



CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

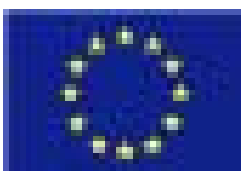
atlante
Laboratori
per l'intercultura
e la cooperazione tra territori

DOC 1/11

Rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione tra territori

a cura di Andrea Stocchiero

Marzo 2011



*Realizzato con il contributo finanziario dell'Unione europea,
Ufficio di cooperazione EuropeAid*

Indice

Introduzione	3
Per una definizione della cooperazione decentrata allo sviluppo umano	5
Uno schema di orientamento sui rapporti tra l'approccio allo sviluppo umano e la cooperazione decentrata	7
Conclusioni	19

La redazione del documento è stata curata da Andrea Stocchiero (CeSPI) sulla base delle riflessioni sorte durante il corso di formazione "Lo Sviluppo Umano nella cooperazione tra territori", per cui un ringraziamento va esteso a tutti i partecipanti. Per altri contributi puntuali si ringrazia Caterina Marchioro, Pietro Craighero, Annalisa Chiaro, Laura Cuzzuol, Concetta Amato.

Introduzione

Dal 30 Novembre al 3 Dicembre 2010 si è svolta la scuola residenziale "Lo Sviluppo Umano nella cooperazione tra territori. Teoria, pratiche, orientamenti progettuali e programmatici", rivolta ad amministratori e funzionari degli Enti locali e ad operatori del terzo settore. Il corso di formazione è stato realizzato all'interno del progetto europeo *UmanamENTE. Politiche per uno sviluppo umano sostenibile* con lo scopo di individuare uno schema di orientamento per cercare di rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione tra territori.

Durante la scuola sono state presentate relazioni sull'approccio teorico-normativo allo sviluppo umano e su due pratiche di cooperazione che hanno nutrito la riflessione e la discussione in gruppi di lavoro. Le due pratiche hanno riguardato la creazione di una filiera agroalimentare tra il Burkina Faso e l'Italia¹ e la realizzazione di piani sociali di zona in alcuni paesi dei Balcani occidentali². Le pratiche sono state scelte perché presentano diverse caratteristiche della cooperazione decentrata: sorgono da processi di lungo periodo di collaborazione tra partner, hanno coinvolto diversi attori privati e pubblici su temi e attività innovative e sperimentali; hanno dato luogo a riflessioni che hanno saputo evidenziare elementi di forza e di debolezza offrendo quindi diversi spunti per il dibattito e per apprendere dall'esperienza. I diversi contributi sono visionabili nel sito www.umanam-ente.org.

Come già accennato, lo scopo del corso è stato quello di individuare uno schema di orientamento per cercare di rendere operativo l'approccio allo sviluppo umano nella cooperazione decentrata. Questo documento cerca di articolare la riflessione che è sorta durante la realizzazione del corso, sintetizzando e sistematizzando i diversi spunti emersi dal confronto delle pratiche presentate così come delle esperienze degli stessi partecipanti. Di seguito si presenterà uno schema di orientamento che evidenzia i rapporti che intercorrono tra i principi e le caratteristiche salienti dell'approccio allo sviluppo umano e i principi e i concetti

¹ Si tratta in particolare del progetto "Terra Equa" condotto dal Movimento Shalom in collaborazione con Coop Italia in partenariato con cooperative di agricoltori del Burkina Faso, sostenuto dalla Regione Toscana. L'esperienza è stata commentata da Stefano Piemontese del Movimento Shalom e da Riccardo Bagni di Coop Italia Consorzio nazionale Non Alimentari.

² Il Comune di Forlì assieme ad attori competenti come la Fondazione Pulse e l'Istituto per le Ricerche Sociali, e nel quadro della cooperazione della Regione Emilia-Romagna, ha collaborato con autorità locali dei paesi balcanici (Scutari ed Elbasan in Albania, Kragujevac e Novi Sad in Serbia, Tuzla in Bosnia-Erzegovina) e organizzazioni sociali locali per contribuire alla creazione di metodologie di programmazione sociale riguardo in particolare a donne, minori, rom ed anziani. L'iniziativa è stata presentata da Sonia Parisi del Comune di Forlì e Ugo De Ambrogio dell'Istituto per la Ricerca Sociale.

fondamentali della cooperazione decentrata. I principi e i concetti sia dell'uno che dell'altra sono di tipo normativo e prescrittivo. Essi devono quindi essere problematizzati e trovare concreta ri-definizione e applicazione secondo gli specifici contesti di azione.

Il primo passo che si propone è il tentativo di dare una definizione di cooperazione decentrata allo sviluppo umano che cerca di connettere e di fare sintesi dei principi dell'uno e dell'altra. La definizione è di tipo normativo, si tratta di un "dover essere" della cooperazione che contrasta con tutte quelle esperienze che invece risultano ancorate ad approcci tradizionali, assistenzialistici e unidirezionali dal "donatore" al "beneficiario". Mentre il secondo passo sarà la discussione del quadro di orientamento che riflette l'articolazione dei nessi tra approccio allo sviluppo umano e cooperazione decentrata.

Ma, prima di entrare nel merito, e in considerazione degli aspetti normativi, è necessario richiamare almeno alcuni principi etico-politici dell'approccio allo sviluppo umano. Secondo Amartya Sen **lo sviluppo umano** è "un processo di espansione delle libertà reali di cui godono gli esseri umani ... le libertà sostanziali comprendono capacità elementari, come l'essere in grado di sfuggire a certe privazioni – fame acuta, denutrizione, malattie evitabili, morte prematura – nonché tutte le libertà associate al saper leggere, scrivere e far di conto, al diritto di partecipazione politica e di parola (non soggetta a censura), e così via"³. Le libertà di essere possono essere espresse in funzionamenti.

I funzionamenti sono stati di essere e di fare, sono realizzazioni concrete e misurabili. "I funzionamenti possono variare da cose elementari come essere adeguatamente nutriti, essere in buona salute, ..., ad acquisizioni più complesse come essere felice, avere rispetto di sé, prendere parte alla vita della comunità, e così via ... i funzionamenti costituiscono l'essere di una persona ... Strettamente legata alla nozione di funzionamento è quella di **capacità** di funzionare. Essa rappresenta le varie combinazioni di funzionamenti che la persona può acquisire ... e riflette la libertà di un individuo di condurre un certo tipo di vita piuttosto che un altro ... di scegliere tra le vite possibili."⁴

L'effettivo conseguimento di funzionamenti e capacità dipende dall'interazione di molteplici fattori e risorse. In tal senso non basta fermarsi all'analisi del reddito, dei beni e dei servizi disponibili, ma occorre considerare i cosiddetti **fattori di**

³ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Oscar Saggi Mondadori, pag. 41

