

La cooperazione internazionale allo sviluppo e lo sviluppo dei paesi poveri

1. Nel campo dello sviluppo delle economie povere, nel corso dell'ultimo quarto di secolo, i risultati "particolari" o "condizionati" delle azioni di trasformazione intraprese, e le difficoltà che ne sono emerse, sono stati di norma ritenuti prova palese di insuccesso rispetto a certe attese iniziali e ciò ha giustificato richieste di immediato cambiamento/sovertimento delle misure promosse e, dunque, delle analisi sottostanti. I risultati attesi o, piuttosto, pretesi, quando non realizzati, non sono stati ritenuti, p. es., frutto di ignoranza (nel senso di *insufficiente* conoscenza) di aspetti su cui non si era preventivamente riflettuto e le cui conseguenze si sono così dovute scontare nell'esito dell'azione di cambiamento operata. La conoscenza come sintesi cumulativa di esperienze precedenti, intese come *fatti e pensiero*, in continuo *fieri* per trasformazioni sia dell'oggetto che del soggetto di studio, condizionata dal contesto storico ma, anche, dai valori che orientano lo studioso; questo approccio non ha goduto di sufficiente "dignità" scientifica tra gli addetti ai lavori. E, così si è imposta una visione quasi di giustapposizione continuamente mutevole di paradigmi interpretativi il cui valore è da considerare solo strumentalmente e la cui validità storica non appare doversi ritenere molto diversa da quella della moda stagionale nel campo dell'abbigliamento femminile.

Il metodo di apprendimento secondo l'approccio 'prova-errore-riprova' è stato ritenuto troppo pragmatico e riduttivo e gli sono stati preferiti (spesso soprattutto a livello accademico, dove il "pensiero" sullo sviluppo avrebbe dovuto assumere una rilevanza scientifica marcata) o schemi ideologici pseudoesplicativi nella loro generalità o schemi logico-matematici sempre più elaborati, ma difettosi di realismo e di capacità di trattamento dell'incertezza.

Così, d'un lato, quando i problemi e le "novità" emergenti dall'azione di sviluppo intrapresa hanno messo in luce insufficienze della riflessione utilizzata, andare avanti ha comportato un qualche "sovertimento" della conoscenza fino ad allora utilizzata; dall'altro, si è

voluta “ridurre” la complessità crescente del quadro di riferimento, e l’unitarietà delle diverse problematiche emergenti, avvalendosi prevalentemente di analisi specialistiche e di un approccio perfezionista e formale di tipo disciplinare accademico: tutto ciò ha contribuito a disorientare la riflessione e a rendere più difficile l’azione di trasformazione, visto che è venuta a mancare la coscienza del grado di *ignoranza* da cui si partiva nello sforzo di comprensione dei problemi dello sviluppo economico.

È del tutto inutile, poi, ricordare altre posizioni ancor più “ideologiche”, legate ad attese palingenetiche di mutamenti radicali *ex abrupto*; anche se non è affatto inutile notare che da posizioni simili sono, magari, discesi in un tempo successivo manipoli di altri neoadepti dell’analisi irrealistica che oggi ci affligge.

L’azione umana, insomma, non è stata vista come frutto della volontà, una volontà orientata da “valori”, conoscenza ed esperienza sociali (tutti condizionati temporalmente e spazialmente), bensì, al meglio, come replica meccanica di trascorse esperienze o come semplice “attuazione” di schemi logici “puri” e “ristretti” (a causa dei loro presupposti altamente selettivi).

Così, spesso, i paesi ricchi e gli studiosi che ad essi facevano capo hanno preteso, e ancora continuano a pretendere, di confezionare “ricette” che gli studiosi (ed i dirigenti) dei paesi poveri devono soltanto applicare: senza andare tanto lontano nel tempo e nello spazio, basti ricordare la recente esperienza dei paesi usciti dal crollo dei regimi di tipo sovietico nell’Est Europa.

Uno studioso come Paul Streeten, a tal proposito, ha sottolineato quanto sia dannoso per la soluzione dei problemi sociali il distacco tra ricerca e politica: “Troppo spesso, i risultati della ricerca sembrano irrilevanti ai politici, mentre le richieste dei politici sembrano stupide, o troppo vincolate da variabili che essi non possono trattare, ai ricercatori. Un orientamento più pragmatico della ricerca significherebbe un orientamento in qualche modo differente dello stile e del contenuto della competenza professionale. Non si dovrebbe desiderare di confinare il lavoro ai metodi che possono essere utilizzati

con eleganza, ma si dovrebbe iniziare a portare da altre aree tutta la conoscenza rilevante per la soluzione di un problema”¹.

