

# LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN AFRICA SUB SAHARIANA

Andrea Stocchiero - CeSPI

## 1. INTRODUZIONE

Dal rapporto *“The Reality of Aid 2000”* emerge la tendenza della riduzione dell’impegno finanziario pubblico dei paesi donatori verso la cooperazione allo sviluppo dei paesi poveri negli anni 90. A questa tendenza si contrappone la moltiplicazione degli obiettivi (crisi ed emergenze, ambiente, flussi migratori, ...) a cui dovrebbero far fronte le sempre più scarse risorse della cooperazione. La diminuzione dei flussi di aiuto si è quindi accompagnata ad una sua frammentazione verso un mix di obiettivi.

Sempre negli anni 90 si nota un aumento dei flussi di risorse private (prestiti delle banche commerciali, investimenti diretti delle imprese, movimenti di portafoglio), che però risulta concentrato verso i mercati emergenti. Numerosi paesi poveri e interi sub continenti come l’Africa sub-sahariana sono esclusi dalla circolazione di queste risorse.

Questi flussi presentano inoltre una grande volatilità che nei momenti di crisi acutizza gli effetti recessivi e i costi sociali. Negli ultimi anni si è rilevata una crescente debolezza del sistema finanziario internazionale a far fronte alle situazioni di crisi, mentre è riemerso il problema del debito estero dei paesi poveri. La povertà, l’ineguaglianza e l’esclusione sociale sono aumentate, specialmente nei paesi marginali.

A fronte di queste tendenze, si sta definendo un nuovo approccio comprensivo mirato alla lotta alla povertà (sostenuto anche dal comitato dei donatori –DAC-<sup>1</sup> e dalla Banca Mondiale<sup>2</sup>), nel quale l’aiuto ha un ruolo limitato e minore. E’ modificando le regole del gioco del mercato e della politica che si può efficacemente perseguire la lotta alla povertà. Se non si cambiano le regole, e i principi che le governano, l’aiuto ricopre un ruolo di pura assistenza e di palliativo alle emergenze.

“Così come precedentemente l’aiuto è stato utilizzato per mitigare i costi sociali dei programmi di aggiustamento strutturale, ora viene utilizzato per mitigare i costi sociali della rapida globalizzazione ... le ambizioni dell’aiuto devono essere modeste ... l’aiuto può essere un catalizzatore ma comunque il suo ruolo è sussidiario alle più importanti influenze sulla povertà che derivano dalla politica pubblica, dalla stabilità economica e sociale, dal commercio internazionale e dalle condizioni finanziarie, così come dagli sforzi delle stesse comunità povere”<sup>3</sup>.

L’aiuto dovrebbe essere un elemento di supporto per il cambiamento politico e dei rapporti economici a favore delle comunità povere.

Ciò significa “globalizzare i diritti e le responsabilità” e regolare il processo di globalizzazione secondo principi etici e sociali. Decompartmentalizzare la cooperazione in modo da definire un approccio coerente tra politica di cooperazione, politica economica estera e politica estera. L’etica della responsabilità sociale e quindi la questione della lotta alla povertà dovrebbero entrare nella politica economica e nella politica estera. Questo è ad esempio l’impegno dei governi della Gran Bretagna, della Svezia e dell’Olanda.

---

<sup>1</sup> DAC-OECD (1996), “Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation”, Paris.

<sup>2</sup> Wolfensohn James (1999), “A proposal for a comprehensive development framework”, address to the board, management and staff of the World Bank Group, Washington DC.

<sup>3</sup> Tony German e Judith Randel, “Trends towards the new millenium” in Reality of Aid 2000.

A proposito di un approccio comprensivo verso la lotta alla povertà e delle tendenze della cooperazione allo sviluppo dei paesi DAC, nel rapporto “The Reality of Aid” si individuano i seguenti elementi di critica e indirizzo.

- La cooperazione dovrebbe stimolare e integrarsi nei processi di cambiamento politico, tra cui la politica di decentramento. Oltre ai programmi di cooperazione specificamente diretti alla lotta contro la povertà, vi sono quelli indiretti volti a creare un ambiente favorevole allo sviluppo sociale; tra questi sono particolarmente importanti ma ancora poco sostenuti, il rafforzamento istituzionale, l'appoggio ai processi di democratizzazione e per il riconoscimento dei diritti e delle libertà delle comunità sociali più povere.
- Altrettanto rilevante è la concertazione di queste politiche con i governi locali al fine di creare un partenariato reale fondato sulla *ownership* locale dei programmi. Il dialogo politico risulta centrale per una cooperazione efficace e partecipativa.
- I paesi dovrebbero sostenere programmi focalizzati a livello settoriale sui servizi sociali, secondo il principio del 20+20%<sup>4</sup>, stabilito dal Vertice di Copenhagen sullo sviluppo sociale.
- Mancano valutazioni di impatto sociale non solo dei programmi di cooperazione quanto e soprattutto delle politiche commerciali e di investimento.
- Le risorse dovrebbero essere effettivamente concentrate geograficamente (a livello di singoli paesi o a livello regionale), redigendo strategie paese che però dovrebbero essere concertate con altri donatori per non sovraccaricare la burocrazia dei governi locali.
- L'aiuto dovrebbe essere concentrato effettivamente verso i paesi più poveri e le comunità più povere.
- Le risorse della cooperazione non dovrebbero essere utilizzate per fini diplomatici e commerciali.

Queste critiche riguardano le cooperazioni dei governi donatori facenti parte del DAC, mentre non considerano le politiche e i programmi della cooperazione decentrata. Con cooperazione decentrata intendiamo la definizione che si è data recentemente in Italia. Nelle linee di indirizzo del Ministero Affari Esteri la cooperazione decentrata è definita come l'azione della cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali italiane in rapporto di partenariato con omologhe istituzioni dei PVS, con la partecipazione attiva dei diversi soggetti delle società civili locali sia del Nord che del Sud<sup>5</sup>.

