

Da Vanna Ianni (2004), *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione*, Torino, L'Harmattan-Italia, pp. 125-158.

Capitolo 5. - Attori e logiche d'azione pluriattoriali

Le Ong di sviluppo: un "vecchio" attore in profonda trasformazione

I mutamenti che negli anni novanta ridisegnano la fisionomia della società civile esercitano un impatto particolarmente forte sulle Ong di sviluppo, uno dei suoi attori di maggiore rilevanza per la cooperazione internazionale allo sviluppo. Essi modificano profondamente e frammentano ulteriormente un universo differenziato e fluido (Joseph, 2000; Whaites, 2000), nel quale le politiche neo-liberiste del decennio precedente, con l'adozione di programmi di aggiustamento strutturale e la ridefinizione in direzione minimalista delle funzioni dello stato, avevano cominciato ad indurre cambiamenti notevoli (Cernea, 1988). Il nuovo scenario apre per esso possibilità inedite (Smillie, 1993) ma, al tempo stesso, gli esige un non facile salto di qualità che lo renda capace di adeguare i quadri di riferimento e i modelli operativi ai compiti nuovi di un mondo in profonda trasformazione. D'altra parte, già nella seconda parte degli anni ottanta, autori come David Korten, segnalavano la necessità per le Ong di "intraprendere un riesame dei propri ruoli e impegnarsi nello sviluppo di nuove capacità manageriali e tecniche" (Korten, 1987:146) in modo da poter dare risposta adeguata alle trasformazioni in atto e alle sfide poste loro dall'esercizio di pratiche di sviluppo *people-centered*. Alla fine del decennio successivo, i cambiamenti rapidi e profondi che caratterizzano il passaggio di secolo, rendono ancor più pressante tale esigenza, ancora in parte incompiuta, e pongono inoltre interrogativi altrettanto incalzanti sul loro futuro (Sogge, 1996; Edwards, Hulme e Wallace, 1999; Edwards, 1999b; Jenny Pearce, 2000).

Capacità particolari hanno da sempre distinto, al nord come al sud, le Ong in quanto attore non governativo di cooperazione internazionale allo sviluppo: -di intermediazione (Olivier de Sardan, 1998, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998), a livello sia locale che nazionale e internazionale, tra attori molteplici e diversi, la quale rappresenta una risorsa immateriale decisiva per lo sviluppo; -di valorizzare la ricchezza del tessuto sociale e culturale, legata all'eterogeneità di "dimensione, scopo, origine ed ispirazione ideale" (Borghese, 1988: 21); -di adattamento, flessibilità e innovazione che le converte in agenti catalizzatori di potenzialità disperse e latenti; -di coinvolgimento di persone e catalizzazione di risorse locali, determinanti ai fini della sostenibilità dei processi avviati; -di integrazione dei gruppi sociali più poveri ed esclusi, che le rende portatrici di un patrimonio di *know-how* particolarmente importante; - di sollecitazione all'equità delle azioni intraprese, grazie alla presenza di una dimensione altruista, volontarista e solidaristica (Korten, 2000a), che opera come sollecitazione¹. Si tratta nel loro insieme

¹ L'elenco coincide grosso modo con altri analoghi, stilati negli anni novanta (Marcussen, 1998; UNDP, 1993; Tvedt, 1998), che richiamano precedenti lavori di autori come Tendler (1982) e, Cernea, 1988). Differisce tuttavia per l'aspetto, non irrilevante, di considerare i punti in elencazione delle potenzialità e non delle caratteristiche già date; in questo, è più prossimo alla lista proposta da Fowler nel 1988 e citata da Tvedt. "...abilità e preparazione a sperimentare con idee e pratiche non ortodosse; pazienza accompagnata da una prospettiva strategica; capacità ad impegnarsi in ricerche *people-centred*; apprendimento veloce, e applicazione, mediante l'esperienza; migliore abilità a distinguere le realtà rurali" (Tvedt, 1998:129).

di capacità che individuano una logica d'azione diversa da quella governativa, che non sono da leggere come proprietà date ma come potenzialità che non escludono la presenza, per ognuna di esse, di spinte opposte che, in situazioni e tempi determinati, possono, per esempio, convertire l'eterogeneità in dispersione e antagonismo o fare della solidarietà un legame corporativo e un egoismo di parte².

L'attribuzione di una maggiore efficacia agli interventi delle Ong rispetto a quelli dei governi e delle organizzazioni internazionali, non è suffragata da chiare evidenze empiriche, come mostrano alcuni studi sul tema (Marcussen, 1998, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998; Tvedt, 1998) che, d'altra parte, è poco trattato. Ricorrenti punti deboli sembrano piuttosto emergere dalle valutazioni e dagli studi disponibili, in primo luogo la difficoltà a coordinarsi, stabilire alleanze strategiche ed estendere il campo delle attività, a superare cioè una prospettiva "puntuale" sistematizzando, riproducendo e moltiplicando l'impatto delle esperienze realizzate³. La questione permane dunque, ancora in gran parte, indefinita, e tale indeterminazione contribuisce a mantener vivo quel "mito" dei vantaggi comparati⁴ dell'azione Ong, fatto proprio anche da buona parte dei donatori, che ostacola nei fatti la capacità di quest'ultime di confrontarsi con le sfide complesse che i mutati scenari pongono loro⁵, fra cui quella dell'acquisizione delle professionalità richieste dalle attività di prestazione di servizi o quella delle trasformazioni che l'esercizio crescente di intermediazione e di rappresentanza sociale esige, che per caratteristiche non sono tra loro prive di tensioni. D'altra parte, risulta difficilmente discutibile che le Ong siano particolarmente atte a promuovere e supportare quei mutamenti sociali che concernono la ridefinizione di ruoli e relazioni, la trasformazione di valori, norme e forme d'azione, l'acquisizione di nuove capacità, tutti mutamenti che sono alla base delle riforme macro-politiche (Korten, 1987). Decisiva, in ogni caso, risulta la trasformazione di tale loro potenziale in esercizio reale delle funzioni richieste, resa possibile dall'acquisizione delle necessarie abilità e competenze e dall'adozione di strutture organizzative coerenti con la trasparenza, l'*accountability*, le regole democratiche che esse pongono alla base della visione di sviluppo.

Una delle manifestazioni più visibili che i mutamenti degli anni novanta introducono in un universo retto da tale logica, è la crescita del numero delle Ong e l'estensione degli spazi della loro azione. La quantificazione di tale crescita non è tuttavia agevole, in considerazione della non univocità delle classificazioni utilizzate e quindi della

² "Il gran numero di Ong può essere considerato come la prova della vitalità di queste organizzazioni, ma può anche essere interpretata come incapacità a trovare le basi di riferimenti comuni" (Husson, 1998: 553, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998).

³ "Le Ong ripetono lo stesso tipo di progetto ogni volta...Questo accade in parte perché molte Ong non sono interessate o capaci di ampliare la propria azione. Ma dipende anche dal modo in cui le Ong sono finanziate dai governi. I bilanci a loro destinati, nella maggior parte delle agenzie di governo, hanno poca flessibilità, sono spesso vincolati a una realtà più storica che in sviluppo, e non hanno capacità di stimolare ad applicare su ampia scala storie realmente di successo" (Smillie, 1995: 159, in Edwards e Hulme, 1995)

⁴ Osserva appropriatamente Terje Tvedt: "La questione analitica non riguarda il vantaggio comparativo, ma l'utilità dello strumento Ong per gli interessi dello stato, e come questi interessi sono articolati e gestiti da entrambi, dalle Ong e dello stato." (Tvedt, 1998:152).

⁵ Si tratta di sfide che rinviano a spazi in buona parte contraddittori, come quello del rapporto Ong-donatori, che vede quest'ultimi riconoscere sempre più il ruolo delle prime e, al tempo stesso, impegnarsi, con altrettanta intensità, nel limitare quest'ultimo a funzioni di sola esecuzione.

difficoltà d'integrare le diverse basi di dati⁶. In ogni modo i dati disponibili, se offrono visioni non immediatamente comparabili, sono nel loro insieme indicativi della significatività del fenomeno in corso. Il *Yearbook of International Organizations*, della *Union of International Associations* del 2000-2001, registra l'esistenza di 38 mila Ong internazionali, ritenute tali in quanto operanti in più di tre paesi. L'UNDP, nel 2002, segnala a sua volta una loro rapida crescita negli anni novanta (+19,3%) che le porta nel 2000 a superare le 37 mila organizzazioni, accompagnata da un altrettanto notevole incremento del numero delle reti transnazionali: "...nel mondo ci sono ora più di 20.000 reti transnazionali di Ong." (UNDP, 2002:120). Durante il decennio aumentano anche, in modo rilevante, i contributi statali alle Ong. I flussi canalizzati dalle Ong verso il sud, nel periodo 1993-2000, aumentano da 5.7 a 6.9 miliardi di dollari, esprimendo una tendenza che contrasta con la contrazione che, negli stessi anni, sperimenta l'APS (OECD/DAC, 2000). Differenze rilevanti intercorrono però, per quanto riguarda tale aspetto, tra i diversi donatori, alcuni dei quali canalizzano attraverso le Ong percentuali di APS vicine al 30%, come la Svezia negli anni 1993-1994, mentre altri si limitano a valori dell'1%, come il Giappone nel 1992. (ODI, 1995). La Comunità europea, da parte sua, tramita o gestisce congiuntamente agli attori non statali (una classificazione, in questo caso, sicuramente più ampia di quella relativa alle sole Ong), circa il 20% delle risorse destinate all'assistenza ufficiale allo sviluppo (Commissione delle Comunità Europee, 2002). Di conseguenza, nel corso dell'ultimo decennio divengono minoritarie le Ong i cui bilanci non risultano dipendenti dagli apporti dell'aiuto pubblico, mentre appare manifesto che questa accresciuta disponibilità d'accesso ai finanziamenti ufficiali, così come ai momenti decisionali nazionali e internazionali, costituisce un'opportunità ed insieme un rischio..

