Europa, comprese quelle turco cipriote e greco cipriote.



CHI SIAMO

Il Centre for International Development (CID) è un'associazione senza fini di lucro creata nel 2002 allo scopo di svolgere attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, attraverso la fornitura di assistenza tecnica e consulenza e lo svolgimento di attività di ricerca ed analisi in alcuni paesi in via di sviluppo ed in transizione. Fondato da docenti universitari, ricercatori, esperti e professionisti del settore, il CID lavora in stretto contatto con l'Università di Bologna, allo scopo di supportare ed incoraggiare i processi di sviluppo sociale ed economico in realtà caratterizzate da fenomeni di indigenza e povertà, nonché laddove le esigenze di rafforzamento delle istituzioni democratiche politiche ed economiche che si fanno più urgenti.

I fini preposti sono raggiunti grazie alle competenze ed alle capacità operative che il CID è in grado di portare sul campo, che spaziano dallo studio delle dinamiche dei processi di sviluppo alla ricerca applicata, dall'elaborazione di politiche di poverty reduction alla formulazione di studi di fattibilità. Questo anche grazie alla possibilità di contare su stretti legami con l'Università di Bologna ed altre importanti Università Italiane ed estere, nonché con grandi organizzazioni internazionali (governative e non governative - ONG), in modo tale da poter agire su più fronti investendo risorse e dando risposta alle esigenze ed alle richieste di supporto che provengono da diverse parti del mondo. Inoltre, la possibilità di contare su uno staff interno ampiamente specializzato sulle principali tematiche legate ai problemi dello sviluppo internazionale, garantisce la possibilità di muoversi con conoscenza, dinamismo ed esperienza nel diversificato mondo della cooperazione, andando ad individuare le aree di intervento prioritarie (coerentemente con quelli che sono i principi guida del CID) ed individuando i partner di progetto e gli esperti più opportuni a seconda delle esigenze.

Al riguardo, vale la pena ricordare alcune delle istituzioni presso cui lo staff del CID ha avuto modo di formarsi, a testimonianza di alti livelli di specializzazione universitaria (Ph.D. e M.Sc) spendibili sul campo come ulteriore valore aggiunto verso la specializzazione e la professionalizzazione delle attività di cooperazione esplicate dal CID. Nomi come Berkeley - University of California, London School of Economics, Institute for Development Studies (University of Sussex), University of Oxford e School of Oriental and African Studies (University of London) danno il senso del livello di formazione raggiunto dal personale interno. Inoltre, una vasta gamma di pubblicazioni sulle più importanti riviste economiche internazionali (Economic Journal, European Economic Review etc.) garantisce allo staff del CID un'ampia visibilità sullo scenario dello sviluppo internazionale.

ORGANIZZAZIONE ED ATTIVITÀ

Il CID è organizzato in tre aree di competenza, ciascuna affidata ad un coordinatore:

- Didattica Universitaria – Organizzazione del Master in International Development and Cooperation dell'Università di Bologna;

- Formazione Specialistica – Organizzazione di Corsi Brevi ed Intensivi, Summer School, Corsi di Alta Formazione ecc.
- Progettazione, Ricerca ed Assistenza Tecnica:
 - Ricerca applicata e pubblicazioni
 - Cooperazione allo sviluppo bilaterale
 - Cooperazione decentrata
 - Cooperazione europea
 - Cooperazione internazionale

1. Didattica Universitaria: Master Universitario in Development and International Cooperation

Massima espressione della formazione didattica universitaria fornita dal CID è il Master Universitario di Primo Livello in Sviluppo e Cooperazione Internazionale. Il Master fa parte dell'offerta formativa del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna, che ne affida al CID l'organizzazione e la gestione tramite apposito accordo sottoscritto tra le parti nell'anno 2002. Condotta in lingua inglese, il Master fornisce agli studenti le conoscenze teoriche e le tecniche analitiche per poter affrontare in modo professionale le problematiche chiave delle economie e delle società dei paesi in via di sviluppo ed in transizione. Caratterizzati da un ampio grado di interazione docenti-alunni, i corsi vedono l'adozione di pratiche di apprendimento pratico (learning-by-doing) ed il ricorso a testimonianze ed esperienze portate da esperti e professionisti dello sviluppo, provenienti dalle maggiori istituzioni finanziarie internazionali. Le conoscenze pratiche e teoriche acquisite vengono poi praticate sul campo grazie al periodo di stage che il Master prevede, solitamente all'estero. In questo modo, gli studenti sono in grado di provare in prima persona l'ambiente lavorativo e professionale, confrontandosi con un mondo (quello della cooperazione) che può portare ad operare in aree in cui indigenza e povertà sono ordinari problemi con cui confrontarsi quotidianamente.

2. Formazione Specialistica: Short Intensive Courses, Summer School e Corsi di Alta Formazione

Fin dalla sua fondazione, il CID ha organizzato e gestito vari corsi allo scopo di formare, in breve tempo, studenti e professionisti del settore su specifiche tematiche. Negli anni questi corsi hanno preso diverse forme, dallo corso breve ed intensivo al corso residenziale, in modo tale da soddisfare nel miglior modo possibile la domanda di mercato. Di seguito ven-



gono riportate alcune delle attività che hanno riscontrato il maggior successo.

- *Scuola Avanzata di Imprenditoria Sociale*: in collaborazione con il Collegio per l'Imprenditoria GEA ed altre istituzioni accademiche, partner istituzionali, associazioni, fondazioni ed entità private, il CID propone la realizzazione del Corso di Alta Formazione in Imprenditoria Sociale (ASSE- Advanced School of Social Entrepreneurship). I propositi di ASSE sono quelli di educare a livello sociale ed etico manager ed imprenditori: per questo il corso ha lo scopo di fornire quelle conoscenze manageriali ed imprenditoriali fondamentali alla diffusione dei valori ritenuti fondamentali al miglioramento della qualità di servizi e prodotti per i gruppi ritenuti più a rischio. L'esito atteso è quello di aumentare il livello di benessere ed aiutare così a migliorare il livello di benessere sociale. I crediti ottenuti dai partecipanti al corso potranno inoltre essere utilizzati in quei Master in Imprenditoria Sociale presenti negli altri paesi dell'Unione Europea che adottano un sistema di conversione crediti simile.

- *Summer School Residenziale dell'Università di Bologna in Monitoraggio e Valutazione di Progetti e Politiche di Sviluppo Internazionale (Monitoring and Evaluation of International Development Projects and Policies)*: il corso, della durata di una settimana, si svolgerà presumibilmente nel Settembre 2006. Lo scopo è quello di fornire e migliorare quegli strumenti e quelle conoscenze necessarie a lavorare nell'ambiente dello sviluppo internazionale, tramite l'utilizzo delle più moderne tecniche di monitoraggio e di valutazione progettuale. I corsi abbinano conoscenze teoriche a strumenti ed applicazioni pratiche ritenute essenziali nel formare policy e project manager, così da fornire quegli strumenti utili alla gestione ed alla conduzione di progetti di cooperazione internazionale. Il corso si sviluppa in due diversi moduli base. Il primo è orientato all'incremento delle conoscenze teoriche e pratiche basilari nella gestione di valutazione e monitoraggio di progetto. Il secondo modulo è invece organizzato secondo aree di interesse: ogni anno una determinata tematica verrà scelta ed approfondita mediante l'organizzazione di workshop orientati ad una specifica area relativa a pratiche di monitoraggio e valutazione di progetto.

- *Corso Breve Specialistico in Pianificazione Sanitaria per i Paesi in Via di Sviluppo e Transizione*: il corso intensivo è destinato al personale addetto alla sanità che lavora o intende lavorare in ambito internazionale nella pianificazione sanitaria, con lo scopo di unire le conoscenze e la pratica sanitaria con la progettazione e la gestione economica. L'organizzazione in due moduli per un totale di 70 ore permette di affrontare tematiche relative alla gestione dei sistemi sanitari comparati nelle diverse entità nazionali, operare vari studi di caso, affrontare l'analisi delle politiche sanitarie più idonee in caso di emergenza sanitaria, operare la valutazione economica e l'analisi costi-benefici di progetti sanitari. Anche in questo caso, l'insegnamento è stato affidato ad esperti e professionisti del settore, che hanno portato a testimonianza la loro esperienza sul campo.

3. Progettazione, Ricerca ed Assistenza Tecnica

La principale attività del CID si esplica attraverso la partecipazione a Bandi di Gara finalizzati ad attività di cooperazione indetti da organizzazioni ed istituzioni nazionali ed internazionali. A livello nazionale, il CID partecipa a concorsi indetti da Regione Emilia Romagna e dalla Direzione Generale della Cooperazione del Ministero Affari Esteri. A livello internazionale, i maggiori fondi sono forniti dai bandi pubblicati dalla Banca Mondiale e, soprattutto, dalla Commissione Europea. È infatti questo l'ente che principalmente finanzia le attività di coope-

razione a livello comunitario; ed anche per il CID l'eventuale vittoria di bandi comunitari permette di accedere a finanziamenti essenziali all'esplicazione delle attività di progettazione ed assistenza. Le principali forme di assistenza fornita riguardano i seguenti campi:

- *Analisi Sociale ed Economica* → Economia informale, povertà ed ineguaglianza, questioni di genere, mercato del lavoro e disoccupazione, politiche sociali, politica fiscale ed economica, contabilità nazionale, clusters e distretti industriali, sviluppo delle PMI, finanza e microfinanza per lo sviluppo, gestione delle politiche macroeconomiche, decentralizzazione fiscale, sviluppo sostenibile e studi di impatto e fattibilità.

- *Amministrazione Pubblica, Politiche pubbliche ed Institutional Building* → Rafforzamento istituzionale di governi ed amministrazioni locali, gestione pubblica e distribuzione dei servizi, informazione e comunicazione pubblica, strumenti di politica economica ed amministrazione e finanza pubblica, relazioni intergovernative, politiche di buon governo, gestione delle risorse umane, formazione.

Tra i vari progetti vinti negli ultimi anni, i seguenti si distinguono per dimensione economica, durata ed importanza. Sembra dunque opportuna fornire una breve descrizione, in modo tale da dare un'idea delle attività svolte sul campo.

- *Progetto TEMPUS: Formazione e Rafforzamento della Capacity Building per Personale Governativo e Pubblica Amministrazione in Bosnia Erzegovina*: questo progetto, finanziato dalla Commissione Europea, ha lo scopo di formare e fornire assistenza all'amministrazione pubblica ed alle agenzie governative in Bosnia Erzegovina. A circa due anni dall'inizio del progetto, il CID ha già sviluppato una serie di iniziative volte ad aumentare l'interazione tra le varie istituzioni: workshop per alti dirigenti esecutivi (il Segretariato Generale dei Ministri di Stato) ed attività di formazione di personale governativo di medio livello sono stati implementati in collaborazione con i partner locali. Questo training di medio livello, offerto in collaborazione con l'Università di Sarajevo e di Banja Luka e con la partecipazione della locale agenzia di Servizio Sociale, è risultato essere molto popolare: negli ultimi due anni più di 400 funzionari hanno potuto beneficiare dei corsi forniti dal progetto.

