



Collana
I Percorsi dello Sviluppo

curatore Franco Bosello

15/2012



Collana

I Percorsi dello Sviluppo

Comitato scientifico

Balbo Marcello
Bosello Franco
Coppola Marialuisa
Faggi Pierpaolo
Ferro Angelo
Filesi Cesira
Mascia Marco
Meneguzzi Carla
Papisca Antonio
Szpyrkowicz Lidia
Vecchiato Diego
Zacchello Franco
Zanetto Gabriele
Zuppi G. Maria

Già pubblicati:

1. F. Bosello (a cura di), *Pari opportunità di genere, diritti dei bambini: quale cooperazione*
2. G. Braga (a cura di), *Diritto alla Salute e accesso ai servizi sanitari: quale cooperazione*
3. D. Pettenella, E. Pisani (a cura di), *La valutazione dei progetti nella Cooperazione allo Sviluppo*
4. G. Pedron (a cura di), *L'impresa per lo sviluppo sostenibile: quale cooperazione*
5. G. Franceschetti (a cura di), *Agricoltura e ruralità nei paesi ad economia povera*
6. P. De Stefani, M. Mascia (a cura di), *Istituzioni e società civile nella cooperazione internazionale decentrata: contributi agli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio"*
7. C. Meneguzzi (a cura di), *Europa e Mediterraneo: le sfide della cooperazione*
8. C. Filesi (a cura di), *Europa ed Africa: politiche ed esperienze di cooperazione*
9. M. Balbo (a cura di), *La città nei PVS: sviluppo e inclusione sociale*
10. F. Bosello (a cura di), *Cooperazione Decentrata: dall'emergenza umanitaria allo sviluppo sostenibile*
11. A. Varsori (a cura di), *Dimensioni storiche della cooperazione internazionale*
12. A. Stochiero (a cura di), *La Cooperazione Decentrata ad un bivio: da sostegno a promozione di programmi*
13. M. Lazzarini (a cura di), *La Cooperazione Decentrata con i Paesi dell'Asia ed Estremo Oriente*
14. D. Vecchiato (a cura di), *Cooperazione Decentrata, Diritti Umani, Processi di Democratizzazione*

I Percorsi dello Sviluppo

**Nuove frontiere
nella Cooperazione Internazionale**

A cura di

Franco Bosello

15/2012

cleup



I pareri espressi nell'ambito di questa pubblicazione implicano la responsabilità dei relativi autori e non esprimono necessariamente la posizione della Regione del Veneto e del Dipartimento Studi Internazionali - Università di Padova.

Prima edizione: settembre 2012

ISBN 978 88 6129 939 9

© Copyright 2012 by CLEUP SC
'Coop. Libreria Editrice Università di Padova'
via G. Belzoni 118/3 – Padova (t. +39 049 8753496)
www.cleup.it

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.



Indice

Prefazione

Curatore della collana. Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche
e Studi Internazionali - Università di Padova

Franco Bosello 7

INTRODUZIONE GENERALE

Nuove frontiere della cooperazione, nell'interdipendenza globale 11
Franco Bosello

CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE

Diritti umani, democratizzazione e cooperazione allo sviluppo 33
Giulia Reccardini

Le nuove frontiere della cooperazione civile-militare 49
Mauro Brugnara

Prospettive delle cooperazioni internazionali che prevedono l'uso della forza:
spunti di riflessione 59
Giorgio Dovigi

Politiche e progetti europei nel settore del *digital divide* 65
Luisa Gaioni

Le nuove frontiere della Cooperazione: l'esperienza della Regione Veneto 77
Stefano Zucchetta

ESPERIENZE SIGNIFICATIVE

- Radio e sistemi informatici: nuovi protagonisti della cooperazione decentrata 87
Maria Luisa Munari, Palma Ricci, Maria Elena Caruso, Veronica Girardi
- Migranti, nuovi protagonisti di sviluppo locale nei loro Paesi d'origine 101
Davide Libralesso
- Il Commercio equo e solidale nel sistema Veneto 107
Veneto Equo
- Collaborazione e uso della forza. I rapporti internazionali dell'esercito ungherese dopo il cambio di regime, con speciale riguardo alla collaborazione con l'Italia 121
Juhász Balázs
- Cooperazione e "mediazione" culturale: proattività, dialogo, partecipazione nei processi di transizione per lo sviluppo 133
John Baptist Onama

INFORMAZIONI E DOCUMENTAZIONE

(a cura di *Giulia Reccardini*)

- Towards bridging the digital divide 159
- The perilous state of freedom in sub-saharan Africa 168
- European instrument for democracy and human rights (eidhr) 171

Prefazione

Franco Bosello

*Curatore della collana. Dipartimento di Scienze Politiche,
Giuridiche e Studi internazionali
Università di Padova*

Nel 2004, con riferimento all'esperienza del suo Paese, Nelson Mandela scriveva: "Adesso, anche se le leggi non legittimano più le antiche divisioni, queste sono ancora visibili nella vita sociale ed economica, nelle nostre zone residenziali, nei nostri posti di lavoro e nella disuguaglianza crescente tra ricchi e poveri. Quando avviammo il progetto di trasformazione della nostra società, uno dei nostri motti era 'libertà dalla miseria'...Vedevamo la libertà come inseparabile dalla dignità umana e dall'uguaglianza. Ora le fondamenta per una vita migliore sono state gettate e si è cominciato a costruire...Coloro che sono stati coinvolti in questa transizione sapranno che essa è stata il prodotto della decisione umana" (UNDP, "La libertà culturale in un mondo di diversità", Rosenberg & Sellier, Torino 2004, p. 61).

Sono parole che si possono ben assumere come icastica rappresentazione del concreto evolversi della cooperazione internazionale. Parafrasando: analisi affidabili, esperienze concrete, dichiarazioni solenni, approvazione di Convenzioni e Patti internazionali, individuazione di appropriate politiche per lo sviluppo "non legittimano più le antiche divisioni", tra ricchi e poveri, che abbiamo ereditato. Con l'avvento del nuovo secolo, per dare maggior efficacia alle azioni del passato, abbiamo avviato "un progetto di trasformazione della nostra società", assumendo degli Obiettivi di Sviluppo per il nuovo Millennio, ponendvi a fondamento il motto "sradicare la povertà estrema e la fame". In una prospettiva di cooperazione da promuovere all'insegna del paradigma dello Sviluppo Umano, c'è profonda condivisione dell'idea di "libertà come inseparabile dalla dignità umana e dall'uguaglianza". C'è anche la consapevolezza piena in "coloro che sono coinvolti in questa transizione" che essa è "il prodotto della decisione umana".

Potremmo assumere la transizione prodotta in Sud Africa come motivo di fiducia, perchè anche gli esiti della cooperazione internazionale si dimostrino adeguatamente efficaci. Va detto, tuttavia, che proprio in quanto "prodotto della decisione umana" la cooperazione continua ad essere soggetta a strozzature ed ostacoli che ne limitano i risultati rendendoli insufficienti rispetto alla domanda di cambiamento. Le sfide sono continue e le opportunità da cogliere sempre nuove. Il presente fascicolo della Collana "I Percorsi dello Sviluppo" si propone come, se pure assai parziale, testimonianza.





INTRODUZIONE GENERALE





Nuove frontiere della cooperazione, nell'interdipendenza globale

Franco Bosello

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi internazionali
Università di Padova

INTRODUZIONE

“La cooperazione internazionale ad un bivio”. È il sottotitolo tematico assegnato dall’UNDP al suo 16° “Human Development Report”, nel 2005. A cinque anni dalla sottoscrizione della Dichiarazione del Millennio e dalla definizione degli ormai ben noti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM), la comunità internazionale viene posta di fronte all’alternativa: persistendo la politica economica e di cooperazione correnti, gli obiettivi saranno definitivamente disattesi; invertendo decisamente la tendenza, valorizzando le conoscenze e l’esperienza acquisite, dando vita ad un nuovo modello equo di globalizzazione, si può contare su un decennio di sviluppo che quegli obiettivi può approssimare significativamente, se non raggiungere tutti integralmente.

Per questo – proprio a partire dall’anno segnato dall’esperienza traumatica dello *tsunami* alla fine del 2004 e dal primo bilancio ad un terzo del percorso per conseguire gli OSM – l’UNDP afferma l’urgenza assoluta di utilizzare tre leve simultaneamente: la cooperazione allo sviluppo, che deve superare il problema duplice del sottodimensionamento cronico e di un basso livello qualitativo; gli scambi commerciali, che devono effettuarsi nel rispetto di regole che garantiscano l’equa partecipazione di tutti i partner; la sicurezza collettiva che, in un mondo sempre più interdipendente, con costi crescenti, viene messa sotto scacco dalla mancata prevenzione dei conflitti e dalla mancata, appropriata ricerca della pace.

Non è questa la sede per valutare puntualmente quanto da allora ad oggi si sia effettivamente realizzato e quanto ancora manchi, in vista dell’ormai prossimo 2015. Lo stesso Rapporto annuale dell’UNDP, peraltro, è sempre tempestivo in proposito, così come l’ONU¹.

Un aspetto, tuttavia, importa sottolineare: non è la prima volta che si parla con la dovuta enfasi della necessità e possibilità di una svolta nelle relazioni internazionali. Anzi. Già nel 1990 c’è la convinzione che gli “anni Novanta promettono di esse-

¹ UNITED NATIONS, “The Millenium Development Goals Report. 2011”, New York (2011); UNDP, “Human Development Report”, New York (pubblicazione annuale).

re il decennio dello sviluppo, in quanto raramente ci si è trovati di fronte ad un così vasto consenso sui veri obiettivi delle strategie dello sviluppo”². Per non ricordare poi, sempre come esempio, quanto dichiarato nello stesso senso dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite in occasione della promozione del primo Decennio per lo Sviluppo, oltre dieci lustri fa, agli inizi dei lontani anni Sessanta; così come avverrà ad ogni avvio dei successivi decenni.

Un connotato costante caratterizza la serie ininterrotta di dichiarazioni, prese di posizione e proposte riconducibili, sia pure con sfumature diverse proprie della diversità degli attori, all’articolata pluralità degli organismi di cooperazione.

Nei fatti, la reiterata affermazione della necessità ed urgenza di un radicale cambiamento di rotta nelle relazioni internazionali e nelle relative politiche di sviluppo si accompagna alla convinzione profonda, appropriatamente documentata, che lo stato delle conoscenze, il bagaglio delle esperienze e l’insieme delle risorse e degli strumenti di intervento disponibili rendono gli obiettivi che si vengono assumendo pienamente credibili ed efficacemente conseguibili, purché il riorientamento sia posto in essere.

Pertanto, il *gap* che tende a permanere, se non ad accentuarsi, tra livelli sempre più alti ed ambiziosi di finalità da raggiungere secondo gli *standard* dettati dal paradigma dei Diritti Umani, da un lato, e *impasse* della cooperazione e delle relazioni internazionali, d’altro lato, non può che essere letto ed interpretato alla luce di una incidenza diffusa delle difficoltà e dei limiti soprattutto di ordine politico, prima ancora che economico ed operativo, che contrassegnano l’attuale fase storica evolvutesi, dal secondo dopoguerra, all’insegna della interdipendenza globale.

Ciò vale, per stare ai nostri giorni, anche con riferimento alla Dichiarazione del Millennio “a liberare i nostri simili, uomini, donne e bambini, dall’abietta e disumanizzante condizione della povertà estrema”; dichiarazione comprensiva anche dell’impegno congiunto dei governi di tutto il mondo nei confronti dei diritti umani universali e della giustizia sociale, messi sotto scacco proprio dalla povertà estrema, che come patologia devastante, condiziona le relazioni internazionali. “Disumanizzante”, per esempio, non deve apparire affermazione retorica se valutata con riferimento ai canoni, oggi pienamente condivisi, dello Sviluppo da considerarsi *Umano* in quanto inteso come “processo di allargamento delle possibilità di scelta delle persone”; così come non deve apparire enfatico considerare “patologia devastante”, condizionante le relazioni internazionali, la povertà estrema se ed in quanto definita quale fenomeno multidimensionale della “condizione umana caratterizzata da una sostenuta e cronica deprivazione di risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per il godimento di un adeguato standard di vita e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali”.

In tale ottica, l’aggiornamento sulla situazione in atto appare significativo anche solo considerando l’Indice di Sviluppo Umano e le sue componenti fondamen-

² UNDP, “Human Development Report. 1990”, Oxford University Press, New York (1990), cap. 4.

tali. Quale *memento* di estrema sintesi, a due terzi del cammino da percorrere in vista del raggiungimento degli OSM nel 2015, risulta che nei Paesi Meno Avanzati il RNL_{pc} è del 2300% più basso e la Speranza di vita alla nascita si ferma al 72%, la scolarizzazione al 32% e l'Indice di Sviluppo Umano al 40% dei valori raggiunti dai Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Tabella 1).

Tabella 1. Gap tra Paesi Meno Avanzati (PMA) e Paesi della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

	PMA	OCSE	Mondo
Popolazione (milioni. Previsioni al 2015)	950	968	7200
RNL <i>pro capite</i> (\$ USA, ppp 2010)	1350	32003	10631
Speranza di vita alla nascita (anni)	58	81	70
Anni di scolarizzazione (2010)	3,7	11,4	7,4
ISU-Indice di Sviluppo Umano (2010)	0,386	0,879	0,624

Fonte: elaborazione da dati UNDP

Tabella 2. Tasso di Progresso secondo UNICEF

Tasso di mortalità sotto i 5 anni (su 1.000 nati vivi)										
Regioni UNICEF	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Africa	229	204	185	169	160	155	142	127	114	111
Africa subsahariana	234	209	194	181	174	168	154	138	124	121
Africa orientale e meridionale	215	187	178	166	156	151	137	118	101	98
Africa occidentale e centrale	256	235	214	201	196	189	175	159	146	143
Medio Oriente e Nord Africa	187	155	123	94	77	65	55	48	42	41
Asia	146	128	116	98	86	77	65	56	49	48
Asia meridionale	194	174	154	137	120	104	89	76	69	67
Asia orientale e Pacifico	115	92	77	64	55	48	38	31	25	24
America latina e Caraibi	118	101	83	67	54	44	35	27	22	23
ECO/CSI	88	76	70	58	50	48	37	29	24	23
Paesi industrializzati	24	19	15	12	10	8	7	6	6	6
Paesi in via di sviluppo	156	138	125	108	97	90	80	71	64	63
Paesi meno sviluppati	240	222	205	185	170	155	138	123	112	110
Mondo	139	122	111	97	88	82	73	65	58	57

Fonte: Unicef, "LA CONDIZIONE DELL'INFANZIA NEL MONDO. 2012", Comitato Italiano per l'UNICEF, Roma (2012)

Alla stessa data si rileva come, nonostante gli innegabili miglioramenti realizzati nel corso dei decenni, il Tasso di Progresso dei PVS – valutato dall'UNICEF

quale potente indicatore riassuntivo dell'insieme della qualità della vita e del benessere di un'intera popolazione – risulti più del 900% più basso di quello dei Paesi Industrializzati, quando nel 1970 lo era “solo” del 500% (Tabella 2).

Sono dati che inducono a riflettere su quanto i divari si mantengano inaccettabili e tali da dover suscitare, presso l'opinione pubblica ed i *decision makers* internazionali, livelli d'indignazione tanto elevati, quanto possono esserlo i corrispettivi livelli di responsabilità³: considerando che una corretta politica di cooperazione allo Sviluppo porta ad identificare contemporaneamente, sia i titolari della domanda dei diritti da realizzare (*claim-holders*), che i referenti titolari degli obblighi da rispettare come offerta atta a soddisfare quei diritti (*duty-holders*). Un'offerta, peraltro, che sin dal 1960, quei referenti hanno inteso vincolare solennemente al trasferimento di almeno lo 0,7% del proprio Reddito Nazionale Lordo verso le aree più deboli: offerta, non solo pervicacemente mai onorata, ma anzi nei fatti diminuita, riducendosi dal valore medio iniziale prossimo allo 0,5% a quello medio oscillante tra lo 0,2% e lo 0,35%, dal 1970 ad oggi (Grafico 1).

Grafico 1. Dinamica dell'assistenza ai Paesi in via di Sviluppo.
Aumento in valore assoluto, flessione in % del RNL dei Paesi OCSE



³ Hessel St., *Indignatevi!*, addeditore, Torino (2011).

PARADOSSO DELLA “DIVARICAZIONE PERVERSA”

Siamo in presenza di un vero e proprio paradosso, che definiremmo della “divaricazione perversa”: mano a mano che viene maturando, da un lato, una più precisa consapevolezza delle strategie appropriate da adottare per dare efficacia alla politica di cooperazione, contando sulle risorse disponibili; d’altro lato permangono o si determinano ritardi, insufficienze, distorsioni negli interventi concretamente posti in essere, tali spesso da allargare, non ridurre, i divari nello sviluppo.

Numerosi ne sono i riscontri.

Oggi, per esempio, è definitivamente acquisito che tra Crescita Economica e Sviluppo Umano sussistono interrelazioni complesse, dialettiche e niente affatto necessitate. Le “Vie allo Sviluppo” possono essere, e di fatto sono state, molto diverse da Paese a Paese. L’apprezzamento dell’apporto imputabile alla componente reddituale dell’ISU (miglioramenti del Reddito Nazionale Lordo *pro capite*) rispetto a quello delle componenti non reddituali (miglioramenti nell’Accesso all’istruzione e nella Speranza di vita alla nascita) rivela differenze straordinarie da caso a caso (Grafico 2 e Tabella 3). I brillanti progressi dell’Oman, essenzialmente sostenuti da quest’ultime componenti, si distinguono nettamente da quelli della Cina, sostenuti fondamentalmente dalla prima; entrambi i casi si differenziano a loro volta da quello della Corea del Sud che sperimenta un tendenziale equilibrio tra le componenti.

Grafico 2. Sviluppo Umano. Punti di partenza simili, evoluzioni differenti

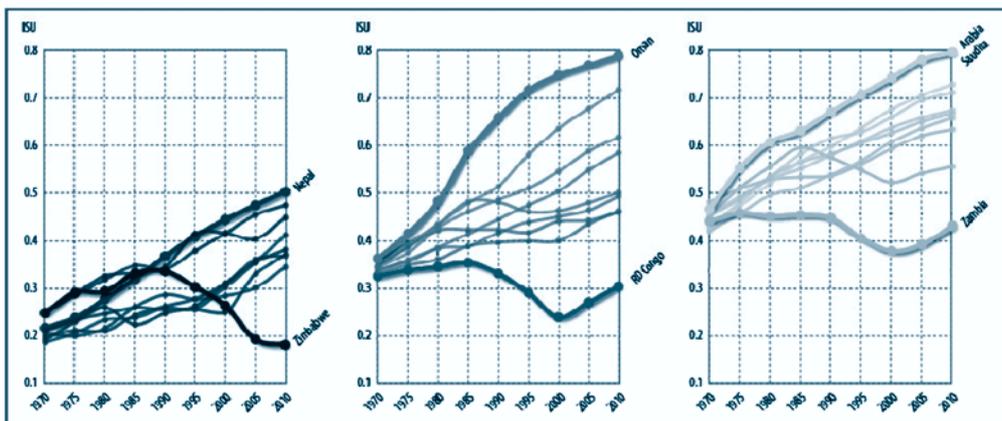


Tabella 3. Vie diverse nel miglioramento dello Sviluppo Umano. *Top movers*: 1970-2010

Posizione	Miglioramenti in		
	ISU	ISU non reddituale	Reddito
1	Oman	Oman	Cina
2	Cina	Nepal	Botswana
3	Nepal	Arabia Saudita	Corea del Sud
4	Indonesia	Libia	Hong Kong, Cina (RAS)
5	Arabia Saudita	Algeria	Malaysia
6	Laos (RPD)	Tunisia	Indonesia
7	Tunisia	Iran	Malta
8	Corea del Sud	Etiopia	Vietnam
9	Algeria	Corea del Sud	Mauritius
10	Marocco	Indonesia	India

Nota: i miglioramenti dell'ISU e dell'ISU non reddituale sono misurati dallo scarto rispetto alla retta di interpolazione ottenuta da una regressione semplice del tasso di crescita sui livelli iniziali (*deviation from fit*); ciò consente di valutare i risultati ottenuti da un Paese rispetto ad altri che partono da condizioni identiche (si veda il Rapporto completo). I miglioramenti del reddito sono invece misurati dal tasso percentuale annuo di crescita del PIL pro capite.

Fonte: UNDP

Cionondimeno, l'impegno effettivo a cooperare per la "Crescita economica", puntando prioritariamente sull'incremento del PIL *pro capite* promuovendo il "decollo economico" con intensiva "accumulazione capitalistica", continua a trovare difficoltà ad integrarsi, ed ancor più ad essere considerato "secondario" rispetto al cooperare per lo "Sviluppo Umano", puntando prioritariamente sul miglioramento dell'ISU promuovendo le componenti essenziali del paradigma dello Sviluppo Umano: Uguaglianza (equità); Sostenibilità; Attribuzione di potere (empowerment); Produttività.

È altrettanto acquisito il rilievo strategico da riconoscere ed assegnare, nei progetti di cooperazione, non più tanto al loro contenuto di assistenza, quanto piuttosto alla dimensione dell'*empowerment* che riescono ad attivare. In effetti, l'*empowerment* – inteso come "insieme di conoscenze, abilità relazionali e competenze, che permette ad un singolo o ad un gruppo di porsi obiettivi e di elaborare strategie per conseguirli utilizzando le risorse disponibili"⁴ – è oggi indicato quale vera e propria "chiave di volta" di una corretta politica per lo sviluppo. Esso peraltro

⁴ Borgio G., *Empowerment*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 2 (2003).

viene assunto, da tutti i principali organismi di cooperazione, quale fondamentale criterio di valutazione dei progetti e dei programmi oggetto di finanziamento.

Nonostante le sue innegabili valenze, nel concreto, l'*empowerment* stenta ad essere adottato e portato a compimento.

Che si diano ostacoli che ne possono limitare l'implementazione è più che naturale, trattandosi di un'esperienza in sé complessa, non di breve periodo, come può esserlo tipicamente un "processo dell'azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità di vita"⁵.

Tuttavia, più che alla complessità della *governance* legata alla pluralità degli *stakeholders* coinvolti, le strozzature *killer* dell'*empowerment* vanno individuate, soprattutto, nelle prospettive di cambiamento che tende oggettivamente ad esprimere. Consentendo di proporre valide alternative da affiancare a quelle note, l'*empowerment* rappresenta un diverso approccio epistemologico nei percorsi della cooperazione, per il singolo, il gruppo, la società: in quanto persegue, soprattutto, non tanto soluzioni ottimali in termini di efficacia e di efficienza, ma ottimali in termini di aumento delle opportunità, delle scelte, delle libertà, del godimento dei diritti umani, in ultima analisi, della "capacità di essere, fare, decidere"⁶.

L'*empowerment* induce a liberare fattori che possono risultare imprevisti od estranei rispetto alle progettualità originarie; soprattutto, non esclude siano messe in discussione specificità e appartenenze funzionali, regole, usi, costumi, comportamenti; fino a sottoporre a revisione critica e, se del caso, ad esigere e determinare mutamenti, anche radicali, negli assetti di potere consolidati, a tutti i livelli. Ne sono conferma, per questo, gli esempi che si possono trarre facendo riferimento alle numerose esperienze acquisite promuovendo l'*empowerment* di genere e l'*empowerment* dei poveri.

In ultima analisi, quello che impedisce, spesso sul nascere, l'adozione di politiche centrate sull'*empowerment*, o ne blocca e distorce la dinamica fino al fallimento, è la prospettiva dei rischi e dei costi da affrontare al determinarsi di nuovi equilibri sociali e politici, indotti proprio dai diritti perseguiti ed assunti quale criterio prioritario per fare scelte coerenti ed efficaci nell'allocazione delle risorse per lo sviluppo.

Sono considerazioni che valgono appropriatamente anche per un ultimo riferimento che assumiamo come significativo: quello della promozione di una dimensione comunitaria nella cooperazione. In effetti, se la persona umana è da considerarsi centro del processo di sviluppo, coi suoi diritti e insieme le sue capacità, ne consegue che la valorizzazione del suo ruolo partecipativo – di cui l'*empowerment* è

⁵ Wallerstein N., "What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?", Copenhagen (2006); Beirne, M., "Empowerment and Innovation: managers, principles and reflective practice", Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. (2006).

⁶ PNUD, "Le renforcement des capacités: l'habilitation des gens et des institutions", New York (2008).

colonna, asse portante – trova piena espressione all'interno di una visione dello sviluppo centrata sulla valorizzazione dei beni relazionali e delle originalità dei differenti assetti comunitari.

Analisi relativamente recenti dimostrano lo stretto legame che intercorre tra beni relazionali e benessere, stanti le valenze positive dei rapporti sociali emergenti da soggetti riflessivamente orientati a produrre e fruire assieme di beni che non potrebbero ottenere altrimenti. Essi richiedono una forma di condivisione – *sharing* – volontaria come condizione necessaria, la quale diviene anche sufficiente nella misura in cui la reciprocità si fa totale. Per questo, la cooperazione comunitaria diventa via “privilegiata” per valorizzare appieno la reciprocità nella dinamica sociale di molti contesti, in cui la dimensione relazionale è genialità propria dello stesso sistema interessato dalla politica di cooperazione. In questa ottica, ogni persona va intesa, non solo e non tanto come soggetto “egoista”, che perseguendo l'utilità individuale induce il massimo di benessere generale⁷, quanto piuttosto come soggetto “competente”, portatore di risorse oltre che di preferenze, capace di valutare e decidere secondo una prospettiva generale e di sviluppare rapporti di reciprocità⁸.

La prospettiva comunitaria, a partire dalla valorizzazione dei beni relazionali e nel rispetto del principio di sussidiarietà, offre senz'altro l'opportunità di determinare forme appropriate di partenariato territoriale, per garantire la conformità delle istanze locali con quelle sussistenti ai livelli più ampi dei differenti contesti di sviluppo. Tuttavia, nella prospettiva comunitaria, la sostenibilità multidimensionale si spinge ben oltre la dimensione economico-finanziaria, per coinvolgere quella sociale-culturale, politico-istituzionale, ambientale, intergenerazionale. Si tratta di un insieme interrelato di fattori e di processi che non esclude, anzi prevede esplicitamente, la possibilità e, se del caso, la necessità che vengano modificandosi la volontà, gli obiettivi e le scelte stesse degli attori, operanti non solo nel sistema del *non profit*, ma anche nell'economia di mercato e nel sistema delle relazioni sociali e politiche.

Pertanto, anche per tale via le politiche di cooperazione sono sottoposte a giudizio critico, tale da generare se necessario forti mutamenti negli orientamenti operativi, profonde revisioni, o addirittura capovolgimenti delle strategie e delle politiche d'intervento; non esclusi radicali mutamenti degli equilibri consolidati nella distribuzione e detenzione del potere. Ancora una volta, come nel caso dell'*empowerment*, è la concreta prospettiva di pagare i costi, anche i più alti, del “rischio politico” che può far morire sul nascere, o bloccare *in itinere*, le ragionevoli istanze volte a promuovere esperienze di cooperazione comunitaria.

⁷ In conformità, com'è noto, alla logica marginalista delle scelte razionali. Logica messa in discussione dalle analisi teoriche ed empiriche di Elinor Ostrom, proprio sul tema della reciprocità; C. Hess, E. Ostrom, “La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica”, Milano, Mondadori (2009).

⁸ In questa prospettiva va letta la presa di posizione dell'UNDP quando afferma che “la ricchezza delle nazioni sono le persone”. Cfr. UNDP, “The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development”, New York (2010).

PROMUOVERE SINTONIA TRA PRASSI OPERATIVA E RISCONTRI ANALITICI

Quanto sin qui richiamato, con riferimento al “rischio politico”, mette tuttavia a fuoco solo uno dei due versanti del possibile *trade off* sussistente tra la spinta ad adottare strategie fondate sul paradigma dei Diritti Umani (*empowerment* e cooperazione comunitaria *in primis*), pagando il probabile scotto della perdita di potere da un lato o, piuttosto, l'opportunità di negare l'adozione di quelle strategie per quel potere conservare dall'altro.

Il secondo versante da considerare, ugualmente importante, riconduce alla prospettiva capovolta: secondo questa, è proprio la “non” adozione di strategie fondate sul paradigma dei Diritti Umani che può far pagare lo scotto della perdita di potere o, viceversa, è proprio l'adozione di quelle strategie che consente di conservarlo. Gli esempi anche per questo, numerosi, non mancano⁹; così come le analisi a sostegno proprio dei processi partecipativi quali vie da privilegiare per affrontare e risolvere efficacemente il problema della povertà di massa¹⁰ che, va sottolineato, è collocato al primo posto, quale fondamento, tra gli OSM.

Promozione dello Sviluppo Umano e mantenimento della sicurezza e stabilità politica dunque – a seconda dei casi e delle condizioni – sono obiettivi che, nella considerazione dei *decision makers*, possono essere (e sono) assunti come dilemma, la cui soluzione può essere ricercata secondo una prospettiva di reciproca esclusione, oppure secondo una prospettiva di reciproca inclusione.

L'orientamento e l'impegno sin qui maturati, per fare prevalere la seconda opportunità rispetto alla prima, vengono segnando tutta la storia della Cooperazione allo Sviluppo. Essi sono riconducibili al *corpus* non indifferente di Dichiarazioni, Risoluzioni, Patti, Convenzioni e normative, internazionalmente sempre più cogenti, proprie del paradigma dei Diritti Umani.

La sua determinatezza ed incisività hanno trovato valido supporto nella pluralità di analisi e verifiche, già sopra richiamate, evidenziando quanto le scelte strategiche fondate su politiche di Sviluppo Umano possano essere efficaci, anche in termini economici. Da questo punto di vista, valga considerare l'esperienza attivata con l'avvento del nuovo secolo. I contenuti della Risoluzione adottata nella sua cinquantesima sessione dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (l'“Assemblea del Millennio”, del 2000) e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio assunti di conseguenza non sono rimasti solo solenni petizioni di principio, ma sono sottoposti a costanti, puntuali procedure di monitoraggio, i cui risultati portano ad individuare le misure

⁹ Valga per tutti, il caso emblematico rappresentato dalle vicende economico-politiche del Sud Africa.

¹⁰ UNDP, “Rapporto 2002 su Lo Sviluppo Umano. La qualità della democrazia”, Rosenberg&Sellier, Torino (2002); Sen A., Jean Dr., “India: Development and Participation”, Oxford University Press, New Delhy (2002).

più appropriate perché, in realtà, l'insieme delle relazioni internazionali possa risultare coerente con gli obiettivi da raggiungere¹¹.

La sinergia tra dichiarazioni, assunzioni di obiettivi, monitoraggio dei risultati e suggerimenti per l'azione ben rappresenta quanto la "forza catalizzatrice del condizionamento etico e giuridico" sia venuta progressivamente aumentando nelle politiche per lo sviluppo. Recentemente, tale condizionamento è venuto elevando ancor più il livello della sua capacità d'influenza, stanti le nuove e puntuali analisi illustranti gli effetti del mancato sviluppo da un lato, nonché d'altro lato le prospettive aperte dalle nuove prese di posizione maturate in seno alla comunità internazionale in tema di efficacia dell'aiuto.

Sul primo versante, siamo oggi in grado di apprezzare anche quantitativamente i costi dovuti proprio alla non equa distribuzione del benessere, contando sull'Indice dello Sviluppo Umano corretto per la Disuguaglianza (ISUD)¹². La relazione tra le due variabili, infatti, è negativa.

Applicando questa misura a 139 Paesi, si ottengono risultati rivelatori del valore delle perdite dovute all'iniquinà nella distribuzione: nel 2010, la riduzione media dell'ISU provocata dalla disuguaglianza ammonta a circa il 22%; ben quattro quinti dei Paesi fanno segnare un calo superiore al 10% e quasi due quinti una perdita superiore al 25%. Peraltro, i Paesi con uno Sviluppo Umano basso tendono a evidenziare una maggiore disuguaglianza in più dimensioni, e quindi fanno registrare le perdite più consistenti: per esempio, a causa della disuguaglianza multidimensionale¹³, la popolazione del Mozambico registra una perdita del 45%, quella della Namibia del 44%, quella della Repubblica Centro Africana del 42%, quella di Haiti del 41%. D'altro canto, non mancano significative riduzioni anche tra i Paesi ad ISU più elevato, come nel caso del Perù (37%) o della Corea del Sud (17%).

Il costo da pagare per il mancato Sviluppo Umano, pertanto, si presenta tanto più elevato, quanto più basso è l'ISU che, è dimostrato, in buona parte è tale per un'accentuata ineguale distribuzione del benessere. I dati acquisiti consentono di apprezzare, peraltro, un ulteriore aspetto di rilievo misurando, per le diverse aree, l'incidenza della perdita relativa a ciascuna delle componenti dell'ISU (Grafico 3).

Considerando i differenti contesti, specie per le popolazioni dell'Africa Sub-Sahariana, dell'Asia Meridionale e degli Stati Arabi, le perdite dovute alle disuguaglianze, con i relativi costi, sono decisamente più pesanti con riferimento ai settori della salute e dell'istruzione, che non a quello dello *standard* di vita. Si tratta

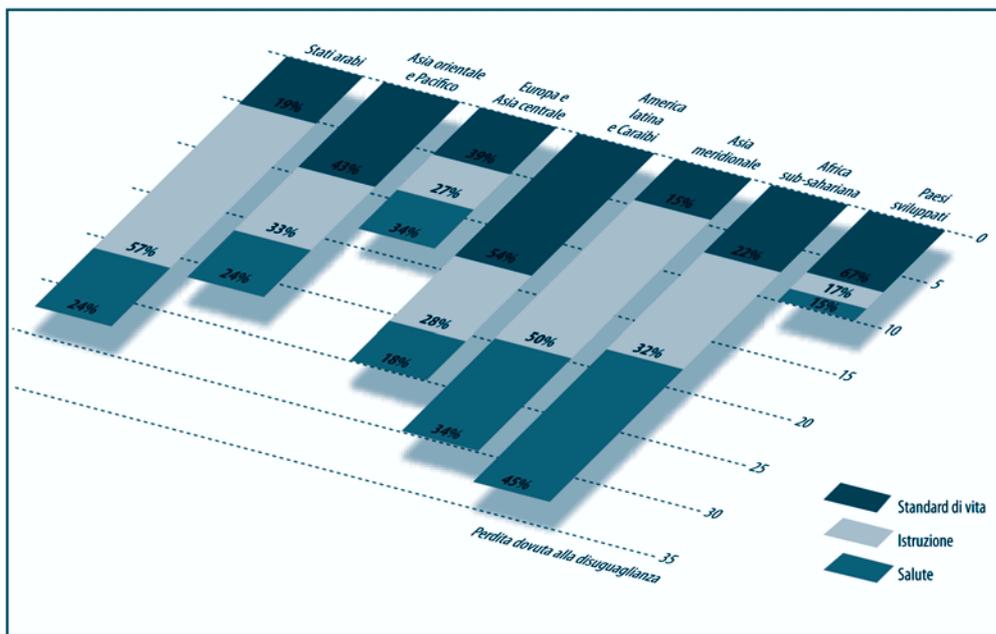
¹¹ UNITED NATIONS, "The Millenium Development Goals Report", New York (Rapporto annuale).

¹² Cfr. UNITED NATIONS, op. cit. (2010).

¹³ L'ISUD offre una misura del livello di Sviluppo Umano di una popolazione tenendo conto espressamente del grado di disuguaglianza presente in ognuna delle dimensioni dell'ISU. In condizioni di perfetta uguaglianza, ISU e ISUD sono identici; dandosi disuguaglianza nella distribuzione della salute, dell'istruzione e del reddito, l'ISUD è inferiore all'ISU, tanto più quanto più pronunciata è la disuguaglianza.

di un riscontro fattuale decisamente significativo, nella misura in cui mette in luce come le dimensioni non reddituali dell'ISU, se non garantite nel loro perseguimento, possano risultare "effettivamente" ancora più penalizzanti di quella reddituale.

Grafico 3. Perdite dovute alle disuguaglianze nello Sviluppo Umano



Nota: i numeri all'interno delle barre indicano la percentuale delle perdite imputabile alla disuguaglianza registrata in ognuna delle dimensioni dell'ISU.

Fonte: UNDP

Sul versante delle nuove prospettive aperte dalle strategie maturate in seno alla comunità internazionale, un apporto decisivo viene da quanto elaborato in occasione degli *High Level Forum (HLF)*, promossi dall'*OECD/DAC Working Party on Aid Effectiveness*, giunti ormai alla quarta edizione (quelle di Roma nel 2003, di Parigi nel 2005, di Accra nel 2008 e di Busan nel 2011)¹⁴.

Nell'arco di meno di un decennio viene proponendosi non solo un significativo affinamento delle metodologie, ma anche e soprattutto un più che significativo

¹⁴ Quattro Dichiarazioni segnano ciascuna tappa, con *focus* su quattro temi distinti: quella di Roma sull'armonizzazione, quella di Parigi sull'efficacia, quella di Accra sull'agenda e quella di Busan sulla *partnership* globale da garantire negli interventi di cooperazione.

riorientamento dei contenuti da assegnare agli interventi di cooperazione per renderli davvero efficaci.

Inizialmente, l'attenzione si concentra sulla necessità di armonizzare procedure, pratiche ed istituzioni, tra loro e con la realtà, sempre diversa ed originale, dei sistemi dei Paesi *partner*, cui vanno ridotti i costi di transazione. Questo non deve sorprendere o apparire "banale", qualora si consideri quanto nei "percorsi dello sviluppo e della cooperazione" sia correntemente posta in gioco una pluralità di soggetti, interessi ed obiettivi. Pluralità capace di provocare frammentazioni, dispersioni, disarmonie, contrasti e contraddizioni tali da rendere quei percorsi, in molti casi, fuorvianti piuttosto che coerenti con le finalità proprie della solidarietà internazionale¹⁵. Semmai, è da sottolineare ancora una volta il ritardo con cui si perviene a tale presa di posizione; che, comunque, ha un merito per ciò che ne consegue: riconoscere finalmente che la mancanza di coordinamento e allineamento, tra i soggetti espressione dell'offerta ed i Paesi espressione della domanda di cooperazione, è un importante ostacolo da superare per rendere l'aiuto efficace, implica anche riconoscere la responsabilità dei primi, che se ne fanno carico, e non solo quella dei secondi, quali *partner* "incapaci" a impiegare in modo efficace l'aiuto.

Un aspetto, questo, non di poco conto, che trova appropriata integrazione nel contesto, più articolato, delle conclusioni sottoscritte in occasione del secondo HLF (Dichiarazione di Parigi). Esse rappresentano oggi un punto di riferimento largamente condiviso sull'efficacia dell'aiuto, in quanto definiscono un piano per riformare le pratiche del suo utilizzo ed assumono precisi indicatori e relativi *target* da raggiungere entro termini stabiliti. Soprattutto fanno riferimento a cinque principi che devono rappresentare la dimensioni chiave degli obblighi di partenariato (*partnership commitments*). *Ownership* in primo luogo, perché sono i Paesi riceventi a dover definire le proprie strategie di sviluppo e di gestione delle proprie risorse; *alignment*, perché gli interventi dei soggetti esterni si pongano in sintonia con quelle strategie; *harmonization*, perché quegli stessi interventi siano coordinati e si evitino duplicazioni; *managing for development results*, attivando un appropriato monitoraggio sui progressi conseguiti; *mutual accountability*, infine, perché tutti i *partner* sono responsabili gli uni verso gli altri, nonché davanti alle popolazioni interessate, dei percorsi seguiti e dei risultati ottenuti.

Ad Accra ed a Busan il quadro di riferimento si completa. Insistendo per rendere la cooperazione in atto coerente con la Dichiarazione di Parigi, si va oltre gli aspetti più "tecnico-operativi" della questione, per concentrarsi maggiormente sulla dimensione "politica" da riconoscere a *country ownership* e *partnership inclusive*. Il fine è quello di valorizzarli quali fattori essenziali per dare significato e contenuto precisi all'ottavo, ultimo e riassuntivo, degli OSM: promuovere un partenariato mondiale per lo sviluppo (*Global Partnership*).

¹⁵ Nonostante le numerose e puntuali analisi sviluppate sul tema fino all'avvento degli anni 2000. Cfr. Bosello F., *Cooperazione internazionale per lo Sviluppo Umano*, in "I TEMI", n. 24, 2001.

In effetti, la natura partecipativa di quest'ultimo deve indurre a superare gli aspetti quantitativi legati al numero dei soggetti coinvolti e da coinvolgere¹⁶. La questione che si pone è piuttosto quella di promuovere e garantire inclusività e rappresentatività, se non alla pluralità degli *stakeholders*, almeno alla pluralità dei soggetti chiave dello sviluppo: Paesi che offrono e Paesi che domandano cooperazione; *partner* della cooperazione Sud-Sud; Organizzazioni multilaterali, mondiali e regionali, pubbliche e private; vario articolarsi della società civile (*Civil Society Organizations - CSO*).

Inclusività e rappresentatività si rivelano, in tal modo, particolarmente feconde e stimolanti. Proprio le CSO prospettano la necessità di orientare opportunamente attenzione e impegno posti su "*aid effectiveness*", per integrarli costantemente con quelli da riservare più propriamente a "*development effectiveness*"¹⁷. È certamente importante l'intesa per programmare, dispiegare e gestire l'aiuto in modo efficiente, così da ridurre i costi di transazione, incrementare produzione e reddito e ridurre la povertà. Essenziale è, in ogni caso, che tale efficienza risulti direttamente funzionale a promuovere cambiamenti sostenibili delle situazioni di arretratezza, in un quadro di partecipazione democratica, rimuovendo cause e sintomi della povertà, delle disuguaglianze e delle marginalizzazioni, contando sulla complementarità di strumenti, politiche ed attori in funzione dell'equità.

CONSENSUS PER LO SVILUPPO

Da un punto di vista del tutto generale, è questa la "nuova frontiera della cooperazione" posta oggi di fronte alla comunità internazionale, in vista del 2015, l'ormai prossima scadenza fissata per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Al di là del pure necessario monitoraggio dei risultati ottenuti sulla base dei parametri quantitativi prefissati come traguardo, conta particolarmente verificare quanto e come le relazioni internazionali stiano adeguandosi ai canoni propri del paradigma dei Diritti Umani. Conta in altri termini verificare quanto siano coerenti con quei canoni sia gli obiettivi assunti, sia i risultati ottenuti, sia in particolare le modalità adottate per conseguirli. Quelle che, come abbiamo richiamato, sono state ben individuate come idonee a rispettare i principi e gli obblighi del corretto partenariato, per determinare "*development effectiveness*" insieme ad "*aid effectiveness*".

L'adozione di tali modalità prospetta una modifica davvero incisiva dell'intero assetto della cooperazione. È positivo constatare come la "forza catalizzatrice del condizionamento etico e giuridico", insieme alle evidenze empiriche dei costi indotti

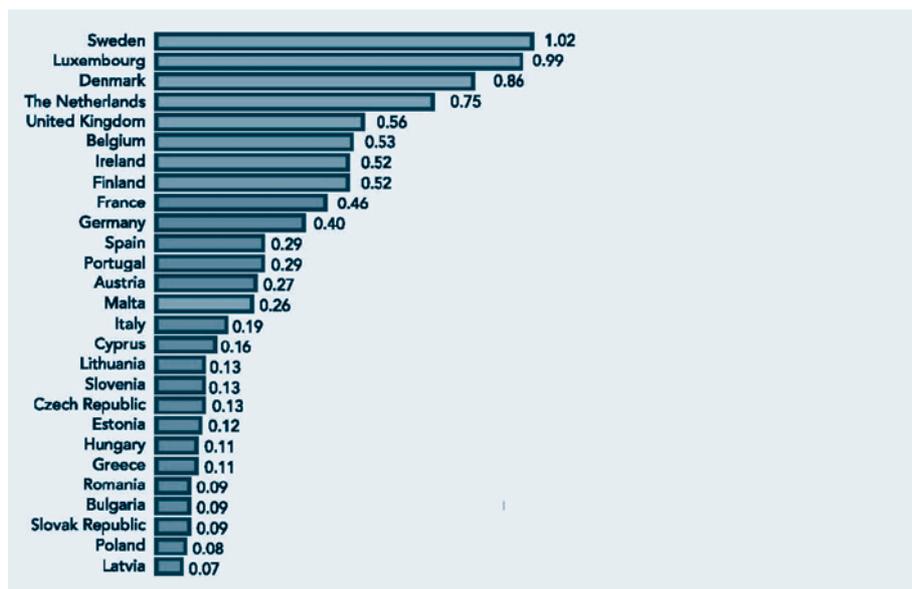
¹⁶ Rivelatosi, peraltro, in forte crescita. Si passa dai più di ottanta sottoscrittori degli impegni di Accra ai più di duecento di quelli di Busan.

¹⁷ Fourth High Level Forum on aid effectiveness, "Busan partnership for effective development cooperation", Busan (2011).

dall'assenza di Sviluppo Umano ed all'originale potere propulsivo della sua attivazione, condizioni sempre più positivamente l'esperienza della cooperazione, perché prevalgono i diritti sugli interessi, l'efficienza si coniughi con la giustizia, la reciprocità faccia premio sull'individualismo, il partenariato risulti valore comune irrinunciabile. L'esempio dell'Unione Europea (UE)¹⁸, probabilmente il più avanzato sotto questo profilo, appare interessante; tanto più che, com'è noto, essa da tempo ha un peso determinante negli aiuti mondiali allo sviluppo, contribuendovi per il 55% del valore complessivo.

Progressivamente, nell'arco del trascorso decennio, l'UE è giunta a definire una propria visione organica che la guidi nelle politiche di cooperazione, sia a livello di Stati membri che di Comunità. Non manca, ovviamente, l'assunzione di responsabilità per incrementare il bilancio per gli aiuti fino allo 0,7% del RNL entro il 2015, continuando a dare priorità al sostegno ai Paesi Meno Avanzati ed a quelli a reddito basso e medio. In effetti, se l'UE annovera Paesi che si collocano al vertice della gerarchia mondiale quanto ad aiuto allo sviluppo in percentuale del RNL, ne annovera ancora molti che occupano la parte più bassa della graduatoria (Grafico 4).

Grafico 4. Aiuto allo sviluppo dei Paesi europei in % del RNL (2010)



Fonte: OECD, "Development co-operation report 2011: 50th anniversary edition", OECD, Paris (2011)

¹⁸ Com'è noto, l'integrazione europea è determinata da politiche, comprese quelle di cooperazione, riconducibili ad istituzioni diverse che operano con distinte competenze: Unione Europea e Comunità Europee. Con Unione Europea (UE) intendiamo fare riferimento all'insieme del processo integrativo. Cfr. Official Journal of the European Union, European Parliament, Council, Commission, "The european consensus on development", (2006/C 46/01).

Non manca, altresì, la ricerca del coordinamento e della complementarità tra i Membri e l'Unione, puntando su una programmazione pluriennale congiunta basata sulle strategie e sulle procedure dei Paesi *partner*, su meccanismi comuni di attuazione, sul ricorso a dispositivi di cofinanziamento e sulla ricerca della coerenza nelle politiche settoriali.

Quel che più conta, in linea con le determinazioni degli HLF, è che per l'UE l'obiettivo primario della riduzione della povertà deve oggi fondarsi "esplicitamente" sugli obiettivi complementari ed interrelati della promozione del buon governo, della partecipazione della società civile, della democrazia, della parità di genere, della salvaguardia delle risorse naturali; nel rispetto, più in generale, dei Diritti Umani, in un contesto in cui i destinatari dell'aiuto, principali responsabili del loro sviluppo, instaurano e mantengono con l'UE uno stretto e costruttivo dialogo politico. I cinque obblighi fondamentali del partenariato, dunque, sono fatti propri dall'UE, ma sono anche ricondotti ad una opportuna integrazione con l'ampia gamma di valori comuni che i suoi Membri riconoscono come base del loro processo di integrazione. Si può parlare, da questo punto di vista, della definizione di un "Consenso Europeo" da far rispettare nell'architettura e nella pratica della cooperazione promossa dall'UE¹⁹.