L'impegno delle autonomie locali italiane può essere particolarmente importante per sostenere la politica di decentramento dei paesi più poveri, il rafforzamento istituzionale, la *governance* dello sviluppo locale, la crescita della partecipazione delle comunità povere, la definizione di programmi settoriali per la diffusione di servizi sociali delle Collettività e Municipalità dei Paesi partner e per lo sviluppo economico locale. Si potrebbe quindi ipotizzare che la cooperazione decentrata risponda in misura maggiore della cooperazione dei governi centrali agli obiettivi della lotta alla povertà. E' questo un argomento che solitamente viene avanzato a favore della cooperazione decentrata.

Nelle pagine seguenti intendiamo proporre alcune analisi e riflessioni su questa ipotesi. In particolare si analizzerà l'impegno della cooperazione decentrata italiana verso la lotta alla povertà con riferimento ai paesi più poveri e quindi in particolare a quelli dell'Africa sub-sahariana.

---

<sup>4</sup> Il governo donatore e il governo beneficiario dovrebbero impegnare rispettivamente il 20% del fondo di cooperazione e il 20% della spesa del bilancio nazionale in servizi sociali di base.

<sup>5</sup> DGCS MAE (2000), *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata*, febbraio, mimeo, Roma.

## 2. LA COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA E LA LOTTA ALLA POVERTÀ

### 2.1 La lotta alla povertà nella cooperazione decentrata delle Regioni

Gli organismi multilaterali<sup>6</sup>, il comitato dei donatori<sup>7</sup> e la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero Affari Esteri italiano (DGCS-MAE) hanno espresso un consenso unanime sulla priorità della lotta alla povertà nelle azioni di cooperazione allo sviluppo. Ciò significa destinare e concentrare le risorse sui programmi di lotta alla povertà e nei paesi più poveri, tra i quali soprattutto quelli dell'Africa subsahariana<sup>8</sup>.

Le leggi sulla cooperazione decentrata delle regioni italiane mostrano la condivisione delle finalità stabilite a livello nazionale e internazionale, facendo anche riferimento alla democratizzazione dei rapporti internazionali, allo sviluppo sociale e sostenibile a livello locale, alla promozione dei diritti umani e di una cultura di pace.

Tuttavia recenti studi sulla cooperazione decentrata mostrano che le priorità di tipo geo-politico prevalgono sull'obiettivo della lotta alla povertà<sup>9</sup>. Come vedremo più avanti si nota una concentrazione delle risorse su paesi dei Balcani e del Mediterraneo per ragioni di politica estera, quali l'appoggio ai processi di pace e di democratizzazione, ma anche per il governo dei flussi migratori.

Queste finalità, legittime in sé, hanno rilevanza anche per la lotta alla povertà. Tuttavia si evidenzia come durante gli anni 90, le scarse risorse della cooperazione allo sviluppo siano state rivolte in misura crescente al sostegno degli obiettivi di politica estera, limitando il loro impatto, già insufficiente, sulla finalità della lotta alla povertà. Alla moltiplicazione degli obiettivi di politica estera riguardo i rapporti con i paesi in via di sviluppo e, soprattutto, con quelli a noi prossimi, dovrebbe corrispondere un pari incremento delle risorse e degli strumenti, ma ciò non è avvenuto (salvo alcune insufficienti iniziative sul versante del condono del debito). Sarebbe ancora più grave se, in questo quadro, si verificasse una distorsione dei fondi per finalità di politica economica estera, come l'internazionalizzazione dell'impresa italiana che beneficia già di una specifica normativa.

A tale proposito è indicativo il caso della Regione Lazio. Appare infatti incompatibile con la finalità della cooperazione allo sviluppo il Titolo "Internazionalizzazione della piccola e media impresa" (PMI) contenuto nella legge della Regione Lazio sulla cooperazione allo sviluppo. I beneficiari di tale legge non dovrebbero essere le PMI italiane, ad eccezione dei casi di creazione di *joint ventures* con le imprese dei paesi "beneficiari" (così come previsto nell'articolo 7 della legge 49/87 sull'aiuto pubblico allo sviluppo italiano). Il Titolo dovrebbe fare piuttosto riferimento allo sviluppo dell'imprenditoria locale nei paesi partner. A tal fine possono essere previste attività di

---

<sup>6</sup> Si veda la serie dei Rapporti sullo Sviluppo Umano dell'United Nations Development Programme (UNDP) e The World Bank (2000), *Attacking poverty – World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, New York.

<sup>7</sup> DAC-OECD (1996) op. cit.

<sup>8</sup> Si veda a tale proposito la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo "La politica di sviluppo della Comunità Europea", Bruxelles, 26.04.2000.

<sup>9</sup> Vanna Ianni (a cura di) (1999), *La Cooperazione decentrata in Toscana*, Movimondo e Regione Toscana, Roma; Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IRER) (2000), "Indagine conoscitiva sulla cooperazione decentrata nella regione Lombardia", *Quaderni Regionali di Ricerca 10*, Regione Lombardia, Milano; Vanna Ianni, Moreno Toigo, Claudio Salvucci e Daniele Mirani (2000), "Rapporto sulle attività di cooperazione decentrata delle Regioni e dei Comuni periodo 1996-1998", in Cooperazione Italiana e Osservatorio Interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, *Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo*, Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma; Andrea Stocchiero (2000), "La cooperazione decentrata delle regioni italiane", *Laboratorio CeSPI*, n.4, Ottobre, Roma; Andrea Stocchiero, Oliviero Frattolillo e Nadia Gonella (2001), "I comuni italiani e la cooperazione internazionale", in *Laboratorio CeSPI*, n. 6, Giugno 2001.

cooperazione economica che coinvolgono associazioni imprenditoriali della Regione Lazio nelle attività di assistenza tecnica da rivolgere ad associazioni di base nei paesi partner. Riguardo la possibilità di realizzare progetti di fornitura di beni e servizi occorre valutarne attentamente l'opportunità o meno (così come indicato ad esempio nella legge del Veneto sulla cooperazione) rispetto ai contesti culturali, economici e sociali locali, e verificare che non si tratti di forniture a scopo commerciale.

Comunque al di là delle disposizioni di legge è più rilevante analizzare la pratica della cooperazione decentrata riguardo la lotta alla povertà. A tal fine può essere conveniente fare riferimento ai seguenti due modelli di cooperazione regionale definiti in ricerche recenti<sup>10</sup>: il modello "aperto" e il modello "integrato".