Questi “metodi eleganti” si sono così incorporati in, ed hanno dato origine a, un orientamento demagogicamente critico che condiziona tutti i giudizi sullo sviluppo economico dei paesi sottosviluppati, sulle politiche (ed i risultati) da questi intraprese e sul *corpus* di riflessione critica di quelle realtà (rappresentato globalmente da quella che è stata chiamata *economia dello sviluppo*).

2. Non vogliamo qui affrontare questo problema, però vogliamo farvi alcuni accenni per giustificare il nostro punto di vista circa il giudizio che occorra dare della, e quali riflessioni trarre dalla, politica di cooperazione allo sviluppo (*development aid policy*) che i paesi economicamente avanzati hanno promosso da qualche decennio a questa parte.

Se il compito che si vuole attribuire alla *development aid policy* (o cooperazione allo sviluppo, secondo una locuzione corrente italiana) è quello di sostenere lo sviluppo economico dei paesi poveri, quando si volesse, allora, dare un giudizio ragionato di essa, bisognerebbe riconoscere che sarebbe necessario, prima, rispondere, alle seguenti domande:

– quale corrispondenza c’è tra la motivazione circa la necessità di una politica per lo sviluppo economico, e di uno sviluppo economico, dei paesi poveri e le motivazioni della politica di cooperazione allo sviluppo perseguita dai paesi ricchi?

– esiste un metodo per valutare se le motivazioni della politica di aiuto allo sviluppo orientano correttamente la prospettiva delle (e le singole) azioni di aiuto intraprese?

– l’obiettivo che ci si propone è qualcosa di fisso o di mutevole nel tempo e/o nello spazio, e quando e come bisogna graduarlo in rapporto al “contesto” complessivo (p. es. andamento positivo o negativo del paese sottosviluppato e/o di quello sviluppato)?

– come si fa a valutare l’entità e la durata dello sforzo necessario a conseguire l’obiettivo?

¹ Cfr. P. STREETEN, *L’Universo e l’Università*, in Centro Studi Sud e Nord, contributo occasionale, PD, settembre 1993, pp. 15-16.

– quando, e come, la cooperazione allo sviluppo si deve considerare aggiuntiva degli sforzi “interni” per lo sviluppo?

– esistono dei metodi per misurare l’efficacia dello sforzo (cosa ben più importante dell’efficienza)?

– in che modo si possono scindere gli effetti delle azioni volute da quelli degli eventi impreveduti (sia positivi che negativi)?

– come si fa a costruire, e come si giudica, l’organizzazione amministrativo-istituzionale dello sforzo intrapreso?

– come bisogna valutare le conseguenze di un sistema economico mondiale funzionante in maniera spaziale differenziata e che produce, nelle economie povere, più che nuove opportunità, invece, aspetti negativi dei fenomeni di polarizzazione, ed in particolare fenomeni di riflusso e arresto ?

Piuttosto che cominciare a studiare come tutto ciò possa essere affrontato, l’opinione pubblica dei paesi ricchi, invece, sottolinea con sempre maggiore insofferenza che, se molti anni di politica di aiuto non sono serviti a far “decollare” le economie povere, è meglio allora lasciarle al loro destino o obbligarle a prendere coscienza che “devono” sviluppare *prima* un libero mercato, una libera impresa, un libero commercio estero; devono *prima* abbandonare l’assistenzialismo pubblico; devono *prima* sviluppare l’“imprenditorialità” e non devono privarsi delle energie umane migliori; i loro abitanti devono *prima* imparare a lavorare “sodo”, etc.: tutto questo, insomma, deve essere da loro fatto *prima*, se intendono ottenere risultati simili a quelli del mondo economicamente sviluppato.

Così facendo, non ci si accorge che tutti questi “requisiti” citati dello sviluppo sono anche “frutti” dello sviluppo (e basterebbe un semplice “sguardo” storico sulle esperienze dei paesi oggi sviluppati economicamente per riconoscerlo), poiché derivano da complessi processi di interazione e di apprendimento sociali in cui l’*uso* (cioè la pratica continuata) si trasforma in *atteggiamento*.

Una volta, insomma, diradato il fumo di un certo ideologismo rivoluzionario della fine degli anni sessanta e di tutti gli anni settanta, che gran parte degli studiosi e dell’opinione pubblica dei paesi ricchi avevano abbracciato, nei paesi economicamente sviluppati ci si trova innanzi, oggi, all’incapacità di valutare seriamente gli effetti delle politiche di aiuto allo sviluppo, sì da cadere in un pragmatismo scettico o in un’indifferenza amorale per un tale problema.

