

FILIPPO DI DONATO

EFFETTI GEOGRAFICI DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE NEL SAHEL IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA

Il quadro normativo. – L'analisi della cooperazione allo sviluppo, sotto il profilo legislativo, rileva un'evoluzione dell'approccio italiano ai problemi del sottosviluppo conseguente a un articolato dibattito sia interno sia internazionale. Nel primo caso, si assiste a un «ripensamento» concettuale e metodologico della cooperazione nell'ottica del superamento della logica assistenziale; nel secondo caso, al crescente «peso» assunto dai problemi dello sviluppo in seno alla comunità internazionale, costretta ad elaborare risposte sempre più consapevoli di una realtà territoriale «periferica» ma attiva nelle sue rivendicazioni. A tal proposito la Dichiarazione di Algeri (ottobre 1967) rappresenta un documento originale, espressione di un fenomeno di aggregazione da parte dei paesi in via di sviluppo.

Oggi, la cooperazione rappresenta una delle componenti più importanti della politica estera italiana.

Iniziata intorno agli anni '50 sotto forma di programmi di assistenza tecnica con invio di personale specializzato e di trasferimento di risorse finanziarie tramite il canale delle organizzazioni internazionali, trova negli anni '60, grazie al processo di decolonizzazione, un diverso approccio al problema del sottosviluppo. Tutto questo si è tradotto in una produzione legislativa più cospicua, volta, in gran parte, alla definizione di rapporti bilaterali con le ex colonie, nonostante la partecipazione, fin dal 1960, al Gruppo per l'aiuto allo sviluppo (DAG). Rappresentativi in tal senso, sono la legge n. 643 del 28 giugno 1960, con la quale viene disposta la cessazione anticipata dell'amministrazione fiduciaria italiana in Somalia, e altri sei provvedimenti, ancora in favore della Somalia, approvati tra il 1961 e il 1967.

Sempre nel corso degli anni '60 si assiste a un ampliamento geografico dell'intervento italiano: la legge n. 1594 del 26 ottobre 1962, in tema di collaborazione tecnica, e quella n. 1033 dell'8 novembre 1966, in tema di volontariato, citano l'espressione «Paesi in via di sviluppo» senza, peraltro, far riscontrare progressi sostanziali né da un punto di vista organico, né finanziario.

Occorrerà attendere gli anni '70, prima con la legge n. 75 del 19 febbraio 1970, ma ancor più con la n. 1222 del 15 dicembre 1971 sulla «Cooperazione tecnica con i PVS», per superare la prassi dell'assistenzialismo e conferire maggiore autorità, da un punto di vista politico e sociale, al settore della cooperazione. In un contesto mondiale di centralizzazione dei problemi dello sviluppo, favorito dalla massiccia attività delle Nazioni Unite nel settore, l'Italia, con la legge n. 38 del 9 febbraio 1978, attribuisce organicità alla politica di cooperazione stabilendone criteri e obiettivi basati sulla promozione di uno sviluppo endogeno, da favorire attraverso una visione globale del problema. Da un punto di vista finanziario la legge n. 38 equipara la cooperazione alle altre attività istituzionali del Ministero degli Affari Esteri, demandando le funzioni esecutive al Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera e al Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo presso il Ministero degli Affari Esteri. Inoltre, la legge 38 propone un piano di stanziamento destinato all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), che prevede, per il periodo 1981-83, un sostanziale aumento di fondi, proiettati per il 1990 al raggiungimento dello 0,7% del PNL, come stabilito dalle Nazioni Unite: tutto questo nella razionale individuazione di priorità geografiche e settoriali.

Nel corso degli anni '80 la politica di cooperazione subisce un rallentamento dovuto alla inadeguatezza dei meccanismi applicativi della legge n. 38: si richiede, insomma, una revisione della legislazione in materia di cooperazione. Questo porterà all'approvazione della legge n. 49 del 26 febbraio 1987 sulla «Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i PVS», che ha avuto il merito di considerare la politica di cooperazione quale parte integrante della politica estera, con un diretto coinvolgimento delle forze politiche, economiche e sociali del paese. Il richiamo alla solidarietà tra i popoli, il divieto di finanziamenti a scopo militare, la necessità di attuare una politica di sviluppo globale rappresentano le linee programmatiche della nuova legge, affidata, nella sua applicazione, al Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) e al Comitato direzionale.