⁴ A. Sen, *La disuguaglianza*, Il Mulino, pag. 64

conversione delle risorse in funzionamenti e capacità: caratteristiche personali, familiari, sociali ed economiche, politiche ed ambientali. "Sulle possibilità effettive degli esseri umani operano vari fattori: le opportunità economiche, le libertà politiche, i poteri sociali e le condizioni abilitanti (come la buona salute, l'istruzione di base e un contesto che incoraggi e coltivi l'iniziativa). Ma, nello stesso tempo, sugli assetti istituzionali che rendono possibili queste condizioni agisce l'esercizio delle libertà individuali, mediato dalla libera partecipazione alle scelte sociali e alla formazione di decisioni pubbliche che portino le condizioni in questione a progredire".⁵

L'approccio allo sviluppo umano ha un **fondamento etico** che risale al concetto di qualità di vita proposto da Aristotele in *Etica Nicomachea*⁶, e che la filosofa Nussbaum declina in dieci capacità⁷, mentre Sen lascia aperta la loro definizione. **A livello politico** l'approccio sostiene la democrazia, una società aperta e un mercato libero regolati in un quadro istituzionale che garantisca i diritti umani e la giustizia sociale, le libertà sostanziali di tutti gli esseri umani.

Date queste prospettive normative è ora possibile avanzare come primo passo la proposta della seguente definizione di cooperazione decentrata allo sviluppo umano.

Per una definizione della cooperazione decentrata allo sviluppo umano

È possibile definire la cooperazione decentrata allo sviluppo umano come quella politica di cooperazione multi-dimensionale tra territori che ha il fine di contribuire ad accrescere le opportunità e la libertà di scelta delle persone e delle comunità secondo i principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività, "qui e là" in modo reciproco e interconnesso, attraverso il rafforzamento del potere di partecipare alle e di incidere sulle decisioni afferenti lo sviluppo locale in un quadro multi-livello. Questa definizione ha bisogno delle seguenti spiegazioni.

⁵ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, pag.11

⁶ Aristotele, *Etica Nicomachea*, Roma-Bari, Laterza 1999.

⁷ Le capacità umane centrali sono: la possibilità di vivere, di godere della salute fisica e dell'integrità fisica, di saper usare i propri sensi, l'immaginazione e il pensiero; di provare sentimenti, di usare la ragion pratica, di appartenere alla società, di relazionarsi con le altre specie avendone cura, di poter giocare e di esercitare il controllo del proprio ambiente a livello politico e materiale. Nussbaum, Martha C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (Cambridge University Press, Cambridge).

Si tratta di **una politica di cooperazione multi-dimensionale tra territori**: è una politica e quindi fa riferimento ad attori che ne hanno legittimità in quanto democraticamente eletti o comunque espressione di governi democratici⁸; è multi-dimensionale e quindi ha consapevolezza e tiene conto, per quanto possibile, delle influenze reciproche tra i diversi settori di intervento, delle relazioni sociali e delle diversità degli individui; tra territori e quindi in modo multi-situato, in entrambi i territori dei partner, e non solo nel territorio del "sud" o del "beneficiario", superando quindi lo schema tradizionale paternalistico, assistenzialistico e neocoloniale della cooperazione allo sviluppo.

Ha il fine di contribuire ad accrescere le opportunità e la libertà di scelta delle persone e delle comunità secondo i principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività: contribuire significa che la cooperazione decentrata deve inserirsi ed affiancarsi alle politiche di sviluppo locale che ogni territorio si dà in modo più o meno autonomo secondo le caratteristiche istituzionali di ogni paese, consapevole delle storie e traiettorie di cambiamento, in modo da confrontarsi apertamente per operare una reciproca trasformazione in considerazione delle interdipendenze che legano i territori; per accrescere le opportunità e le libertà di scelta delle persone e delle comunità, e quindi cercando di agire sulle strutture di potere che determinano quelle opportunità e libertà, tanto a livello di singole persone, secondo le diverse condizioni abilitanti, quanto a livello di comunità ovvero di organizzazioni sociali, economiche e politiche, centrando l'attenzione su quelle che risultano più vulnerabili e marginali⁹; secondo i principi di equità, sostenibilità, partecipazione e produttività, avendo consapevolezza che la concreta definizione e applicazione di questi principi dipende dal gioco politico e dalle strutture di potere dei diversi contesti nei quali si trova ad operare la cooperazione decentrata, e che quindi essa dovrebbe conoscere e con cui confrontarsi.

La contribuzione della cooperazione decentrata avviene "qui e là", in modo reciproco e interconnesso tra i territori: l'approccio è quello del partenariato e dell'azione multi-situata, la co-operazione interroga e agisce in entrambi i territori per trasformare le politiche locali e le forme di interdipendenza

⁸ Si fa qui riferimento a quei paesi che hanno un sistema istituzionale del tipo deconcentrato, dove i governatori locali sono nominati dal governo centrale. In questi casi la cooperazione decentrata si trova ad operare contemporaneamente con consigli o assemblee elette a livello locale, ma che contano poco nella scelte, e con governatori locali, espressione del potere del governo centrale, che mantengono il controllo sulle decisioni sui piani di sviluppo.

⁹ Ma facendo attenzione a non creare incentivi a comportamenti opportunistici che rinsaldano condizioni di dipendenza. Per questo l'approccio dovrebbe passare dal soddisfacimento dei bisogni all'attribuzione di potere (*empowerment*).

che legano direttamente e indirettamente i territori. Si cerca di valorizzare le interconnessioni positive e di modificare quelle con effetti negativi, secondo i principi dibattuti nel discorso politico che avviene tra gli attori dei territori, considerando le possibili in-coerenze e contraddizioni, e individuando le azioni da intraprendere in modo reciproco.

La contribuzione della cooperazione decentrata si realizza attraverso il **rafforzamento del potere di partecipare e di incidere sulle decisioni afferenti lo sviluppo locale in un quadro multi-livello**: la trasformazione delle politiche implica l'accrescimento delle risorse e delle capacità delle persone e delle comunità locali di partecipare al processo decisionale per modificare le strutture di opportunità. Questa trasformazione dovrebbe avvenire nella consapevolezza dei rapporti che legano i territori al livello nazionale e sopranazionale, e quindi della necessità di incidere in qualche modo nei processi di decentramento e nelle relazioni che i territori intraprendono anche a livello internazionale attraverso organismi di rappresentanza come ad esempio le Città e Governi Locali Uniti (CGLU), l'Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea (ARLEM), e il Comitato delle Regioni in Unione Europea.

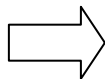
La definizione così esplicitata può essere ulteriormente approfondita in termini operativi secondo uno schema di orientamento qui di seguito presentato. Lo schema è scomposto in una serie di riquadri che illustrano i diversi rapporti tra l'approccio allo sviluppo umano e la cooperazione decentrata.