Il "modello aperto" si riferisce alla cooperazione decentrata della Regione Lombardia, Sardegna, Trentino Alto Adige e in parte Regione Emilia Romagna e Province Autonome di Bolzano e Trento. Casi nei quali l'Autonomia Locale non ha un potere di indirizzo particolarmente vincolante e non si presentano specifici limiti geografici e tematici o di interesse regionale alla sua azione di cooperazione decentrata. In questo modello gran parte delle risorse viene distribuito a ONG e associazioni di volontariato presenti sul territorio, che operano in vari paesi e in diversi settori<sup>11</sup>.

Il modello "integrato" è quello delle Regioni Piemonte, Toscana, Veneto e in parte della Liguria. In tali casi la Regione ha un potere di indirizzo rilevante, sia perché vincola una quota importante di risorse verso iniziative di interesse regionale, sia perché fissa priorità geografiche e/o tematiche che orientano le azioni dei soggetti del territorio e che, assieme ad alcuni incentivi e creazioni di reti, servono a promuovere aggregazioni di enti diversi. Queste Regioni nei loro documenti di programmazione prevedono la creazione di un sistema di attori coinvolti funzionalmente nella cooperazione decentrata, per valorizzare le "eccellenze" del territorio. In tutti questi casi c'è un interesse regionale, sia a coinvolgere i propri servizi ed enti funzionali, sia a perseguire un mix di finalità tra cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica e politica estera. Ciò vale soprattutto per le aree di crisi, come mostra il caso dei paesi dei Balcani.

Dati questi due modelli di cooperazione regionale si potrebbe ipotizzare che il modello aperto garantisca il perseguimento dell'obiettivo della lotta alla povertà in quanto si è tradizionalmente riconosciuto che la cooperazione delle ONG privilegia gli interventi per lo sviluppo umano delle comunità più povere e nei paesi più poveri, tra cui quelli dell'Africa subsahariana. Mentre nel caso del modello integrato, la corrispondenza della cooperazione decentrata agli obiettivi di lotta alla povertà dipende in modo più stretto dagli indirizzi e dalle iniziative stabilite nelle programmazioni regionali.

Se si analizzano i dati esistenti (brochure, documenti di programmazione e piani annuali, registri degli interventi) si evince che, per quanto riguarda la tipologia degli interventi, sia nel caso del modello aperto che in quello del modello integrato sono preponderanti le azioni per lo sviluppo umano (progetti di carattere sociale e di aumento delle capacità di generare reddito da parte delle micro imprese e delle comunità povere). La cooperazione decentrata non sostiene progetti

---

<sup>10</sup> Si veda a tale proposito Andrea Stocchiero (2000) op.cit. e José Luis Rhi-Sausi e Andrea Stocchiero (2000), "Modelli della cooperazione decentrata delle Regioni e la politica di prossimità nel Mediterraneo e nei Balcani" in Cooperazione Italiana e Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo, "Il ruolo internazionale delle regioni e degli enti locali tra crisi, stabilità e sviluppo", *Quaderni della cooperazione decentrata allo sviluppo*, Roma, 2000; e Andrea Stocchiero (2000), "La cooperazione decentrata delle Regioni italiane", in *Laboratorio CeSPI*, n.4, Ottobre 2000, Roma.

<sup>11</sup> Recentemente queste Autonomie locali hanno inserito nuovi elementi di indirizzo e di coordinamento. Ad esempio le linee guida 2001 della Regione Lombardia stabiliscono che un quarto delle risorse vengano riservate agli interventi diretti regionali e a delle precise preferenze geografiche, mentre la Provincia Autonoma di Trento ha promosso dei tavoli di coordinamento ove giocare un maggiore ruolo di concertazione con le organizzazioni della società civile.

infrastrutturali di grandi dimensioni e sono pochissimi i progetti che privilegiano l'internazionalizzazione delle imprese.

Tuttavia è ravvisabile un elemento di critica per quanto riguarda la distribuzione geografica dei progetti: i paesi più poveri dell'Africa subsahariana non sono tra le priorità geografiche della cooperazione decentrata, salvo in alcuni casi.

Ad esempio, nel caso del modello aperto della Lombardia i dati mostrano come i progetti realizzati nel periodo 1996-2000 da circa 40 ONG per un contributo regionale di circa 17 miliardi di lire, si siano concentrati soprattutto nei Balcani (40% dell'apporto finanziario), in America Latina (23%), nel Mediterraneo (Medio Oriente e Nord Africa – 17%), e quindi Africa sub sahariana (Corno d'Africa e Senegal – 13%), seguono gli interventi in Europa Orientale e in Lombardia (per le campagne di sensibilizzazione). Le recenti linee guida della cooperazione decentrata della Regione Lombardia stabiliscono delle preferenze geografiche, che comunque non sono vincolanti, ove risalta l'assenza dei paesi dell'Africa sub sahariana<sup>12</sup>.

Nel caso della Regione Emilia Romagna, durante il periodo 1996-2000 sono stati privilegiati gli interventi delle ONG e di alcune province e comuni nei Balcani e nel Mediterraneo. Sono stati realizzati solo 2 progetti di emergenza e ricostruzione in Africa subsahariana (Eritrea e Burundi), mentre ben 17 hanno riguardato i Balcani (in particolare l'Albania)<sup>13</sup>. Dei 38 interventi di cooperazione allo sviluppo di ONG sostenuti dalla Regione, 14 sono stati effettuati in Palestina, 9 in Albania e quindi 5 in Eritrea e 4 in Etiopia<sup>14</sup>.

Recentemente con l'approvazione del nuovo piano di interventi per il 2001/2002 e della nuova legge sulla cooperazione regionale, l'Emilia Romagna ha assunto degli indirizzi che la fanno avvicinare al modello integrato. In particolare sono stati avviati sei tavoli paese per coordinare e integrare le iniziative, tra questi vi sono le priorità paese del Mozambico e dell'Eritrea,

Le Province Autonome di Bolzano e Trento hanno sostenuto progetti di ONG che si sono indirizzati maggiormente in America Latina mentre al secondo posto viene l'Africa subsahariana.