A quasi dieci anni dall'applicazione della legge 49 l'Italia si trova a ripensare gli indirizzi della politica di cooperazione in termini di maggiore valutazione *ex ante* che sappia ridurre al minimo l'arbitrarietà. Superata la fase dello slancio, occorre gestire la fase della maturità nella convinzione che la cooperazione rappresenti, sempre più, la necessità di garantire, a livello mondiale, la pace e la sicurezza. In quest'ottica un paese industrializzato come il nostro non può «ingabbiare» la cooperazione nei rigidi meccanismi di bilancio, bensì farne uno strumento di politica estera in grado di operare in merito alla distribuzione della ricchezza del mondo.

L'evoluzione dell'aiuto italiano all'Africa a sud del Sahara e il «peso» del Sabel. – L'accresciuta importanza acquisita dall'Aiuto Pubblico allo Sviluppo quale momento essenziale della politica estera italiana si è tradotta in un aumento del volume degli aiuti, passato dallo 0,08% del PNL nel 1979 allo 0,31% del 1985 e allo 0,42% del 1989 (1). Aumento tanto più significativo se

si considera che tra i Paesi membri del DAC (Comitato d'aiuto allo sviluppo) l'Italia è quello con più basso reddito pro capite, pur collocandosi ai primi posti tra i paesi donatori. Inoltre, l'individuazione di priorità settoriali e geografiche sottolinea la posizione di maturità raggiunta dall'Italia nei confronti dei problemi dello sviluppo che, per essere affrontati, necessitano di un'analisi territoriale regionale coordinata ad un determinato canale di finanziamento.

Ciò spiega la particolare attenzione riservata all'Africa, e in modo speciale a quella a sud del Sahara, da sempre afflitta da una grave situazione di arretratezza e povertà che, nell'area del Sahel, raggiunge condizioni ai limiti dell'emergenza. Inoltre, i retaggi della colonizzazione, che si traducono in privilegiati rapporti bilaterali, si alimentano anche per l'attuale presenza di numerose comunità italiane (Corno d'Africa).

Nel periodo 1981-86 l'Africa ha ricevuto il 56% dei fondi disponibili per la cooperazione bilaterale, mentre negli anni 1988-90 tale percentuale è scesa al 45% suddivisa, principalmente, tra i paesi del Sahel, del Corno d'Africa e dell'Africa australe; nel biennio 1991-92 si è passati, infine, al 41,9%. La priorità geografica dell'Africa a sud del Sahara è, tuttavia, filtrata dagli strumenti d'intervento che si adattano ai singoli programmi-paese, espressione di un differente livello di sviluppo raggiunto: così il «dono», che con il «credito d'aiuto» è l'espressione più rappresentativa del canale del finanziamento pubblico, per la sua natura di tipo unilaterale e assistenziale, trova applicazione nel fronteggiare situazioni di emergenza o crisi consolidate sotto forma di gravi squilibri nella bilancia dei pagamenti, tipiche dei paesi più arretrati, tra cui certamente si collocano quelli dell'area saheliana. Il ruolo passivo, privo di responsabilizzazione, del paese destinatario del dono evidenzia la limitatezza di tale strumento che, fino alla fine degli anni '70, ha rappresentato il canale più sfruttato dall'Italia. Inizialmente sotto forma di aiuto alimentare, il dono costituiva uno strumento economico utile al paese erogante per liquidare le eccedenze indesiderabili e ingombranti dei prodotti agricoli. Solo negli ultimi anni si è cercato di recuperare il ruolo privilegiato dell'aiuto alimentare quale mezzo di sviluppo finalizzato a sostenere la crescita economica dei vari paesi.