- *Progetto ESS (Educational Support Scheme): Strategie di Supporto Educativo in Bosnia Erzegovina per Politiche Economiche e Fiscali ed Integrazione Europea*: questo progetto, anch'esso finanziato dalla Commissione Europea, ha lo scopo di fornire supporto allo sviluppo della Bosnia Herzegovina tramite l'accesso a Master e corsi brevi, e attraverso la fornitura di attività di training per impiegati statali e personale governativo. All'incirca 180 persone al mese trovano risposta alle necessità formative: in questo modo si fornisce quella assistenza all'implementazione delle politiche economiche, fiscali e giuridiche di cui le diverse Agenzie Nazionali ed il Direttorato per l'Integrazione Europea hanno necessità.

- *Progetto Supporto alle Politiche di Riduzione della Povertà in Bosnia Erzegovina*: questo progetto, finanziato dal Department for International Development (Ministero Affari Esteri Inglese), ha lo scopo di fornire assistenza al Gabinetto del Primo Ministro di Bosnia Erzegovina per la formulazione e l'implementazione delle strategie di medio termine di sviluppo nazionale. In particolare, tramite il supporto all'Unità Politica addetta alla Pianificazione Economica, il CID opera assistendo il processo di *policy making* nella formulazione di analisi e monitoraggi statistici atti a supportare la formulazione ed il monitoraggio dei processi di *policy making*.

È dunque in questo modo che l'azione di Cooperazione del CID trova attuazione: tramite attività di formazione, consulenza e ricerca si vuole sostenere il cambiamento nei Paesi in Via di

Sviluppo ed in Transizione maggiormente caratterizzati da fenomeni di povertà ed indigenza, allo scopo di innescare quel meccanismo virtuoso, in contrapposizione a quello vizioso, tanto fondamentale allo sviluppo ed al prosperare delle nazioni e dei popoli.

CONTATTI

CID - Centre for International Development

Via dei Bersaglieri, 5/c - 40125 Bologna, Italy

tel. +39.051.5870085/86 fax +39.051.221882

e-mail: cid@cid-bo.it website: www.cid-bo.it

Il centro è aperto al pubblico dal lunedì al venerdì, dalle ore 9 alle ore 17

ISCOS Emilia-Romagna

La Cooperazione Internazionale: solidarietà e cambiamento

di Enrico Giusti

L'IscoS è l'istituto di cooperazione e solidarietà internazionale della Cisl (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori). Fondato nel 1983 a livello nazionale e nel 1990 nella Regione Emilia-Romagna è lo strumento del sindacato per la realizzazione concreta della solidarietà con i paesi in via di sviluppo. L'IscoS è l'espressione della solidarietà e della sensibilità diffusa nel mondo del lavoro organizzato.

L'IscoS Emilia Romagna si prefigge:

- di sviluppare e rafforzare, anche in collaborazione con altre associazioni sindacali e del terzo settore in generale, la solidarietà e i legami tra i popoli, in particolare tra i lavoratori italiani e quelli dei paesi in via di sviluppo.

- di favorire lo sviluppo economico, sociale, tecnico e culturale dei lavoratori dei paesi in via di sviluppo, anche attraverso l'appoggio ai movimenti sindacali locali.

- di promuovere e tutelare i diritti fondamentali dell'uomo (con una particolare attenzione alla realtà minorile) e, fra questi, il diritto alla libertà in tutte le sue forme, alla giustizia e al lavoro.

L'ISCOS Emilia Romagna opera in Brasile, Argentina, Cile, Bolivia, Angola, Mozambico, Romania, Bosnia, Albania, Eritrea; sono in atto oltre venti progetti, vari dei quali in collaborazione con altre ONG dell'Emilia Romagna in particolare con NEXUS-CGIL e GVC.

Innanzitutto mi sembra importante fare una premessa anche per inquadrare storicamente la cooperazione internazionale in Italia. La cooperazione internazionale nasce dalla società civile: praticamente da persone, organizzazioni, associazioni particolarmente sensibili e spesso collegate alle missioni della chiesa cattolica. È una cooperazione che non ha linee chiare, ma che ha avuto un ruolo fondamentale nel promuovere la solidarietà verso i popoli poveri del sud del mondo.

Pian piano si è chiarito anche l'elemento di fondo che era alla base della cooperazione: i



popoli sono poveri non per caso o per destino, ma perché sono sfruttati dai sistemi economici, da un liberalismo privo di regole che ha preso piede nel nord del mondo e in genere, da situazioni interne di mancanza di democrazia. Ora abbiamo chiaro che la povertà si può eliminare se congiuntamente avviene un processo di crescita della democrazia, della partecipazione, dei diritti umani e in situazione di pace. Nel 1987 il parlamento italiano emana la legge 49 che approva un fondo permanente per l' "aiuto ai paesi poveri", definisce la cooperazione internazionale parte della politica estera del governo italiano, riconosce alle ONG un ruolo fondamentale per la realizzazione dei progetti di cooperazione.

L'intreccio tra Cooperazione istituzionale e le Organizzazioni della società, regolato da apposite convenzioni, è uno degli aspetti più interessanti e

va mantenuto anche nell'ipotesi di aggiornamento della legge stessa. Le organizzazioni non governative hanno potuto e possono realizzare con partners legati a movimenti della società impegnati nel cambiamento, in Paesi dove la miseria della gente è il frutto della disegualianza, delle cattive amministrazioni e molto spesso della corruzione e delle dittature dei governi locali. Ciò che possono fare le ONG, non può certamente farlo il governo che è costretto a relazionarsi necessariamente con i governi anche se sono antidemocratici e corrotti.

Purtroppo dobbiamo rilevare, con amarezza che l'Italia negli ultimi anni, è scesa al penultimo posto tra i paesi industrializzati negli "aiuti allo sviluppo", con lo 0,17% del prodotto interno; solo gli Stati Uniti donano di meno con lo 0,15% (Corriere della Sera del 18/1/2005).

Ed è stata pratica comune del governo italiano e di altri paesi della comunità europea utilizzare i fondi della cooperazione per le spese militari o per altre iniziative che niente hanno a che fare con gli "aiuti allo sviluppo".

La "cooperazione decentrata"

Noi consideriamo cooperazione decentrata tutte quelle iniziative di solidarietà che avvengono tra un territorio del nostro paese (regioni comuni) e territori analoghi dei paesi in via di sviluppo. È una forma di collaborazione molto interessante basata sull'interscambio, sulla reciprocità, sulla costruzione di relazioni oltre che di opere. Viene anche definita "cooperazione dal basso", perché le iniziative di solidarietà devono coinvolgere la gente in un processo di presa di coscienza e di crescita democratica in cui l'elemento fondamentale è la partecipazione.

L'ISCOS Emilia Romagna ha sempre creduto in questo tipo di cooperazione e fin dalla sua nascita ha promosso progetti che hanno coinvolto le categorie sindacali, le unioni territoriali e anche i singoli lavoratori in modo da favorire la pratica di una solidarietà diffusa.

Il rapporto con la Regione Emilia Romagna è stato sicuramente positivo.

La legge regionale n° 12 del 2002 è una buona legge che raccoglie indicazioni dalle esperienze precedenti e cerca di dare ordine e unità agli interventi di cooperazione e solidarietà a favore dei paesi in via di sviluppo e nello stesso tempo promuovere una cultura di pace.

Nel complesso ci sentiamo in sintonia con i criteri e le linee di fondo che stanno alla base della legge.

Abbiamo sempre avuto una buona collaborazione con il Dipartimento della cooperazione che fino ad adesso si è mosso con informazioni puntuali e senza essere troppo condizionato dalla burocrazia istituzionale.





Purtroppo le risorse messe a disposizione sono poche, nettamente inferiori a quelle di altre regioni italiane (es. Lombardia), di altri paesi europei (Spagna per esempio).

Si ha l'impressione che la cooperazione sia importante a parole e marginale nei fatti.

Eppure la gente dell'Emilia Romagna ha dimostrato in occasione di gravi emergenze che hanno colpito le popolazioni in varie parti del mondo, di essere generosa e solidale.

Le Provincie e i Comuni, dal 1994, possono promuovere e sostenere progetti di cooperazione, utilizzando lo 0,8 per mille dei primi tre capitoli di spesa. Effettivamente, negli ultimi anni molti comuni hanno avviato iniziative di solidarietà, ma non siamo ancora al 50%.

In Regione Emilia Romagna possiamo e dobbiamo fare molto di più, istituzioni pubbliche e organizzazioni private.

Gli equilibri tra Nord e Sud del mondo sono una questione di giustizia non solo di solidarietà.

Per concludere mi preme sottolineare alcuni punti:

1. *da dove partire*: prendere coscienza che esistono profonde ingiustizie, diseguglianze, gente che vive perennemente nella miseria e gente che consuma sperperando, popoli senza diritti, governi oppressori;
2. *la vera cooperazione*: tende a ristabilire la giustizia e in questa direzione deve produrre cambiamenti sia al Sud che al Nord: mentre combatte lo sfruttamento e l'esclusione sociale, mette in discussione i nostri consumi, i nostri stili di vita, i nostri livelli economici.
3. *un altro mondo è possibile*: se lo vogliamo veramente.



ALISEI La Solidarietà si cementa. Dallo Tsunami alla casa "Fai da te"

di Roberta Patelli - Luciano Venturi

Nell'ampio dibattito internazionale sulle vie da percorrere per giungere ad uno Sviluppo sostenibile, le società vanno sempre più assumendo la fisionomia di entità tese ad aumentare il livello di partecipazione della gente. L'immagine di una umanità in bilico sulla scelta tra opportunità e pericoli non rispecchia la realtà.

In verità la scelta non si pone: il futuro sarà la conseguenza della capacità dei popoli, soprattutto di alcuni di questi, di cogliere le opportunità che vengono loro presentate minimizzando i danni e riducendo i rischi. In contrapposizione agli effetti devastanti della globalizzazione dei mercati e alla loro supremazia ecco quindi apparire degli "anticorpi": uomini e donne che rifiutano le logiche dominanti in cui il profitto è considerato l'obiettivo prioritario rispetto ad alcuni valori e principi come la PACE, il miglioramento della qualità della vita delle persone svantaggiate, la equa distribuzione delle risorse, la garanzia di alcuni servizi di base per tutti, la salvaguardia dell'ambiente, la tutela dei diritti umani e la difesa delle libertà.

In questo contesto ALISEI, Associazione per la cooperazione internazionale e l'aiuto umanitario, trova una propria specifica collocazione, frutto della sua storia e della *mission* assunta statutariamente, il cui agire riconosce come valori fondanti alcuni principi improntati sulla appropriatezza e sulla qualità delle azioni, quali l'affidabilità, l'efficacia, la flessibilità e la trasparenza.