Facendoci forti della tradizione analitica dell'economia dello sviluppo, vogliamo qui fornire degli spunti che aiutino a "riconsiderare" il valore della "cooperazione allo sviluppo" e consentano di riformulare idee utili a soluzioni e procedure adeguate ai tempi che viviamo, acquisendo, inoltre, una maggior sensibilità della rilevanza del problema qui affrontato.

3. Innanzitutto, vogliamo fare alcune considerazioni di tipo generale.

Se consideriamo oggi l'entità del divario economico assoluto tra la media dei paesi ricchi e quella dei paesi poveri, dobbiamo riconoscere che esso ha storicamente subito un processo di crescita e continua ancora oggi a crescere (sia che si utilizzi il semplice parametro del reddito *pro-capite* sia che lo si usi corretto con la parità del potere d'acquisto, ovvero che se ne utilizzino altri). Si può sostenere senza dubbio che, p.es., il divario economico medio, tra un'area economicamente sotto-sviluppata e la Gran Bretagna nel 1850 era sicuramente più ridotto che non al giorno d'oggi in cui, per di più, quel paese europeo ha finito di occupare la prima posizione tra le economie sviluppate.

Questo accrescimento del divario assoluto è dovuto alla natura dello sviluppo economico, che è un processo di crescita cumulativa, dove il lavoro diviso si fonda sulla dimensione del mercato, e la dimensione del mercato, a sua volta, è alimentata dalla divisione del lavoro. E questo processo di interazione dinamica diversifica lo spazio economico polarizzandolo ed inserendo, a pieno o marginalmente, ovvero escludendo, aree geografiche (e le relative popolazioni), in modo da espandere la dimensione della produzione globale contemporaneamente ad una differenziazione economica spaziale. E nelle aree che partecipano direttamente allo sviluppo economico esistono, come conseguenza delle interrelazioni del lavoro diviso, una serie di vantaggi (*economie esterne*) per intraprendere e gestire attività economiche, che sono del tutto assenti nelle aree escluse da tale

processo: sì che in esse è molto più facile (rispetto ai paesi poveri) intraprendere e gestire attività economiche di qualunque tipo ².

Questo sviluppo economico come processo cumulativo assume un carattere, al di là di una certa soglia, di meccanismo quasi automatico che, se lasciato a se stesso, progredisce lungo il sentiero di una dinamica di *concentrazione-polarizzazione*, creando in modo continuo squilibri profondi tra le diverse aree mondiali ³. Ma se, al tempo degli imperi coloniali, ciò era imposto al mondo anche con l'uso brutale della forza e subito dai popoli più deboli in modo, a volte, quasi fatalistico, oggi che l'indipendenza, almeno formale, di tutti gli stati del globo è un elemento acquisito ed i principi di eguaglianza, giustizia, democrazia agiscono sempre più profondamente a livello internazionale, è chiaro che nei rapporti economici mondiali non può più valere una tale "norma", se non al prezzo di squilibri politici e sociali crescenti e di tensioni internazionali potenzialmente insopportabili. L'economia dello sviluppo, con la sua analisi, tentava di delineare come è possibile arrivare ad una minor ineguaglianza economica mondiale a partire proprio dalla conoscenza di come funziona il meccanismo della crescita circolare con effetti cumulativi e polarizzanti.

In secondo luogo, bisogna sottolineare che occuparsi dei problemi dello sviluppo delle economie povere significa occuparsi di problemi economici generali, visto che l'entità odierna della popolazione mondiale residente nelle aree dove le condizioni economiche sono insoddisfacenti costituisce circa l'85% degli esseri umani e la sua attuale crescita ha un ritmo ben superiore a quello della popolazione che vive nei paesi ricchi.

In terzo luogo, gli *standards* di vita dei paesi ricchi penetrano sempre più nell'intimo degli aggregati umani delle popolazioni povere, sia direttamente con il trasferimento in essi di merci/servizi ed usi/costumi sia con l'azione "trasformatrice" sempre più pervasiva di messaggi e informazioni trasmessi dai mezzi di comunicazione.

² Cfr. A. RAO, *Il processo economico endogeno e cumulativo*, in Centro Studi Sud e Nord, contributo occasionale, PD, luglio 1991, pp. 100-110.

³ Cfr. A. RAO, *Il processo economico ...*, *op. cit.*

Quarto, la sensazione di potenza/capacità degli appartenenti al mondo ricco, che vivono quasi in ghetti dorati, si accompagna a quella di frustrazione/impotenza degli appartenenti ad un mondo povero che si affolla velocemente di sempre più persone.