Uno schema di orientamento sui rapporti tra l'approccio allo sviluppo umano e la cooperazione decentrata

La cooperazione decentrata dovrebbe **definire con maggiore precisione l'impegno politico dei territori in termini di funzionamenti e spazi di capacità da raggiungere, con particolare attenzione alla posizione degli strati sociali più sfavoriti e al loro empowerment**. I principi e pilastri dell'approccio allo sviluppo umano, equità, sostenibilità, partecipazione e produttività, sono da articolare in termini chiari ed evidenti rispetto alle **dimensioni** coinvolte nei contesti specifici di intervento.

L'approccio allo sviluppo umano

Lo sviluppo umano è lo spazio dei funzionamenti e delle capacità, con particolare riferimento alla posizione degli strati sociali più sfavoriti. Si fonda su **4 pilastri**: equità, sostenibilità, partecipazione e produttività. Lo sviluppo umano è **multidimensionale**.



Principi e concetti di riferimento della cooperazione decentrata

La cooperazione decentrata si fonda sull'impegno politico dei territori per contribuire a favorire in generale lo sviluppo umano. La **multidimensionalità viene declinata in termini territoriali** rispetto al ruolo di enti e attori locali, nel quadro di **piani di sviluppo locale**, ricercando coordinamenti ed effetti di sistema e/o moltiplicativi.

Nelle pratiche analizzate sono evidenti le relazioni tra le diverse dimensioni, da quella economica a quella sociale (reddito e bisogni sociali delle famiglie di agricoltori nel caso della filiera agroalimentare in Burkina Faso; bisogni sociali, reddito e occupazione nel caso dei piani sociali di zona nei paesi balcanici), da quella ambientale a quella istituzionale. Di non poco conto è **la dimensione culturale e psicologica** (solitamente considerata sotto traccia) in quanto nutre le aspettative sociali, economiche ed istituzionali. Al di là dei casi specifici delle pratiche oggetto di analisi durante il corso (il problema del Kanun¹⁰ in Albania, e quello delle famiglie di agricoltori delle cooperative in Burkina Faso), è emerso il dibattito sui modelli sociali di successo proposti dal capitalismo che generano una povertà relativa e culturale e un clima di competitività che rendono le persone sempre più inadeguate e insoddisfatte, assuefatte e ribelli (riflessione proposta nell'intervento di Luciano Carrino al corso di formazione)¹¹.

¹⁰ Il Kanun è un codice non scritto tradizionale che regola le relazioni sociali tra clan familiari nel nord dell'Albania, soprattutto nei territori montani, che assieme a comportamenti di grande ospitalità legittima le faide, le vendette di sangue e la subalternità delle donne.

¹¹ A questo riguardo può essere ripresa la definizione di povertà relativa proposta nelle linee guida per la lotta contro la povertà della Cooperazione italiana: "La povertà relativa è legata alla distanza che è percepita dagli individui tra le attese di soddisfazioni indotte dalla cultura che li circonda, e le soddisfazioni che essi riescono effettivamente ad ottenere. Così, vi possono essere società complessivamente abbastanza ricche, in termini di reddito medio pro capite, ma affette da gravi problemi di povertà relativa, se gran parte dei propri cittadini non può accedere alle soddisfazioni che la cultura corrente considera essenziali. All'opposto, vi possono essere società complessivamente abbastanza povere, in termini di reddito medio pro capite, ma dove non vi sono gravi problemi di povertà relativa perché esiste un equilibrio tra ciò che i cittadini si attendono e ciò che effettivamente ottengono." Mentre riguardo ai fattori di povertà si scrive "I fattori di povertà vanno ricercati nelle dinamiche di funzionamento della società che limitano gravemente, e in modo non necessario, l'accesso di una parte della popolazione all'effettivo godimento del diritto a una vita dignitosa e sicura. (...) Lo sviluppo è alimentato dalla competizione tra i suoi attori. Quando le regole e la cultura della vita sociale

Per questo risulta necessario **migliorare la conoscenza dei territori e degli attori**, applicando **indicatori** capaci di catturare informazioni sulle questioni sociali, economiche, politiche, culturali ed ambientali, declinandole in termini di caratteristiche e condizioni delle persone e delle diverse comunità. Così come è importante dotarsi nelle pratiche di, o laddove non è possibile mettersi in relazione con, **metodi che sappiano interconnettere le diverse dimensioni**, come ad esempio i piani sociali di zona o le agende 21 locali. Altrettanta attenzione va posta nella conoscenza e selezione dei partner italiani che operano nella cooperazione decentrata: non sempre gli attori presentano capacità adeguate. Mentre è indispensabile la disponibilità a percorrere processi di apprendimento.

L'approccio territoriale consente di superare le analisi di carattere settoriale e di affrontare in modo più olistico le relazioni **tra le diverse dimensioni** dello sviluppo umano. La migliore conoscenza dei territori consente di nutrire il dibattito pubblico, di costruire obiettivi condivisi, ancorché frutto di processi di elaborazione di conflitti tra i diversi attori, rispetto ai principi dello sviluppo umano. D'altra parte la stessa conoscenza del territorio non è data, ma è il frutto di costruzioni sociali, esperienze, narrazione culturali, processi e discorsi politici. Tutto ciò dovrebbe tradursi nel contributo della cooperazione decentrata ai **piani di sviluppo locale**, integrandosi rispetto alle diverse misure previste, tra cui le iniziative di altri attori della cooperazione internazionale, migliorando il coordinamento, la complementarità, e quindi l'effetto di sistema e moltiplicatore. In termini tecnici i principi sull'efficacia dell'aiuto definiscono questo impegno come allineamento della cooperazione ai piani di sviluppo nazionale e armonizzazione dei diversi canali di aiuto allo sviluppo.

Riguardo all'**effetto di sistema e moltiplicatore**, l'analisi empirica ci mostra come la gran parte delle iniziative di cooperazione decentrata sia di piccola dimensione. In tali casi il valore aggiunto di questa cooperazione consta nella sua capacità di sapersi collocare nel quadro dei processi e piani di sviluppo locale dei partner, di contribuire al sistema locale e di non sostituirsi ad esso, come invece molti grandi progetti tradizionali di cooperazione allo sviluppo, integrati o meno, hanno cercato di fare. In questo modo la titolarità delle iniziative da parte dei

fanno in modo che gli interessi dei singoli individui non siano in contrasto con quelli generali dell'insieme dei cittadini, la competizione è senza dubbio sana e utile. Quando, invece, si diffondono forme di competizione eccessivamente egoiste, aggressive e violente, si verificano dinamiche di esclusione che creano squilibri e privilegi, impedendo a una parte della popolazione di partecipare ai processi di sviluppo e spingendola verso la povertà. Per altro verso, le dinamiche di mercato, quando consentono fenomeni speculativi nel campo dei servizi fondamentali alla popolazione (salute, istruzione, beni comuni), possono contribuire a limitarne l'accesso."

partner viene assicurata fin dall'inizio, e non deve essere forzata surrettiziamente durante la realizzazione dei progetti per garantirne la sostenibilità.¹²

Altro valore aggiunto può sussistere nel caso in cui le iniziative di cooperazione decentrata consentano la realizzazione di **sperimentazioni innovative su piccola scala che però, nel caso di successo e di effettiva trasferibilità, possono essere replicate con effetti di sistema**. Questo può essere ad esempio il caso dell'iniziativa sui piani sociali di zona così come quello sulla filiera agroalimentare (che in effetti è stato ripreso dall'UNIDO per replicarlo in diversi paesi dell'Africa occidentale).