Ripercorrendo il cammino di ALISEI non sfugge la singolarità ed il significato del fatto che l'Associazione, in totale controtendenza rispetto al fenomeno di polverizzazione dei soggetti non governativi italiani di cooperazione, è il risultato della unione di risorse umane, competenze, patrimoni culturali e tecnici, avvenuta nel 1998 tra due OnG: *Nuova Frontiera* e *Cidis*. La prima, *Nuova Frontiera*, nata a Milano nel 1986; la seconda, *Cidis*, costituitasi a Perugia nel 1984. I campi di azione: lo *sviluppo*, frutto di anni di esperienza nei campi più classici di cooperazione (i settori sociosanitario e della sanità pubblica, dello sviluppo rurale integrato, della salute e produzione animale, del microcredito, della difesa dell'ambiente, della tutela dell'infanzia, dell'educazione e formazione), con programmi volti alla riduzione della POVERTA' e a facilitare la partecipazione della gente ai percorsi di sviluppo; l'*aiuto d'emergenza*, consolidatasi nelle esperienze dei recenti anni in Caucaso, ex Jugoslavia, Sud-America, Sudan, Sri Lanka, Indonesia, Pakistan, come conseguenza dell'intensa collaborazione instauratasi con le maggiori Agenzie sovranazionali (UNDP, ECHO, UNHCR, WFP, UNICEF), il Dipartimento della Protezione Civile e la Cooperazione Italiana, per la riabilitazione dei servizi nei territori ove maggiormente calamità naturali o eventi bellici hanno prodotto il dissesto delle strutture abitative e delle infrastrutture; l'*educazione/formazione*, portato esperienziale di anni e di interventi nel settore della promozione dell'inserimento degli immigrati nel contesto sociale e della educazione interculturale al fine di orientare positivamente le dinamiche di mutamento della società.

Per quanto riguarda i rapporti di collaborazione con i maggiori *donors*, oltre a disporre del riconoscimento d'idoneità del Ministero degli Affari Esteri Italiano, ALISEI realizza programmi con Commissione Europea, MAE, UNHCR, FAO, WFP, WHO, Cooperazione Francese e



Italiana, Fondazioni Internazionali private, Amministrazioni Regionali, Provinciali e Comunali Italiane; ha inoltre in essere accordi di cooperazione globale con alcuni Stati ove vengono implementati programmi in un rapporto ormai consolidato nel tempo e nei risultati.

Attualmente l'Associazione è presente, oppure ha recentemente terminato programmi, in: Caucaso centrale, Bosnia Herzegovina, Serbia, Kosovo, Angola, Gabon, Costa d'Avorio, São Tomé e Príncipe, Mozambico, Etiopia, Congo, Repubblica Democratica del Congo, Tunisia, Kenya, Sudan, Honduras, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Afghanistan, Georgia, Indonesia, Sri Lanka, Pakistan, Italia; i progetti in corso di realizzazione al momento attuale assommano ad oltre 70 interventi.

Dal punto di vista strategico l'Associazione, al fine di coprire al meglio i bisogni del territorio e delle popolazioni residenti, privilegia la logica dei cosiddetti "piani-paese" in cui le integrazioni tra i programmi producono sinergie e ricadute positive su ampi contesti sociali interessati. Nel contempo un particolare sforzo è stato messo nell'avvicinarsi, il più possibile, alle realtà amministrative locali per dare corpo al principio fondante della *Cooperazione Decentrata* a cui l'Unione Europea attribuisce capitale rilevanza. Con questo intento l'Organizzazione ha cercato di radicare la propria presenza sul territorio nazionale costituendo sedi operative in molte città italiane; oltre agli uffici istituzionali di Milano e Roma, ALISEI è presente a Bologna, Ravenna, Napoli, Caserta, Terni, Perugia, Todi.

Sul piano delle collaborazioni tecniche e culturali, una intensa attività di relazionamento ha portato a Convenzioni con Università di diverse città italiane comprese Bologna e Ferrara. Grande attenzione viene inoltre attribuita alla difesa dei diritti umani: la partecipazione al dibattito internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e contro l'uso dei bambini soldato, iniziative contro lo sfruttamento del lavoro minorile nel Nord e Sud del mondo, unitamente ad una attiva presenza alla fase preparatoria della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per l'infanzia.

Su questo tema ALISEI ha in corso da alcuni anni un importante Progetto sulla lotta al traffico dei bambini in Gabon, contro la tratta ai fini dello sfruttamento del lavoro minorile nell'Africa centro-occidentale "Il Diritto di essere bambini", cofinanziato dalla Commissione Europea.

Ma un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi di tale Progetto è giunto sia da Enti pubblici che privati dell'Emilia Romagna quali i Comuni di Argelato, Bentivoglio, San Giorgio di Piano e dalle Società Centergross ed Interporto Bologna.

La presenza di ALISEI in Emilia Romagna può essere richiamata per altre rilevanti iniziative:

Un tetto per tutti

Autocostruzione associata per famiglie e coppie italiane e straniere

Il punto di eccellenza del Progetto Nazionale, che ad oggi vede cantieri già avviati o in avvio in collaborazione con Comuni delle Regioni Umbria, Lombardia, Veneto, Toscana, è in Emilia Romagna con un centinaio di abitazioni in autocostruzione localizzate nel Comune di Ravenna.

L'obiettivo di tale Progetto è quello di facilitare l'integrazione sociale tra appartenenti a culture diverse, passando attraverso la costituzione di un gruppo omogeneo di cittadini stranieri e italiani interessati a realizzare il loro desiderio di una abitazione in proprietà. La caratteristica fondamentale del progetto consiste nel fatto che a costruire sono gli stessi futuri proprietari, assistiti e diretti da una equipe di professionisti e tecnici di ALISEI, utilizzando finanziamenti bancari che la OnG ha contrattato per gli autocostruttori stessi.

Tavolo Paese Mozambico

Progetto educativo di prevenzione dell'AIDS per i giovani mozambicani. "L'informazione come primo strumento di prevenzione dell'AIDS".

Il Progetto finanziato dalla Regione Emilia Romagna rivolge particolare attenzione alla realtà femminile e si è svolto in vari quartieri del Distretto di Mocimboa da Praia (Provincia di Cabo Delgado) e nel Distretto di Catembe (Provincia di Maputo).

La localizzazione delle aree prioritarie di intervento è stata definita grazie al coordinamento con le OnG emiliano romagnole presenti nel Paese e facenti parte del "Tavolo Paese Mozambico" della Regione Emilia Romagna, con l'obiettivo di rafforzare e rendere efficaci gli interventi tramite un piano congiunto e coordinato.

Emergenza Sri Lanka

ALISEI, presente in Sri Lanka fin dai giorni successivi allo Tsunami, ha avviato programmi con il Dipartimento della Protezione Civile e della Cooperazione Italiana.

In collaborazione con Intervita Onlus e Fondazione Catis/Ambulanza 5 di Bologna si è dato vita al Progetto "Ripristino della funzionalità dell'ospedale materno-infantile della città di Galle, Distretto di Galle, Sri Lanka", con relativa fornitura di attrezzature ed equipaggiamento medico-sanitario essenziali.

Altro Progetto con finanziatore il Comune di Bologna "Sostegno al settore sanitario nel Distretto di Kilinochchi, area Tamil", si prefigge di supportare il settore sanitario in un'area



particolarmente problematica, quale è quella Tamil. Il Progetto si inserisce nel Programma generale della Città di Bologna per gli aiuti alle popolazioni colpite dallo Tsunami "Tendiamo una mano allo Sri Lanka" ed ha l'obiettivo di garantire l'assistenza sanitaria ai 17 campi situati nella regione nord, con l'invio di una clinica mobile dotata di 3 ambulatori in partenariato con Fondazione Catis/Ambulanza 5 di Bologna.

Emergenza Pakistan

Immediatamente dopo il terremoto che ha colpito soprattutto le regioni del Kashmir e del North West Frontier Provincie, ALISEI in partnership con Intervita e Catis/Ambulanza 5 di Bologna ha inviato in Pakistan un team esplorativo, costituito da 4 esperti nel settore emergenza, al fine di verificare le necessità di intervento nell'ambito dell'aiuto umanitario.

Anche in queste terribili occasioni la ricchezza del territorio regionale si è espressa attraverso la collaborazione ed il contributo di Enti locali quali i Comuni di Argelato, San Giorgio di Piano, Pieve di Cento, Sasso Marconi, l'associazionismo locale, aziende private e "Agenzie Viaggi Robintur".

Gestione emergenze

Le partnership, la mobilitazione, la grande solidarietà dei cittadini, della società civile e delle istituzioni sopra richiamate hanno anche portato con sé inevitabili problematiche ed inadeguatezze. Da qui la valutazione e la necessità di lavorare, pensando in modo unitario al rapporto che esiste tra emergenza, ricostruzione e qualità dello sviluppo futuro, mantenendo un collegamento con quella rete della società civile italiana e degli enti locali così generosa nella prima emergenza.

Per questo l'idea di un "Centro internazionale per l'aiuto umanitario" alla quale ALISEI da alcuni mesi sta lavorando, che offra alla società civile dell'Emilia Romagna una sede di discussione e di arricchimento che aiuti ad assumere decisioni di fronte alle sempre più frequenti emergenze umanitarie ed ai possibili successivi interventi.

Affiancando a tale Centro il Progetto "Corso di formazione per operatori dell'emergenza e dell'aiuto umanitario", per creare una figura, oggi non presente sul mercato della formazione, in grado di operare tenendo conto del coinvolgimento costante dei principali protagonisti della società civile italiana.

Risorse naturali e ambiente

Sul fronte della tutela e salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, altro importante settore di azione di ALISEI, due Progetti:

Partnership con il Parco del Delta del Po per un progetto Interreg Transfrontaliero Adriatico ancora in fase di approvazione.

Il Progetto prevede la valorizzazione di aree del Parco dell'Adriatico attraverso lo sviluppo ed il potenziamento di prodotti eco-turistici come opportunità di sviluppo economico eco-sostenibile (Parchi in Albania, Croazia, Bosnia, Serbia). La partnership di ALISEI riguarda nello specifico il Parco Naturale Hutovo Blato in Bosnia dove ALISEI è già presente con altri progetti.

Progetto per la tutela della biodiversità, ecoturismo e ricerca scientifica per lo sviluppo sostenibile della zona di Mokokou (Parco Naz. dell'Ivindo, Gabon) ideato e finanziato dalla Fondazione Trust the Forest Onlus e gestito da Figet in collaborazione con ALISEI.

Anche su questo Progetto vogliamo ricordare come associati i Comuni di Argelato e San Giorgio di Piano ed il contributo di aziende private del territorio.