Esso è ben diverso da quello attivato a partire dagli "anni '80", finalizzato a conseguire aggiustamenti strutturali per ridurre il debito cumulato dai percettori dell'aiuto. Conosciuto come *Washington Consensus*²⁰, rivela un'impronta essenzialmente macroeconomica, ispirata ai canoni del libero mercato e fortemente condizionante, esigendo il rispetto di rigidi impegni prescrittivi; attento più ai possibili risultati economici, che non alla sostenibilità, ai costi sociali. La sua applicazione, in più di qualche caso, ha prodotto esiti che possono giustificare la drastica presa di posizione di Dambisa Moyo che, a conclusione delle sue analisi, giudica l'aiuto "causa" di uno sciagurato e perverso circolo vizioso: alimenta corruzione, cleptocrazia, guerre civili, regimi dispotici; scoraggia investimenti e imprenditorialità autoctoni, favorisce élites improduttive, incrementa inflazione; induce sfiducia nel "capitale sociale",

¹⁹ L'applicazione è a tutto campo. Per esempio, in coerenza col "Consenso Europeo", verso i Paesi destinatari dell'aiuto della UE vanno escluse politiche aggressive o discriminatorie nei settori del commercio, dell'agricoltura, o delle migrazioni.

²⁰ I contenuti del *Washington Consensus* sono riassunti dalla Banca Mondiale in dieci punti: contenimento del deficit pubblico; riforma tributaria con estensione della base imponibile e riduzione delle aliquote marginali; tassi di interesse e tasso di cambio determinati dal mercato; liberalizzazione degli scambi; apertura agli investimenti esteri; privatizzazione delle imprese pubbliche; *deregulation*; garanzie istituzionali per i *property rights*; impegno della spesa pubblica verso istruzione, sanità e investimenti infrastrutturali. Il *Washington Consensus* ripreso e riscritto, nel 2002, nel *Monterrey Consensus*, teso ad individuare risorse per finanziare lo sviluppo, definisce le condizioni sostanzialmente fatte proprie dall'UE nella politica di vicinato rivolta ai Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO) ed in quella promossa nei confronti della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

crea problemi di assorbimento, dipendenza e povertà, rendendo indispensabile ulteriore aiuto. Come tale va eliminato o, in ogni caso, rifiutato²¹.

A dire il vero, è difficile negare che in diversi casi taluni i vincoli all'aiuto rappresentano uno dei peggiori abusi dell'assistenza allo sviluppo; e che si abbia il paradosso di erogare meno aiuti e senza garanzie di prevedibilità e persistenza da un lato e dall'altro si vincoli l'erogazione a metodi, strategie, tempi, efficienza ed efficacia certi e monitorabili per l'utilizzo. È anche il caso di ricordare che le barriere commerciali sussistenti tra Paesi Sviluppati continuano ad essere quattro volte minori che tra Paesi Sviluppati e Paesi in Via di Sviluppo; e che i sussidi sovvenzionanti l'eccesso di produzione agricola dei primi hanno un ordine di grandezza di poco inferiore ad un miliardo di dollari al giorno, mentre gli aiuti al settore agricolo dei secondi è di poco superiore ad un miliardo all'anno.

Si comprende pertanto l'inversione di tendenza in atto. Dopo un lungo percorso di maturazione, il "Consenso Europeo" si propone come atto che ridefinisce profondamente la condizionalità dell'aiuto, modificando radicalmente la funzione dei vincoli cui tutti i soggetti in causa devono adeguarsi. Non la condizionalità propria dell'aiuto "legato" ad instaurare un rapporto economico privilegiato, se non esclusivo, tra le parti in causa; tra cui tende necessariamente a prevalere, con le sue finalità, quella dotata di maggior forza contrattuale. Non quella dell'aggiustamento secondo le sole regole del libero mercato, interno ed internazionale: ritenuto irrealisticamente privo di imperfezioni e fallimenti nel conseguimento dei beni pubblici, capace comunque di attivare meccanismi automatici di autoregolazione e di crescita, senza necessità del concorso di appropriate scelte politiche ed azioni istituzionali.

Per contro, la condizionalità del "Consensus Europeo", come abbiamo visto, si sostanzia dei principi di efficacia dell'aiuto definiti dalla Dichiarazione di Parigi (*Ownership, Alignment, Harmonisation, Mutual Accountability, Managing for Development Results*), integrati con quelli della *good governance* e della partecipazione della società civile, in funzione di uno Sviluppo Umano in cui parità di genere ed equilibrio ambientale rappresentano snodi cruciali. Si tratta di una condizionalità che, nella misura in cui viene rispettata, può decisamente riorientare l'insieme dei processi di cooperazione.

²¹ Cfr. Dambisa Moyo, "La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo Mondo", Rizzoli, Milano (2010). Il "Consensus Europeo" ci appare piuttosto in linea con le conclusioni di Sachs, economista acuto e di grande esperienza operativa. Per eliminare la povertà, egli esprime fiducia nella cooperazione, proponendo un colossale piano di aiuti (195 miliardi di dollari ogni anno, dal 2010 fino al 2015); ma soprattutto esprime un forte richiamo per tutti, perchè "come individui, la più grande responsabilità che abbiamo è fare del nostro meglio per conoscere la verità: una verità tecnica ed etica. Quello che ci salverà è una maggiore consapevolezza scientifica, associata ad un'empatia che ci permetta di comprendere il tormento dei poveri, dei diseredati, dei giovani cui manca la speranza". Cfr. Jeffrey D. Sachs, "Il bene comune. Economia di un pianeta affollato", Mondadori, Milano (2010).

Per questo, essa offre tre leve fondamentali: la ricerca di effettività della *partnership*, prevedendo diversità di apporti, ma piena condivisione di responsabilità; la priorità da assegnare agli obiettivi di Sviluppo Umano su quelli, pure non esclusi, della Crescita Economica; l'integrazione da assicurare al perseguimento dei *recipient needs* e dei *donor interests*, rispettando il principio di reciprocità, pure con le sue oggettive difficoltà. Dal "Consensus di Washington" per l'aggiustamento, si passa così al "Consensus Europeo" per lo sviluppo.

Il ruolo che viene svolgendo l'UE, sotto questo profilo, riveste una importanza strategica per almeno due motivi: può risultare "esemplare" nel processo in atto di interdipendenza internazionale e può dimostrarsi maggiormente efficace nel determinare coerenza tra dichiarazioni, prassi e risultati, che da sempre costituisce il punto debole di quella interdipendenza.

Dal primo punto di vista, va sottolineato come l'UE, in quanto tale: estenda il suo impegno di cooperazione ovunque nel mondo e vi possa esercitare, dunque, una influenza capillare; sia dotata di istituzioni in grado di promuovere e sostenere la coerenza al Consenso Europeo delle politiche di cooperazione attivate dai diversi soggetti operanti al suo interno; se del caso, possa esprimere necessaria duttilità politica, risolvendo positivamente la pluralità degli interessi che rappresenta; rivesta infine un peso importante nel sistema, articolato e complesso, della cooperazione internazionale, di matrice sia pubblica che privata, multilaterale e bilaterale. Dal secondo punto di vista va sottolineato come, in seno all'UE, l'efficacia nel rendere la cooperazione coerente con i canoni del Consenso Europeo sia sottoposta da circa un decennio a regolare ed attento monitoraggio, con relativa valutazione e derivazione di proposte, non solo nella sua valenza complessiva, ma anche nelle dimensioni settoriali; il che concorre al rafforzamento delle prospettive di attuazione²².

Pertanto, in sede internazionale, l'UE si presenta in grado di produrre un valore aggiunto significativo per dare efficacia all'aiuto allo sviluppo, in quanto dotata di apprezzabili vantaggi comparati costituenti un fulcro potente su cui fare leva per svolgere un ruolo globale quale agente di cambiamento.

SINTESI E CONCLUSIONI

In estrema sintesi, possiamo così riassumere la nostra analisi.

In ottica generale, una "nuova frontiera" oggi si prospetta per la cooperazione internazionale. Essa è rappresentata dalla possibilità concreta, sempre più evidente ed avvertita, di operare con efficacia per il superamento del *gap* ancora sussistente

²² Si vedano, per tutti, European Commission, "The European Community's development policy and external assistance", Bruxelles (Rapporto annuale); Commissione Europea, "CONSENSO EUROPEO SULL'AIUTO UMANITARIO. La sfida umanitaria", punto 101 nelle Disposizioni finali, Bruxelles (2008).

tra dichiarazioni di principio, impegni assunti ed iniziative proposte per promuovere lo Sviluppo Umano, in vista del conseguimento degli OSM. In effetti, il presente e il futuro riservano opportunità di rilievo, sotto molti punti di vista. Una spinta importante in tal senso, è data da una serie di consapevolezze, conoscenze ed esperienze, mai prima verificate, in grado di esprimere un più forte potere catalizzatore per l'impiego di risorse adeguate ed appropriate politiche.

E cioè che: lo sviluppo umano non consegue necessariamente dalla crescita economica, per cui va perseguito direttamente e per se stesso, una volta che se ne riconosca la priorità etica; lo Sviluppo Umano può essere "promotore di crescita", più che non la crescita "promotrice di sviluppo"; il mancato perseguimento dello sviluppo, con mortificazione dei Diritti Umani, può essere penalizzante in termini di costi da pagare per il rischio politico, tanto quanto può esserlo, se non più, il suo perseguimento mediante *empowerment* dei gruppi marginali e dei poveri; la cooperazione, superando i limiti riconosciuti al *Washington Consensus*, vede oggi impegnata la comunità internazionale ad esprimersi secondo i canoni di efficacia definiti negli *High Level Forum*, che puntano a garantire forte coerenza col paradigma dei Diritti Umani nell'intera fase di attuazione dell'aiuto; in particolare, l'esperienza dell'UE si pone come emblematica ed esemplare, stante il peso internazionalmente rilevante della sua politica di cooperazione, che peraltro assume la partecipazione della società civile quale fattore strategico essenziale, nonché viene sottoposta a puntuale e regolare monitoraggio in funzione, non solo dei risultati da conseguire, ma anche dei doveri di trasparenza, *accountability*, da rispettare.

"I Percorsi dello Sviluppo" intrapresi sin qui dalla comunità internazionale conducono ad una "nuova frontiera" che rappresenta il punto di riferimento generale e fondamentale per tutte le altre "nuove frontiere", da affrontare ed appropriatamente superare per dare risposta adeguata alle esigenze del paradigma dei Diritti Umani. Alcune di tali frontiere sono considerate nei contributi del presente fascicolo: dalla *good governance*, alle diversità culturali; dal *digital device*, alla *capacity building*, ai flussi migratori; dalle relazioni economiche e commerciali, alla formazione e trasferimento dell'imprenditorialità; dall'impiego della forza nelle missioni internazionali di pace e di cooperazione, ai processi di democratizzazione. Ciascuna di queste diverse frontiere costituisce un fattore specifico, destinato a svolgere positivamente un'azione sinergica con tutti gli altri nel dare effettività all'aiuto. Un'azione che spinge ben al di là di un approccio tecnocratico-manageriale, per praticarne uno proattivo a forte valenza politica.

Molti sono gli esempi di successo, puntualmente registrati dai rapporti degli organismi internazionali, e non solo. La stessa spinta catalizzatrice dell'UE risulta tanto più esemplare, quanto più decisamente orientata a valorizzare al meglio l'apporto, originale e fruttuoso, della società civile²³.

²³ EUROPEAN COMMISSION, "Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities. For better development outcomes and governance", EuropeAid, Luxemburg (2011).

Una questione, in ogni caso, rimane ancora del tutto aperta perché si possa dire che “i percorsi della cooperazione” conducono finalmente al superamento della soglia oltre la quale sono poste in atto nel mondo le politiche riconosciute adeguate ed efficaci, secondo le necessità ed urgenze richieste dagli squilibri persistenti nei processi di sviluppo. In effetti, si tratta della questione legata al dover operare ancora oggi in un contesto di relazioni internazionali privo di un'autorità sovraordinata che, democraticamente, sia in grado di dare risposta appropriata al problema dell'adempimento, inteso come rispetto delle regole definite e degli impegni assunti. L'attuale “regime” delle relazioni internazionali non è certo politicamente neutrale e, in ogni caso, è caratterizzato dalle condizioni operative ben interpretate dalla teoria dei giochi col classico “dilemma del prigioniero”. Essa sottolinea come, se permane incertezza e sfiducia sul comportamento dei *partner* e si valuta che non prestando cooperazione si possono ridurre gli svantaggi e/o incrementare i vantaggi individuali, anche se non quelli collettivi, allora tendono a prevalere comportamenti di *free riding* e di defezione.

Riteniamo si possa dire, d'altro canto, che il grado di effettività raggiunto dalla cooperazione, in questa fase, è al punto più avanzato possibile: compatibilmente con un assetto mondiale ancora sostanzialmente privo di una *governance* in grado di dare in modo appropriato rappresentatività, forza contrattuale e potere alla pluralità degli *stakeholders*, così da garantire equamente i diritti ed i doveri di tutti, con la coerenza e l'effettività necessarie. Va preso atto, peraltro, che anche in tale situazione si può ragionevolmente prevedere un prevalere della cooperazione sulla defezione, qualora si prospettino tra i *partner* relazioni di non breve periodo e comportamenti di ciascuno esplicitamente improntati al “principio della reciprocità”, fondamentale per ridurre l'incertezza e consolidare la fiducia²⁴.

Quanto sopra richiamato, vogliamo credere, induce a ritenere che le relazioni internazionali siano giunte al punto di transitare lungo la frontiera. Almeno nella misura in cui si attiva e sviluppa, nella cooperazione, una vera e propria fase di *Cooperative learning*: una fase che integra e supera l'imparare con efficacia ed efficienza e l'imparare facendo, con l'imparare cooperando; il che induce e produce l'*imparare la cooperazione*.

²⁴ Sul “dilemma del prigioniero” e sulle possibilità di superamento rimane classico il riferimento a Axelrod R., Keohane R., *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, in “World Politics”, 1985.





CONTRIBUTI DI RIFLESSIONE





Diritti umani, democratizzazione e cooperazione allo sviluppo

Giulia Reccardini

Master Europeo in Diritti Umani e Democratizzazione

TENDENZE EVOLUTIVE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: DAL LOST DECADE TARGATO ANNI OTTANTA AL PARADIGMA DELLA GOOD GOVERNANCE

La cooperazione internazionale per lo sviluppo è stata investita negli ultimi decenni da un graduale e significativo processo evolutivo.

La crisi debitoria ed i severi programmi di stabilizzazione degli anni Ottanta, avendo sortito gravi ripercussioni sociali nei Pvs, hanno indotto a considerare il decennio in questione come *lost decade* della cooperazione allo sviluppo. L'accento posto esclusivamente sugli aspetti economici degli aiuti, proprio delle politiche di aggiustamento strutturale degli anni Ottanta, non ha infatti determinato gli effetti auspicati. La sola crescita economica, intesa come incremento del reddito pro-capite, non è sufficiente a ridurre la povertà nei Pvs, ma si rende necessario porre la giusta enfasi anche sulle dimensioni non meramente economiche dello sviluppo, come le politiche sociali e la gestione della pubblica amministrazione¹.

L'esperienza negativa degli anni Ottanta ha così determinato un sostanziale ripensamento delle modalità di erogazione dell'aiuto allo sviluppo. Un rapporto della Banca Mondiale, intitolato "*Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*" e pubblicato nel 1998, ha ripreso e sistematizzato i più importanti studi effettuati sull'impatto complessivo delle politiche di cooperazione allo sviluppo, evidenziando come la crescita economica e la conseguente riduzione dei livelli di povertà dipendano quasi esclusivamente dalla qualità del quadro normativo ed istituzionale e ha così indirizzato le nuove politiche cooperative verso una maggiore attenzione ad aspetti come la *good governance*, l'assenza di corruzione nella pubblica amministrazione e lo Stato di diritto. Sarà il rapporto della Banca Mondiale del 1989 in particolare ad introdurre l'espressione di *good governance*, intendendo con tale locuzione un'agenda di quattro aree di intervento: gestione della pubblica amministrazione,

¹ Sul punto: Cornia G.A., Jolly R., Steward F., Per un aggiustamento dal volto umano, 1989, FrancoAngeli, Milano.

rappresentatività del governo, indipendenza e solidità della struttura legale e giudiziaria e informazione e trasparenza delle procedure statali².

Si assiste dunque, per effetto anche del mutamento degli assetti politici internazionali dei primi anni Novanta, ad una rivisitazione critica degli obiettivi e delle strategie operative delle politiche di sviluppo. Delle pacifiche relazioni interstatali diventano presupposto imprescindibile per assicurare stabilità e sicurezza a livello globale. Le politiche di cooperazione rispondono così ad un sentito bisogno di pacifica convivenza sociale e il concetto di promozione umana si radica al loro interno. L'*escalation* di tensioni e violenze rappresenta infatti il maggior ostacolo per uno sviluppo centrato sulla persona umana e sui suoi diritti fondamentali. In questo quadro, la cooperazione allo sviluppo assume un ruolo di rilievo nel tentativo di migliorare il clima politico, sociale ed economico dei Pvs.

Nei primi anni Novanta si delinea così il concetto di sviluppo umano e sostenibile, promosso in sede istituzionale dall'UNDP. I caratteri essenziali di questi nuovi fondamenti teorici della cooperazione internazionale possono essere rilevati attingendo al contributo di Amartya Sen³. Secondo l'economista indiano, i fallimentari programmi di aggiustamento degli anni Ottanta e l'aumentata povertà dei Pvs suggeriscono alla cooperazione interventi che implicino una concezione dello sviluppo più ampia di quella coincidente con la mera crescita del prodotto nazionale lordo. L'aumento del reddito pro capite non è da considerare un fine in sé, ma piuttosto un mezzo per conseguire il benessere (*well being*) che consiste nella possibilità di accesso del maggior numero di individui a quei beni e servizi adatti al raggiungimento dei loro obiettivi.

Si fa riferimento in particolare ai concetti di responsabilizzazione, trasparenza ed efficacia del sistema istituzionale che possono condurre alla crescita produttiva e democratica del Paese, nella convinzione che il capitale istituzionale rappresenti una *conditio sine qua non* per sostenere lo sviluppo economico e sociale.

La ricerca di maggiore efficienza nella pubblica amministrazione e la promozione di un sistema politico pluralista e democratico, rispettoso dei diritti umani, diventano concetti chiave all'interno delle nuove politiche di cooperazione. Lo sviluppo di questa prospettiva condurrà all'elaborazione di clausole di condizionalità politica, che pongono una nuova enfasi su tre concetti chiave: democrazia, diritti umani e *good governance*.

Tali clausole prevedono la cessione di ogni forma di erogazione di aiuti allo sviluppo in caso di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani da parte dei governi dei Paesi beneficiari. La promozione della democrazia e dello Stato di diritto costituisce dunque una delle priorità perseguite dalle politiche cooperative dei principali cartelli di *donors*.

² World Bank, World Development Report, 1989.

³ Sul punto cfr: Sen A., *Commodities and Capabilities*, in *North Holland Journal*, 1985; Sen A., *Sviluppo: quale strada ora?*, in *Risorse, valori e sviluppo*, 1992; Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Modadori, 2000.

Questo nuovo approccio metodologico ha determinato l'adozione di nuove strategie cooperative, caratterizzate ora da partecipazione e da una ridefinizione degli obiettivi di sviluppo. Le nuove strategie di erogazione dell'APS si è sostanziata nell'adozione dei *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), documenti elaborati dai donors in partnership con i governi nazionali e in cui si delineano gli obiettivi e le modalità da implementare nel contesto locale per combattere la povertà.

Dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 è emersa prepotentemente la questione della sicurezza al centro dell'agenda politica internazionale. L'aiuto allo sviluppo è stato progressivamente incluso nel vortice della lotta contro il terrorismo, con il rischio di essere strumentalizzato a scopi politici e militari. La sicurezza nazionale diventa una determinante della politica di cooperazione allo sviluppo, oscurando di fatto le motivazioni economiche, morali ed umanitarie che dovrebbero in prima istanza giustificarla.

Ciononostante, gli appuntamenti internazionali in materia di sviluppo, che a partire dagli anni Duemila riuniscono regolarmente la comunità dei *donors*, hanno testimoniato l'impegno di aumentare la quantità degli aiuti e di migliorare le modalità di erogazione degli stessi. L'avvento del Millennio ha coinciso con la volontà della comunità internazionale di rilanciare il ruolo delle Nazioni Unite nell'ambito della promozione dello sviluppo umano, disegnando una nuova agenda per il finanziamento dei Pvs.

Nel settembre del 2000, 189 capi di Stato e di governo si sono impegnati a raggiungere – con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio – otto obiettivi di sviluppo umano (*Millennium Development Goals*-MDGs) entro il 2015. La Dichiarazione del Millennio ha rappresentato un'importante inversione di tendenza, ponendo la riduzione dei livelli di povertà come primo obiettivo delle politiche di aiuto. I progressi effettuati fino ad ora sollevano però diverse perplessità circa un effettivo conseguimento degli obiettivi entro la data prestabilita. Nell'Africa Sub-Sahariana in particolare milioni di persone si sono ulteriormente impoverite ed i risultati verso il conseguimento del primo obiettivo – sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo – sono ad oggi insoddisfacenti⁴.

Già in occasione della Conferenza di Monterrey sul finanziamento per lo sviluppo del 2002 si era creato un consenso diffuso sulla necessità di incrementare gli aiuti all'Africa Sub-Sahariana al fine di avvicinarsi al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. La gravità della situazione attuale infatti fa emergere ancora una volta l'importanza di un ripensamento critico delle politiche cooperative implementate dai *donors*, visto che mantenendo questi *trend*, la maggior parte degli obiettivi saranno mancati⁵.

⁴ OECD/DAC, Development Co-operation Report 2010, OECD Publishing, 23 Aprile 2010.

⁵ Nel 2002 a Monterrey si è sottolineata l'importanza di un'effettiva costruzione di *partnership* tra donatori e Paesi beneficiari come mezzo per realizzare dei progressi significativi verso gli Obiettivi

La riduzione dei livelli di povertà e la promozione dello sviluppo economico e sociale di un Paese sono infatti perseguibili attraverso un'azione congiunta di sforzi quantitativi e qualitativi. Per questa ragione è stato convocato a Parigi nel 2005 un Forum di alto livello che ha avuto il merito di aggregare il consenso della comunità internazionale intorno ai principi di *Aid Effectiveness*⁶.

Sul piano delle politiche di cooperazione allo sviluppo, gli anni Duemila riflettono dunque l'ambivalenza di intenti della comunità dei *donors*, che si impegna periodicamente al raggiungimento di importanti obiettivi di sviluppo, indirizzando però nel contempo i mezzi – già esigui – della lotta alla povertà verso la lotta al terrorismo e avviando così una pericolosa commistione di interessi, strategie ed obiettivi di natura radicalmente diversa⁷.

DEMOCRATIZZAZIONE E SVILUPPO: CONDIZIONALITÀ POLITICHE E ARBITRARIETÀ DEI DONORS

La promozione e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo da parte della comunità dei *donors* è il risultato di un lungo percorso storico.

Com'è noto, si è assistito a partire dalla seconda metà del Novecento ad un processo di internazionalizzazione della protezione dei diritti umani ed alla conseguente istituzione di sistemi di garanzia a livello universale e regionale. Il progressivo diffondersi di una normativa volta a tutelare le libertà e i diritti fondamentali dell'uomo ha rappresentato la risposta ad un'esigenza della comunità internazionale di garantire la promozione della dignità umana al di sopra dei tradizionali sistemi di tutela dei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

Con l'espressione *diritti umani* si intende far riferimento ad un sistema di valori che si integrano reciprocamente, contribuendo così al perseguimento dell'obiettivo di promozione della persona umana. Nel novero dei diritti inerenti alla persona si ascrivono non solo i diritti civili e politici, ma gli stessi diritti sociali, culturali ed economici.

Il riconoscimento di tali diritti coincide così con un'intensa elaborazione politica e giuridica di risoluzioni e documenti da parte degli Stati e delle istituzioni

del Millennio. In particolare i *leaders* mondiali hanno siglato in tale occasione il *Patto di sviluppo del Millennio*, incentrato sull'obiettivo di mobilitare 50 miliardi di dollari addizionali all'anno.

⁶ Il documento adottato a Parigi ha fissato cinquanta impegni concreti (suddivisi nelle aree tematiche di *Ownership*, *Allineamento*, *Armonizzazione*, *Gestione orientata al risultato* e *Responsabilità reciproca*) ed una serie di relativi indicatori sulla cui base poter monitorare i risultati raggiunti entro il 2010 in termini di maggiore efficacia degli aiuti. Gli indicatori forniscono un parametro in rapporto al quale i *donors* – sia bilaterali che multilaterali – valutano e confrontano le rispettive *performances*.

⁷ Sul punto: Il Rapporto del 2003 *Human Security Now*, della Commissione ONU sulla sicurezza umana presieduta da Amartya Sen e Sadako Ogata, analizza il nuovo nesso tra sviluppo e sicurezza, sottolineando il crescente peso dell'aiuto umanitario dei primi anni Duemila.

sovrnazionali. In materia di tutela dei diritti dell'uomo si registra dunque una ricca disciplina pattizia, promossa in particolare dall'azione internazionale delle Nazioni Unite. Diversi strumenti giuridici internazionali hanno così istituzionalizzato la tendenza in atto ad affermare i diritti fondamentali dell'uomo su scala globale. I primi espliciti riferimenti ai diritti umani e dei popoli sono contenuti nella Carta di San Francisco del 1945, a cui hanno fatto seguito la Dichiarazione Universale del 1948 ed i Patti internazionali del 1966.

Il tema della protezione dei diritti umani è inoltre strettamente connesso con il riconoscimento dell'importanza di una progressiva democratizzazione del sistema internazionale, affinché possa esservi un'effettiva garanzia di tutela dei diritti stessi. Si è così manifestata a livello internazionale la promozione della legittimità democratica dei sistemi politici statali, simbolicamente culminata in Europa nei primi anni Novanta, dopo la caduta del muro di Berlino e l'emancipazione dei Paesi dell'Est.

In linea di principio, si riconosce che un sistema politico democratico concorra a conseguire l'ideale della pace duratura, garantendo il riconoscimento e la protezione dei diritti umani fondamentali. Come sostiene Bobbio, *diritti umani, pace e democrazia*, divengono tre momenti necessari dello stesso movimento storico⁸. Nel corso degli anni Novanta, l'orientamento della cooperazione allo sviluppo a beneficio dei meccanismi democratici e dei diritti umani si è esplicitato nell'adozione di specifiche clausole di condizionalità politiche. Il principio di condizionalità politica cominciò ad essere sistematicamente applicato: l'erogazione di prestiti e crediti d'aiuto è condizionata ora al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi democratici da parte del beneficiario. Bisognerà attendere il 1989 affinché tutti i Paesi dell'OECD introducano clausole di condizionalità nei loro rispettivi accordi di promozione dello sviluppo.

A partire dagli anni Novanta si assiste così ad un progressivo impegno verso la condizionalità politica da parte dei *donors*, e i diversi casi di cessione degli aiuti finanziari a Paesi del terzo mondo che avevano adottato comportamenti poco liberali lo testimoniano. Il consolidamento di tale prassi vuole promuovere l'avvio di processi di democratizzazione, contribuendo a promuovere regimi democratici ed inducendo così una diminuzione dei conflitti che minano la pace e la sicurezza internazionale. La condizionalità politica dovrebbe quindi creare situazioni idonee a produrre una nuova ondata di democratizzazione⁹, tesa a disinnescare potenziali conflittualità in aree già fortemente destabilizzate. Secondo l'ipotesi di Huntington, gli aiuti condizionali rappresenterebbero una vera e propria strategia volta ad instaurare condizioni di pace democratica su ampia scala, invertendo così un trend in atto negli anni Novanta di escalation delle tensioni e delle occasioni di conflitto.

⁸ Bobbio N., *Letà dei diritti*, Einaudi, 1997, p. 254.

⁹ Huntington S., *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, 1995.

È chiaro che l'applicazione di tali condizionalità solleva diversi dubbi sul fatto che i *donors* agiscano effettivamente per promuovere l'avvio di processi democratici nei Pvs, piuttosto che sulla base di interessi geo-politici e strategici tesi a salvaguardare l'ordine e la stabilità internazionale per godere di maggiore sicurezza interna.¹⁰

Le evidenze statistiche testimoniano inoltre che la cooperazione condizionale allo sviluppo è in grado sì di creare una diffusione dei processi di democratizzazione, senza indurre però una reale riduzione dei conflitti nei Pvs. Le ricerche condotte negli anni Novanta da Mansfield e Snyder¹¹ hanno evidenziato come i Paesi non liberali in cui si avviano processi di democratizzazione hanno maggiori probabilità, in media dal 35 al 90%, di essere coinvolti in dispute armate rispetto alle democrazie stabilizzate o agli Stati autoritari. L'indagine in questione si basa su dati statistici riferiti al periodo 1811-1980 e ad ulteriori dati integrativi sulle democratizzazioni avvenute nella regione balcanica ed ex sovietica dopo la caduta dei socialismi reali. I dati documentano così come il tasso di bellicosità tenda a crescere in quei Paesi autoritari che sperimentano una transizione democratica.

Si rende opportuno sottolineare inoltre che i regimi neo-democratici in questione non sono sempre delle vere e proprie democrazie consolidate. Bisogna riconoscere che le transizioni democratiche non sono possibili in tempi rapidi, ma necessitano di percorsi lunghi e complessi. Dopo un iniziale istituzione di prassi democratiche infatti, sono frequenti le fasi di crisi ed involuzione che possono condurre anche a gravi destabilizzazioni sul piano sociale. Il mancato decollo delle neo-democrazie è tuttavia imputabile anche al comportamento della comunità internazionale che, attraverso le pressioni e gli incentivi delle condizionalità democratiche, ha favorito la nascita di pseudo-democrazie, considerate tali sulla base di criteri non particolarmente esigenti, come elezioni proceduralmente regolari ed assenza di gravi violazioni dei diritti civili e politici.

Da quanto emerso finora, è evidente che le condizionalità in questione rappresentano un fenomeno ricco di implicazioni di ordine politico, generando diverse perplessità sulle potenziali arbitrarietà nell'impiego di tali vincoli. I rischi che le condizionalità politiche si misurino con altri interessi, di natura geo-politica e strategica, sembrano essere inevitabili e le evidenze empiriche dimostrano come i *donors* spesso abbiano regolamentato le relazioni con i Pvs sulla base di criteri di maggiore

¹⁰ Per quanto riguarda le motivazioni degli aiuti allo sviluppo, è possibile definire due modelli: l'uno altruistico (*recipient need model*) e l'altro egoistico (*donor interest model*). Il primo si fonda su una visione delle relazioni internazionali nella quale l'interesse nazionale dei singoli Stati è quello di promuovere il benessere delle popolazioni meno abbienti, diversamente dotate di risorse e che hanno eguale diritto alla soddisfazione dei bisogni essenziali della vita. Il modello egoistico si riferisce ad obiettivi di carattere politico ed economico che hanno a lungo caratterizzato le politiche di cooperazione dei *donors*. Esaminando la distribuzione degli aiuti allo sviluppo, dal secondo Dopoguerra ad oggi, tra diverse aree e diversi Paesi, emerge chiaramente che gli interessi dei Paesi donatori hanno sempre avuto un peso maggiore rispetto a quelli dei Paesi beneficiari. Maizels A. - Nissanke M., *Motivations for Aid to Developing Countries*, in *World Development*, vol. 12, n. 9, 1984.

¹¹ Mansfield E. - Snyder J., *Democratization and War*, in *Foreign Affairs*, 1995.

o minore convenienza ed utilità, piuttosto che su una valutazione del grado di democraticità dei governi con cui stipulano accordi di cooperazione¹².

La questione inerente all'efficacia di questa tipologia di condizionalità riguarda anche la legittimità delle sanzioni previste in caso di inadempimento delle relative clausole contrattuali. I profili sanzionatori prevedono quattro tipi di misure restrittive, di intensità decrescente: la sospensione totale degli aiuti, la sospensione del nuovo progetto di aiuto, la sospensione dell'aiuto di programma e la riduzione diffusa degli aiuti e finanziamenti in ambito politico¹³.

Le sanzioni politiche ed economiche imposte dalla comunità dei *donors* – tese a punire il mancato rispetto dei diritti fondamentali o l'assenza di processi di democratizzazione – si sono spesso rivelate controproducenti. La riduzione o la sospensione di finanziamenti per lo sviluppo determinano infatti un peggioramento delle condizioni di vita della popolazione e, in certi casi, un rafforzamento dei regimi dittatoriali. La pratica del ricorso ad un tipo politica di cooperazione che subordina il volume di aiuti erogati a determinate *performances* politiche è dunque difficile da valutare. Permane difatti il problema delle soluzioni da intraprendere qualora ci si trovi in presenza di violazioni dei diritti fondamentali o di altri principi democratici. Il ricorso alle sanzioni idovrebbe aver luogo dopo un'attenta riflessione sulla proporzionalità tra gravità delle violazioni commesse dai sistemi politici e penalizzazioni della popolazione locale causate dalla mancata erogazione di aiuti allo sviluppo.

Il rischio principale è dunque quello di contribuire un incremento dei livelli di povertà di persone che vivono in Paesi dove manca un buon sistema di governo o dove non si sono ancora avviati processi di democratizzazione. A questo si aggiunge la difficoltà di definire in modo univoco che cosa debba intendersi per *good governance*. Basti pensare che non esistono indicazioni oggettive sui parametri minimi che un sistema politico deve soddisfare per poter essere considerato democratico, né tantomeno validi metodi per appurare che la democraticità sia effettiva e non solo di facciata, come spesso avviene. Tutto ciò conferisce ai Paesi donatori un elevato livello di arbitrarietà nel configurare le condizionalità poste a fondamento degli aiuti destinati allo sviluppo. L'insuccesso delle condizionalità politiche che si riscontra da evidenze empiriche viene attribuito da Crawford alla debolezza delle misure sanzionatorie e al mancato coordinamento delle politiche cooperative da parte dei Paesi donatori¹⁴.

Il Rapporto di Freedom House del 2012 testimonia che, nonostante alcuni incoraggianti segnali di miglioramento, non via sia ancora un reale progresso verso la

¹² Sul punto: Fossati F., La condizionalità politica nella cooperazione allo sviluppo, in *Politica Internazionale* 1999, n. 3.

¹³ Gori U., *La cooperazione allo sviluppo. Errori ed illusioni di un mito*, FrancoAngeli, 2003, p. 63.

¹⁴ Crawford G., *Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency*, in *Democratization*, n. 3, 1997.

democratizzazione¹⁵. I Paesi dell’Africa Sub-Sahariana infatti restano tuttora l’area meno sviluppata del mondo, sia da un punto di vista politico che economico. Nel 2011 sul totale dei Paesi dell’ASS, solo 9 soddisfano i criteri di pieno rispetto dei diritti politici e delle libertà civili dei loro cittadini, 21 figurano come parzialmente liberi e 19 sono considerati regimi dittatoriali¹⁶. Ciò conferma le critiche alle politiche cooperative adottate nei confronti del continente africano, che non hanno determinato significativi progressi in senso democratico, confermando così il fallimento delle azioni di pressione politica adottate dalla comunità internazionale attraverso la leva della condizionalità.

Alla luce degli avvenimenti politici più recenti, si può notare infatti come le pressioni interne agli Stati, che hanno determinato una forte mobilitazione dell’opinione pubblica locale, siano state molto più incisive delle iniziative di politica condizionale avviate dai *donors*. Il rischio una certa logica di erogazione dell’APS si traduca in forma di pressione internazionale è costantemente presente. Il fatto che vengano imposte unilateralmente determinate regole può infatti dare luogo a forme di cooperazione che attentano alla sovranità dei Paesi beneficiari.

Le condizionalità sono infatti dei meccanismi che innescano nei Pvs una serie di cambiamenti di ordine politico ed economico, andando così a minare il concetto di *ownership* nazionale. Le clausole restrittive che costringono i Pvs a conformarsi ad una serie di criteri relativi la spesa pubblica, la gestione economica e la *governance* istituzionale, portano inevitabilmente ad una riduzione della *ownership* nazionale e ad un contemporaneo rafforzamento di relazioni di potere diseguali.

Il rischio è quindi quello di non creare delle reali forme di partenariato tra Paesi donatori e riceventi, compromettendo così la possibilità che si inneschino degli effettivi processi autogeni di *governance* e crescita economica. La piena partecipazione dei Pvs alla definizione di obiettivi e strategie di sviluppo è quindi di basilare importanza, affinché i governi stessi comincino a percepire le riforme come proprie e si impegnino a fondo per implementarle. Se le condizioni contrattuali vengono imposte unilateralmente dai *donors* infatti, la conseguenza più ovvia è una mancata responsabilizzazione dei Paesi beneficiari dell’aiuto ed uno scarso impegno da parte degli stessi nel realizzare programmi dettati dall’esterno e non conformi alle specificità locali.

È evidente che tali situazioni rappresentano una delle principali cause di delegittimazione e di fallimento del principio di condizionalità, portando a ritenere necessario un immediato superamento della concezione dell’aiuto dall’alto in basso.

La situazione attuale è caratterizzata quindi dalla preponderanza internazionale di pochi attori globali – quali la Banca Mondiale, il Fondo Monetario e il WTO

¹⁵ Freedom in the world 2012, 2012 su www.freedomhouse.org.

¹⁶ Petrovic V., The Perilous State of Freedom in Sub-Saharan Africa , February 3 2012, su www.freedomhouse.org.

– legati in maniera indissolubile alle priorità finanziarie e commerciali avanzate dai Paesi industrializzati, ossia dalla comunità dei *donors*. Una reale condivisione delle politiche cooperative, che asseconi il principio di *ownership* nazionale e ponga così in secondo piano motivazioni egoistiche e non coincidenti con gli obiettivi di sviluppo umano, dovrà dunque essere al centro di una riforma effettiva del principio di condizionalità politica.

DEMOCRAZIA E DIRITTI UMANI NELLE POLITICHE COMUNITARIE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO: LIMITI E POTENZIALITÀ

La costituzionalizzazione dei principi di democrazia e rispetto dei diritti umani nel sistema giuridico dell'Unione Europea è un fenomeno relativamente recente, conclusosi con l'adozione del Trattato di Lisbona che, garantendo ora l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, rende l'insieme dei diritti civili, politici, economici e sociali giuridicamente vincolanti non solo per l'Unione e le sue istituzioni, ma anche per gli Stati membri nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario.

A livello europeo si è poi gradualmente affermata un'importante connessione tra le politiche di promozione dello sviluppo nei Paesi terzi e la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei principi democratici. Come la Commissione aveva già fatto emergere nel Libro Verde del 1996 infatti, la debolezza istituzionale dei Paesi ACP – partner privilegiati della Comunità europea – ha determinato spesso una sostanziale inefficacia degli aiuti allo sviluppo comunitari¹⁷.

La disciplina degli accordi di associazione e cooperazione con i Paesi ACP ha rappresentato il più importante strumento normativo che ha esplicitato il nesso tra cooperazione, democrazia e diritti umani in ambito comunitario. L'articolo 5 della Convenzione Lomè IV del 1989, ponendo il rispetto dei diritti dell'uomo come fattore fondamentale di un reale sviluppo, ha introdotto infatti la prassi dell'inserzione della cosiddetta *clausola fondamento* nei rapporti convenzionali con i Paesi terzi: il rispetto dei principi fondamentali diviene da ora un elemento basilare delle politiche dell'UE di promozione dello sviluppo.

La consacrazione della cosiddetta clausola di condizionalità è stata dunque una svolta di fondamentale importanza nei rapporti tra l'UE ed i Pvs. Essa, determinando una certa selettività dell'aiuto comunitario, si propone infatti di incentivare l'avvio di processi di democratizzazione nei Paesi beneficiari. La quarta Convenzione di Lomè (revisata poi a Mauritius nel 1995) è stata sostituita dal nuovo Accordo di partenariato ACP-CE, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000.

¹⁷ Libro verde sulle relazioni tra l'Unione europea e i Paesi ACP all'alba del XXI secolo - Sfide e opzioni per un nuovo partenariato COM(96) 570, novembre 1996.

La portata innovativa di tale Accordo è costituita dal fatto che la dimensione politica diviene il primo pilastro del nuovo quadro di cooperazione, allo scopo di incentivare una reale evoluzione dei Paesi ACP, in termini di pace e stabilità democratica.

Gli aspetti sociali, ambientali e politici, il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto e del buon governo rappresentano così i principi fondanti del nuovo partenariato. Tali principi vengono codificati nell'articolo 9 dell'Accordo – intitolato *Elementi essenziali ed elemento fondamentale* – che sancisce a livello giuridico il principio di condizionalità attualmente in vigore nel quadro di relazioni cooperative ACP-CE. In particolare, la clausola *elemento essenziale* enuncia che “*Il rispetto dei diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-CE, ispirano le politiche interne ed internazionali delle Parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente Accordo*”. L'essenzialità di tali elementi comporta che, in caso di violazione di uno di questi, si procederà all'adozione di misure restrittive e sanzionatorie dell'Accordo, che possono anche concretizzarsi nella sospensione parziale o totale di esso. Tale procedura è prevista ora all'articolo 96 ed all'articolo 97 del partenariato. L'articolo 9 contiene inoltre alcuni criteri definitivi degli elementi essenziali che fondano la nuova strategia di partenariato ACP-CE: si stabilisce innanzitutto che i diritti fondamentali dell'uomo sono universali, indivisibili ed interdipendenti e che le parti debbono impegnarsi a tutelarli e promuoverli. Per quanto concerne i principi democratici, essi vengono definiti come “*principi universalmente riconosciuti sui quali si basa l'organizzazione dello Stato per garantire la legittimità della sua autorità, la legalità delle sue azioni, rispecchiate nel suo assetto costituzionale, legislativo e normativo, e l'esistenza dei meccanismi di partecipazione*”¹⁸. Si conclude poi che “*ciascun Paese sviluppa la propria cultura democratica*”, riconoscendo così le peculiarità delle forme statali e governative locali¹⁹.

Infine, lo Stato di diritto “*presuppone in particolare l'esistenza di strumenti di ricorso giuridico efficaci ed accessibili, un sistema giudiziario indipendente che garantisca l'uguaglianza di fronte alla legge e la completa subordinazione dell'esecutivo alla legge*”²⁰. L'altra importante novità introdotta dall'articolo 9 dell'Accordo consiste nella rilevanza conferita al concetto di *buon governo*, altro fondamento del partenariato ACP-CE, senza tuttavia che esso costituisca elemento essenziale.

¹⁸ 2000/483/CE, 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, GU L 317 del 15.12.2000.

¹⁹ 2000/483/CE, 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, GU L 317 del 15.12.2000.

²⁰ 2000/483/CE, 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, GU L 317 del 15.12.2000.

Il sistema di condizionalità democratiche si esplicita anche nel quadro degli accordi di cooperazione ed associazione stipulati dall'UE con i Paesi terzi che non rientrano nella categoria ACP, e definiti di *terza generazione*. A partire dal 1992 infatti, si afferma a livello comunitario una nuova prassi, che consiste nell'inserimento negli accordi di cooperazione e di associazione con i Paesi terzi delle cosiddette *democratic basic clause* o *essential component clause*.

La prassi comunitaria in materia di promozione dei principi fondamentali nelle relazioni esterne diviene oggetto della Comunicazione 216 della Commissione, del 23 maggio 1995, intitolata *Sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi*. Tale Comunicazione contiene uno schema esplicativo degli elementi essenziali e del relativo principio di condizionalità da inserire nei futuri accordi di cooperazione comunitari.

A tal proposito, la Comunicazione elenca una serie di misure adeguate da porre in essere qualora occorra una violazione dei principi pattuiti all'interno della clausola democratica. Vengono elencate nove possibilità di reagire a tali inadempienze da parte dei Paesi terzi, quali: la modifica dei programmi di cooperazione, la riduzione degli stessi, il rinvio della riunione di una Commissione mista, la sospensione dei contatti bilaterali ad alto livello, il rinvio di nuovi progetti, il rifiuto di eseguire iniziative della controparte, embarghi commerciali, la sospensione della vendita delle armi, l'interruzione della cooperazione militare e la sospensione integrale della cooperazione²¹.

La Comunità ha così dimostrato di volere incentivare nei Pvs l'affermazione di precondizioni idonee all'istituzione di sistemi democratici e rispettosi dei principi fondamentali. L'Europa comincia a svolgere dunque un ruolo di rilevante importanza nei confronti di Paesi terzi, non solo sotto il profilo del finanziamento allo sviluppo, ma soprattutto nella definizione di standard qualitativi che costituiscono un quadro di riferimento volto a disciplinare gli aspetti politici ed economici della vita istituzionale dei Paesi stessi.

Per quanto concerne l'applicazione delle condizionalità in materia di principi fondamentali, la politica dell'UE ha tuttavia presentato una mancanza di univocità nel trattamento riservato ai diversi Paesi. Nel corso degli anni Novanta ad esempio, a fronte di una serie di violazioni dei diritti umani o di interruzione dei processi democratici poste in essere da Paesi terzi, l'UE ha difatti adottato atteggiamenti non sempre coerenti. In particolare, sono state intraprese azioni sanzionatorie soprattutto nei confronti di numerosi Paesi ACP, rispetto ad altri Paesi rei delle medesime violazioni, appartenenti però ad aree geografiche politicamente più rilevanti²².

²¹ Pillitu P.A., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati ACP*, Giappichelli Editore, 2003, p. 82.

²² Sul punto, tra gli altri: Di Franco P., *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 3/1995.

L'UE ha così dato ampia dimostrazione di non avere intrapreso un percorso lineare e coerente in materia di politiche condizionali di promozione dello sviluppo, e ciò ha ulteriormente alimentato perplessità e dubbi circa l'effettivo contributo di tali misure al consolidamento dei diritti fondamentali nei Paesi terzi.

Le osservazioni riportate finora portano dunque a ritenere che se la clausola base dell'Accordo di Cotonou o le clausole restrittive presenti negli altri accordi di associazione/cooperazione fossero strettamente applicate, la maggior parte dei Pvs subirebbe un importante ridimensionamento dell'aiuto allo sviluppo comunitario, diversamente da quanto avviene nella pratica.

Per l'Unione Europea dunque, le considerazioni geo-politiche sembrano avere maggiore rilevanza rispetto ad un giudizio equo ed imparziale sulla situazione istituzionale dei Paesi riceventi.

I problemi di arbitrarietà e legittimità delle politiche condizionali avanzate dall'UE riguardano inoltre la difficoltà di definire in modo univoco i concetti di *good governance* e di diritti umani. Gli stessi ACP contestarono, durante i negoziati di Lomè III, la concezione occidentale di tali principi, fondamentale legata ai diritti civili e politici. I Pvs hanno infatti tradizionalmente reputato come impellente e prioritaria una tutela dei diritti economici, sociali e culturali, dal momento che i problemi connessi alla loro condizione di sottosviluppo sono spesso imputabili alla mancanza di istruzione, di lavoro e di cibo²³. Tale divergenza di vedute sembrerebbe essere stata superata con il nuovo Accordo di partenariato, dove si ribadisce che “*i diritti dell'uomo sono universali, indivisibili ed interdipendenti [...], le parti si impegnano a promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici, sociali o culturali*” (articolo 9, par. 2).