Per altri aspetti, il riferimento a tali dati non va disgiunto dal riconoscimento che risulta ancora pertinente l'osservazione avanzata nel 1993 da Ian Smillie circa la fluidità ed elasticità dell'universo delle Ong, derivanti in parte anche dalla diversità delle classificazioni utilizzate per visualizzarlo: "Può variare in modo notevole la definizione di una Ong. Molte organizzazioni riconosciute come tali in Giappone verrebbero ritenute in altri paesi solo in parte non governative o addirittura parastatali" (Smillie, 1993: 49). Le diverse definizioni adottate rimandano in effetti ad alcune caratteristiche comuni, costituite principalmente da un livello apprezzabile di autonomia, dalla presenza di valori umanitari o cooperativi distinti dalla ricerca di profitto, da una funzione di intermediazione nei riguardi della comunità o di altre organizzazioni e da un certo grado di formalità - come testimoniano i documenti della Banca mondiale (Malena, 1997) ed anche quelli dell'Unione Europea (Commissione Europea, 1999). Tuttavia, le difficoltà che si presentano quando si cerca di rendere operativi tali criteri generali, non permettono di tracciare, in modo nitido, le linee che separano le Ong dal resto delle organizzazioni della società civile, dallo stato e dagli attori economici, così come di stabilire criteri di differenziazione interni sovrapponibili, isomorfi (Olivier de Sardan, 1998: 24, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998)⁷. Tutto ciò favorisce il persistere di ampie zone grigie e la nascita di sistemi diversi di classificazione cui

⁶ Conservano pertinenza, inoltre, le osservazioni di Ian Smillie che, anche per i finanziamenti, mettono in rilievo l'esistenza di lacune che rendono difficili i confronti tra i diversi paesi (Smillie, 1993).

⁷ I sistemi di classificazione si differenziano per prendere come riferimento aspetti diversi: le funzioni esercitate, le origini, il tipo di relazione stabilito con i poveri, i modi di finanziamento, l'orientamento verso i valori o verso il mercato, le risposte offerte ai problemi dello sviluppo, etc.

abbiamo già fatto riferimento. In alcuni contesti come quello africano, dove la strutturazione della società civile è debole, risulta pertanto particolarmente difficile distinguere i confini tra Ong e stato, o anche tra Ong e organizzazioni nate esclusivamente in funzione di captazione di fondi internazionali, sussistendo al riguardo ampie zone di sovrapposizione e confusione. In altri casi, invece, come in quello dei paesi dell'est, la presenza di organizzazioni impegnate in attività illegali, porta alcuni autori a coniare il termine di MONGOs, *Mafia operated NGOs*, per segnalare la presenza di Ong che operano come vere e proprie organizzazioni mafiose (Sim, 2002)⁸.

All'eterogeneità di finalità propria delle Ong, attraversata per di più dalla differenziazione tra organizzazioni del nord e organizzazioni del sud, corrisponde inoltre una varietà di strutture e forme organizzative: alcune formate da gruppi di individui, altre da federazioni di associazioni, altre ancora da movimenti internazionali che comprendono diverse entità autonome (Lindblom, 2000). Una configurazione così differenziata accresce le difficoltà che si presentano non solo per distinguere le Ong all'interno dell'universo più ampio della società civile, ma anche per precisarne le caratteristiche interne. Gli studi disponibili, da parte loro, si sono concentrati per lo più in analisi e osservazioni di carattere generale e hanno rivolto minore attenzione ad una ricognizione delle tipologie che andasse al di là di una dimensione puramente descrittiva. Anche la rapida crescita di numero, attività e risorse finanziarie delle Ong non ha prodotto un esame più attento dei meccanismi di gestione e delle modalità di messa in atto delle prestazioni. Queste lacune non sono prive di conseguenze sia sulla percezione che le stesse Ong hanno di sé, sia sulla rilevanza e capacità d'impatto delle politiche promosse.

D'altra parte occorre tener presente che l'aumento del numero delle Ong non può considerarsi, in ogni caso, un indicatore di un rafforzamento di esse né tanto meno della società civile, ma potrebbe al contrario corrispondere a fenomeni di crescita artificiale alimentati da finanziamenti esterni o da un indebolimento e arretramento dello stato. Le differenze e tensioni presenti all'interno del mondo delle Ong o nei suoi rapporti con la società civile, si mostrano infatti sensibili al peso esercitato dall'azione dei governi e delle agenzie internazionali. Lo scenario centroamericano degli ultimi due decenni costituisce un'illustrazione esemplare di come l'azione dei diversi donatori può inserirsi in contraddizioni preesistenti, contribuendo a riprodurle e rafforzarle. Lo studio di Cathy McIlwaine, che analizza le vicende del Salvador, mette precisamente in luce come il conflitto si alimenti dei *cleavages* politici, geografici e sociali già esistenti e contribuisca a sua volta ad approfondirli, polarizzando gli attori sociali e politici. In tal modo, mentre donatori come l'USAID appoggiano organizzazioni legate ad attività imprenditoriali private, altri, come l'Unione europea, preferiscono dare sostegno alle Ong "popolari", presenti nelle zone di conflitto e più vicine ai gruppi di base, che fanno loro da contrappeso. Gli anni successivi agli accordi di pace, vedono queste divisioni ridefinirsi ma non scomparire. Merito dell'analisi di McIlwaine è anche quello di affrontare, offrendo riferimenti concreti e puntuali, un tema importante e che rimane però molte volte sullo sfondo, quello della natura non automaticamente democratica della società civile. Più in generale, essa mostra l'importanza di rendere esplicite sia le

⁸ Alcune pubblicazioni presentano delle tabelle illustrative che si sforzano di raccogliere le diverse sottoclassi in cui è possibile ordinare l'universo Ong. Vedasi, per esempio, Dunkley, 2000;

strategie dei diversi donatori e i rapporti con i rispettivi interessi politici ed economici, sia i vincoli che a tali strategie sono posti dalle configurazioni sociali, geografiche e politiche che caratterizzano i vari contesti di intervento (McIlwaine, 1998).

In ogni modo, quest'ultimo caso, mette in evidenza come l'interesse per le Ong di organizzazioni internazionali e governi nazionali fosse notevole già negli anni ottanta, chiamati per questo la "decada delle Ong". Le ragioni, allora come successivamente, sono molteplici e diverse: riconoscimento dell'efficacia, sostenibilità e ridotto costo dei loro interventi, ma anche delle loro competenze per svolgere funzioni prima attribuite allo stato o, in altri casi, per sostenere la costruzione di una società civile ritenuta una componente indispensabile dei processi di democratizzazione. E' importante tuttavia cogliere il cambiamento qualitativo di attenzione e approccio che segna il passaggio di decennio, quando le Ong cominciano ad essere considerate non più solo come supplementari all'azione degli stati ma come dotate di un proprio ruolo autonomo di attori di sviluppo. Significativamente, nel 1997, il Comitato Ong, creato dalla Banca Mondiale nel 1982 e aperto anche agli organismi del sud, viene ristrutturato su base regionale⁹. Il processo di ripensamento del suo ruolo porta poi, alla fine degli anni novanta, altrettanto significativamente, ad aprire il dialogo e la collaborazione ad altri attori della società civile, apertura sancita dalla decisione del Comitato, del dicembre 2000, "di appoggiare la realizzazione di un Forum annuale Banca mondiale-società civile" (World Bank e Ngo Working Group, 2000b; Paul J. Nelson, 2002). Si tratta, in quest'ultimo caso, di una manifestazione di quella tendenza, anch'essa attiva nel periodo, a ricondurre l'universo Ong all'interno di quello più ampio della società civile, di cui è un componente. Da parte sua, la crescita quantitativa e la trasformazione qualitativa dei legami intercorrenti tra Ong e organizzazioni internazionali, tra cui le istituzioni finanziarie internazionali, trova un altro indicatore significativo nei rapporti, sia pur limitati, che anche l'OMS allaccia con esse.¹⁰

Questi mutamenti che negli anni novanta ridisegnano il profilo delle Ong, trovano un'utile griglia di analisi nella tipologia formulata da David Korten (1987 e 1990a), ed utilizzata ampiamente nella letteratura e nei documenti sul tema. Essa distingue la presenza di quattro generazioni¹¹: una 1° generazione, impegnata essenzialmente in attività di aiuto umanitario, nel periodo posteriore alla seconda guerra mondiale; una 2° generazione, che concentra l'attenzione sulle comunità e sull'acquisizione da parte di esse di strumenti in grado di assicurare la propria autonomia; una 3° generazione, che comincia a unire agli interventi di piccola scala iniziative di maggiore impatto, con il proposito di dare risposta non solo alle necessità immediate ma anche ai problemi strutturali dello sviluppo; una 4° e ultima generazione, attiva nella realizzazione di strategie collegate ad un movimento globale a favore del cambiamento, e caratterizzata da un approccio multiattoriale (Korten, 1990a). Tale tipologia, d'altra parte, è da

⁹ Le diverse forme di coinvolgimento delle Ong attuate dalla Banca hanno tutte carattere consultivo, per cui le indicazioni che da esse scaturiscono non hanno carattere alcuno di obbligatorietà. Diversamente da quanto avviene in gran parte delle agenzie del sistema delle Nazioni Unite, essa riserva inoltre la concessione dello status formale di osservatore a situazioni specifiche (Nelson, 2002).

¹⁰ Sono del 1996 le *Guidelines* che regolano le relazioni tra OMS e Ong (Lindblom, 2000).

¹¹ Il termine "generazione" è mutuato, secondo la puntualizzazione avanzata dallo stesso Korten (1987), dalla realtà familiare, dove le nuove generazioni coesistono accanto alle più vecchie. Non vuole quindi avere alcun significato di evoluzione basata sull'obsolescenza.

intendere più che come distinzione diacronica di tipi che si succedono nel tempo, come differenziazione di orientamenti strategici che coesistono, qualche volta anche all'interno di una singola organizzazione (Korten, 1987). Al tempo stesso, essa si rivela particolarmente atta a permettere di cogliere e ad esprimere la direzione dello spostamento che nel corso dei decenni le Ong realizzano lungo la linea che va dal "dare", al "mobilitare", al "catalizzare", e, per ultimo, all'"attivare/educare".

Tra i temi di maggiore interesse affrontati dalla classificazione proposta da David Korten, basata sul rapporto tra tipo di orientamento strategico adottato e problemi di sviluppo da affrontare, si distacca la questione del passaggio, e delle condizioni che lo rendono possibile, dall'uno all'altro tipo di orientamento. Si tratta in ogni caso di una evoluzione non lineare, di un processo complesso, "traumatico" ed esteso nel tempo. Il passaggio dalla seconda alla terza generazione di Ong, in particolare, presenta difficoltà notevoli. Esige l'acquisizione delle competenze e delle abilità richieste per svolgere il ruolo di facilitatore e per collaborare all'interno di ampie coalizioni di attori sia privati che pubblici, cioè capacità di innovazione e ricerca, di costruire una professionalità nuova e attraversata da tensioni, diversa da quella sviluppata dagli esperti e dagli operatori legati alle visioni e alle pratiche tradizionali dello sviluppo¹². Per organizzazioni nate sotto la spinta del desiderio altruistico di contribuire a rendere il mondo migliore, si tratta di riuscire a superare la fase pre-burocratica dell'impegno morale, della buona volontà, del duro lavoro, accompagnati dall'assenza quasi completa di sistemi di gestione (Ryan 1986, citato in Korten, 1987), e di intraprendere un cammino difficile, esposto permanentemente a rischi di ogni tipo, fra cui quello di smarrire la propria identità (Marcussen, 1998, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998), reso inoltre ancor più problematico dall'apparizione di nuovi attori e dalle richieste di protagonismo diretto espresse dal sud, tradizionalmente confinato al ruolo di "beneficiario".