Nel periodo 1990-1998 la Provincia di Trento ha contribuito per circa 7 miliardi di lire agli interventi in America Latina<sup>15</sup> e per 3,3 miliardi a quelli in Africa (seguono l'Europa Orientale con 407 milioni di lire e l'Asia con 310 milioni). Negli anni 1999-2000 l'impegno verso l'Africa è cresciuto assieme a quello verso l'Europa centro orientale. In particolare nel 2000 la Provincia è intervenuta direttamente in Africa con azioni di cooperazione e di emergenza per un valore di quasi 1 miliardo di lire. La Provincia Autonoma di Trento ha inoltre avviato un tavolo di coordinamento con soggetti del territorio per cooperare allo sviluppo del distretto di Caia nella provincia di Sofala in Mozambico, nel quadro del programma per lo sviluppo umano a livello locale dell'UNOPS (di cui si dirà più avanti). Nel giugno del 2001 è stato firmato un Protocollo di cooperazione tra il Governo della Provincia di Sofala e la Provincia Autonoma di Trento.

Nel periodo 1991-1998 la Provincia Autonoma di Bolzano ha sostenuto 145 progetti in America Latina e 91 in Africa (seguono l'Asia con 55 interventi e l'Europa Orientale con 6). La Provincia Autonoma di Bolzano è peraltro protagonista diretta di un programma quinquennale (è iniziato nel

---

<sup>12</sup> Regione Lombardia (2001), *La politica di cooperazione allo sviluppo della Regione Lombardia*, a cura della Direzione Generale Presidenza Programma e Relazioni Esterne, Relazioni Internazionali, Milano.

<sup>13</sup> Regione Emilia-Romagna (2001), *Progetti di emergenza e ricostruzione internazionale 1996-2000*, Servizio politiche europee e relazioni internazionali, Assessorato alla politiche sociali, immigrazione, progetto giovani e cooperazione internazionale, Bologna.

<sup>14</sup> Regione Emilia-Romagna (2000), *Direzione Sud. Progetti di cooperazione e sviluppo del sud del mondo 1995-1999*, Servizio politiche europee e relazioni internazionali, Assessorato alla politiche sociali, immigrazione, progetto giovani e cooperazione internazionale e coordinamento GVC, Bologna

<sup>15</sup> Si nota in questo caso la particolarità dei progetti sostenuti specialmente in Argentina e Uruguay con riferimento agli emigrati trentini.

1999) di sviluppo rurale nel territorio della Provincia del Sanguè in Burkina Faso, che coinvolge enti funzionali e del territorio nella realizzazione di diversi interventi in campo socio-economico e per la salvaguardia ambientale. In considerazione di questo suo impegno la Provincia ha iniziato a partecipare al programma di lotta alla desertificazione e alla povertà della DGCS-MAE in Sahel (di cui più avanti).

Con riferimento al modello integrato, sia la Regione Toscana che la Regione Veneto non hanno una prevalenza dei paesi dell'Africa subsahariana tra le priorità geografiche. I documenti di programmazione e gli interventi effettuati privilegiano i Balcani e il Mediterraneo. L'azione politico-istituzionale delle stesse Regioni è indirizzata a promuovere e creare programmi a favore di aree in crisi: la Regione Toscana ad esempio ha avviato progetti a rete di sua iniziativa nei Balcani e in Palestina<sup>16</sup>.

Il programma della Regione Toscana<sup>17</sup> prevede come priorità geografiche i Balcani e il Mediterraneo, seguono l'America Latina e l'Africa (Eritrea e Sierra Leone). D'altra parte si rileva l'apertura di due tavoli di coordinamento dell'azione degli enti locali e delle ONG con riferimento al Burkina Faso e al Senegal, che ha portato la Regione Toscana a partecipare al programma per la lotta alla desertificazione e alla povertà della DGCS-MAE di cui si scriverà tra breve. Nel caso del Senegal, il tavolo paese sta organizzando un sistema di cooperazione tra le 10 Province toscane e le 11 Regioni del Senegal con la selezione di progetti su quattro assi settoriali: la salute attraverso rapporti di collaborazione tra ospedali e distretti sanitari, gli interventi sociali sul problema dei bambini di strada, la cultura mediante rapporti di collaborazione tra radio, la cooperazione economica sui temi dell'artigianato, della portualità (cooperazione tra i porti di Livorno e Dakar), della lavorazione della pelle e dell'allevamento.

La Regione Veneto ha privilegiato la Romania e la ex Jugoslavia come interventi di interesse regionale, ove ha proposto il modello delle piccole e medie imprese come riferimento per la ricostruzione e lo sviluppo locale. Nel 2002 sono previsti comunque due interventi di interesse regionale in Africa sub sahariana che riguardano il miglioramento delle condizioni produttive di imprese del settore della pelle in Kenya e la formazione di quadri sanitari dell'Ospedale di Beira in Mozambico.

Il caso della Regione Piemonte è unico a livello nazionale: questa regione sta infatti sostenendo dal 1997 un programma di cooperazione decentrata concentrato su quattro paesi saheliani (Burkina Faso, Mali, Niger e Senegal). Questo in considerazione della priorità della lotta alla povertà e per la sicurezza alimentare stabilite nel Vertice di Roma del 1996 e della presenza in questi paesi di numerose ONG, associazioni di volontariato, missionari piemontesi. Grazie ad uno stanziamento complessivo di 4.715.000 Euro, dal 1997 al 2001 è stata finanziata la realizzazione nei quattro Paesi saheliani di importanti iniziative, quali la costruzione di pozzi, piccole dighe, perimetri irrigui e altre infrastrutture, la riabilitazione di mulini, la formazione di risorse locali, la promozione dell'orticoltura, la realizzazione di banche di cereali, ed altro ancora, per un totale di 167 progetti co-finanziati (al 50%) e di oltre 100 soggetti coinvolti. Un particolare impegno è stato rivolto ad accrescere la partecipazione di nuovi e diversi soggetti tra cui gli Enti Locali e le Associazioni di categoria (si veda il box relativo). Anche la Regione Piemonte ha recentemente deciso di partecipare al programma per la lotta alla desertificazione e alla povertà della DGCS-MAE.