Educazione allo Sviluppo (EaS)

Queste attività sono destinate ad informare e a sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sulle grandi questioni che toccano il rapporto tra Nord/Sud del Mondo, i vari aspetti dello sviluppo e del sottosviluppo, la cooperazione e la solidarietà internazionali, l'emergenza, le questioni delle multiethnicità.

Diverse iniziative pubbliche (seminari, dibattiti, mostre, spazi espositivi), sono state realizzate dall'Associazione nella Regione Emilia Romagna, o dove ha partecipato promosse da singoli Comuni, Scuole, Università, Enti, Associazioni.

ALISEI ha pubblicato numerosi materiali informativi e formativi previsti dai differenti progetti realizzati.

Dal 2004 ALISEI fa parte del Coonger (Coordinamento delle OnG dell'Emilia Romagna), costituitosi con l'obiettivo di condividere la necessità di avviare nel territorio della Regione Emilia Romagna una logica di Cooperazione Decentrata da intendersi prioritariamente come cooperazione partecipata e di azione comune. Un primo risultato si è concretizzato nel 2005/2006 con il Progetto "1° Festival della Cooperazione internazionale allo Sviluppo. Cooperazione Decentrata: una pratica di Pace" cofinanziato dalla Regione Emilia Romagna. Altri progetti in partenariato sono stati presentati al MAE e all'Unione Europea su "Obiettivi del Millennio e Cooperazione decentrata. Il ruolo della società civile, degli enti locali e dei territori per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio".

ALISEI fa inoltre parte del Tavolo per la Pace della Provincia di Bologna, istituito nel 2005 sulla base degli Indirizzi per lo sviluppo delle Politiche di Pace e Relazioni Internazionali.

L'Associazione è iscritta nella nuova banca dati, relativa al Progetto del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna "Pace e Diritti Umani", sulle attività di associazioni ed enti locali emiliano-romagnoli su pace, diritti umani, intercultura e cooperazione allo sviluppo che si inserisce nel nuovo portale "Pace e Diritti Umani" attivo dal mese di marzo 2005.

Sedi in Emilia Romagna:

Bologna Via Cartoleria, 7 Tel. 0516569693 alisei.bo@alisei.org

Ravenna Via Mafalda di Savoia, 8/a Tel. 0544213591 alisei.ra@alisei.org

Sito dell'Organizzazione: <http://www.alisei.org>



CESTAS – Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie

Introduzione

Il CESTAS è un'organizzazione non governativa costituitasi a Bologna nel 1979, nata con l'intenzione di gestire progetti di cooperazione sanitaria e corsi di formazione per personale medico e paramedico. Oggi il CESTAS si articola in tre dipartimenti: progettazione nei paesi in via di sviluppo, formazione, ed educazione allo sviluppo. Il primo si occupa della gestione di programmi in Africa, America Latina, Area Balcanica e Mediterranea; il dipartimento formazione gestisce ed organizza corsi para e post universitari, come ad esempio, corsi di formazione e specializzazione su tematiche sanitarie specifiche e sulla progettualità in senso lato. Inoltre coordina e guida un Master Universitario di II Livello, in collaborazione con l'Università degli studi di Bologna, in Politiche Sociali e Direzione Strategica per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio. Inoltre l'associazione è stata riconosciuta come Ente di Formazione Superiore a livello regionale. Il terzo dipartimento è quello dell'Educazione allo Sviluppo, attivo in diversi settori e il cui obiettivo principale è l'educazione e la sensibilizzazione della cittadinanza, attraverso iniziative come laboratori didattici, conferenze o eventi culturali.

L'associazione è presente territorialmente, oltre che nella nativa Emilia Romagna, anche nelle Marche dal 2000 e in Abruzzo dal 2005. In particolare, la regione Marche ha sviluppato reti di cooperazione decentrata in appoggio a progetti di cooperazione allo sviluppo e, recentemente, a finanziamenti della Comunità Europea per la formazione professionale.

Da Gennaio 2005, a Bologna, è stata inaugurata la Biblioteca Ecosostenibile CESTAS, accreditata come biblioteca pubblica e promotrice di seminari e corsi sullo sviluppo sostenibile.

La storia

La storia del CESTAS può essere suddivisa, a grandi linee, in tre periodi principali, che ne segnano l'evoluzione e la crescita. I primi anni, circa 1979-1986, sono stati caratterizzati da attività di volontariato e autofinanziamento, dall'organizzazione di corsi di formazione in Italia per personale medico, da progetti autofinanziati per il popolo Sahraui; il secondo periodo ha invece rappresentato un'importante fase di crescita. Il CESTAS ha ottenuto il riconoscimento di idoneità per la gestione di progetti di cooperazione sanitaria da parte del Ministero degli Affari Esteri e dalla Comunità Europea. In questa fase sono infatti stati sviluppati e gestiti i primi grandi progetti sanitari che hanno visto nascere strutture ospedaliere in America



Latina e in Africa. A partire dal 1998, il CESTAS ha conosciuto una nuova fase di sviluppo e di riorganizzazione interna che si è evoluta sino ai giorni nostri, e che ha avuto come apice la nascita ed il successo del Dipartimento Formazione, l'allargamento territoriale verso la zona adriatica e l'intensificarsi delle reti di collaborazione istituzionale con enti di ricerca, enti universitari, enti locali e agenzie internazionali di sviluppo.

Strategia d'intervento

Essere non governativi significa sposare il concetto di partecipazione diretta, di interlocuzione critica con le istituzioni, spingere insomma per una democrazia dal basso. È necessario che il CESTAS, come le altre ONG, moltiplichi l'alleanza con gli altri soggetti della società civile organizzata, in un crescendo di interrelazioni sempre più mirate a consapevolizzare e a sviluppare la capacità di interloquire con le istituzioni politiche da pari a pari. Per quanto riguarda gli obiettivi e le strategie d'intervento, il CESTAS è specializzato sia nella cooperazione sanitaria, intesa come sviluppo e formazione a lungo termine di personale sanitario locale, sia nella promozione dello sviluppo. Nello specifico, le aree di intervento comprendono:

- Progettazione, promozione e realizzazione di programmi in favore delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo;
- Gestione di programmi di informazione, di educazione dell'opinione pubblica, di servizio civile nazionale o internazionale, sull'interdipendenza, la solidarietà, l'intercultura, la cooperazione tra i popoli, l'educazione alla pace, l'integrazione culturale.
- Il progettare iniziative e corsi di formazione professionali sia in Italia che all'estero sulle tematiche inerenti al nostro operato;
- La promozione dell'equità nelle relazioni di genere come fondamento dei nuovi paradigmi dello sviluppo, prevedendo azioni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Particolare interesse sarà rivolto alla difesa dei diritti dei bambini, bambine ed adolescenti.
- Promozione, informazione e ricerca sullo sviluppo sostenibile, sviluppo umano, sviluppo economico e sociale.
- Stringere e mantenere rapporti a livello nazionale ed internazionale con enti che perseguano scopi affini pubblici e privati, nazionali ed esteri.
- Promozione di rapporti di collaborazione e cooperazione con enti locali, università, centri di ricerca aziende sanitarie, imprese, fondazioni, agenzie di sviluppo, regioni, ministeri nazionali o esteri, per la realizzazione di programmi associativi.
- Promozione di ricerca scientifica, anche in collaborazione con centri di ricerca universitari;
- Costruzione di banche dati, siti web, raccolte bibliografiche e mostre fotografiche, con materiali raccolti e prodotti direttamente, destinati alla fruizione del mondo della scuola e dell'associazionismo regionale e nazionale.

Non bisogna però dimenticare che un obiettivo per noi molto importante è il fare capire alla popolazione del Sud, e soprattutto a quella del Nord, che l'accesso e la qualità delle strutture sanitarie sono alla base di qualsiasi altro sviluppo. La salute dell'individuo è il punto di partenza, la condizione necessaria per attuare il cambiamento e diffondere buone prassi in materia di sviluppo sostenibile, consumo critico, risparmio energetico. Altra peculiarità è l'esportazione di tecnologia appropriate, ovvero adeguate e congrue alla cultura, allo sviluppo sociale e tecnologico di una popolazione.

Progetti nei Paesi in Via di Sviluppo America Latina

Tra gli esempi di progetti recenti ancora in corso, possiamo ricordare quello relativo alla "Creazione di una rete regionale di Centri di Salute Materno Perinatale", che vede coinvolti Argentina, Bolivia, Perù ed Ecuador. Il progetto è cofinanziato dai quattro Ministeri della Salute dei paesi, dal CESTAS e dal Ministero degli Affari Esteri. Il progetto si è posto l'obiettivo di sviluppare una rete sanitaria, in termini di cooperazione e condivisione di esperienze e di organizzare corsi di formazione tra centri ospedalieri dislocati in Perù, Bolivia ed Ecuador. Basti pensare che i beneficiari diretti totali sono stati 164.200, mentre quelli indiretti circa il triplo. Inoltre, sono stati coinvolti più di 22 ospedali e ci sono stati più di 70.000 parti. Il CESTAS ha potuto contare sull'appoggio della PAHO Argentina.

Sempre in America Latina, un altro importante progetto, anch'esso in corso, ha visto protagonisti le donne e il diritto di lavoro. Il progetto è stato cofinanziato dal Ministero dello Sviluppo Sociale Argentino, dal CESTAS, dal Ministero degli Affari Esteri e, per quanto riguarda le attività nella regione di San Nicolás, dalla Regione Marche. Partners locali del progetto sono stati il CIL (Centro Intermediazione lavorativa), Università Bolivariana, Comisión de Coordinación y Evaluación (CCE), CNM (Consejo Nacional de la Mujer), tre ONG locali e l'Università di Bologna sede Buenos Aires. Il progetto si è concentrato nella regione urbana e periferica di Buenos Aires, dove il CESTAS e altri enti finanziatori hanno organizzato corsi di formazione specifici per agevolare l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro; il progetto ha riscosso molto successo, sia per il numero di beneficiarie indirette, (2.400 su 800 destinatari diretti previsti inizialmente), sia per la partecipazione e l'interesse di altri enti locali, come l'Università e le imprese.

Africa e Mediterraneo

A Dicembre si è concluso un progetto in Palestina per la formazione e lo sviluppo dell'artigianato artistico tradizionale. Progetto, anche questo, che si è posto come obiettivo il miglioramento e la creazione di nuove opportunità professionali. Nel 2005 invece è partito un progetto sanitario in Namibia per dare supporto al programma nazionale integrato di lotta all'HIV/AIDS e tubercolosi. Infine, in Mozambico è ancora in corso un progetto di sostegno alla formazione professionale, all'informazione preventiva e all'uso di terapie di medicina tradizionale nella lotta alla diffusione dell'AIDS nell'area di Benefica e Mocuba. Il progetto è stato cofinanziato dall' Emilia Romagna ed ha avuto l'appoggio di una rete di cooperazione decentrata regionale.