Prestazione di servizi e/o advocacy

I processi di riorientamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo degli anni novanta manifestano due tendenze abbastanza precise: -l'inclinazione a riconoscere spazi sempre maggiori alle Ong, ma nell'ambito dell'implementazione delle azioni, il che tende ad avere effetti negativi sulla loro autonomia e sulla loro capacità propositiva; -la messa in discussione della visione tradizionale delle Ong quale espressione unica o centrale della società civile. Per quest'ultime, tali cambiamenti si convertono così in una duplice sfida, quella di operare una ridefinizione del loro ruolo tradizionale e di instaurare, contemporaneamente, nuovi rapporti con le agenzie nazionali e gli organismi internazionali, estendendo gli spazi di dialogo e collaborazione ma conservando e rafforzando, al tempo stesso, quelli di autonomia e di propositività.

Nel corso degli anni novanta, aumenta di conseguenza l'impegno delle Ong sia nella erogazione di servizi che nell'*advocacy*. Le due funzioni tendono a coesistere (MS, 2000), più spesso a porsi come alternative, anche per le tensioni generate dalla diversità

¹² "Le competenze tecniche del personale delle Ong devono essere bilanciate da appropriate capacità sociali, politiche e manageriali e devono essere fondate sui metodi, approcci e valori della nuova professionalità dello sviluppo" (Korten, 1987:155). Significativamente, in questo, Korten richiama la riflessione di Chambers sulle differenze tra la "normale" e la "nuova" professionalità dello sviluppo. Vedasi, al riguardo, anche Smillie (1995).

di competenze e di meccanismi decisionali richiesti dall'una e dall'altra. Mentre infatti la prestazione su larga scala di servizi richiede procedure standardizzate, strutture in grado di gestire finanziamenti considerevoli, prese di decisioni rapide e spesso gerarchizzate, la funzione di agente di democratizzazione esige al contrario strutture rappresentative, vicinanza ai gruppi più poveri e disponibilità a dedicare tempo al dialogo e al negoziato (Edwards e Hulme, 1995).

La debolezza dello stato, giunta nel caso di alcuni paesi in via di sviluppo a situazioni estreme, la preoccupazione per l'efficienza e la capacità d'impatto degli interventi, inducono sempre più le organizzazioni internazionali e le agenzie nazionali a considerare le Ong delle utili prestatrici di servizi per i loro progetti. Molte di esse imboccano decisamente tale cammino, che consente, tra l'altro, di accedere a finanziamenti anche significativi, in una situazione di diminuzione rilevante dell'APS. Ciò concorre a far sì che, alla fine del decennio, provenga da fondi pubblici approssimativamente il 50% dei bilanci delle Ong, che ammontano, secondo talune stime, a circa 12/15 miliardi di dollari annui, rappresentando circa il 12% del totale dei flussi ufficiali dell'aiuto (Fowler, 2000b). Professionalizzazione e crescita di dimensione sono i due effetti più immediati e visibili di tale scelta; depoliticizzazione (Pearce, 2000), burocratizzazione, e perdita di autonomia e credibilità, "contaminazione per associazione" (Fowler, 2000b), costituiscono gli effetti meno immediati ma, in molti casi, ugualmente presenti. Il tempo e lo spazio per riflettere e "apprendere" si riducono e la possibilità di adottare approcci diversi dal discorso "ufficiale" ne risulta talvolta compromessa (Edwards e Hulme, 1995). Il ruolo di "contrattista" pone, inoltre, alle Ong tutta una serie di interroganti e questionamenti relativi alla loro rappresentatività ed efficienza (Smillie, 1997), che concorrono a spingere le organizzazioni internazionali a trasformare, progressivamente, le unità di collegamento con le Ong in unità di collegamento con la società civile e ad ampliare, in modo corrispondente, l'arco dei destinatari dei propri finanziamenti, come abbiamo visto verificarsi nel caso della Banca mondiale¹³.

L'attività di *advocacy*, si propone, da parte sua, di influire sulle politiche cruciali per lo sviluppo come, in primo luogo, quelle della lotta alla povertà, della cancellazione del debito estero, della preservazione della biodiversità o dell'accesso ai farmaci essenziali. La sua scelta di utilizzare, principalmente, lo strumento delle "*campaigning*", all'interno del quale riporta quello del *lobbying*¹⁴ i, manifesta l'importanza attribuita alla mobilitazione degli attori più diversi e alla pressione da essi esercitata.

Questa forma particolare di ampliare (*scaling up*) l'impatto delle proprie azioni, acquista negli anni novanta presenza crescente (Hudson, 1999; Madon, 2000; UNDP, 2002), pur suscitando resistenze e vissuti problematici all'interno di diverse Ong

¹³ A conferma del carattere generale della tendenza a passare da una prospettiva centrata sulle Ong ad una che guarda, invece, alla società civile nel suo insieme, nel 1999, anche la *London School of Economics* trasforma in *Centre for Civil Society* il suo *Centre for Voluntary Organisation* che, fondato nel 1987, era venuto realizzando studi su di esse così come sulle Ong di sviluppo.

¹⁴ Mentre l'attività di *lobbying* si concentra pressoché esclusivamente nel cercare di influenzare i processi decisionali istituzionali, quella del *campaigning* mira invece a informare, sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica o gruppi specifici su obiettivi, a volte molteplici, e con tipologie diverse. Per *Amnesty International*, per esempio, "Il *campaigning* è più di una serie di azioni. E' anche il processo costruttivo di un movimento capace di rispondere alle sfide future" (*Amnesty International*, 2001: 6).

(Hudson, 2000a). Essa sposta l'azione sul versante politico e pone, contemporaneamente domande imperative di più chiara rappresentatività e legittimità (Lindblom, 2000; Hudson, 2000b; Brown, 2001). Infatti, se trasparenza, *accountability*, democrazia interna possono non essere determinanti per chi fornisce servizi, lo sono invece per attori impegnati in un progetto di mutamento sociale (Edwards, Hulme, Wallace, 1999). L'*advocacy*, d'altra parte, non costituisce per le Ong un'attività facoltativa ma "una strategia centrale" che richiede loro la capacità di formare alleanze e di saper stabilire un collegamento positivo tra azioni locali e azioni a livello nazionale e internazionale, e quindi l'abilità, in primo luogo, di saper negoziare e bilanciare interessi, partecipazione e potere tra i diversi attori. Richiede loro, soprattutto, saper coniugare sapere "tecnico" e sensibilizzazione, mobilitazione e capacitazione delle organizzazioni di base, in modo da poter raggiungere, al tempo stesso, risultati politici determinati e il rafforzamento della partecipazione cittadina (Covey, 1995).

Le grandi campagne come quelle per la cancellazione del debito, contro il lavoro minorile o per la messa al bando delle mine creano reti che uniscono attori diversi del nord e del sud (Ong, ma anche associazioni, sindacati, cooperative, autorità locali) e influiscono, abbastanza significativamente, sui momenti decisionali, mettendo in agenda temi, attivando nuove forme di dialogo tra attori pubblici e privati a livello locale, nazionale e internazionale, creando sistemi di monitoraggio dei processi intrapresi. Nonostante le difficoltà legate ai tempi lunghi e al carattere non immediato e direttamente tangibile degli esiti raggiunti (Van Roy, 2000), è già possibile disporre di numerosi casi che testimoniano il successo di talune campagne, come quelle che hanno portato all'adozione di un codice di condotta internazionale nella gestione delle attività di *marketing* da parte delle aziende produttrici di latte per neonati (Clark, citato in Madon, 2000) o alla rinuncia della compagnia petrolifera Shell al proposito di inabissare una piattaforma di trivellazione nelle acque dell'Atlantico (Beck, 1999), o ancora alla firma del trattato che abolisce l'uso delle mine anti-uomo. In gran parte, i risultati ottenuti non sono da considerare definitivi ma tappe importanti di un mutamento di politiche da monitorare nel tempo (UNDP, 2002). Quest'ultima attività risponde precisamente a quella funzione di "supervisione" delle politiche nazionali e internazionali che le Ong, e la società civile a un livello più ampio, tendono sempre più a rivendicare per sé e ad esercitare, in un'ottica di rafforzamento della cittadinanza e della democrazia.

La capacità di influire sulle politiche alimenta così quel fenomeno che l'ODI (1995) definisce "agenda capovolta", "*reverse agenda*", cioè il processo attraverso il quale approcci e metodi delle Ong esercitano un impatto sulle attività dei donatori e sull'impostazione dei programmi di cooperazione allo sviluppo. Le attività realizzate presentano, però, molte volte, debolezze significative, dovute soprattutto alla mancanza di strategie chiare e agli scarsi collegamenti stabiliti fra l'azione di *advocacy* e l'esperienza pratica diretta, sia al proprio interno che nel rapporto tra nord e sud. Diversamente dal movimento ambientalista o da quello della donna, le Ong non sembrerebbero essere riuscite a costruire alleanze forti (Edwards, 1993).

Le Ong, d'altra parte, sono di per sé "organizzazioni problematiche" (Edwards e Hulme, 1995), chiamate ad attuare in situazioni di ambiguità, per cui la risposta data alla sollecitazione a scegliere tra le diverse funzioni possibili tende a inclinare, a volte, alla

fine del XX secolo, verso la ricerca della loro compresenza all'interno di una stessa organizzazione, che può risultarne bloccata ed entrare in un processo accelerato di perdita di identità, altre verso la creazione di reti o associazioni di associazioni di carattere nazionale o internazionale, in grado di fare interagire organizzazioni portatrici di una differenziazione di caratteristiche e ruoli, molto più raramente verso la specializzazione unifunzionale. Per questo, un giudizio globale sulle trasformazioni in atto nell'universo Ong appare difficilmente formulabile in termini assoluti. Significativamente, anche autori che come Alison Van Roy esprimono una valutazione positiva dei risultati che le azioni delle Ong del nord hanno raggiunto nel migliorare la vita delle popolazioni del sud - inclusione del tema dell'equità nell'agenda politica, miglioramenti dell'APS, attivazione di reti internazionali, messa in opera di un sistema di aiuto umanitario - lo accompagnano, poi, con il riconoscimento della presenza di debolezze importanti. Queste appaiono legate ad aspetti diversi tra cui si distaccano, principalmente, i limiti dell'impegno messo in atto al nord, la presenza di strutture organizzative funzionali quasi esclusivamente alla realizzazione di progetti, e la mancanza di contributi significativi al dibattito internazionale su temi come gli investimenti esteri diretti o i flussi commerciali e, più nel fondo, i ritardi nel ridefinire la propria *mission* e ricercare la necessaria coerenza tra finalità assunte, strutture organizzative adottate e strategie d'azione implementate.