---

<sup>16</sup> Si tratta del progetto "I Governi Locali motori dello sviluppo – Ricostruire i ponti di dialogo nel sud est europeo", recentemente presentato al MAE, e del Progetto Med Cooperation in Palestina, cofinanziato dalla Commissione Europea all'interno della linea per la cooperazione decentrata. Questi progetti hanno una struttura a rete che coinvolge numerosi Enti Locali toscani e dei paesi partner, assieme alle principali ONG toscane operanti in loco.

<sup>17</sup> Regione Toscana (2000), *Piano regionale della cooperazione internazionale e delle attività di partenariato 2001-2005*, Servizio Attività Internazionali, Dipartimento della Presidenza e degli Affari legislativi e giuridici, Firenze.

**Box - La cooperazione economica delle associazioni di categoria piemontesi con il Burkina Faso**

In occasione del Giubileo del 2000 la Pastorale Sociale e del Lavoro del Piemonte ha avviato con alcune associazioni di categoria imprenditoriali (CASA, CIA, CNA, Col diretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confcooperative), e con l'assistenza della ONG LVIA, un programma di interventi a favore dello sviluppo della piccola impresa in Burkina Faso. Il programma ha avuto il sostegno e il partenariato della Regione Piemonte nel quadro delle sue attività per la sicurezza alimentare in Sahel.

Il programma vuole mettere a disposizione competenze, formazione e attrezzature affinché le aziende del Burkina Faso, in particolare dell'area di Ouagadougou, possano crescere, e possa decollare un processo di sviluppo economico locale attraverso la creazione di un rapporto duraturo tra imprenditori piemontesi e burkinabé.

Durante le missioni incrociate in Piemonte e in Burkina gli imprenditori coinvolti hanno identificato i seguenti interventi mirati.

Sostenere la crescita delle capacità dei piccoli imprenditori nel settore della sartoria e contribuire al rafforzamento dell'Association des Couturiers et Couturières du Kadiogo, attraverso momenti di formazione dei suoi membri e fornitura di materiali e attrezzature; sostenere sul territorio burkinabé i tecnici riparatori in grado di rispondere alla crescente domanda di manutenzione dei macchinari.

Sostenere la crescita delle capacità dei piccoli imprenditori nel settore della manutenzione e riparazione di autoveicoli e contribuire al rafforzamento dell'Association des Garagistes du Kadiogo attraverso momenti di formazione dei suoi membri, raccolta attrezzature e indagini di mercato.

Contribuire al potenziamento dei mezzi di comunicazione locale e al rafforzamento della tipografia e casa editrice Presse Africaine attraverso momenti di formazione, raccolta attrezzature e collaborazioni a distanza.

Sostenere la crescita delle capacità della categoria dei parrucchieri e contribuire alla dinamizzazione e al rafforzamento dell'Association des Coiffeurs du Kadiogo attraverso la formazione tecnica ma soprattutto l'appoggio istituzionale all'Associazione e alla categoria.

Migliorare le tecniche di produzione, conservazione e trasformazione di prodotti agricoli e contribuire al rafforzamento dell'Association Song Koadba di coltivatori locali.

Contribuire al rafforzamento dell'associazione Rete delle Donne per lo Sviluppo migliorando i servizi della struttura nel campo della formazione all'autoimpresa in ambito scolastico.

Sostenere la crescita delle capacità delle piccole imprenditrici nel settore della ristorazione di strada e contribuire al rafforzamento dell'associazione creata da un gruppo di imprenditrici.

Questi interventi hanno come fondamento la creazione di partenariati tra organizzazioni imprenditoriali. Il programma avviato nel 2000 è tutt'ora operante.

## 2.2 La lotta alla povertà nella cooperazione decentrata dei Comuni

Per quanto riguarda la cooperazione decentrata dei Comuni italiani si può fare riferimento ad una recente ricerca che ha realizzato un monitoraggio a livello nazionale di questi soggetti su un campione rappresentativo<sup>18</sup>. Da questa analisi si ricava che nella maggior parte dei casi e con riferimento particolare ai Comuni di minore dimensione o che da poco hanno iniziato ad impegnarsi nella cooperazione decentrata, non risultano indicazioni esplicite di priorità geografiche e tematiche.

Questo si deve sostanzialmente al fatto che il principale ruolo svolto dal Comune è quello di semplice co-finanziatore dei progetti presentati dalle ONG e associazioni del proprio territorio. La distribuzione geografica e tematica dell'aiuto allo sviluppo, da parte del Comune, rispecchia le competenze e i rapporti internazionali delle associazioni del proprio territorio. La distribuzione risulta quindi casuale e non orientata su obiettivi di interesse politico dell'Ente Locale.

Si potrebbe ipotizzare, come con riferimento alla cooperazione decentrata delle Regioni dal modello "aperto", un maggiore orientamento verso la lotta alla povertà e verso le tradizionali aree geografiche di relazione delle ONG: America Latina e Africa. A ciò si deve comunque aggiungere

<sup>18</sup> Andrea Stocchiero, Oliviero Frattolillo e Nadia Gonella (2001) op. cit. Questa ricerca ha studiato la cooperazione decentrata su un campione nazionale di 37 Comuni.

che molte iniziative di cooperazione sostenute dai Comuni sono nate e hanno avuto come oggetto gli interventi umanitari nella ex Jugoslavia.

Dal punto di vista tematico è prevalente il sostegno ai progetti per lo sviluppo sociale e per motivi umanitari. E ciò si deve, appunto, al fatto che nella maggior parte dei casi la cooperazione decentrata dei Comuni sostiene progetti di ONG e associazioni del territorio che tradizionalmente hanno competenze soprattutto nel settore sociale.