Progetti e iniziative in Italia

Le attività in Italia sono gestite dai dipartimenti di Formazione ed Educazione allo sviluppo. Come già accennato, il CESTAS gestisce un Master di II Livello in collaborazione con l'Università di Bologna, nonché Corsi di Alta Formazione per professionisti o Corsi di specializzazione. Al Master partecipano studenti stranieri che provengono da diversi paesi, europei ed extra europei. Il CESTAS è ente accreditato per il servizio civile nazionale e dal 2004 gestisce il progetto "Formare un mondo responsabile" nel settore della Educazione allo Sviluppo, alla Pace e alla Mondialità.

Il settore dell'Educazione allo Sviluppo si occupa invece più specificatamente di iniziative che hanno come obiettivo l'accrescimento della consapevolezza nelle relazioni tra Nord e Sud del

mondo. In particolare, le iniziative di sensibilizzazione vengono realizzate attraverso laboratori didattici con scuole, eventi culturali, come mostre o conferenze, da workshops e spettacoli, diffusione di campagne, promozione dell'artigianato etnico (proveniente dai paesi dove operiamo). Nel corso del 2005 è stato realizzato il progetto Salute Globale, cofinanziato dal Ministero degli Affari Esteri. L'iniziativa ha promosso attività di cooperazione decentrata, nell'obiettivo di mettere in rete medici e operatori sanitari del Nord e del Sud. Sempre nell'ambito di questo progetto sono stati promossi seminari tematici, una convenzione con l'AUSL di Bologna per il reperimento di medici nei progetti sanitari, e la pubblicazione dell'Agenda per la salute globale con articoli e approfondimenti.

Inoltre, è in avvio un progetto, sempre cofinanziato dal MAE, che ha come fine la promozione e la conoscenza degli obiettivi del Millennio tramite seminari formativi in tutta Italia. Questo progetto è stato presentato insieme alle ONG della Piattaforma EAS, di cui anche il CESTAS fa parte. A supporto della campagna 2006 "Niente scuse per gli obiettivi del Millennio" promossa dalla coalizione italiana contro la povertà, è stata realizzata la seconda edizione dell'Agenda CESTAS.

Un altro aspetto che vorremmo sottolineare è l'importanza delle reti di collaborazione tra ONG, per condividere esperienza e sapere. A dimostrazione di questa nostra volontà, aderiamo a livello nazionale al COCIS – Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione allo sviluppo, e a livello regionale al Coonger – Coordinamento ONG dell'Emilia Romagna. Quest'ultimo si è occupato ad esempio della Settimana della cooperazione Internazionale, a cui il CESTAS e le altre organizzazioni aderenti hanno partecipato attivamente.

La Mission

Il nostro obiettivo è la promozione dello sviluppo umano e sostenibile a partire da una conoscenza profonda, diretta ed empirica delle realtà con cui interagiamo. È l'aspetto educativo al centro delle nostre attività, nel Nord e nel Sud del mondo. Educare, per noi, significa dare possibilità e strumenti necessari, significa insegnare autonomia e portare aiuto a lungo termine.

Riferimenti Sede Centrale
Via Ranzani 13/5/F
40127 – Bologna
Tel. +39/051/25505
www.cestas.org

REGGIO TERZO MONDO

Storia e finalità dell'organismo

R.T.M è un organismo di volontariato internazionale di ispirazione cristiana che ha lo scopo di promuovere progetti di sviluppo, sviluppare la conoscenza delle culture e la sensibilizzazione ai problemi dei PVS.

Per realizzare questi scopi, RTM forma e invia volontari che per la loro dedizione e generosità costituiscono il vero punto di forza dell'organismo. Li sostiene fornendo loro appoggio tecnico morale, economico e curando la loro formazione al lavoro che svolgeranno nei progetti.

Fin dalla sua costituzione, nel 1967, l'organismo ha sempre collaborato in piena comunione sia con la Chiesa di Reggio Emilia, sia con le Chiese locali dei Paesi dove ha operato e opera, e dal 1973 è federato a Volontari nel Mondo Focsiv (Federazione Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario), è riconosciuto dal Ministero degli Affari Esteri Italiano, dall'Unione Europea e dal Governo del Madagascar, paese dove RTM vanta una presenza trentennale forte e continuativa. Altri paesi in cui interviene sono il Kosovo, la Palestina e il Brasile. Aderisce inoltre a Euronaid, CIDSE e all'Associazione ONG italiane.

I progetti sono mirati prevalentemente ad attività in ambito sanitario, agricolo, artigianale ed educativo. In campo sanitario si occupa di prevenzione igienico-sanitaria e di gestione di strutture sanitarie; in campo agricolo, di sviluppo delle tecniche agricole, promozione di cooperative e formazione e animazione rurale. Promuove l'artigianato attraverso la commercializzazione dei prodotti locali in Europa, all'interno del circuito del commercio equo e solidale. Infine in campo educativo promuove progetti di Educazione alla Pace e di reinserimento di minori disagiati.

Il volontariato di RTM tra Africa, Balcani, Medio Oriente e America Latina

La presenza di RTM in Madagascar risale al 1967, quando la Diocesi di Reggio Emilia decide di inviare la prima équipe di missionari composta da religiose delle Case della Carità, sacerdoti e secolari dell'Istituto dei Servi della Chiesa, laici, che si uniscono alle attività dei sacerdoti già presenti. Da allora RTM ha fatto molta strada sulla terra rossa del Madagascar. Da progetti a sostegno delle attività missionarie si è passati a progetti di sviluppo rurale, all'animazione sanitaria, alla formazione e alla gestione di un ospedale, a programmi di aiuto alimentare e di sostegno alla commercializzazione di prodotti artigianali.



Da Antananarivo a Manakara, passando per Ambositra, da Tamatave a Fenerive Est. Dal raggiungimento dell'idoneità da parte del Ministero Affari Esteri Italiano nel 1973 a quella dell'Unione Europea col primo progetto nel 1986, al riconoscimento nel 1992 come Ong da parte del Governo Malgascio.

Tutto ciò attraverso il servizio di volontari in progetti di auto sviluppo. Si tratta di azioni sostenibili in quanto pensate e realizzate insieme alla popolazione locale, dove l'apporto di RTM non è stato esclusivamente tecnico e monetario, ma anzi di supporto e di accompagnamento. In Madagascar sono al momento attivi otto progetti che coprono la costa est, dal centro fino al sud dell'isola. Progetti che sono spesso il proseguimento di interventi iniziati una ventina di anni fa, e periodicamente ampliati per assicurare la continuità dell'impegno e la futura autosufficienza dei beneficiari.

Tra il 1980 e il 1990 RTM è stato presente anche nella Repubblica Centrafricana. Grazie ad una proficua collaborazione con i Frati Cappuccini sono stati inviati una decina di volontari in progetti sanitari e agricoli.

Ma RTM non è solo Africa. Alla fine degli anni novanta due nuove aree calde, i Balcani e il Medio Oriente, chiedono forme di collaborazione socio sanitaria.

È il 1999 e RTM deve affrontare un settore di intervento differente, quello dell'emergenza che segue lo scoppio della guerra nei Balcani. È la Caritas albanese di Scutari a chiedere la collaborazione della Caritas di Reggio Emilia, che a sua volta coinvolge RTM con l'invio di volontari e l'appoggio a strutture di primo soccorso. Vengono attuati interventi semplici e concreti a carattere sanitario, con visite nei campi profughi e alle famiglie, di prima accoglienza e distribuzione alimentare. Abituati a gestire progetti di sviluppo a lungo termine ci si trova a dare risposta a bisogni che cambiano nel giro di pochissime ore.

Con il rientro dei profughi in Kosovo, si decide di rimanere accanto alla popolazione, progettando un intervento agro-zootecnico e aprendo un Centro di Educazione alla Pace, progetti tuttora in corso.

È sempre nel 1999 che RTM decide di intervenire in Palestina a supporto di un centro di riabilitazione psico-fisica per le vittime dei conflitti. Ad aprire al governatorato di Betlemme è la Provincia di Reggio Emilia, attraverso un accordo di gemellaggio, a cui poco dopo si aggiunge l'appoggio della Regione Emilia Romagna. Nonostante la più completa insicurezza ed emergenza in cui versa l'area, nel 2005 due volontari riescono a partire e a prestare il proprio servizio per alcuni mesi. Una forma di volontariato differente nella durata e nel metodo, ma non nell'obiettivo: quello di raggiungere la popolazione in difficoltà, lavorare con essa, conoscere e scambiare idee ed esperienze.

Nel 2006 RTM apre anche all'America Latina, al Brasile, con un progetto di recupero e reinserimento di minori disagiati, entrati in conflitto con la legge.

In 33 anni più di 150 volontari sono partiti per il Madagascar per almeno due anni, alcuni per quattro, altri ancora per un periodo più lungo. Ne sono partiti altri 120 per il Kosovo, per periodi brevi nella fase di emergenza, ora per più tempo. Come è richiesto a chi presta servizio in Brasile.

La prospettiva futura di RTM è quella di continuare ad operare in tutte queste aree. Per supportare le popolazioni locali, lavorare assieme a loro e condividere le difficoltà economico e sociali.

Attualmente i volontari in azione sono 19, di cui dodici in Madagascar, quattro in Kosovo, uno in Palestina e due in Brasile.

Progetti di sviluppo

PAESI	SETTORE DI INTERVENTO	PROGETTO	ENTE CO-FINANZIATORE
Madagascar	Agricoltura	Potenziamento al Centro di Formazione Rurale di Tsiranomandidy	MAE
Madagascar	Agricoltura	Promozione della donna	CEI
Madagascar	Agricoltura	Sicurezza alimentare nella regione Antaimoro	Privato
Madagascar	Socio Sanitario	Lotta alla filariosi infatica	OMS
Madagascar	Educazione di base	Alfabetizzazione degli adulti	CEI
Madagascar	Socio Sanitario	Recupero nutrizionale	PAM
Madagascar	Socio Sanitario, Educazione	Programma Akamasoa	UE
Madagascar	Sviluppo economico	Sviluppo dell'artigianato locale	Privato
Kosovo	Animazione e/o Educazione	Progetto Sociale e Pedagogico di Educazione alla Pace	MAE
Kosovo	Zootecnico	Strutturazione della filiera del latte	Privato
Palestina	Socio Sanitario	Recupero psico-sociale delle vittime dei conflitti	Regione Emilia Romagna
Brasile	Animazione e/o Educazione, Agricoltura	Fattoria "Condivisione"	MAE

Attività di Educazione allo Sviluppo

A questo settore appartengono le attività di sensibilizzazione e promozione realizzati con lo specifico intento di rendere consapevoli i cittadini delle problematiche Nord/Sud; in particolare RTM si occupa di mondialità, globalizzazione, intercultura, educazione alla pace, stili di vita e commercio equo e solidale.