Diversamente, lo strumento del credito d'aiuto ha rappresentato, fin dalla sua prima apparizione, l'espressione di una diversa politica di cooperazione, fondata su una attiva partecipazione del paese destinatario del progetto, con lo scopo di alimentare un'autonoma capacità di crescita economica e culturale. Richiesto direttamente dal paese destinatario, tale strumento serve per finanziare investimenti di tipo infrastrutturale e industriale sulla base di uno specifico progetto, che dovrà essere gestito in modo da poter garantire la solvibilità del paese stesso.

Ogni qual volta il canale di finanziamento preveda l'utilizzo congiunto di doni, crediti d'aiuto e crediti commerciali, si può parlare di credito misto a cui i paesi europei, compresa l'Italia hanno fatto ricorso solo recentemente.

I principali interventi in alcuni paesi significativi. – L'impressione che si ha nell'indagare sugli studi e sulle progettazioni che precedono gli interventi,

o sui rapporti che li seguono, è di particolare complessità e ambiziosità. Complessità nel senso più pieno del termine: superata la fase del mero assistenzialismo, siamo di fronte ad una compartecipazione nella crisi; ma questo solo sulla carta, mentre la realtà parla di lavori spesso inutili che assorbono circa l'80% dei crediti assegnati ai paesi bisognosi, o meglio di lavori che rappresentano un *business* per i paesi donatori.

La consapevolezza che nella fascia del Sahel gli interventi esprimono una urgenza politica, dettata dal rischio di nuove drammatiche siccità e dalla carenza della produzione alimentare, è passata attraverso una intensa collaborazione tra i paesi membri del Comitato interstatale per la lotta alla siccità nel Sahel (CILSS: Mauritania, Senegal, Gambia, Capo Verde, Mali, Burkina, Niger e Ciad) e il Club del Sahel, nell'ambito della quale l'Italia ha giocato un ruolo importante nel favorire un efficace coordinamento degli interventi tesi a realizzare programmi alimentari risolutivi, favorendo l'integrazione orizzontale tra i paesi dell'area.

Quest'ultimo decennio, però, ha rallentato l'impegno alla cooperazione cosicché l'obiettivo da raggiungere entro la fine del secolo appare assai arduo, soprattutto alla luce del nuovo ordine politico mondiale costituitosi all'indomani della crisi del socialismo reale.

Inoltre, gli interventi nell'area sono stati contrassegnati da eccessiva ambiziosità: si è deciso tutto «a tavolino», senza interpellare le popolazioni locali, che hanno certamente bisogno di essere aiutate ma non «annullate» con progetti fuori dimensione. Così, nell'ambito della Convenzione di Lomé, molti progetti sono risultati inutili, come ospedali che non funzionano per mancanza di personale, fabbriche avveniristiche vuote, o ancora dighe per centrali idroelettriche funzionanti al minimo. La stabilizzazione del corso dell'esportazione di certi prodotti tropicali attraverso lo STABEX (meccanismo di stabilizzazione dei proventi delle esportazioni) è risultato imperfetto, confermando risultati deludenti su tutti i fronti.

Il problema, dunque, non è da ricercare negli aiuti e nei finanziamenti pur cospicui erogati, bensì nel loro impiego e nelle loro condizioni.

M a l i. — La situazione nel Mali, alla fine degli anni '70, si coglieva nell'esasperazione del capo della diplomazia Blondin-Beye costretto a constatare un progressivo peggioramento della situazione, sia per l'insufficienza degli aiuti internazionali sia per la cronicità di una realtà locale eternamente assistita. In un paese minacciato quotidianamente dalla siccità e dalla desertificazione, soprattutto nelle sue regioni più settentrionali, occorre sicuramente una volontà politica nell'attuare il dialogo Nord-Sud per sbloccare una situazione di provvisorietà contraria allo sviluppo.

La prima conferenza internazionale dei finanziatori, tenutasi a Bamako nel dicembre 1982, ha avviato un certo numero di progetti in campo agricolo, industriale, infrastrutturale, cooperativistico ed educativo, anche se presto si è dovuta rilevare l'insufficienza dei finanziamenti per la totalità dei progetti. In quest'ambito l'Italia ha collaborato al progetto «educazione-alimentazione»

orientandosi verso la regione a nord di Kayes, mentre la prima missione tecnica dedicata al settore dell'idraulica nei villaggi ha interessato l'intero paese.