Quinto, i valori di giustizia, democrazia, tolleranza, libertà individuale, che si sono affermati nelle società ricche, e che vengono ritenuti elementi basilari del loro successo economico, si diffondono nel mondo povero agendo, in vario modo, sia all'interno del contesto economicamente "arretrato" che nell'ambito delle comparazioni internazionali; e determinando, così, una forte "tensione" orientata a ricercare una "parità" di condizioni economiche.

Sesto, i processi di internazionalizzazione o globalizzazione sempre più attivi accentuano la necessità di considerare come uguali esigenze internazionali diverse e spingono a creare organismi sovranazionali in cui si smorzino e stemperino le diversità, i conflitti e gli squilibri di potere e si ricerchi, dunque, un temperamento delle richieste differenziate.

Di converso, si può aggiungere che tutto questo è avvenuto contemporaneamente ad una crescita dei paesi economicamente sviluppati di intensità e continuità mai sperimentate prima e che è stata di aiuto, in senso generale, allo sviluppo del Sud, ma che, nello stesso tempo, ha "ridimensionato" l'importanza della crescita avvenuta nel Sud in quanto ha determinato una crescita del livello assoluto del *gap* economico tra "ricchi" e "poveri".

4. In questo quadro di rapido avanzamento economico mai prima sperimentato dal Sud ma, allo stesso tempo, di crescita cumulativa del Nord, cerchiamo di occuparci di ciò che è accaduto alla cooperazione allo sviluppo.

Nel mondo che sperimentava l'ondata decolonizzatrice iniziata con l'indipendenza e spartizione del sub-continente indiano nel 1947, e che creava il Marshall Plan per la ricostruzione dell'Europa distrutta dagli eventi bellici, si affermò un orientamento che sosteneva la necessità di aiutare economicamente le nuove nazioni, per lo più povere. In ciò si mescolavano sensi di colpa per il passato coloniale, timori strategici internazionali (l'espansione del mondo comu-

nista) ed etica egualitaria (che aveva già portato a provvedimenti da *welfare state* in diversi paesi occidentali)⁴. Accanto, così, ai suggerimenti di pianificazione economica per il loro sviluppo interno (che erano giustificati anche dalla allora recente esperienza di controllo coordinato dell'uso delle risorse a fini bellici da parte degli Alleati), divenne sempre più intensa la spinta per fornire aiuti economici ai paesi poveri.

Per molto tempo furono solo gli USA, e soprattutto con motivazioni strategiche, a fornire l'aiuto, un aiuto che l'ONU stessa, più tardi, stabilì avrebbe dovuto porsi allo 0,7% del PNL dei paesi benefattori⁵. L'aiuto, poi, nel tempo è stato fornito da altri paesi ricchi e sono stati istituiti diversi organismi sovranazionali (a livello ONU, OCDE, etc.) e nazionali che si proponevano di incanalare e potenziare l'azione relativa.

In termini finanziari l'aiuto è stato mutevole nel tempo e se l'inizio degli anni sessanta ha costituito un momento di grande sforzo ed ha conseguito notevoli risultati (anche se non a livello di quelli attesi), a cominciare dalla seconda metà degli anni sessanta, ma soprattutto dall'ultimo quinquennio degli anni settanta, si è iniziato a porre un freno a questo sforzo; freno che è divenuto molto forte negli anni ottanta.

Comunque sia, l'entità globale dell'esborso finanziario affrontato dai paesi ricchi per la cooperazione allo sviluppo (in tutte le sue accezioni) non ha mai superato la metà del livello stabilito dall'ONU (eccetto all'inizio degli anni sessanta, quando era *ca.* allo 0,5% del PNL dei paesi associati nell'OCDE). Inoltre, di quest'importo, una parte consistente è stata costituita da aiuti militari, un'altra parte da aiuti "legati" a importazioni obbligatorie dei paesi "riceventi" dai paesi "benefattori", un'altra parte ancora, secondo i metodi di calcolo ufficiali, da flussi privati di denaro volti alla ricerca di profitto a breve e lungo termine.

⁴ Cfr. P. STREETEN, *Le idee sullo sviluppo in una prospettiva storica*, in Centro Studi Sud e Nord, contributo occasionale, PD, settembre 1992, pp. 67-69.

⁵ Si ricordi che, comparativamente, il piano Marshall operò aiuti pari al 2% del PNL americano fino alla metà degli anni cinquanta, fornendo sostegno a situazioni di divario economico molto meno accentuato di quello oggi esistente, invece, tra paesi ricchi e paesi poveri.