Granello di Senapa

Una delle azioni più importanti di educazione allo sviluppo dell'organismo è l'attiva partecipazione al Granello di Senapa, un coordinamento di organismi ecclesiali nato nel 2001 che si avvale di formatori, animatori e volontari esperti nelle tematiche legate alla mondialità e al servizio.

La forza e l'originalità di questo coordinamento consiste nel vedere unite realtà per natura e missione molto diverse ma con l'obiettivo condiviso di formare ed informare giovani e adulti sulle tematiche in questione.

Nello specifico il Granello di Senapa è formato dalla Caritas Diocesana di Reggio Emilia-Guastalla, dall'ufficio di pastorale giovanile e di pastorale scolastica, dalla Cooperativa Ravinala (cooperativa di commercio equo), il Centro Missionario Diocesano di Reggio Emilia e la ONG RTM.

L'azione del Granello di Senapa consiste prevalentemente in interventi in scuole materne, elementari, medie e superiori in un lavoro che si svolge in sinergia con gli insegnanti promotori delle attività nella scuola. A tali proposte si sommano percorsi formativi rivolti a insegnanti, educatori, animatori e a famiglie, stages universitari e tirocini.

I moduli proposti dal Granello di Senapa sviluppa-



no i temi della globalizzazione, informazione alternativa, intercultura, educazione alla pace, lavoro minorile, commercio equo e solidale, stili di vita, prostituzione, rispetto della vita. Gli operatori del Granello di Senapa si avvalgono di una impostazione metodologica attiva, incentrata su attività ludiche, dialoghi e role playing in grado di stimolare un coinvolgimento diretto dei partecipanti.

RTM partecipa al coordinamento sia con propri volontari formati che con personale dipendente.

Campagne di sensibilizzazione

RTM è promotore di campagne di sensibilizzazione alle problematiche Nord/Sud con organizzazione di incontri, seminari o conferenze.

Significativa è l'attuale adesione alla campagna "Target 2015" sulla diffusione degli Obiettivi del Millennio e alla Campagna di boicottaggio contro la Coca Cola

Campagna Target 2015

L'adesione alla campagna "Target 2015." fa capo ad un progetto consortile promosso da FOCSIV e finanziato dal MAE, a cui hanno aderito RTM, AVAZ, COMI, COPE, CPS, EsseGELLE, FONTOV, IPSIA, Labor Mundi, MLFM, MSP, PROMOND e UVISP.

Nel settembre 2000 i 189 capi di Stato membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto la Dichiarazione del Millennio, impegnandosi a contribuire al raggiungimento degli otto Obiettivi di Sviluppo sanciti in quella sede. Per ribadire il loro impegno assunto con la firma della Dichiarazione, e la loro responsabilità nel raggiungimento di tali obiettivi, l'ONU ha lanciato la Campagna "No Excuse 2015".

Con la stessa finalità la CIDSE (la rete internazionale di 15 organizzazioni cattoliche di cooperazione internazionale dell'Europa e del Nord America) lancia, nel 2005, la campagna Internazionale sugli obiettivi di Sviluppo del Millennio. Il 2005 è un anno molto importante: a Febbraio si svolge il Forum Sociale di Porto Alegre, a Luglio si tiene a Londra il G8, a Settembre la Sessantesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sullo stato di attuazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, mentre a Dicembre l'assemblea del WTO.

Per quanto riguarda il territorio italiano, la campagna "Target 2015: i poveri non possono aspettare" è promossa da Volontari nel mondo – FOCSIV, membro italiano della CIDSE, insieme a Caritas Italiana e in collaborazione con numerosi associazioni e enti pubblici e privati. RTM aderisce alla Campagna, promovendone le attività a Reggio Emilia e Provincia, insieme a Caritas diocesana e enti e associazioni che hanno scelto di supportare tale iniziativa sia a livello nazionale che locale. Il fine comune è promuovere una società mondiale fondata sulla Pace e la Giustizia, diffondendo la conoscenza degli otto obiettivi del Millennio e facendo pressione ai rappresentanti dei governi che hanno partecipato al G8 affinché rispettino li impegni presi nel 2000.

In questo ambito sono state organizzate conferenze, seminari, inviate cartoline prestampate come strumento di pressione concreta sui capi di Stato e di Governo e partecipato alla Marcia della Pace Perugia-Assisi.

Campagna di boicottaggio contro la Coca Cola

La campagna internazionale di boicottaggio contro la Coca Cola è nata ufficialmente nel 2002

su iniziativa del sindacato colombiano SINALTRAINAL (Sindacato Nazionale dei Lavoratori dell'Industria Alimentare) che ha apertamente esposto le sue denunce formali contro il colosso mondiale del soft drink per gravi violazioni dei diritti umani. Tali violazioni sono state perpetrate con l'ausilio delle forze paramilitari del paese che, agendo su comando della stessa multinazionale, hanno avuto il compito di sedare con la violenza qualsiasi forma di protesta durante le vertenze sindacali.

La responsabilità della multinazionale nell'implementazione di tali soprusi è stata riconosciuta e confermata sia da Amnesty International che dall'operato di una Delegazione indipendente d'Inchiesta di New York, che nel Gennaio 2004 ha svolto in Colombia un'indagine approfondita sull'operato della multinazionale statunitense attraverso interviste dirette ai lavoratori, ai dirigenti del sindacato e agli stessi rappresentanti della Coca Cola.

Proprio prendendo coscienza di tali soprusi e violazioni dei diritti umani, RTM e CISL Reggio Emilia hanno deciso di sostenere la campagna internazionale di boicottaggio della Coca Cola con un duplice intento: appoggiare concretamente le istanze del sindacato colombiano e sensibilizzare giovani, lavoratori e tutta la società civile in generale, sugli effetti negativi che possono produrre le nostre scelte quotidiane di consumo.

La campagna è portata avanti con la diffusione di opuscoli informativi e la realizzazione di incontri a tema sul consumo critico.

INDIRIZZO: Via S. Nicolò, 5 – 42100 Reggio Emilia

TELEFONO: 0522 436849

FAX: 0522 438657

E-MAIL: rtmmail@tin.it

INTERNET: www.reggioterzomondo.org

PAESI CON I QUALI OPERA: Madagascar, Kosovo, Palestina, Brasile

PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO: sanitario, agricolo, artigianale ed educativo



Gruppo Volontariato Civile

Il GVC-ONLUS nasce a Bologna nel 1971 ed oggi è una delle maggiori ONG italiane con il riconoscimento di personalità giuridica, da trentacinque anni ha lavorato attivamente in più di trenta paesi, attualmente è in Africa (Algeria/Saharawi, Angola, Burkina-faso, Burundi, Eritrea e Marocco, Mozambico, Swaziland), in Asia (Sri Lanka, Vietnam, Cambogia, Corea del Nord), In Medio Oriente (Irak, Palestina), in America latina (Argentina, Bolivia, Brasile, Cuba, Guatemala, Equador, Honduras, Nicaragua e Perù), in Europa dell'Est (Bulgaria, Bosnia, Romania e Serbia):

Il GVC, oltre ad essere impegnato costantemente in programmi d'emergenza umanitaria come nel caso del dopo Tsunami, con progetti di interventi sanitari per le popolazioni colpite in Sri Lanka, opera costantemente nella lotta all'AIDS, per il recupero psico-sociale di soggetti, in particolare bambini abbandonati, in difficoltà nelle metropoli del sud del mondo.

L'esperienza del GVC ha spaziato nei più diversi settori maturando una competenza molto ampia ed articolata sia in progetti di assistenza alle persone che d'intervento di sostegno allo sviluppo delle comunità e dei sistemi economici locali: dalla tutela ambientale, al micro-credito, alla formazione per la gestione d'impresе associate e cooperative, alle reti di servizi; tra i progetti recenti più innovativi, qualificati e di grandi potenzialità di sviluppo, c'è la realizzazione, attraverso la consulenza del cup2000 di Bologna, dell'informatizzazione sanitaria della città di Belo Horizonte in Brasile (progetto europeo @lis Health Care Network), la cui realizzazione costituisce motivo d'orgoglio particolare per l'importanza che riveste nei rapporti tra Bologna e l'Emilia-Romagna ed il grande paese Sudamericano.

La cooperazione internazionale attraversa una fase delicata insieme di sviluppo ed anche di crescenti difficoltà, per il quadro politico internazionale carico di tensioni ed anche per le risorse sempre meno disponibili da parte dei governi e dei soggetti istituzionali preposti; il GVC è in quest'ambito una delle organizzazioni a livello italiano ed europeo tra le più consolidate per i risultati raggiunti nel tempo, basta rammentare che da circa 15 anni il è diventato punto di riferimento nazionale per il reclutamento di personale italiano da inviare con contratto di 'volontario' nell'ambito dei programmi delle Nazioni Unite.

Lo spirito costitutivo ed originale del GVC, quello del volontariato laico e della solidarietà internazionale resta alla base anche oggi della propria attività che pur richiede sempre maggiori competenze specialistiche, professionalità e gestione manageriale, in tal senso gli estesi rapporti col mondo cooperativo emiliano e nazionale, il radicamento territoriale e l'ottima collaborazione con tutte le maggiori istituzioni locali, sono l'ulteriore importante supporto per le strategie degli anni futuri.

Patrizia Santillo
Presidente GVC



Burundi



Coda al Centro Nutrizionale

BURUNDI

PROGRAMMA DI SICUREZZA ALIMENTARE

2006 -2007

Il progetto consiste nell'appoggio alle Comunità contadine di base dei Comuni di Isale e Mubimbi per la ripresa della coltivazione delle proprie terre abbandonate durante il periodo del conflitto bellico.

Si tratta di famiglie contadine che non hanno più la possibilità di investire nel settore dopo aver perduto i beni necessari per coltivare i terreni durante la guerra civile.

Le attività principali consistono nella distribuzioni di sementi, di ovini e caprini, di piante forestali e di attrezzature che consentiranno di riavviare la produzione agricola e zoo-technica e nel fornire l'appoggio di tecnici e consulenti.

Beneficiari dell'intervento sono 1.580 persone tra Collettivi, Associazioni e Associazioni degli Agricoltori dei due Comuni.

L'intervento del GVC è previsto per una durata di 18 mesi.

Il progetto ha un costo complessivo di 403.494€ è finanziato dall'U.E. per il 90% e dal GVC per la restante parte.

Responsabile Territoriale in Italia: Donatella Oldrini

Rappresentante GVC in Burundi: Salvatore Catgiu



Minas Gerais, Brasile



Salute in rete

BRASILE

HEALTH CARE NETWORK BELO HORIZONTE

2003 - 2006

Gestito dal GVC, finanziato da @lis, la linea di finanziamento della Comunità Europea che promuove i progetti di informatizzazione in America-Latina, e con la partecipazione della Regione Emilia-Romagna, Salute in rete è un progetto originale e innovativo nel panorama della cooperazione italiana.