Maggiore perplessità genera invece la definizione di *good governance* fornita dal medesimo articolo dell'Accordo. Come già detto, il buon governo diventa fondamento del nuovo partenariato CE-ACP, ed una sua grave violazione può comportare, ai sensi dell'articolo 97, l'eventuale applicazione di misure restrittive dell'accordo di cooperazione. La disposizione in questione sancisce che il concetto di *good governance* “*comporta procedure decisionali chiare da parte delle pubbliche autorità, istituzioni trasparenti e soggette all'obbligo di rendere conto, il primato del diritto nella gestione e nella distribuzione delle risorse ed il potenziamento delle capacità per elaborare ed attuare misure volte in particolare a prevenire e combattere la corruzione*” (Articolo 9, par. 3).

Dalla definizione data, si può facilmente constatare come i principi enunciati di legalità, onestà e trasparenza, siano difficili da perseguire persino nei sistemi democratici occidentali più evoluti. Un altro aspetto critico legato alle condizionalità po-

²³ Per un'analisi della nozione di diritti umani in questi Paesi: Zanghì C., *La protezione dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, 2004, p. 295 e ss.

litiche riguarda la proporzionalità tra gravità delle violazioni commesse dai Paesi terzi e le conseguenti penalizzazioni delle popolazioni locali.

Le disposizioni in merito sanciscono così una previa fase di consultazione tra le parti, *“al livello e nella forma considerati più appropriati”* (articolo 96, par. 2), secondo una previsione della massima elasticità. L'adozione di misure restrittive dell'Accordo ha luogo solo nel caso di mancato raggiungimento di un compromesso, sulla base di una delibera del Consiglio a maggioranza qualificata. Va sottolineato che, in conformità con l'elasticità dello strumento, lo stesso Consiglio si riserva di modulare le misure restrittive nel migliore dei modi per risolvere positivamente la crisi. La sospensione totale dell'applicazione dell'Accordo costituisce poi l'*extrema ratio* a disposizione del Consiglio, chiamato in questo specifico caso ad adottare la delibera all'unanimità.

Dalle osservazioni emerse, appare chiaro che le condizionalità politiche messe in atto dall'UE presentano e suscitano le medesime perplessità rilevate dall'adozione di tale pratica in ambito internazionalistico. La convinzione che il principio di condizionalità abbia assunto ad una moderna forma di pressione internazionale si è affermata su scala globale, portando così ad un necessario ripensamento critico circa le modalità di implementazione di tale strategia di erogazione dell'APS.

In ambito comunitario tale autocritica deve riguardare in particolare la responsabilità che l'Unione Europea intende assumersi attraverso l'enucleazione di clausole democratiche nei rapporti di cooperazione. Adottando questa condotta infatti, l'Europa diviene un modello di riferimento politico e giuridico, e non più esclusivamente economico.

Considerando poi il quadro geo-politico affermatosi negli anni Duemila a seguito dei già citati eventi terroristici, anche l'Unione Europea, nel quadro di cooperazione con i Paesi ACP, ha adottato importanti disposizioni in materia di sicurezza. Il processo di revisione dell'Accordo di Cotonou, che si è svolto nel 2005 ha così determinato l'inserimento di clausole relative alla lotta contro il terrorismo ed alla cooperazione in materia di lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Tali disposizioni richiamano al rispetto ed all'attuazione degli obblighi internazionali come elemento fondante del partenariato, ed obbligano le parti a *“scambiare informazioni sui gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno, nonché opinioni sui mezzi e sui metodi utilizzati per combattere il terrorismo [...], e le esperienze acquisite in materia di prevenzione”* (articolo 11 bis). Il principio di condizionalità di tale normativa emerge quando si sancisce che *“qualora, dopo aver condotto un dialogo politico intensificato, una parte reputi [...], che l'altra parte non abbia soddisfatto un obbligo derivante dal presente articolo, essa fornisce all'altra parte, al Consiglio dei Ministri ACP ed al Consiglio dei Ministri dell'UE [...], le informazioni utili necessarie ad un esame approfondito della situazione [...]. A tal fine essa invita l'altra parte a tenere consultazioni vertenti principalmente sulle misure che la parte interessata ha adottato o deve adottare per porre rimedio alla situazione. [...] Se le consultazioni non portano ad*

una soluzione accettabile per entrambe le parti [...], possono essere adottate misure appropriate” (articolo 11 ter).

Si palesa così la volontà di vincolare l'applicazione dell'Accordo di partenariato alla crescente necessità di sicurezza avvertita dai Paesi comunitari. L'erogazione dell'aiuto comunitario, essendo ora subordinata ad una precisa condotta in materia di terrorismo internazionale, assume così un'inequivocabile valenza politica.

La condotta dell'Unione Europea in ambito cooperativo si delinea quindi in modo equivoco e non sempre lineare. Se da un lato si assumono come fine ultimo gli obiettivi di sviluppo umano, centrati sulle persone ed innestati su una dinamica di reale partecipazione e democratizzazione, dall'altro l'APS diviene uno strumento funzionale ad altre politiche, poco conformi ad una logica cooperativa e solidaristica.

In materia di condizionalità, si renderebbe necessario adottare come unico vincolo all'implementazione delle politiche cooperative l'effettivo perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. I MDGs rappresentano infatti uno strumento di responsabilizzazione per tutti gli attori della scena cooperativa internazionale e, conformemente a quanto consegue alle diverse tipologie di condizionalità, prevedono l'adozione di azioni vincolanti.

La qualità degli aiuti deve divenire una chiara priorità all'interno del quadro di sviluppo comunitario. Il Consenso Europeo per lo Sviluppo si è mosso verso questa direzione, trattando soprattutto gli aspetti inerenti all'*ownership* nazionale dei Paesi beneficiari²⁴. In questo ambito l'obiettivo che l'UE intende ora perseguire è infatti la titolarità degli aiuti e del partenariato, ovvero l'adozione di un approccio partecipativo alla programmazione dello sviluppo, calibrato cioè sulle specificità istituzionali ed economiche dei vari Paesi.

Tale intento sembrerebbe condurre verso un ripensamento critico delle precedenti condotte comunitarie in ambito cooperativo negli anni Novanta, caratterizzate la maggior parte delle volte da una scarsa considerazione delle istanze avanzate dai Pvs. Nell'ambito delle condizionalità in particolare, sembra essere stato tracciato un nuovo quadro di riferimento che assume come prioritaria la necessità di riformare l'approccio *top-down* delle politiche di cooperazione. In questo senso, il documento adottato in occasione del Quarto Forum di Alto Livello sull'efficacia degli aiuti tenutosi a Busan lo scorso Dicembre 2011, segna una svolta molto significativa, riaffermando la necessità di adempiere agli impegni derivanti dalla Dichiarazione di Parigi del 2005 e dalla *Accra Agenda for Action* del 2008, rimasti inevasi. Il documento finale di Busan dovrebbe costituire il futuro quadro per l'efficacia degli aiuti, impegnando la stessa UE a definire le nuove modalità di erogazione degli aiuti allo sviluppo in termini di titolarità democratica, sviluppo delle capacità, potenziamento dei sistemi nazionali e condizioni basate sui risultati.

²⁴ 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", Gazzetta ufficiale C 46 del 24.2.2006.

Riferimenti bibliografici

- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, 1997.
- Cornia G.A., Jolly R., Steward F., *Per un aggiustamento dal volto umano. Proteggere i gruppi vulnerabili e promuovere la crescita*, FrancoAngeli, 1989.
- Crawford G., *Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency*, in *Democratization*, n. 3, 1997.
- Di Franco P., *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le condizionalità democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 3/1995.
- Fossati F., *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, in *Politica Internazionale*, 3/1999.
- Freedom House, *Freedom in the world 2012*, 2012 su www.freedomhouse.org.
- Gori U., *La cooperazione allo sviluppo. Errori ed illusioni di un mito*, FrancoAngeli, 2003.
- Huntington S., *La terza ondata: i processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, 1995.
- Maizels A. - Nissanke M., *Motivations for Aid to Developing Countries*, in *World Development*, vol. 12, n. 9, 1984.
- Mansfield E. - Snyder J., *Democratization and War*, in *Foreign Affairs*, 1995.
- OECD/DAC, *Development Co-operation Report 2010*, OECD Publishing, 23 Aprile 2010.
- Petrovic V., *The Perilous State of Freedom in Sub-Saharan Africa*, 3 Febbraio 2012, su www.freedomhouse.org.
- Pilitu A.P., *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati ACP*, Giappichelli, 2003.
- Sen A., *Commodities and Capabilities*, in *North Holland Journal*, 1985.
- Sen A., *Sviluppo, quale strada ora?* In Sen A., *Risorse, valori e sviluppo*, Boringhieri, 1992.
- Sen A., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.
- World Bank, *World Development Report*, 1989.
- World Bank, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, 1998.
- Zanghì C., *La protezione dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, 2004.



Le nuove frontiere della cooperazione civile-militare

Mauro Brugnara

Presidente I.C.E.P.INT. (Istituto per la Cooperazione
Economica e la Politica Internazionale)

Lo scenario internazionale contemporaneo è sempre più caratterizzato da complessità, pluralità di attori coinvolti, indeterminatezza delle informazioni e scarsità della risorsa tempo a disposizione. Inoltre nell'ultimo biennio in particolare si è verificato un periodo di difficoltà economica che ha colpito molti degli Stati protagonisti nella politica internazionale, condizionandone capacità decisionale e progettuale nella definizione ed implementazione dei propri interessi strategici.

Tale considerazione vale anche per i soggetti privati, soprattutto le imprese, ma anche per molti attori istituzionali che, a causa di restrizioni di budget a disposizione e di previsioni sfavorevoli nel breve/medio periodo, hanno dovuto ripianificare in corsa le proprie priorità ed i propri obiettivi; tale tendenza ha comportato una maggiore attenzione e difesa del *core business* dei vari soggetti, privati e pubblici, e spesso l'abbandono o l'ibernazione di progetti ed idee non strettamente collegate con il centro vitale del proprio essere impresa o attore pubblico.

La crisi economica ha sicuramente accentuato l'instabilità politica dei Governi nazionali con alcune conseguenze importanti: attenzione maggiore a manovre di contenimento dei costi; predilezione dell'ottica di sviluppo di breve periodo piuttosto che di lungo periodo; rallentamento di nuove progettualità. In un tale contesto anche il *link* tra attori privati e pubblici è divenuto complesso.

Inevitabilmente tutti questi processi che coinvolgono lo scenario internazionale, l'Europa e l'Italia in particolare hanno avuto ripercussioni anche sulla cooperazione internazionale sostanzialmente in due direzioni: erosione dei budget a disposizione degli attori pubblici e difficoltà per il tessuto imprenditoriale privato a supportare economicamente nuove progettualità.

La conseguenza tuttavia più pericolosa risiede nell'impossibilità oggettiva di adottare logiche di pianificazione nelle progettualità di lungo periodo e nella difficoltà di dialogo tra attori pubblici e privati.

Tali considerazioni sembrano andare in direzione radicalmente opposta rispetto alla definizione degli interessi nazionali dei Governi, attualmente massivamente impegnati in termini di risorse umane e materiali al di fuori dei propri confini. Infatti la caduta del muro di Berlino ha segnato un fenomeno di sempre maggiore interconnessione del mercato globale e proiezione internazionale degli Stati.

Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica¹ ed i fatti accaduti dopo l'11 settembre 2011 hanno visto l'Italia partecipare con le proprie Forze Armate alle più significative missioni militari nelle aree di crisi. L'impegno nazionale nei Teatri Operativi, tralasciando ogni considerazione di carattere politico, si è dovuto confrontare ed adattare a condizioni, per molti versi simili a quelle del mercato economico internazionale in cui le imprese si muovono quotidianamente e già precedentemente citate: complessità, indeterminatezza e pluralità degli attori coinvolti, instabilità politica, contrazione dei budget a disposizione ed esiguità della risorsa tempo a disposizione.



¹ Nato's strategic concepts. www.nato.int



Progetto “Un quaderno per la pace” in collaborazione tra ICEPINT - Brigata Folgore e Imprenditori del Nordest

In particolare le esperienze in Iraq e soprattutto in Afghanistan hanno segnato l'importanza per la Forza Armata di rendersi flessibile ed adattabile all'esigenza di interfacciarsi sempre maggiormente con la componente civile nei Teatri Operativi. Tale approccio ha contraddistinto anche la dottrina portata avanti dal *Gen. David H. Petraeus*², attuale Direttore della C.I.A. e prima Comandante dell' *U.S. Central*

² *Counterinsurgency Field Manual 3-24*. Dicembre 2006.

Command (che prevede la responsabilità strategica di tutto il teatro medio-orientale, compresa la conduzione delle operazioni militari in Iraq ed Afghanistan), nonché la definizione di *comprehensive approach*³ e *civil-military integrated plan*⁴.

Il supporto della popolazione civile negli attuali Teatri Operativi in cui la componente nazionale è impiegata risulta sempre più determinante in funzione del raggiungimento degli obiettivi operativi. Questo concetto non rappresenta una novità dal punto di vista dottrinale e operativo, tuttavia sempre maggiori sforzi vengono intrapresi al fine di integrare la componente civile e militare, già nelle fasi di pianificazione delle varie missioni.

Conquistare il favore degli indecisi “*fence sitters*”⁵ diviene l’elemento critico per il successo delle missioni. Una pianificazione congiunta civile-militare permette



Progetto “Un quaderno per la pace” in collaborazione
tra ICEPINT - Brigata Folgore
Imprenditori del Nordest

³http://www.nato.int/cps/en/SID-2A0A60C5-4D1F2F48/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en

⁴ United States Government, *Integrated Civilian – Military Campaign Plan for Support to Afghanistan*, August 2009.

⁵ *Winning the peace, the requirement for full spectrum operations*. Gen. Peter W. Chiarelli, Gen. Patrick R. Michaelis, U.S. ARMY.



Imprenditori a confronto con la Brigata Folgore

quindi non solo di raggiungere gli obiettivi operativi della Forza Armata, ma soprattutto di massimizzare gli sforzi e le risorse impiegate da tutto il sistema Paese in quei territori.

Tale approccio integrato rappresenta tuttavia una sfida sempre nuova, talvolta molto delicata in termini di: difficoltà di comunicazione tra attori istituzionali coinvolti; lentezza dei relativi apparati burocratici; diffidenza e scarsa conoscenza tra attori privati e Forza Armata; complessità delle dinamiche locali in cui le relazioni si esplicano.

Le difficoltà economiche presenti a livello internazionale spesso hanno condotto progetti istituzionali ben ideati e già avviati a fasi di stallo, non permettendo nemmeno l'avvio di altre azioni in *partnership* nel pubblico-privato.

L'esperienza soprattutto afgana e dei PRT (*Provincial Reconstruction Team*) ha evidenziato una particolare abilità del Sistema Paese Italia a condurre operazioni fortemente orientate al supporto della popolazione civile. Questa abilità ha permesso non solo di riscuotere consenso a livello internazionale e presso la comunità afgana, ma ha aperto spazi e potenzialità per nuove iniziative rafforzative del Sistema Paese stesso.

Spesso si è voluto ricondurre al detto "*Italiani brava gente*" una potenzialità derivata da secoli di cultura e da professionalità in continua evoluzione tipiche del popolo italiano. I risultati ottenuti sotto il profilo relazionale con le comunità locali dai nostri connazionali sono stati spesso sorprendenti.

Tale potenzialità tipicamente italiana frequentemente si scontra con la difficoltà di fare Sistema e con la pesantezza amministrativo-burocratica, altrettanto tipicamente italiana. Tempistiche e modalità di entrare in contatto e di pianificare congiuntamente progettualità con enti istituzionali spesso dissuadono soggetti privati dall'iniziare progetti di cooperazione internazionale, nonostante possibili convergenze di obiettivi ed interessi.



Pompa confindustria per Afghanistan

L'instabilità politica a livello centrale e locale poi restringe l'arco temporale di durata per i vari progetti.

Tuttavia proprio in questo scenario ritengo presenti grandissime possibilità per nuove figure professionali.

Complessità, pluralità di attori coinvolti, indeterminazione delle informazioni e scarsità della risorsa tempo a disposizione sono caratteristiche comuni sia nel mercato globale in cui si muovono le imprese, che nei Teatri Operativi in cui la Forza Armata viene impiegata.

Le professionalità acquisite grazie alle esperienze sul campo e l'attenzione per la formazione costante delle proprie risorse umane da parte dello strumento militare rappresentano un patrimonio per tutto il Sistema Paese.

Proprio dove esistono le difficoltà nel rapportarsi con attori istituzionali da parte dei privati si nascondono nuove possibilità ed evoluzioni per figure professionali preparate e mosse da grande passione per il settore della cooperazione internazionale. Figure che sappiano andare oltre con la preparazione personale alla difficoltà tra attori che spesso non si conoscono o solo marginalmente, indicando loro possibili parallelismi e *partnership*; professionisti che sappiano fare da filtro con le



Mauro Brugnara con responsabile Pubblica Informazione COMFOTER Magg. Angelo Ciavarrella e Brigata Folgore Capitano Marco Amoriello

imprese private, avvalendosi della propria passione, laddove gli iter amministrativi e burocratici istituzionali potrebbero portare a dei fallimenti.

Creare delle occasioni di incontro ed analisi di diverse realtà, come quella militare ed imprenditoriale, è condizione necessaria per innescare possibili ricadute virtuose per il Sistema Paese Italia.

Da anni con l'*Istituto di Cooperazione Economica e di Politica Internazionale (I.C.E.P.INT.)* ho cercato di studiare ed approfondire possibili parallelismi tra mondo militare ed imprenditoriale al fine di riuscire a trovare delle basi comuni attorno a cui costruire eventuali progettualità future condivise.

Sia che si tratti di impresa o di Forza Armata, la gestione delle risorse umane e materiali rappresenta l'elemento centrale dell'attività. Incrementare la *performance* delle proprie risorse con budget sempre più esigui risulta essere una sfida condivisa. Il passaggio da esercito di leva ad esercito di professionisti e l'impegno sempre maggiore fuori dai confini nazionali, hanno sicuramente rappresentato dei punti di svolta per l'Esercito Italiano negli ultimi due decenni.

Dal 2007 in collaborazione tra Esercito Italiano ed I.C.E.P.INT sono stati svolti dei percorsi rivolti ad imprenditori proprio nel campo della gestione delle risorse umane e nell'analisi e miglioramento dei processi decisionali, in particolare sotto gli aspetti di pianificazione e leadership⁶.

Tali percorsi hanno permesso una migliore conoscenza di strutture, dinamiche e competenze tra i due mondi comportando una sempre maggiore richiesta di iniziative di dibattito e di confronto sempre più innovative. Dal 2009 in particolare,

⁶ <http://www.icepint.com/progetti/>



Mauro Brugnara con responsabile Pubblica
Informazione COMFOTER Magg. Angelo Ciavarrella
e Brigata Folgore Capitano Marco Amoriello

grazie alla collaborazione con la Brigata paracadutisti Folgore, vengono realizzati percorsi per imprenditori come condotta sotto stress, analisi dei processi di pianificazione e leadership che hanno riscosso un notevole successo anche dal punto di vista mediatico⁷.

La conoscenza e l'entusiasmo suscitato da queste attività hanno permesso l'innescarsi di un meccanismo virtuoso in cui diverse imprese del Nordest hanno contribuito, in collaborazione con I.C.E.P.INT e Brigata Folgore, all'attivazione di progetti di cooperazione internazionale. Nel maggio 2011 si è conclusa la raccolta denominata "Un quaderno per la Pace" che ha visto la fornitura di oltre due container di materiale scolastico, soprattutto cancelleria, per la popolazione civile afgana. Il materiale raccolto grazie al sostegno di giovani imprenditori che avevano partecipato ad iniziative di formazione manageriale presso la Brigata Folgore è stato trasportato e consegnato in Afghanistan proprio attraverso i paracadutisti italiani.

Questo progetto⁸ è stato preceduto da un'attenta fase di pianificazione congiunta tra I.C.E.P.INT ed esercito Italiano, grazie alla disponibilità dell'allora Comandante della Brigata Folgore, Generale Carmine Masiello. Infatti dopo una ricognizione in Afghanistan è stato possibile individuare il materiale più adatto per le esigenze della popolazione locale nelle zone di presenza ed intervento a responsabilità italiana. Ciò ha permesso l'ottimizzazione delle risorse raccolte ed un positivo ritorno di immagine in loco per il Sistema Paese Italia, nonché a positive ricadute in termini di sicurezza per i nostri militari.

⁷ *Manager a lezione dalla Folgore*. Il Sole 24 Ore, 19 gennaio 2011.

Universi paralleli. Mauro Brugnara, Rivista Militare, 4 maggio 2011.

⁸ <http://www.icepint.com/cooperazione-internazionale/>



Staff ICEPINT con Gen. Carmine Masiello

Nell'ottobre 2010 è stato invitato in occasione dei 50 anni di vita di Confindustria Verona Gruppo Giovani come relatore il Colonnello Rodolfo Sganga che ha tenuto un intervento sul *coraggio consapevole*. Grazie all'iniziativa e sempre in seguito a pianificazione integrata I.C.E.P.INT – Esercito Italiano, Confindustria Verona ha donato una serie di pozzi, resi funzionanti da personale militare della Brigata Folgore, per la popolazione afgana. Ciò ha permesso un miglioramento sostanziale nell'approvvigionamento di un bene critico come l'acqua in alcuni villaggi nella zona di responsabilità italiana, aumentando ulteriormente l'effetto Sistema Paese.

Sulla scia di queste iniziative nel 2012 sono state condotte altre due iniziative di cooperazione internazionale in partnership tra imprenditoria ed Esercito Italiano con il coordinamento di I.C.E.P.INT.

A marzo 2012 è iniziata una collaborazione, attualmente ancora in fase di pianificazione con Pentax SPA per la fornitura di elettropompe per acqua per l'Afghanistan.

Ad aprile 2012 grazie al coinvolgimento di Pentax SPA e della Scaligera Basket Tezenis Verona è stata iniziata una nuova raccolta di materiale scolastico che verrà consegnato all'Esercito Italiano a settembre 2012⁹.

I.C.E.P.INT, svolgendo la funzione di promotore di tali iniziative e tenendone il coordinamento, si è reso soggetto di quella funzione di mediazione tra attori privati ed istituzionali in cui vedo possibilità e sviluppi per giovani laureati del settore.

Le esperienze acquisite durante la fase di pianificazione di tali attività hanno permesso di essere per l'Istituto moltiplicatore di sinergie e nuove progettualità. La reciproca conoscenza tra le due realtà, militare ed imprenditoriale, inoltre ha permesso di migliorare le procedure di collaborazione e l'attivazione di ulteriori attori facenti parte del Sistema Paese.

⁹ <http://www.icepint.com/cooperazione-internazionale/>

La pianificazione così integrata ha permesso la massimizzazione delle risorse impiegate, l'individuazione dei beni a più alto impatto per le popolazioni locali ed un ritorno più che positivo per i militari impiegati sul territorio; parallelamente per le imprese si sono verificate occasioni di notevole visibilità mediatica e l'apertura di alcuni canali di mercato nelle zone dove le attività sono state condotte.

Tale modalità rappresenta una nuova frontiera per la cooperazione civile – militare nelle aree di crisi ed una notevole possibilità di sviluppo per nuove figure professionali.

Prospettive delle cooperazioni internazionali che prevedono l'uso della forza: spunti di riflessione

Giorgio Dovigi

Segretario Generale Camera di Commercio Italo-Slovacca

INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio l'ONU, la Nato, la UE e le organizzazioni regionali in genere, hanno giocato un ruolo chiave nella definizione e nel consolidamento di modelli di cooperazione che hanno portato le missioni internazionali a diventare una componente sempre più importante della politica estera. Il mantenimento della pace e della sicurezza per mezzo di missioni internazionali, soprattutto militari, sta però vivendo un momento di transizione. Quanto recentemente avvenuto nell'area di Abyei, in Libia ed in parte anche in Repubblica Democratica del Congo, dimostra come la recessione economica da una parte e l'evolversi delle situazioni sul campo, dall'altra, possano portare il quadro strategico verso alternative rispetto al modello delle missioni multidimensionali che ha caratterizzato gli ultimi anni. È sempre più pressante, ad esempio, la richiesta di una riforma degli organismi dell'ONU, e del Consiglio di Sicurezza in primis, volta a dar voce a nuove realtà emergenti ed a cooperazioni internazionali più estese. Lo stallo verificatosi sulla crisi siriana porta a riflettere circa le future dinamiche tra i membri del Consiglio di Sicurezza e l'uso del diritto di veto, volto a contrastare quello che viene definito il "mondo unipolare". Le ragioni del doppio veto russo e cinese vanno ricercate in quanto accaduto nella missione in Libia. La mozione contro lo stato libico non prevedeva, infatti, né un cambio di regime, né l'impiego di truppe e ciò ha lasciato interdetti i cinque BRICS, oltre all'intera Unione Africana: tutti concordi nel bocciare risoluzioni dell'ONU volte a facilitare un cambio di regime.

La risoluzione sulla Siria votata il 14 aprile dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha chiesto la piena attuazione del piano Annan, è il risultato di un nuovo processo diplomatico globale, legittimo, credibile ed efficace, che si presenta come futuro possibile modello volto all'avviamento di riforme politiche democratiche all'interno di un paese sovrano.

INDIVIDUAZIONE DI NUOVI MODELLI

In futuro potremmo aspettarci situazioni analoghe, con lo sviluppo di nuovi percorsi diplomatici e la proliferazione di iniziative bilaterali, anche se è certo che la crisi siriana rappresenta un importante banco di prova dei nuovi equilibri che definiranno il futuro delle cooperazioni internazionali, data l'importanza geografica e strategica della Siria, paese che ospita l'unica base militare russa sul mediterraneo.

La definizione di nuovi modelli di cooperazione potrebbe essere, in parte, anche una possibile risposta alla recessione dei paesi occidentali, dato il loro eccessivo indebitamento. Il successo delle operazioni di *peacekeeping* è infatti condizionato dalla disponibilità di fondi adeguati, ed una maggiore ripartizione dei costi non può che migliorare il senso di responsabilità ed il coinvolgimento della comunità mondiale.

L'eccezionale crisi finanziaria, a cui stiamo assistendo, sta infatti avendo un forte impatto negativo sui bilanci pubblici degli Stati occidentali, che sono poi quelli con maggiori disavanzi fiscali.

La mancata crescita, la diminuzione del gettito fiscale, l'aumento della spesa pubblica, dovuta ai meccanismi di sostegno alla disoccupazione e all'industria, ed i robusti interventi di sostegno congiunturale non potranno che portare alla definizione di nuovi modelli che prevedano una razionalizzazione delle spese militari per le operazioni di *peace-keeping, making, enforcing, enhancing, ecc.*

Le contrazioni dell'economia reale, della produzione e dell'occupazione hanno inoltre sensibilizzato l'opinione pubblica circa la destinazione delle risorse dello Stato: si fa sempre più forte la richiesta di razionalizzazione dei budget delle missioni, che l'opinione pubblica richiede siano non solo efficaci nel raggiungere gli obiettivi di *peacekeeping*, ma anche efficienti nella gestione delle risorse. Solo la presenza di leadership politiche molto forti, combinata con una attenta pianificazione delle risorse dedicate agli interventi, oltre ad un complesso lavoro di comunicazione sul cosiddetto "fronte interno", permetterà in futuro di arginare le sempre più scettiche reazioni da parte dei contribuenti verso le spese che esulano dalla politica interna.

Nel 2011 gli impieghi di risorse delle Nazioni Unite in missioni di pace hanno registrato per la prima volta dal 2003 una contrazione. Anche se questa riduzione è compensata dall'aumento delle missioni poste in essere da NATO e Unione Africana, resta comunque oggettivo che, in aggregato, le risorse impiegate in missioni di pace internazionali siano aumentate nel 2011 in una percentuale nettamente inferiore, rispetto al ritmo che aveva contraddistinto il loro aumento negli ultimi dieci anni.

Negli Stati Uniti, paese con forte orgoglio nazionale e tradizionalmente favorevole agli investimenti nel settore della Difesa, il perdurare della crisi ha già prodotto i suoi effetti a livello governativo con il Budget Control Act dell'agosto 2011 e con i tagli annunciati al bilancio militare, nei prossimi 10 anni per 500 miliardi di dollari.

Un taglio di 35-50 miliardi sui 700 di spesa annua. Poca cosa, se si pensa che i bilanci della Difesa sono più che raddoppiati dal 2001. Segni, comunque, dell'avvio di un processo di deglobalizzazione militare che Washington ha previsto per motivi strategici, ma anche data l'impossibilità di mantenere gli attuali livelli di spesa pubblica dedicati alla presenza militare nel mondo.

L'UE, nel pieno della grave crisi dell'Eurozona, si trova a dover riconsiderare la propria strategia per il futuro, non solo per i problemi causati dalla straordinaria recessione, ma anche in considerazione degli scarsi risultati ottenuti dalle ultime missioni e dallo scarso appoggio dell'opinione pubblica.

In questo scenario si inseriscono i paesi dell'area BRICS, che chiedono una più ampia turnazione e partecipazione all'interno delle cooperazioni internazionali, rivendicando la loro rilevanza geopolitica ed economica, che consentirebbe loro di sobbarcarsi parte delle spese per le missioni e di migliorare l'approccio d'intervento di gruppo attraverso la divisione e la specializzazione delle competenze. A differenza dei paesi occidentali, i BRICS, i quali, come abbiamo visto, hanno spesso posizioni concordi sul piano diplomatico internazionale, sono in costante espansione, forti del 46% della popolazione mondiale, di mercati interni in crescita e di abbondanza di materie prime. Il modo in cui evolverà il ruolo di questi paesi all'interno delle cooperazioni internazionali di pace determinerà i modelli che verranno.

RUOLO DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Non sono solo gli equilibri geopolitici a cambiare, anche le tecnologie ed il mondo della comunicazione stanno vivendo un momento di radicale cambiamento. Le politiche di intervento devono sempre tener conto dei caratteri d'innovazione per non essere destinate al fallimento. L'utilizzo di tecnologie elettroniche, informatiche e dei sistemi di telecomunicazione comporta, infatti, numerosi vantaggi: minimizza le perdite umane, la spesa di capitali e di energie produttive ed operative, ottimizza le comunicazioni tattiche ed agevola le attività investigative e di acquisizione di dati. Le operazioni di *cyberwarfare*, ad esempio, permettono: attacchi *denial of service* per mettere fuori uso server, interventi volti alla raccolta dati e lancio di messaggi di propaganda, attività di *equipment disruption* ed attacco ad infrastrutture critiche quali servizi energetici, idrici e reti di comunicazione. I velivoli *unmanned* (UAV), che non prevedono né pilota né altra presenza umana a bordo, vengono utilizzati con successo in missioni di pace per attività ad alto rischio oppure per attività lunghe e ripetitive. A dimostrazione del loro successo negli ultimi dieci anni, la flotta americana di UAV, meglio noti come droni, è passata da 50 ad oltre 7.000 esemplari.

Le tecnologie cambiano e si rinnovano velocemente, ed è proprio la velocità del cambiamento a far scaturire l'esigenza di tempestività nelle decisioni. Ogni ritardo nelle azioni di intervento è accompagnato da una perdita di governabilità. Soprattutto

tutto nella fase iniziale è difficile prevedere e stimare gli effetti o gli sviluppi più generali.

Solo una buona conoscenza dei caratteri dell'innovazione e dei suoi possibili sviluppi, combinata ad un'adeguata scelta degli interventi che si intendono perseguire, possono migliorare il grado di governabilità dell'innovazione riducendone i rischi connessi.

Le nuove forme di comunicazione rappresentano un esempio di innovazione la cui penetrazione è già consistente ed il cui grado di governabilità è risultato in molti casi assai ridotto. I Social Network esercitano una tale influenza sulla diffusione delle informazioni da rappresentare senza dubbio un fenomeno senza eguali nel tempo per forza d'impatto, complessità d'analisi e velocità di trasformazione.

L'evoluzione della rete rappresenta una rivoluzione culturale che propone un nuovo modo di comunicare, socializzare e creare gruppi, che abilita la condivisione di informazioni e soprattutto la collaborazione fra utenti.

CURARE LA COMUNICAZIONE

Curare la comunicazione con l'opinione pubblica, il cui sostegno è di fondamentale importanza per la buona riuscita di una missione, diventa un compito davanti al quale ci si trova inevitabilmente impreparati senza una appropriata conoscenza delle nuove dinamiche comunicative. Si è passati da una società in cui i principali mezzi di comunicazione erano unidirezionali, a una società in cui lo scambio di informazioni avviene tra utenti grazie alle logiche del web partecipativo. Non sarà più sufficiente curare un flusso costante di informazioni in modalità *push* per tutta la durata della missione. Il *butterfly effect* ha già dimostrato in molti casi come, con un semplice click, un'informazione "fuori controllo" possa essere trasmessa in tempo reale in tutto il mondo su piattaforme accessibili a più utenti.

Le nuove forme di comunicazione rappresentano quindi un'opportunità, ma anche un rischio. I principali rischi, riscontrati nel corso delle recenti missioni internazionali, sono stati la diffusione in *real-time* di informazioni, tramite il *web*, che smentivano dichiarazioni ufficiali e la perdita o la rivelazione di informazioni riservate. Informazioni che, in alcuni casi, non sono state rubate da pirati informatici, bensì immesse in rete su siti web o social networks da civili o militari che operavano nella missione. Questi casi, oltre ad imbarazzare e danneggiare la reputazione della missione, la espongono a rischi enormi: lo sviluppo di fronti d'opposizione alla missione da parte della popolazione locale o dell'opinione pubblica dei paesi impegnati, l'esposizione delle truppe a rischi imprevisti ed il proliferare di "contenziosi" per violazione di norme e regolamenti. Basti pensare alle operazioni in Afghanistan dove *Wikileaks*, il portale Internet creato appositamente per pubblicare documenti riservati, è stato autore della maggiore fuga di notizie della storia militare americana:

una quantità enorme di documenti da cui emerge un'immagine devastante delle operazioni in Afghanistan: 92.000 rapporti classificati del Pentagono che hanno determinato, seppur in misura diversa da paese a paese, un calo crescente dei consensi relativi all'impegno militare in Afghanistan e, quindi, una crescita delle posizioni favorevoli al ritiro.

Creare a priori dei *pool* di esperti per il monitoraggio e la gestione coordinata della comunicazione online, affiancandola a quella offline, risulterà essere, quindi, sempre più fondamentale.

Attraverso una costante attività di reengineering dei processi di comunicazione interna, dei metodi di formazione e dei criteri di riqualificazione del personale militare e civile addetto al settore dell'informazione e comunicazione, si possono minimizzare sensibilmente i rischi descritti. I militari ed i civili coinvolti nella missione, oltre a dover essere monitorati nelle loro attività *online* precedenti e successive alla missione, dovrebbero essere educati alla gestione delle informazioni ed ai rischi connessi ad un uso improprio dei nuovi mezzi di comunicazione. La professionalizzazione del personale passa quindi anche attraverso una fase di addestramento al modo di gestire i dati e le informazioni. La formazione dovrebbe essere affiancata da test psicologici e da un attento processo di analisi delle precedenti esperienze del personale coinvolto: attività di prevenzione dello stress e *debriefing* regolari, a seguito di ogni missione, non possono che agevolare la diagnosi di possibili disturbi post-traumatici. L'utilizzo massiccio di *contractors* (nel 2011 in Afghanistan ed Iraq il dipartimento della Difesa americano aveva più civili a contratto che militari), se da un lato riduce i costi delle operazioni, dall'altro non aiuta certamente né ad evitare questo tipo di episodi, né a garantire un'adeguata preparazione del personale nel gestire i rapporti e le situazioni di crisi nei luoghi di intervento. I rapporti con le popolazioni locali sono particolarmente importanti per il successo di una missione e dovrebbero basarsi sull'imparzialità delle forze, sull'imparzialità nel trattare con la popolazione, oltre che su una buona conoscenza delle circostanze locali e della situazione politica ed economica e della regione. Le zone d'intervento con le quali le missioni devono confrontarsi sono quasi sempre culturalmente molto distanti dal mondo occidentale e richiedono una preparazione, se non linguistica, almeno culturale, al fine di consentire ai contingenti di costruire legami pacifici con le popolazioni civili, senza offendere i costumi locali e creando quindi quella atmosfera serena e distesa che sta alla base della cooperazione. La scelta dell'invio di contingenti provenienti da nazioni culturalmente vicine ai luoghi di intervento garantiscono quindi un miglior adattamento alla comunità locale.

I temi trattati rappresentano solamente uno spunto di riflessione su alcune delle complesse e numerose variabili in gioco nella determinazione dei futuri modelli di cooperazione internazionale che prevedano l'uso della forza. I grandi cambiamenti tecnologici, geopolitici e socio-economici, che caratterizzano il nostro tempo, apriranno nuovi orizzonti ed impongono tempestività, flessibilità e creatività nel

perseguire le riforme che risultano necessarie. Senza un profondo aggiornamento degli schemi di cooperazione internazionale, si rischierà in futuro di ripetere alcuni degli insuccessi delle passate stagioni. L'attuale scenario internazionale potrebbe diventare a breve il banco di prova ove si dovrà dimostrare d'essere in grado di cogliere le sfide che impone questa era di transizione globale.

Politiche e progetti europei nel settore del *digital divide*

Luisa Gaioni

Ufficio Europa, Master e Formazione
Camera di Commercio Belgo-Italiana

Il tema del *digital divide*, in italiano *divario digitale*, è un tema affrontato negli ultimi anni sotto molteplici aspetti e che ricopre una notevole importanza nelle strategie politiche dei paesi europei e non.

In questo articolo verranno illustrati esempi di progetti realizzati per colmare il divario digitale sofferto dai Paesi in via di sviluppo.

La definizione di *digital divide* va di pari passo con la definizione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione dal momento che è proprio il divario tra strutture impiegate nell'informatica e nelle telecomunicazioni o tra il loro impiego a costituire il *digital divide*.

Per divario digitale è da intendersi dunque la differenza tra chi ha completo accesso alle tecnologie e alle possibilità da queste offerte e chi invece ne rimane escluso. L'accesso alle tecnologie non indica però solo l'accesso alle infrastrutture (disponibilità fisica di servizi come telefono e internet), ma anche alle possibilità socio-economiche che offrano la capacità di sfruttare le opportunità adattandosi ai rapidi cambiamenti delle nuove tecnologie tramite conoscenze e abilità adeguate. In breve, lo scarto è spesso indicato con i binomi *have* e *have-not*, o *can* e *can-not*, facendo riferimento a Paesi o a situazioni in cui si dispone o non si dispone dell'accesso e della possibilità di utilizzo della tecnologia, che si riprende in termini di possibilità di *business*, accesso all'informazione o a servizi avanzati come l'*e-health* o l'*e-government*.

Il *digital divide* può inoltre essere preso in considerazione rispetto alle differenze in campo geografico (considerando la differenza che intercorre nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – TIC – tra Paesi sviluppati ed in via di sviluppo o tra aree rurali e urbane), ma anche alle diverse condizioni di utilizzo tra persone di età differente, di diverso livello di istruzione o di diverse fasce di reddito.

Il termine si è sviluppato a partire dagli anni '90 ed è diventato termine conosciuto non solo tra gli esperti del settore, ma anche nel mondo politico. L'accesso a internet è solo uno degli aspetti che determina il divario digitale e il tema del suo costo e della sua qualità è tra i più discussi.

Secondo il "*Report to the G8 opportunities task force*"¹ si possono appunto individuare quattro aspetti del *digital divide*:

¹ "The digital divide - a research perspective. Report to the G8 opportunities task force". Joint Research Centre-European Commission and Institute for prospective technological studies.

1. Tecnologie e infrastrutture

Un primo significato di *digital divide* si focalizza sulla disponibilità ed accessibilità alle infrastrutture, in particolare facendo riferimento al servizio telefonico di base. È diventato sempre più cruciale anche il riferimento a computer ed internet, identificando il limite fisico di accesso come il primo ostacolo alla disponibilità di informazione e alla possibilità di comunicazione, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Lo sviluppo delle infrastrutture va di pari passo con le condizioni economiche, infatti più la situazione è svantaggiata, più il costo per il raggiungimento delle TIC aumenta.

Condizione necessaria per l'accesso fisico è anche l'accessibilità economica. La questione si focalizza sulla necessità di trovare soluzioni convenienti in termini di efficienza e di costo. Tale problematica interessa le aree rurali, dove il provvedere a questo tipo di soluzioni diventa più difficile considerando anche solo il fatto che per lo sviluppo delle TIC è necessario avere alla base per lo meno una fornitura affidabile di energia.

2. Strumenti e contenuti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Un'altra definizione di *digital divide* riguarda l'utilizzo degli strumenti e del contenuto forniti dalle TIC: la possibilità di utilizzo delle apparecchiature, la possibilità di collegamento dei computer ad una rete internet, la disponibilità di internet e di network locali ma anche la possibilità o meno di accedere al contenuto disponibile nel web per la presenza di barriere, per esempio linguistiche. L'80% delle pagine internet infatti sono disponibili in inglese mentre solo il 57% degli utilizzatori è di madrelingua inglese. Sorge dunque la questione relativa alla reale possibilità per i paesi in via di sviluppo di utilizzare le informazioni e le tecnologie una volta messe loro a disposizione.

3. TIC in relazione a conoscenze e competenze

Il terzo aspetto del divario digitale riguarda il lato socio-economico ed in particolare il livello di educazione, focalizzandosi sulle competenze necessarie per affrontare i rapidi cambiamenti e utilizzare le nuove tecnologie. Soprattutto nei paesi in via di sviluppo manca una classe di esperti che si occupino di installazione, gestione e mantenimento dei computer e dei software e che siano in grado di sfruttare il potenziale del network. Il costo necessario per formare persone competenti in questo campo, così come il costo necessario per le infrastrutture, sono generalmente troppo alti per raggiungere molti paesi poveri in cui il sistema educativo soffre di carenze ben più di base.

4. Relazioni di potere

Da un punto di vista politico e culturale si parla di esclusione "*by information*": lo sviluppo di un'economia digitale significa anche che le organizzazioni (pubbliche o private) sono in grado di escludere grandi numeri di persone dall'accesso a servizi e opportunità. D'altra parte è necessario anche prendere in considerazione il problema del controllo e della gestione di *network* internazionali e della gestione dell'informazione.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione coinvolgono quasi ogni aspetto della società e della vita.

Nonostante ciò, in particolare nel campo della crescita economica, l'impatto delle TIC è difficilmente misurabile. Soprattutto nei paesi in via di sviluppo la distribuzione e l'uso di internet sono difficili da analizzare sia per la mancanza di fondi per effettuare tali ricerche sia per una mancanza di consapevolezza a livello politico del ruolo che le TIC ricoprono nell'era digitale.

Molti studi identificano in internet il vero motore della nuova economia, diventato nei paesi in via di sviluppo un importante fattore non solo in campo economico ma anche in campo educativo. Nell'utilizzo di internet si intravede infatti lo sviluppo di nuove opportunità: accesso relativamente economico a fonti di informazione e conoscenza, disponibilità di servizi pubblici di base come la salute e l'educazione, nuove forme di lavoro e di *business*, possibilità di crescita rapida in particolare per piccole e medie imprese. Allo stesso modo anche politiche governative restrittive, riguardanti i diritti di proprietà intellettuale, la sicurezza, la privacy e la censura, costituiscono potenziali barriere per un utilizzo di internet più ampio. Nei paesi in via di sviluppo in particolare, le politiche non tengono ancora in debita considerazione le sfide e i cambiamenti possibili dovuti ad un utilizzo adeguato delle TIC. Non vengono infatti assegnati i necessari investimenti nel settore delle telecomunicazioni né si riflette su una regolamentazione appropriata in tema di liberalizzazione, fattori invece fondamentali al supporto del recepimento delle TIC in tali paesi. Una politica di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, così come una strategia di investimento nel settore dell'educazione e del capitale umano faciliterebbero uno sviluppo più rapido e più ampio delle infrastrutture, contribuendo alla formazione di un'utenza critica. Sono da considerarsi fondamentali per raggiungere questo obiettivo le campagne di "*raising-awareness*" che includano conferenze e seminari, in grado di influenzare i governi e gli organi decisionali nel campo delle TIC. Allo stesso modo una cooperazione di più settori a livello regionale, nazionale ed internazionale, che includa operatori delle telecomunicazioni, utilizzatori, ONG e governi, porterebbe ad un'inclusione digitale di paesi e regioni².

Il "*Global information technology report*" del 2012, pubblicato dal *World Economic Forum*, individua un indice di prontezza (*readiness*) all'utilizzo delle TIC, ovvero una misura di quanto una società è preparata a fare buon uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione. Questo indicatore considera l'ambiente, politico ed economico, le infrastrutture, i contenuti digitali, l'accessibilità economica e le competenze, gli sforzi fatti dalla società per il recepimento delle tecnologie (dai singoli ai governi) e l'impatto delle stesse. Lo studio vede tra i primi dieci Paesi più

² *The digital divide- a research perspective. Report to the G8 opportunities task force - Joint Research Centre-European Commission and Institute for prospective technological studies.*

“pronti”, sette Paesi del continente europeo (Svezia, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Svizzera, Olanda e Regno Unito), Singapore, Stati Uniti e Canada. L'Italia si colloca al 48° posto e il primo Paese del continente africano è il Sud Africa al 72° posto, seguito da Capo Verde all'81°.

IL DIGITAL DIVIDE NELLE POLITICHE EUROPEE

Punto di riferimento a livello europeo è attualmente la politica “Agenda Digitale per l'Europa”, strategia che fa seguito alle iniziative i2010, eEurope 2005, eEurope 2002 e eEurope. Nel 2005 e nel 2009 si sono svolte due consultazioni pubbliche e da tempo la politica vede nelle possibilità offerte dalle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, in particolare tramite internet e la telefonia mobile, una risorsa prioritaria ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e solidale. Questo settore rappresenta infatti il 4% dell'occupazione europea. Se la liberalizzazione del mercato europeo delle telecomunicazioni risale al 1998, le politiche incrementate a livello europeo negli ultimi anni si concretizzano in tre strategie:

eEurope 2005

Il piano di azione “eEurope 2005” seguiva il piano di azione 2002 che era soprattutto imperniato sull'estensione della connettività internet in Europa. Il piano di azione, approvato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno 2002, mirava a tradurre questa connettività in un aumento della produttività economica e in un miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi a favore di tutti i cittadini europei, sulla base di un'infrastruttura a banda larga protetta e ampiamente disponibile.

Nel quadro dell'eEurope2005, i principali obiettivi che l'Unione europea si proponeva erano:

- ♦ servizi pubblici *online* moderni;
- ♦ amministrazione elettronica (*e-government*);
- ♦ servizi di apprendimento elettronico (*e-learning*);
- ♦ servizi di telemedicina (*e-health*);
- ♦ ambiente dinamico per il commercio elettronico (*e-Business*);
- ♦ infrastruttura di informazione protetta;
- ♦ disponibilità massiccia di un accesso a banda larga a prezzi concorrenziali;
- ♦ valutazione comparativa e diffusione delle buone pratiche³.

³ Europa.eu: Sintesi della legislazione dell'UE.

i2010

Questa strategia era prevista per il periodo 2005-2009 e promuoveva il contributo positivo che le TIC possono apportare all'economia, alla società ed alla qualità della vita delle persone. Le azioni perseguite riguardano:

- ♦ uno spazio unico europeo dell'informazione: banda larga accessibile e sicura, servizi digitali abbondanti e diversi in contenuto, regolamentazione moderna ed orientata al mercato;
- ♦ un rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle TIC: sviluppo di strumenti per la cooperazione con il settore privato per promuovere innovazione e tecnologia, tramite programmi quali FP7, *European Technology Platforms (ETPs)*, *Joint Technology Initiatives (JTIs)*, *ICT Policy Support Programme* nel *Competitiveness and Innovation Programme (CIP)*;
- ♦ una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione: sviluppo di una società dell'informazione disponibile per tutti, in particolare per quanto riguarda il servizio pubblico. I programmi comprendevano: *eInclusion*, *eAccessibility*, *broadband gap/digital divide*, *eGovernment*, *eHealth*, *eSkills*.