Così se, come affermò P. Rosenstein Rodan, di aiuto si può legittimamente parlare solo quando si tratti di flussi di capitale che “i normali incentivi di mercato non riescono a mobilitare” e che “aumentano le opportunità di investimento ... piuttosto che il reddito”⁶ bisogna convenire che il vero e proprio *aiuto* è stato una quota molto ridotta dello stesso modesto esborso ufficialmente denominato aiuto.

Nonostante ciò, i paesi donatori hanno avuto un atteggiamento volto ad attendere un “ritorno” da questo loro “costo” costituito dagli esborsti finanziari della *aid policy* : sì che non appare irrilevante cominciare a discutere della “natura” dell’aiuto per identificarne i motivi della consistenza, della tipologia e della sua destinazione, oltre che per valutare l’efficacia della conseguente azione ai fini dello sviluppo delle economie sviluppate.

Quanto è stato finora esposto potrebbe costituire già una prima serie di osservazioni che dovrebbero condurre a una meno opportunistica conoscenza nei paesi ricchi circa il valore da attribuire ai risultati ottenuti dai processi di sviluppo economico dei paesi poveri, come anche permettere una corretta quantificazione del “vero” aiuto concesso a questi ultimi dai paesi economicamente sviluppati.

Se vogliamo, dunque, affrontare oggi il problema dell’aiuto, o della cooperazione allo sviluppo, bisogna essere coscienti che il cammino intrapreso sulla via dello sviluppo economico, in modo e velocità differenziati, dalla generalità dei paesi poveri, non è irrilevante, e bisogna riconoscere, che l’aiuto fornito è stato finora in generale poco significativo (rispetto all’entità del divario da superare) e mal gestito. Bisogna capire che l’aiuto è necessario ed è una delle diverse misure atte ad affrontare il decisivo conflitto odierno tra la tendenza, d’un lato, alla crescita numerica sostenuta della popolazione povera⁷ ed alla crescita del divario assoluto di reddito e di risorse disponibili, e la tendenza, dall’altro, ad una crescita sempre più forte e ad una diffusione sempre più spinta all’eguaglianza, alla giustizia ed alla democrazia internazionali.

⁶ Cfr. P. ROSENSTEIN RODAN, *International Aid for Underdeveloped Countries*, in “The Review of Economics and Statistics”, vol. XLIII, no. 2, May 1961.

⁷ Dei 94 milioni di persone di cui si accresce annualmente la popolazione mondiale, più di 85 milioni si aggiungono alle file dei poveri.

Bisogna rendersi conto che oggi l'ammontare medio annuo di *Official Development Aid*, O.D.A., (ca. 55-60 miliardi di dollari USA tra 1990 e 1993, se si sommano gli esborsi bilaterali e quelli multilaterali ⁸), costituisce una percentuale di appena lo 0,30% del PNL dei paesi ricchi ⁹. Tale somma corrisponde ad una frazione molto piccola, p. es., della massa delle transazioni *giornaliere* effettuate sul mercato mondiale dei cambi (880 mlrd \$ nel 1992 e ben 1300 mlrd \$ nel 1995 ¹⁰), ed è anche una frazione modesta del commercio internazionale *annuale* (nel 1994, secondo calcoli del WTO, le esportazioni mondiali di merci sono ammontate a 4.060 mlrd \$, quelle di servizi a 1.080 mlrd \$ ¹¹).

5. Tutto ciò ci spinge a credere che, non solo è necessario un processo di sviluppo economico dei paesi poveri, ma anche che è necessario un aiuto significativo da parte dei paesi ricchi. Non è tempo di sospendere l'azione di aiuto, bensì di rafforzarla, anche se, contemporaneamente, una pluriennale esperienza, ha fatto emergere che l'aiuto esterno è realmente importante e contribuisce ad un più alto livello di crescita delle economie povere solo in quei paesi che abbiano "adottato appropriate politiche economiche interne" ¹².

Innanzitutto, bisogna dichiarare con forza che gli sforzi per lo sviluppo economico dei paesi sottosviluppati hanno avuto un rilevante successo, nel loro complesso, e, anche se in maniera differenziata spazialmente e temporalmente, comunque, non sono affatto stati quel fallimento che oggi tutti i mezzi di comunicazione incredibilmente si affannano a propagandare dandolo per scontato. L'ignoranza opportunistica, come diceva Myrdal, è al servizio di un preconcetto non esplicitato, nasconde una motivazione ¹³; e nel nostro caso, probabilmente, si propone di far tornare indietro rispetto all'atteggiamento del tutto nuovo che è cominciato a prevalere, pur tra tante

⁸ Cfr. OCDE, *Development Co-operation Report 1994*, Paris, 1995, Tav. 1.