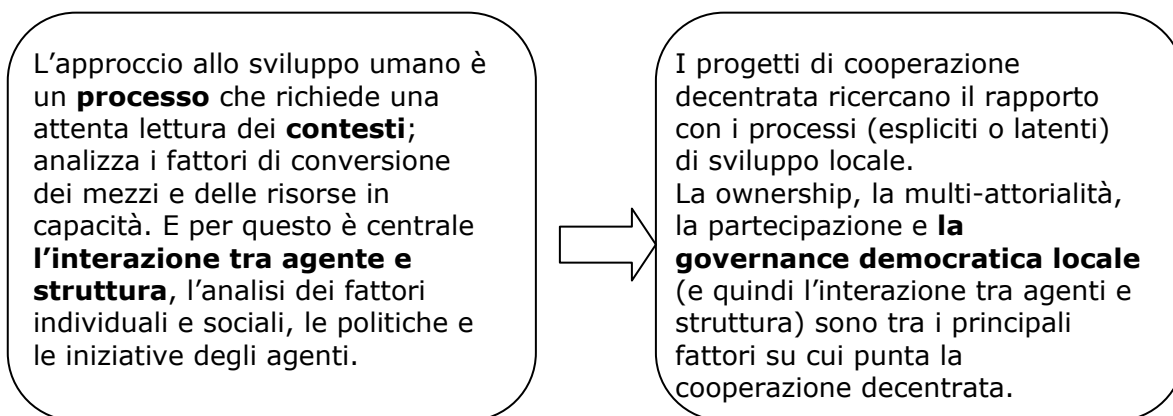
D'altra parte diversi interventi di cooperazione decentrata hanno come partner **territori e comunità di piccola dimensione** dove anche una piccola iniziativa può avere un impatto significativo (ad esempio il sostegno alla piccola orticoltura di villaggi rurali). Il problema in questi casi è la loro rilevanza rispetto a processi di maggiore spessore e di lunga durata (ad esempio i processi di migrazione dalla campagna alla città) che coinvolgono e trasformano quelle comunità. Di qui l'esigenza che gli interventi acquisiscano la **consapevolezza dei cambiamenti** in atto, delle contraddizioni e dei conflitti in essere, per cercare di inquadrarli in politiche coerenti e di maggiore impatto, per **prendere posizione e appoggiare i partner nella discussione pubblica al fine di influenzare quelle politiche** in modo da far risultare più efficaci le iniziative di piccola dimensione. Si tratta di ricercare nessi tra le iniziative micro e il quadro macro, tentando di modificarne il rapporto se sono incoerenti.

Da questo punto di vista è evidente l'opportunità di procedere a **legare le diverse sparse iniziative di cooperazione decentrata** che convergono su medesimi territori e/o su temi comuni di intervento. In questo modo l'effetto del mettere in rete le energie, creando divisioni del lavoro, specializzazioni complementari, aumenta la produttività e il contributo alle trasformazioni desiderate. A questo proposito sono diverse le iniziative a livello di programma che cercano di offrire un quadro organizzativo comune ai diversi progetti e attori della cooperazione.

Sempre a proposito della questione della scarsa dimensione della cooperazione decentrata e del suo elevato grado di dispersione, è importante ricordare come, a

¹² Sovente si accusa la cooperazione decentrata di disperdere le risorse in molte piccole iniziative con uno scarso impatto sullo sviluppo. Questa critica non tiene conto di una delle principali caratteristiche di questa cooperazione che consta nella mobilitazione delle tante e diverse risorse dei territori, e implicitamente sostiene un approccio tradizionale top-down che vede nei progetti di una certa dimensione la garanzia della riuscita. Questa ha senso nel caso di iniziative di carattere infrastrutturale, con indivisibilità ed economie di scala rilevanti. Aspetti questi che non riguardano solitamente la cooperazione decentrata.

seguito dei nuovi principi sull'efficacia dell'aiuto e dell'esigenza di rendere più concreti e visibili i risultati delle iniziative, stiano sorgendo, soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera europea con i paesi in via di adesione e vicini, **nuovi progetti denominati strategici**. Questi progetti cercano di unire attori di diversi paesi e di diverso livello (organismi internazionali, stati centrali, autorità locali, società civile organizzata e operatori economici) in interventi di dimensioni più grandi. Il problema è che finora non si è definito e analizzato bene il significato di strategico e i suoi attributi, e che a monte non vi è una riflessione di carattere etico-politico che tiene conto dell'approccio allo sviluppo umano.



La cooperazione decentrata si esprime in **processi relazionali tra territori**. Durante questi processi si affinano le conoscenze, si creano rapporti fiduciarî, si accresce la capacità di leggere e interpretare le traiettorie dello sviluppo locale. I processi relazionali mettono così in contatto gli attori "qui e là", e **si intrecciano con i processi di trasformazione locale e tra i territori**. Le risorse endogene disponibili nei territori, quelle esogene attivabili tra i territori e nelle relazioni internazionali, i fattori di conversione, ovvero le strutture di potere nella loro interazione con i diversi agenti, le politiche pubbliche, il funzionamento dei mercati e le azioni collettive sociali, sono gli elementi del contesto che la cooperazione decentrata deve imparare a conoscere e rispetto ai quali è chiamata ad agire e a prendere posizione.

Il caso della filiera agroalimentare mostra come sia possibile legare lo sviluppo locale del Burkina Faso con il mercato italiano. La creazione di una **catena del valore**, dalla coltivazione dei fagiolini, alla loro trasformazione, esportazione e commercializzazione nei supermercati, consente di distribuire reddito tra i territori. L'operazione non è esente da critiche riguardo ad aspetti ambientali, l'introduzione

di una coltura non autoctona e l'uso del trasporto aereo a forte emissione di CO2 (che del resto riguarda anche tutti i flussi di merci gestite dal commercio equo e solidale), ma evidenzia bene la possibilità di creare relazioni economiche tra territori che possono coinvolgere anche le relazioni sociali tra movimenti cooperativistici, il rapporto tra produttori e consumatori, e che possono stimolare una riflessione collettiva sui processi di trasformazione dei territori¹³: la compatibilità e l'equilibrio tra produzione per il consumo locale (di sussistenza) e/o per l'esportazione (da reddito) in Burkina Faso; la complementarietà o l'effetto di sostituzione tra produzione locale e/o importazione in Italia.