Due anni più tardi, nell'autunno del 1984, un altro incontro svoltosi, sempre a Bamako, sull'autosufficienza alimentare metteva in evidenza il nuovo orientamento della cooperazione basato sulle risorse potenziali da valorizzare tramite l'applicazione di una tecnologia adeguata e soprattutto poco costosa.

Il triste impatto della «rivoluzione verde» nel Mali, tradottosi, all'apice della siccità saheliana del 1972-73, in una produzione *record* di riso necessaria a pagare, a caro prezzo, le più moderne tecniche di irrigazione, aveva senza dubbio «segnato» il governo maliano. Così, i nuovi obiettivi si traducono nell'incoraggiare la partecipazione popolare ai processi di sviluppo, riconoscendo un ruolo sempre più importante agli organismi locali tesi a privilegiare microprogetti.

Tra le iniziative a dono più recenti, riferite all'anno 1992, da rilevare l'attenzione rivolta ai settori farmaceutico-sanitario, pur nel potenziamento della medicina tradizionale, e a quello agricolo, con particolare riferimento alla commercializzazione di prodotti ortofrutticoli; in tale ambito, si è favorito lo sviluppo di cooperative rurali femminili.

Burkina-Faso. — Catalogato dalle Nazioni Unite tra gli otto paesi più poveri del mondo, il Burkina-Faso, che fra l'altro soffre della mancanza di uno sbocco al mare, chiede, da sempre, che l'aiuto allo sviluppo intrapreso nei suoi confronti vada a favore della popolazione rurale, che rappresenta ben il 94% degli abitanti. E' su questa strada che si sono mossi e continuano a muoversi gli aiuti italiani, attraverso una serie di progetti tesi a favorire la meccanizzazione agricola, la formazione tecnica degli agricoltori, la costruzione di dighe.

Degna di nota la richiesta, negli anni '70, da parte del ministro dell'Informazione, Adama Fofana, di realizzazione di quattro stazioni radio periferiche a Fada, Teukkodogo, Dedougou e Dori, utili a divulgare informazioni, soprattutto tecniche, e a programmare corsi di alfabetizzazione: è infatti sul canale dell'informazione e della partecipazione attiva che passa il processo di sviluppo.

Particolarmente attenta a questa esigenza, l'Italia è stata proposta come paese coordinatore degli aiuti alimentari, mentre numerosi sono i progetti in via di realizzazione. Tra questi ricordiamo l'esecuzione di un progetto sanitario per combattere la malaria e creare dei laboratori per l'identificazione dei germi con formazione del personale sanitario; la realizzazione di un progetto idraulico teso a installare un sistema moderno di pompaggio e condotte d'acqua per l'irrigazione (un programma sperimentale, in collaborazione con la Francia, per la formazione dei «Périmètres Irrigués Villageois»); ancora un progetto di sviluppo rurale nella regione di Bobo Dioulasso, affiancato a una serie di interventi a più ampio raggio nel settore della formazione tecnico-professionale e dell'organizzazione del sistema cooperativistico.

Nel 1992, tra le iniziative a dono, da sottolineare alcuni interventi riguardanti la razionalizzazione del settore farmaceutico e la sanità pubblica: nella provincia di Kadiogo ciò si è tradotto in un programma nazionale di vaccinazioni. Un centro di ricerca sulle tripanosomiasi animali è stato istituito allo scopo di salva-

guardare il patrimonio zootecnico, mentre un progetto integrato di educazione rurale si accompagna a un piano di appoggio all'emancipazione economica delle donne e a un progetto di cooperazione per la formazione di insegnanti.

S e n e g a l. – Considerato paese-simbolo della cooperazione italiana nell'area dell'Africa occidentale, il Senegal ha sperimentato ambiziosi progetti, spesso poco realizzabili, e più modeste ed efficienti forme di cooperazione da parte di associazioni private volontaristiche.