Nella nuova fase, si rivela così decisiva la capacità delle Ong di stabilire rapporti rinnovati con lo stato e con le organizzazioni internazionali, come pure con gli altri attori della società civile ed all'interno del proprio stesso universo. La ridefinizione dei rapporti tra Ong del nord e del sud costituisce certamente uno dei momenti più importanti di tale processo¹⁵, strettamente associata alla capacità di togliere centralità al tema dei finanziamenti e di realizzare cambiamenti sostanziali nei modelli organizzativi, nel tipo di *leadership* preponderante, nei rapporti interni e in quelli stabiliti con il resto della società civile (Van Roy, 2000). Più in generale, diviene improrogabile per le Ong una ridefinizione dei contenuti stessi della loro *mission* oltre che delle forme del suo esercizio, non sempre prive di quegli stessi pregiudizi e attitudini centraliste e verticali presenti negli approcci della cooperazione governativa (Edwards, 1989).

Il nuovo millennio continua a porre loro la sfida di un cambiamento altrettanto se non più profondo di quello posto in agenda dalla fine del bipolarismo e dall'avvio di un riorientamento delle politiche di cooperazione internazionale: si tratta, per David Korten (1990b) di creare reti strategiche, capaci di pensare e attuare su scala globale; per Michael Edwards, David Hulme e Tina Wallace (1999) di passare da un'azione di sviluppo come distribuzione, *delivery*, ad un'azione di sviluppo come "azione di influenza", *leverage*, diretta a far emergere risorse latenti o nascoste; per Michael Edwards e Gita Sen (2000), di impegnarsi in una ridefinizione delle pratiche di gestione, delle strutture organizzative e delle politiche nei confronti del personale; per Alain Fowler (2000b), infine, di assumere una "quarta posizione", intermedia tra società civile, Stato e mercato¹⁶. Altri studiosi, ancora, pongono l'accento sull'importanza di

15 L'urgenza, la difficoltà e insieme la decisività di tale spostamento di responsabilità verso le Ong del sud, chiamato a ridisegnare completamente il profilo delle Ong del nord, trovano ampio riconoscimento nella comunità internazionale (Marcussen, 1998, in Deler, Fauré, Piveteau, Roca, 1998).

16 Fowler esplora, oltre alla dimensione dell'innovazione civica, anche quella dell'imprenditoria sociale come cammino possibile, per le Ong, di superamento del quadro dell'aiuto. Vedasi Alan Fowler, 2000c.

confrontarsi con quadri concettuali più precisi, in grado di supportare pratiche meno ambigue (Pearce, 2000). Per attori, le cui scelte strategiche e i cui approcci metodologici hanno da sempre fatto riferimento alla partecipazione, alla mobilitazione delle risorse locali ed a una forte *partnership*, si tratta, a nostro avviso, fondamentalmente della capacità di gettare uno sguardo critico sul proprio passato anche immediato e di arrivare a cogliersi non più come l'espressione principale della società civile in campo internazionale, ma come parte di un universo più ampio e articolato, ormai impegnato sempre più e sempre più direttamente nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo.

*Le Ong di sviluppo nei processi di costruzione della società civile:
l'apertura di nuovi cammini*

Prima ancora che gli anni novanta iscrivessero la società civile tra i protagonisti dell'agenda dello sviluppo, le Ong del nord già erano impegnate in importanti azioni di appoggio alle società civili del sud. Ne è una prova, fra altre, il sostegno notevole da esse dato nel decennio precedente ai processi di democratizzazione latinoamericana. Illustrativo al riguardo è il contributo offerto dalle Ong italiane che, al di là delle differenze che distanziano gli interventi dei diversi organismi, mette in luce la forte presenza di una opzione comune a favore di metodologie di tipo partecipativo, volte a promuovere l'intervento attivo degli attori locali secondo una visione *bottom-up* del cammino dello sviluppo¹⁷. Questa scelta metodologica si è mostrata particolarmente adatta ad appoggiare il rafforzamento dei nuovi attori sociali che, negli anni ottanta, si affacciano sullo scenario latinoamericano esprimendo domande di incorporazione alla vita pubblica: gruppi di donne, associazioni indigene, comitati di quartiere, comunità religiose di base, nuovo sindacato, associazioni professionali. In tal modo, differenti tipologie progettuali collaborano nel sostenere la creazione di forme nuove di organizzazione, collegamento e coordinamento che trascendono il livello locale e si sforzano di andare al di là delle tradizionali modalità corporative e clientelari di articolazione e rappresentanza sociale e politica.

Questo fenomeno di trasformazione delle reti associative, che ha luogo in una congiuntura in cui alla democratizzazione si accompagnano processi di aggiustamento strutturale che aumentano la polarizzazione sociale, costituisce d'altra parte un processo ambiguo e confuso. In esso, l'apparizione di nuove forme di aggregazione coesiste con l'aumento della violenza e dell'anomia sociale, in un *mix* che varia a seconda dei contesti nazionali e internazionali. Data l'importanza per l'azione di costruzione della società civile, della natura delle associazioni scelte come partner¹⁸, risulta significativo che

¹⁷ Per la presentazione di questo caso, ci avvaliamo di una ricerca partecipativa realizzata da Vanna Ianni nei primi anni novanta, per l'Associazione Studi America Latina (ASAL), i cui risultati sono stati raccolti nel paper *La Cooperación europea y el surgimiento de nuevas formas de representación popular en América latina. El rol de las Ongd en los '80 y '90*, presentato al workshop della Columbia University su *Inequality and New Forms of Popular Representation in Latin America*, a New York, il 3-6 marzo del 1994.

¹⁸ Per illustrare alcune delle logiche messe in atto, risulta interessante riferire l'esperienza di un intervento del Movimento laici per l'America latina (MLAL), Ong italiana impegnata dal 1966 nel promuovere e sostenere i processi di sviluppo latinoamericani mediante l'invio di volontari e la realizzazione di forme diverse di solidarietà in Italia. Il progetto, diretto a donne contadine del nord-est del Brasile e realizzato negli anni '82-'89, si proponeva di appoggiare il superamento delle vecchie e

siano precisamente gli attori che negli anni '80 in America Latina esprimono più fortemente la domanda di partecipazione e di apertura di nuovi spazi di democrazia (comunità ecclesiali di base, associazioni indigene, donne, nuovo sindacato), i principali interlocutori delle Ong italiane. Quest'ultime, non solo quelle sindacali, sostengono in modo più o meno diretto la nascita in Brasile di un nuovo tipo di sindacato, e un pò dovunque i processi di riforma dei codici del lavoro e gli sforzi di coordinamento regionale delle associazioni sindacali. Negli anni in cui la diversità culturale comincia ad essere percepita come una dimensione non riassimilabile in categorie di tipo socio-economico, anche la problematica indigena diviene centrale in un numero ragguardevole di progetti (Amodio, 1987). Ugualmente importante si rivela l'appoggio dato alla creazione di spazi di crescita della coscienza cittadina, e diversi programmi realizzati in Cile ne sono una testimonianza significativa. La promozione di relazioni sinergiche tra attori locali e l'appoggio ai processi di decentramento, aspetti ugualmente presenti in alcuni dei progetti, tendono poi a saldare componente istituzionale e componente produttiva in una sintesi di particolare rilevanza. In una congiuntura latinoamericana di riarticolazione del rapporto società-stato e di riforme costituzionali, le Ong italiane contribuiscono a mantenere e ampliare gli spazi di autonomia e a sviluppare le capacità degli attori sociali, favorendo la crescita di una società civile pronta a mobilitarsi ma, come abbiamo visto, ancora fragile nelle sue capacità di dotarsi di strutture e forme di rappresentanza. Offrono così un contributo importante anche al rafforzamento più generale dei processi di democratizzazione.

Accanto a quello delle Ong, è però da risaltare anche l'impegno che altri attori delle società civili del nord mostrano nell'appoggiare le società civili del sud. Nel caso specifico dell'America latina, un interessante panorama di tale cooperazione è proporzionato da una ricerca realizzata nel 1996-1997 dalla *Red Eurolatinoamericana para el Seguimiento y Análisis de la Cooperación Europea con América Latina* (RECAL). Attraverso studi di caso che includono ognuno dei paesi dell'Unione, essa ha il merito di realizzare un inventario della fitta trama di relazioni che unisce associazioni, Ong, sindacati, fondazioni e numerosi altri attori dell'uno e dell'altro lato dell'oceano, mettendone in luce debolezze e potenzialità così come visioni, obiettivi e azioni. Lo studio conferma, tra l'altro, il ruolo importante disimpegnato dalla società civile nel rafforzamento democratico e, nello specifico, quello delle società civili europee ai fini sia dell'istaurazione che del consolidamento della democrazia in America latina (Freres, 1998).

radicate divisioni di genere, rafforzate ulteriormente da divisioni di tipo economico e regionale. La sua sfida era di riuscire a collegare domande e tendenze esistenti nella realtà brasiliana ma isolate tra loro. In effetti, nella misura in cui la riflessione di un gruppo di donne universitarie e l'esperienza di militanza politica di donne impegnate nella resistenza all'autoritarismo, entrano in contatto con il mondo chiuso e patriarcale delle donne contadine del nord-est, comincia a svilupparsi una logica nuova che porta alla formazione di un movimento organizzato, il Movimento di donne lavoratrici (MMT), di impatto regionale e nazionale. Uno degli effetti più rilevanti della nascita di quest'ultimo è la partecipazione di delegate del MMT ai processi di rifondazione del movimento sindacale. Durante l'assemblea costituente, esse presentano una mozione che rivendica il diritto delle donne al voto (prima del 1985 la donna non capofamiglia non aveva diritto alla partecipazione) e contestano i meccanismi di delega esistenti. Il MMT concorre così al rinnovamento del sistema elettorale del sindacato e alla crisi dei vecchi rapporti clientelari in esso presenti. In questo caso, il ruolo svolto dall'Ong, che oltre all'appoggio finanziario invia personale volontario, è quello di un importante catalizzatore di tendenze e dinamiche endogene, attraverso l'apertura di canali di comunicazione e di scambio nazionali e internazionali.