⁹ *ibidem*

¹⁰ Cfr. Corriere della Sera, 20.9.95.

¹¹ Cfr. Corriere della Sera, 4.4.95.

¹² Cfr. R. N. TRIPHATHY, P. TRIPHATHY, *The Economics of Developing Countries*, New Delhi, Indus Publishing Co., 1990, pg. 238.

¹³ Cfr. G. MYRDAL, soprattutto, *L'obiettività nelle scienze sociali*, TO, Einaudi, 1973 (1969).

remore, nel secondo dopoguerra nei paesi ricchi circa la necessità di aiutare le economie in ritardo ad uscire dal circolo vizioso della povertà.

Se si confronta lo sviluppo degli ultimi 40 anni (1950-1990) del Sud del mondo con quello del Nord quando esso registrò il suo “decollo” (1820-1900), si scopre che, nel primo caso, la crescita del PNL *pro-capite* è stata del 2,7% medio annuo, mentre nel secondo solo dell’1,25%; e neanche nel periodo di loro più veloce crescita (tra 1870 e 1986) i 16 paesi più industrializzati erano riusciti a registrare un incremento del PNL *pro-capite* superiore all’1,7% medio annuo. Inoltre, in termini di livello assoluto di PNL *pro-capite*, questo è aumentato nel Sud di 6,8 volte, nei quaranta anni dopo il 1950, mentre aumentò solo di 6 volte nel Nord al tempo del suo “decollo”.

Bisogna poi dire che la dinamica di crescita del Sud si è affievolita nell’ultimo decennio del quarantennio considerato, al punto che, dunque, senza d’esso, i risultati sarebbero stati addirittura migliori; e, comunque, per i calcoli che è possibile fare, il Sud del mondo tra 1890 e 1950 aveva registrato una crescita di non più dello 0,5% medio annuo¹⁴.

Non è certamente irrilevante aggiungere che il Nord del periodo considerato significava ca. 300 milioni di persone, mentre il Sud dell’ultimo quarantennio ha significato qualcosa come ca. 3,65 miliardi di persone.

Riassumendo, il miglioramento delle condizioni economiche del Sud del mondo dopo la II guerra mondiale è stato enorme e ad una velocità mai sperimentata prima nemmeno dagli stessi paesi oggi ricchi, si è diffuso come mai geograficamente e ha avuto una natura non comparabile con quanto storicamente sperimentato da quell’emisfero povero.

6. Se osserviamo ora l’esperienza fatta in tema di cooperazione allo sviluppo, quale insegnamento possiamo trarne?

a) Innanzitutto, si può dire che un intenso e duraturo aiuto aumenta le possibilità di sviluppo economico del paese povero, evi-

¹⁴ Per tutti questi dati, cfr. S. J. PATEL, *In Tribute to the Golden Age of the South's Development*, in “World Development”, vol. 20, no. 5/1992, pp. 767-777.

dentemente se anche gli sforzi interni sono volti a quest'obiettivo (persino se indirettamente). Vogliamo ricordare a tal proposito che Taiwan e la Corea del Sud hanno goduto, per motivi strategici, per tutti gli anni cinquanta e fino all'inizio degli anni sessanta, di aiuti americani equivalenti a quote di PNL oscillanti tra il 6 e l'8 per cento nel caso dell'isola e addirittura del 10% e più per la penisola; gli aiuti, poi, nel caso coreano, hanno finanziato più dei 3/4 delle importazioni e quasi tutto l'investimento effettuato, mentre, nel caso di Formosa, hanno coperto tra il 30 e il 40 per cento degli investimenti¹⁵. Aiuti americani così massicci (rispetto alla dimensione economica del paese ricevente) sono stati eguagliati dopo il 1962 solo nel caso di Egitto e, soprattutto, Israele, ma sono serviti, rispettivamente, a tappare gli enormi buchi di una situazione sociale molto precaria e a foraggiare la preparazione bellica. Possiamo trarne anche che l'intenzione di promozione diretta dello sviluppo non è l'unica che può dare risultati in termini di crescita economica¹⁶.

b) In secondo luogo, l'approccio multilaterale (partecipazione e/o contribuzioni a istituzioni finanziarie internazionali ed agenzie specializzate dell'ONU e di altri organismi sovranazionali) ha visto una diminuzione di importanza, anche se non cospicua. Ciò perché, nonostante la moltiplicazione degli enti e l'arrivo di nuovi stati tra i donatori, non ha più prevalenza relativa quella posizione americana post-bellica che fu di devoluzione a organismi multilaterali di risorse e strumenti economici ricadenti nella sfera "internazionale" di quel paese¹⁷.