Nonostante ciò, si nota l'interesse di alcuni Comuni a intraprendere azioni dirette al rafforzamento istituzionale e all'appoggio ai processi di democratizzazione di città partner. Importanti sono stati i sostegni dei Comuni di Bologna, Brescia e Trento alle Agenzie per la democrazia locale, rispettivamente in Tuzla, Zavidovici e Prijedor in Bosnia-Erzegovina; così come si registra l'interesse per il rafforzamento istituzionale di città partner da parte di Alessandria, Modena, Palermo, Perugia, Roma, Torino e Venezia. Le città partner sono soprattutto delle aree dei Balcani e del Mediterraneo. Sono minori i casi di partenariato con collettività locali dell'Africa sub sahariana: si possono citare ad esempio i casi di Genova e Padova con Beira (Mozambico), Palermo con Bukavu (ex Zaire), di Roma con Maputo (Mozambico) e recentemente di Torino con Ouagadougou (Burkina Faso).

Vi sono comunque alcuni casi in cui i Comuni dichiarano le proprie priorità geografiche.

Sebbene il Comune di Milano abbia finora ricoperto soprattutto un ruolo di co-finanziatore di ONG, la non esigua dimensione del capitolo di bilancio dedicato ai contributi a progetti di cooperazione allo sviluppo (900 milioni di lire nel 2000)<sup>19</sup> fa sì che l'amministrazione cerchi di orientare il proprio impegno verso alcune priorità geografiche: le aree di crisi (Territori Palestinesi ed ex Jugoslavia) e da cui provengono importanti flussi di immigrazione (Albania). Comunque, nella distribuzione dei contributi si nota la presenza di un buon numero di progetti in Africa sub sahariana che risponde alle domande di contributo che vengono dalle ONG del territorio. Nel periodo 1996-2000 il 17% dei progetti sostenuti dal Comune di Milano ha riguardato paesi dell'Africa sub-sahariana (Eritrea, Guinea Bissau, Mozambico e Somalia), e ben il 27% la Palestina e il 22% l'Albania. Di grande interesse è l'iniziativa che vede il Comune di Milano impegnato a definire un sistema di cooperazione del suo territorio verso l'Africa sub sahariana. E' previsto infatti per l'inizio del 2003 un convegno dal titolo "Milano con l'Africa" che dovrebbe individuare le priorità e le possibili strategie di intervento dei diversi soggetti.

I Comuni di Firenze, Livorno, Modena, Perugia, Torino e Venezia danno priorità alla ex Jugoslavia, Albania e Territori Palestinesi, a cui si aggiungono partenariati con città e paesi particolari come Quetzaltenango in Guatemala nel caso di Torino e Cuba nel caso di Firenze, Perugia e Livorno.

Il Comune di Genova ha definito una serie di criteri specifici sulla base dei quali valutare la distribuzione dei contributi. Tra questi criteri si nota la priorità geografica verso il Mediterraneo e l'America latina.

Il Comune di Palermo fa più volte esplicito riferimento all'area mediterranea e al suo ruolo di nodo relazionale tra le due aree culturali che si affacciano in questa regione. Di qui l'interesse a sostenere progetti in Tunisia e in altri paesi dell'area.

In tutti questi casi, l'indicazione di una o più priorità geografiche non significa che i Comuni non sostengano progetti anche verso altri PVS, rispondendo all'impegno di soggetti del loro territorio. Non è così per il Comune di Bologna che in questi ultimi anni ha sostenuto progetti di cooperazione solo nell'Europa Orientale, pur essendo interessato anche all'area mediterranea.

---

<sup>19</sup> Lo stanziamento del Comune di Milano per la cooperazione decentrata è il più alto a livello nazionale.

Se si analizza la ventilazione geografica dei progetti sostenuti dai Comuni negli anni 1999-2000 (con riferimento al campione nazionale selezionato nella ricerca suddetta), si può notare come su 122 progetti ben 43 siano stati realizzati nei Balcani (35%), 26 in America Latina (21%) e 25 in Africa sub sahariana (20%), seguono il Mediterraneo (22 progetti – 18%) e altri paesi (6). Dei Comuni censiti quelli che sostengono più progetti in Africa sub sahariana sono Milano (5 progetti), Genova (3), Brescia, Catania, Perugia, Roma, Trento e Trieste (2 progetti per ogni comune).

In generale dunque, anche se non in modo esplicito nella maggior parte dei Comuni, emergono degli orientamenti geografici prioritari verso i Balcani e l'area mediterranea (in particolare i Territori Palestinesi), che si devono principalmente a motivazioni di politica estera e di prossimità geografica: gestione delle crisi a noi vicine, sostegno ai processi di democratizzazione e di pacificazione, governo dei flussi migratori. La lotta alla povertà in Africa sub-sahariana si potrebbe definire di seconda priorità.

### **3. Osservazioni finali**

In aggiunta a questi dati, si sono intervistati alcuni funzionari ed esperti che lavorano per le autonomie locali italiane al fine di avvalorare o meno le riflessioni di cui sopra<sup>20</sup>. Dallo scambio di osservazioni ne sono scaturite le seguenti impressioni.

Le autonomie locali sono orientate verso finalità non sempre convergenti con l'obiettivo della lotta alla povertà gestione delle crisi, flussi migratori, internazionalizzazione economica, ma anche sostegno ai processi di sviluppo locale e creazione di reti tra contesti locali in un'ottica di prossimità geografica e/o relazionale, quindi con un atteggiamento più vicino alla politica estera in generale che alla cooperazione allo sviluppo. Ovviamente ci sono eccezioni ma la tendenza sembra essere questa.

In particolare si nota un aumento dell'interesse politico delle autonomie locali verso i paesi più vicini geograficamente e alcuni tentativi di incrociare la cooperazione con l'internazionalizzazione economica in una relazione a volte confusa fra interessi privati di profitto e interessi politici di visibilità.

La sensibilità politica delle autonomie locali verso la lotta alla povertà non è aumentata. Piuttosto si percepisce la cooperazione decentrata come apertura verso un nuovo ruolo politico delle Autonomie locali che però nella maggior parte dei casi si riduce a sportello erogatore di contributi alle ONG e associazioni locali. Non sembra essere ancora sufficientemente maturata la consapevolezza di una differenza di ruolo e di pratiche, pur compatibili, tra autonomie locali e ONG.

A tale riguardo si riconosce che la spinta del territorio e in particolare delle ONG e dei missionari è risultata finora fondamentale come voce delle comunità dell'Africa sub sahariana per orientare le risorse della cooperazione decentrata verso la lotta alla povertà. Le ONG rappresentano inoltre dei connettori delle autonomie locali con le comunità e le collettività locali africane.