D'altra parte occorre tener presente che, negli anni 80, le strategie delle Ong mirano prevalentemente a rafforzare la capacità organizzativa dei propri partner del sud e a promuovere la creazione di alleanze (Biekart, 1999). Il sostegno alla società civile come insiemenon entra a far parte esplicitamente di esse fino agli inizi del decennio successivo, quando i cambiamenti che intervengono negli scenari nazionali e internazionali e nelle politiche di sviluppo, spostano la loro azione verso dimensioni diverse. L'intreccio di ragioni economiche e politiche che portano i diversi donatori a valorizzare il contributo delle Ong e, al tempo stesso, le osservazioni critiche avanzate dagli studi sullo sviluppo che sottolineano il limitato impatto che gli interventi micro esercitano sulla vita dei poveri, accompagnato per di più da effetti irrilevanti sul piano macro, contribuiscono a spingere le Ong a sperimentare cammini inediti, a ricercare nuove modalità di azione capaci di produrre cambiamenti significativi (Edwards, 1999b). Le iniziative tendono, allora, a ampliare il numero dei loro interlocutori e a collocarsi su più livelli: locale, nazionale e globale, anche se c'è da osservare che questo apprezzabile ridispiegamento della propria azione mostra una certa disattenzione verso quello nazionale. E' possibile rilevare, infatti, in questa nuova fase, una certa tendenza di alcune Ong a "concentrarsi sulla pressione globale", trascurando l'impegno nella costruzione di alleanze di carattere nazionale, che invece risultano le più efficaci per ottenere riforme politiche e generare capacità d'impatto a livello sia regionale che globale (Edwards, 2000).

Nella nuova congiuntura, le agenzie internazionali e nazionali manifestano disponibilità inedite a collaborare con le Ong nel rafforzamento della società civile. Tale finalità generica risponde però a differenti prospettive - neo liberale, pluralista e inclusiva - ognuna delle quali tende a privilegiare, rispettivamente, le organizzazioni di servizio e le organizzazioni profit, le diverse organizzazioni viste come un insieme omogeneo, e i gruppi più deboli. Le rispettive strategie d'intervento, però, non si presentano sempre sufficientemente differenziate e coesistono a volte nell'azione di una stessa agenzia. D'altra parte, anche la risposta delle Ong non è univoca ma disuguale e sfumata, affiorando in essa sia una certa permeabilità e disponibilità all'assimilazione in funzioni di mera applicazione dell'agenda dei donatori, sia anche, in più casi, la capacità di conservare spazi di autonomia e di elaborare strategie "inclusive", attente alle relazioni di potere esistenti e alla promozione di attività di *networking* (Biekart, 1999). L'apertura dei nuovi spazi di collaborazione è pertanto attraversata da tensioni diverse che mettono in campo i temi dei caratteri dello sviluppo, dei suoi attori e delle sue strategie così come quelli della legittimità, rappresentatività, trasparenza, letti tutti con accentuazioni diverse e da angolazioni molteplici.

In questi stessi anni l'universo Ong non solo vede crescere al proprio interno il ruolo delle Ong internazionali, il che contribuisce a rendere sempre più imprescindibile combinare nelle sue analisi la prospettiva nazionale con quella internazionale (Tvedt, 1998), ma rivela anche lo stabilirsi di rapporti numerosi e non lineari con l'area più vasta della società civile. L'intreccio di tali rapporti conferisce una particolare complessità all'applicazione empirica di principi, come quello di *accountability*, che costituiscono dimensioni costitutive della nuova visione di sviluppo delineatasi negli ultimi anni. Nel suo caso, la responsabilità comporta, infatti, non solo il dar conto dell'uso delle risorse e dell'impatto immediato della propria azione, "*functional accountability*" o responsabilità di corto periodo, e dell'impatto esercitato su altre

organizzazioni e sull'ambiente, "*strategic accountability*" (Avina, 1993), ma anche il dover confrontarsi con la questione decisiva di "chi definisce l'*accountability*, per chi e perché?" (Edwards e Hulme, 1995:12)¹⁹. Viene in evidenza, in tal modo, la dimensione plurale e problematica che l'*accountability* presenta quando riferita ad organizzazioni come le Ong, chiamate ad essere responsabili contemporaneamente "verso l'alto", "verso il basso" e "orizzontalmente", cioè di fronte a donatori, beneficiari numerosi e diversi, partner, portatori di interessi e visioni a volte contrapposti. La stessa combinazione di funzioni che distingue molte Ong e le porta ad adottare un "approccio a pelle di cipolla", "*onion-skin approach*", (Fowler, 1993, citato in Edwards e Hulme, 1995:223), riduce ulteriormente la trasparenza e complica ancor più il tema. Questa *accountability* multipla, d'altro canto, è oggetto di letture e interpretazioni molteplici e divergenti: per alcuni autori, essa apre opportunità di negoziato e di costruzione di forme nuove di "responsabilità sociale" in grado di coinvolgere i diversi *stakeholder*; per altri, invece, opera di fatto come uno slogan che maschera il diluirsi e lo scomparire nei fatti della responsabilità. "Dal momento che nessuno deve rispondere a qualcuno in particolare, ma genericamente a tutti quanti, uno finisce per non dover rispondere veramente a nessuno" (Tvedt, 1998:163). Nel fondo, il problema rivela di essere non solo di morale o di etica sociale, ma anche politico e strutturale. Torna allora, anche in questo caso, a presentarsi come determinante il ruolo dell'indagine empirica, di una ricerca volta a individuare criteri e procedure di monitoraggio di una trama tanto intricata di responsabilità e capace di confrontandosi con l'ambito vasto delle soglie di trasparenza proprie dei diversi assetti strutturali e modelli organizzativi, degli spazi attribuibili ai comportamenti e alle decisioni individuali, così come dei rapporti di forza che attraversano le reti relazioni e in particolare l'architettura attuale dell'aiuto.

Le difficoltà che si presentano quando si cerca di differenziare, all'interno della catena dell'aiuto, gli ambiti d'azione e d'influenza dei singoli attori e, nello specifico, delle Ong, costituisce una ulteriore conferma di questa complessità delle reti di rapporti in cui quest'ultime sono inserite. La schematizzazione di uno dei casi più ricorrenti d'intervento, vede infatti il flusso dell'aiuto coinvolgere in direzione *top down* e in modo sequenziale, società, governi e Ong del nord, Ong e organizzazioni di base del sud²⁰. Ricostruire direzionalità e impatto delle singole azioni, all'interno di questa sequenza e della molteplicità di interrelazioni e di eventi che in essa e su di essa operano, risulta particolarmente problematico come prova la carenza di valutazioni di impatto, poco realizzate per ragioni di scelta politica ma anche di complessità analitica. Una valutazione di impatto richiede, infatti, in generale, non solo la capacità di stabilire i risultati immediati di un intervento (*outputs*) e i suoi effetti mediati a livello di obiettivi prefissati (*outcomes*) ma anche quella di definire i cambiamenti avviati in direzione della consecuzione delle finalità generali assunte (*enduring change*). E' quest'ultima componente a costituire l'analisi di impatto vera e propria²¹. Le valutazioni

¹⁹ Vedasi al riguardo anche le considerazioni di Terje Tvedt che, dopo aver sottolineato l'importanza di definire di fronte a chi le Ong sono chiamate ad essere responsabili, e conseguentemente la pluralità dei loro interlocutori, osserva che "Chiedere chi è attualmente responsabile di fronte a chi, al di sotto del livello retorico di parità e *partnership*, significa affrontare il reale assetto di poteri nel sistema" (Tvedt, 1998:158).

²⁰ Per una riflessione sulla catena dell'aiuto, vedasi Kees Biekart, 1999.

²¹ Alan Fowler offre un contributo notevole al riguardo, soprattutto per l'attenzione che rivolge ai criteri di *performance* per le organizzazioni non profit, alle dimensioni non-tangibili dell'impatto, e all'uso di

realizzate fino ad anni recenti, invece, pur nella diversità dei loro approcci, obiettivi e committenti, includono quasi sempre, esclusivamente, l'analisi delle prime due componenti, con una preferenza pronunciata a favore degli effetti immediati (ODI, 1995). Esse assumono come date, inoltre, le strategie di sviluppo adottate, senza problematizzarne le scelte, finendo in tal modo per contribuire alla riproduzione delle visioni e degli approcci che ne sono alla base. Solo in pochi casi, studiano come determinate organizzazioni lavorano, restringendosi nella stragrande maggioranza all'analisi dei soli progetti (Tvedt, 1998; Fowler, 1995). Da qui deriva anche il numero ridotto di dati concreti di cui oggi disponiamo circa il contributo specifico offerto dalle Ong ai processi di sviluppo, nonostante l'ampio consenso raccolto dal discorso generico relativo ai loro apporti.²²

Per ultimo, e solo a mo' di tesi, è importante segnalare che il punto di osservazione proporzionato dal riferimento alla catena dell'aiuto permette di vedere che ogni terminale è il punto di arrivo di una molteplicità di altre catene sincroniche che, proprio grazie a questo loro intreccio e sovrapposizione, mentre pongono vincoli, aprono al tempo stesso spazi di negoziato e di autonomia, possibilità di interrompere sia pur parzialmente e a volte debolmente la verticalità dei flussi che attraverso di esse si canalizzano.

La cooperazione decentrata: la scelta di una logica multiattoriale

All'inizio degli anni novanta, l'intreccio tra la crisi delle politiche di cooperazione allo sviluppo, il peso crescente delle nuove interdipendenze ed il moltiplicarsi dei conflitti che creano situazioni di emergenza all'interno della stessa area europea, mobilita fenomeni nuovi e importanti di solidarietà internazionale²³. Nascono un interesse e una disponibilità inediti per il dialogo tra tipologie associative diverse, che muovono in direzione del superamento di vecchi parallelismi e radicate compartimentalizzazioni. Le Ong tendono a spostare parte delle proprie attività al nord²⁴ mentre, al tempo stesso, l'associazionismo da sempre attivo sul territorio nazionale tende in modo crescente a

metodi sia quantitativi che qualitativi di misurazione del cambiamento, nei comportamenti individuali e di gruppo. Vedasi, Alan Fowler, 1995 e 2002, e anche Linda Kelly, 2002. Il *paper* di quest'ultima, include una bibliografia ragionata sul tema della valutazione dell'impatto degli interventi delle Ong, con attenzione particolare alle attività di *advocacy*.