Obiettivo del progetto è rendere più efficiente la sanità brasiliana grazie alla tecnologia informatica. Partendo da Belo Horizonte (stato Minas Geiras), una capitale con 2,5 milioni di persone, dove la metà della popolazione non può permettersi l'assicurazione sanitaria, il progetto è considerato un progetto pilota dal Ministero della Sanità brasiliano.

La "replica" del progetto è prevista in altre metropoli come Recife, Porto Alegre e Aracaju per mettere al passo coi tempi i rispettivi servizi pubblici.

Le principali attività del progetto sono la realizzazione di un sistema di prenotazione di prestazioni mediche on-line (sul modello del CUP emiliano), lo sviluppo della telemedicina, la banca dati medicina del lavoro, e le cartelle cliniche in rete.

Attualmente il sistema di prenotazione di prestazioni mediche on-line è stato installato in 17 Presidi Sanitari di 4 differenti Distretti di Belo Horizonte; 134 medici gravitano nella rete dove, oltre a rendersi disponibili per le ordinarie prestazioni mediche, due volte a settimana discutono alcuni casi clinici in teleconferenza con un evidente miglioramento delle prestazioni sanitarie: oltre il 75% dei casi è stato risolto più in fretta e senza ricovero in ospedale, ma solo con una visita specialistica o recandosi nelle unità sanitarie di base.

Beneficiaria del progetto è la popolazione di Belo Horizonte

Il progetto ha un costo complessivo di € 2.400.000

Il progetto è finanziato dalla Commissione Europea

Responsabile territoriale in Italia e in loco: Tarcisio Arrighini

GVC - GRUPPO VOLONTARIATO CIVILE - ONLUS
VILLA ALDINI - Via dell'Osservanza, 35/2 - 40136 BOLOGNA - ITALIA
tel. 051 585604 - fax 051 582225
www.gvc-italia.org gvc@gvc-italia.org

Nexus Emilia-Romagna onlus

Nexus è l'organizzazione non governativa promossa nel 1993 dalla CGIL Regionale, dalle Camere del Lavoro e dalle categorie sindacali dell'Emilia Romagna, per realizzare attività di cooperazione e di solidarietà internazionale, ispirate ai valori ideali e alle scelte programmatiche della CGIL.

In Italia, Nexus organizza iniziative volte a favorire l'interculturalità e la solidarietà, la realizzazione di studi e ricerche sulle problematiche della cooperazione e dell'interdipendenza. Nexus promuove, insieme ad altre associazioni, il Festival dei Diritti che si svolge a Ferrara, giunto ormai alla quinta edizione. Con il Festival vengono proposti momenti di confronto trasversale per una globalizzazione diversa e alternativa. Il dialogo e il confronto vengono facilitati dall'utilizzo degli strumenti della cultura, conferenze seminari e incontri, ma anche spettacoli, musica, teatro, proiezioni cinematografiche. Arte e cultura come mezzi di trasmissione di valori e di diritti, ma anche come diritto in quanto tale e come momento di partecipazione attiva dei cittadini, di liberazione e di sviluppo di energie importanti per contrastare il "pensiero unico" e un unico modello di sviluppo.

Nexus promuove attività di cooperazione internazionale nelle diverse aree del mondo per contribuire al miglioramento della qualità della vita e al rafforzamento delle istituzioni democratiche, nel pieno rispetto delle diversità culturali e del principio di autodeterminazione dei popoli. Sviluppo sostenibile, cooperazione internazionale, dialogo tra le culture, diritti di cittadinanza, rispetto dell'ambiente a livello mondiale, sono i principi ed i valori che Nexus si impegna a tradurre in azioni concrete. Una terra di diritti che deve crescere, una terra di tutti, di cui tutti dobbiamo prenderci cura.

A tale scopo Nexus sostiene processi di autosviluppo favorendo la partecipazione delle comunità locali. Nexus è parte di una realtà fatta di associazioni, ONG, movimenti, con migliaia di volontari, che dialoga, progetta e lavora assieme alle istituzioni di tutto il pianeta, dai comuni alle Nazioni Unite, perché si affermino condizioni di vita degne in tutto il mondo. Migliori condizioni di vita significano un reddito per le proprie necessità ed aspirazioni, ma anche e soprattutto godimento dei diritti umani e sociali. Lo sviluppo economico deve conciliarsi con l'ambiente e le culture di ogni popolo. È per questo che a modelli di sviluppo iniqui vorremmo sostituire la partecipazione, affinché gli uomini e le donne diventino soggetti e non oggetti di questi processi.

L'uguaglianza tra uomini e donne è una questione di diritti umani e costituisce una condizione necessaria per ottenere giustizia sociale, oltre ad essere un requisito fondamentale per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace. Il concetto di genere è diventato centrale per un nuovo approccio alle tematiche dello sviluppo: riflette il riconoscimento che le donne sono parte integrante di ogni strategia di sviluppo e vanno, perciò, rafforzati i loro spazi e poteri. Nexus costruisce i progetti di cooperazione attraverso un metodo trasversale di genere, partendo dai bisogni delle donne, dal loro ruolo sociale, da intendersi come risorsa nel definire strategie di sviluppo che superino le disuguaglianze, siano meno discriminatorie e, di conseguenza, più efficaci. Nel rapporto tra nord e sud si privilegia la messa in valore delle riflessioni approntate dalle donne indigene, per le diverse modalità di innestare tradizione e politiche generali (non solo la promozione dei diritti individuali ma anche i temi del cambiamento necessario per approntare la giustizia sociale).

L'accesso a beni essenziali quali terra, acqua, cibo, salute, istruzione è per il Nord del Mondo tanto scontato quanto egoistico. Il processo di globalizzazione si manifesta attraverso il dominio, su scala mondiale, del capitale finanziario e l'ideologia del mercato, come regolatore dello sviluppo. Questo ha accentuato la polarizzazione della ricchezza e del potere con conseguente aumento della povertà assoluta e relativa aumentando le disuguaglianze sia tra paesi ricchi e paesi poveri che tra inclusi ed esclusi nei paesi a più elevato sviluppo. Nel Sud del Mondo, infatti, un miliardo di persone vive con meno di un dollaro al giorno. In tale contesto, l'accesso al cibo, all'acqua potabile, alle fonti di energia, alle risorse genetiche, all'istruzione, alla salute, al credito, è reso sempre più difficile dal processo di trasformazione di beni comuni e di risorse naturali in beni economici. L'appropriazione privata dei beni comuni e la loro iniqua distribuzione, sottomessa alle attuali leggi che governano il mercato, costituiscono un ostacolo spesso insormontabile per il rispetto dei diritti dell'uomo e per garantire lo sviluppo umano.

L'iniqua disponibilità di un patrimonio dell'umanità come l'acqua potabile non dipende solo da condizioni naturali, ma da una gestione sempre più privatizzata della risorsa, col suo corredo di conflitti bellici, dalla limitatezza di risorse economiche per l'infrastrutturazione, dal sempre più irresponsabile inquinamento. Il diritto di proprietà intellettuale sul patrimonio genetico e sulle sue modifiche consente di concentrare nelle mani di poche multinazionali il potere sulla produzione agro-zootecnica, di dominare l'intero ciclo di produzione, dal seme alla trasformazione dei prodotti, di aumentare la dipendenza degli agricoltori su scala mondiale, di sottrarre agli Stati la sovranità alimentare imponendo modelli incentrati sulla produzione per l'esportazione e sul latifondo, di standardizzare i prodotti prescindendo da culture e tradizioni.

Globalizzazione è un termine in sé ambivalente con il quale vengono indicati processi di natura e significato diversi. Da un verso si indica la dimensione mondiale e il livello di interdipendenza assunto dai fenomeni sociali, economici, politici e culturali ed in questo senso si parla di opportunità, di nuove occasioni di riscatto sociale e migliori condizioni di vita per milioni di persone; dall'altro, si indica la forma concreta di globalizzazione dell'economia mondiale nel segno del neoliberismo e del dominio delle multinazionali e delle istituzioni finanziarie (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, ecc) alla quale sono riconducibili ulteriori e crudeli situazioni di sfruttamento, dipendenza tra i paesi del Nord e del Sud del mondo e la diffusione di guerre tra stati e gruppi etnici diversi.

La competizione senza regole, spinta dalle politiche liberiste, accresce le disuguaglianze tra paesi, tradizioni, culture. Questo tipo di globalizzazione riflette un modello di sviluppo socialmente insostenibile caratterizzato dall'assenza di regole condivise e di garanzie democratiche fondamentali. Siamo oggi in presenza di un forte processo di espropriazione dei diritti, ad esempio si nega il diritto alla vita attraverso la riduzione della sovranità alimentare, la



privatizzazione dei beni comuni come l'acqua, l'energia ed il patrimonio naturale ed il ridimensionamento di ogni diritto dei lavoratori e dei cittadini quali il diritto alla salute ed all'istruzione che vengono sempre più trasformati in merci acquisibili sul mercato.

Occorre quindi affermare, attraverso politiche di cooperazione, un processo di sviluppo che si faccia garante di diritti e di clausole sociali, quali, ad esempio, la possibilità per tutti i lavoratori e le lavoratrici di potersi organizzare sindacalmente, la tutela dell'infanzia contro le forme di sfruttamento imperanti (in primo luogo sul lavoro) e la priorità di un modello produttivo eco-compatibile. Una modifica sostanziale al modello neo-liberista del commercio mondiale può essere apportata attraverso la "clausola sociale", quale vincolo che impone il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e dei cittadini. Infatti, l'incorporazione delle norme fondamentali del lavoro internazionalmente riconosciute nelle regole degli scambi economici e commerciali costituisce un fattore di promozione dello sviluppo in quanto i diritti di libertà sindacale e di contrattazione collettiva devono essere diritti essenziali, specialmente nei paesi più poveri affinché uomini e donne dispongano delle condizioni minime di controllo del loro futuro.

Il rafforzamento delle istituzioni democratiche è un obiettivo da non mancare che nei progetti si traduce nel sostegno ai processi di autodeterminazione delle comunità locali.

I popoli indigeni propongono soluzioni alternative al modello di sviluppo attuale. Riconoscerne il valore ed assumerne il punto di vista "altro" è uno dei punti di partenza per costruire una società interculturale e sostenibile, ma anche per riflettere sulla costruzione di alternative all'attuale modello di sviluppo liberista.

Le comunità indigene non sono ritenute sostenibili dal grande mercato della globalizzazione. Le piccole economie dei popoli indigeni di tutto il mondo - a volte strettamente legate alle risorse naturali, altre volte ancora utilizzando pratiche primigenie - vengono spazzate via. La questione indigena, per quanto passata di moda, è questione centrale per uno sviluppo sostenibile dai diversi punti di vista dell'economia, della società e dell'ambiente.