D'altra parte le autonomie locali possono giocare un ruolo proprio e complementare mettendo in campo le conoscenze e competenze delle proprie strutture e del territorio. In particolare si sottolinea il ruolo degli enti locali per la creazione di beni relazionali e di sistemi capaci di ampliare le scarse risorse finanziarie a disposizione e di valorizzare le capacità esistenti in un'ottica di partenariato duraturo. Questo rappresenta il valore aggiunto tipico della cooperazione decentrata.

---

<sup>20</sup> I funzionari ed esperti intervistati sono stati: Luigi Idili della Regione Toscana, Marcello Carli della Regione Liguria, Gianguido Palumbo consulente per il Comune di Venezia, Andrea Micconi esperto della LVIA che collabora alla realizzazione del programma Sahel della Regione Piemonte

Da tutto ciò ne risulta la necessità di adoperarsi per la sensibilizzazione e costruzione di un impegno politico delle autonomie locali stabile e consapevole a favore della lotta alla povertà. Probabilmente la questione centrale della lotta alla povertà deve essere ritematizzata e collegata concettualmente agli altri obiettivi in modo che si possa percepirne meglio non solo il valore etico ma anche quello strategico, politico ed economico, facendo perno sulla rete delle ONG e associazioni del territorio, su alcuni amministratori "illuminati" e sulle priorità stabilite dalla politica estera italiana.

In questo quadro risulta determinante la proposta di politica di cooperazione della DGCS-MAE. A questo proposito si notano due iniziative a favore del coinvolgimento della cooperazione decentrata in programmi di lotta alla povertà in Africa Sub sahariana.

La prima iniziativa riguarda il programma per lo sviluppo umano a livello locale in Mozambico sostenuto dall'UNOPS su finanziamento della DGCS-MAE. Questo programma sostiene il processo di deconcentramento in atto in Mozambico rafforzando le istituzioni di alcune province e distretti nelle loro azioni dirette a ridurre l'esclusione sociale, nei settori dell'educazione, della salute, della gestione delle risorse territoriali e dello sviluppo economico locale. A seguito della redazione di mappe sui bisogni e le risorse locali sono state coinvolte alcune autonomie locali italiane per attivare rapporti di partenariato e interventi di cooperazione allo sviluppo locale. Finora hanno aderito al programma la Provincia di Parma, i Comuni di Russi, Maranello, Parma e Modena, il Comune di Padova, il Comune e la Provincia Autonoma di Trento<sup>21</sup>. Il programma dell'UNOPS è di grande rilevanza per l'intento di legare strettamente il rafforzamento delle istituzioni locali deconcentrate alla lotta alla povertà. Un compito che, come vedremo in seguito, non è di facile attuazione.

La seconda iniziativa riguarda il programma di lotta alla desertificazione e riduzione della povertà (LCDRPS) in Sahel (in particolare in Burkina Faso, Mali, Niger e Senegal) della DGCS-MAE. Questo programma è in fase di lancio e prevede la realizzazione di progetti sostenuti dalle comunità povere in aree a grande rischio di siccità, con la collaborazione di ONG e Autonomie locali, in un quadro di azione e di riferimento stabilito sia a livello nazionale che regionale. Gli elementi di innovazione di questa iniziativa riguardano:

- il fatto che si tratta della prima iniziativa diretta del MAE che prevede il coordinamento e la valorizzazione della cooperazione decentrata di più Autonomie Locali;
- la costituzione di un comitato di concertazione che riunisce assieme DGCS, ONG e Autonomie locali con l'intento di "fare sistema" tra questi soggetti;
- il sostegno ai processi di decentramento dei paesi saheliani;
- la possibilità di valorizzare esperienze già in corso della cooperazione decentrata;
- la possibilità di attivare cofinanziamenti tra risorse scarse;
- la possibilità di accrescere l'impatto per ridurre la povertà e i fenomeni di desertificazione.

A questa iniziativa hanno già aderito la Regione Toscana (e alcune sue province), la Regione Piemonte (Provincia e Comune di Torino) e la Provincia Autonoma di Bolzano. Nel successivo box si presenta un estratto di un documento presentato dalle Autonomie Locali italiane al Comitato di Concertazione del programma che riassume la possibile partecipazione della cooperazione decentrata.

La collaborazione della DGCS-MAE con la cooperazione decentrata può risultare di grande importanza per rafforzare l'impegno verso i paesi poveri dell'Africa sub sahariana. In tal senso sarà necessario costruire nuove alleanze strategiche tra DGCS-MAE e Autonomie locali, generatrici di dinamiche favorevoli che vedano il coinvolgimento di nuovi attori come le Associazioni di categoria e del terzo settore.

---

<sup>21</sup> UNOPS (2001), *Programmi Italia/UNDP/IFAD/UNOPS di sviluppo umano a livello locale*, Rapporto del Technical Liaison Officer, gennaio 2001.

**Box - COMITATO DI CONCERTAZIONE DEL PROGRAMMA MAE “LCDRPS” IN SAHEL  
OSSERVAZIONI DEI RAPPRESENTANTI DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA  
(estratto)**

*Il presente documento raccoglie le osservazioni delle Amministrazioni locali aderenti al Comitato di Concertazione nell’ambito del programma LCDRPS, formulate sulla base dei “rapporti di missione per la formulazione del programma” e della documentazione sin ora prodotta. L’iniziativa avviata dal Ministero degli Esteri è considerata con particolare interesse in quanto rappresenta un’esperienza innovativa rispetto alle tradizionali modalità di collaborazione tra gli attori della cooperazione e alla quale la Cooperazione Decentrata ritiene di poter apportare un valido contributo in termini di competenze, conoscenze e risorse finanziarie.*

*Le riflessioni di seguito esposte sono state condivise dalle seguenti istituzioni: Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Regione Toscana, Provincia di Pisa, Provincia Autonoma di Bolzano. La finalità del documento è quella di esprimere la posizione della Cooperazione Decentrata rispetto al programma in oggetto, in particolare con riferimento al ruolo delle amministrazioni italiane. Con l’occasione si intende altresì fornire alcuni commenti in merito ai “rapporti di missione” relativi ai 4 paesi nonché alcune informazioni sulle iniziative di cooperazione attualmente cofinanziate in Sahel dalle singole Amministrazioni.*

**RUOLO DELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E PROCESSO DI DECENTRAMENTO IN SAHEL**

L’attuazione di politiche di decentramento è una delle più significative innovazioni istituzionali che i paesi africani hanno affrontato negli ultimi anni. Tale processo ha reso indispensabile promuovere la crescita delle capacità di *governance* delle collettività locali. Lo stesso accordo di Cotonou, riconosce la necessità che gli eletti sperimentino nuove modalità di gestione dei servizi pubblici che si ispirino a un maggior coinvolgimento della società civile anche per mezzo del sostegno di omologhi attori del Nord attraverso forme di cooperazione decentrata.