Digital Agenda 2020

L'agenda digitale è una delle sette iniziative che fanno parte della strategia Europa 2020. Si propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. In sintesi le azioni previste all'interno dell'agenda digitale comprendono la realizzazione di un mercato digitale unico, l'aumento dell'interoperabilità e l'adozione degli standard, il consolidamento della fiducia e della sicurezza on line, la promozione dell'accesso ad internet veloce e superveloce per tutti, l'investimento nella ricerca e nell'innovazione, il miglioramento dell'alfabetizzazione, l'aumento delle competenze e dell'inclusione nel mondo digitale, la creazione di vantaggi per la società grazie a un utilizzo intelligente della tecnologia.

Sono in particolare la sesta e la settima azione a coinvolgere il tema del *digital divide*:

- ♦ Investimento nella ricerca e nell'innovazione
L'Europa deve **investire di più nelle attività di ricerca e sviluppo** connesse alle TIC, le quali, confrontate con quelle dei principali paesi partner commerciali, risultano ancora insufficienti. La Commissione intende quindi favorire gli investimenti privati e raddoppiare le spese pubbliche nello sviluppo delle TIC.
- ♦ Miglioramento dell'alfabetizzazione, delle competenze e dell'inclusione nel mondo digitale

Benché internet faccia ormai parte integrante della vita quotidiana di molti cittadini europei, una parte della popolazione è ancora esclusa dall'alfabetizzazione

mediatica nell'ambiente digitale. L'UE inoltre soffre della carenza di personale competente nel settore delle TIC⁴.

Dal report del 2010 (*Europe's digital competitiveness report 2010*) emerge che esistono ancora significative disuguaglianze nelle competenze generali non solo tra differenti Paesi europei, ma anche tra gruppi socio-economici diversi. In generale, i gruppi più svantaggiati in questo settore sono le donne, i disoccupati, le persone che abitano in zone rurali e le persone non attive economicamente; d'altra parte le maggiori differenze si riscontrano in relazione all'età, al reddito e all'educazione.

Al fine di aumentare la copertura delle aree meno servite, le possibilità di intervento pubblico da parte dell'Unione europea consistono nell'utilizzo di fondi strutturali, in partenariati che coinvolgano enti pubblici e privati facilitando gli investimenti nelle infrastrutture, nello scambio di *best practices* a livello nazionale, regionale e locale e in un'iniziativa europea per assicurare la copertura via satellite delle aree a bassa densità abitativa.

ESEMPI DI PROGETTI PER LA RIDUZIONE DEL DIVARIO DIGITALE

Africa-Eu partnership on science, information society and space

Il terzo summit Europa-Africa, che si è svolto nel 2010 a Tripoli, in Libia, ha avuto come risultato l'adozione della terza dichiarazione Africa-Europa ed il secondo piano d'azione per il periodo 2011-2013. All'interno delle otto aree di collaborazione strategica è stata definita anche la questione trasversale riguardante scienza, società e spazio dell'informazione.

L'Africa è il continente con il più ampio divario scientifico e digitale. Gli investimenti in quest'area non sono supportati e il continente sta perdendo i suoi tecnici e i suoi scienziati, che si spostano altrove. In questo quadro si è resa necessaria l'implementazione di una strategia in campo scientifico e tecnologico. Negli obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium development goals-MDG*) infatti è stato identificato il ruolo essenziale ricoperto dalla scienza e dalla tecnologia nella trasformazione socio-economica di una nazione. I *Millennium development goals* indicano le TIC tra i fattori chiave nel processo di riduzione della povertà e di incremento della crescita. Nel quadro del *World Summit on Information Society* è stato dunque messo in atto il piano d'azione regionale africano per la *knowledge economy*, su iniziativa dell'Unione africana⁵.

Colmare il divario digitale tra i paesi africani e tra i paesi africani e il resto del mondo, al fine di supportare uno sviluppo sostenibile e una società dell'informazione inclusiva, sta alla base della primo punto d'azione della strategia.

⁴ Europa.eu: Sintesi della legislazione dell'UE.

⁵ Africa-Eu Partnership on Science, Information society and Space.

Le TIC sono infatti identificate come fondamentali per la riduzione della povertà, la crescita e lo sviluppo socio-economico. I risultati attesi riguardano la realizzazione di infrastrutture più sostenibili, accessibili fisicamente ed economicamente, l'utilizzo di applicazioni TIC al fine di raggiungere gli obiettivi del millennio, soprattutto nel settore della salute e dell'educazione, il progresso verso una società basata sulla conoscenza inclusiva ed equa ed infine la definizione di posizioni comuni tra Africa ed Europa nel campo delle TIC a livello regionale ed internazionale.

Le attività previste per il raggiungimento di questi obiettivi includono: maggiori investimenti nelle infrastrutture; la creazione di partenariati pubblico-privati per assicurare servizi a costi accettabili e la più ampia diffusione possibile delle TIC; lo sviluppo delle abilità in campo informatico e digitale; la promozione di politiche e di quadri regolatori in Africa.

Saranno il Fondo europeo per lo sviluppo, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato e lo Strumento di cooperazione allo sviluppo a garantire i contributi per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Nel quadro della politica di *partnership* Africa-Europa, il **progetto EUROAFRICA-P8** è stato finanziato dal Settimo Programma Quadro (sottoprogramma Cooperazione-Tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

Si tratta di un progetto volto a supportare le politiche di dialogo con l'Africa per aumentare le iniziative di cooperazione nel campo delle TIC. Si propone di promuovere collaborazioni nel campo della ricerca sulle TIC, di portare avanti un'analisi di priorità congiunte, di fornire raccomandazioni fondate su prove tangibili alla Commissione Europea e alla Commissione dell'Unione Africana per future collaborazioni. Prevede inoltre l'organizzazione di eventi in entrambe le regioni per aumentare il dialogo a livello politico, l'aumento della partecipazione delle organizzazioni africane a progetti del programma quadro e l'agevolazione per le organizzazioni europee nell'accesso ai programmi dei paesi del terzo mondo.

Il consorzio è formato da 12 partner con un'esperienza significativa nelle politiche TIC in entrambe le regioni, così come nella cooperazione Africa-Europa. Il costo totale del progetto è di 1.230.588 € e il finanziamento europeo ammonta a 984.103 €. Sono coinvolte associazioni europee (con sede in Finlandia, Olanda, Svezia, Germania e Portogallo) ed africane (Senegal, Kenya, Egitto, Sud-Africa, Tunisia).

I progetti di *Close the Gap*

Close the gap è un'organizzazione non-profit le cui attività mirano alla riduzione del divario digitale nel mondo, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

L'obiettivo principale è quello di assistere nello sviluppo delle competenze permettendo alle comunità locali di accedere alle informazioni. L'organizzazione offre strumenti utili per la crescita delle comunità nei paesi in via di sviluppo. Le TIC contribuiscono allo sviluppo economico in quanto costituiscono un potenziale enorme per accelerare la crescita in efficienza ed accessibilità.

Nella visione di *Close the Gap* la riduzione del divario digitale costituisce un passo importante verso uno standard di vita più elevato nei paesi in via di sviluppo in quanto consentirebbe ai più giovani di sfruttare al meglio le proprie capacità. L'organizzazione collabora con l'Unione europea con l'obiettivo di colmare il divario digitale presente nei paesi meno sviluppati del continente africano.

In Congo, per esempio, *Close the Gap* ha supportato l'organizzazione locale *Enfants Solange Ghonda* nell'apertura di un internet café per bambini di strada: le competenze acquisite durante le lezioni di tecnologie dell'informazione (IT), arricchendo il loro percorso formativo, aumentano di fatto le chance di miglioramento della qualità della loro vita. Il progetto prevede la fornitura di 25 computer ed una stampante.

A Nairobi l'organizzazione ha collaborato con l'Università e con l'ONG ICRH (*International Centre for Reproductive Health*) per l'installazione di 132 computer, con l'obiettivo di aumentare il numero di pc per studente. ICRH intende sviluppare le competenze nell'uso delle TIC per le organizzazioni intermedie e i giovani nel quadro della prevenzione dell'AIDS. I 50 computer dati in gestione a questa ONG supporteranno il lavoro delle 60 persone dello staff, verranno utilizzati per la comunicazione con i centri di salute più distanti e per il sostegno ai gruppi delineati come target della campagna di prevenzione AIDS.

In Mali *Close the Gap*, insieme all'associazione *Yirimadio* e a 6 scuole, ha ideato un progetto di rifornimento di pc per le classi, che verranno utilizzate anche come centri di formazione in IT per adulti. Nel 2008 il progetto è stato esteso ad altre 5 scuole con il supporto di Adecco coinvolgendo più di 200 insegnanti e 3500 studenti.

Potenziamento della ricerca in tema di TIC in Romania

Anche in Europa vengono implementati progetti per colmare il divario digitale. L'analisi dei dati statistici e dei risultati raggiunti dagli Stati Membri dimostrano che i nuovi Stati Membri hanno raggiunto solo una parziale integrazione nell'area delle TIC. In questo contesto, il progetto SPREERS (*Strengthening the Participation of Romania at European R&D in Software Services*), proposto dall'Università di Timisoara, propone una serie di azioni per rafforzare le capacità di ricerca e sviluppo, in particolare nel campo dei software. Sono previsti diversi seminari e corsi di formazione, oltre ad incontri personali con rappresentanti di altre Università e ad una cerimonia di premiazione finale per giovani ricercatori, al fine di stimolare ulteriormente le loro attività di ricerca. Le azioni sono portate avanti con il supporto di un gruppo di esperti provenienti dai nuovi Stati Membri. Queste attività mirano ad incrementare le competenze e la visibilità dei gruppi di ricerca ma anche la collaborazione tra di essi. Il finanziamento erogato tramite il Settimo Programma Quadro ammonta a 464.400 €.

Il divario digitale in Italia. Il piano nazionale approvato dalla Commissione europea

Il divario digitale non si riscontra solo nei Paesi in via di sviluppo. Anche in Italia, per esempio, il piano nazionale banda larga mira a colmare il digital divide, in particolare in alcune regioni, e ad assicurare la dovuta copertura su tutto il territorio concentrandosi sulle aree meno servite.

Piano Nazionale Banda Larga. Approvato dalla Commissione europea e sviluppato dal Ministero Italiano dello Sviluppo Economico, con un budget di 1,471 miliardi di euro, il Piano Nazionale Banda Larga si propone di azzerare il divario digitale in Italia fornendo l'accesso alla banda larga a tutta la popolazione e mirando all'eliminazione del divario infrastrutturale ancora presente in più di 6 mila località, in cui il mercato non può coprire i costi di sviluppo in quanto non economicamente sostenibili. 8,5 milioni di italiani che nel 2008 si trovavano in una situazione di divario digitale dovrebbero entro il 2013 essere messi in condizione di disporre di adeguate strutture di telecomunicazione. Agendo da stimolo per la crescita dell'economia, il piano rientra nel cosiddetto pacchetto anticrisi. La tabella mostra la situazione misurata nel 2010 della copertura della banda larga in Italia:

- Popolazione coperta dal servizio 20 Mbit/s;
- Popolazione coperta dal servizio 7 Mbit/s;
- Popolazione coperta dal servizio 640 Kbit/s;
- Popolazione in aree senza alcuna copertura ADSL o residente in aree con “Linee Lunghe”.

Regione	Copertura 7-20	Copertura 2-7	Copertura Lite	No copertura dovuta a No ADSL o a	Digital Divide (Lite+No ADSL+LL)
Abruzzo	46.60%	63.90%	3.70%	12.80%	16.50%
Basilicata	31.80%	41.80%	13.60%	12.80%	26.40%
Calabria	27.30%	52.60%	12.30%	7.80%	20.10%
Campania	67.10%	24.30%	3.30%	5.30%	8.60%
Emilia Romagna	61.50%	26.30%	4.00%	8.10%	12.20%
Friuli Venezia Giulia	56.20%	24.20%	6.40%	13.20%	19.60%
Lazio	65.70%	25.50%	1.50%	7.20%	8.70%
Liguria	63.80%	26.50%	5.40%	4.30%	9.70%
Lombardia	57.10%	31.70%	3.40%	7.80%	11.30%
Marche	59.20%	26.90%	4.10%	9.80%	13.90%
Molise	36.30%	23.80%	8.70%	31.20%	40.00%
Piemonte	52.10%	31.70%	9.60%	6.60%	16.20%
Puglia	64.20%	30.80%	1.40%	3.70%	5.00%
Sardegna	49.80%	43.20%	3.30%	3.70%	7.00%
Sicilia	56.20%	36.80%	1.90%	5.10%	7.10%
Toscana	50.00%	37.30%	3.40%	9.30%	12.70%
Trentino Alto Adige	39.10%	39.70%	6.10%	15.00%	21.20%
Umbria	56.20%	18.30%	4.70%	20.80%	25.50%
Valle d'Aosta	33.20%	51.50%	8.00%	7.30%	15.30%
Veneto	49.40%	32.40%	4.30%	14.00%	18.20%
TOTALE	56.20%	31.50%	4.20%	8.10%	12.30%

Il piano è stato sviluppato in linea con gli obiettivi posti dalla strategia Europa2020 ed in particolare con l'Agenda digitale 2020. La connessione a banda larga comporta diversi benefici, tra cui l'aumento delle opportunità di creazione di posti di lavoro, l'aumento delle possibilità di *business*, l'avvicinamento dei cittadini alla pubblica amministrazione, l'aumento degli investimenti e la possibilità per l'Italia di rimanere al passo rispetto al resto del mondo.

Le aree interessate dal piano sono distinte in:

- ♦ Aree bianche: aree in cui le infrastrutture a banda larga sono inesistenti o con una capacità di connessione insufficiente e non si prevede verranno sviluppate nel medio termine. L'intervento pubblico è compatibile ed auspicabile;
- ♦ Aree grigie: aree in cui la presenza di un operatore di rete in una determinata area non esclude necessariamente un fallimento del mercato o l'esistenza di problemi di connessione. Forniture monopolistiche possono incidere sulla qualità e/o sul prezzo dei servizi offerti ai cittadini. D'altro canto, nelle zone in cui è presente un unico operatore di rete a banda larga, il sostegno pubblico alla costruzione di una rete alternativa può, per definizione, interferire sulle dinamiche di mercato. Pertanto, gli aiuti di Stato a sostegno dello sviluppo di reti a banda larga nelle aree grigie richiedono un'analisi più particolareggiata e un'attenta valutazione di compatibilità;
- ♦ Aree nere: aree in cui operano almeno due fornitori di servizi di rete a banda larga, che operano in condizioni di concorrenza basata su infrastrutture e in cui l'intervento pubblico non è ammissibile⁶.

Le tipologie di intervento sono le seguenti:

- ♦ Tipologia A: realizzazione di infrastrutture che restano nella titolarità pubblica essendo accertata l'assenza di infrastrutture abilitanti di base;
- ♦ Tipologia B: individuazione e finanziamento di un progetto di investimento presentato da operatori di TLC e rivolto alla diffusione dei servizi a banda larga nei territori in *digital divide*, con particolare riferimento alla rete di accesso (detta *last mile* e intesa in senso esteso come l'insieme di apparati attivi e portanti);
- ♦ Tipologia C: sostegno agli utenti (pubbliche amministrazioni, imprese e popolazioni rurali), per l'acquisto di particolari terminali nelle aree rurali molto marginali dove condizioni geomorfologiche particolarmente difficili e/o la bassissima densità di popolazione rendono gli investimenti infrastrutturali scarsamente sostenibili economicamente o non realizzabili entro il 31 dicembre 2015⁷.

⁶ Relazione Piano Nazionale banda larga 2011-2013, p. 12.

⁷ Relazione Piano Nazionale banda larga 2011-2013, p. 14.

Riferimenti bibliografici

- The Africa-EU strategic partnership, a joint Africa-EU partnership*, 2010.
- Relazione Piano Nazionale banda larga 2011-2013, Ministero dello Sviluppo Economico.
- The digital divide- a research perspective. Report to the G8 opportunities task force*, Joint Research Centre-European Commission and Institute for prospective technological studies, 2001.
- Digital divide forum report: broadband access and public support in under-served areas*, Commissione Europea, 2005.
- Europe's digital competitiveness report*, Commissione Europea, 2010.
- Global information technology report*, World Economic Forum, 2012.
- http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_it.htm
- <http://www.internetsociety.org/>
- <http://cordis.europa.eu/>
- <http://www.close-the-gap.org/>



Le nuove frontiere della Cooperazione: l'esperienza della Regione Veneto

Stefano Zucchetta

Direzione Relazioni Internazionali della Regione del Veneto

La più che decennale esperienza della Regione del Veneto nel campo della cooperazione decentrata e della solidarietà internazionale, maturata nel quadro normativo fissato dalla Legge Regionale n. 55/1999, consente qualche riflessione su come tale esperienza si è evoluta nel corso degli anni, sulle direzioni prese e su quelle che essa intende prendere negli anni futuri.

Ovviamente tale percorso va analizzato sia per quanto attiene alle aree tematiche e ai settori di intervento individuati, sia relativamente alle modalità di intervento che si sono ritenute più idonee al perseguimento dei fini delle singole iniziative avviate.

La Regione del Veneto ha attivato in un arco di più di dieci anni più di 800 progetti di cooperazione decentrata e solidarietà internazionale in aree geografiche considerate prioritarie dagli strumenti di programmazione regionale, con un impegno complessivo di circa 30 milioni di euro.

Mediamente quindi sono stati attivati ogni anno circa ottanta progetti, nella quasi totalità dei casi positivamente conclusi.

Le iniziative progettuali hanno interessato in misura crescente il continente africano, pur rimanendo forte l'impegno e l'interesse per l'area dell'America Latina, considerata anch'essa destinazione privilegiata degli strumenti di programmazione regionale.

In misura minore, ancorché significativa, sono stati individuati Paesi in altre aree geografiche quali il continente asiatico (Mongolia, Birmania, India, Vietnam) o l'Est Europeo (Bielorussia, Bosnia Erzegovina).

Il consolidato rapporto con le Aziende ULSS del Veneto, così come con Organizzazioni non governative storicamente presenti nel continente africano, ha contribuito all'incremento degli interventi in ambito socio-sanitario, con particolare attenzione al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture ospedaliere ed ai programmi di formazione a favore del personale socio-sanitario in particolare in paesi quali la Tanzania, l'Eritrea, il Mozambico ed il Benin. Va segnalato anche l'accento posto ai temi dello sviluppo umano e specificatamente ai diritti delle donne e dei bambini.

Nel continente latino americano invece, si conferma un orientamento volto alla valorizzazione del rapporto con i territori e le istanze che in seno a questi possono essere sollevate, avendo particolare attenzione al rafforzamento dei legami storico-culturali con Paesi in cui esiste un'importante presenza di cittadini di origine veneta. Ciò spiega la costante attenzione data ad iniziative in Paesi quali il Brasile e l'Argentina, caratterizzati da una forte emigrazione veneta agli inizi del ventesimo secolo.

All'interno di questo quadro di cooperazione, non dissimile peraltro dai modelli di cooperazione decentrata di altre Regioni italiane, si innestano peculiarità proprie della Regione del Veneto.

Ci si è più volte soffermati sul fatto che la specificità delle scelte in questo, come in altri campi di intervento da parte della Regione del Veneto, nasce da peculiarità della sua storia e del suo territorio. Non ci dilungheremo pertanto oltre su riflessioni già altrove espresse circa il tessuto economico parcellizzato del suo territorio, la costante presenza e supporto dell'Ente pubblico locale ai processi di sviluppo economico e sociale, la spontanea quanto ampia diffusione dell'associazionismo in tutto il territorio regionale.

Tali fattori hanno sicuramente influito e permeato le scelte strategiche ed operative della cooperazione, tali da costruire un "modello" (da intendersi quale esperienza maturata e sedimentata nel tempo e non come esempio necessariamente da imitare) che ha nella individuazione di progettualità caratterizzate da risorse finanziarie non elevate, precisa individuazione degli obiettivi, concretezza delle azioni e solidità delle reti partenariali attivate, sia all'interno del territorio regionale che nei Paesi di intervento, la propria cifra identificativa più rilevante.

ATTREZZATURE SANITARIE DISMESSE A FINI UMANITARI

Un primo dato da ricordare è che la cooperazione regionale è andata arricchendosi di ulteriori fonti normative che hanno affiancato la L.R. n. 55/1999 nella disciplina di specifici settori di intervento, aprendo quindi ulteriori scenari nelle attività di cooperazione.

L'articolo 53 della Legge Regionale n. 11/2010, in combinato disposto con l'articolo n. 7 della Legge Regionale n. 41/2003, promuove infatti la destinazione a fini umanitari di materiale e attrezzature mediche dismesse, per il loro utilizzo nell'ambito di iniziative di cooperazione in campo sanitario con Paesi in via di sviluppo.

È previsto l'obbligo di ciascuna Azienda U.L.S.S. di comunicare sistematicamente alla Direzione regionale competente la disponibilità delle attrezzature da utilizzare per i fini sopra descritti. Il materiale dismesso è destinato ad enti, associazioni e organizzazioni non governative che attuano progetti in ambito sanitario, e che ne facciano richiesta.

La Giunta Regionale ha approvato il Regolamento che disciplina l'utilizzo delle attrezzature dismesse a fini umanitari.

Con l'implementazione di appositi strumenti informatici dedicati, si provvede alla sistematica raccolta dei dati e alla predisposizione del relativo elenco delle apparecchiature dismesse. L'attivazione di una newsletter dedicata consente agli iscritti di essere costantemente aggiornati sulle disponibilità delle apparecchiature, così come di ricevere puntuali informazioni sugli altri settori di intervento relativi alla cooperazione internazionale e ai diritti umani.

COMMERCIO EQUO E SOLIDALE

La recente Legge Regionale 22 gennaio 2010, n. 6, nel riconoscere il valore sociale e culturale del commercio equo e solidale, ha inteso valorizzare le produzioni, le tradizioni e le culture autoctone, per consentire l'accesso al mercato a produttori marginali, salvaguardando nel contempo i diritti dei lavoratori che prestano la loro opera in tali attività.

Il Commercio Equo e Solidale è un approccio alternativo al commercio convenzionale, che ha l'obiettivo di promuovere giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e per l'ambiente, favorendo nel contempo la crescita della consapevolezza dei consumatori, l'educazione, l'informazione e l'azione politica. Il Commercio Equo e Solidale è quindi una relazione paritaria fra tutti i soggetti coinvolti nella catena di commercializzazione: dai produttori ai consumatori.

La Giunta Regionale ha istituito un elenco regionale delle organizzazioni del commercio equo e solidale, fissando i requisiti e le modalità di iscrizione da parte delle stesse.

Un apposito Bando annuale consente inoltre la presentazione di domande di contributo per interventi volti alla diffusione del commercio equo e solidale sul territorio regionale.

INFORMAZIONE E NUOVE TECNOLOGIE

Lo sviluppo sociale ed economico di un territorio viene garantito anche da un uso capillare dell'informazione e da un costante aggiornamento delle tecnologie nel campo della comunicazione.

Oggi il fattore temporale gioca un ruolo importantissimo nella diffusione delle informazioni e delle conoscenze e le nuove tecnologie consentono di rispondere adeguatamente alle sfide economiche e sociali di società complesse e in rapida evo-

luzione, contribuendo al miglioramento della qualità della vita in ogni suo aspetto individuale e collettivo.

Un forte elemento di criticità è dato tuttavia dai diversi livelli di accesso alle nuove tecnologie che rischia di divenire fattore di ulteriore distanza tra paesi ricchi e paesi poveri, laddove si raffronta chi ha accesso alle nuove tecnologie e chi invece vede questo accesso negato.

Numerose progettualità sono state attivate con la finalità di ridurre questo *gap* e consentire un accesso democratico all'uso delle tecnologie anche ai Paesi più poveri.

Garantire ai Paesi in via di sviluppo l'accesso alla tecnologia può essere un importante fattore per promuovere il loro sviluppo economico e sociale.

Le nuove frontiere della tecnologia e il commercio equo e solidale saranno temi oggetto di apposita trattazione con articoli ed essi dedicati all'interno del presente numero della collana.

LA VALORIZZAZIONE DELLE COLTURE AUTOCTONE

Un altro ambito sul quale si è già avuto occasione di soffermarsi è quello della cooperazione in ambito culturale, settore questo che ha trovato in alcuni Paesi quali il Brasile e l'Argentina luoghi di elezione conseguentemente alla forte richiesta da parte dei giovani di quarta e quinta generazione dei migranti veneti di intensi ed incisivi contatti culturali con la madre patria e quindi con le espressioni culturali più tradizionali della cultura veneta, da intendersi quali manifestazioni di una identità comune. L'arte diviene pertanto veicolo di cooperazione da tradursi anche in investimento professionale per il proprio futuro.

Ma possiamo parlare di ambito culturale in senso più ampio, laddove la cooperazione investa la salvaguardia del patrimonio naturale, la valorizzazione delle agrobiodiversità, la preservazione delle tradizioni alimentari che rischiano di andare perdute conseguentemente a fenomeni come l'inurbamento e la crescente densità demografica negli agglomerati urbani, fenomeni che progressivamente portano alla perdita delle conoscenze tipiche delle società rurali.

Si riscontra sovente in numerosi Paesi in via di sviluppo la presenza di un'agricoltura sempre più intensiva, prevalentemente monocolturale, come conseguenza di modernizzazioni massicce e incontrollate, con il conseguente fenomeno sociale del soffocamento dei piccoli produttori locali e il mantenimento di varietà autoctone meno produttive.

Le collaborazioni avviate in Paesi quali il Brasile e la Tanzania con partner prestigiosi quali la Fondazione "Slow Food per la biodiversità" Onlus, ha inteso individuare dei prodotti rappresentativi degli usi e costumi delle comunità locali presenti sui territori individuati, accompagnando le stesse comunità in un percorso di sviluppo e valorizzazione di forme di agricoltura sostenibile.

Un lavoro di mappatura delle specie alimentari si è reso ovviamente necessario ed è stato effettuato da collaboratori locali, adeguatamente formati sui temi della biodiversità, della salvaguardia delle produzioni locali e dei metodi di coltivazione eco-compatibili.

Nello specifico caso della Tanzania inoltre, sono state avviate con la collaborazione di Associazioni locali anche attività finalizzate sull'educazione scolastica e il recupero delle tradizioni relative alla biodiversità, ai saperi agricoli ed alla gastronomia tradizionale.

Una pubblicazione in lingua locale e in inglese, che include un elenco delle piante salvaguardate, una breve descrizione delle proprietà nutritive e medicinali ed una serie di ricette tradizionali a base di ciascuna pianta ha risposto al bisogno di divulgazione e sensibilizzazione dell'iniziativa e delle sue finalità, con il coinvolgimento degli insegnanti e studenti delle scuole della capitale, Dar Es Salaam.

FAVORIRE IL RIENTRO DEI MIGRANTI

La Regione del Veneto, terra di emigrazione agli inizi del novecento è oggi territorio interessato da importanti fenomeni di immigrazione. Il **Veneto** è infatti la terza Regione italiana per consistenza del fenomeno immigratorio. La forza attrattiva di una regione ad alto sviluppo economico e di elevato livello della qualità di vita, ma con un rilevante declino demografico e conseguente diminuzione della popolazione in età lavorativa, rappresentano altrettante cause del subentro del lavoro immigrato in importanti comparti della produzione, ma anche di molti servizi assistenziali.

All'aumento dei flussi si accompagna la progressiva stabilizzazione sul territorio della popolazione immigrata, di cui sono indicatori le presenze dei minori e delle donne.

La piena integrazione all'interno del territorio regionale rappresenta sicuramente una sfida e un obiettivo di programma per gli anni a venire. Ma alla garanzia della piena integrazione deve accompagnarsi una seconda sfida altrettanto impegnativa, che è quella di garantire ai migranti opportunità di rientro alle terre di origine, attraverso la costruzione di reti di cooperazione tra Italia e i Paesi di appartenenza del migrante.

Si tratta in questo caso di fornire agli immigrati che intendano rientrare nei luoghi di origine, una volta scaduto il contratto di lavoro, assistenza all'immigrazione di ritorno e al reinserimento nelle società di origine, con le nuove professionalità acquisite in Veneto.

In questa direzione si muove il progetto "*PLENI-PLASEPRI en Italie*", che prevede la fornitura di assistenza tecnica a cittadini Senegalesi che vivono in Italia e promuovono progetti d'investimento in Senegal. Il progetto rientra nel programma "PLASEPRI – Plateforme d'Appui au Secteur Privé et à la Valorisation de la

Diaspora Sénégalaise en Italie”, cofinanziato dal Governo italiano e dal Governo senegalese, che mira a costituire una piattaforma finanziaria e di assistenza tecnica per lo sviluppo del settore privato senegalese, valorizzando il potenziale economico della comunità senegalese in Italia. Il Progetto PLENI si propone di assistere i percorsi d’investimento in Senegal della Diaspora senegalese residente nel Triveneto e nelle Regioni Marche e Abruzzo, fornendo servizi specifici d’informazione e di assistenza tecnica in favore di gruppi target. Le azioni previste sono una campagna di sensibilizzazione presso le associazioni della Diaspora ed i centri di aggregazione dei migranti senegalesi, una campagna di comunicazione sulla stampa locale e sui siti web utilizzati dai migranti senegalesi, la creazione di un punto informativo Plasepri per il Triveneto e l’espansione delle attività dello Sportello DevA nelle Regioni Marche e Abruzzo, la realizzazione di un corso di formazione per il Bilancio delle competenze, l’assistenza tecnica nella redazione dei business plan, il controllo di conformità sulla documentazione. Il partenariato progettuale vede come capofila la Regione del Veneto e come partner l’Unione delle Camere di Commercio della Regione Veneto, Veneto Lavoro e la Regione Marche.

LE NUOVE STRATEGIE DELLA COOPERAZIONE

Fino ad ora ci siamo soffermati sugli aspetti “di contenuto” della cooperazione che in qualche modo evidenziano specificità proprie della Regione del Veneto.

Questo rapido percorso apre ovviamente il dibattito sugli aspetti strategici della cooperazione decentrata, muovendo da considerazioni sicuramente condivise e recepite all’interno della cooperazione regionale, ma sulle quali ugualmente si innestano peculiarità che si andranno brevemente ad illustrare.

La prima, quasi banale, considerazione da fare è che viviamo in un mondo ampiamente interdipendente che comporta l’inevitabile necessità di gestire problematiche che oramai sono considerate di comune interesse: ambiente, acqua, clima, sicurezza alimentare sono altrettanti “beni” che costituiscono patrimonio collettivo che richiede soluzioni condivise.

La seconda considerazione è che gli attori nella scena internazionale e quindi della cooperazione si sono rapidamente moltiplicati, fattore questo che, se da un lato può costituire una risorsa, sol che si pensi al contributo di competenze che gli attori possono dare allo sviluppo territoriale o al rafforzamento dei processi di democratizzazione, dall’altro può facilmente divenire ostacolo a questi processi se le risorse e le competenze non si coordinano e armonizzano su obiettivi condivisi e azioni coordinate.

Il moltiplicarsi degli attori sembra infatti moltiplicare le cooperazioni possibili, tante quanti sono gli attori presenti sulla scena: la società civile attraverso le Ong, gli enti territoriali e la cooperazione decentrata, le Università e gli Enti di ricerca, le imprese e le relative associazioni. Ne è scaturita una metodologia operativa,

l'“approccio per progetti”, immagine e somiglianza del singolo attore proponente, che ha caratterizzato, e tuttora sovente caratterizza la cooperazione internazionale.

Ricondurre se non ad unità, ad un comune sentire, ad una organicità degli interventi e ad una loro coerenza sembra, almeno sulla carta, esigenza imprescindibile del nuovo modo di intendere la cooperazione internazionale.

Accanto all'approccio per progetti, si va infatti progressivamente affiancando il nuovo “approccio per programmi”, quali interventi integrati e coordinati particolarmente complessi, di respiro temporale di medio/lungo periodo, con strutture partenariali articolate.

Tale approccio conosce una forma ancor più evoluta nell'“approccio per processi”, da intendersi quale affiancamento e accompagnamento di un dato territorio nel suo percorso di sviluppo e di crescita che si protrae in un arco temporale di lungo periodo.

Anche l'esperienza regionale veneta conosce, accanto al più tradizionale approccio per progetti, alcuni esempi di progettualità che possono essere ricondotti all'approccio per programmi, sia laddove la Regione aderisca a Programmi promossi a livello nazionale dal Ministero degli Affari esteri, o a livello sovranazionale, in ipotesi di programmi avviati e coordinati da Agenzie delle Nazioni Unite, sia laddove la stessa Regione del Veneto si renda promotrice di iniziative che, per target, tematica individuata e rete partenariale, richiedano una presenza attiva e costante per periodi di tempo prolungati e importante sostegno finanziario all'iniziativa da parte dei partner progettuali. Tale approccio ha avuto esiti particolarmente felici nel continente africano, particolarmente in campo sanitario, con iniziative avviate in Mozambico con l'Ospedale di Beira, in Benin con l'Ospedale di Natitingou e in Eritrea con l'Ospedale di Orotta che hanno visto significative collaborazioni tra il mondo universitario e quello delle Ong che hanno dato il contributo di conoscenza ed esperienziale per la parte formativa, con l'apporto finanziario di fondazioni bancarie che hanno sostenuto la realizzazione degli interventi strutturali.

CONCLUSIONI

Certamente, l'innegabile dinamismo dimostrato negli anni da parte della Regione del Veneto nel campo della cooperazione decentrata, si scontra oggi con variabili esterne, innanzi tutte le risorse finanziarie scarse, che ne possono limitare l'azione.

La sfida nei prossimi anni, se si vorrà mantenere alto il livello della cooperazione, sarà pertanto quella di ottimizzare la ricerca verso fonti alternative, innanzi tutto quella dei finanziamenti europei, ma anche di altre importanti Agenzie internazionali interessate alle attività di cooperazione.

La linea tracciata dall'approccio di programma, con investimenti su precise aree tematiche o territoriali, con *expertise* consolidate e reti partenariali coese, diverrà probabilmente e sempre più modalità costante dell'agire nella cooperazione.





ESPERIENZE SIGNIFICATIVE





Radio e sistemi informatici: nuovi protagonisti della cooperazione decentrata

Maria Elisa Munari*, Palma Ricci*,
Maria Elena Caruso**, Veronica Girardi**

*Direzione Relazioni Internazionali della Regione del Veneto

IL RUOLO DELLE NUOVE TECNOLOGIE NEI PAESI DEL SUD DEL MONDO

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono costituire uno strumento molto efficace per lo sviluppo sociale ed economico di un territorio.

Esse offrono, infatti, la possibilità di connettere e mettere in comunicazione tra loro le persone e di diffondere informazioni e conoscenze; di contribuire al miglioramento della qualità della vita, aumentando ad esempio la produttività economica, o incrementando la sicurezza alimentare, o ancora garantendo l'accesso alla salute.

Al tempo stesso, tuttavia, il *gap* tra paesi ricchi e paesi poveri, già indubbiamente ampio, rischia di aumentare ulteriormente se si raffronta chi ha accesso alle nuove tecnologie e chi invece vede questo accesso negato.

Il problema del *digital divide* – ovvero la disuguaglianza nell'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione – può essere imputato a fattori politico-istituzionali, sociali, o semplicemente ad assenza di infrastrutture adeguate e si aggiunge agli altri *gap* già esistenti fra i paesi del Nord e quelli del Sud del



mondo, comportando pertanto ulteriori conseguenze negative per questi ultimi. Il *digital divide*, inoltre, produce disuguaglianze non solo sul piano economico, ma anche su quello sociale e culturale: non avere la garanzia di un effettivo accesso a mezzi di comunicazione equivale, di fatto, ad essere privati della possibilità di accedere ad una serie di informazio-

** Stagiste nella Direzione Relazioni Internazionali della Regione del Veneto.

ni preziose. È sufficiente considerare, ad esempio, il reperimento di informazioni nel campo della salute, dell'istruzione, della partecipazione politica.

Garantire ai Paesi in via di sviluppo l'accesso alla tecnologia può essere un importante fattore per promuovere il loro sviluppo economico e sociale. Si pensi, ad esempio, all'agricoltura, settore dove si rivela senza dubbio importante disporre di conoscenze specifiche: le nuove tecnologie in campo agricolo possono infatti rappresentare un mezzo importantissimo nello scambio di informazioni tra scienziati, agronomi, coltivatori, al fine di migliorare la produttività grazie alle conoscenze sulle tecniche di coltivazione o su altri elementi che consentano uno sviluppo del settore, con un conseguente effetto positivo anche sulle condizioni di vita della popolazione.

Si pensi ancora all'uso delle nuove tecnologie nel campo della salute: programmi di telemedicina, così come efficaci campagne di prevenzione delle malattie maggiormente diffuse e di educazione alimentare, rappresentano validissimi strumenti di miglioramento della qualità della vita delle popolazioni beneficiarie.

A livello internazionale, le Nazioni Unite, anche attraverso le loro Agenzie, hanno da tempo posto attenzione all'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si ricorda, ad esempio, l'istituzione, alla luce della risoluzione dell'Assemblea Generale n. 56/183 del 21 dicembre 2001 e a partire da dicembre 2003, del *World Summit on the Information Society*¹.

Nel novembre 2011 è stata anche istituita la *UN Information and Communication Technologies Task Force*² (UN ICT), con lo scopo di offrire consigli e pareri sulle



politiche da attuare a livello nazionale ed internazionale per colmare il *digital divide*. Una delle principali iniziative della ICT Task Force è stata la creazione della *Global eSchools and Communities Initiative*³, una organizzazione no profit che, sin dalla sua creazione, ha operato nei paesi del Sud del mondo con lo scopo di migliorare l'educazione attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il mandato della UN ICT è terminato nel 2005 e nel 2006 si è dato avvio alla *Global Alliance for Information and Communication Technologies and Development (GAID)*⁴, con lo scopo di favorire il dialogo sui metodi innovativi di valorizzazione delle tec-

¹ <http://www.itu.int/wsis/index.html>

² <http://www.unictf.org/>

³ <http://www.gesci.org/>

⁴ <http://www.un-gaid.org>

nologie dell'informazione e della comunicazione al fine di favorire lo sviluppo umano e il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio⁵.

È stato inoltre istituito dall'UNESCO un Osservatorio sulle nuove tecnologie⁶, con la funzione di monitorare lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare attenzione ai paesi in via di sviluppo.

La FAO ha stabilito al suo interno un dipartimento di *Communication for Development*⁷, che provvede nelle iniziative di sviluppo alla diffusione dell'accesso alle nuove tecnologie della comunicazione, allo scambio di informazioni relative all'alimentazione, all'agricoltura, ad un uso sostenibile delle risorse naturali. Il *ComDev Department* della Fao promuove l'utilizzo di mezzi di comunicazione per stimolare il coinvolgimento della popolazione locale nelle iniziative di sviluppo, combinando mezzi di comunicazione tradizionali in uso soprattutto nelle zone rurali, come ad esempio le radio comunitarie, con le moderne tecnologie, per stimolare uno sviluppo partecipato.

Infine, anche l'OMS ha prestato specifica attenzione al tema dell'accesso alle nuove tecnologie, prevedendo attività di supporto per la creazione di siti web per cliniche ed ospedali in paesi in via di sviluppo, al fine di garantire informazioni di alta qualità e di migliorare la comunicazione riguardo alla salute per l'intera comunità⁸.

RADIO COMUNITARIE E STRUMENTI INFORMATICI: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE DEL VENETO

Strumenti preziosi volti a colmare il *digital divide* tra paesi del Nord e del Sud del mondo sono rappresentati non solo da televisioni e giornali, ma anche da internet e telefonia – spesso mobile prima ancora che fissa – che rappresentano un efficace mezzo nello scambio di informazioni, oltre a rappresentare un mezzo di comunicazione utilizzato frequentemente per mantenere i contatti con le persone emigrate. Meno immediato, ma sicuramente efficace, risulta invece l'utilizzo della radio spesso in grado di garantire buona copertura anche nelle zone rurali.

Le radio, mezzi di comunicazione semplici, essenziali, poco costosi per l'utenza, sono infatti spesso protagoniste dello sviluppo dei paesi del Terzo mondo e ausili fondamentali nelle situazioni di emergenza umanitaria. Si parla di radio comunitarie che diffondono notizie dove i giornali non arrivano o costano troppo e i livelli d'istruzione sono tali che non tutti sanno leggere; di radio che fanno informazione dove la democrazia stenta ad affermarsi; di radio che aiutano paesi e villaggi a sentirsi meno soli.

⁵ http://www.onuitalia.it/events/mdg_ob_08.php

⁶ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/>

⁷ <http://www.fao.org/oek/oek-what-we-do/communication-for-development/en/>

⁸ <http://www.who.int/hinari/en/>

Aiutare a crescere queste realtà, allargando il loro campo d'azione, è un obiettivo che molti si sono posti anche con successo in diversi paesi africani, latinoamericani e del medio oriente, come dimostra la frequente presenza di progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo in questo ambito presentati per il finanziamento alla Regione del Veneto, già a partire dai primi anni del 2000.

Un primo esempio è quello del progetto "Radio-Internet. Nuove tecnologie per la solidarietà tra donne", presentato da CRINALI – Associazione di Ricerca, Cooperazione e Formazione Internazionale tra Donne, risalente al 2001. Il progetto era volto a sostenere il rafforzamento istituzionale e le attività iniziate da CEMINA, partner locale del progetto, che raggiungeva tramite le proprie trasmissioni radio e le iniziative di formazione, donne delle remote aree rurali del Brasile.

Durante gli anni '90, in Brasile, un vivace movimento giovanile si era riunito attorno alla democratizzazione dell'informazione, rivendicando il diritto di avere accesso ai canali radio e televisivi. Dopo un lungo processo di mobilitazione della società civile e dei parlamentari, nel 1997 la legislazione che regola il sistema delle radio comunitarie è stata approvata e le telecomunicazioni possedute dallo stato in regime di monopolio sono state privatizzate. Questo ha stimolato la realizzazione di nuove stazioni radio in tutto il paese. In tale contesto, il progetto si è proposto di creare una rete di associazioni brasiliane in grado di utilizzare in modo integrato la radio e le risorse telematiche per formare ed educare le donne, nonché attivare uno streaming radio internet (Radio Online Fala Mulher) con programmazione 24 ore su 24, diffondendo poi questa positiva esperienza anche in El Salvador.

Sempre nel contesto dell'America Latina, e nello specifico in quello argentino, si è sviluppato il progetto "Radio Comunitaria per i Diritti del Popolo Mapuche" presentato nel 2005 da Ya Basta Onlus, il cui fine era quello di installare una radio a carattere comunitario promuovendo lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Comunità indigene e delle popolazioni di El Maitèn e delle zone limitrofe che vivono in precaria situazione economica e in un profondo isolamento socio-culturale.

Questa situazione influisce direttamente sulla qualità della vita delle popolazioni, ad esempio, per ciò che riguarda la loro possibilità di conoscere e accedere a servizi come la sanità pubblica. Oltre alle difficoltà affrontate dalla comunità di queste zone per accedere alle istituzioni locali, è inoltre rilevante la scarsità di informazioni per quanto riguarda ciò che succede nell'ambito rurale e le possibilità che hanno di trasmettere e comunicare la loro realtà. Ciò rende, inoltre, difficile la trasmissione dei saperi relativi alla cultura contadina, di alto valore culturale, ad altre aree del territorio.

Considerata la situazione geografica e le caratteristiche culturali di queste comunità, la radio costituisce l'unico mezzo di comunicazione al quale può accedere la maggior parte delle popolazioni.

Questi progetti che facilitano la comunicazione nelle zone rurali hanno, quindi, una importante funzione di recuperare non solo il bagaglio di conoscenza che la

comunità conserva, ma di darle il valore e la dimensione che possiede. Attraverso la radio è possibile diffondere e promuovere forme di lavoro che le popolazioni hanno sviluppato per ottenere un maggior rendimento del suolo; gli alimenti che si possono preparare con le coltivazioni autoctone, migliorando così l'economia familiare e la qualità alimentare; esporre e far conoscere i bisogni e anche le risorse e i prodotti che si possono commercializzare; riscattare la storia e i valori culturali del luogo in modo da stimolare e rafforzare anche l'organizzazione delle comunità vicine.

Per quanto concerne il continente africano, l'utilizzo della radio quale importante strumento di comunicazione è rintracciabile nel progetto "Comunicare per la vita" dell'Associazione Crescere Insieme onlus, finanziato dalla Regione del Veneto negli anni 2009 e 2010.

Tale progetto s'inserisce nella realtà del Ciad, Paese che ha sviluppato negli anni un'importante rete di radio comunitarie ed associative. Grazie ad un'apertura del governo agli inizi degli anni 2000 verso un pluralismo mediatico, i mezzi di comunicazione e, in particolare le radio comunitarie e associative, sono diventati un importante strumento per la diffusione dell'educazione e informazione e per la sensibilizzazione della popolazione.

Il progetto, che nello specifico interviene nella città di N'Djamena, nel corso del primo anno ha fornito le necessarie apparecchiature a uno studio di produzione audio e, contestualmente, al personale un'adeguata formazione affinché potesse produrre i programmi di formazione, sensibilizzazione e informazione rivolti alla popolazione. I programmi radiofonici realizzati hanno riguardato:

- la prevenzione e sensibilizzazione per una "maternità sicura";
- la formazione delle mamme sui criteri di alimentazione sana dei bambini;
- la sensibilizzazione sulle campagne di vaccinazioni e sull'importanza della scuola e l'accesso all'istruzione;
- la prevenzione dell'HIV/AIDS e della malaria;
- l'alfabetizzazione per gli adulti.

I programmi radiofonici realizzati sono stati in seguito distribuiti alle radio locali per la messa in onda. La trasmissione dei programmi ha permesso di diffondere informazioni importanti per la popolazione, soprattutto delle zone rurali, superando anche l'ostacolo dell'analfabetismo, diffuso in particolare tra le donne, principali destinatarie dei programmi.

Sono stati inoltre realizzati programmi di dialogo interculturale, interetnico e interreligioso, considerando che il Ciad è un paese in cui sono presenti più di 200 gruppi etnici e che da sempre vive una situazione di instabilità politica e sociale.

L'utilizzo della radio come strumento di formazione e sensibilizzazione comunitaria, anche attraverso programmi radiofonici interattivi, ha reso inoltre più facile l'individuazione di tre comunità locali dove intervenire direttamente, tramite educatori, per promuovere e accompagnare la costituzione di gruppi/comitati di ragazze, primo passo per la creazione di associazioni di donne attive, sia da un punto di vista economico sia sociale, nei rispettivi villaggi.

Nel secondo anno il progetto ha operato sia in Burkina Faso sia in Ciad, realizzando uno scambio interculturale e interetnico e valorizzando le reciproche competenze e conoscenze specifiche. In Burkina Faso ci sono ottime competenze artistiche su teatro, cinema e capacità comunicative; in Ciad ci sono grandi potenzialità di sviluppo del mezzo radiofonico: pertanto, le risorse umane burkinabé hanno supportato le capacità tecniche e radiofoniche in Ciad.

Il progetto si è orientato a sviluppare la comunicazione su temi socio-sanitari attraverso il teatro radiofonico di sensibilizzazione. La prima tappa di lavoro che si è svolta presso lo Spazio Culturale Gambibi a Ouagadougou (adiacente a Radio Gambidi che trasmette nella regione centrale del Paese) è stata la formazione di dieci giovani operatori culturali burkinabé alle tecniche di ideazione, scrittura, regia radiofonica e montaggio. È importante segnalare la presenza, tra gli operatori scelti, di tre donne.



Spazio Culturale Gambibi



La prima fase dell'Atelier



Formazione con l'esperto in tecniche di registrazione

Le tecniche oggetto di insegnamento sono state finalizzate alla produzione di corti di teatro radiofonico di sensibilizzazione. I cinque corti prodotti sono stati poi diffusi dalle sei radio partner del progetto e utilizzati come materiale didattico di riferimento per l'attività formativa in Ciad. I corti sono stati interpretati dagli stessi allievi dell'atelier di formazione e hanno riguardato i seguenti argomenti: vaccino contro la poliomelite, scolarizzazione e comunicazione genitori-figli, integrazione delle persone con disabilità, alcolismo e sicurezza stradale.