²² Kees Biekart presenta un interessante quadro sintetico di tali studi, raggrupabili fondamentalmente in tre tipologie: analisi dei progetti di singole Ong in diversi paesi, da esse stesse finanziate; analisi dell'impatto delle iniziative di diverse Ong, finanziate da uno stesso donatore e da esso promosse; analisi indipendenti, per lo più sostenute da università. Tale quadro è accompagnato da una più ampia riflessione sulle problematiche della valutazione dell'impatto (Biekart, 1999:214-225). Sul tema della valutazione e sull'esigenza di spostarla da funzioni strettamente di controllo verso quelle di promozione dell'apprendimento, vedasi anche l'analisi di Ian Smillie (1997). Uno studio del tutto esploratorio e per buona parte anomalo, della fine degli anni ottanta, riferito ad un contesto specifico, la Repubblica Dominicana, assume invece come prospettiva d'analisi i cambiamenti di lungo periodo riguardanti il rapporto tra Ong locali e OSC, arrivando a sostenere la tesi di un impatto negativo dell'azione delle prime, sostenuta da diverse Ong del nord, sulle OSC e più in generale sulla crescita del movimento popolare dominicano (Ianni, 1989).

²³ Questo e i due paragrafi che seguono, riprendono segmenti di quanto esposto nel capitolo, "La logica d'azione della cooperazione decentrata, del manuale di formazione per amministratori locali", *Verso una nuova visione di aiuto*, Ianni 2004.

²⁴ *Médecins Sans Frontières*, per esempio, una delle 6 maggiori Ong internazionali, comincia negli anni 2000, per la prima volta nella sua storia, a svolgere attività anche nei paesi del nord del mondo.

canalizzare parte della propria solidarietà verso l'ambito internazionale. Prende avvio un interessante fenomeno di interazione tra tipologie associative separate, nei decenni precedenti, dalla differenziazione nazionale/internazionale. Forme sempre nuove di mobilitarsi nelle emergenze ma anche nella "lunga durata" dello sviluppo, azioni legate all'impegno di singoli, di gruppi a volte estremamente fluidi, di associazioni professionali o imprenditoriali, di Ong con maggiore o minore livello di formalità, configurano un legame mobile tra società del nord e del sud del mondo, la cui consistenza appare molte volte difficile da determinare ma le cui potenzialità si rivelano fin dall'inizio notevoli. Nel caso italiano, tale fenomeno, messo in moto principalmente dai conflitti legati alla dissoluzione dell'ex Jugoslavia, trova espressione significativa nella nascita di modalità operative e forme associative nuove²⁵, particolarmente flessibili, caratterizzate soprattutto dal proporsi come spazi di dialogo e collegamento operativo tra associazioni, in più casi, vedono la partecipazione delle Autonomie locali²⁶ e del variegato mondo delle istituzioni territoriali, private e pubbliche (Ianni, 1995b).

Le nuove sensibilità e modalità di azione della società civile si mescolano, infatti, strettamente a quelle altrettante nuove, per intensità e per forme, dei governi locali che, come risultato dei processi di decentramento che ridisegnano il profilo dello Stato al nord come al sud, ampliano e rafforzano la propria area di autonomia dal governo centrale. La trasformazione dei gemellaggi tradizionali, che nel passato avevano creato importanti reti di incontro e scambio tra città e paesi, ne è una delle manifestazioni²⁷. Il conflitto che accompagna la dissoluzione della ex Jugoslavia costituisce, anche nel loro caso, lo scenario che più di altri sollecita principalmente i governi locali a cercare forme nuove di appoggio alla pacificazione, alla ricostruzione e alla democrazia, in collaborazione e sinergia con i soggetti del proprio territorio. Illustrativo è il caso della Bosnia e Erzegovina, dove un numero considerevole di città europee e non - di paesi quali Italia, Danimarca, Olanda, Svezia, Spagna, Regno Unito, Germania e Turchia, in particolare - stabilisce rapporti di gemellaggio con municipi bosniaci (Ianni, 1999).²⁸

²⁵ La costituzione del *Forum permanente per lo sviluppo umano e la lotta contro l'esclusione sociale*, del *Forum del terzo settore*, del *Consorzio di solidarietà con l'ex-Jugoslavia*, testimoniano un mutamento qualitativo della domanda di protagonismo espressa dalla società civile italiana.

²⁶ La Carta europea delle Autonomie locali definisce come tali i governi locali dotati di diritto e abili, "nei limiti della legge, a regolare e gestire una quota sostanziale degli affari pubblici sotto la propria responsabilità e negli interessi della popolazione locale" (*Council of Europe/Conseil de l'Europe*, 1985). Questo testo, richiamandosi ad essa e alle *Linee di indirizzo e modalità attuative* sulla cooperazione decentrata del Ministero degli affari esteri italiano, considera le Autonomie locali comprensive, nel caso dell'Italia, dei tre livelli di decentramento esistenti, cioè di Regioni, Province e Comuni.

²⁷ I gemellaggi svolgono un ruolo di particolare rilievo nella fase di ricostruzione seguita all'ultimo conflitto mondiale, mostrando successivamente grande capacità di flessibilità ed adattamento all'evolvere delle problematiche e delle situazioni. Nel caso europeo, molteplici risoluzioni del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) appoggiano l'evoluzione dei rapporti di gemellaggio, che superano la fase della convivialità in direzione di un "fare insieme" in tutti i settori della vita delle città (AICCRE, 1995).

²⁸ In situazioni di post-conflitto, la capacità di impatto dei rapporti città-città, nell'immediato e anche nel lungo periodo, riceve un significativo riconoscimento dall'UNCHR che vede in essi non solo una risposta ai problemi del ritorno e del reinserimento dei rifugiati ma anche un importante appoggio alle strategie più generali di riconciliazione e reintegrazione.

Le Ambasciate della Democrazia Locale (ADL) costituiscono una delle manifestazioni più importanti di queste nuove forme di impegno e solidarietà. Istituite dall'allora Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa²⁹ (risoluzione n. 251 del 1993), in un momento di ancora forte conflitto, le Ambasciate si propongono come strumento "di supporto alla democrazia locale intesa nel senso più ampio, in particolare ai comuni che, nonostante la guerra, hanno cercato di preservare il loro carattere multiculturale" (Martini, 1997), testimoniando l'impegno delle collettività locali e regionali europee a stabilire forme inedite di coordinamento e cooperazione con i comuni situati nel territorio della ex-Iugoslavia. Con la firma degli accordi di Dayton e l'avvio dei processi di pacificazione, ampliano l'aria del loro intervento, unendo all'azione a favore del rispetto dei diritti dell'uomo il sostegno alla definizione di nuove istituzioni giuridiche e la promozione di scambi socioculturali ed economici. Successivamente, nel 1998, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, decide di "rinominare" le Ambasciate in Agenzie e, nel 1999, come manifestazione di un ulteriore rafforzamento del processo, nasce l'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale con compiti di coordinamento, rappresentanza, sostegno tecnico e amministrativo, promozione e ricerca di finanziamenti, definizione strategica e pianificazione del programma delle Agenzie. E' importante distaccare al riguardo che le Adl, come la maggior parte dei meccanismi messi in opera dalla cooperazione decentrata, presentano una composizione pubblico-privata che, nel loro caso, integra accanto a una Autonomia locale del paese d'intervento e ad almeno tre Comuni, gruppi di Comuni o Regioni di differenti stati membri del Consiglio, la presenza di istituzioni europee ed anche di Ong o altri attori sociali. Il loro successo risiede negli elementi nuovi e diversi da esse messi in campo: rapporti di partenariato tra soggetti diversi localizzati territorialmente e iscritti in una rete di dimensione europea; concertazione tra autorità locali e società civile come asse strategico di tale partenariato; partecipazione di rappresentanti e delegati delle stesse Adl al momento di definizione politica del programma; capacità di ampliare i settori d'intervento, inizialmente limitati alla difesa dei diritti umani e al sostegno alla democrazia, con l'inclusione di tematiche economiche e formative e l'adozione di un approccio integrato; spinta ad estendere l'area geografica d'intervento, includendo nel programma nuovi paesi in situazioni di crisi complesse.

In questi stessi anni, il ruolo primario che le Autonomie locali svolgono nei processi di sviluppo, trova riconoscimenti importanti e numerosi in diverse sedi internazionali, gran parte delle volte associati a quelli espressi nei confronti della società civile. D'altra parte, sono gli stessi processi di ridefinizione delle relazioni tra stato e società a dare forma e spessore alla crescita della società civile e spinta al decentramento che pluralizza il profilo dello stato.

La nascita di queste nuove forme di azione che coinvolgono, in molti casi, in modo più o meno ampio e diretto, numerosi settori della società civile e un numero rilevante di governi locali, sollecita a guardare a quella "perdita di credibilità"³⁰ che rende più fragili

²⁹ La Conferenza, creata nel 1957, è stata sostituita nel 1994 dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE), organo consultivo del Consiglio d'Europa.

³⁰ Uno studio dell'UNDP, del 1998, permette di tracciare un profilo più preciso di questa perdita del sostegno pubblico all'aiuto, "aid fatigue", alla quale abbiamo già fatto riferimento. Tra le principali conclusioni cui giunge lo studio, che si avvale come base informativa di più di 30 inchieste realizzate nei

le politiche di cooperazione allo sviluppo all'inizio del decennio, da una prospettiva diversa, più attenta ai mutamenti degli attori, delle problematiche e delle forme d'azione. Il sostegno pubblico, decisivo per la credibilità delle politiche di cooperazione internazionale³¹, si rivela allora strettamente associato alla domanda non solo di maggiore trasparenza e responsabilità ma anche di partecipazione e di impegno diretto. Sollecitata da flussi informativi sempre più intensi, la sensibilità sociale vive in tempo reale le numerose situazioni di emergenza che si presentano ed inclina verso risposte immediate, ma anche più dirette e meno delegate. Mostra, soprattutto nei casi in cui è tutto un territorio ad essere coinvolto, di non essere necessariamente un fenomeno di breve termine ma di poter alimentare azioni continuative, dotate di spessore progettuale e di una forte capacità di catalizzare proprio quelle risorse locali, anche latenti, che costituiscono uno dei principali motori dei processi di sviluppo sostenibili.