La creazione di relazioni stabili tra territori consente di affinare le iniziative e di renderle più appropriate ai contesti e più efficaci nella trasformazione dei fattori di conversione dei mezzi in fini dello sviluppo umano. Il fattore tempo conta. Si crea un processo di apprendimento reciproco che porta alla modifica delle stesse iniziative di cooperazione. Il caso dei piani sociali di zona mostra come **la cooperazione decentrata risulti flessibile** e capace di modificare in itinere le attività per renderle più appropriate ai contesti. Nei diversi Comuni balcanici partner non si è trattato di esportare un modello di pianificazione ma di costruire assieme dei metodi di programmazione partecipata e di focalizzarli su bisogni sociali prioritari nel rispetto anche delle congiunture politiche locali.

A proposito dei processi di trasformazione la cooperazione decentrata dovrebbe dotarsi di **strumenti di conoscenza**, come la mappa degli attori o analisi dei portatori di interessi, utili a individuare le opportunità di intervento.

Emerge qui **il ruolo del cooperante o espatriato** quale tessitore e facilitatore di rapporti tra i territori, eventualmente di collaboratore nella gestione dei conflitti quale professionista riflessivo¹⁴, il che implica una buona conoscenza dei territori e dei loro attori, ma soprattutto la necessità che gli attori della decentrata, e in particolare quelli che vantano relazioni di lungo periodo con i territori partner, siano capaci di accumulare e non disperdere nel tempo la conoscenza.

¹³ Di particolare criticità è la trasformazione della cultura o degli atteggiamenti opportunistici degli attori locali. Nel caso del Burkina Faso sembra che gli agricoltori e le cooperative locali manchino di un approccio di medio-lungo periodo: vi sono stati episodi nei quali essi hanno preferito spuntare un prezzo migliore per i loro prodotti offerto da commercianti estemporanei piuttosto che mantenere l'impegno contrattuale con la Lega Coop, rientrando quindi in schemi di carattere speculativo. Questo comportamento può essere inteso come meramente opportunistico, o come un più profondo atteggiamento culturale improntato al breve periodo a causa della imprevedibilità degli eventi.

¹⁴ Si veda l'intervento di Massimo De Marchi scaricabile da http://www.umanamente.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&limitstart=5

Anche **le autorità locali** sono chiamate a sviluppare strumenti di conoscenza del proprio territorio, in partenariato con enti di ricerca, per accrescere la capacità di definire politiche più accorte e con maggiore efficacia. L'approccio allo sviluppo umano può offrire in tal senso un armamentario di indicatori importante. La costruzione della conoscenza può avvenire anche attraverso processi partecipativi. La definizione dei piani sociali di zona, ad esempio, mostra come accanto alla rilevazione di dati, sia necessario coinvolgere i diversi attori in quanto portatori di conoscenze tacite rilevanti.

Il ruolo delle autorità locali è legato alla espressione di **politiche pubbliche coerenti** nelle quali orientare ed integrare le esperienze di cooperazione decentrata. Un compito di queste istituzioni è anche quello di assicurare un **buon governo** delle pratiche attraverso modalità che diano conto in modo trasparente dei processi in atto, della distribuzione delle risorse, delle opportunità di partecipare alla loro governance, evitando comportamenti opachi e possibili condotte di corruzione.

Le Regioni dovrebbero svolgere una funzione importante di **messa a sistema** delle diverse cooperazioni decentrate del loro territorio, offrendo servizi di informazione, formazione e accompagnamento. La messa a sistema dovrebbe coinvolgere e informare anche le solidarietà di tipo individuale (come ad esempio il sostegno a distanza) per accrescere la consapevolezza sulle cause strutturali della povertà e sull'esigenza di connetterle a forme di cooperazione che cercano di intervenire più profondamente sugli assetti sociali. L'approccio allo sviluppo umano potrebbe rappresentare un quadro teorico di riferimento comune.

La governance democratica locale e la sua multi-attorialità sono gli spazi di azione della cooperazione decentrata. In questi spazi la cooperazione decentrata può affiancarsi alla collettività territoriale per contribuire ad accrescere la sua **capacità di programmazione partecipativa** dello sviluppo locale, favorendo le diverse forme di **sussidiarietà orizzontale** (si veda ad esempio il caso dell'iniziativa sui piani sociali di zona sostenuta dal Comune di Forlì), oppure può prendere le parti di alcuni attori sociali ed economici appoggiando le loro iniziative di rafforzamento delle capacità di generazione di reddito e di partecipazione per fare pressione sui poteri pubblici al fine di modificare le politiche ed elevare le condizioni di equità o sostenibilità (il caso della filiera agro-alimentare in Burkina Faso con riferimento al ruolo del movimento cooperativistico potrebbe aprire queste opportunità). In questo modo la cooperazione decentrata entra nei processi, si coinvolge nelle relazioni, e riconosce **la titolarità** (la

ownership) delle azioni di trasformazione agli attori con cui crea rapporti di partenariato.

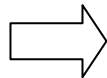
A proposito della titolarità occorre superare una tradizione di relazioni improntate su politiche e pratiche di aiuto allo sviluppo che instaurano rapporti paternalistici, assistenzialistici e di dipendenza tra donatore e beneficiario. Rapporti peraltro profondamente ambigui, che in diversi casi occultano interessi che producono comportamenti opportunistici o collusivi e di corruzione. Si creano così aspettative dei partner a cui la cooperazione decentrata non sa e non può rispondere, soprattutto in termini di richieste finanziarie. D'altra parte è evidente l'esistenza di **asimmetrie** di fatto tra, ad esempio, una amministrazione locale italiana e una africana, tra una ONG strutturata e una comunità locale impoverita, tra una azienda sanitaria locale e il sistema sanitario di un paese saheliano.

Di fronte a queste realtà, risulta di grande importanza la conoscenza e **la scelta del partner**, la condivisione della visione di fondo, del senso della cooperazione in termini relazionali, del processo da intraprendere. Per questo risulta essenziale il fattore tempo, e cioè il percorso di reciproca conoscenza e ascolto, e di creazione di fiducia tra le parti, evitando rapporti strumentali legati alla necessità di avere un partner per spendere l'aiuto previsto nel progetto. La cooperazione decentrata è chiamata quindi a "prendere parte", a fare una scelta politica, a favore di una collettività territoriale impegnata nella salvaguardia del proprio territorio, di una organizzazione sociale ed economica che sta investendo per lo sviluppo locale, di una rete di attori che sostengono il municipalismo o un movimento di rivendicazione dei diritti. La scelta del partner è dirimente rispetto alla questione della titolarità. La simmetria del partenariato si fonda in questo modo sulla condivisione degli obiettivi, dei diritti e di un sentire politico comune, superando l'asimmetria delle condizioni materiali.