Sessione di registrazione alla Radio Gambidi

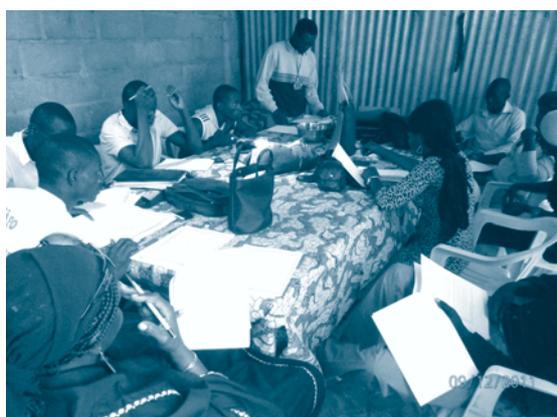
In seguito, l'attività di formazione – strutturata sempre in una prima parte teorica e in una seconda di creazione e produzione di pièces radiofoniche – si è spostata in Ciad con l'impiego, in qualità di insegnanti, di cinque allievi formati in Burkina Faso. Anche i corti prodotti in Ciad e diffusi da cinque radio nazionali si sono focalizzati su argomenti di interesse comunitario quali: alcolismo, corruzione, prostituzione, violenza in ambiente scolastico, scolarizzazione, ragazze madri, carovita, medicine di strada e sicurezza stradale.



La parte teorica



La scrittura del testo



La revisione del testo con i formatori



Registrazione e Montaggio dei Corti



Il progetto quindi ha prodotto risultati positivi con la creazione di corti radiofonici di buona qualità e con la nascita, sollecitata dagli stessi partecipanti alle attività formative, di due strutture associative, una per ognuno dei due Paesi coinvolti, per la produzione e promozione del teatro radiofonico di sensibilizzazione.

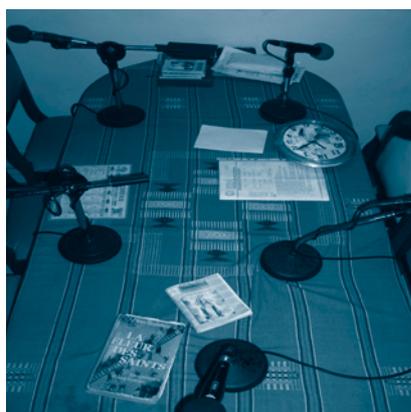
Nell'ambito dell'accesso alle nuove tecnologie e sempre in Ciad va ricordato anche il progetto "Il web come promotore di qualità di vita – Ciad" dell'associazione "Missionari Comboniani Mondo Aperto onlus" che ha ricevuto il contributo regionale per l'anno 2010.

Questa iniziativa prosegue il percorso avviato con il precedente progetto "Comunicare per la vita" dell'associazione Crescere Insieme onlus, di cui l'associazione "Missionari Comboniani Mondo Aperto onlus" è stato partner operativo ed ha come obiettivo generale migliorare le condizioni di vita della popolazione locale avvicinandola alle nuove tecnologie quali fonti di informazione e formazione costante.

In particolare, è stata prevista l'organizzazione di corsi di formazione informatica, di base e avanzata, per giovani e adulti, e di formazione all'uso di internet. Nell'ambito della sensibilizzazione comunitaria è stata realizzata sia la formazione informatica dei bambini sia delle famiglie e della comunità al fine anche di far comprendere l'importanza di tale strumento di conoscenza e di informazione. Tale attività di formazione rappresenta la base di partenza per l'avvio di piccole attività imprenditoriali nel campo informatico come ad esempio i cybercafes o l'e-commerce: infatti, sono stati realizzati anche corsi di formazione specifica attinenti alla gestione, amministrazione e vita dell'impresa e i tre migliori studenti hanno ricevuto la dotazione informatica necessaria per l'avvio dell'attività economica.

L'attività d'informazione, anche sanitaria, via radio ha trovato sempre più ampia diffusione nei progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo della Regione del Veneto, come è testimoniato dal progetto dell'Associazione Bertoni per la Cooperazione e lo sviluppo del Terzo Mondo "STOP SIDA – programma per la lotta all'AIDS e la tutela dell'infanzia nella regione Agni – Sanwi" beneficiario di contributo regionale per tre annualità (l'ultima si è conclusa a dicembre 2011) e che si è svolto in Costa d'Avorio, nella prefettura di Aboisso, sottoprefettura di Ayamé.

Nel corso delle tre annualità il progetto, tra le altre attività, ha previsto l'utilizzo di una radio locale (Radio Paix Sanwi) per trasmissioni radiofoniche sulla prevenzione dell'AIDS al fine di informare sulla malattia e sul contagio e favorire la prevenzione e sottoposizione volontaria al test gratuito, sia trasmissioni per la promozione e rafforzamento delle donne. Queste ultime trasmissioni, in particolare, sono state focalizzate sia sull'invito rivolto alle donne in gravidanza a sottoporsi a cure e controlli adeguati sia sul tentativo di migliorare la loro consapevolezza in tema di diritti di cittadinanza e di partecipazione alla vita socio-economica. Le trasmissioni rivolte alle donne si sono rivelate particolarmente importanti nel corso dell'anno 2011 in un contesto di disordini civili seguiti alle elezioni di ottobre 2010 al fine di prevenire episodi di violenza.



Radio Paix Sanwi

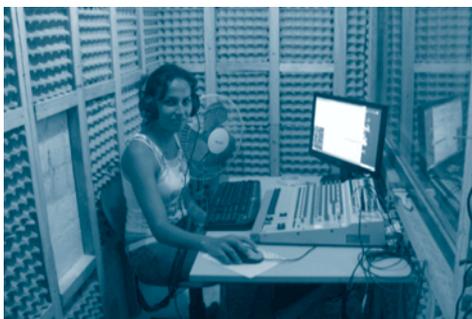
Oltre alle trasmissioni il progetto ha previsto e realizzato anche numerosi incontri di aggiornamento e informazione per gli operatori della radio.

La radio oltre ad essere strumento di informazione può rappresentare inoltre, anche forma di sviluppo della micro-imprenditorialità, come è avvenuto nel caso del progetto “Palabras y libertad” svolto da Tele Radio City s.c.s. – onlus in Ecuador, finanziato con il contributo della Regione del Veneto nel 2008. Tale progetto è nato dalla volontà delle donne presenti nella Comunidad Salango di farsi carico della realizzazione e promozione di un Centro di Comunicazione Comunitaria nel proprio villaggio.



Lavori di costruzione di Radio Salango

Alla realizzazione materiale della radio comunitaria si è affiancata la formazione del personale con corsi di informatica di base, di montaggio e produzione radiofonica, di formazione per giornalismo comunitario, di formazione per la gestione di una radio e di installazione e gestione di reti wireless. La radio ha avuto l'importante compito di implementare la comunicazione inter-comunitaria e informare la popolazione locale sui progetti di gestione delle risorse locali; di aumentare la partecipazione alle attività comunitarie; di promuovere una cultura orientata alla sostenibilità ambientale e di valorizzare le micro-attività economiche locali.



Radio Salango

Il progetto ha incluso inoltre l'attivazione – sempre all'interno del Centro di Comunicazione Comunitario – di una sala adibita a internet-point volta a permettere l'accesso al mondo delle comunicazioni in rete e i proventi derivanti dall'utilizzo di questo servizio sono stati gestiti da un Comitato locale di donne che li ha poi investiti in altre micro-attività imprenditoriali.

Infine, è stato installato (tramite una co-partecipazione di personale locale nello studio e realizzazione dell'infrastruttura) un sistema sperimentale wi-fi che ha garantito la copertura parziale internet della comunità, rivelandosi come occasione di dimostrare le potenzialità a basso costo delle nuove tecnologie e come garanzia dell'accesso in rete ad un pubblico più vasto.

Con riferimento all'aspetto dell'accesso alla rete va menzionato quanto realizzato in Argentina con il progetto Cocap, che costituisce un importante esempio di iniziativa di cooperazione istituzionale ed economica realizzato dalla Regione del Veneto nell'area Latino Americana. Co.Ca.P "Cohesion social a traves del fortalecimiento de las Cadenas Productivas: desarrollo de metodos permanentes de accion colectiva en los sistemas regionales de Paisés del Mercosur" è cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito del programma URB-AL III e la Regione del Veneto è capofila di progetto.

L'obiettivo è rafforzare, nei territori dell'America Latina interessati (Stato di Rio Grande do Sul, in Brasile, Provincia di San Juan, in Argentina, Dipartimento di Misiones, in Paraguay), la coesione sociale attraverso il miglioramento delle catene produttive delle piccole e medie imprese, mediante il rafforzamento del vincolo fra le istituzioni ed il territorio. Lo sviluppo del capitale sociale viene assicurato attraverso le politiche di sviluppo locale delle PMI, avendo come esempio il modello di successo rappresentato dal Veneto.

Nell'ambito del progetto COCAP la Provincia argentina di San Juan ha attivato dei "Centri di Accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione". I Centri di Accesso TIC sono degli spazi attrezzati, dislocati in ognuno dei municipi della Provincia, dove i piccoli imprenditori e produttori possono utilizzare strumenti informatici messi a loro disposizione, accedere ad Internet e ricevere formazione sull'uso delle nuove tecnologie. Lo scopo principale di questi Centri è quello di permettere l'applicazione delle nuove tecnologie nelle varie catene produttive.

I Centri di Accesso, oltre ad essere spazi cruciali per ridurre il digital divide presente nella Provincia di San Juan, rendono possibile l'accesso alle nuove tecnologie per settori della popolazione che, a causa della dispersione urbana o per limitazioni di ordine socio-economico o culturale, normalmente ne sono esclusi. I TICs si sono via via consolidati come spazi di formazione, partecipazione e collaborazione, in cui i beneficiari diretti e le loro famiglie condividono i problemi comuni, scambiano esperienze e cercano di identificare e sviluppare soluzioni comuni.

Un'applicazione particolare relativa all'impiego e diffusione delle nuove tecnologie è riscontrabile nel progetto "Asmara Public (and Digital) Library" dell'associazione Ingegneria Senza Frontiere – ISF Padova finanziato nel 2009 dalla Regione del Veneto.

L'Asmara Public Library è l'unica biblioteca pubblica di Asmara che, in seguito a varie vicende politiche, era rimasta insufficiente nella struttura, nel catalogo librario e nelle risorse umane. L'obiettivo del progetto, pertanto, è stato quello del miglioramento dell'accesso ai servizi, della partecipazione attiva e del livello di istruzione e formazione della popolazione eritrea, con particolare attenzione per donne e bambini, orientandosi al superamento del *knowledge divide* e del *digital divide*. L'intervento è stato diretto a potenziare il parco libri e a implementare una moderna e innovativa *Digital Library*.

Per quanto riguarda in particolare il secondo aspetto, il progetto ha provveduto all'allestimento della "rete", di un'aula informatica e di un'aula multimediale per la biblioteca. Nello specifico, il sistema informatico allestito presenta una doppia rete, una interna con l'archivio di migliaia di libri elettronici forniti durante il progetto e l'accesso al database bibliografico, e una verso il mondo esterno grazie alla fornitura da parte della biblioteca di accesso ad internet con l'utilizzo di una connessione a banda larga e di software liberi (quest'ultimi hanno permesso anche un abbattimento di costi). L'accesso a internet ha permesso, inoltre, alla biblioteca di diventare un moderno e innovativo centro di formazione a distanza che permette, soprattutto

alle donne, di poter accedere a corsi, master e università on-line, riducendo il problema dell'emigrazione all'estero per motivi di studio. Presso la biblioteca – grazie anche al personale e tra questo un gruppo di quattro studentesse di Library Science selezionate dal Ministero dell'Educazione che hanno ricevuto una formazione sulla gestione di una biblioteca – sono stati realizzati incontri aperti al pubblico e rivolti a donne, di carattere introduttivo e di avviamento all'utilizzo del computer. Tra le attività realizzate va ricordata la creazione di una piccola aula informatica per i bambini dai 2 ai 10 anni dove sono stati installati 5 pc con software didattico Gcompris⁹ per la realizzazione di attività ludico-pedagogiche di scoperta del computer con esercitazioni logiche, di percorsi di matematica, di scienze e geografia ed esercitazioni di lettura.

CONCLUSIONI

L'esperienza finora acquisita dalla Regione del Veneto si inserisce pertanto – come evidenziato nei progetti illustrati – all'interno delle politiche di potenziamento all'accesso alle tecnologie di comunicazione per le popolazioni in condizioni svantaggiate, nella logica di superare il *digital divide* che costituisce indubbiamente una barriera all'acquisizione di una cittadinanza globale piena.

Tali iniziative si inseriscono nel quadro delle politiche di cooperazione regionali che associano le strategie di sviluppo e rafforzamento alla dimensione culturale della crescita, tenendo sempre in considerazione l'importanza delle conoscenze locali, e sollecitando e favorendo la partecipazione attiva degli attori locali in una logica di condivisione sia delle decisioni sia delle conoscenze e informazioni.

⁹ Gcompris è una raccolta di software di *edutainment* (forma di intrattenimento finalizzata sia a educare sia a divertire) per bambini e ragazzi dai 2 ai 10 anni.

Migranti, nuovi protagonisti di sviluppo locale nei loro Paesi di origine

Davide Libralesso*

**Coordinatore operativo del progetto Su.Pa., Successful Paths, Direzione Relazioni Internazionali della Regione del Veneto*

IL PROGETTO SU.PA. PROMOSSO DALLA REGIONE DEL VENETO IN SENEGAL

Possono i migranti rappresentare un fattore per lo sviluppo locale dei loro Paesi di origine? È questo uno dei temi con cui molti Stati ed organizzazioni europee si stanno misurando, nel panorama più ampio della definizione di nuove politiche migratorie. Il possibile legame tra le attività di cooperazione allo sviluppo ed i flussi migratori si configura in Europa in un tempo relativamente recente ed il concetto che i migranti possano essere un soggetto attivo nei programmi di sviluppo dei rispettivi Paesi di origine lo è allo stesso tempo.

Il dibattito su Migrazioni e Sviluppo fu affrontato ai livelli più alti della cooperazione multilaterale nel contesto dello “high level dialogue on Migration and Development”, avviato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006, durante il quale furono introdotte le opportunità fornite dal rafforzamento del ruolo dei migranti nelle politiche di sviluppo dei rispettivi Paesi di origine.

La Commissione Europea, già nel 2005, presentò la comunicazione “Migrazioni e Sviluppo: alcune concrete indicazioni”, nella quale identificava potenziali aree di intervento in cui operare, quali le rimesse, il rafforzamento del ruolo della diaspora negli Stati membri, il supporto alla migrazione circolare ed il sostegno al ritorno verso i Paesi di origine, mitigando gli effetti negativi del brain drain.

La cooperazione decentrata, spesso soggetto promotore d’iniziative pilota e d’avanguardia, ha avviato percorsi diversificati, con l’intento di sostenere il co-sviluppo, anche con la definizione di strumenti innovativi. La Regione del Veneto ha dato vita ad una serie di iniziative volte alla valorizzazione del capitale umano ed economico dei migranti residenti nella regione, con l’intento di rafforzare il loro ruolo nelle politiche di sviluppo dei rispettivi Paesi.

La comunità migrante residente in Veneto è costituita da circa mezzo milione di persone che rappresentano, ad oggi, circa il 9% della popolazione locale. La realtà economica delle piccole e medie imprese venete è allo stesso tempo fortemente ca-

* www.supaproject.wordpress.com

ratterizzata dalla crescente presenza di migranti imprenditori; le imprese con titolari o soci stranieri rappresentano infatti quasi il 10% del tessuto economico regionale. Oltre ad una dimostrata integrazione sociale e culturale vi è quindi evidenza di una forte integrazione economica dei migranti che, oltre a contribuire allo sviluppo economico regionale, stanno sempre più acquisendo capacità di fare impresa e di gestire attività imprenditoriali. È quindi principalmente in questa direzione che la Regione Veneto intende promuovere le proprie politiche di co-sviluppo, nella valorizzazione della comunità migrante.

Tra le numerose e ben organizzate comunità di migranti presenti in Veneto, quella senegalese conta circa 12.000 persone, ed è senza dubbio la più numerosa per quanto riguarda l’Africa Occidentale. Si tratta inoltre di una comunità fortemente desiderosa di collaborare nella promozione di azioni di cooperazione con il proprio Paese.

La Direzione Relazioni Internazionali della Regione Veneto, sostenuta dalla Commissione Europea nell’ambito del Programma Tematico di Cooperazione con i Paesi terzi nei settori della Migrazione e dell’Asilo, ha deciso quindi d’intraprendere un percorso sperimentale di attuazione di strumenti concreti a favore del co-sviluppo, partendo dal Senegal.



Su.Pa., Succesfull Paths è un progetto avviato da una partnership pubblico-privata che intende promuovere il co-sviluppo. Su.Pa intende valorizzare il capitale umano – le competenze professionali acquisite durante gli anni di permanenza in Italia – ed economico dei migranti in favore del loro Paese di origine.

La partnership è costituita da attori pubblici, quali la Regione Veneto, la Regione Marche (in cui è presente una significativa ed attiva comunità senegalese), l'agenzia Veneto Lavoro, la Regione Senegalese di Kaolack ed organismi privati con forti competenze tecniche da mettere a disposizione dei migranti, quali la Confesen (Confederazione senegalese per la promozione di PMI dei migranti) e Banca Popolare Etica.



Agenzia di sviluppo locale

Su.Pa. intende sostenere i migranti imprenditori che intendono investire nel loro Paese, attraverso l'accompagnamento tecnico e finanziario alla creazione d'impresa, fornito sia in Italia sia in Senegal, attraverso una rete di sportelli dedicati.

L'approccio realmente innovativo di Su.Pa. è rappresentato dall'accompagnamento finanziario di cui i progetti d'impresa possono beneficiare e che consente di iniziare a superare uno degli ostacoli più insidiosi per lo start-up d'impresa, anche nei Paesi in via di sviluppo, rappresentato dalla difficoltà di accesso al credito. Questa situazione, che affligge imprenditori italiani e migranti intenzionati ad investire in Italia ed in Senegal, si aggrava nel caso degli imprenditori migranti, a causa delle ridotte garanzie che questi ultimi sono in grado di fornire al sistema bancario.

Per rispondere a questa esigenza diffusa la Regione Veneto ha deciso, a seguito di una dettagliata indagine condotta in entrambi i territori, in collaborazione con Banca Etica ed il Consorzio Etimos, di predisporre un fondo di garanzia a favore dei migranti residenti in Veneto che decidano di dar vita ad un'impresa nel proprio Paese di origine, partendo proprio dal Senegal.



Comitato Pilotaggio - Ancona

Il fondo di garanzia Su.Pa. è operativo da Dicembre 2011 e si configura come un'avanguardia a livello europeo in ambito di strumenti a favore del co-sviluppo; il sistema di garanzia facilita l'accesso al credito in Senegal attraverso accordi definiti con banche ed istituzioni di micro-finanza locali, sostenendo le proposte d'impresa di maggiore qualità.

Essendo il Fondo interamente finanziato attraverso risorse pubbliche della Regione Veneto, si è resa necessaria la sua collocazione presso una banca italiana, identificata nel partner tecnico Banca Popolare Etica, che funge sia da tesoriere, sia da gestore del fondo. Per poter selezionare i progetti beneficiari delle garanzie del fondo è stato costituito un comitato direttivo che, analizzato il processo di valutazione condotto da un panel di esperti in creazione d'impresa nei paesi in via di sviluppo, decide quante garanzie del fondo possono essere messe a disposizione di ogni singolo progetto. A questo punto la banca gestore è tenuta a rilasciare la garanzia, di cui il proponente può beneficiare presso una delle istituzioni finanziarie locali convenzionate.

Considerata la natura sperimentale dell'iniziativa ed ancor più l'origine delle risorse impiegate, si rende necessaria una forte selezione delle proposte d'impresa, che si sono rivelate nella maggior parte dei casi piuttosto deboli e richiedenti un percorso di accompagnamento personalizzato. Ci si trova quindi in una situazione caratterizzata da un elevato numero di proposte presentate presso gli sportelli dedicati, nei confronti dei quali è necessario procedere con un'accurata selezione, al fine di garantire l'efficacia e la sostenibilità dello strumento di garanzia.

Ad oggi la situazione dei progetti d'impresa è evidenziata dai seguenti dati: più di 40 proposte progettuali selezionate ed accompagnate, di cui 10 sono state valuta-

te per la potenziale ammissione alla garanzia; per 6 di queste si è valutata la possibilità di finanziamento in accordo con le banche locali, con un tasso di successo del 15% all'interno del percorso di selezione Su.Pa., prima della decisione di finanziamento da parte della banca.

Questi i dati finanziari di questi primi sei progetti:

- budget medio per progetto: € 69.000; budget complessivo delle proposte progettuali € 414.500; ammontare complessivo delle garanzie richieste: € 205.000; ammontare complessivo delle garanzie collaterali fornite dai beneficiari: € 209.500.

A fronte di questa situazione il comitato direttivo del Fondo ha disposto l'erogazione di garanzie per i primi tre progetti pilota che, grazie a questo intervento, sono ora in fase di finanziamento da parte di U-IMCEC, istituzione di microfinanza senegalese, e stanno avviando le loro attività in Senegal.

Considerati gli obiettivi e le finalità comuni, quali lo sviluppo del settore privato in Senegal ed il coinvolgimento della diaspora, è nata inoltre una collaborazione tra Su.Pa. ed il programma PLASEPRI – piattaforma di sostegno al settore privato in Senegal – promosso e finanziato dal Ministero degli Esteri italiano.

La Regione Veneto, insieme ad altri partner del progetto Su.Pa., attraverso l'iniziativa PLENI (Plasepri in Italia), è divenuto il punto di contatto per il programma PLASEPRI nel Triveneto, nelle Marche ed in Abruzzo, con la finalità di fornire consulenza ed assistenza tecnica ai promotori d'impresa che intendano beneficiare degli strumenti finanziari messi a disposizione da PLASEPRI. In questo modo, grazie all'infrastruttura di garanzia fornita da Su.Pa., al credito agevolato fornito da Plasepri e alla rete di sportelli dedicati all'accompagnamento, il supporto alla creazione d'impresa per i migranti imprenditori è completo.

Il Senegal può rappresentare, inoltre, un'opportunità d'investimento anche per imprese italiane interessate ad investire in uno dei Paesi dell'Africa Occidentale con le maggiori prospettive di sviluppo, anche grazie alla stabilità dell'economia locale e alle prospettive di crescita date dal nuovo assetto istituzionale. Si è pensato, quindi, di favorire le possibili joint-venture tra PMI italiane e imprese senegalesi o tra imprese italiane e migranti senegalesi di ritorno, che possono trovare interesse in quei settori più promettenti dell'economia locale, quali le energie rinnovabili, il turismo sostenibile o l'agro-industria. All'interno del progetto Migrants' STEP, finanziato dalla Commissione Europea all'interno dell'Iniziativa Congiunta Unione Europea – Nazioni Unite sulla migrazione e lo sviluppo e gestito dall'UNDP, la Regione del Veneto, in partenariato con Unioncamere del Veneto e Confesen ha promosso a questo scopo il FOSAP, il Forum Senegalese per gli investimenti ed il partenariato. Il Forum, che si è tenuto nel mese di Marzo 2011 a Venezia, ha rivelato un vivo interesse imprenditoriale nei confronti del Paese, dimostrato dalle numerose presenze e dai più di 40 incontri b2b che si sono tenuti tra interlocutori dei due Paesi. Per far sì che questa azione, che rappresenta il modello veneto di co-sviluppo, possa

essere sostenuta nel medio periodo, si ipotizza la possibilità di un maggiore intervento di portatori di interessi privati, affinché questa esperienza possa essere replicata in altri Paesi, i cui migranti dimostrino di poter essere soggetti attivi nei programmi di sviluppo locale.



Il Commercio equo e solidale nel sistema Veneto*

Veneto Equo*

UN'ALTERNATIVA CONCRETA E SOSTENIBILE

Il Commercio Equo e Solidale è un'alternativa concreta e sostenibile alle iniquità dell'economia internazionale. È una partnership commerciale basata sul rispetto reciproco e su una maggior equità nel commercio internazionale¹.

[...]“Quarant'anni fa, quando un gruppo di giovani sessantottini inaugurò a Breukelen, una piccola città olandese, il primo World Shop (Bottega del Mondo), non avrebbe potuto immaginare quale sviluppo avrebbe avuto il movimento del Fair Trade (Commercio Equo e Solidale). In pochi anni, la pratica del Commercio Equo e Solidale si diffuse in tutta l'Europa settentrionale, coinvolgendo migliaia di volontari e centinaia di associazioni. In quarant'anni, attraverso migliaia di progetti, grandi e piccoli, centinaia di migliaia di produttori agricoli e artigianali di Africa, Asia e America Latina, sono entrati in contatto, in relazione di amicizia, con le organizzazioni europee del Fair Trade. [...]. Ne sono nate idee, progetti, prime forme di collaborazione che col tempo sono state perfezionate e che tuttora sono soggette a continui miglioramenti perché il movimento per un Commercio Equo non nasce da un'ideologia che si vuole imporre alla realtà, ma dalla sperimentazione e incarnazione di un bisogno di giustizia che come tale è continuamente soggetto ad aggiustamenti e riflessioni critiche. [...]. A differenza di altri movimenti e organizzazioni che si sono specializzati nell'attività di informazione e documentazione, il Fair Trade ha unito, fin dall'inizio, la pratica con la denuncia, si è sporcato le mani immergendole nelle acque tempestose del commercio internazionale”.

Le parole di Tonino Perna pubblicate nel 1998 in uno dei (pochi) testi – soprattutto fino a qualche tempo fa – sul Commercio Equo e Solidale sono ancora oggi, incredibilmente, chiare e puntuali per chi cerca di capire le origini e i primi faticosi passi mossi dalle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale. Ripercorrendo “la strada dei pionieri” e analizzando gli ulteriori sviluppi del Fair

* Questo testo nasce dalla brochure “VENETO EQUO, un viaggio fra le realtà venete del commercio equo e solidale”. La parte relativa a “Un'alternativa concreta e sostenibile” e “I produttori” è stata scritta a cura del Coordinamento Info.com di Altromercato e di Altreconomia (www.venetoequo.org).

¹ Definizione approvata durante la Conferenza IFAT - oggi WFTO, l'Organizzazione Mondiale del Commercio Equo e Solidale, Arusha - Tanzania, 2001.

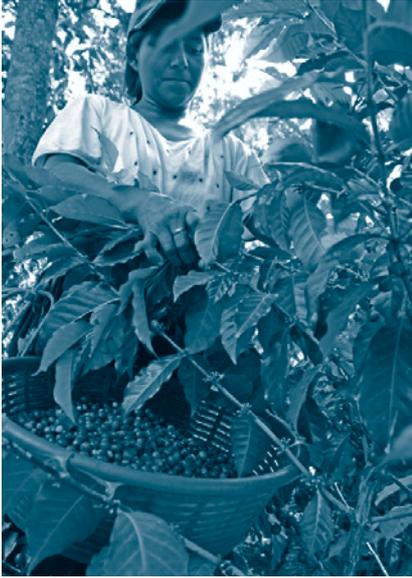
Trade, fino ad arrivare ai giorni nostri, è evidente come da allora tante cose siano cambiate. È altrettanto evidente, tuttavia, come quelle parole rappresentino tuttora un movimento dinamico, a volte conflittuale e contraddittorio, ma convinto che solo sperimentando concretamente e quotidianamente un'alternativa sia possibile contribuire a migliorare l'iniquità dell'economia internazionale che schiaccia la gran parte della popolazione mondiale a vantaggio di un'élite.

Nel 1968, al termine della conferenza di Ginevra dell'UNCTAD, l'ONU coniò lo slogan "Trade not aid" (in italiano "commercio, non aiuti") per sintetizzare il nuovo orientamento strategico delle politiche di sviluppo, volte a favorire un maggior equilibrio nella distribuzione della ricchezza mondiale, tramite il miglioramento delle condizioni di vita nei cosiddetti Paesi in Via di Sviluppo (PVS). A oltre 40 anni di distanza, le statistiche evidenziano che qualcosa non ha funzionato: attualmente, infatti, il 78% della popolazione mondiale ha a disposizione solo il 18% della ricchezza globale, a fronte dell'82% goduto dal 22% degli abitanti della Terra, a larghissima maggioranza residenti nei paesi sviluppati. Inoltre, dal 1960 al 1998, il rapporto di ricchezza tra il 20% della popolazione più ricca e il 20% più povera è passato da 3:1 a 78:1 ovvero la forbice della disegualianza si è enormemente allargata.

Le cause strutturali di questo insuccesso sono numerose e diverse e qui non possiamo che citarne alcune, come il radicamento della monocultura; la tendenza alla diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli per effetto delle modifiche nei consumi; l'instabilità dei prezzi e la rigidità dell'offerta rispetto ad una domanda molto elastica; il progressivo peggioramento della ragione di scambio tra agricoltori ed artigiani dei PVS, da un lato, e le grandi imprese multinazionali dedite all'importazione ed alla distribuzione dei loro prodotti, dall'altro. Tutto ciò comporta diverse e drammatiche conseguenze per milioni di persone.

È questo il contesto nel quale si inserisce il Commercio Equo e Solidale, con l'obiettivo di proporre una nuova visione dell'economia e di cambiare i meccanismi di un modello economico che genera ingiustizia.

Oggi il Commercio Equo e Solidale è un movimento globale che coinvolge oltre un milione di produttori, artigiani e contadini provenienti da oltre 50 paesi di Africa, Asia e America Latina, riuniti in 3000 organizzazioni. In Europa il giro d'affari sfiora i 700 milioni di euro, i paesi coinvolti sono 25 dove sono presenti quasi 3000 World Shop (Botteghe del Mondo) e 80.000 punti vendita della grande distribuzione. In Italia il fatturato supera i 100 milioni di euro e si contano oltre 500 Botteghe del Mondo. I volontari attivi nel Commercio Equo e Solidale sono oltre 5.000, arrivando a 100.000 in tutta Europa: un esercito pacifico che crede che un altro mondo è possibile.



Il Commercio Equo e Solidale si basa sul riconoscimento di un giusto prezzo ai produttori del Sud del mondo, sulla promozione della giustizia sociale e della dignità, su una filiera trasparente e tracciabile. Una forma alternativa di commercio internazionale che favorisce uno sviluppo sostenibile per la vita e l'ambiente, promuove i diritti umani, in particolare delle donne e dei bambini, garantisce condizioni di lavoro e di vita sicure e dignitose, offre opportunità di formazione e informazione per la crescita sociale ed economica, fornisce credito solidale e prefinanziamento ai produttori e rispetta la continuità delle relazioni commerciali. Elimina le intermediazioni speculative e sostiene, con il prefinanziamento, progetti di autosviluppo.

Un'autentica rivoluzione, dunque, da realizzarsi giorno per giorno, in un gesto apparentemente banale quale la spesa quotidiana.



Anche gli economisti e gli studiosi riconoscono al Commercio Equo e Solidale di essere un'alternativa concreta e sostenibile alle iniquità del commercio internazionale, e nelle idee dei "pionieri" iniziò proprio con piccole azioni di solidarietà per dimostrare la possibilità effettiva di una sintesi tra concretezza e idealismo. Lavora-

re nel Commercio Equo e Solidale, o sostenerlo come consumatori consapevoli o come volontari, significa credere che un mondo diverso è possibile nella misura in cui accettiamo le nostre piccole grandi responsabilità quotidiane di cittadini inevitabilmente inseriti nei meccanismi economici della società globale.

DIRITTI UMANI: L'IMPATTO DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE

Il Commercio Equo e Solidale agisce promuovendo il rispetto dei diritti umani, economici e sociali di ciascun individuo, nel Nord e nel Sud del mondo. La creazione delle condizioni che rendono possibile il rispetto di questi diritti richiede interventi di lungo termine da parte degli Stati i quali devono adottare politiche e mettere a disposizione finanziamenti per l'effettiva sensibilizzazione dei cittadini e delle realtà sociali e commerciali, sia pubbliche che private, al rispetto dei diritti.

La Regione del Veneto in questo senso si è impegnata con la L.R. n. 6 del 22 gennaio 2010 a sostenere il Commercio Equo e Solidale e la promozione dei diritti economici, sociali e culturali alla base della sua attività. Attraverso il sostegno ad iniziative divulgative e di sensibilizzazione realizzate dalle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale tra i cittadini e nelle scuole, la legge punta ad accrescere la consapevolezza dei cittadini sulle conseguenze dei propri consumi e sul diritto ad essere informati su ciò che acquistano.

Il rispetto dei diritti dei produttori e dei consumatori è un principio fondamentale del commercio Equo. È un nostro diritto, come consumatori, sapere se dietro un prodotto si nasconde lo sfruttamento di bambini o la repressione dei diritti sindacali, la discriminazione sessuale o la violazione del diritto alla salute. È un nostro diritto poter scegliere con consapevolezza quale forma di commercio vogliamo alimentare con i nostri acquisti. La logica del massimo profitto alla base del commercio convenzionale vuole che il consumatore sia passivo, che non si ponga troppe domande, che scelga il prodotto in base al rapporto qualità-prezzo-moda attraendolo nella sua trappola con pubblicità accattivanti e slogan d'impatto.

Diversamente, il Commercio Equo e Solidale è fondato sulla giustizia sociale, investe nelle persone e instaura relazioni commerciali trasparenti tra queste in uno spirito di solidarietà e cooperazione, dove non esistono supremazie e ciascuno collabora in un clima di reciproco rispetto. Le Botteghe del Mondo, oltre ad aver permesso la diffusione capillare e orizzontale del Commercio Equo e Solidale, lavorano attivamente per informare e sensibilizzare il consumatore, sono luogo fisico di contatto tra il Nord e il Sud del Mondo dove si impara ad essere cittadini del mondo, democratici e solidali, e attraverso l'informazione e l'acquisto si contribuisce al cambiamento concreto. Scelte individuali consapevoli, di ciascuno di noi, che sono il seme di una "cultura nuova", più responsabile, centrata su diritti ai quali nessuno di noi dovrebbe rinunciare in quanto membro della famiglia umana.



I PRODUTTORI

Se il Commercio Equo e Solidale nel corso degli anni ha subito evoluzioni, cambiamenti e miglioramenti, fin da subito ha creduto nell'idea di sostenere un'economia reale fatta di persone, contadini e artigiani del Sud del Mondo, a cui si è voluto ridare diritti e garantire un futuro. Persone che abbiamo conosciuto nel corso degli anni con nomi, storie e problemi, ma anche tanti casi di successo.

Per questo oggi diciamo che il Commercio Equo e Solidale con la garanzia di principi irrinunciabili è una possibilità per combattere le distorsioni del mercato tradizionale. Il Commercio Equo e Solidale vuole essere un commercio "dal volto umano", perché antepone la giustizia alla redditività, i diritti umani agli indici di crescita, la relazione alla produttività.



Il riconoscimento di prefinanziamenti, il pagamento di prezzi e equi, la stipula di contratti di lunga durata, la costruzione di rapporti quanto più continuativi hanno consentito a piccole organizzazioni di emanciparsi e costruire un'economia locale e di esportazione che potesse reggere anche agli urti dei mercati e della finanza. Nei Paesi del Sud del Mondo, milioni di contadini e artigiani, infatti, si scontrano con un problema cruciale: l'accesso al mercato. Il Fair Trade, nato proprio per dare sbocco a realtà marginalizzate dall'economia internazio-

nale, sostiene gruppi di produttori organizzati in forme diverse, ma accomunati dalla tensione al rispetto dei criteri di questa forma di commercio "altra". Oggi sono altre le sfide che ci aspettano: cambiamenti climatici, minor produttività dei terreni e delle culture minacciano ancora una volta i più poveri del mondo.

Stia a noi ancora una volta credere nel Commercio Equo e Solidale e negli esempi di produttori che nonostante tutte le difficoltà lavorano ogni giorno nei loro Paesi per un'economia di giustizia.

Dietro i prodotti esposti negli scaffali delle Botteghe del Mondo, c'è sempre la storia di chi lavora per un mondo diverso, c'è l'impegno di chi – attraverso un pacchetto di caffè o un manufatto artigianale – vuol far conoscere condizioni di vita, cultura e di lavoro di cui spesso – i consumatori poco attenti – dimenticano l'esistenza. È un mondo tuttavia complesso, continuamente in evoluzione poichè, se la crescita del Commercio Equo e Solidale ha permesso di offrire sempre più prodotti ai consumatori responsabili, questa ha comportato anche una crescente varietà di tipologie di produttori e delle diverse relazioni che con questi si instaurano. Organizzazioni piccole e grandi, auto-organizzate in forma cooperativa in America Latina, oppure unite da legami familiari e comunitari in Africa, o ancora meglio strutturate in Asia.



L'azione quotidiana delle nostre Organizzazioni per la promozione del Commercio Equo e Solidale dovrebbe quindi inevitabilmente tendere a comunicare in modo efficace questa ricchezza, impegnandoci a far conoscere i nostri partner nel Sud del Mondo, a partire dalle storie che raccontiamo di seguito, storie di produttori che si sono distinti per aspetti peculiari nella loro attività.

Si tratta di realtà valorizzate in Veneto anche nell'ambito della legge regionale sul Commercio Equo e Solidale; la storia e le peculiarità di PARC sono state presentate nel contesto di un convegno tenutosi presso l'Università di Padova nel 2011, mentre l'esperienza di Camari e Green Net sono state raccontate direttamente da rappresentanti di

queste organizzazioni in incontri pubblici svoltisi nel territorio regionale a febbraio e maggio del 2012.

GREEN NET

Paese: **Thailandia**

Fondazione: **1994**

Coinvolge: **1200 agricoltori**

Web: **www.greennet.or.th**

Green Net è un'organizzazione dedita a promuovere pratiche agricole e commerciali che siano etiche e rispettose dell'ambiente naturale.

I primi rapporti commerciali avvennero nel 1988 tra il Commercio Equo e Solidale svizzero e l'Organizzazione Non Governativa Surin Farmer Support. Alcuni anni dopo venne costituita l'associazione Green Net, che prese in carico l'attività produttiva e commerciale una volta ottenuto il riconoscimento da parte del governo thailandese. Le attività di Green Net sono rivolte alla promozione del concetto di biologico attraverso la vendita di prodotti di alta qualità e al rispetto di criteri etici nelle pratiche commerciali.

La "rete verde". Green Net propone un modello "etico" di attività che altri possano imitare; promuove l'organizzazione su base comunitaria e il coinvolgimento di individui e gruppi nel lavoro. Vendendo il loro riso a un prezzo adeguato e grazie al premio *fair trade*, i contadini soci di Green Net possono migliorare le proprie condizioni di vita e intraprendere la conversione biologica delle loro coltivazioni. La conversione ha grandi benefici sul lungo periodo, in quanto riduce di molto i costi e migliora sia la produttività che la varietà dei raccolti.

Particolarmente attiva verso la protezione dell'ambiente, Green Net ha fondato la Earth Net Foundation con l'obiettivo di promuovere e favorire iniziative collegate alla produzione, lavorazione, vendita e consumo di cibo biologico, prodotti naturali e prodotti ecologici.

I settori di lavoro della fondazione sono principalmente tre:

A. Agricoltura biologica. Questa attività ebbe inizio già nel 1999 con l'obiettivo primario di promuovere l'agricoltura biologica attraverso l'utilizzo di conoscenze locali e la diffusione di nuove conoscenze tecnologiche grazie ad una fitta attività di formazione.

Attualmente la fondazione lavora con 16 gruppi che producono riso, ortaggi, frutta, cotone, seta, cocco, caffè e tè al gelso biologici in 9 differenti provincie.

B. Imprese locali. Questa attività, strettamente collegata con la precedente, mira a favorire lo sviluppo delle comunità locali in forma imprenditoriale.

Le attività principali si concentrano su:

- ✦ Ricerca e sviluppo (trasformazione alimenti);
- ✦ Controllo qualità in trasformazione alimenti;
- ✦ Sviluppo mercato locale;
- ✦ Organizzazione d'impresa.

C. Green Consumer. in questo caso il focus è sui consumatori: educare e incentivare le persone ad adottare uno stile di vita responsabile sia dal punto di vista ambientale che sociale. Rientrano in questo ambito una newsletter mensile per i consumatori, campagne pubbliche di sensibilizzazione e attività educative.

La Earth Net Foundation svolge anche attività di ricerca e divulgazione in merito ai continui cambiamenti climatici.



Contadino "GREEN NET"

PARCPaese: **Palestina**Fondazione: **1983**Web: www.pal-arc.org - www.palestinianfairtrade.ps

PARC - Palestinian Agriculture Relief Committees è una delle più importanti ONG palestinesi, impegnata in programmi di sviluppo fondati sulla promozione della produzione agricola.

PARC è stata fondata nel 1983 da un gruppo di agronomi, come risposta al deterioramento dell'attività agricola nella valle del Giordano e nella West Bank, occupate dall'esercito israeliano.

Gli agronomi si rivolgevano agli agricoltori poveri e marginalizzati dell'area, offrendo loro la propria consulenza professionale. Lo sforzo del primo gruppo di volontari si sviluppò rapidamente, diventando un'organizzazione stabile, che crebbe a sua volta negli anni aumentando e differenziando le attività.

Il programma alimentare di PARC è iniziato nel 1990. Il progetto consisteva inizialmente nello sviluppo e nella vendita locale di prodotti agricoli tipici: un progetto rivolto alle donne, confinate nelle case o nelle immediate vicinanze e prive del sostegno economico degli uomini, in larga misura morti, imprigionati o fuggiaschi. Dopo i primi contatti con il commercio equo e solidale ed alcune esportazioni di prova, la vendita nel Fair Trade da parte di PARC è cresciuta costantemente negli anni, trainata principalmente dalle esportazioni di couscous.

Agricoltura in risposta all'occupazione. Gli agricoltori beneficiari dei programmi di PARC ricevono aiuto per molteplici aspetti della produzione (consulenze agricole, controllo qualità e organizzazione dei gruppi) e della commercializzazione (confezionamento, imballaggio, pratiche di dogana e esportazione). Alle

iniziative produttive si accompagna la costante promozione delle organizzazioni di base, come le associazioni femminili e le cooperative.

Il valore delle attività di PARC risiede nel contesto dello stato palestinese. La disgregazione sociale ed economica, la presenza militare israeliana, i disordini, l'occupazione delle terre, l'isolamento rispetto al resto del mondo: tutti questi fattori soffocano le prospettive della gente palestinese, rendendo ancora più importanti le possibilità offerte dall'impegno di PARC.

PARC risponde pienamente ai criteri del commercio equo con il coinvolgimento di produttori rurali, i progetti sociali, il lavoro con le comunità, fino al fatto che non trattiene margine per finanziare la propria struttura. Nonostante il contesto nel quale opera, PARC non si limita alla sopravvivenza, ma persegue con determinazione il miglioramento, per esempio tramite le certificazioni biologiche e la ricerca di varietà agricole adatte all'esportazione.



Produttore "PARC"

CAMARI

Paese: **Ecuador**

Fondazione: **1981**

Coinvolge: **15.000 famiglie di 18 province dell'Ecuador**

Web: **www.camari.org**

Camari, che nella lingua quechua significa "dono", è il Sistema Solidale di Commercializzazione del Fondo Ecuatoriano Popolorum Progressio (FEPP), un organismo privato con finalità sociali patrocinato dalla Conferenza Episcopale Ecuatoriana, che dal 1970 appoggia lo sviluppo delle aree popolari del paese mediante la formazione, il credito e l'assistenza tecnica.

Nasce nel 1981 come completamento dell'azione del FEPP, per affrontare i problemi della commercializzazione di prodotti agricoli e artigianali che si ritrovavano ad affrontare i piccoli produttori delle campagne e dei quartieri marginalizzati.

Coinvolge più di 15.000 famiglie di piccoli produttori individuali o provenienti da organizzazioni di secondo livello o da organizzazioni di base presenti in 18 delle 22 province dell'Ecuador.

Camari commercializza ogni anno circa 3.000.000 di dollari di prodotti nel mercato locale e nazionale, nonché tramite esportazioni a organizzazioni di commercio equo e solidale.

UNA RETE DI ACCESSO AL MERCATO CHE UNISCE CONSUMATORI E PRODUTTORI

La struttura di Camari permette a produttori marginali, soprattutto piccoli gruppi di aree rurali e di etnia indigena, di raggiungere il mercato senza essere preda degli intermediari e di ricavare un reddito dignitoso dalla vendita di ciò che producono.

A livello nazionale i prodotti vengono venduti, oltre che in negozi e supermercati con i quali vengono stretti accordi commerciali, anche tramite le *tiendas campesinas*, una rete di negozi popolari presenti in varie città che ha lo scopo di commercializzare prodotti rispettosi dell'ambiente ma anche della salute e della dignità delle persone. All'estero, il canale di vendita maggiormente sviluppato è quello

del commercio equo e solidale con organizzazioni dell'Europa e del Nord America.

Camari ha inoltre implementato un nuovo sistema per migliorare la relazione commerciale con le organizzazioni di produttori con cui lavora (i *proveedores*). Si tratta di accordi stipulati tra il responsabile acquisti di Camari e il responsabile dell'organizzazione produttrice, che definiscono a priori quantità, qualità, data di consegna e prezzo della merce, nel rispetto dei criteri del commercio equo.

Oltre a questa attività, Camari offre ai soci servizi come microcredito, formazione professionale, assistenza tecnica, imballaggio e pratiche per l'esportazione.



Produttore "CAMARI"

IL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE IN VENETO

La Regione del Veneto tramite l'approvazione della Legge Regionale 22 gennaio 2010, n. 6, "riconosce il valore sociale e culturale del commercio equo e solidale quale forma di cooperazione volta a realizzare scambi commerciali con produttori di Paesi in via di sviluppo che valorizzano produzioni, tradizioni e culture autoctone, al fine di valorizzare attività produttive volte a consentire l'accesso al mercato a produttori marginali, a perseguire uno sviluppo sostenibile e un modello produttivo fondato sulla cooperazione e attento a salvaguardare i diritti dei lavoratori che prestano la loro opera in tali attività".

L'approvazione della legge è frutto della collaborazione iniziata nel 2003 tra rappresentanti politici regionali e numerose organizzazioni del settore che, attraverso deleghe di rappresentanza, hanno partecipato in modo attivo alla stesura del testo legislativo. Funzionari politici e rappresentanti delle differenti realtà di commercio equo hanno lavorato insieme, attraverso molteplici incontri e seminari di approfondimento, dando vita ad una legge condivisa dalle realtà di settore e dal Consiglio Regionale.

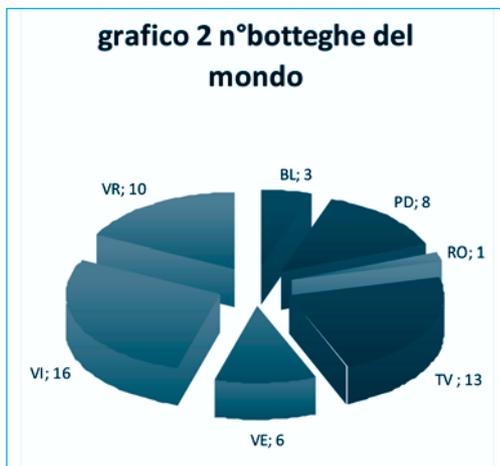
La legge promuove e sostiene iniziative divulgative e di sensibilizzazione volte a diffondere la realtà del commercio equo e solidale e ad accrescere nei consumatori la consapevolezza degli effetti delle proprie scelte di consumo, affinché prendano in esame non solo il prodotto, ma anche gli effetti sociali ed ambientali derivanti dalla sua produzione e commercializzazione; allo stesso scopo favorisce specifiche azioni educative nelle scuole.