c) Una terza considerazione è che le motivazioni nazionali di politica commerciale, culturale e di prestigio hanno spesso dettato l'i-

¹⁵ Cfr. A. KRUEGER, *Economic Policies at Cross-Purposes*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

¹⁶ Secondo H. Singer, si può calcolare che, se cataloghiamo come *etici* e *non etici* i motivi e gli effetti dell'aiuto, ottenendo così quattro combinazioni, gli aiuti con motivi e fini *etici* vengono a costituire all'incirca, il 20% del totale degli aiuti; quelli con motivi e fini *non etici* ricoprono un altro 20%, mentre, infine, in quelli della categoria mista ricade il rimanente 60%. Cfr. H. SINGER, *The Ethics of Aid*, in "Institute for Development Studies Discussion Papers", no. 195/October 1984.

¹⁷ Si vuole ricordare che se ciò avveniva era perché derivava da una posizione "dominante" degli USA di gran lunga più forte di quella odierna, che si ripercuoteva sugli organismi multilaterali, e da un atteggiamento benevolo-altruista, frutto di spinte etiche e di timori strategici.

nizio di politiche nazionali di aiuto allo sviluppo o le hanno accompagnate, condizionandone l'evoluzione anche per l'aggregarsi di interessi costituiti, di natura non solo commerciale, molto forti (p. es., si pensi al caso degli aiuti francesi alle ex colonie).

d) Una quarta riflessione può essere che il tipo di struttura istituzionale-amministrativa prescelta per praticare una effettiva politica di aiuto non risponde ad un unico modello organizzativo *standard* ottimale, ma permette diverse soluzioni, temporalmente, spazialmente e istituzionalmente condizionate, la cui bontà dipende dalle funzioni specifiche assegnate, dalle procedure attivate, dalla capacità organizzativa messa in campo, dalla stabilità degli indirizzi di intervento.

e) Una quinta considerazione è che l'efficacia degli aiuti dipende, più che dall'entità delle somme spese, invece : *i*) dallo stabilimento di criteri di intervento piuttosto precisi, come un quadro generale delle necessità e delle priorità di chi riceve, una diretta partecipazione del ricevente alla creazione e gestione degli interventi, l'inserimento del singolo progetto all'interno di un *sistema* di progetti anche in successione temporale; *ii*) da un'azione di costante "controllo", come l'adozione di procedure del tipo "ciclo del progetto" e "valutazione *ex post*", al fine di permettere una retroazione (*feedback*) che determini "apprendimento" nell'organizzazione preposta agli interventi-progetti.

f) Una sesta riflessione ci consente di dire che nei paesi ricchi l'interesse dell'opinione pubblica, l'attenzione ponderata dei mezzi di informazione, ed il livello del *know-how* nel campo dello sviluppo economico sono molto importanti poiché, quando diffusi, contribuiscono a migliorare profondamente la qualità degli interventi di aiuto.

g) Una settima osservazione porta ad affermare che la tipologia della cooperazione allo sviluppo non è discriminante rispetto all'efficacia dell'intervento, così che l'aiuto finanziario di tipo diverso o le differenti categorie di assistenza tecnica possono contribuire tutti in modo differenziato ai processi di sviluppo economico. Se l'aiuto finanziario (magari trasformato in un progetto di manufatto con precise caratteristiche tecniche e d'uso) può risultare di più facile e rapida, anche se costosa, esecuzione, a sua volta, l'assistenza alla formazione professionale può risultare più complessa da organizzare,

più lunga da gestire e meno definita nella efficacia. Oggi, comunque, sembra affermarsi una tendenza a dare più peso ai progetti senza definizione precisa *a priori*, quelli dove l'aspetto tecnico non è prevalente, in cui il compito più rilevante è il coinvolgimento dei beneficiari di una qualche comunità ovvero la costruzione di istituzioni o procedure sociali: il *process approach* piuttosto che il *blue-print approach*, come è stato chiamato dagli addetti ai lavori. Il che non significa inaccuratezza, bensì maggior spazio all'incertezza nel progetto o nei programmi, anche se tale attenzione nuova deve essere incanalata tramite attenti studi dell'"ambiente" sociale specifico e della sua "reazione" all'intervento di trasformazione.

7. Vista dalla parte delle economie povere, la politica di aiuto allo sviluppo si può dire che è una parte della cooperazione internazionale concepita come "complesso di relazioni che implica flussi di risorse finanziarie, materiali e umane, incluso il *know-how*, che può contribuire alla soluzione dei grandi obiettivi della comunità internazionale a beneficio dello sviluppo: il disarmo, l'esplorazione dello spazio, del fondo del mare e degli oceani; la lotta contro le catastrofi naturali, la siccità e la desertificazione, attraverso la fertilizzazione del deserto; l'eliminazione graduale del sottosviluppo e della grande differenza dei livelli di sviluppo esistente sul pianeta"¹⁸.