La cooperazione decentrata deve essere consapevole che contribuire allo sviluppo locale significa coinvolgersi **in processi di governance e perciò di gestione dei conflitti** sul territorio, tra i territori, rispetto al livello nazionale ed eventualmente oltre. Dove il territorio non è solo un ambiente dato ma soprattutto un prodotto sociale nel quale agiscono gli interessi e le pratiche dei diversi attori. In questo quadro le pratiche di cooperazione decentrata sono chiamate a partecipare ai processi di cambiamento e non a garantire risultati come promesso dai quadri logici dei progetti¹⁵.

¹⁵ Si veda l'intervento di Massimo De Marchi.

Nell'analisi della struttura è importante considerare **il quadro delle politiche multi-livello**, e capire il rapporto tra politiche e loro risultati rispetto allo spazio delle capacità, sviluppando **indicatori** adeguati.



La cooperazione decentrata agisce sull'articolazione multi-livello e in particolare sostiene i processi di **decentramento**. Dovrebbe agire sulle politiche locali influenzando quelle centrali e internazionali per allargare lo spazio delle capacità, misurandone gli effetti (ma finora ben poco si è fatto su valutazione)

I processi di cambiamento dei territori non avvengono in modo autonomo o autarchico ma sono profondamente legati a politiche e operazioni che dipendono da governi centrali, organismi e regimi internazionali, attori di mercato e della finanza che si muovono a livello transnazionale. In questo senso un fattore di conversione dei mezzi in capacità con risultati rilevanti per le opportunità di sviluppo umano dei territori è la politica di **decentramento o di deconcentramento** dei governi nazionali, così come le politiche decise a livello sopranazionale, siano esse le politiche di aggiustamento strutturale imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale negli anni '80 e '90 del secolo scorso e attualmente parzialmente modificate per tenere maggiormente in conto la questione della povertà, o la politica di stabilità a livello di Unione Europea.

Il quadro politico multi-livello può essere più o meno favorevole alle traiettorie dello sviluppo umano dei territori. La cooperazione decentrata dovrebbe contribuire ad **elevare la capacità dei governi e degli attori locali di influenzare i governi nazionali e le organizzazioni internazionali** nel riconoscere loro un ruolo rilevante per promuovere lo sviluppo umano dei territori, grazie al valore della prossimità e della governance democratica locale. La sussidiarietà verticale e la dinamica ascendente sono ambiti di azione tipici della cooperazione decentrata dato il ruolo fondazionale delle autonomie locali.

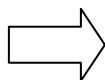
A questo proposito la pratica sui piani sociali di zona mostra la rilevanza che può avere la cooperazione decentrata nel contribuire a rafforzare le amministrazioni locali non solo in termini di capacità nella programmazione ma anche nel confrontarsi con le istituzioni nazionali, influenzandone le politiche e le normative,

e giustificando la richiesta di ottenere maggiori risorse via trasferimenti o più autonomia impositiva.

Sempre più importante in questi ambiti è la questione della **misurazione degli effetti** che possono avere le politiche di decentramento sullo sviluppo umano locale. Ciò vale tanto per i paesi impoveriti dell’Africa sub-sahariana che, anche su pressione della cooperazione internazionale, stanno adottando processi di decentramento dei poteri, quanto per l’Italia nel mezzo dell’attuale processo di federalismo. Accanto ai necessari provvedimenti di trasferimento di competenze e risorse dal livello nazionale a quello locale, al rafforzamento delle capacità di programmazione, regolazione e imposizione del livello locale, va accoppiata l’esigenza di definire e applicare indicatori tarati a misurare gli effetti delle nuove politiche di sviluppo umano locale.

La cooperazione decentrata può svolgere un ruolo nel confrontare metodologie e strumenti di analisi e valutazione, che dovrebbero riguardare gli stessi interventi di cooperazione. Da quest’ultimo punto di vista risulta importante definire strumenti di **monitoraggio e valutazione** secondo l’approccio allo sviluppo umano, se possibile di facile misurazione, per cui ad esempio nel caso della pratica sulla filiera agroalimentare occorre indagare non solo la distribuzione del reddito tra le famiglie degli agricoltori, in termini anche di genere, ma l’effetto del reddito in termini di benessere (salute, educazione, capacità di partecipazione alla vita pubblica, ...), così come, a sua volta, l’effetto della partecipazione al movimento cooperativistico sulla possibilità di contare di più sulle scelte collettive con ricadute sul benessere della comunità, in modo quindi multi-dimensionale. È importante che la capacità di valutazione sia condivisa e di titolarità dei partner locali.

Altro fattore di cui tenere conto sono **i nuovi rapporti internazionali**, le politiche del “vecchio Nord” e dei nuovi poteri emergenti che ostacolano lo sviluppo umano delle popolazioni dei paesi impoveriti, l’incoerenza tra aiuti e commercio, la libertà nel movimento dei capitali ma non delle persone ...



La cooperazione decentrata persegue **il partenariato e la reciprocità tra territori**, nel senso di prevedere scambi e cambiamenti anche nel territorio del nord (educazione allo sviluppo ma anche promozione della responsabilità sociale ed ambientale delle imprese, integrazione dei migranti, ...)

La cooperazione decentrata opera tra due, o più, territori di paesi diversi, che sono coinvolti, volenti o nolenti, in relazioni internazionali di diverso tipo: da quelle commerciali e finanziarie a quelle di sicurezza geo-politica e militare, dalle relazioni per gestire gli effetti del cambiamento climatico a quelle per il governo dei flussi migratori. I tradizionali rapporti Nord-Sud si stanno trasformando velocemente a causa dell'entrata in scena dei **nuovi poteri emergenti** (i cosiddetti BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa). Il cambiamento della geo-politica internazionale sta modificando le regole del gioco. Il vecchio Nord deve venire a patti e scambi con i nuovi poteri emergenti.

A scala minore si aprono nuove opportunità anche per la cooperazione decentrata con nuovi schemi di **triangolazione**, nei quali territori italiani ed europei collaborano, ad esempio, con territori latinoamericani ed africani assieme. Lo scambio di pratiche avviene su incroci diversi (sud-sud, sud-nord, e non solo nord-sud) e con combinazioni desuete. In questo modo le asimmetrie si smussano e nuove reciprocità si fortificano, ad esempio, su temi fondamentali come quello della governance o di crescente rilevanza come quello della sicurezza urbana.

Rimangono, e possono anche esacerbarsi, problemi, contraddizioni e incoerenze nelle politiche e regolazioni dei rapporti internazionali a danno dei paesi impoveriti. **L'incoerenza** tra politiche di aiuto allo sviluppo e politiche commerciali, tra politiche sui movimenti dei capitali e politiche sulle migrazioni, hanno effetti dirompenti sui territori. In questo contesto la cooperazione decentrata appare come i lillipuziani nel mondo di Gulliver.