La messa in opera della legge ha previsto l'istituzione presso la struttura regionale competente dell'elenco regionale delle organizzazioni del commercio equo e solidale (art. 9); possono iscriversi le organizzazioni di commercio equo e solidale che non perseguano scopo di lucro, siano organizzate in forma collettiva, siano in possesso di uno statuto che sancisce un ordinamento a base democratica e operino in forma stabile nel territorio (art. 4).

Gli effetti normativi della legge hanno permesso il finanziamento di progetti rivolti alla promozione del commercio equo e solidale che hanno portato alla creazione di una rete operativa di realtà operanti nel settore (cooperative e associazioni) che lavorano in sinergia nella realizzazione di attività informative e educative nel territorio del Veneto.

La **rete veneta è attualmente costituita da 20 organizzazioni**, e per consolidare il lavoro comune è stato adottato anche un logo che viene utilizzato nelle attività svolte insieme a livello regionale.





17 gestiscono Botteghe del Mondo. La bottega è il punto da dove passano, non solo la merce ma anche le storie di chi l'ha prodotta; è il fulcro delle attività di promozione sul territorio e luogo di incontro per i volontari e sostenitori. Dalle Botteghe del Mondo partono le proposte per rendere l'economia più sostenibile sia per chi compra che per chi produce. Ogni organizzazione veneta gestisce almeno una Bottega del Mondo. Attualmente nel Veneto ce ne sono 57.

La provincia che ospita il maggior numero di punti vendita è Vicenza con

ben 28% delle botteghe Com.e.s. nella regione Veneto.

Le altre 3 organizzazioni sono:

- AGICES (Assemblea Generale Italiana del Commercio Equo e Solidale) ha sempre avuto l'obiettivo di promuovere e tutelare il commercio equo e solidale e chi lo pratica. È inoltre un sistema di garanzia, certificato da ICEA (Istituto Certificazioni Etiche e Ambientali) che può garantire al cittadino di avere a che fare con un'organizzazione rispettosa dei criteri della Carta Italiana dei Criteri del Commercio Equo e Solidale
- Fairtrade Italia, consorzio senza scopo di lucro, che a livello internazionale fa capo a Fairtrade International ed è costituito da 25 organismi che operano nella cooperazione internazionale, nella solidarietà, nella finanza etica e nel rispetto dell'ambiente. Si tratta dunque di un "marchio di prodotto", non di aziende o di organizzazioni, la cui mission a livello globale è raggiungere il maggior numero possibile di consumatori, rendendo effettivamente popolare il commercio equo. Questo tipo di attività, offrendo ai prodotti del Sud del Mondo dei nuovi canali di distribuzione, ha assicurato ai produttori maggiore certezza di guadagni, avviando percorsi di emancipazione e sviluppo.
- CTM Altromercato, un consorzio non profit di Botteghe del Mondo, i cui soci sono circa 130 cooperative e associazioni attive nel commercio equo e solidale a livello nazionale. Importa da 170 organizzazioni di produttori in 40 paesi diversi in Asia, Africa e America Latina, ed è la maggiore organizzazione di commercio equo e solidale in Italia e la seconda a livello mondiale.

La rete veneta è dunque molto eterogenea ed il primo anno di progetti comuni è servito per un lavoro comune, nel rispetto delle reciproche differenze e peculiarità.

Non è stato un lavoro semplice, ma, ancora una volta, ha messo in evidenza come siano le persone la vera ricchezza del movimento del Commercio Equo e Solidale veneto.

I numeri in termini di partecipazione attiva e sostegno alle attività che ogni anno vengono promosse sono più che incoraggianti e testimoniano che il Commercio Equo e Solidale non è più un settore di nicchia conosciuto da pochi idealisti ma sempre più una risposta attenta alle richieste di giustizia e sostenibilità dei consumatori.

Il numero di persone che sono soci di una organizzazione di Commercio Equo e Solidale veneta si aggira attorno ai 5800 e rappresenta il 20% rispetto ai 28.639 a livello nazionale a manifestare la vivacità e la partecipazione attiva mente espressa dalla nostra regione. Di questi, il numero di volontari cioè persone attive direttamente nella gestione delle organizzazioni di commercio Equo e Solidale nel Veneto rimane un dato molto significativo.

Sono infatti ben 1.350 i volontari nella nostra regione ai quali vanno aggiunte più di 2.000 persone che svolgono attività di promozione e sensibilizzazione in modo più o meno strutturato nei 250 contesti associativi o spontanei (parrocchie, circoli, etc) sparsi sul territorio regionale.

Sono invece 316 le persone, in gran parte donne e giovani, che lavorano nelle organizzazioni di Commercio Equo e Solidale venete.

Questi dati bene esprimono una partecipazione ideale e concreta che non ha pari in altre regioni italiane.





Collaborazione e uso della forza. I rapporti internazionali dell'esercito ungherese dopo il cambio di regime, con speciale riguardo alla collaborazione con l'Italia

Juhász Balázs

Docente e collaboratore di European Project Cycle Management dell'Istituto e Museo di Storia Militare di Budapest

La caduta del muro di Berlino e le sue conseguenze segnano una cesura netta nella situazione geopolitica di tutta l'Europa. Tale gesto simbolico, con la caduta delle barriere interne del "vecchio" continente ha dato inizio a una dinamica complementare d'integrazione. Da una parte questo processo segna l'inizio dell'integrazione europea dei Paesi dell'Est, che di un tratto sono diventati Paesi dell'Europa centrale. Dall'altra parte è anche l'inizio dell'espansione dei quadri organizzativi civili, e militari dell'Occidente oltre la cosiddetta, e di un tratto scomparsa "cortina di ferro".

I cambiamenti hanno reso necessaria la rivalutazione della stessa funzione del Honvédség, cioè dell'Esercito ungherese, e tali novità hanno influenzato anche la modifica delle sue relazioni internazionali.

Questo articolo, presentando il sistema di collaborazione su livello internazionale in cui si è inserito il Honvédség, cercherà di dare un resoconto conciso su come questo sia riuscito a rispondere alle nuove sfide, e facendo così, che tipo di rapporti è riuscito a costruire con l'Italia.

Già prima del cambio di regime il Honvédség non era più quell'esercito che avrebbe dovuto formare il primo scaglione di attacco in caso di una nuova guerra mondiale, e di cui obiettivo primario sarebbe stata la stessa Italia. Dal 1989 in poi la riduzione del quadri era continua, per arrivare dai quasi 120 mila unità del 1990 alle circa 24 mila del 2011. Già il decreto governativo del 27 novembre 1989 ha reso necessario il cambiamento della dislocazione delle truppe, e la loro riduzione di 30-35%¹, per poi attualizzare con la legge n. XXI del 1990 quella n. I del 1976 sulla difesa della Patria. Dall'entrata in vigore del primo l'Esercito ungherese si chiama di nuovo Honvédség.

¹ Ferenc Kárpáti, *Puskalövés nélkül...*, Budapest, Duna International, [2011], pp. 296-308.

Ironia della sorte, il Patto di Varsavia è stato sciolto il 1 aprile 1991 dopo che gli stati membri hanno firmato durante la seduta di Budapest il relativo documento il 25 febbraio 1991. Il gesto era simbolico, ma necessario. Anche perché il 6 luglio 1991, in occasione della visita a Budapest del Presidente della Repubblica Italiana, Francesco Cossiga, il Ministro degli Affari Esteri ungherese e italiano ha firmato a Budapest il patto di amicizia e di collaborazione.² Nel dicembre 1991 invece l'Ungheria, insieme ad altri ex membri del Patto di Varsavia, è diventato uno dei membri fondatori del NACC, l'organizzazione della NATO che avrebbe dovuto coordinare la collaborazione con gli ex nemici, e fungere come sede della consultazione su questioni di politica militare³. Uno dei primi passi verso l'avvicinamento all'Occidente.

Tuttavia, questi nuovi rapporti non erano del tutto nuovi, poiché l'Ungheria, e lo stesso Esercito ungherese, in quanto membro dell'ONU, dal 10 agosto 1988 al 28 febbraio 1991 era presente in tutto con 46 ufficiali ungheresi nel programma UNIIMOG⁴ sulla frontiera tra l'Iran e l'Iraq⁵. Non a caso, l'esercito ungherese prima dell'adesione alla NATO, aveva come principale campo di collaborazione internazionale la partecipazione ai programmi di peacekeeping. In questo campo aveva solo un'esperienza limitata: prima dell'UNIIMOG in tutto hanno prestato servizio dal gennaio 1973 all'aprile 1975 nel Vietnam meridionale 750 ufficiali ungheresi, come membri dell'International Commission of Control and Supervision (ICCS), di cui sono morti 2 in un attacco al loro elicottero il 7 aprile 1973⁶.

Grazie anche alle favorevoli impressioni sul lavoro dei soldati ungheresi nell'UNIIMOG, questa relativa mancanza di esperienze è finita in pochi anni, poiché i soldati ungheresi hanno partecipato alle seguenti operazioni:

- dal 1 aprile 1989 al 30 marzo 1990 hanno partecipato 22 poliziotti all'UN Transition Assistance Group in Namibia⁷,
- dal 14 gennaio 1991 al 29 maggio 1991 hanno prestato servizio pure medici militari ungheresi durante la I guerra del Golfo (Hungarian Medical Team)⁸,
- dal febbraio al luglio 1991 l'UN Office of the Secretary general in Iran (UNOSGI) aveva un membro ungherese⁹,
- dall'aprile 1991 al marzo 2003 c'erano ufficiali ungheresi nell'UN Iraq Kuwait Observation Mission (UNIKOM)¹⁰,

² Magyar-olasz államfői látogatások – KRONOLÓGIA, Szerző: mti – 2011.06.01. (c) mti Magyar Távirati Iroda Zrt. http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5jfn1IGBesKuvs8RkAsEH-_AuSbw?docId=20110601%3AMTI%3AK0037 16 aprile 2012 15:19.

³ Magyarország a NATO-ban. A magyar-NATO kapcsolatok története. http://www.kormany.hu/download/0/7b/20000/magyarorszag_a_NATO-ban.pdf (1 aprile 2012 20:14).

⁴ UN Iran-Irak Military Observer Group.

⁵ Zoltán László Kiss, *Magyarok a békefenntartásban*, Budapest, Zrínyi, [2011], p. 83.

⁶ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 79.

⁷ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 84.

⁸ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 86.

⁹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 87.

¹⁰ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 87.

- dal giugno 1991 al febbraio 1999 c'erano membri ungheresi nell'UN Angola Verification Mission (UNAVEM), che poi è diventato UN Observer Mission in Angola (MONUA)¹¹,
- dal marzo 1992 al settembre 1993 hanno partecipato 129 poliziotti ungheresi all'UN Transition Authority in Cambogia (UNITAC)¹²,
- dal dicembre 1992 al dicembre 1994 l'UN Operation in Mozambique (UNOMOZ) annoverava tra i membri anche 23 militari e 20 poliziotti ungheresi¹³,
- dall'agosto 1993 è continua la presenza degli ungheresi nell'UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNICYP)¹⁴,
- dal 22 settembre 1993 al febbraio 1994 c'era pure un soldato ungherese nell'UN Observer Mission in Liberia (UNOMIL)¹⁵,
- dall'ottobre 1993 al settembre 1994 c'erano soldati ungheresi nell'UN Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR)¹⁶,
- dal 24 gennaio 1994 al giugno 2009 gli ungheresi hanno partecipato all'UN Observer Mission to Georgia (UNOMIG)¹⁷,
- dal 15 gennaio 1995 al 18 luglio 1995 i soldati ungheresi hanno partecipato all'UN Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT)¹⁸,
- dal settembre 1995 al 31 dicembre 2003 i soldati ungheresi hanno partecipato all'OSCE Nagorno-Karabakh Mission¹⁹,
- dal 1 settembre 1995 i soldati ungheresi sono continuamente presenti sulla penisola del Sinai, come membri del Multinational Force of Observers (MFO), dove ne sono molti due il 18 febbraio 1998²⁰,
- dal giugno 1996 al febbraio 1995 i soldati ungheresi hanno partecipato come osservatori all'UN Mission for the Referendum in West Sahara (MINURSO)²¹,
- per tutta la durata della missione, cioè dal 6 novembre 1996 fino al dicembre 2008 era continua la partecipazione ungherese all'OSCE Mission to Georgia (OSCE MTG)²²,
- dal marzo 1999 al febbraio 2000 dei soldati ungheresi hanno partecipato all'UN Military Observation Group in India and Pakistan (UNMOGIP). Era la

¹¹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 88.

¹² Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 88-90.

¹³ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 91.

¹⁴ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 93-97.

¹⁵ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 92.

¹⁶ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 93.

¹⁷ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 97-99.

¹⁸ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 99-100.

¹⁹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 100.

²⁰ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 100-101.

²¹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 102.

²² Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 93.

- prima volta in assoluto che un militare ungherese fosse stato incaricato di guidare la missione²³,
- dal 15 dicembre 1999 al 27 novembre 2002 i soldati ungheresi hanno partecipato alla SCE AGTO sulla frontiera georgiano-ceceno²⁴,
 - dall'8 giugno 2005 fino ad oggi sono presenti due esperti ungheresi nell'EU Security Sector Reform Mission in Democratic Republic of Congo (EU SEC DR CONGO)²⁵,
 - dal 2006 in poi ci sono quattro topografi militari ungheresi nello stato maggiore dell'UNIFIL in Libano²⁶,
 - dal 1 agosto 2005 al 10 agosto 2004 c'erano 2 esperti, poi un osservatore militare e infine un consigliere logistico nell'EU Support to the African Union Mission in Darfur,²⁷
 - allo stesso posto, dalla primavera del 2009 ricopriva il ruolo di ufficiale DDR presso l'UNAMID di Darfur un soldato ungherese in pensione, István PAPP, di cui rapimento alla fine del 2010 ha causato grande scalpore in Ungheria²⁸,
 - dal 15 marzo 2008 al 15 marzo 2009 l'Ungheria ha delegato tre ufficiali di stato maggiore all'EU Military Operation in Tchad/RCA (EUFOR Tchad/RCA)²⁹,
 - dal 1 ottobre 2008 ci sono anche degli esperti ungheresi nell'EU Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia)³⁰,
 - dal dicembre 2008 un sottufficiale ungherese presta servizio presso il comando di Northwood dell'EU Naval Operation in the Somali Republic (EUNAVFOR Somalia)³¹,
 - dal 20 aprile 2010 ci sono 4 ungheresi in Uganda, presso l'European Union Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)³²,
 - e l'Ungheria non ha partecipato direttamente, ma ha fornito del materiale all'EU Police Mission in Kinhasa (EUPOL-Kinhasa), missione attiva dall'aprile 2005 al 30 giugno 2007³³.

Da tutto questo elenco è chiaro, che dalla fine degli anni '80 in poi i soldati e gli esperti ungheresi sono continuamente presenti nelle missioni dell'ONU, dell'OSCE

²³ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 101.

²⁴ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 97.

²⁵ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 104.

²⁶ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 93.

²⁷ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 104.

²⁸ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 106.

²⁹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 105.

³⁰ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 105.

³¹ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 105.

³² Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 106.

³³ Zoltán László Kiss, *op. cit.* p. 104.

e dell'UE. Comunque, nonostante i luoghi elencati siano dei potenziali punti di escalation dei vari conflitti internazionali, per l'Ungheria per diversi anni il posto più importante da monitorare era uno dei suoi vicini: la repubblica jugoslava che si stava sfaldando con una delle guerre più sanguinose che si siano viste in Europa negli ultimi anni.

Dal 1991 è iniziata la collaborazione con la NATO, e non soltanto. Infatti, sono nate diverse formazioni politiche, come "I quattro di Visegrad", che avrebbero potuto contribuire al dialogo tra gli stati dell'Europa centrale, il quale dialogo avrebbe dovuto generare un dialogo sulla strategia comune dei Paesi membri. In campo politico sono nati due accordi d'importanza fondamentale, cioè l'accordo di base ungherese-slovacco del 19 marzo 1995, e quello ungherese-rumeno del 16 settembre 1996. La Slovacchia e la Romania sono i due Paesi limitrofi, dove vive la più grande comunità ungherese contigua al di fuori dei limiti nazionali, perciò gli accordi non avrebbero dovuto solo garantire la situazione delle minoranze, ma anche assicurare la Slovacchia e la Romania, che l'Ungheria non mette in questione le decisioni territoriali del trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947. La firma dei due trattati è avvenuta anche perché senza questa sarebbe stata in pericolo la stessa adesione alla NATO e all'Unione Europea dei tre Paesi. Il rapporto piuttosto burrascoso degli ultimi anni dimostra quanto fosse stata solo una speranza la sistemazione totale delle divergenze tra la Slovacchia e l'Ungheria. Comunque gli accordi in parte hanno raggiunto il loro scopo, poiché fungono da base del rapporto tra i firmatari.

Gli accordi politici avrebbero dovuto contribuire anche alla nascita di una strategia geopolitica comune dell'area. Di questo si vedono solo ora i primi segni³⁴.

Se nel 1991 è nata la prima organizzazione che poi avrebbe facilitato l'ingresso nella NATO, quell'anno ha avuto inizio anche lo sgretolamento dello stato jugoslavo per poi sfociarsi nei genocidi tristemente famosi. Qualche anno prima c'è stata anche la rivoluzione rumena, dove l'esercito ungherese ha aiutato quello rumeno a localizzare le stazioni radio della Securitate³⁵, e si stava scindendo la stessa Cecoslovacchia. Le tendenze di collaborazione perciò hanno avuto ostacoli pressoché insormontabili. E la stessa Ungheria sarebbe rimasta sicuramente ancora per un poco solo un candidato della NATO, se non ci fosse stato bisogno del suo territorio e delle sue risorse per risolvere la situazione che si stava formando.

La NATO dopo aver capito l'utilità di avere delle basi negli stati confinanti con la l'ex Jugoslavia, ha lanciato il programma "Partnership for Peace", di cui l'Ungheria era uno dei primi membri³⁶.

³⁴ Vedi la legge LXXVI del 1998 sull'accordo firmato a Bratislava il 4 febbraio 1998 con la Slovacchia sulla difesa comune dello spazio aereo.

³⁵ Ferenc Kárpáti, op. cit. p. 172.

³⁶ Honvédelmi minisztérium Hadtörténelmi Levéltár, Központi Irattár [Ministero della Difesa Nazionale, Archivio di Storia Militare Registratura Centrale, d'ora in poi HM HL KI], 1/25, fnyt. 542/3, n 38.

Sebbene tale programma abbia garantito la partecipazione ungherese alla soluzione del conflitto, l'Ungheria non ha partecipato a nessuna azione bellica della NATO sul suolo jugoslavo, poiché per la presenza di una considerevole minoranza ungherese nel Banato c'era la possibilità che i soldati ungheresi dovessero combattere con un altro soldato di nazionalità ungherese. Sia nel 1995, durante l'attuazione dell'Operazione Deliberate Force, che nel 1999, durante l'Operazione Allied Force l'Ungheria ha assicurato alle truppe NATO l'assistenza tecnica.

I soldati ungheresi invece hanno partecipato, e partecipano pure adesso alle azioni di peacekeeping nella Bosnia Erzegovina³⁷, in Kosovo³⁸, in Albania³⁹, e in Macedonia⁴⁰.

La partecipazione al programma Partnership for Peace coincideva anche con la preparazione per essere membri di pieno diritto. Grazie anche al lavoro svolto nelle precedenti missioni all'estero, l'8 luglio 1997, durante il summit di Madrid, sono state invitate la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria ad iniziare le trattative per l'adesione⁴¹. Questa comportava pure la collaborazione con gli eserciti degli stati

³⁷ L'Ungheria partecipava alla IFOR, e poi alla SFOR nella Bosnia dal 2 dicembre 1995 fino al 30 aprile 2002 con il Contingente del Genio ungherese, e poi dal 15 settembre 2002 al novembre 2004 con il Plotone ungherese di trasporti militari. Nel 2004 la missione NATO si è sciolta, e ha dato il posto alla missione EUFOR ALTHEA. A questo hanno partecipato 7 ufficiali ungheresi, e gli ufficiali che formavano la compagnia DELTA dell'EUFOR Integrated Police Unite (IPU) sotto il comando italiano. Dal 2004 c'è un ufficiale ungherese al centro della PSOTC di Sarajevo. Dal 1 gennaio 1996 in poi ci sono ungheresi nella OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. Dal 1 gennaio 1996 al dicembre 2002 nell'UN International Police Task Forces (UNIPTF), missione poi consegnata all'UE, e operante pure ora col nome di EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, dal 2 dicembre 2004 ci sono 5 ufficiali di stato maggiore ungheresi nella NATO HQ SA, oltre all'EUFOR IPU, ci sono circa 20 ungheresi nel comando di Sarajevo dello stesso EUFOR, di cui comandante in seconda dal 20 gennaio 2010 è ungherese. Zoltán László Kiss, *op. cit.* pp. 107-115.

³⁸ Nel Kosovo c'erano le seguenti missioni, a cui hanno partecipato degli ungheresi: dal 16 gennaio 1999 al dicembre 2005 il battaglione di presidio ungherese che opera sul territorio sotto il comando del Multinational Brigade Central (MNB-C), dal 26 gennaio 2001 alla primavera 2010, e poi solo 2 medici ungheresi presso il comando principale di Pristina, dal 1 agosto 2002 al 1 agosto 2004 degli ungheresi hanno fatto funzionare l'aeroporto di Pristina, dal gennaio 2006 c'era una compagnia ungherese facente parte del battaglione multinazionale del Kosovo International Security Force (KFOR) Multinational Task Force – W (MNTF-W). Dall'agosto 2008 al posto delle altre unità con ufficiali ungheresi, si è formato il KFOR Multinational Battle Group-West, di cui fanno parte 211 ungheresi. Questi prestano servizio alla base Villaggio Italia di Pec, come membri del Battaglione multinazionale italiano-sloveno-ungherese. ZOLTÁN LÁSZLÓ KISS, *op. cit.* pp. 117-119.

³⁹ In Albania, nel quadro dell'AFOR, dall'aprile 1999 al settembre dello stesso anno c'erano medici militari ungheresi, e dal 17 giugno 2002 hanno partecipato 2 ungheresi alla NATO HQ. Zoltán László Kiss, *op. cit.* pp. 119-121.

⁴⁰ Dall'agosto 2001 al dicembre 2002 un'unità di 50 soldati ungheresi operava sotto il comando tedesco, poi c'è il medico e l'ufficiale delegato presso il comando della NATO a Skopje. Poi, dal 31 marzo 2003 al 15 dicembre 2003 c'erano 42 soldati ungheresi presso l'EU FHQ. Zoltán László Kiss, *op. cit.* pp. 121-124.

⁴¹ A magyar-NATO kapcsolatok története http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/Magyarorszag_a_NATOban/ (2012. 04. 16. 14:53).

membri e con la formazione di unità multinazionali. Dopo l'entrata dell'Ungheria nella NATO il 12 marzo 1999, si è formata pure la Brigata multi-etnica italiana-slovena-ungherese, e il Battaglione rumeno-ungherese⁴².

Dopo l'Operazione Enduring Freedom e la II guerra del Golfo, i soldati ungheresi, in quanto alleati NATO, hanno partecipato alle missioni in Iraq e in Afghanistan. Il Parlamento ungherese ha deciso di partecipare all'ISAF in Afghanistan nel dicembre 2002. I primi soldati sono arrivati il 26 gennaio 2003, per poi ritornare in Ungheria il 17 dicembre 2003. Il Parlamento ha deciso di mandare di nuovo soldati ungheresi in Afghanistan, e questa volta non ha stabilito un limite alla missione. Dal 2003 fino ad oggi hanno prestato servizio nella regione diverse centinaia di ungheresi, di cui numero attuale si aggira intorno ai 500. Dal gennaio 2003 al luglio 2004 c'era un contingente medico a Kabul, nel 2008 e nel 2010 gli ungheresi hanno partecipato alla protezione dell'aeroporto di Kabul, dal 2008 in poi ci sono poliziotti ungheresi nell'EU Police Mission in Afghanistan (EU POL Afghanistan), dal 4 agosto 2004 al 5 settembre 2006 ha prestato servizio un'intera compagnia nel 3 battaglione del Kabul Multinational Brigade (KMB), dal 15 settembre 2006 in poi opera il Provincial Reconstruction Team ungherese a Pol-e Khomri nella provincia di Baghlan. Ci sono ungheresi pure nell'Operational Mentoring and Liaison Team di Khilagay, nel quadro del Special Operational Task Unit (SOTU), dall'aprile 2010 partecipano pure alla Nato Training Mission-A (NTM-A). Dall'elenco si vede che i soldati ungheresi sono piuttosto sparpagliati, quindi dal giugno 2010 c'è anche una missione di supporto di 35 soldati a Mayar-e Sharif⁴³.

I soldati ungheresi sono presenti pure in Iraq. Dal 3 agosto 2003 al 31 dicembre 2004 operava un battaglione di trasporto, di cui è morto uno dei membri durante un attacco. Dal 2007 in poi invece formano un Military Advisor and Liaison Team, funzione ricoperta prima anche dai soldati italiani. In fine il 1 luglio 2005 ha cominciato il suo lavoro a Bruxelles l'EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJST LEX), a cui partecipano due esperti ungheresi⁴⁴.

LA COLLABORAZIONE CON L'ITALIA

Come si è visto anche prima, il contatto tra i soldati italiani e quelli ungheresi è all'ordine del giorno, siccome in diversi posti c'è una stratta collaborazione tra le forze ungheresi e quelle italiane. Anzi, funziona anche il battaglione multinazionale italiano-sloveno-ungherese⁴⁵.

⁴² HM HL KI, 1/33, fnyt. 635/76, n. 44.

⁴³ Zoltán László Kiss, *op. cit.* pp. 129-139.

⁴⁴ Zoltán László Kiss, *op. cit.* pp. 124-127.

⁴⁵ Sulla creazione di questo vedi HM HL KI, 1/33, fnyt. 635/76, n. 44.

Comunque, le relazioni italo-ungheresi non consistono solo nella collaborazione presso le organizzazioni della NATO, ma anche in un rapporto di politica e di diplomazia militare piuttosto intensiva, con una lunga tradizione alle spalle.

L'Italia e l'Ungheria nella loro forma geografica recente non sono confinanti, ma questo non cambia il fatto, che per tutta la durata del Medioevo e dell'età moderna i rapporti culturali, militari e anche economici tra il bacino dei Carpazi e la penisola italiana furono molto intensivi. L'Ungheria dopo una secolare dominazione asburgica ha riacquisito la propria sovranità con il trattato di pace di Trianon del 4 giugno 1920. Tale sovranità invece era fortemente limitata dalle disposizioni dello stesso trattato, e in poi non bisogna dimenticare nemmeno quanto fossero scottanti le ferite della mutilazione del Paese. Era a questo punto che l'Italia, il vincitore deluso, e l'Ungheria, il perdente in cerca della rivincita hanno iniziato a collaborare dopo la firma del trattato di amicizia italo-ungherese del 1927. La lunghezza e il tema di questo articolo non permettono di trattare nella sua completezza il perché e la storia di questo avvicinamento, ma bisogna comunque affermare, che la collaborazione militare tra i due Paesi fu di una intensità mai vista. Dopo il 1927 e fino ai primi anni della seconda guerra mondiale furono attive delle commissioni di collaborazione tra i due eserciti, che hanno generato lo scambio di informazioni di grande valore, ma non sempre di facile realizzazione tra le forze armate dei due Paesi⁴⁶.

Dopo la seconda guerra mondiale tali rapporti sono stati tagliati bruscamente, perciò l'importanza dei rapporti culturali è grande, anche perché negli anni della Guerra Fredda costituivano l'unico d'incontro tra i due Paesi e negli anni del disgelo e del Cambio di Regime costituivano il punto da cui partire per ricostruire i rapporti persi dopo la seconda guerra mondiale.

Sebbene la collaborazione sul campo militare fino alla caduta del muro di Berlino fosse praticamente nullo, dalla fine degli anni '50, con il lento allacciarsi dei rapporti economici, si è arrivato al punto, che all'inizio degli anni '70 l'Italia fosse diventato il secondo partner commerciale dell'Ungheria⁴⁷. Quindi, con una conoscenza molto buona dei mercati ungheresi l'Italia aveva ottime possibilità di ritagliarsi una fetta ancora maggiore del mercato ungherese. Comunque dopo il 1990 la collaborazione non si è limitata al campo economico, ma si è rafforzata anche quella culturale. Infatti, con il cambio di regime si è cercato di riprendere da dove è stato smesso dopo la seconda guerra mondiale ed è un ottimo esempio di questo tentativo il caso della Cappella Ungherese a Vittoria (Rg).

Nel 1927 fu costruita una cappella nel cimitero della città di Vittoria, con dentro un ossario contenente i resti di quei militari ungheresi prigionieri di guerra, che

⁴⁶ Gran parte del materiale archivistico si conserva a Roma, nell'Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito. Lo studio dell'argomento e dei documenti è in corso.

⁴⁷ Gabriella Anna Lovász, *Olasz – magyar politikai és gazdasági kapcsolatok a II. világháború után, a gazdasági együttműködések tükrében*, Tesi di dottorato di ricerca, Piliscsaba, 2007, p. 32.

morirono in Sicilia. La cappella fu costruita con le donazioni ungheresi e fu lo scenario di diverse cerimonie e commemorazioni nel periodo tra le due guerre mondiali. Poi se ne è persa quasi completamente la memoria. Alla fine degli anni '80 da parte ungherese fu di nuovo riscoperto il monumento, e dopo il cambio di regime si è riusciti a riallacciare i rapporti. Il 14 dicembre 1995 è stato inaugurato in una delle baracche dell'ex campo di prigionia il Museo Storico Italo-Ungherese. L'istituto funziona tuttora, ed è uno dei partner esteri del Museo di Storia Militare di Budapest. Oltre al rapporto di carattere militare si è formato pure un rapporto di gemellaggio tra la città di Vittoria, gestore del museo, e la città ungherese di Mateszalka.

Il monumento, la sua importanza, la storia del museo e il rapporto con la città Mateszalka sono trattati nel libro di Giancarlo Francione - Dezső Juhász, *La cappella ungherese. Storia, memoria e mito di un monumento che parla di pace*, Edizione Comune di Vittoria, 2004.

Oltre questa collaborazione il Museo di Storia Militare di Budapest ha un altro rapporto molto simile con la città di Capestrano: S. Giovanni da Capestrano è il santo patrono dei cappellani militari, e quelli ungheresi visitano regolarmente la sua città natale. La città è gemellata con il primo quartiere di Budapest, cioè con il quartiere dove si trova non solo il Palazzo Reale, ma proprio sulla piazza intitolata a suo nome anche lo stesso Museo di Storia Militare. La casa natale del santo è stato ristrutturato con l'aiuto finanziario del quartiere e dell'Esercito ungherese, e il tema di S. Giovanni, accanto all'emigrazione ungherese del dopo 1848 e all'attività a Budapest nel 1919 del tenente colonnello Guido Romanelli costituiscono da parte ungherese le due tematiche più studiate dei rapporti di storia militare italo-ungherese⁴⁸. La storia dell'emigrazione ungherese nel dopo 1848 è una tematica classica tra gli studiosi ungheresi e italiani. Lo era anche nel primo dopoguerra⁴⁹, come pure durante la guerra fredda⁵⁰. Ultimamente il tema è trattato in Italia per i suoi collegamenti garibaldini nei numerosi opuscoli e monografie dell'Istituto Internazionale di Studi "Giuseppe Garibaldi"⁵¹, oppure si veda la biografia di István TÜRRE di Pasquale Fornaro⁵², oggetto a sua volta di una conferenza dal titolo "Gli ungheresi tra i mille di Garibaldi" tenuta il 7 ottobre 2010 nell'Accademia d'Ungheria in Roma e all'Università La Sapienza di Roma. Sul tema è nata pure una raccolta di documenti da parte dell'Archivio Nazionale Ungherese⁵³. Se il tema dell'emigrazione unghere-

⁴⁸ László Veszprémy, *A helyét kereső hadtörténetírás (Nemzetközi és hazai tapasztalatok)* In «Aetas», 2010, 4 pp. 38.

⁴⁹ Attilio Vigevano: *La Legione ungherese in Italia (1859-1867)*. Roma, Libreria dello Stato, 1924. / Ministero della Guerra Stato Maggiore Centrale – Ufficio Storico/

⁵⁰ Lajos Lukács, *Garibaldi e l'emigrazione ungherese 1860-1862*, Modena, Società Tipografica Editrice Modenese – Modena, [1965].

⁵¹ *I Volontari di Garibaldi e di Kossuth nel 1848 in Italia e in Ungheria*, «Quaderni Storiografici 19» Roma, Istituto Internazionale di Studi Giuseppe Garibaldi, 2000.

⁵² Pasquale Fornaro, *István Türr: una biografia politica*, Rubettino, 2004.

⁵³ *Le relazioni italiane dell'emigrazione di Kossuth 1949-1966*. Lo studio introduttivo e le lettere sono a cura di ÉVA NYULÁSZI-STRAUB. Budapest, Archivio Nazionale Ungherese, 2003.

se del dopo 1848 è gestito piuttosto dalle organizzazioni italiani e ungheresi civili, l'Istituto e Museo di Storia Militare di Budapest collabora con i suoi partner italiani principalmente nell'approfondimento delle altre due tematiche. Negli ultimi anni lo studio di S. Giovanni da Capestrano ha un peso sempre minore tra gli studi di storia militare, mentre quello sull'attività di Guido Romanelli ha prodotto anche dei risultati notevoli, come la ristampa delle memorie di Romanelli da parte italiana, a cura del prof. Antonello Biagini,⁵⁴ oppure la monografia bilingue di Mária Szabò⁵⁵, ricercatrice dell'Istituto di Storia Militare di Budapest, ma anche la creazione del film sull'attività di Romanelli da parte di Gilberto Martinelli⁵⁶, presentato nell'Istituto di Cultura Italiano a Budapest nel 2009⁵⁷.

Perciò non sarà una sorpresa, che tra i rapporti internazionali di storiografia militare, quella italiana è tra i più attivi che si ha in Ungheria.

I rapporti storici tra i due Paesi non hanno contribuito solo allo sviluppo degli studi storici, ma anche ad una collaborazione "più pratica", come la cura delle tombe dei caduti e il restauro dei monumenti. Questo aspetto della collaborazione ha anche un lato ufficiale, siccome l'Italia e l'Ungheria il 2 settembre 2003 hanno firmato un accordo sulla cura dei cimiteri di guerra⁵⁸. Comunque le tombe e i monumenti sono gestiti piuttosto dagli enti locali, ma sono oggetti di visite di ministri e di presidenti della Repubblica. Per esempio la cappella ungherese a Vittoria è stata visitata il 14 dicembre 1999 da Árpád Göncz, il presidente della Repubblica d'Ungheria, invece il 29 maggio 2009 all'inaugurazione della cappella di Visintini (Go) ha parlato László Sólyom, il presidente della Repubblica d'Ungheria⁵⁹. Il 7 agosto 2011 invece era il ministro della Difesa Nazionale ungherese Csaba Hende ad essere presente alla cerimonia sul Monte Grappa, dopo aver visitato numerosi sacrari militari della zona nei giorni precedenti⁶⁰. Anche il Museo di Storia Militare di Budapest ha un rapporto di questo tipo, infatti dal 22 al 23 giugno 2002 gli studiosi del museo sono stati ospitati a Sommacampagna, e hanno visitato il sacrario dei caduti delle battaglie di Custozza⁶¹. Tali rapporti tra istituti, visite di personalità,

⁵⁴ Guido Romanelli, *Nell'Ungheria di Béla Kun e durante l'occupazione romana. La mia missione (maggio-novembre 191)*, a cura di Antonello Biagini, Roma, Stato Maggiore dell'Esercito – Ufficio Storico, 2002.

⁵⁵ Mária Szabó, *A Romanelli-misszió Egy olasz katonatiszt Magyarországon (1919. május-november) La missione Romanelli Un ufficiale italiano in Ungheria (maggio-novembre 1919)*, Budapest, HM Hadtörténeti Intézet és Múzeum – Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, 2009.

⁵⁶ *Guido Romanelli missione a Budapest*, regia di Gilberto Martinelli, 2209.

⁵⁷ László Veszprémy, *op. cit.* p. 38.

⁵⁸ Sul processo piuttosto tortuoso che alla fine è sfociato nella firma del documento vedi HM HL KI, 1/45, fnyt. 974/3, n. 2.

⁵⁹ Magyar–olasz államfői látogatások – KRONOLÓGIA, *op. cit.*

⁶⁰ Vedi il numero del 30 luglio, 2 e 7 agosto 2011 del «Corriere delle Alpi» sulla visita del ministro.

⁶¹ Györgyi Kottra, *Emlékezés Custozza halottaira. A Hadtörténeti Intézet és Múzeum delegációjának látogatása Sommacampagnába, 2002. június 22-24*, In «Hadtörténelmi Közlemények», 2002, 2, pp. 461-462.

ristrutturazione di monumenti sono nella maggior parte dei casi sono coordinati da comunità locali, oppure da associazioni civili, che collaborano con qualche organo statale. La stessa cappella di Visintini è stata restaurata con l'auto del Circolo degli Amici Honvédség e Società di Székesfehérvár, dalla Società Scientifica Széchenyi e dal Circolo degli Amici dell'Isonzo di Gorizia⁶². Quindi, tali monumenti sono gli esempi della collaborazione dell'Esercito ungherese e delle associazioni civili italo-ungheresi in territorio italiano e ungherese.

Non solo. Le conferenze⁶³, le visite e i vari programmi organizzati fanno parte anche della diplomazia militare ungherese. Questa fa parte di una politica militare che si basa sull'accordo firmato nel 1992 dal Ministro della Difesa Nazionale ungherese, dal Ministro della Difesa italiano e dai due ministri degli Affari Esteri⁶⁴. Tale accordo è stato seguito da altri di carattere tecnico militare⁶⁵, ma anche da diversi inviti: i soldati ungheresi dal 1995 partecipano alla gara militare PRENIMEGA di pattuglia militare, e vincono spesso dei premi al festival cinematografico militare "Eserciti e Popoli". Ministri, sottosegretari alla difesa nazionale ed esperti vari sono invitati e partecipano a vari programmi protocollari, come per esempio alla parata del 2 giugno 2011, tenuta in occasione del 150esimo anniversario dell'Unità d'Italia, assistevano il Presidente della Repubblica d'Ungheria, il Ministro della Difesa Nazionale e il Capo di Stato Maggiore.

Quindi, tale rapporto di collaborazione spazia dal campo culturale a quello tecnico. Ne fanno parte associazioni civili, istituti statali e anche privati, perciò si può affermare con sicurezza, che l'Esercito ungherese è riuscito a inserirsi nel panorama civile, militare e politico europeo, e oltre a diventare un membro valido della NATO, anche a svolgere una politica e una diplomazia militare efficace in Italia.

⁶² Vedi il discorso del Presidente della Repubblica d'Ungheria László Sólyom in occasione dell'inaugurazione della cappella http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/IT/hu/Hirek/090529_doberdo_hun.htm (28 marzo 2012 23:36).

⁶³ Si veda per esempio la conferenza tenuta nell'Istituto di Storia Militare di Budapest il 30 giugno 2011 col titolo: „Az olasz-magyar katonai kapcsolatok évszázadai” (I secoli dei rapporti militari italo-ungheresi) che ha visto partecipare studiosi ungheresi e anche degli italiani dall'Università della Sapienza, dal Museo del Risorgimento.

⁶⁴ HM HL KI 1/26, fnyt. 547/29, n. 1.

⁶⁵ Per esempio l'accordo sull'uso del poligono di Várpalota HM HL KI, 1/41, fnyt. 875/10, n. 7; dal 1993 c'è la possibilità del scambio dei soggiorni militari (aeronautica e l'esercito 7-7 coppie) in Italia ed in Ungheria; oppure è del 1998 il trattato sul trattamento dei dati riservati e segreti HM HL KI, 1/36, fnyt. 797/30, n. 14.



Cooperazione e “mediazione” culturale: proattività, dialogo, partecipazione nei processi di transizione per lo sviluppo

John Baptist Onama

*Docente di European Project Cycle Management e di Europrogettazione
presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche
e Studi Internazionali dell'Università di Padova*

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E TUTELA DEI BENI CULTURALI

Quando si parla di cooperazione culturale internazionale ai più viene spontaneo, quasi per antonomasia, pensare all'ormai consolidata esperienza dell'UNESCO, cioè l'agenzia delle Nazioni Unite per la cooperazione scientifica e culturale. Fondata nel 1945 e finanziata principalmente attraverso il sistema delle Nazioni Unite, tale organismo è da diversi decenni la maggiore artefice e sponsorizzatrice dei più rilevanti trattati internazionali in materia di promozione e tutela dei diritti nell'ambito culturale. Per acconsentire una più ampia condivisione e creare un clima di collaborazione attiva e costruttiva a livello globale, gli specifici ambiti culturali interessati dagli interventi dell'UNESCO vengono scrupolosamente definiti sia attraverso l'utilizzo dei criteri antropologici tradizionali, per gli aspetti più inerenti all'identità culturale dei popoli, sia seguendo la matrice del progressivo arricchimento del patrimonio di conoscenze e competenze di natura scientifica e tecnologica a livello mondiale, che generalmente si riferisce alla questione non sempre pacifica della proprietà intellettuale.

Tra le più rilevanti fonti normative internazionali attribuibili all'UNESCO si possono annoverare la Convenzione universale sui diritti d'autore del 1952, l'Atto finale della conferenza intergovernativa sulla protezione della proprietà culturale nell'evento dei conflitti armati del 1954, la Convenzione sui mezzi per la proibizione e la prevenzione dell'importazione, esportazione e trasferimento illecito di titolarità della proprietà culturale del 1970, la Convenzione concernente la tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972, la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003 e, infine, la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 2005.

Un elemento di spicco delle attività dell'UNESCO, e probabilmente il più cospicuo delle azioni dell'organizzazione, riguarda la speciale tutela ed attenzione da essa dedicata alla tutela e alla conservazione dei siti e dei luoghi di rilevanza storico-culturale i quali, con diversa motivazione e a vario titolo, vengono considerati e classificati come degli autentici elementi costitutivi del patrimonio culturale dell'intera umanità. Non si tratta, a ragion veduta, solo di dichiarazioni formali di protezione, nonostante le pure evidenti caratteristiche "folcloristiche" che spesso camminano pari passo o contraddistinguono le medesime cerimonie, ma di vere e proprie prese di posizione a difesa di particolari componenti dell'identità culturale delle comunità locali e perciò anche di interi popoli e nazioni.

Riquadro 1. Politiche culturali – protezione del patrimonio culturale e promozione della libertà culturale¹

Nel 1969 l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura' (UNESCO) introdusse il concetto delle "politiche culturali", chiedendo ai governi di riconoscere esplicitamente le azioni culturali come un fine importante della politica pubblica. La comunità mondiale ha risposto a questo appello un passo dopo l'altro: la Conferenza mondiale sulle politiche culturali del 1982 in Messico, la dichiarazione dell'ONU del 1988 per inaugurare, con termine nel 1977, il Decennio per la cultura e lo sviluppo, la Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo del 1998 a Stoccolma e il numero crescente di stati che nominano ministri della cultura sono stati segnali che provano come si sia compreso che cultura significa sviluppo e viceversa. All'inizio l'idea di politica culturale riguardava la promozione dell'arte e la protezione del patrimonio culturale. Adesso essa è sempre più legata alla libertà culturale, secondo la proposta avanzata dalla Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo nel suo rapporto del 1995, dal titolo "Our Creative Diversity". La libertà culturale è imprescindibile dal rispetto e riconoscimento della diversità culturale e della salvaguardia del patrimonio culturale, sia concreto sia intangibile. Il ciclo della politica culturale si deve chiudere là dove cominciò un quarto di secolo fa, ponendo le persone, e la loro libertà culturale e realizzazione, in testa alle finalità delle scelte politiche culturali.

È palese e di facile constatazione che, generalmente parlando, quelli facenti capo alle iniziative dell'UNESCO sono tra gli interventi in campo culturale più contraddistinti da risvolti positivi e perciò più condivisi ed apprezzati anche tra gli esperti e gli intellettuali del medesimo ambiente. Tuttavia, esistono anche altri aspetti e valutazioni sulla cooperazione culturale, per lo più inerenti all'inquadramento teorico della gamma dei diritti umani direttamente sollecitati e ad alcuni aspetti della realtà operativa, che continuano a costituire oggetto di controversia e contrapposi-

¹ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, p. 56.

zione. Un esempio emblematico di tale stato di cose viene fornito da una riflessione contenuta in un recente rapporto dell'UNDP sullo Sviluppo umano che tratta la tematica della libertà culturale²:

“Tra le cinque categorie di diritti umani – civili, culturali, economici, sociali e politici – i diritti culturali hanno ricevuto la minima attenzione. La prima risoluzione mai adottata dalla Commissione sui diritti umani rispetto ai diritti culturali è stata quella decisa nel 2002, riguardante la ‘Promozione del godimento dei diritti culturali di ciascuno e rispetto delle differenti identità culturali’.

Questa disattenzione affonda le sue radici negli accessi dibattiti che sono nati durante la stesura della bozza della Dichiarazione universale dei diritti umani. Argomento della discussione era se i diritti culturali dovessero riconoscere in maniera esplicita i diritti delle minoranze oppure semplicemente affermare il diritto dell'individuo a ‘prendere parte alla vita culturale della comunità. [...]

Queste riserve riflettono il senso di disagio che circonda il concetto di diritti culturali:

- ♦ I diritti culturali possono provocare discussioni sul relativismo culturale, discussioni che usano la cultura per difendere la violazione dei diritti umani.
- ♦ È difficile rendere operazionali i diritti culturali perché sono legati al concetto di cultura, che è un obiettivo mobile.
- ♦ I diritti culturali, secondo alcuni, sono un ‘lusso’ di cui occuparsi quando tutti gli altri diritti sono stati raggiunti.
- ♦ I diritti culturali non possono essere soddisfatti senza affrontare i ‘mali’ culturali che esistono nella società. Vi sono tradizioni e pratiche che violano i diritti umani. Gli stati sono cauti nel riconoscere questi mali.
- ♦ I diritti culturali evocano il pauroso spettro dell'identità di gruppo e dei diritti di gruppo che alcuni temono come la minaccia dello stato nazione.

Alcuni teorici di diritti umani e di filosofia politica affermano che garantire i diritti civili e politici degli individui – come la libertà di culto, di parola e di associazione – è sufficiente e permette loro di seguire liberamente le proprie credenze e pratiche religiose. [...].”

Nulla togliendo al valore intrinseco e al pragmatismo delle riserve di cui sopra, e soprattutto in relazione alle loro implicazioni a livello politico e operativo, sarebbe altrettanto fondamentale sottolineare contemporaneamente, e a pari merito, anche i sottostanti principi di interdipendenza e indivisibilità che contraddistinguono le stesse categorie di diritti umani debitamente chiamate in causa. Inoltre, bisognerebbe necessariamente rammentare il fatto di trovarsi ad operare in un contesto dinamico e ampiamente articolato anche dal punto di vista economico, sociale e

² UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit., Riquadro 2.2, p. 46.

politico. Infine, si può arguire che da tale premessa possono derivare almeno due considerazioni strategiche immediate. La prima di esse rimanda direttamente alla controversa questione della globalizzazione, e specie alle più evidenti connotazioni contemporanee di quest'ultima, mentre la seconda si colloca su un piano più epistemologico e paradigmatico che va a toccare la concezione stessa del progresso e, così facendo, contribuisce all'ulteriore elaborazione e comprensione dell'ormai composita definizione dello sviluppo umano sostenibile. È perciò indispensabile che entrambi questi aspetti vengano sottoposti ad una riflessione più approfondita.