Qui l'Italia ha deciso la più consistente partecipazione finanziaria a un piano di sviluppo economico di una regione africana, partecipando con numerosi altri paesi al progetto Organizzazione per la Valorizzazione della Valle del Fiume Senegal che interessa, oltre al Senegal, la Mauritania, il Mali e la Guinea. Tale progetto si propone: un maggiore sfruttamento delle acque del fiume per fini irrigui, di navigazione e energetici; la realizzazione di alcune dighe; la sistemazione del porto fluviale di Kayes; la bonifica integrale di alcuni tratti di sponda al fine di favorire lo sviluppo di centri urbani e di comunità rurali. L'integrazione tra l'alto contenuto tecnologico del progetto e la volontà politica dei governi africani in questione faceva ben sperare in un miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni interessate. Purtroppo, questo ambizioso progetto, con scadenza pluriennale, soffre proprio a causa dei tempi lunghi di realizzazione, condizionati anche dall'instabilità dei sistemi politici.

Da contrapporre a questo progetto l'installazione e la manutenzione di alcune pompe eoliche, nella regione di Thies, da parte di un gruppo di volontari provenienti dalla provincia di Cuneo, intenzionati a costruirne altre sul posto, al fine di garantire l'autosufficienza alla popolazione per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico e la formazione professionale tramite la creazione di scuole tecniche. Sempre a opera di volontari, a Kaffrine numerosi sono gli interventi di tipo agricolo-sanitario, con esperimenti di orticoltura in parecchi villaggi, svolti in collaborazione con la stessa popolazione senegalese.

Ancora, tra gli interventi ufficiali, da citare quello realizzato tramite l'ENEL per il potenziamento della rete elettrica nel paese, affiancato a un progetto per lo studio del risparmio energetico.

Per il 1992 le iniziative a dono hanno continuato a riguardare la soluzione di problemi legati all'approvvigionamento di acqua potabile; in particolare, ciò ha interessato le regioni di Candiol, Fatick, Kaolack, Thies e Djourbel. Un piano di sviluppo idro-agricolo si è accompagnato a progetti di sviluppo del settore. Degno di rilievo l'esame di alcuni progetti di ricerca inerenti alla collaborazione sanitaria e all'assistenza all'Università di Dakar. Naturalmente, non mancano programmi sugli interventi sanitari e sugli aiuti alimentari, anche attraverso progetti integrati di pesca e di dieselizzazione della flotta piroghiera.

Prospettive di innovazione delle politiche di cooperazione e sviluppo. – La necessità di ripensare la politica di cooperazione passa attraverso un diverso scenario politico mondiale: la caduta del muro di Berlino, se da una parte ha rappresentato la fine della guerra fredda, dall'altra ha allargato la nozione di

sicurezza ad aree diverse da quella strettamente militare e di difesa. La gestione dei flussi migratori, la lotta alla povertà, la soluzione dei conflitti regionali, la protezione dei diritti umani si sono evidenziate nella loro drammaticità, richiedendo l'adozione di strumenti da incorporare in una strategia coerente, perseguibile grazie al coordinamento tra i maggiori attori del mondo industrializzato. La contrapposizione tra il Nord e il Sud del mondo va, inoltre, organizzandosi sulla base di processi di regionalizzazione responsabili di alimentare «sviluppi diversi» provocando la marginalizzazione di intere aree del Sud, e di scoraggiare così l'integrazione Sud-Sud.

Lo strumento dell'APS, protagonista principale come fonte di finanziamento decisiva per i paesi del Sud (dal 1984, oltre 50 miliardi di dollari all'anno), ha mostrato i suoi limiti nel momento stesso del suo concepimento. Considerato - per fare alcuni esempi - dagli Stati Uniti come strumento della politica di sicurezza, dal Giappone come strumento della politica economica estera, dalla Francia come strumento della politica estera volto a consolidare i legami con i paesi in via di sviluppo del passato coloniale, questo modello bilaterale ha mostrato, soprattutto, la sua natura di tipo «alternativo» piuttosto che «cooperativo». D'altro canto, il passaggio al modello multilaterale, pensato dai donatori proprio come sede di coordinamento, finora ha svolto solo parzialmente questo ruolo, mentre il nuovo contesto internazionale, nell'acuire i limiti delle varie politiche nazionali, richiede misure sempre più urgenti nella gestione del rapporto Nord-Sud.