La politica di cooperazione allo sviluppo, dunque, può essere un fattore di progresso. Ma essa deve essere attuata una volta riconosciuto che vero aiuto non è il "prolungamento degli obiettivi economici dei paesi donatori" (con la loro promozione del commercio estero, la creazione e il mantenimento di relazioni privilegiate, il ricatto del flusso di aiuti contro il rispetto di interessi economici). Inoltre, non si può "d'un lato fingere di ignorare la struttura e il funzionamento delle relazioni Nord-Sud; dall'altro, ignorare, la maggior parte delle volte deliberatamente, le strutture interne dei paesi sottosviluppati"¹⁹.

¹⁸ Cfr. B. CARDOSO, *Resultados dos trinta anos de cooperação ONU/Paises em desenvolvimento*, in *Boletim de Informação Socio-economica*, n.3-4/1991, pg. 46.

¹⁹ Cfr. B. CARDOSO, *Resultados, op. cit.*, pg. 40.

Il livello multilaterale, così, appare rappresentare un livello meno direttamente condizionato e miope e potrebbe svolgere, con maggiore efficacia, nell'interesse dei paesi poveri, la sua attività di aiuto, anche a rischio di assumere inizialmente una valenza tecnocratica.

Il livello bilaterale, però, appare ineliminabile perché troppo legato ad una struttura istituzionale come quella statale che, per un arco di tempo ragionevolmente non breve, appare ineliminabile. Gli interessi degli stati ricchi, dunque, è inevitabile che continuino ad essere espressi nella politica di aiuto, anche se è prevedibile una attenuazione della loro influenza man mano che si rafforza ed afferma un senso di comunità mondiale.

Comunque, appare certo che sarebbe da rafforzare la capacità di "contrattazione" del paese ricevente, soprattutto quando esso svolga già una sua politica di sviluppo e sia impegnato in una profonda trasformazione sociale. In un tal caso, soprattutto, ci sembra che il livello bilaterale delle politiche di aiuto possa svolgere un suo decisivo ruolo nel settore del *blue-print project*, cioè del progetto "bello e definito", in cui, in un certo senso, il paese ricevente ha relativamente poco da essere coinvolto, se non per decisioni di tipo generale circa lo stesso (tipologia dell'intervento, entità finanziaria, tempi di realizzazione). Potrebbero continuare a sussistere, così, nella politica di aiuto bilaterale del paese ricco gli aspetti commerciali e di prestigio, senza che questi però vengano a costituire i presupposti dell'aiuto in modo prevalente. Il paese ricco potrebbe pure "far mostra" delle sue realizzazioni "fisiche", senza per questo avere snaturato l'aiuto.

Invece, al livello multilaterale della politica di cooperazione allo sviluppo potrebbero meglio adattarsi i *process projects*. Il loro prevalente bisogno di conoscenze e competenze più di tipo umano-organizzativo invece che strettamente finanziario, e il loro esito relativamente indefinito richiedono risorse umane eterogenee e con qualificazioni tutta speciale reperibili con difficoltà anche nei singoli paesi ricchi. Al livello multilaterale potrebbe assegnarsi, poi, il compito di valutare e fornire giudizi sull'azione bilaterale, per quanto

riguarda la sua compatibilità con le necessità reali del paese beneficiario²⁰.

È comunque certo che, rispetto alla situazione presente, esiste la necessità di coordinare sforzi molteplici e variegati per ridurre gli sprechi e per rendere più efficaci le azioni di trasformazione sociale ed economica nei paesi del Sud del mondo. Ed è certo che esistono soglie dimensionali (e tempi) dei progetti di aiuto, come anche soglie minime di organizzazione e di *know-how*, per assicurare l'esito positivo dei progetti ed una loro buona efficacia. Non tener conto di tutto ciò può essere esiziale per gli aiuti concessi.

Il compito della promozione dello sviluppo economico è prioritario per il mondo che si trova già alle porte del 2000 e la cooperazione allo sviluppo, se meglio concepita, meglio organizzata, più cospicua, continuata, meno condizionata da fattori estranei e più aderente alle necessità dei paesi poveri, può contribuire fortemente alla riduzione delle ineguaglianze e ad un mondo meno pericoloso.

²⁰ Si potrebbe prefigurare un organismo del tipo immaginato, p. es., da P. ROSENSTEIN RODAN, *The New International Economic Order*, Boston, Boston University, 1981.