LA CRISI DELLA SOSTENIBILITÀ SISTEMICA E IL SUO IMPATTO SUI PROCESSI DI INCULTURAZIONE AUTONOMA ED ENDOGENA NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

Il ragionamento sulle criticità strutturali e quasi "endemiche" che caratterizzano lo stato attuale della cooperazione internazionale in tutti i suoi ambiti di intervento come in tutte le sue declinazioni ed articolazioni (multilaterale, multibilaterale, bilaterale, decentrata, ecc.) risiede sostanzialmente in una questione di fondo, da tempo aperta, riguardante il grado di coinvolgimento e di partecipazione consapevole ed effettiva ai processi decisionali da parte della cittadinanza in tutte le sue articolazioni. Esiste di fatto una forma predominante di impostazione che regge la natura stessa dei rapporti socio-economici e culturali tra le diverse comunità e popoli del mondo e, da una prospettiva più generale, tra le sue diverse aree geografiche. Infatti, le condizioni e le circostanze di tali rapporti sono dettate dal rapporto di forza che ai nostri giorni esprimono maggiormente i parametri e gli indicatori tramite i quali si rilevano una diffusa e consolidata disuguaglianza dei redditi e delle opportunità e quindi le caratteristiche che distinguono il cosiddetto mondo "ricco" da quello "povero" sia a livello globale che regionale. Infatti, la caratteristica predominante dello scenario notevolmente ambiguo e controverso rappresentato dalla globalizzazione contemporanea è proprio costituita dal divario reale tra gli interessi e gli obiettivi dei grandi "gestori" mondiali delle risorse, da una parte, e coloro che di tali risorse sperimentano una cronica penuria e ne avrebbero un bisogno quasi disperato per poter contenere la loro arretratezza e migliorare le proprie condizioni di vita dall'altra.

Tanti anni di monitoraggio e di ricerca dimostrano oggi che la povertà, nella sua molteplice dimensione, non è affatto una situazione inevitabile, che non vi è una sorta di rigidità statica ed assoluta tra benessere e indigenza e tanto meno che le due realtà antitetiche si escludono vicendevolmente ed automaticamente. Infatti esistono al mondo diversi esempi di esperienze che suffragano tale constatazione in quanto hanno saputo esprimere delle combinazioni virtuose tra i vari attori dello sviluppo e, soprattutto, tra gli interessi dei contesti "ricchi" e quelli "poveri" e, così facendo, hanno prodotto dei modelli di cooperazione solidale ed efficace.

Tuttavia, molto più spesso gli interessi dei paesi ricchi e quelli poveri rimangono invece di fatto lontani e contrastanti sia nel breve che nel lungo periodo, e allora prendono inevitabilmente sopravvento i rapporti di forza sul campo, di gran lunga favorevoli ai più forti, creando non pochi disagi e delle volte anche dei veri problemi di sopravvivenza per i più deboli. Ancora oggi gran parte delle complesse dinamiche cicliche in base ai quali si generano (e si rigenerano) il fenomeno delle povertà e delle esclusioni nel campo socio-economico rimangono quelle già analizzate a fondo e abilmente fotografati sia da Gunnar Myrdal, attraverso il **Principio della causazione circolare e cumulativa**³, che da Celso M. Furtado, tramite la **Teoria della modernizzazione periferica parziale**⁴. Studiando le argomentazioni portate e documentate da tali contributi, emerge con chiarezza che è da presupposti strutturali legati al funzionamento del sistema economico mondiale che nascono quelle dinamiche che, nella definizione e realizzazione delle politiche per lo sviluppo, privilegiano un'impostazione “*Top-down*” nei rapporti tra i principali attori della cooperazione. È altrettanto chiaro che ne è una conseguenza diretta ciò che viene generalmente rilevato e descritto come “il Paradosso micro-macro”, cioè la discrepanza tra strategie di sviluppo che funzionano bene a livello micro, ma che hanno scarso impatto o rilevanza a livello macro e, vice versa, strategie di sviluppo che risultano addirittura indispensabili a livello macro, ma che sono assolutamente disattente e contrastanti con esigenze di sviluppo di singole comunità di base.

Non volendoci considerare estranei all'odierno dibattito sulla complessa e spesso controversa realtà della globalizzazione economica e finanziaria e, soprattutto, sull'impatto da essa esercitata sull'identità culturale dei diversi popoli del mondo, ci riallacciamo idealmente alla seguente riflessione fornita a tale riguardo da Joseph E. Stiglitz⁵:

“Oggi, la globalizzazione è criticata in tutto il mondo e ovunque, a giusta ragione, serpeggia il malcontento. La globalizzazione può essere una forza positiva: quella delle idee sulla democrazia e quella della società civile hanno cambiato il modo di pensare della gente, mentre i movimenti politici globali hanno portato alla cancellazione del debito e al trattato sulle mine antiuomo. La globalizzazione ha aiutato centinaia di milioni di persone a migliorare il loro tenore di vita, arrivando a un livello che né essi né la maggior parte degli economisti avrebbero ritenuto immaginabile fino a pochissimo tempo fa [...] I paesi che hanno tratto i vantaggi più significativi sono comunque quelli che si sono resi artefici del loro destino, riconoscendo il ruolo che il governo può svolgere nello sviluppo, anziché affidarsi

³ Myrdal G., *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano, 1974.

⁴ Furtado C.M., “*Development and Underdevelopment*”, University of California Press, Los Angeles (USA), 1964; “*Accumulation and Development: The Logic of Industrial Civilization*”, Oxford University Press, London (GB) 1983.

⁵ Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi editore, Torino, 2002 e 2003.

al concetto fallace di un mercato che, autoregolandosi, riuscirebbe a risolvere da solo tutti i suoi problemi.

Ma per milioni di persone, la globalizzazione non ha funzionato. Molti hanno visto peggiorare le loro condizioni di vita, hanno perso il lavoro e, con esso, ogni sicurezza. Si sono sentiti sempre più impotenti di fronte a forze totalmente al di fuori del loro controllo. Hanno visto mettere in pericolo le loro democrazie ed erodere le loro culture.”

Riconducendo il nostro ragionamento all'alveo della dimensione culturale, ciò che colpisce in maniera particolare nella sottolineatura di Stiglitz sulla globalizzazione odierna è la presa in considerazione e il riferimento diretto anche al “rischio culturale” da essa incorporata, ossia ciò che a livello culturale non ha funzionato o stenta ancora a produrre gli attesi e desiderati effetti positivi a sostegno delle culture di “milioni di persone”. Facendo particolare riferimento alle popolazioni dell’Africa subsahariana, il celebre storico africano Josef Ki-Zerbo⁶, in una nota intervista concessa a un giornalista prima della sua scomparsa, surgela in una metafora i tratti salienti della globalizzazione odierna e le sue notevoli contraddizioni esprimendosi in termini di “globalizzatori” e “globalizzati”.

Se dunque si aggiungono le criticità evidenziate da Stiglitz al lungo elenco delle convenzioni sponsorizzate dall’UNESCO citate all’inizio, si ottiene una sommatoria consistente in uno squilibrio tra ciò che di positivo la globalizzazione ha potuto produrre, anche grazie alla cooperazione scientifica e nell’educazione, e il contemporaneo impatto negativo percepito perfino a livello d’identità culturale da un numero cospicuo di gruppi di individui e di comunità. La vera contraddizione di fondo, e che merita di essere posta al centro di ogni sforzo costruttivo, è rappresentata da una situazione che è *de iure* favorevole alla promozione dello sviluppo umano sostenibile in quanto ricca di potenzialità, da una parte, e una impostazione dei rapporti tra i protagonisti che *de facto* privilegia gli interessi degli attori più forti.

Riquadro 2. Due aspetti dell’esclusione culturale⁷

La libertà culturale è la libertà che le persone hanno di scegliere la propria identità – di essere chi sono – e di vivere senza essere escluse da altre scelte che sono importanti per loro. La libertà culturale viene violata attraverso il mancato riconoscimento dei valori, delle istituzioni o dei modi di vita dei gruppi culturali e attraverso la discriminazione e lo svantaggio basati sull’identità culturale. **Esclusione basata sul modello di vita.** L’esclusione basata sul modello di vita si verifica quando lo stato o il costume sociale denigrano o sopprimono la cultura di un gruppo, che comprende la lingua, la religione oppure gli usi tradizionali o gli stili di vita. Occorrono politiche apportatrici di una qualche forma

⁶ Ki-Zerbo J., *A quando l’Africa?*, EMI, Bologna, 2005.

⁷ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, p. 45.

di riconoscimento pubblico, accoglienza e sostegno alla cultura di un gruppo. Mediante simili politiche di inclusione culturale i membri del gruppo vedono la propria cultura nei simboli e nelle istituzioni dello stato e nel rispetto della società. **Esclusione dalla partecipazione** Con l'esclusione alla partecipazione – esclusione sociale, economica e politica lungo linee etniche, linguistiche o religiose – si intende una discriminazione o uno svantaggio basati sull'identità culturale. Queste esclusioni agiscono attraverso politiche discriminatorie varate dallo stato (come la negazione della cittadinanza o del diritto di voto o di candidatura a determinate cariche), discriminazione passate a cui non si è posto rimedio (un rendimento inferiore nel campo dell'istruzione) o la pratica sociale (ad esempio il minor accesso ai mezzi di comunicazione per il punto di vista di un certo gruppo culturale o la discriminazione nei colloqui di lavoro). Occorrono approcci che integrino politiche multiculturali e strategie per lo sviluppo umano. **Rimedi specifici necessari.** L'esclusione basata sul modello di vita, l'esclusione sociale, economica e politica e alcune delle loro cause (considerare “arretrate” alcune culture) si rafforzano reciprocamente in grande misura. Ogni tipo di esclusione richiede un'analisi e rimedi specifici.

Più che soffermarsi sulla discussione dettagliata delle cause delle discrepanze descritte poc'anzi, uno degli aspetti più importanti che queste sottolineature vogliono far emergere è la consistenza del numero crescente di argomentazioni che imperversano tra molti critici e oppositori della globalizzazione e che sempre di più tendono verso una radicalizzazione della contrapposizione tra le esigenze, gli interessi e le rivendicazioni riguardo allo sviluppo espressi dai protagonisti a livello “micro” o locale, e quelli invece sostenuti dagli attori a livello “macro” o globale.

Ne consegue un'interpretazione della realtà più rappresentativa della globalizzazione attuale cioè quella dei mercati finanziari e, più in generale, della tematica dello sviluppo che chiama direttamente in causa la libertà culturale nella sua accezione più pratica e caratteristica. Si rivendica, infatti, l'indispensabile riconoscimento intrinseco del diritto alla diversità culturale di tutti i gruppi culturali.

Il quindicesimo Rapporto UNDP sullo Sviluppo umano⁸ è stato dedicato interamente a questo argomento e, considerata l'autorevolezza metodologica e correttezza etica con cui è stato realizzato, fornisce una buona cornice e un riferimento pertinente per le considerazioni e le valutazioni che verranno di seguito avanzate.

Innanzitutto il rapporto mette in evidenza una questione di forte rischio interpretativo relativo a due principali correnti di pensiero sulla diversità culturale.

Il primo di questi rischi risiede nell'impostazione di matrice determinista che ispira il ragionamento di quanti ritengono che ci siano culture più portate per lo sviluppo e altre meno. A tale riguardo l'analisi effettuata dal rapporto in questione ci offre quest'intellettualmente elegante, ma alquanto singolare e fuorviante citazione⁹ proveniente da un contributo di Samuel Huntington:

⁸ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit.

⁹ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit., p. 46.

“All’inizio degli anni ’90, mi è capitato di imbartermi nei dati economici del Ghana e della Corea del Sud relativi agli inizi degli anni ’60, e mi sono stupito di quanto simili fossero allora le loro economie ... Trent’anni dopo, la Corea del Sud era diventata una potenza industriale con l’ottenimento del quattordicesimo posto in classifica nell’economia mondiale, aziende multinazionali, esportazioni primarie, nel settore automobilistico, attrezzature elettroniche, altri prodotti sofisticati, e un reddito pro capite simile a quello della Grecia. Inoltre, era sulla strada del consolidamento delle istituzioni democratiche. Tali cambiamenti non si erano verificati in Ghana, il cui reddito pro capite era ora circa un quindicesimo di quello della Corea del Sud. In che modo si potrebbe spiegare incredibile differenza nello sviluppo? Indubbiamente, molti fattori hanno giocato un ruolo importante, ma mi è sembrato che la cultura abbia avuto un peso determinante nella spiegazione di questa differenza. I sud coreani davano importanza al risparmio, all’investimento, al duro lavoro, all’istruzione, all’organizzazione e alla disciplina. Gli abitanti del Ghana avevano valori diversi. In breve, la cultura conta.”

Un dato di fatto che riguarda la maggior parte delle teorie deterministe come quella sostenuta da Huntington è la tendenza all’eccessiva semplificazione delle loro argomentazioni e l’insufficienza e l’inconsistenza delle prove che presentano a confutazione delle medesime argomentazioni. Da questo punto di vista sarebbe stato davvero interessante, considerata la valutazione netta che ha fatto precedentemente, sapere che cosa l’autore citato poc’anzi avrebbe da dire oggi sulla situazione socio-economica della Grecia oppure sulla performance democratica del Ghana¹⁰.

Il secondo rischio rilevato dal rapporto UNDP in relazione alla diversità culturale conduce dritto alle disfunzioni etiche della globalizzazione e riguarda il crescente fenomeno del fanatismo e dell’alienazione culturale. Tale circostanza deve la sua sopravvivenza e diffusione anche grazie all’abilissimo sfruttamento che se ne fanno alcuni governi o movimenti violenti di varia denominazione e affiliazione, e che se ne servono per perpetrare situazioni di anarchia, terrorismo o per l’instaurazione di vere e proprie tirannie politiche. In questo modo l’uso dell’espedito della diversità culturale, o comunque di alcuni aspetti di essa, si coniuga ad una diffuso senso di ingiustizia socio-economica e costituisce oggi una delle maggiori cause dei numerosi conflitti armati a bassa intensità, le cosiddette “guerre dimenticate”, in atto in giro per il mondo. Nella premessa del suo libro sulle complesse cause e gli effetti devastanti dei conflitti armati odierni P.W. Singer¹¹ scrive:

¹⁰ Questa particolare citazione comparativa citazione della Grecia e del Ghana non rappresenta di per sé una valutazione della loro performance bensì una semplice sottolineatura di una complessa dinamicità che forse perfino gli autori del calibro di Huntington a volte scelgono deliberatamente di ignorare.

¹¹ Singer P.W., *I signori delle mosche – L’uso militare dei bambini nei conflitti contemporanei*, Feltrinelli, Milano, 2006, p. 9.

“Gli enormi mutamenti nel sistema della guerra cui abbiamo assistito in questo primo scorcio del XXI secolo, soprattutto la crescita di nuovi gruppi in conflitto, mi interessano da tempo. Siamo abituati a pensare alla guerra come a uomini in uniforme, impegnati a lottare per la causa politica del proprio stato, ma le cose non stanno più così. Di fatto le guerre dei nostri giorni sono combattute da uomini e donne e ora da bambini ... Le loro cause sono spesso politiche. Essi tuttavia combattono anche per motivi economici, sociali, religiosi, e persino per ragioni criminose. I gruppi in seno ai quali combattono possono andare dall'esercito nazionale alla cellula terroristica, dalle bande dei signori della guerra agli squadroni paramilitari dei cartelli della droga.”

I “mutamenti nel sistema” di cui parla l'autore sono sostanzialmente una combinazione di fattori e di circostanze che vanno dalla fine della bipolarismo, nota caratteristica della Guerra Fredda, all'improvvisa accelerazione del processo della globalizzazione finanziaria, contraddistinta dalla deregolamentazione, che hanno creato le condizioni “ideali” per alcuni gruppi tendenzialmente e ideologicamente votati alla contestazione armata di emergere e di esprimersi attraverso il linguaggio della violenza¹². È inconfutabile che un ruolo fondamentale è stato giocato, in tale contesto, dalla relativa facilità di circolazione delle armi leggere a livello mondiale, cioè dall'aumentata “disponibilità delle risorse” da destinare alla produzione, stoccaggio, vendita e spostamento delle stesse armi leggere.

Considerata la matrice apparentemente “domestica” e la collocazione geografica della maggior parte dei conflitti armati odierni¹³, qualche opinionista contemporaneo, tra cui noti esponenti di alcuni gruppi politici di ispirazione più o meno xenofoba, ha ritenuto opportuno rispolverare e ripresentare le vecchie teorie che il pensiero determinista ha costruito e alimentato intorno ai pericoli legati al riconoscimento della libertà culturale e, in particolare, sul ruolo che la diversità culturale e le stesse culture svolgono nello sviluppo di una società, cioè che alcune culture hanno maggior probabilità di altre di progredire nello sviluppo, che la diversità culturale conduce inevitabilmente a scontri sui valori e, infine, che la stessa diversità culturale costituisce un ostacolo allo sviluppo.

¹² Infatti “i gruppi in conflitti” citati da Singer sono quelli che oggi, a vario titolo, si autoassolvono e si ritengono giustificati e legittimati ad intraprendere la lotta armata. Resta ovviamente ferma e totalmente opposta la convinzione personale dell'autore di questo contributo per il quale l'unica opzione integralmente sostenibile per la soluzione dei conflitti rimane la loro composizione pacifica e mai le guerre.

¹³ Si tratta, nella maggior parte dei casi, di conflitti armati che oggi si sviluppano e si consumano dentro i confini nazionali di determinati paesi e perciò assumono le sembianze o vengono semplicemente definiti come “guerre civili”.

LA NECESSITÀ DI ASSUMERE LA GLOBALIZZAZIONE COME UN PROCESSO PER POTERLA DECLINARE IN UN PROGETTO E COSÌ INSERIRVI GLI STRUMENTI CULTURALI ATTI A RENDERLA PIÙ UMANAMENTE SOSTENIBILE

L'adeguata tutela dei diritti culturali, la diversità culturale in primis, sta quindi alla base di ogni sano processo di sviluppo. Da ciò deriva la necessità che le odierne politiche e i programmi di cooperazione internazionale siano sostenibili anche dal punto di vista culturale in quanto tale attenzione e sensibilità rappresenta il principale "antidoto" contro ciò che potrebbe sembrare una congenita e strutturale tendenza allo sfruttamento dei soggetti più deboli nei rapporti interculturali, specialmente nella fase attuale della globalizzazione. Ciò significa e presuppone, ovviamente, anche la disponibilità del mondo intellettuale di impegnarsi profondamente e continuamente in una critica costruttiva e propositiva contro il neodeterminismo culturale e la sua logica conseguenza. Insomma occorre che si faccia molto di più, soprattutto in questo tempo di crisi di fiducia, per contenere il dilagante pessimismo o il fatalismo di quelli che vorrebbero convincere l'opinione pubblica che una società solidale a livello globale sia impossibile da costruire, risvegliare coloro che finiscono per essere ipnotizzati dall'indifferenza di massa o i molti che si accontentano della mediocrità strisciante dello status quo. Più che semplicemente ribadire la necessità della cooperazione culturale occorrerebbe quindi ritornare al pensiero della cultura della solidarietà o della cooperazione responsabile come via maestra verso un futuro sostenibile per tutti i popoli.

Riquadro 3. Preambolo alla Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali conclusa a Parigi il 20 ottobre 2005¹⁴

*La Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, riunitasi a Parigi dal 3 al 21 ottobre 2005, nella sua trentatreesima sessione, **Affermando** che la diversità culturale è una caratteristica inerente all'umanità, **Consapevole** che la diversità culturale rappresenta un patrimonio comune dell'umanità e che dovrebbe essere valorizzata e salvaguardata a beneficio di tutti, **Sapendo** che la diversità culturale crea un mondo prospero ed eterogeneo in grado di moltiplicare le scelte possibili e di alimentare le capacità e i valori umani, rappresentando quindi un settore essenziale per lo sviluppo sostenibile delle comunità, dei popoli e delle nazioni. **Ricordando** che la diversità culturale germogliata in un contesto di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra culture e popoli diversi è un fattore indispensabile per garantire pace e sicurezza sul piano locale, nazionale e internazionale, **Onorando** l'importanza della diversità culturale nell'ambito della piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e da altri strumenti riconosciuti a livello universale, **Sottolineando** la necessità d'integrare la cultura quale elemento strategico in seno alle*

¹⁴ Traduzione dal testo originale in lingua francese.

politiche di sviluppo nazionali e internazionali nonché alla cooperazione internazionale allo sviluppo, tenendo anche in debita considerazione la **Dichiarazione del Millennio dell'ONU (2000)**, che mette in rilievo lo sradicamento della povertà, **Considerando** che la cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio e che questa diversità è riflessa nell'originalità e nella pluralità delle identità, così come nelle espressioni culturali delle società e dei popoli umani, riconoscendo l'importanza del sapere tradizionale quale fonte di ricchezza immateriale e materiale e, segnatamente, dei sistemi di conoscenza dei popoli indigeni, il loro contributo positivo a favore di uno sviluppo sostenibile nonché la necessità di garantire loro protezione e promozione in modo adeguato, **Consapevole** della necessità di prendere misure volte a proteggere la diversità delle espressioni culturali e i loro contenuti, in particolare nei casi in cui le espressioni culturali possono essere minacciate di estinzione o soggette a gravi alterazioni, **Sottolineando** l'importanza della cultura quale strumento di coesione sociale in generale e, in particolare, il contributo da lei fornito al miglioramento dello status e del ruolo delle donne nella società, **Consapevole** che la libera circolazione delle idee, gli scambi costanti e le interazioni interculturali rafforzano la diversità culturale, **Riaffermando** che la libertà di pensiero, di espressione e d'informazione nonché la diversità dei media permettono alle espressioni culturali di prosperare in seno alle rispettive società, **Riconoscendo** che la diversità delle espressioni culturali, inclusa la diversità delle espressioni culturali tradizionali, è un fattore importante che permette agli individui e ai popoli di esprimere e scambiare con altri le proprie idee e i propri valori, **Ricordando** che la diversità linguistica è parte integrante della diversità culturale e **riaffermando** il ruolo fondamentale svolto dall'educazione nell'ambito della protezione e della promozione delle espressioni culturali, **Considerando** l'importanza della vitalità delle culture per tutti gli esseri umani, incluse le persone appartenenti a gruppi minoritari e a popolazioni autoctone, espressa nella loro libertà di creare, diffondere e distribuire le loro espressioni culturali tradizionali e di averne accesso, allo scopo di favorire il loro sviluppo, **Sottolineando** il ruolo essenziale dell'interazione e della creatività culturale, che alimentano e rigenerano le espressioni culturali e consolidano il ruolo di coloro che operano a favore dello sviluppo culturale allo scopo di far progredire l'intera società, **Riconoscendo** l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale per sostenere le persone che partecipano alla creatività culturale, convinta che le attività, i beni e i servizi culturali hanno una doppia natura, economica e culturale, in quanto portatori d'identità, di valori e di significato e non devono quindi essere trattati come aventi esclusivamente un valore commerciale, **Constatando** che i processi di globalizzazione, agevolati dalla rapida evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se hanno contribuito a stabilire condizioni inedite capaci di consolidare l'interazione interculturale, rappresentano anche una sfida per la diversità culturale, segnatamente nell'ambito dei rischi di squilibrio fra Paesi ricchi e Paesi poveri. **Consapevole** del mandato specifico attribuito all'UNESCO, di garantire il rispetto della diversità culturale e di raccomandare gli accordi internazionali che ritiene utili per facilitare la libera circolazione delle idee nelle parole e nelle immagini, riferendosi alle disposizioni degli strumenti internazionali adottati dall'UNESCO riguardanti la diversità culturale e l'esercizio dei diritti culturali, in particolar modo la **Dichiarazione Universale sulla Diversità culturale del 2001**, adotta la presente *Convenzione il 20 ottobre 2005*.

Per uscire dall'attuale *empasse* o ritardo sistemico in merito alla sostenibilità culturale delle iniziative destinate alla promozione dello sviluppo e, in particolare,

al riconoscimento effettivo ed efficace della diversità culturale, le conclusioni tratte in base ai risultati delle analisi empiriche e le indagini comparative condotte dall'UNDP¹⁵ raccomandano fortemente l'applicazione del modello della *governance* a livello multiplo attraverso l'integrazione delle politiche multiculturali nelle strategie per lo Sviluppo umano. Tale modalità d'intervento comporta, innanzitutto, la necessità di identificare e puntare sui tre pilastri operativi di maggior pertinenza cioè la democrazia, la crescita mirata e l'espansione delle opportunità.

La democrazia: l'affermazione e il consolidamento della democrazia parte dalla constatazione che le rivendicazioni relative al riconoscimento culturale spesso partono da gruppi non democratici. In quest'ottica diventa quindi possibile che tale loro esigenza sia in antitesi con la costruzione della democrazia, poiché, nel nome dell'"autenticità", mirerebbero invece al mantenimento di pratiche tradizionali non compatibili con i principi di tutela dei diritti umani, e che a volte le loro richieste non vengono nemmeno avallate da molti membri del gruppo che ritengono di rappresentare.

Dall'altro canto, è ugualmente importante ricordarsi che sebbene la democrazia sia potenzialmente la sola forma di governo coerente con tutte le libertà e i diritti umani, comprese le libertà e i diritti culturali, essa si è anche nel tempo contraddistinta da una bassa propensione ad accogliere gli interessi delle minoranze. Perfino alcune tra le più sviluppate democrazie hanno disatteso le richieste di riconoscimento culturale da parte di gruppi etnici, linguistici e religiosi, compresi quelli indigeni e immigrati. Inoltre, la democrazia a volte permette anche l'ascesa di gruppi estremisti violenti.

Ciononostante, una via pratica per affermare il valore e la potenzialità della democrazia esiste e consiste nella possibilità di incorporare l'accoglienza delle identità minoritarie attraverso l'adozione contemporaneo di politiche di **multiculturalismo** e di **interculturalismo**. Infatti, prendere in considerazione aspetti di Federalismo asimmetrico e di condivisione del potere esecutivo implica un riconoscimento *de facto* della molteplicità di identità e di cittadinanza.

La crescita a favore dei poveri: si può naturalmente arguire che l'azione affermativa a favore degli esclusi sia contraria ai principi di uguaglianza in quanto può essere, di per sé, interpretata come un atto discriminatorio, e quindi legittimamente chiedersi se i programmi speciali costituiscono un'alternativa a tale azione affermativa.

Rimane palese, tuttavia, che la crescita a favore dei poveri sia necessaria al fine di rimediare all'esclusione socio-economica (esclusione dalla partecipazione) dei gruppi culturali. In tale circostanza occorre anche tenere in conto il rischio che tale

¹⁵ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit.

crescita non risulti del tutto sufficiente a superare una consolidata situazione di discriminazione e a rimediare agli sbagli del passato. Tuttavia, per poter promuovere il miglioramento delle condizioni di vita dei poveri è indispensabile sviluppare speciali programmi di sostegno per l'occupazione, la formazione e il credito e istituire precisi programmi d'azione affermativa.

L'equa espansione delle opportunità sociali: anche in questo caso l'azione affermativa risulterebbe contraria ai principi dell'uguaglianza, in quanto comporta l'"inclusione ingiusta" e l'esclusione da molte scelte per tutti gli altri cittadini, e perciò inevitabilmente condurre all'interrogativo se i programmi speciali siano un'alternativa alla stessa azione affermativa. Tuttavia, bisogna constatare come anche l'equa espansione delle opportunità sociali sia necessaria al fine di rimediare all'esclusione socio-economica dei gruppi culturali. Anche qui si ripete il dato di fatto per cui tale fattore di promozione sociale non sia di per sé sufficiente a superare la discriminazione e a rimediare agli sbagli del passato, oltre a non poter mai completamente soddisfare la richiesta di opportunità diverse, per esempio tipi differenti di istruzione. Ciononostante, rimane valida ed incisiva la strategia di sviluppare programmi speciali di sostegno per i gruppi esclusi e di istituire programmi mirati di azione affermativa, come offrire servizi separati finanziati con fondi pubblici, ad esempio nella scolarizzazione.

Un nuovo contesto "laboratorio" che si è creato recentemente e in cui si auspica l'affermarsi di una positiva combinazione tra la democrazia, una crescita a favore dei poveri e un'equa espansione delle opportunità sociale è rappresentata dalla **Primavera araba**. Laddove i moti popolari sono stati in grado di deporre dei regimi autoritari durati interi decenni senza trascinare i paesi interessati in una guerra civile, il graduale ritorno alla normalità scandito da vari tipi di elezioni dovrebbe gettare le basi per l'edificazione di società più aperte alla diversità culturale collettiva ed individuale, soprattutto sotto il profilo di un necessario cammino nella direzione di un miglioramento della parità di trattamento tra i generi. Il fatto che quasi dappertutto i scenari della primavera araba sono stati caratterizzati e guidati da un notevole protagonismo giovanile e il ritorno sulla scena politica dei gruppi religiosi più ortodossi in maniera del tutto "democratica" dovrebbe aiutare il consolidamento di tale processo. A tale proposito alcuni opinionisti citano degli esempi dal passato per sollevare qualche dubbio sull'affidabilità democratica dei gruppi e delle organizzazioni di matrice religiosa che sono tradizionalmente portatori di rivendicazioni estremiste. Considerazioni del genere sono ovviamente comprensibili nella misura in cui riaffermino il principio generale per cui ovunque si vada non bisognerebbe mai abbassare la guardia o far venir meno l'efficienza degli stessi strumenti istituzionali appositamente disegnati per vegliare costantemente sul rispetto dei diritti umani e sulle conquiste democratiche. Infatti, la cultura della democrazia si distingue, oltre che per il suo dettame organizzativo di matrice maggioritaria, anche per la sua capacità di autoregenerazione. Ciò significa una consolidata condivisione sociale dei

principi del rifiuto dell'autoritarismo, del rispetto delle minoranze, della salvaguardia della libertà d'espressione e, infine, della consapevole promozione di una convivenza intercomunitaria in cui i fatti prevalgono sui pregiudizi. Essendosi pubblicamente impegnati a tutelare tali principi durante i processi di rovesciamento dei precedenti regimi autoritari, tutti quanti i protagonisti politici della primavera araba si sono guadagnati il diritto e il merito di concorrere alla costruzione di una cultura democratica nei rispettivi paesi. Diventa perciò indispensabile che il mondo di vecchia democrazia, cioè quello occidentale, abbia da incoraggiare e supportare adeguatamente questi contesti, se non altro nella prospettiva di poter finalmente garantire a Israele il diritto ad una pacifica e costruttiva coesistenza con i suoi vicini e non trovarsi a trascinare per altri decenni l'ormai consueta retorica di come essa rimanga ancora l'unica democrazia affermata di quella regione.

Se i semi del cambiamento politico e socio-culturale appaiono così evidenti in determinati paesi arabi che sono stati recentemente investiti dai moti popolari, bisogna tuttavia prendere atto che in qualche altro contesto la primavera si è macchiata di tanto sangue innocente. Nei contesti in cui, per forza di cose, le parole sono passate alle armi e, soprattutto, laddove attualmente infuriano i combattimenti, la strada verso la normalizzazione e la democrazia è destinata ad essere ancora lunga e in salita. Il crollo dei regimi in questi ultimi casi hanno lasciato campo libero ai regolamenti di vecchi conti tra gli opposti schieramenti, che spesso sfociano in una specie di "caccia alla strega" e una giustizia convenzionalmente troppo sommaria. Molto spesso la comunità internazionale, forse ispirata dall'obbedienza al noto principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano, o è rimasta inerme a guardare i raccapriccianti teatri di guerra civile che si sono sviluppati o ha fatto qualche timida dichiarazione di mezza condanna di una parte o dell'altra a seconda dei casi, oppure nei momenti cruciali si è addirittura trovata impossibilitata nel giungere ad una decisione che avesse qualche senso ed effetto. Senza voler entrare nel complesso meccanismo decisionale e di funzionamento delle Nazioni Unite e dei paesi che ne fanno parte, rimane comunque davanti agli occhi del mondo intero ciò che rischia davvero di essere preso ed interpretato, negli anni avvenire, come un esempio che i regimi autoritari potrebbero di fatto arrogarsi e praticare una specie di prerogativa intrinseca a trucidare i loro cittadini qualora questi ultimi chiedessero la discontinuità politica e il rispetto del loro diritto alla partecipazione nella vita civile della loro nazione. Ai nostri giorni è discutibile che lo stesso principio di autodeterminazione da affermare attraverso la lotta armata, che oltre a caratterizzare i processi di decolonizzazione di molti paesi era continuato ad essere sostanzialmente di moda per quasi tutto il periodo della Guerra Fredda, non venga considerato una soluzione anacronistica e ripudiabile. Infatti, a fronte all'entità della devastazione umana, materiale ed etica, nessuna spiegazione, nemmeno il principio di non ingerenza, riesce più a giustificare il bombardamento indiscriminato di città che si ribellano ad un regime totalitario o rendere più o meno accettabile il massacro di civili, per lo più donne e bambini. Certo che oggi si sta finalmente prendendo

corpo anche un meccanismo internazionale per contrastare i crimini di guerra e contro l'umanità ovunque essi siano commessi, ma si è ancora lontanissimi da un'efficace lotta senza quartieri contro i misfatti dei signori della guerra e i loro mandanti e, comunque sia, il Tribunale penale internazionale probabilmente funzionerebbe meglio come uno strumento giuridico complementare di un protocollo operativo più ampio che dapprima, e preventivamente, garantisca la tutela dei diritti umani di tutti a partire dalla sacralità della vita e dall'integrità fisica delle persone per l'appunto.

Riquadro 4. I diritti umani incarnano i valori fondamentali delle civiltà umane e costituiscono la fonte stessa del paradigma dello sviluppo umano sostenibile¹⁶

Le persone sono diverse, come diverse sono le loro culture. Le persone vivono in modi diversi, e anche le civiltà sono differenti. Le persone parlano una varietà di lingue. Le persone sono guidate da religioni diverse. Le persone sono nate di diversi colori, e molte tradizioni influenzano le loro vite con colori e sfumature mutevoli. Le persone si vestono in modo diverso, e si adattano al loro ambiente in maniere differenti. Le persone si esprimono in modo diverso. Anche la musica, la letteratura e l'arte riflettono stili diversi. Ma nonostante queste differenze, tutte le persone hanno un'unica caratteristica comune: sono tutte esseri umani, nulla di più, nulla di meno. E per quanto diverse esse possano essere, tutte le culture abbracciano alcuni principi comuni: Nessuna cultura tollera lo sfruttamento degli esseri umani. Nessuna religione permette l'uccisione degli innocenti. Nessuna civiltà accetta la violenza o il terrore. La tortura è contraria alla coscienza umana. La brutalità e la crudeltà sono raccapriccianti in tutte le tradizioni. In breve, questi principi comuni, che vengono condivisi da tutte le civiltà, esprimono i nostri diritti umani fondamentali. Questi diritti vengono custoditi gelosamente e protetti da chiunque, ovunque. La relatività culturale non dovrebbe, quindi, mai essere usata come un pretesto per violare i diritti umani, poiché questi diritti includono i valori principali delle civiltà umane. La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo deve essere universale, applicabile sia in Oriente sia in Occidente. Essa è compatibile con ogni fede e religione. Non riuscire a rispettare i nostri diritti umani significa semplicemente indebolire la nostra umanità. Non distruggiamo questa verità fondamentale; se lo facciamo, i deboli si troveranno in grande difficoltà.

Shirin Ebadi

Vincitore del Premio Nobel per la Pace 2003

¹⁶ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004, p. 56.

QUANDO LA COOPERAZIONE SOSTENIBILE DIVENTA UNO STRUMENTO PER MEGLIO AFFRONTARE LA SFIDA RAPPRESENTATA DAL NEODETERMINISMO CULTURALE E DALLE CORRENTI ESTREMISTE

Seguendo il ragionamento del rapporto dell'UNDP sull'argomento, esistono più che giustificati motivi per rispettare la diversità e per creare società più inclusive tramite l'adozione di politiche che riconoscono esplicitamente le differenze culturali, cioè le politiche multiculturali. Tuttavia, il presupposto o preconditione affinché tali politiche possano attecchire consiste nella necessità di un forte impegno a livello politico e civile per sgomberare il campo dai cinque ordini di "miti" e mezze verità che si sono creati intorno alla tematica della diversità culturale, o perlomeno cercare di attenuare e contenere gli effetti che questi hanno sulla società.

Prima di tutto occorre educare l'opinione pubblica ad accettare e apprezzare il dato di fatto che gli individui possono e devono necessariamente avere identità molteplici e complementari – etnica, linguistica e religiosa, così come quella attinente alla cittadinanza. L'identità non è affatto un gioco a somma zero e non c'è assolutamente bisogno di scegliere tra l'unità statale e il riconoscimento delle differenze culturali. Ne discende l'inesattezza di pensiero di coloro che sostengono che le identità etniche delle persone siano in competizione con il loro attaccamento ad un determinato stato e, perciò, che ci sia una contraddizione tra il riconoscimento della diversità e l'unificazione dello stato.

In secondo luogo, è necessario constatare che esiste una scarsa dimostrazione empirica del fatto che le differenze culturali e gli scontri sui valori corrispondano o si trasformino automaticamente a delle cause di conflitto violento. È ovviamente veritiero affermare, in particolar modo in seguito alla fine della guerra fredda, che la stragrande maggioranza dei conflitti violenti siano sorti non tanto tra gli stati quanto all'interno di essi – e spesso tra i diversi gruppi etnici. Tuttavia, è altrettanto valido ritenere che tale circostanza ha ben altre dinamiche e che, purtroppo, sono spesso attribuibili anche all'ingerenza e agli interessi occulti di alcuni potenti attori esterni. È quindi sbagliata la supposizione secondo la quale i gruppi etnici siano naturalmente propensi al conflitto violento gli uni contro gli altri direttamente a causa di uno scontro tra i valori con cui ognuno di loro si identifica e che, perciò, esiste una contrapposizione intrinseca tra il rispetto della diversità e il mantenimento della pace.

In terzo luogo, va ribadito in modo chiaro e comprensibile che la libertà culturale riguarda, innanzitutto, l'ampliamento delle scelte identitarie disponibili all'individuo piuttosto che il mantenimento fine a se stesso di valori e pratiche al fine di dimostrare la propria devozione assoluta verso la tradizione. La cultura non può essere ridotta ad una semplice serie fissa di valori e pratiche. Essa viene costantemente ricreata nel momento in cui le persone mettono in dubbio, modificano e ridefiniscono i loro valori e le loro pratiche per poter incidere sulle loro realtà e per

facilitare gli scambi di idee. È perciò errato pensare che il riconoscimento della libertà culturale, che richiede la pari tutela delle pratiche tradizionali, sia per forza in contraddizione con le altre priorità dello sviluppo umano come il progresso nello sviluppo, nella democrazia e nei diritti umani.

In quarto luogo, non esistono prove che indicano un nesso evidente, positivo o negativo che fosse, tra la diversità culturale e lo sviluppo. Alcuni teorici sostengono fermamente che la diversità sia stata di ostacolo allo sviluppo e sebbene non si può negare che molte società eterogenee hanno bassi livelli di reddito e di sviluppo umano, non ci sono prove che indicano che ciò sia collegato con la diversità culturale. Inoltre, uno studio rivela che la diversità è stata una delle fonti di scarso rendimento economico in Africa, affermando però che questo sia collegato non alla diversità di per sé, ma al processo decisionale politico, che segue gli interessi etnici piuttosto che quelli nazionali. Per quanto riguarda il caso particolare dell’Africa subsahariana sarebbe altrettanto opportuno aggiungere che oggi il continuo trasformarsi di determinati aspetti e dinamiche della diversità hanno portato, in specifici contesti, all’emersione e al consolidamento di gruppi terroristici e a livelli allarmanti di insicurezza, corruzione e miseria. Tuttavia, anche in questo caso è più il fallimento del modello di stato, che a sua volta chiamerebbe inevitabilmente in causa la storia (a partire dall’esperienza coloniale), ad essere l’imputato principale piuttosto che la diversità culturale di per sé. Sommando tutti i ragionamenti fin qui portati sarebbe quindi errato sostenere che i paesi che contemplano diversità etniche al loro interno hanno meno possibilità di sviluppo, e che perciò c’è una specie di incompatibilità tra il rispetto della diversità e la promozione dello sviluppo.

Infine, non ci sono prove derivanti dalle analisi statistiche o dagli studi storici sull’esistenza di un nesso causale tra la cultura e il progresso economico o la democrazia. Ovviamente il determinismo culturale – l’idea che la cultura di un gruppo spieghi il rendimento economico e il progresso della democrazia – considerato come un ostacolo o un incentivo rappresenta un’enorme ed evidente attrattiva, ma non è in grado di produrre alcuna analisi econometrica o storia che convalidi le sue teorie. In quest’ottica è sbagliato sostenere che alcune culture sono più portate di altre a compiere progressi inerenti allo sviluppo, oppure che alcune culture hanno valori democratici intrinseci che altre non hanno, e che perciò ci sia una contraddizione tra l’accettazione di certe culture e la promozione dello sviluppo e della democrazia.

Il ragionamento fin qui fatto sulla necessità di tutelare i diritti culturali, e la diversità culturale in particolare, si basa sull’impatto più che positivo che tale impostazione ha sul discorso generale dello sviluppo e della democrazia. Tale circostanza viene così sintetizzata dal rapporto dell’UNDP¹⁷:

“Lo sviluppo umano richiede qualcosa di più oltre alla sanità, all’istruzione, a uno standard di vita dignitoso e alla libertà politica. Le identità culturali delle persone devono essere ricono-

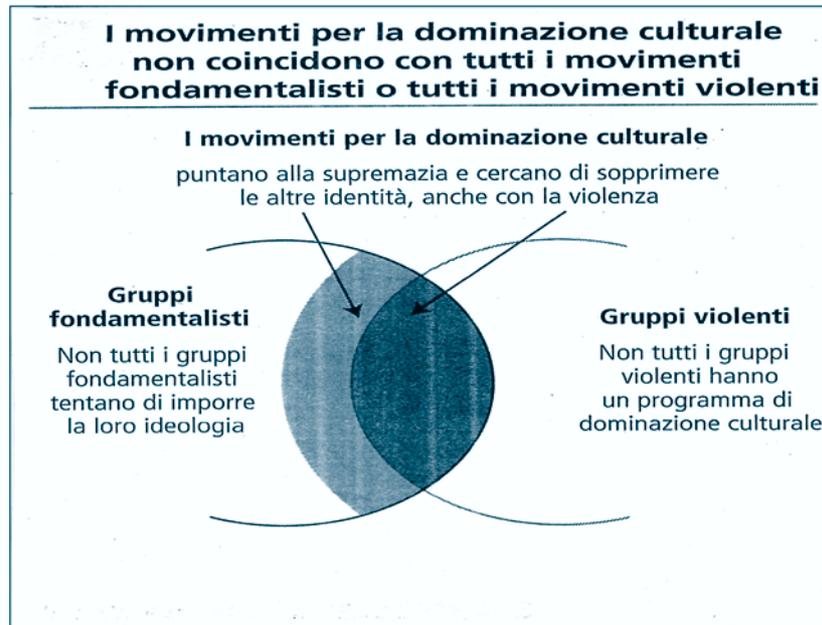
¹⁷ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit., p. 22.

sciute e accettate dallo stato, e le persone devono essere libere di esprimere le proprie identità senza essere discriminate negli altri aspetti della loro vita. In breve: la libertà culturale è un diritto umano e un aspetto importante dello sviluppo umano – e quindi degno dell’azione e dell’attenzione dello stato.”

Considerato che, nel bene o nel male, la globalizzazione impone comunque e di fatto una fortissima interdipendenza a livello mondiale, è lecito affermare che la promozione dei diritti umani non sia ormai un obiettivo da perseguire solo all’interno dei confini statali e nazionali. Diventa perciò chiaro che debba essere la salvaguardia e la promozione degli stessi diritti umani a maggiormente ispirare la cooperazione internazionale allo sviluppo a tutti i suoi livelli. Tuttavia, se si sostiene che la cooperazione allo sviluppo inglobi integralmente i diritti umani, allora diventa importante accorgersi che essa ha i diritti culturali come gambe, cioè non si regge in piedi senza la sostenibilità culturale, e ne è una conferma il fatto che ormai tutti i principali strumenti internazionali sui diritti umani (trattati e convenzioni in primis) si richiamano al medesimo concetto nell’inquadramento dello sviluppo.

D’altro canto, è confermato dai risultati dell’analisi di diverse esperienze e percorsi di sviluppo che le politiche che riconoscono le identità culturali e che incoraggiano l’evoluzione della diversità non si concludono affatto con la frammentazione, il conflitto, lo sviluppo inconsistente o il governo autoritario. A quanto pare queste politiche sono addirittura essenziali, e necessarie, poiché spesso è proprio la soppressione dei gruppi identificati dal punto di vista culturale che porta a stati di tensione e, a volte, al sorgere dei gruppi violenti di contestazione politica. Sovente può anche accadere che tra tali gruppi si annidino e si collocano anche i cosiddetti **“Movimenti per la dominazione culturale”** che rappresentano una delle principali minacce alla convivenza pacifica tra i popoli ai nostri giorni.

I movimenti per la dominazione culturale si identificano come dei gruppi che tipicamente perseguono l’obiettivo di creare stati “puri” sotto il profilo etnico o religioso tramite l’espulsione, l’assimilazione coercitiva o, addirittura, l’uccisione di chiunque venga considerato “altro”. Detti movimenti non coincidono necessariamente con tutti i gruppi fondamentalisti o tutti i quelli dediti alla violenza. Infatti, come viene evidenziato nella sottostante grafica di sintesi, i risultati delle analisi empiriche effettuate in tale universo eterogeneo rivelano che mentre i movimenti per la dominazione culturale si distinguono in quanto puntano alla supremazia e cercano di sopprimere le altre identità (anche tramite la violenza), non tutti i gruppi fondamentalisti tentano di imporre la loro ideologia, come non tutti i gruppi violenti hanno un programma di dominazione culturale. È un dato di fatto, tuttavia, che è di frequente la mancanza di democrazia che crea le condizioni favorevoli alla nascita di simili movimenti, mentre l’accordo politico spesso può mitigare le cause di conflitto e rafforzare la democrazia liberale. Infatti quando lo stato è assente o fallisce, è possibile che i movimenti coercitivi si facciano avanti per offrire istruzione, protezione o la legalità.

Grafica 1. Tratti distintivi dei movimenti per la dominazione culturale¹⁸

I movimenti per la dominazione culturale sono esclusivi e tentano di imporre la propria ideologia sulle altre e, in quanto movimenti coercitivi, possono rappresentare un fattore fortemente destabilizzante. Per lo stato poter limitare le attività di tali movimenti coercitivi sarebbe il primo passo nella direzione giusta da compiere, ma esiste anche un argomento di ordine pratico contro l'uso della forza come prima opzione: spesso non funziona. Gli stati dovrebbero perciò dimostrare la maturità e la lungimiranza di voler andare oltre l'uso di misure restrittive per contenere le ideologie intolleranti e i movimenti coercitivi. Ciò significa, ovviamente, avere la volontà politica di prendere posizione contro l'intolleranza, ma anche comprendere che per soffocare i movimenti per la dominazione culturale è sempre necessario rispondere in modo costruttivo, apertamente e legittimamente alle forze che li animano. È in questo senso che la conciliazione democratica può illuminare con la luce concreta della realtà la natura marginale dell'estremismo.

¹⁸ Fonte: UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, op. cit., p. 93.

PER UNA GLOBALIZZAZIONE DAL VOLTO UMANO ALL'INSEGNA DELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI DELLE PERSONE E ALLA GOVERNANCE DEI PROCESSI DI INCULTURAZIONE E IBRIDAZIONE CULTURALE

La globalizzazione, se considerata come un progetto, e perciò una realtà potenzialmente in continua ridefinizione, può aprirsi al discorso della scelta culturale. Affinché questo possa aver luogo è necessario che le politiche atte a regolare l'avanzamento della globalizzazione economica siano idonee a promuovere, anziché schiacciare, le libertà culturali. Ciò costituisce una premessa indispensabile per i processi di inculturazione.