In tale scenario si colloca il modello di gestione della cooperazione italiana, che ha sofferto, in modo forse ancora più grave e distorto, degli stessi limiti evidenziati per la cooperazione internazionale. Infatti, la sovrapposizione di un modello teorico, espressione della legge 49 del 1987 (che definisce la cooperazione allo sviluppo parte integrante della politica estera), e di un modello reale, in cui l'APS è strumento della politica economica estera, ha finito per ripercuotersi negativamente sia sulle finalità dello strumento sia sulla gestione dell'aiuto. Ancora una volta, le inadempienze non si sono avute sul piano normativo, bensì su quello applicativo, in questo caso della legge 49, che pure aveva introdotto alcune novità programmatiche e di gestione di grande interesse.

In chiave prospettica, occorrerebbe superare tutto questo, recuperando appieno il significato più profondo del termine «cooperazione». La teoria «dello sviluppo alternativo» nata negli anni '70, associata a quella «delle necessità primarie», potrebbe rappresentare la strada concreta da intraprendere tramite una programmazione differenziata regionalmente.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Food self-sufficiency in Africa. Why? How?*, Atti del Convegno di Bamako 24 settembre-2 ottobre 1984, Roma, Min. degli Affari Esteri, Dip. per la Cooperaz. allo sviluppo, Roma, 1985.

- CAPACCI A., *Il disimpegno dello Stato in Africa e le nuove forme di cooperazione pubblico-privato*, in «Boll. Soc. Geogr. Ital.», Roma, 1992, pp. 403-405.
- des BOUVRIE C., *Prospects and problems of land and water development in the Black Volta-Upper Volta*, Accra, Regional Land and Water Development Officer, 1976.
- DI DONATO F., *Condizioni e prospettive economiche dell'Africa a sud del Sahara*, in «Boll. Soc. Geogr. Ital.», Roma, 1990, pp. 95-97.
- DI DONATO F., *L'agricoltura sabeliana fra determinismo naturale e sociale*, in *Scritti in onore di Mario Lo Monaco*, Roma, Kappa, 1994, pp. 73-83.
- FRIGO M. e MARTINELLO P., *La cooperazione allo sviluppo tra Italia e Paesi africani*, Roma, Ediz. Lavoro, 1990.
- FUSCHI M., *Il Sabel: la popolazione, le popolazioni*, in «Boll. Soc. Geogr. Ital.», Roma, 1993, pp. 209-220.
- GAUDIO A., *Così aiutiamo l'Africa del Sabel*, in «L'Universo», Firenze, 1982, pp. 421-474.
- JAHIER L., *Dagli aiuti alla fame. Strategie di cooperazione alimentare*, Torino, Ediz. Gruppo Abele, 1988.
- MINISTERO degli AFFARI ESTERI, «Cooperazione», Roma, varie annate.
- ONU, *Update on the nutrition situation. Recent trends in nutrition in 33 countries*, Ginevra, 1989.
- ONU, *Cooperation pour le développement. Mali*, Bamako, 1991.
- PIRZIO BIROLI D., *Il Sabel*, Firenze, Sansoni, 1986.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, XI LEGISLATURA, *Relazione sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo (1992)*, Roma, Min. degli Affari Esteri, 1993.

THE GEOGRAPHICAL EFFECTS OF THE COOPERATION POLICY IN SAHEL. THE ITALIAN CONTRIBUTION. – The evolution of the cooperation policy, considered from a normative and structural point of view, the evolution of the Italian cooperation policy shows a particular attention to the problems of underdevelopment. The individuation of sectorial and geographical priorities on one hand underlines the maturity achieved by Italy, recording on the other hand serious implementation deficiencies. Such a situation makes it necessary to reorganize the cooperation policy in the light of the new world politics subsequent to the fall of the Berlin wall. In the future, the theory of «Alternative Development» together with that of «Primary Necessities» could revalue fully the meaning of «cooperation».

Università «G. D'Annunzio» di Chieti, Istituto di Studi Economici (Pescara), Cattedra di Geografia dello Sviluppo Regionale.