Nel loro insieme, le nuove modalità d'azione congiunta tra società civile e governi locali, costituiscono uno stimolo ed insieme un inedito punto di riferimento per i distinti donatori nazionali e internazionali impegnati nella delineazione di nuovi approcci e nuove strategie. La cooperazione decentrata nasce precisamente nello spazio in cui s'incontrano le nuove forme d'intervento procedenti dal basso e la disponibilità manifestata dall'alto, anche se in modo a volte incerto e ambiguo, ad individuare nuovi quadri di riferimento e nuove strategie d'azione. Intercetta, in questo modo, la domanda sia di allargamento del numero e delle tipologie di attori coinvolti sia di mutamento delle strategie e delle pratiche predominanti. La logica che la contraddistingue, declinata secondo una varietà di modi, è fondamentalmente pluriattoriale e si richiama a quei principi di partecipazione, *empowerment*, partenariato, *ownership*, cosviluppo, posti dalla comunità internazionale alla base della nuova visione di sviluppo umano. Essa non solo riconosce la pluralità degli attori dello sviluppo, ma trasforma anche le relazioni che tra essi intercorrono. Si colloca al di là della distinzione governativo/non governativo (poiché il dialogo e la concertazione pubblico-privato costituiscono uno dei suoi principali assi strategici), ed anche di quella orizzontale/verticale (poiché alle relazioni tra attori di uno stesso livello amministrativo si intrecciano quelle tra attori di livelli diversi) e di quella locale/nazionale (poiché il radicamento nel locale è accompagnato dalla ricerca di un collegamento alle politiche nazionali e a quelle internazionali): mira all'interazione tra una molteplicità di soggetti istituzionali, sociali ed economici, di cui tende a valorizzare e non ad annullare la diversità, sulla base di un rapporto di *partnership* complesso, orizzontale ed insieme verticale, radicato nel territorio e costruito intorno all'asse nord - sud. Tale partenariato riconosce anche ai soggetti tradizionali della cooperazione allo sviluppo - governi centrali, organismi

paesi OCSE, si distaccano: -l'esistenza di variazioni significative nelle opinioni pubbliche dei diversi paesi (La vera e propria perdita di credibilità dell'aiuto appare circoscritta a pochi paesi); -la diffusione dello scetticismo riguardo all'efficacia dell'aiuto e, in particolare, agli effetti di sperpero e corruzione ad esso legati; -la maggiore disponibilità dei giovani a favore dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione multilaterale; -la convinzione di molti che il sistema delle Nazioni Unite rappresenti un canale più efficiente per l'aiuto di quanto lo siano governi nazionali e Ong (Stern, 1998).

³¹ In *Un'Agenda per lo sviluppo*, Boutros-Ghali afferma: "...nei paesi, gli elementi della società civile, includendo i partiti politici, i sindacati, i parlamentari e le Ong, sono diventati sempre più importanti per la creazione e l'ottenimento di un sostegno pubblico agli sforzi dello sviluppo da una parte e all'assistenza allo sviluppo concreto dall'altra. Raggruppamenti non ufficiali e movimenti creano ora reti che aiutano ad orientare la direzione di politiche di sviluppo e a fornire risultati pratici. Per avere successo, la costruzione del consenso politico deve comprendere tutti" (Boutros-Ghali, 1994:38).

internazionali e organizzazioni non governative - un ruolo proprio e specifico, diverso però da quello finora svolto.

La cooperazione decentrata estende così, in modo del tutto inedito, i soggetti dello sviluppo: autorità locali, associazioni professionali, cooperative, sindacati, università, centri di ricerche, associazioni ambientaliste, associazioni di donne, gruppi di quartiere, associazioni rurali, associazioni di piccoli e medi imprenditori, vengono tutti riconosciuti come attori importanti di cooperazione internazionale, al nord e al sud. Accanto ad essi, promuove anche la costituzione di forme associative nuove, di carattere intermedio, e di spazi e sedi di dialogo ed interazione: comitati locali e cittadini, conferenze, centri, agenzie di sviluppo economico locale, reti, con lo specifico proposito di sostenere i processi di sviluppo nella dimensione territoriale così come in quella nazionale e internazionale³². Alcuni di tali attori hanno una lunga storia di impegno nell'azione a favore dello sviluppo nelle più diverse aree geografiche; altri, invece, hanno percorso solo i passi iniziali di tale cammino. Tutti, però, si sono caratterizzati nel passato per una forte difficoltà ad interagire ed una persistente propensione a collocare la propria azione su singoli binari. In particolare, nei diversi contesti, con intensità e modalità diverse, sono affiorati tensioni e conflitti non solo nei rapporti tra stato e Ong ma anche tra queste ultime e associazioni di base, tra associazioni e governi locali, tra associazioni profit e non profit, essendo ciascuno degli attori portatore di logiche d'azione specifiche, con difficoltà ad inserirsi in una logica di tipo relazionale e multiattoriale. Ha prevalso così una certa tendenza all'azione auto-centrata, risultandone diminuita la capacità individuale e collettiva di apprendimento e di innovazione e ridotta la sostenibilità delle esperienze realizzate.

La nuova logica della cooperazione decentrata si propone, invece, di andare al di là di tali propensioni, sollecitando i diversi attori a partecipare, sulla base delle rispettive specificità, ad un comune progetto di sviluppo il cui asse unificante, in una delle sue principali modalità, è costituito dal territorio. Al tempo stesso, essa opera una riarticolazione del rapporto nord-sud attraverso la centralità data ad una *partnership* nuova, intesa come un rapporto non più verticale e unidirezionale, ma orizzontale e bidirezionale, circolare, tra attori e territori, collegati da un certo grado di affinità di problematiche economiche, sociali, politiche o culturali. La processualità e la iteratività costituiscono una dimensione costitutiva di tale logica, che concepisce lo sviluppo non come un percorso con obiettivi predeterminati e programmabile secondo forme e tempi rigidi e standardizzati, ma come a un processo partecipativo di apprendimento, che avanza lentamente e a tentoni, individuando e costruendo le compatibilità possibili, misurandosi con sfide complesse e difficili non più circoscritte solo al sud. Da qui l'insistenza dei documenti e delle linee-guida che alla cooperazione decentrata si riferiscono sull'importanza di una visione diversa della temporalità (*Commission Européenne*, 1999), e di un percorso in cui l'analisi dei bisogni e delle risorse così come delle soluzioni possibili sia un momento ampiamente condiviso (Cooperazione italiana, UNDP/UNOPS, 1999). Di qui anche il rifiuto del "progettismo"³³, cioè della

³² Per una rassegna dei meccanismi di messa in opera della cooperazione decentrata, per il caso italiano, vedasi Vanna Ianni, "Forme e strumenti della messa in opera: l'esperienza delle Autonomie locali italiane", in Ianni, 2004.

³³ Al centro di tale analisi critica c'è l'uso del progetto, quale strumento che assume obiettivi la cui complessità e dimensione politica sono spesso sproporzionate rispetto alle risorse messe in campo. Per la

proliferazione dei progetti che procedono “a pioggia”, segmentando processi, semplificando la complessità sociale e alimentando azioni di ridotta efficacia che finiscono per produrre esse stesse circoli viziosi, intervenendo solo a valle dei problemi cui vogliono offrire risposta e concorrendo così alla loro riproduzione. Tale rifiuto non vuol essere una negazione *tout court* della dimensione progettuale, bensì un richiamo al suo inserimento in un’ottica partecipativa e processuale, la sola a poter dare consistenza e sostenibilità ai cambiamenti auspicati.

La cooperazione decentrata intercetta così molti dei problemi affrontati dalla riflessione sulla società civile e, più in generale, da quella sul cambiamento sociale. Il nucleo della risposta particolare che essa offre è da cercare nella assunzione di base, che vede nell’interazione tra soggetti molteplici ed eterogenei un’occasione di dialogo e di crescita reciproca, problematizzandone poco, però, le condizioni e le dinamiche che la rendono possibile. Infatti, non è tanto la molteplicità e l’eterogeneità dei soggetti coinvolti quanto il valore riconosciuto alla loro diversità ed interazione, l’aspetto più caratteristico e più ricco di potenzialità, ma anche di rischi, della cooperazione decentrata. Là dove i “nuovi attori”, Autonomie locali, associazioni, centri di ricerca, università, etc., inclinano a riprodurre la vecchia logica della cooperazione governativa o di quella non governativa, la cooperazione decentrata vede sfumare la propria identità e dissolversi il salto qualitativo che essa rappresenta per la cooperazione allo sviluppo. La possibilità stessa di costruire un nuovo partenariato nord-sud, fondato sul superamento del rapporto donatore/beneficiario proprio degli interventi tradizionali, si presenta direttamente condizionato dalla capacità di saper associare la trasformazione del rapporto ad un suo allargamento: non più partenariato tra stati o tra Ong, ma tra una molteplicità di attori, costituiti in più casi da comunità organizzate del nord e del sud.

La sfida principale con cui il nuovo modo di fare cooperazione si confronta è così quella di riuscire ad andare al di là del circolo grigio della retorica che appanna la nuova visione dello sviluppo umano: il difficile esercizio dell’operazionalizzazione dei principi e dei quadri concettuali individua lo spazio in cui verificare la sua capacità di “de-mitificare” le dichiarazioni e di rendere concreti i piani di azione. Nell’intento di raggiungere tale obiettivo, esso moltiplica gli spazi e le direzioni del suo agire, tendendo a superare sia quella contrapposizione tra alto e basso, tra cammino *top-down* e cammino *bottom-up*, sia quella diacronia lineare, prima-dopo, attribuita al rapporto tra crescita economica, benessere sociale e libertà politica, che ricorrono e indeboliscono la storia dello sviluppo.

Le diverse modalità

La logica che distingue la cooperazione decentrata, pluriattoriale, flessibile e volta a valorizzare le specificità locali, trova manifestazioni molteplici e diverse che rispecchiano la ricchezza e varietà dei percorsi che, nei diversi contesti, si aprono alla scelta degli attori. Espressive di questa diversità di percorsi sono le differenze che intercorrono tra le definizioni di cooperazione decentrata che danno donatori nazionali e internazionali quali, per esempio, il Ministero degli Affari esteri italiano, l’Unione

riflessione avviata al riguardo dalla Banca mondiale, vedasi David Dollar e Lant Pritchett, 1998. Vedasi anche Luciano Carrino, “I progetti e i processi di sviluppo”, in Ianni, 2004.