Al contrario i popoli indigeni sono portatori di concezioni altre del mondo, della proprietà, delle regole di vita del gruppo e della società, dei diritti.

La questione indigena è una questione di riconoscimento di diritti umani e sociali, ed il suo rispetto è essenziale per la costruzione di una società mondiale interculturale, basata sul rispetto e l'accoglienza reciproci delle diversità.

Crediamo che questo sia far politica con passione e intelligenza collettiva. Questo è il mondo al quale appartiene Nexus Emilia Romagna. E' un mondo che promuove l'esercizio dei diritti umani e sociali, che costruisce infrastrutture per lo sviluppo socio-economico, che incalza le istituzioni affinché si affermino la convivenza pacifica, la partecipazione paritaria tra i popoli, le pari opportunità, la distribuzione equa delle risorse. Il contributo di Nexus è fatto di progetti di cooperazione e di campagne di sensibilizzazione. La nostra voce e le nostre azioni si incontrano con quelle delle organizzazioni di cui facciamo parte: Progetto Sviluppo CGIL, Associazione ONG italiane, Solidar, Cocis, Conger, ma anche con i nostri partner regionali, Iscos Cisl e Progetto Sud Uil.

Progetti:

Area tematica: Diritti e Sviluppo sostenibile; Economia solidale; Economia familiare

Per sviluppo sostenibile riferito a popolazioni che vivono prevalentemente di una pratica economica di sussistenza, intendiamo la possibilità di innescare processi organizzativi tesi a



migliorare le condizioni di vita locali, in cui si tenga conto del contesto ecologico in cui si opera.

Inoltre, la definizione va intesa non solo nella sua accezione economica. Per quanto questa non sia secondaria, lo sviluppo va concepito come "sviluppo umano": come possibilità che le popolazioni locali inneschino processi organizzativi tendenti a migliorare tanto le condizioni economiche quanto le condizioni sociali e la consapevolezza politica e culturale dei propri bisogni e capacità conseguente di organizzarsi in forme solidali per soddisfarli.

Ciò che deve caratterizzare la filosofia dell'intervento in queste aree è che i modi di vita di queste popolazioni, ed il contesto naturale che le contiene, esprimono una propria vitalità che genera un senso di appartenenza tanto pratica che spirituale ed estetica rispetto al rapporto simbiotico esistente fra individuo ed ambiente.

Da questo scambio di esperienze si alimentano le "reti" per un'altra globalizzazione che stanno maturando interessanti e profonde elaborazioni alternative e avviando sperimentazioni concrete, praticabili, sostenibili che ormai coinvolgono numerosi soggetti. Queste "reti" indicano la necessità di offrire soluzioni non solo ai bisogni elementari di portata mondiale (acqua, cibo, salute, lavoro, istruzione), ma rivendicano anche il diritto all'identità culturale.

Brasile: Sostegno al programma di economia solidale e familiare nella zona amazzonica;
Lo sviluppo del movimento cooperativo

Cile: Programma di sviluppo locale per la sostenibilità delle comunità mapuche

Colombia: Sostegno alla promozione della etno-salute della comunità indigena U'wa

Eritrea: Supporto alle attività agricole nella regione del Gash Barka con attenzione prioritaria alle donne ed alle loro forme associative; area sanitaria (percorso nascita)

Honduras: rafforzamento donne e loro forme associative nel sindacato agricolo

Mozambico: rafforzamento del movimento associativo per lo sviluppo rurale, Morumbala

Area tematica: Diritti e diritti del lavoro; accesso ai servizi, lotta a povertà ed esclusione sociale;

Parliamo di diritti sul lavoro in un'ottica di loro globalizzazione, per consentire l'ottenimento di diritti complessivi. Questo è un problema di importanza enorme per una associazione come Nexus, promossa dalla Cgil, un sindacato che ha sempre condotto le proprie battaglie non solo sul versante rivendicativo, ma anche su quello della democratizzazione dei processi. Un sindacato e le sue battaglie hanno infatti senso se i processi democratici hanno raggiunto una collocazione tale da rendere efficace la rappresentanza degli stessi, cioè se i drit-

ti sul lavoro possono essere rappresentati. Non prima o prioritariamente, quindi, rispetto alla difesa dei diritti umani e civili e alla lotta contro la loro violazione sistematica.

Parliamo anche di porre al centro la questione economico – sociale: questo modello di globalizzazione ha innescato un processo crescente di esclusione che non interessa solo il Sud del mondo, ma anche l'insieme dei lavoratori delle regioni ricche, che vedono minacciati, assieme alla quantità e alla qualità dell'occupazione, un sistema di diritti sindacali, sociali e civili. Leggiamo un enorme problema di coesione sociale, sempre più precaria, che ha visto svilita la funzione emancipatrice del lavoro e del sapere ed aumentare le disuguaglianze. Si impone con forza il ripensamento del modello di sviluppo ad alto consumo di risorse energetico – ambientali che ha caratterizzato lo stile di vita del Nord del mondo. Alla globalizzazione dei mercati e alla logica delle armi deve essere contrapposta una globalizzazione della democrazia e della giustizia sociale, attraverso il dialogo, il confronto, la conoscenza e la comprensione reciproca fra uomini e culture.

Serbia: promozione e istruttoria Rete Centri Diritti; Anziani

Bosnia: Rete donne, serre

Albania: Micro-progetti regionali con target disabili e servizi sociali

Palestina: Infanzia negata dei bambini palestinesi – asili nel distretto di Jenin; land reclamation; acqua; Campo estivo Jenin; Giovani e Sindacato

Saharawi: Assistenza campi profughi; diritto allo studio: Scuole e Formazione Professionale

Brasile: Sostegno e valorizzazione di giovani donne a rischio;





CEFA Il seme della solidarietà

Il CEFA è una Organizzazione Non Governativa di Volontariato Internazionale.

È stato fondato nel 1972, 30 anni fa, su iniziativa di associazioni, cooperative e circoli aderenti al Movimento Cristiano Lavoratori, **per realizzare progetti che aiutino a debellare la fame e promuovere una società in cui uomini, donne e bambini vivano in modo pacifico**. Assegna priorità al raggiungimento dell'autosufficienza alimentare e alla risposta ai bisogni primari delle popolazioni, (cibo, acqua, sanità, istruzione, organizzazione sociale): **ogni progetto cerca di coniugare interventi direttamente produttivi con azioni rivolte alla crescita culturale e sociale**.

Si ispira ai principi della solidarietà tra le varie regioni del mondo **in nome della giustizia e dei diritti umani**.

Non ha fini di lucro. Si avvale del contributo benevolo di privati cittadini, imprese ed istituzioni. **Utilizza per le spese di gestione ed organizzazione il 10% dei contributi**.

È membro della FOCSIV, la Federazione degli Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario, **ed è riconosciuto ufficialmente dal Ministero degli Affari Esteri** tramite decreto di idoneità del 1974, dalla **Unione Europea** e dall'**ONU**.

Oggi il CEFA opera in dieci Paesi (Albania, Argentina, Marocco, Bosnia Erzegovina, Guatemala, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Tanzania), **con 23 progetti e 35 volontari** direttamente impegnati sul posto per oltre due anni.

In Italia svolge attività di sensibilizzazione ed educazione ai problemi dello sviluppo con attività didattiche e di approfondimento culturale sul territorio

Desiderio del CEFA è che ogni persona, in ogni parte del mondo, diventi protagonista dello sviluppo, per essere soggetto attivo di democrazia e di pace.

Il CEFA oggi è impegnato

***Tanzania** dove aiutiamo le famiglie nella produzione agricola e zootecnica per combattere la fame, le malattie e l'aids*

***Kenya** per portare in 16 villaggi l'acqua potabile e diminuire la mortalità infantile, grazie alla costruzione di un acquedotto di 90 km che servirà 60.000 persone*

***Somalia**, con la popolazione, per valorizzare la propria terra ed il lavoro, uscendo dalla carestia e sconfiggere la logica della guerra civile*

***Marocco** per aiutare le famiglie a vivere con dignità nel proprio paese, senza essere costrette ad emigrare intervenendo in attività agricole per il miglioramento del reddito familiare*

***Etiopia**, insieme alle donne e le loro famiglie, per sviluppare l'allevamento di piccoli animali domestici*

Argentina, insieme a ONG locali e alla caritas del Jujui in progetti di sviluppo economico (inserimento di nuove tecnologie agricole).

Guatemala, insieme ai Campesinos, per migliorare il reddito familiare con la commercializzazione della loro produzioni agricoli

Bosnia Erzegovina per aiutare le famiglie profughe di guerra a ritornare alle loro case e convivere pacificamente con le persone di diversa etnia assistendoli con iniziative di agricoltura e commercializzazione dei prodotti

Albania dove aiutiamo i minori e le donne in difficoltà, affinché possano costruire, senza allontanarsi dal proprio Paese, le condizioni per un miglioramento duraturo della loro vita

Italia per diffondere nelle persone un seme di solidarietà che, forte dell'aiuto verso i poveri del mondo, diventi una grande occasione per la crescita morale, culturale ed economica dell'intera umanità.

COME CONTATTARCI

Per ogni informazione sul volontariato internazionale, sui progetti del CEFA e sulle attività in Italia:

Sede nazionale
CEFA, via Lame 118, Bologna
tel. 051520285; fax. 051.520712
e mail: info@cefaonlus.it
www.cefa.bo.it

INDICE

La via Europea di Mauro Zani	pag. 5
Povert� e qualit� della vita nell'era delle opportunit� di Pier Giorgio Ardeni	“ 23
Il valore della “solidariet�” nella costruzione dell'UE come attore internazionale di Sonia Lucarelli	“ 29
Cooperazione internazionale e cooperazione fra universit� lontane di M. Callari Galli	“ 37
Cooperazione internazionale in Emilia-Romagna di Marco Benassi	“ 47
Le reti virtuose del microcredito: uno strumento innovativo per lo sviluppo di Luisa Brunori	“ 51
Commercio e sviluppo: gli Accordi di Partenariato Economico con i paesi ACP di Arlo Poletti	“ 61
La nuova Politica europea di vicinato e partenariato: un'opportunit� di sviluppo per i paesi partner di Giusy Viola	“ 67
La cooperazione decentrata della regione in Emilia-Romagna di Marco Capodoglio	“ 77
CID	“ 81
ISCOS Emilia-Romagna	“ 87
ALISEI La Solidariet� si cementa. Dallo Tsunami alla casa “Fai da te”	“ 91
CESTAS - Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie	“ 97
RTM - Reggio Terzo Mondo	“ 101
GVC - Gruppo Volontariato Civile	“ 107
Nexus Emilia-Romagna onlus	“ 111
CEFA - Il seme della solidariet�	“ 117

Art **Claudio Pesci** / Grafica **Veronica Venturoli**
Tipografia MODERNA - Industrie Grafiche - Bologna
Finito di stampare nel mese di giugno 2006