Rafforzare le istituzioni locali dei paesi Africani significa anche garantire lo sviluppo di forme di democrazia che, se accompagnate da politiche di decentramento, possono offrire una maggiore trasparenza dell’azione pubblica e permettere ai cittadini di essere più vicini alle istituzioni assicurando loro un maggior coinvolgimento nello sviluppo locale.

Il ruolo delle Amministrazioni italiane in tale processo è utilmente individuato proprio sulla base della definizione di cooperazione decentrata, così come è stata illustrata dalle linee di indirizzo della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri: *“iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuate in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Paesi in via di sviluppo favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio”*.

La cooperazione decentrata non può pertanto essere considerata esclusivamente come un insieme di progetti, ma deve essere intesa come lo sviluppo di processi di relazione tra soggetti omologhi del Nord e del Sud che rappresentano realtà territoriali con problematiche e interessi assimilabili, finalizzati alla realizzazione di azioni di cooperazione, che non si pongono in termini sostitutivi bensì complementari rispetto alle tradizionali forme di cooperazione.

Il valore aggiunto che la Cooperazione Decentrata può apportare al programma LCDRPS è desumibile dai seguenti elementi:

- Le Amministrazioni pubbliche hanno competenze nella programmazione e nella gestione dei servizi pubblici (es. anagrafe, smaltimento rifiuti, acquedotti etc....); possono pertanto offrire un adeguato supporto al soggetto omologo saheliano attraverso azioni di scambio di esperienze e competenze. Ciò dovrà avvenire non solo nei settori di loro stretta competenza ma soprattutto sul tema specifico del rafforzamento istituzionale, che rappresenta il fattore principale di promozione delle capacità locali di sviluppare azioni di crescita della democrazia locale.

- Le Amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo di rappresentanza delle collettività locali e operando, secondo il principio della sussidiarietà, a stretto contatto con la società civile ed economica locale nelle sue varie forme di espressione, possono favorire la creazione di reti per reperire competenze e saperi utili al fine di sviluppare esperienze di partenariato con collettività locali saheliene, valorizzando le eccellenze presenti sul proprio territorio e coordinando l'azione di soggetti con competenze complementari.

Le *Regioni* le *Province* e i *Comuni* italiani, nell'ambito delle rispettive competenze, possono svolgere le seguenti azioni nel programma LCDRPS:

- accompagnare le istituzioni locali saheliene con cui sono in rapporto di partenariato, per presentare/realizzare progetti di sviluppo locale nelle Zarese di competenza del programma.

Il ruolo delle Amministrazioni italiane sarà quello di trasferire conoscenze e competenze prioritariamente alle istituzioni locali omologhe e rafforzare il livello d'informazione e di coinvolgimento della società civile. A tal fine le Amministrazioni italiane realizzeranno prioritariamente le seguenti azioni di accompagnamento del partner saheliene: 1) rafforzamento istituzionale, in particolare con riferimento ai processi di decentramento in corso 2) appoggio alla pianificazione e assistenza tecnica per l'accesso ai finanziamenti nell'ambito del fondo fiduciario 3) formazione, informazione ed animazione.

Tali azioni saranno sostenute con risorse finanziarie proprie e/o con il contributo di altre istituzioni nazionali e internazionali. Gli interventi elaborati nell'ambito di tali azioni di accompagnamento e rafforzamento istituzionale dovranno essere riconosciuti come prioritari per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo Italia-Sahel.

- cofinanziare e orientare l'azione delle ONG e di altre associazioni che hanno sede sul proprio territorio affinché rafforzino processi di cooperazione decentrata e predispongano iniziative riconducibili e complementari al fondo Italia-Sahel.
- mettere a disposizione del programma eventuali rapporti di partenariato già in atto, promuovendo il coinvolgimento di nuovi attori quali ad esempio università, associazioni di categoria o imprese private con specifiche competenze utili al programma.
- promuovere il programma LCDRPS sul proprio territorio attraverso azioni di informazione e sensibilizzazione finalizzate a diffondere i contenuti dell'iniziativa nonché a coinvolgere eventuali nuovi partners.
- creare tavoli di coordinamento per raccordare iniziative realizzate in aree omogenee, anche se non riconducibili nell'ambito del programma.

Inoltre le Regioni potranno promuovere coordinare e cofinanziare le iniziative di cooperazione proposte dagli Enti Locali del proprio territorio in partenariato con i rispettivi soggetti omologhi localizzati nelle Zarese di competenza del programma.

Tali progetti avranno l'obiettivo di realizzare prioritariamente le seguenti azioni di accompagnamento del partner saheliene: 1) rafforzamento istituzionale, in particolare con riferimento ai processi di decentramento in corso 2) assistenza tecnica alla pianificazione e all'accesso ai finanziamenti 3) formazione, informazione ed animazione.

Il cofinanziamento regionale/provinciale verrà assegnato agli enti locali attraverso strumenti propri, quali ad esempio bandi annuali per l'assegnazione di contributi con criteri di valutazione prioritari dei progetti di accompagnamento al programma LCDRPS.

Con l'appoggio dell'amministrazione italiana partner il soggetto omologo saheliene potrà presentare/realizzare progetti operativi che dovranno essere riconosciuti come prioritari per l'attribuzione dei finanziamenti del fondo Italia-Sahel.