Lo scopo delle politiche multiculturali che derivano da tale impostazione è quello di proteggere la libertà culturale, ampliare le scelte degli individui – cioè rispetto al loro modo di vivere e di identificarsi – e di non penalizzarli per tali scelte.

È altrettanto importante prendere atto che le identità molteplici e complementari, come anche la stessa ibridazione culturale, sono oggi una realtà in molti paesi. Voler arrestare le dinamiche della conoscenza reciproca o bloccare i flussi degli investimenti da destinare alla tutela della diversità culturale, oppure tentare semplicemente di conservare la tradizione per amore della stessa, non ha mai costituito una soluzione efficace da nessuna parte.

Dall'altro canto la globalizzazione può offrire adeguato riconoscimento e garanzie alle persone indigene che hanno sviluppato le loro risorse nel corso dei secoli. Ovviamente ciò non può e non deve contemplare o comportare la mercificazione della cultura altrui. D'altronde vero è che se lasciati al mercato, i prodotti culturali e le attività creative potrebbero deperire e la diversità venire meno. Significa, invece, che spesso per poter proteggere la conoscenza tradizionale diventa indispensabile anche documentarla, una necessità che rivela tutta la sua incidenza strategica quando si tratta di popoli e culture di tradizione orale. È anche in questo senso che lo sviluppo umano punta all'estensione delle scelte individuali.

Multiculturalismo vuol dire costruire un attaccamento comune a valori fondamentali e indiscutibili, ma deve anche offrire l'alternativa dell'interculturalismo attraverso la promozione, in pari tempo, dei processi di inculturazione e dell'ibridazione culturale. Va da sé che voler chiudere le porte all'immigrazione non è né pratico né utile allo sviluppo nazionale ovunque si vada, fermo restando la necessità e l'obbligo del sistema internazionale di impegnarsi a governare meglio il fenomeno della migrazione a livello planetario, specie attraverso una lotta più efficace contro gli aspetti che violano palesemente e profondamente i diritti umani come la tratta e lo sfruttamento delle persone.

Nel contesto dei singoli paesi, merita d'essere rilevata la circostanza che alcune delle dialettiche di contrapposizione tra "noi" e "altro da noi" all'origine delle maggiori divisioni tra diversi gruppi culturali hanno a che fare con pratiche tradizionali o religiose che sono ritenute in contrasto con valori nazionali o diritti umani. Da

questo punto di vista diventa necessario e urgente saper investire adeguatamente nell'accompagnamento dei processi di abbandono di pratiche e costumi non rispettosi della dignità e dei diritti umani delle persone, soprattutto quando le violazioni ad essi connessi vengono perpetrati ai danni delle categorie sociali più vulnerabili normalmente composte da donne, bambine e bambini.

Altra tematica di discordia consiste nel dibattito sull'opportunità o meno di estendere ai non cittadini i diritti civili tradizionalmente associati alla cittadinanza. Ovviamente si tratta di un passo politicamente e culturalmente molto impegnativo in quanto finisce inevitabilmente per sancire il riconoscimento di una doppia cittadinanza. Anche in questo caso il miglior modo per affrontare la tematica rimane necessariamente la disponibilità e l'apertura da parte di tutti i protagonisti ai processi di accompagnamento civile.

LA COOPERAZIONE CULTURALE PER L'AFFERMAZIONE DI UNA CULTURA DELLA COOPERAZIONE SOSTENIBILE

Le iniziative dedicate alla promozione della dimensione culturale ed interculturale sono una realtà ormai riscontrabili a diversi livelli della cooperazione allo sviluppo, non ultimo tra i quali anche quello meno pubblicizzato della cooperazione decentrata. Un buon esempio in questo senso viene fornito attraverso un provvedimento della Regione Veneto intitolato "Interventi di attuazione del programma triennale degli interventi di Cooperazione decentrata allo sviluppo e solidarietà internazionale". Infatti in riferimento a tale decisione e, precisamente, nell'ambito del suo Piano annuale per il 2001, detto governo regionale è stato il principale finanziatore di un progetto di sviluppo sponsorizzato e presentato dal Comune di Cadoneghe nel padovano, e dedicato alla ristrutturazione della "Casa della Cultura" del Centro civico e culturale del Comune di Gracanica, che si trova nella circoscrizione di Tuzla nella Bosnia Erzegovina. In seguito ai drammatici eventi che negli anni Novanta hanno investito la terra e i popoli dell'ex Jugoslavia è facile comprendere il valore e la portata simbolica di un progetto di solidarietà culturale per quanto modesto possa apparire. Ed è spesso in ragionamento come questo che si racchiude l'incommensurabile bontà dei piccoli gesti di cooperazione culturale: costruire ponti tra i popoli, soprattutto laddove la violenza cieca e fraticida abbia momentaneamente fatto saltare la comunicazione e la fiducia reciproca.

Ma affinché la stessa cooperazione internazionale allo sviluppo si possa affermare in maniera sostenibile occorre costruire e reinventare continuamente anche una cultura della solidarietà umana. Ce la racconta bene questa necessità la piccola lezione di Kimeli Naiyomah, il giovane Masai che, suo malgrado, assistette da vicino alla tragedia dell'11 settembre 2001 in quanto all'epoca era uno studente all'Università di Stanford negli Stati Uniti. È successo che nel maggio 2002, in seguito al suo rientro in patria, Kimeli volle raccontare al suo piccolo villaggio quanto era successo

a New York. Lo fece verbalmente, curando e illustrando ogni dettaglio nello stile della tradizione orale del suo popolo. Alla fine della sua narrazione, che molto ha commosso i suoi concittadini, Kimeli condivise con gli anziani della sua comunità d'origine le sue intenzioni di comparare una vacca allo scopo di donarlo agli americani in segno di solidarietà e richiedendo loro la benedizione. Con sua immensa sorpresa gli stessi anziani decisero spontaneamente di seguirlo nel suo gesto, e alla fine di vacche ne furono procurate addirittura 14, un vero e proprio tesoro per un piccolo e povero villaggio africano. Infine fu invitato un funzionario dell'ambasciata americana in Kenya per la consegna simbolica delle vacche, benedette dagli anziani Masai "affinché potessero portare un po' di pace e sollievo alla gente d'America così duramente provata dagli eventi del'11 settembre". Legalmente ora le vacche apparterebbero agli americani, anche se per una serie di intoppi burocratici non hanno mai di fatto lasciato i pascoli del piccolo villaggio di Kimeli nel Kenya. Insomma la dimensione umana della cooperazione culturale è universale e facilmente riconoscibile perché tocca il cuore di tutti e parla il linguaggio della pace, della solidarietà reciproca tra le persone e le loro comunità di appartenenza e della riconciliazione tra i popoli.

Se dunque per impostare un sistema di cooperazione internazionale capace di promuovere lo sviluppo umano sostenibile ci vuole un'ampia combinazione di risorse, inquadrabili sotto il profilo di capitale economico-finanziario, fisico, intellettuale, umano e sociale, diventa altrettanto opportuno constatare che in realtà le stesse interrelazioni e sinergie tra le differenti tipologie di capitale appena elencate finisca poi per generare a sua volta una nuova dimensione di risorse che esibiscono le connotazioni di un vero e proprio "bene comune universale" o "bene supremo" che potremmo opportunamente denominare "capitale culturale integrato". Il valore e il peso particolare di tale dimensione è dato dal fatto che essa comprende inevitabilmente anche l'insieme dei rapporti e legami umani sia all'interno delle singole comunità che verso l'esterno a livello intercomunitario. Tanto alta è la qualità intrinseca complessiva di tali rapporti in termini di armonia e mutua solidarietà, tanto meglio funziona l'intero sistema nel ridistribuire i benefici dello sviluppo umano raggiunti. Ed è questa la vera essenza della cooperazione culturale internazionale. D'altronde è ormai evidente che la globalizzazione aggressiva, quella che si è imposta seguendo la matrice della deregolamentazione e della speculazione finanziaria, ha spostato l'asse dei vecchi equilibri del sistema internazionale facendola passare, in termini generali, dalla sua originaria impostazione statocentrica ad una caratterizzata da una predominante logica di mercantilismo finanziario nella sua versione più selvaggia ed incivile. L'unica via percorribile verso la sostenibilità sistemica, proprio a garanzia e a tutela dei diritti dei diversi popoli della terra e delle future generazioni, consiste nel compiere tutti gli sforzi necessari affinché si affermi più pluralismo democratico a livello internazionale, e dovrebbe essere questo lo scopo e il compito primario della cooperazione culturale. In ultima analisi ciò significa anche poter edificare culturalmente la stessa cooperazione internazionale partendo dai presup-

posti corretti ossia accompagnandola pedagogicamente da una solido e adeguato impegno di educazione ai diritti umani.

Riferimenti bibliografici

- Delegazione delle ong italiane presso il "comité de liaison" dell'Unione Europea (clongd/ue), *Solidarietà e cooperazione: carta d'identità della cittadinanza europea – raccolto di contributi speciali in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea del 1995*, focsv – Volontari nel mondo, Roma, 1995.
- Eisenstadt S.N., *Fondamentalismo e modernità: eterodossie, utopismo, giacobinismo nella costruzione dei movimenti fondamentalisti*, Laterza, Roma, 1994.
- Furtado C.M., *"Development and Underdevelopment"*, University of California Press, Los Angeles (USA), 1964.
- Furtado C.M., *"Accumulation and Development: The Logic of Industrial Civilization"*, Oxford University Press, London (GB) 1983.
- Ki-Zerbo J., *A quando l'Africa?*, EMI, Bologna, 2005.
- Mandela N., *Lungo cammino verso la libertà – Autobiografia*, Feltrinelli, Milano, 2005.
- Marazzi A., *Lo sguardo antropologico: processi educative e multiculturalismo*, Carocci editore, Roma, 1998.
- Myrdal G., *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano, 1974.
- Morandini S., *Abitare la terra custodirne i beni*, Quaderni di etica applicata – Fondazione Lanza, Proget Edizione, Padova, 2012.
- Obama B., *I sogni di mio padre – L'autobiografia del nuovo presidente degli Stati Uniti*, Nutri-menti, Roma, 2008.
- Papisca A., *Democrazia internazionale, via di pace – per un Nuovo ordine internazionale democratico*, FrancoAngeli, Milano, 1992.
- Singer P.W., *I signori delle mosche – L'uso militare dei bambini nei conflitti contemporanei*, Feltrinelli, Milano, 2006.
- Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi editore, Torino, 2002 e 2003.
- Tentori T., *Antropologia culturale: percorsi della conoscenza della cultura*, Edizioni Studium, Roma, 1990.
- Toesca P. M., *Teoria del potere diffuso: federalismo e municipalismo*, Elèuthera, Milano, 1998.
- UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 11 – I diritti umani*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2000.
- UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 15 – La libertà culturale in un mondo di diversità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004.
- UNFPA, *La stato della popolazione nel mondo 2008 – Punti di convergenza: cultura, genere e diritti umani*, United Nations Fund for Population Activities (UNFPA), New York (U.S.A.), 2008 – Edizione Italiana a cura dell'Associazione italiana donne per lo sviluppo (AIDOS), Roma.
- UNFPA, *La stato della popolazione nel mondo 2011 – Il mondo a 7 miliardi: le persone, le opportunità*, United Nations Fund for Population Activities (UNFPA), New York (U.S.A.), 2011 – Edizione Italiana a cura dell'Associazione italiana donne per lo sviluppo (AIDOS), Roma.

- UNICEF, *La condizione dell'infanzia nel mondo 2011 – Adolescenza: il tempo delle opportunità*, United Nations Children's Fund (UNICEF), New York (U.S.A.), 2011.
- Università di Padova – Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, *Pace diritti umani/Peace human rights – Rivista quadrimestrale, Edizione 2010. 1*, Marsilio Editori, Venezia, luglio 2010.
- Università di Padova – Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli / Cattedra Unesco diritti umani, democrazia e pace (a cura di Paolo De Stefani), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani- Seconda edizione 2004 n. 7*, Cleup, Padova, 2004.
- Università di Padova – Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli / Cattedra Unesco diritti umani, democrazia e pace, *Codice internazionale dei diritti umani*, I tascabili del Centro Diritti Umani n. 1, Padova, 2002.



INFORMAZIONI E DOCUMENTAZIONE







TOWARDS BRIDGING THE DIGITAL DIVIDE

A discussion paper by John Ruggie and Amir Dossal

March 2000



Table of Contents

<i>Introduction</i> _____	3
<i>What needs to be done?</i> _____	3
<i>What can the UN do?</i> _____	4
<i>Next Steps</i> _____	4
1. Putting its own digital house in order _____	5
2. Establish a UN strategy for bridging the Digital Divide _____	5
3. Develop a UN system relational database on the Internet _____	6
4. Build up Community Telecentres _____	6
5. Introduce a UN Information Technology Volunteer Service _____	6
<i>A selection of new technology projects</i> _____	7
1. Increase Medical Information Access on the Internet _____	7
2. Strengthen the UN's Emergency Response Capability _____	8
3. Further Develop the Initiative for Electronic Language Conversion _____	8
<i>Conclusion</i> _____	8
<i>Acknowledgements</i> _____	9
<i>Annex</i> _____	10
<i>Selection of existing initiatives in bridging the digital divide</i> _____	10
Multiple partner initiatives: _____	10
Foundation-led initiatives: _____	11
NGO-led initiatives: _____	12
Corporate-led initiatives: _____	13

TOWARDS BRIDGING THE DIGITAL DIVIDE

Introduction

Globalization has impacted international trade and economic development on a worldwide basis. While it provides prosperity, more choices and new opportunities for some nations, it has brought about exclusion for others. The percentage of the world's population living below the poverty line continues to grow (it is estimated that over 1.5 billion people still live on less than \$1 a day).

Globalization is largely driven by new technology and has resulted in a widening gap between developed and developing countries. The Digital Divide can be described as the gap between those who have access to the Internet and those who do not, and includes lack of availability of hardware, communications and knowledge. If globalization is meant to bring benefits to all peoples, the benefits of a technology-driven economy must be shared with the poor. This global problem calls for global leadership, and if progress in this electronic age is to be achieved, concerted action is required to involve all the actors to widen the benefit of information access and knowledge to all. While there is general convergence of interest between the public and private sectors, the need for collective action is paramount. The United Nations in the new Millennium can play a facilitating role in bringing together Governments, international organizations, the private sector, foundations, NGOs, etc. in a cohesive effort to build a Digital Bridge.

This means that the efforts of the public and private sectors could be effectively combined, resulting in more synergetic initiatives, with the UN taking an active role in the global economy. The leadership of the Secretary-General could provide the basis for a "Digital Compact" between the United Nations and the private sector for collective action.

What needs to be done?

A wide range of issues can be addressed in practical terms, through capital investments and other funding modalities such as micro lending. Knowledge management and Internet access for their part can then provide access to the information and knowledge critical for development. Education is key to this process, be it formal, informal, skill based, vocational or continuing, ranging from community based skills training, cyber learning and virtual universities, to advice on e-commerce.

The advent of satellite technology and wireless application protocol offers new opportunities to facilitate Internet access in rural communities, schools and libraries. It is estimated that as at 1 March 2000, only 4% of the world's population had access to the Internet. Of these, more than half are in North America while less than 1% are in Africa¹. With Internet access, developing

¹ Source: NUA Internet Surveys

countries can join the global market place and contribute to and participate in the global knowledge communities and global markets. They can have access to education, health, commercial and other services at rapid speed and affordable costs.

New partnerships are needed with the technology sector and with academic institutions to enhance consumer and business training, volunteering and e-commerce development.

What can the UN do?

The United Nations could play a pivotal role by providing a combination of vision and viable strategies. The UN could equally serve as a matchmaker by fostering new partnerships with private foundations and corporations to harness philanthropic leadership, financial resources and technical expertise. The Secretary-General could bring global visibility to the issue by highlighting the challenge of building digital bridges.

In addition, the UN funds, programmes and agencies could be encouraged to integrate technology requirements within their projects so that Information Technology assistance would become a routine component of projects. Consideration could also be given to bringing together training initiatives, building on the experience of the World Bank and UNDP, and perhaps to establishing a joint multilateral e-learning Institute.

The UN, governments and industry could also work together to build capacity in developing countries, while creating a platform conducive to technology-related private sector investments and long-term sustainable development objectives. In that regard, the International Telecommunication Union would help strengthen capabilities of national telecommunications organizations and develop policy guidance.

Concretely, the UN system, together with the private sector, could *identify a portfolio of technology cooperation projects* that focus on connectivity, capacity building, and content development in an effort to create a better level playing field for developing countries. This overarching initiative could be folded into the Secretary-General's Global Compact, launched at the 1999 World Economic Forum at Davos.

Next Steps

A range of actions can be taken, building on the experience and lessons learned from the many initiatives by Governments, international organizations, business community, foundations, NGO's and civil society². The following suggestions are not exhaustive but represent some of the steps that the UN could take to address digital divide issues:

1. Putting its own digital house in order
2. Establish a comprehensive UN strategy for bridging the Divide
3. Develop a UN system relational database on the Internet
4. Build up Community Telecentres

² See Annex entitled "Selection of existing initiatives in bridging the digital divide".

5. Introduce a UN Information Technology Volunteer Service

1. Putting its own digital house in order

The United Nations has just been severely criticized for its IT shortcomings in an interim statement by an expert panel convened in preparations for the ECOSOC high-level segment on IT. The panel's final report is expected to be equally critical, both of the UN's in-house performance and, even more important, its poor record of assisting developing countries to overcome the digital divide. The Secretary-General's Millennium Report went out of its way to stress the potential contributions that IT can make to poverty reduction and development, and to providing better services in humanitarian missions and peace operations; we must now live up to that promise.

The key element in reversing the UN's poor performance record is the need for senior leadership in the IT area. Every major firm in the world, irrespective of the industry in which it operates, now has a chief information technology officer (CIO), increasingly as part of the senior-most management committee. The United Nations requires such a position – ideally it should be at the USG level and the CIO should be recruited from private industry.

The CIO would have three main functions:

1. Devise and implement a coherent and appropriate internal IT strategy;
2. Work with UN Programs, Funds and eventually Agencies to identify areas of cooperation through which the entire United Nations family can provide end-users with "borderless" access to the vast information and data resources available in the United Nations and the World Bank;
3. Provide UN leadership in bridging the digital divide between the industrialized and developing countries.

2. Establish a UN strategy for bridging the Digital Divide

The subject of the Digital Divide is receiving a high profile this year, both in the July session of ECOSOC and at the Millennium Summit. These events provide a useful opportunity for the United Nations to seize a leadership role by appointing a CIO and sketching out the elements of an IT strategy.

The UN system is involved in numerous initiatives intended to help introduce information and communications technology to developing countries, but there is a clear need for more and better coordinated efforts. As a first step, the CIO could build on the 1997 'ACC Statement on Universal Access to Basic Communication and Information Services', which, as a follow up to the ACC April 2000 meeting, will be updated to reflect subsequent developments and new technologies. This statement requires making an inventory and an assessment of existing IT programmes system-wide, so as to provide information on best practices and next steps, avoid duplication and promote coordination. Subsequently the CIO could be tasked with the ACC proposed World Summit on Information Society.

3. Develop a UN system relational database on the Internet

The Internet offers enormous possibilities for the instantaneous transfer of up-to-date information. But the fragmentation of Internet- and Intranet-based systems within the UN family has resulted in inadequacy and inconsistency of data. Available information is passive and cannot be shared easily among the UN entities. Moreover, the UN system lacks a convenient access point on the web for accessing and retrieving information, including sharing best practices.

As a first step, the UN system could consider creating interactive search capabilities among the various web sites for research data and other information. A major achievement would consist in enabling retrieval of information on development assistance, programmes and projects from one single location. This initiative could form part of the UN strategy for bridging the divide, and would facilitate information and data exchange between the Secretariat, funds and programmes, and agencies.

4. Build up Community Telecentres

The individual consumer model of informational technology use that prevails in the industrialized countries will be unsuitable for many poorer ones. Multipurpose Community Telecentres have been successfully introduced in several developing countries however, as a means to provide connectivity, capacity and skills formation as well as content development. Sponsored by NGOs, private sector groups and multilateral and bilateral donors, Telecentres offer a platform for a host of applications, ranging from telehealth, telelearning to e-commerce and new participatory governance mechanisms.

This concept of telecenters should now be scaled beyond the pilot project phase. For instance, a region could be identified where Telecentres would be mainstreamed through a broad-based network with many access points, aimed at creating a critical mass of coverage. The initiative would need to include assessing the infrastructure and educational level in the target area; establishing a consultative process to build a firm base of support among all stakeholders in the wider community; designing appropriate systems that match local needs and resources; and integrating IT with other technologies, such as radio and more traditional printed material.

Telecentres can provide shared facilities and support for a wide range of IT-related services and applications, which respond to the needs of the communities concerned. They also offer private corporations from the technology sector and private foundations a variety of avenues for partnerships, with the possibility of quick and demonstrable impact.

5. Introduce a UN Information Technology Volunteer Service

As part of this overall strategy, the Secretary-General could establish a dedicated Fund or endowment for the UN Information Technology Service (UNITeS).

UNITEs is planned as a global consortium of high tech volunteer corps, including Net Corps Canada, Net Corps Americas and GlobalNet Corps. The UN Volunteer Programme (UNV), serves as the lead manager for the UN system, bringing together national and international institutions. This initiative will enable far greater cohesion of program focus and an increase in the current volunteer base, while fostering the development of additional volunteer corps worldwide.

With Information Technology becoming an independent and strong sector in the global economy, UNITEs could serve as the catalyst for the UN system wide initiatives across all economic and social sectors, such as environment, health, education. In addition it could assist in setting up e-training facilities and e-commerce capability and could include providing an online volunteering service. The online helpdesk volunteers could be located anywhere in the world and could easily donate part of their time and skills to development projects/institutions, using the Internet as prime communication channel (e-mail in particular).

UNITEs has the potential to be a major force in building digital bridges. To connect its various component parts and to fill the gaps will require sources of funding, the commitment of time by IT firms and their employees, and contributions of equipment. This should be a high priority for private sector partnerships.

A selection of new technology projects

In addition to the foregoing, innovative partnership projects need to be encouraged to strengthen the UN's development response capacity. Some of these initiatives (described below) currently under consideration symbolize the new approaches to cooperation, by bringing together private sector expertise and public sector experience.

1. Increase Medical Information Access on the Internet

This innovative proposal relates to the provision of a 24 hours internet-based access to health care information and advice and referral, through the establishment and operation of 10,000 on-line sites in hospitals, clinics and public health facilities throughout the developing world. The medical information or content would be tailored for specific countries or groups of countries, with full participation of the countries in the network. The required equipment and Internet access, wireless where necessary, and training and capacity building in developing countries would form an integral component of the project.

The initiative, eventually to be led jointly by the WebMD Foundation and WHO (as the lead agency in the UN system), is being facilitated by the United Nations Foundation. Additional partners from the private sector, the foundation community and the rest of the UN system, would be involved in this innovative and collaborative public and private partnership effort.

2. Strengthen the UN's Emergency Response Capability

Another co-operative arrangement being considered is to enhance the UN capacity to respond to emergencies and natural disasters. Ericsson, in co-operation with other leaders in the telecommunications sector, is looking at the idea of providing uninterrupted (24/7)-communication access in the event of disasters and emergencies.

Ericsson has offered its field network to assist the UN system in disaster mitigation activities, as necessary. The initiative will also bring together local and international phone service providers, the Red Cross, and other regional organizations, under the leadership of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and UNDP, so that Governments and the affected receive faster service. A detailed Disaster Relief Programme is being developed by Ericsson to ensure preparedness by them at the local level, starting with 15-20 country offices. This includes the establishment of microwave links, the provision of mobile and satellite phones to relief workers, as well as the provision of corporate volunteers to work with the UN system on the ground.

3. Further Develop the Initiative for Electronic Language Conversion

Yet another project which could be considered involves providing Internet access in additional languages. The United Nations University, working with academic research institutions in over 15 countries, is developing a system to facilitate easy translation of text (via the Internet) into native languages.

The Universal Networking Language (UNL), once fully functional, could offer the possibility of 100% accuracy of conversion of text to and from any language. The UNL, which is an electronic language, is designed to translate plain text rather than poetry or verse, and can be expanded to cover specialist terms in professions such as engineering or medicine. While the concept is in its early stages of development, if successful, it holds vast possibilities for assisting developing countries.

It is expected that in April 2000, pilot testing will begin to make several home pages UNL-ready and available for translation into the six official languages of the UN (Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish). A further six languages are expected to be available by the end of the year (German, Hindi, Italian, Japanese, Mongol, Portuguese). The goal of the UN University is for UNL to cover all the languages spoken in UN Member States by 2006. While the design of the UNL system and its core software has been created by the Institute of Advanced Studies of the United Nations University and needs further development, conversion software modules for each native language need to be developed in partnership with Governments, private sector and civil society (research institutes, universities, etc.).

Conclusion

The above provides some suggestions for collective efforts in addressing the Digital Divide. It is intended to invite discussion and dialogue for UN leadership on the subject.

EXECUTIVE SUMMARY

Aid effectiveness 2005-10: an overview of progress

Substantial progress

- The proportion of developing countries with **sound national development strategies** in place has more than tripled since 2005.
- High-quality **results-oriented frameworks** to monitor progress against national development priorities are in place in one-quarter of the developing countries first surveyed in 2005, with statistics related to the Millennium Development Goals becoming increasingly available.

Moderate or mixed progress

- While non-state actors are more involved in the design of national development strategies in many developing countries, there are still challenges to providing an **enabling environment for civil society** activities in some others.
- Efforts to improve support for **capacity development** have been mixed. While donors met the target on co-ordinated technical co-operation, support for capacity development often remains supply-driven, rather than responding to developing countries' needs.
- Over one-third of all developing countries participating in the 2011 Survey showed an improvement in the **quality of their public financial management systems** over the period 2005-10. At the same time, one-quarter of them saw setbacks in the quality of these systems.
- Donors are using developing country systems more than in 2005, but not to the extent agreed in Paris. In particular, donors are not systematically making greater **use of country systems** where these systems have been made more reliable.
- Overall, donors did not make progress in further **untying aid** across the countries participating in the 2011 Survey.
- There are some promising examples of efforts to improve **transparency** around aid.

Little or no progress

- **Aid for the government sector** is not captured systematically in developing country budgets and public accounts.
- Little progress has been made among donors to implement **common arrangements or procedures** and conduct joint missions and analytic works.
- **Aid is becoming increasingly fragmented**, despite some initiatives that aim to address this challenge.
- The **medium-term predictability of aid** remains a challenge in developing countries because donor communication of information on future aid to individual developing country governments remains isolated rather than being the norm.
- Most developing countries have yet to implement thorough mutual **(government-donor) reviews of performance** that benefit from broad participation.

THE PERILOUS STATE OF FREEDOM IN SUB-SAHARAN AFRICA
February 3, 2012
by Vukasin Petrovic
Director for Africa Programs - Freedomhouse



The progress that sub-Saharan Africa has achieved in building democracy over the past generation is coming undone. After two decades of significant gains, the continent has experienced a steady decline in democracy over the last several years.

In 1972, when Freedom House began publishing *Freedom in the World*, the state of political and civil rights in sub-Saharan Africa was bleak. With the exception of a few bright spots, dictatorships of one stripe or another ruled the majority of citizens on the continent. Coups and countercoups were commonplace, as were leaders who proclaimed themselves “president for life.” Elections, if held at all, were often manipulated to validate an incumbent leader’s rule.

In the mid-1980s, a wave of democratization began to transform Africa. The continent experienced close to two decades of steady and, in a few cases, impressive democratic gains, arguably reaching the peak of its development in 2005. For that year, of the region’s 48 countries, 11 were rated Free by Freedom House, while 23 were rated Partly Free and 14 remained Not Free.

From 2005 until today, democratic setbacks in sub-Saharan Africa have significantly outpaced its once promising gains. Political and civil rights improved in only 10 countries, largely due to the stabilization of post-conflict situations, while 23 countries experienced overall, and often rapid, declines in democracy. In the most recent edition of *Freedom in the World*, covering calendar year 2011, only nine countries were rated Free, 21 were rated Partly Free, and a shocking 19 were designated Not Free.

Improvements in 2011 were evident in Niger, which held competitive and transparent elections, and Côte d'Ivoire, where Alassane Ouattara assumed the presidency following extensive fighting triggered by the refusal of the previous president, Laurent Gbagbo, to accept defeat in the December 2010 elections. In addition, Zambia achieved modest gains due to elections that led to a peaceful transfer of power to Michael Sata of the Patriotic Front, ending over two decades of rule by the Movement for Multiparty Democracy.

The most notable declines in democracy for sub-Saharan Africa in 2011 took place around elections. The Gambia was downgraded from Partly Free to Not Free in the aftermath of presidential elections that were judged neither free nor fair. The electoral environment was rendered toxic by President.

Yahya Jammeh's suppression of the political opposition, media, and civil society. In Uganda, the government of Yoweri Museveni brutally cracked down on independent journalists and employed repressive tactics against peaceful protesters. Antigovernment protests were also subjected to a violent crackdown in Djibouti, which witnessed the intimidation of opposition political parties prior to an election that resulted in a third term for President Ismail Omar Guelleh. In the Democratic Republic of the Congo, the flawed November elections sparked widespread violence that continues to engulf Kinshasa and threatens to become a nationwide conflict if a timely political solution is not reached.

The causes for sub-Saharan Africa's setbacks in the period from 2005 to 2011 vary from country to country, but upon deeper analysis, a clear pattern begins to emerge – Africa has suffered a noticeable decline in all of the fundamental components of freedom that inform *Freedom in the World*. The sharpest declines occurred in the categories of Freedom of Expression and Belief (22 countries), Political Pluralism and Participation (20 countries), and Rule of Law (20 countries). The score for Organizational and Associational Rights declined in 18 countries, while that for Electoral Process decreased in 14 countries.

The deterioration in these areas reflects the determination of political elites to hold on to power at any cost, and particularly to hijack elections. Excluding countries that suffered armed conflicts or coups over the last two decades (and the newly formed nation of South Sudan), all of the sub-Saharan African states rated Not Free this year have been ruled by the same parties or leaders for at least 20 years, and in some cases much longer.

There is a clear link between the length of ruling parties' tenures and the steady decline in democracy. Even sub-Saharan Africa's powerhouses, such as Ethiopia (21 years), Kenya (10 years), Nigeria (13 years), and South Africa (18 years) have experienced an overall stagnation or decline in freedom. The poor performance of precisely these largest and most influential countries, which had previously inspired hope for democratic progress, is perhaps

the most disturbing trend in the region. Kenya, despite its previously modest democratic gains, has not fully recovered since the flawed elections of 2007, following which politically motivated ethnic violence broke out. To date, impunity has largely reigned; those responsible for directing and participating in the violence have yet to be held accountable. Similarly, Nigeria's stagnation since the disastrous elections of 2007 has included pervasive corruption; elections in 2011 that, while somewhat improved, were still marred by numerous cases of political violence and suspected vote fraud; and increasing levels of sectarian and religious violence.

Ethiopia continued a decade-long trend of growing authoritarianism. In 2010, Prime Minister Meles Zenawi masterminded national elections that were thoroughly tainted by intimidation of opposition parties, independent media, and nongovernmental organizations. Meles has increasingly employed so-called antiterrorism laws to brazenly suppress any semblance of political opposition or independent media. South Africa, although still categorized as a Free country, has seen its democracy deteriorate as a result of political interference in the judiciary and threats from top government officials against the media.

Sub-Saharan Africa in 2012 is a political minefield where in almost any election, desperate incumbents could trigger an outburst of repression, political violence, and ethnic conflict. With 18 countries scheduled to hold some form of elections in 2012, including Angola, Cameroon, Senegal, and potentially Kenya and Zimbabwe, democracy may deteriorate further if the balloting is not free, fair, and accepted by all parties.

The continent suffers from leaders who have overstayed their welcome and would in fact be replaced if elections were fair. The international community needs to engage early in electoral processes; step up the pressure to prevent political elites from cracking down on the opposition, media, and civil society in the run-up to voting; and ensure that the electoral results are respected and a transfer of power takes place. Otherwise, sub-Saharan Africa will continue to slip back toward where it started in the early 1970s.

EUROPEAN INSTRUMENT FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR) Strategy Paper 2011-2013

Executive Summary

Following the adoption of the legal basis for the European Instrument for Democracy and Human Rights in December 2006¹, the first Strategy Paper, covering the period 2007-2010, was adopted by the European Commission in August 2007², paving the way for the concrete implementation of the Instrument, carried out on the basis of the Annual Action Programmes 2007, 2008, 2009 and 2010.

The concrete implementation of the majority of EIDHR activities only came underway in the second half of 2008. Given the limited implementation period, it is too early to draw definitive conclusions about the way EIDHR has fulfilled its objectives. Therefore, the Strategy Paper 2011-2013 is in strong continuity with the previous one and contains only limited changes and amendments.

As for the period 2007-2010, the revised EIDHR Strategy Paper retains, for the period from 2011 to 2013, the same five objectives forming a response strategy:

- 1) Enhancing respect for human rights and fundamental freedoms in countries where they are most at risk;
- 2) Strengthening the role of civil society in promoting human rights and democratic reform, in supporting the peaceful conciliation of group interests and, in consolidating political participation and representation;
- 3) Supporting actions on human rights and democracy issues in areas covered by EU Guidelines, including on human rights dialogues, on human rights defenders, on the death penalty, on torture, on children and armed conflict, on the rights of the child, on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them, on International Humanitarian Law and on possible future guidelines;
- 4) Supporting and strengthening the international and regional framework for the protection and promotion of human rights, justice, the rule of law and the promotion of democracy;
- 5) Building confidence in and enhancing the reliability and transparency of democratic electoral processes, in particular through election observation.

The response strategy is designed to complement geographical and thematic programmes, providing support at national, regional and international level. This complementary Community assistance will reinforce action under the related external assistance instruments. The response strategy will be implemented primarily by civil society organisations. The geographical focus will vary: Objective 1 will be focused on countries where fundamental freedoms are still to be realised or are at serious risk. Objective 2 will be implemented primarily through country-based support schemes for concerted action on local democracy and human rights issues of particular concern. Objective 3 addressing activities within the framework of EU Guidelines on human rights issues will be applicable around the world. Objectives 4 and 5 will aim at strategic support for international instruments and providing the framework for EU Election Observation Missions.

¹ OJ L 386, 29.12.2006, p. 1.

² C(2007)3765.

1. Introduction

General objectives and complementarities

1. The legal basis for the successor programme to the European Initiative for Democracy and Human Rights under the Financial Perspective 2007-2013 was adopted by the European Parliament and the Council in December 2006³. Regulation (EC) N°1889/2006, which entered into force on 1 January 2007, establishes a self-standing financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide entitled European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). This instrument reflects the high political profile and specific Treaty mandates relating to the development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms⁴. A first Strategy Paper covering the period 2007-2010 was adopted in August, 2007. The present Strategy Paper will cover the period 2011-2013; as the previous one, it is also based on the new Regulation and the corresponding budget chapter 19.04.

2. The general objectives of EIDHR, set out formally in Article 1 of the Regulation, are to contribute to the development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for all human rights and fundamental freedoms, within the framework of the Community's policy on development cooperation, and economic, financial and technical cooperation with third countries, and consistent with the EU's foreign policy as a whole. As already explained in the Commission Communication of 25 January 2006⁵, the response strategy under the EIDHR builds on the work being done with and through civil society organisations aimed at defending the fundamental freedoms which form the basis for all democratic processes and helping civil society to become an effective force for political reform and defence of human rights. In this way, it complements the new generation of geographical programmes, which increasingly mainstream democracy and human rights, though focusing primarily on public institution-building. Similar to the thematic programmes under the Development Cooperation Instrument (DCI), the EIDHR offers independence of action, allowing for the delivery of assistance in principle without the need for government consent, which is a critical feature of cooperation with civil society organisations at national level, especially in the sensitive areas of democracy and human rights. It also offers more flexibility and capacity to respond to changing circumstances or to support innovation, contrasting with the long-term programming approach of the geographical programmes.

3. Also to complement geographical programmes, the EIDHR response strategy gives priority to supporting the international framework for the protection of human rights, justice, the rule of law and the promotion of democracy, reflecting the EU's general commitment to multilateralism. Because democracy and human rights are, above all, issues of global concern and constitute "public goods", global campaigns are also envisaged, requiring a transnational approach. Finally, the EIDHR continues, through the further development of EU Election Observation Missions, to contribute to building confidence in and enhancing the reliability and transparency of democratic electoral processes. This requires a single framework with broad geographical scope, in order to ensure policy coherence, a unified management system and common operating standards.

³ OJ L 386, 29.12.2006, p. 1.

⁴ See also the recently adopted Council Conclusions on "Democracy Support in the EU's External Relations" (document n° 15479/09, adopted on 17 November 2009) and the EP resolution of 22 October 2009 on democracy building in the EU's external relations (doc. n° P7_TA(2009)0056).

⁵ Commission Communication on a Thematic Programme for the promotion of democracy and human rights worldwide under the future Financial Perspectives (2007-2013), COM(2006)23 of 25.1.2006.

4. The response strategy under the EIDHR is thus to be global in scope, operating at national, regional and international level, supporting actions in third countries around the globe, and also in Member States if relevant to needs in third countries.

Consultations

5. Several consultations have been organised by the Commission services in preparation of the Strategy Paper 2011-2013. Since July, 2009, two plenary meetings were held with Brussels-based NGO networks, and two specific meetings have been organised with the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee respectively.

6. Some aspects of the Strategy Paper have been refined in the light of the consultations, in particular a reinforced emphasis on economic, social and cultural rights, the integration of new EU Guidelines under Objective 3, the updating of priority areas of activity for country-based support schemes and some modifications regarding Objective 1 and Objective 2.

7. The continuing concern about the need to maintain a clear priority for civil society, as compared to support for intergovernmental bodies or EU Election Observation Missions, has led *inter alia* to a Commission Statement on Election Observation Missions entered into the minutes of the Council when adopting the EIDHR Regulation⁶, and the creation of a separate budget article for EU Election Observation Missions. The Commission's respective commitments are reflected in the present Strategy Paper.

2. Analysis of the international situation and the European Union policy framework

The international situation

8. By virtue of the numerous UN instruments and policy declarations as well as other international and regional instruments, human rights and democratic principles are universal values, inextricably linked and to be pursued in their own right. Furthermore, victims of violations of human rights nowadays can have access to justice either domestically or internationally, and have a leverage to influence reforms towards democratisation and sustainable development. Civil society organisations play a crucial role in bringing international human rights tools closer and accessible to the individuals, in all parts of the world. In addition to the International Bill of Human Rights, all UN Member States have ratified at least one of the core human rights treaties and 80% have ratified four or more. Moreover, the EU is in the process of ratifying jointly with EU Member States the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Human rights and democratisation are also seen as integral to the process of poverty reduction, alleviation of inequality and achievement of the Millennium Development Goals, as well as vital tools for conflict prevention and resolution, and are indispensable for combating terrorism. Democratic processes of accountability are also crucial to ensuring government transparency and combating corruption and impunity.

⁶ Cf. point 86 below.

9. The current worldwide economic and financial crisis would not seem to have any direct consequences on the implementation of EIDHR projects. Nevertheless, the deterioration of living conditions in many parts of the world, as well as the contraction of the democratic space in many countries, are giving a new sense of urgency to the promotion and protection of human rights and to the promotion of democratisation processes. In particular, there is an increasingly consensual understanding that the fulfilment of the international human rights agenda also requires increased efforts to protect and promote economic, social and cultural rights.

10. While in recent years some countries worldwide have moved towards more open societies, fairer electoral processes, and greater commitment on a range of human rights issues, multiple challenges remain: many countries are still autocracies where basic freedoms are systematically repressed; elsewhere, despite an electoral process and some political competition, political elites too often remain unaccountable and unresponsive to citizens' expectations, sometimes reverting to repression of dissent and opposition voices, increasingly by using legal and administrative barriers. Moreover, ethnic, religious or class divisions in society may be exacerbated rather than channelled into democratic debate, sowing seeds of conflict and undermining pluralism and respect for human rights. This especially applies to discriminated groups/people in vulnerable situations such as women, children, indigenous peoples, migrants and asylum seekers, minorities, LGBT persons and persons with disabilities. Trends vary within and between regions, with each country facing its own distinctive challenges; but the challenges for democracy and human rights are worldwide; low income countries do not have a monopoly of the problems that require attention by the international community.

11. Many factors, including the changing international context, the impact of globalisation, and evolving donor policies on empowerment and governance, have led to increasing debate and emphasis on the protection and promotion of human rights and democratic development, at international level as exemplified by recent UN Declarations⁷ at the level of regional organisations such as the African Union and ASEAN, and with the growth of global non-governmental networks. This is also reflected in the donor community and is leading to more systematic mainstreaming of human rights and democratic principles in all areas of development cooperation (the so-called human rights-based approach) and in crisis management, and greater attention is being paid to root causes of insecurity and conflict.

12. Comprehensive human rights-based approaches to development are more widespread, as is support for institution building, democratic governance and civil society development. Concern with security and the fight against terrorism has tended to dominate international agendas, which at the same time are highlighting root causes of conflict and the importance of ensuring human rights, the rule of law and inclusive democracy to avoid alienating communities and creating conditions of insecurity. Facilitating the peaceful conciliation of group interests has thus added a new dimension to development strategies and work with civil society.

13. There is general acceptance of the need for "local ownership" of the development and democratisation process, engaging governments and all leading local stakeholders, including national parliaments. This is difficult to achieve if relations with partner countries are limited to government-to-government contacts; incentives for governments to devolve and share power, tackle impunity, or strengthen pluralism are not obvious. In particular, fighting impunity for gross human rights violations remains a challenge and more needs to be done to bring justice to the victims. Hence the continuing importance of support to civil society and human rights defenders to help empower citizens, allow them to claim their rights and build and sustain momentum for change and political reform.

⁷ The Millennium Declaration, the report of the Secretary General "In Larger Freedom" submitted in advance of the Millennium Review summit, the 2005 World Summit declaration, etc.

The European Union policy agenda

14. The EU is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. EU policy in support of democracy and human rights in third countries has been articulated and developed in Commission communications, European Parliament resolutions and Council conclusions over the years, including specific EU Guidelines on particular human rights issues⁷. As stipulated in the Treaty mandates⁹, the objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms is now a feature of all forms of EU relations and co-operation with third countries, including in its political dialogue with the latter.

15. The Copenhagen political criteria on "stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities" shape the EU's enlargement process. These objectives are echoed in the Stabilisation and Association process¹⁰. Similar objectives guide the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership¹¹. The Cotonou Agreement and the EU policy on governance and development¹² include the protection and promotion of human rights and democracy as priority issues to be integrated in country strategies, dialogues and all relevant external assistance instruments. They are acknowledged in the European Consensus on Development¹³ as a common value for the EU vision of development. This is echoed in recent Joint Africa-EU Strategy¹⁴, Latin America¹⁵, Caribbean¹⁶ and the Pacific¹⁷, regional strategies for Asia¹⁸, the Union for the Mediterranean¹⁹. With a developing European Community role in crisis management in

⁷ Guidelines to EU policy towards third countries on the death penalty, June 1998 (updated in 2008); Guidelines to EU policy towards third countries on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, April 2001 (updated in 2008); EU Guidelines on children and armed conflict, December 2003 (updated in 2008); EU Guidelines on human rights defenders, June 2004 (updated in 2008); EU Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL), December 2005, the EU Guidelines on the rights of the child, December 2007; Violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them (2008).

⁹ Article 11(1) TEU; Articles 177(2), 181a (1) TEC.

¹⁰ Cf. Zagreb summit in November 2000.

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm.

¹¹ Cf. Strategy Paper COM(2004) 373 final of 12.5.2004, Council conclusions of 14.7.2004.

¹² Cf. Commission Communication COM(2003)615 final of 20 October 2003, Council conclusions of 17.11.2003.

¹³ Cf. Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission 'The European Consensus on Development'.

¹⁴ Lisbon Declaration EU-Africa Summit, www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/BAC34848-05CC-45E9-8F1D-8E2663079609/0/20071208LISBONDeclaration_EN.pdf; A Joint Africa-EU Strategy, http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf.

¹⁵ Commission Communication to the European Parliament and the Council "A stronger partnership between the EU and Latin America" COM(2005) 636 final of 8.12.2005.

¹⁶ COM(2006) 86 final of 2.3.2006.

¹⁷ COM(2006) 248 final of 29.5.2006.

¹⁸ COM(2001) 469 final of 4.9.2001, COM(2003) 399/4 of 9.7.2003, COM(2004) 430 final of 16.6.2004, EU-Central Asia Strategy adopted by the European Council in June 2007.

recent years, the human rights and democracy dimensions have also been highlighted in conflict prevention, peace building and post-conflict reconstruction.

16. Tools for implementing EU policies on democracy and human rights range from political dialogue, diplomatic demarches and specific human rights dialogues to various instruments of financial and technical cooperation. Support for the wider governance agenda is one of the fastest growing areas of Community support. The specific aim of European Community assistance in the past under the European Initiative for Democracy and Human Rights has been to assist in meeting differentiated human rights and democracy objectives at international and national level, complementing action within the Community's various national and regional cooperation programmes and the Instrument for Stability²⁰. In addition to its work in support of civil society, it has a distinguished record of support for international human rights instruments and mechanisms and the international criminal justice system, including the International Criminal Court (ICC) and other ad hoc international criminal tribunals. The available Community assistance has also made possible to develop the EU's role as one of the leading actors in election observation, based on the principles and procedures outlined in the 2000 Commission Communication on EU Election Assistance and Observation, endorsed by the Council in 2001²¹. Its main policy framework was set by the 2001 Commission Communication²² and the related positions of the Council and the European Parliament²³. Together with the 2006 Commission Communication²⁴, this policy framework remains valid for the previous and the present Strategy Paper under the EIDHR. The recently adopted Council Conclusions on 'Democracy Support in the EU's External Relations' (2009) creates orientations for increasing coherence and effectiveness of EU policies and instruments for democratic support in EU external action.

17. The EU is engaged to enhance visibility and public diplomacy on the EU's external human rights policy²⁵. Mainstreaming communication and visibility into the EU's human rights work will be achieved through giving greater visibility to human rights dialogues and consultations, guidelines, declarations, statements, Council Conclusions and better streamlining communication under EU assistance. The use of various communication tools will be maximised (such as by improving websites, the EU annual human rights report and country-specific reporting; establishing a media strategy and using in-country communication tools). The aspects of visibility for the EU's human rights work will be given increased attention under EIDHR civil society projects as well as targeted projects to international organisations.

¹⁹ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, Final statement of Euro-Mediterranean Ministers of Foreign Affairs, Marseille, 3-4 November 2008.

²⁰ Council Regulation (EC) No 1717/2006, 15.11.2006.

²¹ Commission Communication EU Election Assistance and Observation COM(2000) 191 final of 11 April 2000; Council conclusions of 31 May 2001; Resolution of the European Parliament of 15 March 2001.

²² The EU's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, COM(2001) 252 final of 8.5.2001; Commission Staff Working Document SEC(2004) 1041 of 30 July 2004.

²³ Cf. Council conclusions on the European Union's role in promoting Human rights and Democratisation in third countries of 25 June 2001; Resolution of the European Parliament of 25 April 2002; Council conclusions of 23 February 2004.

²⁴ Commission Communication on a Thematic Programme for the promotion of democracy and human rights worldwide under the future Financial Perspectives (2007-2013), COM(2006) 23 of 25.1.2006

²⁵ Recommendations on how to increase the visibility and public diplomacy on the EU's external human rights work. Draft paper by the Council Secretariat and the Commission services of 7 July 2009 (11867/09).





Stampato nel mese di settembre 2012
presso la C.L.E.U.P. "Coop. Libreria Editrice Università di Padova"
Via G. Belzoni, 118/3 - 35121 Padova (Tel. 049 8753496)
www.cleup.it