Tuttavia, a partire dal locale e dal rapporto tra territori, sono già nate dinamiche che tentano di confrontarsi con i giganti della globalizzazione: dai **movimenti della società civile globale alle reti delle autonomie locali**. I partenariati tra territori possono giocare un ruolo importante non solo nella crescita di una coscienza sociale a favore dello sviluppo umano, attraverso le diverse iniziative di educazione alla mondialità, ma anche nel **promuovere comportamenti più coerenti e responsabili di attori pubblici e del mercato del proprio territorio o agenti sul territorio**.

Si pensi ad esempio ai tentativi di intrecciare la cooperazione decentrata alle politiche di internazionalizzazione economica dei territori, chiedendo alle imprese di adottare misure di responsabilità sociale ed ambientale. A questo proposito si può fare riferimento alla pratica sulla filiera agroalimentare del Burkina Faso: in questo caso il ruolo del cooperativismo nella gestione della filiera tanto in Burkina

quanto in Italia è importante per l'adozione e applicazione di principi di rispetto dei diritti dei lavoratori, di fissazione di prezzi equi, della mutualità, del rapporto consapevole con i consumatori e del rispetto dei territori.

Un altro campo innovativo è quello relativo alle migrazioni: se da un lato la cooperazione decentrata deve riconoscere i migranti e le loro comunità come nuovi attori dello sviluppo umano, dall'altro deve confrontarsi con le politiche per l'integrazione, l'interculturalità e il riconoscimento del diritto d'asilo. La **reciprocità** acquisisce allora uno spessore politico più pregnante perché si fonda su un concetto condiviso di sviluppo umano e di bene comune tra territori, e sulla necessità di modificare in modo coerente le politiche in entrambi i contesti. La discussione e definizione di accordi di cooperazione, protocolli di intesa, ma anche di veri e propri "contratti" con indicazioni di diritti e doveri di entrambe le parti, possono costituire una formalizzazione delle relazioni tra territori e attori dove la reciprocità e la coerenza trovano una esplicitazione chiara e condivisa.

La reciprocità risulta evidente nel caso dei piani sociali di zona perché la crisi e le difficoltà del cosiddetto *welfare state* si vivono sia nei paesi balcanici che nei territori italiani e sono interdipendenti soprattutto per effetto del fenomeno migratorio. Il processo di allargamento dell'Unione Europa porta ad una crescente condivisione delle politiche di welfare, e la cooperazione decentrata può aiutare a preparare i diversi territori a mettersi in confronto e a trovare modalità che consentano di ridurre gli squilibri e a costruire una maggiore coesione sociale e territoriale. Anche nel caso della filiera agroalimentare del Burkina Faso la creazione di una catena del valore con il mercato italiano mette in relazione le famiglie agricole e i sistemi produttivi, commerciali e di consumo "qui e là". Questo rapporto viene contrattualizzato ma va al di là degli obblighi reciproci di carattere economico e finanziario perché interroga il rapporto tra mercato e società e promuove un dibattito sui modelli di sviluppo.

L'analisi della reciprocità dovrebbe essere approfondita perché potrebbe consentire di rispondere al **problema della visibilità e del consenso** sulla cooperazione decentrata. Soprattutto in un periodo di crisi come quello che si sta attraversando, le risorse pubbliche vengono indirizzate prioritariamente ai bisogni del proprio territorio. Mantenere un capitolo di bilancio per la cooperazione decentrata può apparire come una misura di solidarietà che non ci si può più permettere o che potrebbe essere oggetto di critica da parte dell'opinione pubblica. Di qui l'esigenza di giustificare, di motivare e di rendere maggiormente "performativa" la cooperazione assicurando ricadute o ritorni per il territorio "donatore".

Impostare la sua difesa su questi presupposti è un errore, ma è anche un'evidenza di come essa sia considerata solitamente come una appendice della politica delle amministrazioni locali. È un errore perché proprio l'approccio allo sviluppo umano ci indica come la multidimensionalità della vita non possa essere ridotta a una sola variabile (solitamente quella economica del reddito) e a una sola appartenenza o presunta identità, anche territoriale.

Dare visibilità alle interdipendenze, ad una visione ampia e complessa dello sviluppo come è nella realtà, alla necessità della cooperazione per cercare soluzioni di beneficio comune, e alle scelte di alto profilo europee¹⁶ contro la edificazione di nuove frontiere e l'applicazione di politiche miopi e di corto respiro, fondate sulla paura e sugli stereotipi, dovrebbe essere la tesi forte della cooperazione decentrata. Non per difendere il proprio recinto di buone intenzioni e pratiche, ma per incidere sulla politica di sviluppo dei territori. In questo senso una comunicazione consapevole e la rivalutazione della educazione allo sviluppo o alla mondialità sono strumenti essenziali.

Conclusioni

In conclusione, perché la cooperazione decentrata dovrebbe avere nell'approccio allo sviluppo umano i suoi fondamenti?

Come si è visto sono numerosi e sostanziali i nessi tra l'uno e l'altra. Ma, soprattutto, si sottolinea che l'approccio allo sviluppo umano ha la forza di un impianto etico-politico che ha solide e profonde radici. Esso articola alcune delle migliori riflessioni teoriche umaniste e risulta aperto al confronto tra diverse culture, storie, contesti geo-politici. Diversità che trovano una sintesi nel riconoscimento universale del fine delle libertà sostanziali e dei diritti dell'uomo.

L'approccio allo sviluppo umano offre inoltre un metodo di analisi e diverse batterie di indicatori che cercano di informare correttamente la scelta delle politiche per accrescere le capacità dell'uomo.

Si evidenzia la sostanziale corrispondenza e adesione dell'evoluzione della riflessione sulla cooperazione decentrata a diversi elementi dell'approccio allo sviluppo umano, e in particolare si può fare riferimento:

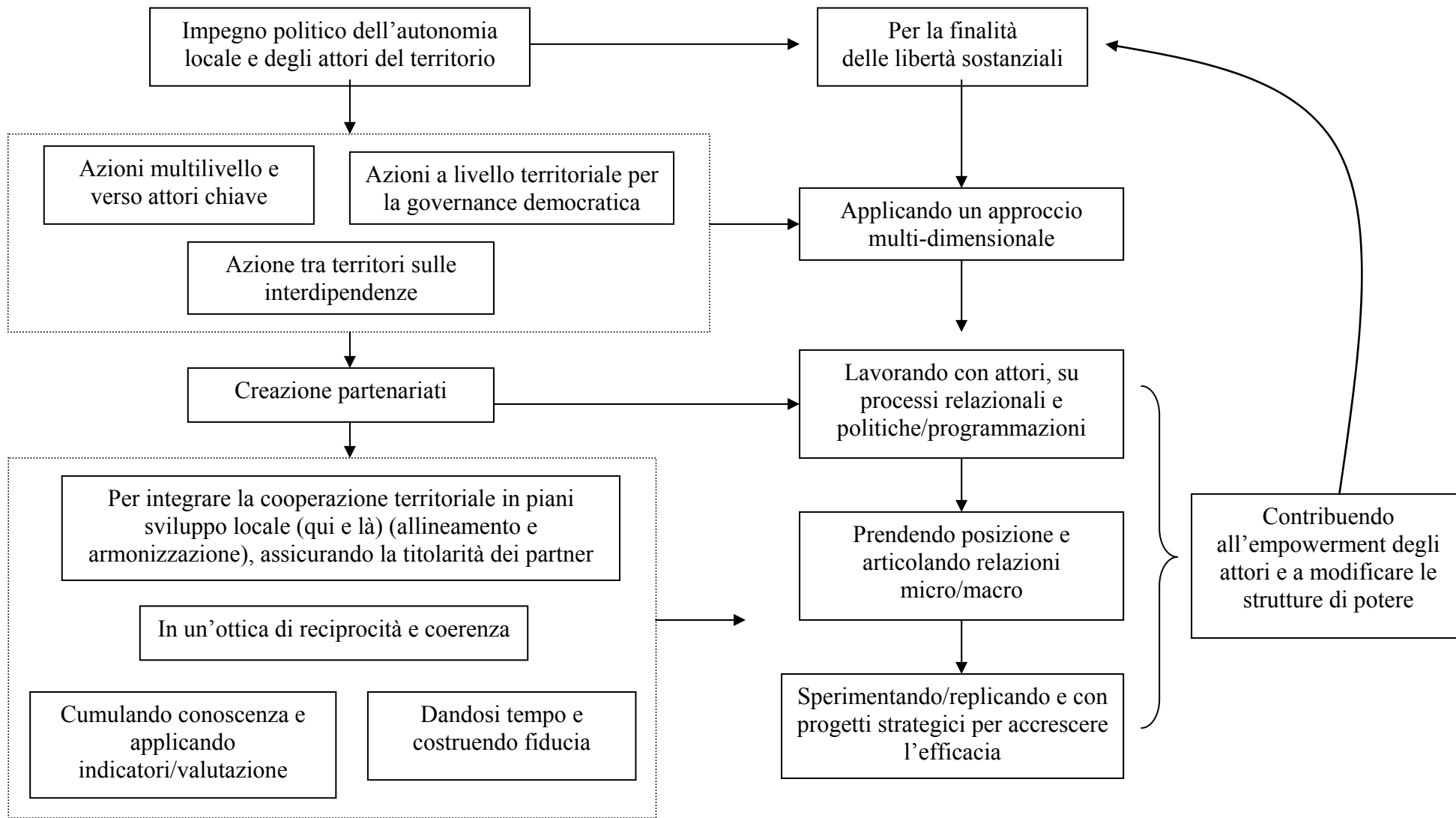
¹⁶ Europee perché è soprattutto a questo livello che le autonomie locali italiane possono trovare indirizzi e programmi a cui fare riferimento per sostenere la cooperazione decentrata, ma soprattutto fondamenti politici che motivano la scelta cooperativa nel mondo.

- al nesso tra la multi-dimensionalità dell'approccio allo sviluppo umano e l'approccio territoriale della cooperazione decentrata: entrambe superano la settorialità e compartimentazione delle analisi e delle azioni;
- al riconoscimento del ruolo degli attori quali protagonisti del dibattito pubblico per la trasformazione delle strutture di potere, come evidente nel tema della governance democratica locale che caratterizza la cooperazione decentrata;
- all'importanza del quadro multi-livello per l'articolazione delle politiche tra il territorio e gli organismi superiori;
- alla interdipendenza e reciprocità dei rapporti tra paesi e tra territori in un piano di parità politica nonostante le asimmetrie esistenti.

Una cooperazione decentrata fondata sull'approccio allo sviluppo umano persegue con maggiore impegno le libertà sostanziali e la giustizia sociale; può risultare più efficace grazie all'impianto teorico e metodologico e alla sua focalizzazione sui processi piuttosto che su quadri logici deterministici; valorizza gli enti locali e gli attori dei territori nel dibattito pubblico e per il cambiamento delle politiche rispetto al tradizionale ruolo degli stati centrali e degli organismi internazionali; sostiene relazioni eque tra territori diversi; e consente di comporre eventuali contrasti tra settori diversi delle amministrazioni decentrate e attori del territorio (cooperazione e marketing territoriale, internazionalizzazione economica, gestione dei flussi migratori e rapporti politici) secondo la finalità ultima delle libertà sostanziali.

Infine la cooperazione decentrata allo sviluppo umano può svolgere un importante ruolo nella costruzione di democrazie transnazionali che cercano di contribuire a regolare i fenomeni della globalizzazione in modo da accrescere le capacità delle persone.

Articolazione della cooperazione decentrata allo sviluppo umano



Atlante. Laboratori per l'intercultura e la cooperazione tra territori

Centro di alta formazione, sui temi della cooperazione e dell'intercultura con sede ad Arezzo e promosso da Comune e Provincia di Arezzo, Oxfam Italia, CeSPI, Centro di Documentazione Città di Arezzo e Fondazione Un Raggio di Luce Onlus di Pistoia.

Obiettivo di Atlante è di offrire una risposta al bisogno di aggiornamento e riflessione sulle pratiche di coloro che operano nella cooperazione internazionale – in particolare in quella decentrata e territoriale - e a favore dell'intercultura e della coesione sociale.

Umanamente. Politiche per uno sviluppo umano sostenibile

Progetto finanziato dalla Commissione europea, Ufficio di cooperazione EuropeAid e realizzato congiuntamente dalla Regione Toscana, la Provincia ed il Comune di Arezzo, l'Università di Firenze, l'Istituto di Studi Superiori di Pavia, Oxfam Italia e Lunaria. Obiettivo del progetto è di offrire ad amministratori e funzionari degli Enti locali e ad operatori del Terzo settore strumenti utili per la definizione e l'implementazione di politiche di sviluppo locale e di cooperazione decentrata coerenti con l'approccio allo sviluppo umano sostenibile.

Per maggiori informazioni sulle attività del progetto è possibile consultare il sito www.umanam-ente.org

CeSPI

Il **Centro Studi di Politica Internazionale** è un'associazione indipendente e senza fini di lucro fondata nel 1985, che realizza studi e ricerche *policy-oriented*, in modo multi-disciplinare, con l'obiettivo di cogliere le interdipendenze crescenti tra le diverse dimensioni delle relazioni internazionali. Una particolare attenzione è riservata agli attori emergenti delle relazioni internazionali (governi sub-nazionali, società civile globale, imprese e mondo cooperativo, finanza solidale) e quindi anche alla cooperazione decentrata e territoriale, transfrontaliera e transnazionale.
www.cespi.it