Europea e autorevoli Agenzie delle Nazioni Unite come Undp e Unops³⁴. A livello del tutto generale, queste differenze possono essere in gran parte ricondotte, alla fine degli anni novanta, a tre modalità principali, articolate a loro volta in sottoclassi interne: a) la modalità di sostegno, caratterizzata dal cofinanziamento di iniziative di Enti locali, Ong ed altri attori del territorio³⁵, dalla promozione di attività di solidarietà internazionale e dalla partecipazione ad attività di *advocacy*; b) la modalità orizzontale, basata sul partenariato tra due o più attori omologhi del nord e del sud³⁶ (Comuni, Province, Regioni, associazioni professionali, università, sindacati...), la quale include anche le azioni di rete; c) la modalità territoriale, che fa del territorio e del rapporto tra amministrazioni e attori sociali ed economici, l'aspetto che caratterizza il suo approccio³⁷. Nella sua manifestazione più complessa, essa assume la forma di partenariato tra territori del nord e del sud o dei paesi in transizione, collocato all'interno di un programma-quadro. Peculiare è la sua enfasi sul ruolo di facilitatore e

34 " Per 'cooperazione decentrata' attuata nell'ambito della cooperazione allo sviluppo italiana si è convenuto dunque di intendere, mutuando parzialmente la definizione adottata dall'Unione europea: L'azione di cooperazione allo sviluppo svolta 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, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei Pvs favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio." Mae, Dgcs, 2000a.

"La cooperazione decentrata è soprattutto un modo diverso di fare cooperazione, diretto a porre gli attori (in tutta la loro eterogeneità) al centro del processo di cooperazione, coinvolgendoli durante tutto il ciclo dell'intervento e precisando i ruoli e le responsabilità di ciascuno, alla luce del principio di sussidiarietà". *European Union*, 2000.

"La cooperazione decentrata è il collegamento tra comunità locali organizzate dei paesi in via di sviluppo o in transizione e dei paesi industrializzati, nell'ambito di accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali (programmi-quadro). Quando ha lo scopo di promuovere lo sviluppo locale integrato e l'attuazione dei principi e dei metodi della Carta di Copenaghen, si chiama 'cooperazione decentrata allo sviluppo umano'". *Cooperazione italiana/ UNDP/UNOPS*, 1999.

35 Per cofinanziamento, è da intendere il contributo di fondi pubblici ad iniziative concepite e messe in opera da attori della società civile o da autorità locali.

Nel caso di tale modalità, esso può riguardare tipi diversi di iniziative: - Enti locali, Ong o altri attori del territorio, singolarmente considerati; - Enti locali, Ong o altri attori del territorio nel quadro di criteri chiari e concordati; - multiattoriali.

36 Rientrano in essa, in prevalenza, programmi dell'Unione Europea concernenti tipologie di attori ed aree geografiche diverse: Asia, America Latina, paesi dell'Europa centrale e orientale. Anche nelle cooperazioni bilaterali, questa modalità, che in alcuni casi costituisce una evoluzione diretta dei tradizionali gemellaggi, manifesta una presenza significativa.

37 Le sue principali varianti sono costituite da: -partenariato tra soggetti diversi di un territorio del sud, come avviene in alcuni casi nel quadro dell'accordo UE-paesi ACP; -partenariato tra comunità organizzate del sud e del nord, promosso da Autonomie locali e sostenuto da governi nazionali e, eventualmente, da organizzazioni internazionali; -partenariato tra comunità organizzate del nord e del sud nell'ambito di un programma-quadro. Quest'ultima ha trovato finora la sua più definita manifestazione nei Programmi di sviluppo umano a livello locale di Italia/UNDP/IFAD/UNOPS. In coerenza con gli orientamenti strategici e metodologici dei programmi che le fanno da quadro, si presenta caratterizzata dai seguenti aspetti: -scelta di una strategia d'intervento centrata sul territorio e sulla molteplicità d'attori in esso presenti; -identificazione di una dimensione locale di intervento, tale da garantire sia la trasparenza e la partecipazione che la sostenibilità dei processi promossi; -adozione di una metodologia integrata, partecipata e interagenziale; -inserimento in un programma-quadro di sviluppo umano che dà appoggio al decentramento e allo sviluppo locale delle comunità e permette al tempo stesso il collegamento alle politiche nazionali e internazionali; -centralità del partenariato; -richiamo all'idea di cosviluppo, inteso come ricerca di convergenza tra processi di sviluppo al sud e lotta all'esclusione sociale al nord (*Cooperazione italiana, UNDP/UNOPS*, 1999).

attivatore di risorse e capacità molte volte “nascoste, disperse, o malamente utilizzate” (Hirschman, 1983b: 226), svolto dalle Autonomie locali, e sull’approccio di processo chiamato a orientare strategie ed interventi.

E’ da sottolineare che questa diversità dei modi di declinare l’approccio decentrato rimanda a differenze non solo di contesto ma anche di strategie di sviluppo, ma che ciò lascia aperta la possibilità ad un uso non solo alternativo ma anche concorrente di essi, che trova solo nel principio di coerenza vincoli alla sua variabilità. Conferma la presenza di tale fenomeno il caso italiano che mostra come più modalità si coniughino spesso, secondo forme e geometrie variabili, nell’azione di una stessa Autonomia locale, dando luogo ad una casistica la cui varietà e fluidità rende difficile identificare una modellistica, che non sia parziale e provvisoria. A livello generale, è tuttavia possibile e importante segnalare la predominanza della modalità territoriale che, in un modo o nell’altro, influenza anche l’attivazione delle altre, conferendo loro una connotazione particolare.

E’ quest’ultima modalità, infatti, a caratterizzare le scelte e i percorsi seguiti, non perché sia l’unica ma perché meglio raccoglie ed esprime le particolarità del modello di sviluppo economico, di organizzazione sociale e di cultura civica del paese³⁸. Sulle caratteristiche da essa assunte ha esercitato una influenza rilevante l’esperienza maturata all’interno dei programmi multilaterali di sviluppo umano, sostenuti dall’Italia nel post-Copenaghen. L’utilizzazione dello strumento “fondo speciale”, “*trust fund*”, permette all’Italia di partecipare alla definizione strategica e metodologica delle iniziative finanziate e di concorrere in tal modo a creare spazi per le iniziative di Regioni, Province e Comuni italiani e dei numerosi attori del territorio. Lo fa inserendole in programmi-quadro che coinvolgono diverse agenzie del sistema delle Nazioni Unite: UNDP, come attore politico, ma in un caso anche da IFAD, UNOPS, come agenzia attuatrice, OMS, OIL, ISDR e UNIFEM, molte volte, per le aree di rispettiva competenza. Tali programmi vengono definiti inizialmente solo a livello di obiettivi generali, di campi di azione e di metodologie mentre i loro obiettivi specifici, piani operativi e azioni concrete sono il risultato della pianificazione partecipata delle comunità del nord e del sud che in essi si inseriscono. Questa innovazione strategica e metodologica, rafforzata dall’assistenza offerta agli attori locali nella scelta del partner e della zona d’intervento, nell’implementazione di metodologie e meccanismi di dialogo e concertazione, nel disegno e nella realizzazione dei progetti, consente loro di svolgere un’azione di vera e propria *capacity development*, che orienta, forma e, allo stesso tempo, legittima quelle che, in molti casi, costituiscono le prime attività di cooperazione internazionale allo sviluppo. E’ così che la storia della cooperazione decentrata italiana arriva ad intrecciarsi e a confondersi, in gran parte, nel corso degli ultimi anni, con quella di diverse agenzie delle Nazioni Unite.

³⁸ Non è possibile non richiamare al riguardo il carattere peculiare della struttura produttiva italiana in cui il forte peso delle piccole e medie imprese non rimanda ad unità isolate ma alla configurazione di veri e propri sistemi. I distretti industriali italiani, divenuti riferimento obbligato per la letteratura sul tema, caratterizzati da un insieme di interdipendenze istituzionali, sociali e imprenditoriali in grado di assicurare specializzazione ed insieme flessibilità produttiva e qualità del prodotto, trovano precisamente nel territorio e nelle sue specificità la base di supporto ed integrazione necessaria.

Da parte sua, il Rapporto della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio, del 1996 utilizza ad una classificazione delle declinazioni possibili dell'approccio decentrato diversa da quella qui proposta, suddivisa in: a) modalità "integratrice" che, operando orizzontalmente, involucra attori delle società civili degli stati membri e dei paesi terzi ("collettività locali, attori economici, ambienti accademici"). La reciprocità nelle relazioni economiche e la "prossimità", soprattutto politica e culturale, caratterizzano questa modalità che trova nella creazione di reti una delle sue manifestazioni più compiute; b) modalità "a vocazione partecipativa", che assume come asse costitutivo la partecipazione della società civile, in quanto attore, ai processi di sviluppo; c) modalità "a vocazione sostitutiva", che tramita l'aiuto attraverso attori decentrati, in situazioni in cui i canali ufficiali sono sospesi (*Commission des Communautés Europeennes*, 1996: 6-7). Il richiamo ad una classificazione che in seguito non è più stata utilizzata, è utile per riaffermare il carattere relativo e *in progress* che continua a caratterizzare le tassonomie attuali, ed anche la corrispondenza che intercorre tra la modalità adottata e la specificità del contesto d'intervento. Il Rapporto della Commissione riconosce chiaramente quest'ultima, riferendo l'adozione dell'una o dell'altra modalità ad aree geopolitiche e congiunture specifiche³⁹: la prima, all'area dei paesi in transizione, al Mediterraneo e all'area latinoamericana e asiatica; la seconda, ai paesi ACP; la terza e ultima, a situazioni in cui l'aiuto ufficiale viene sospeso.

La ricchezza e la diversità delle modalità d'intervento che caratterizzano la cooperazione decentrata, contribuiscono a motivare l'interesse esplicito che, nel corso degli anni novanta, un numero sempre maggiore di donatori nazionali e internazionali mostra verso di essa. Dal 1989, l'Unione Europea, attraverso l'accordo con i paesi ACP, i programmi PHARE, TACIS, MEDA, l'apertura di una Linea specifica di finanziamento, i programmi di cooperazione orizzontale per l'America Latina e l'Asia, e più tardi i programmi di appoggio all'allargamento verso l'est, va progressivamente definendo ambiti, forme e procedure, così come metodologie e strumenti operativi della cooperazione decentrata (*Commission des Communautés Europeennes*, 1999). Nell'ambito delle Nazioni Unite, le prime iniziative avvengono anch'esse nella prima parte degli anni novanta. Nel 1994-1995, nel quadro di Prodere (*Programa de desarrollo para desplazados, refugiados y repatriados en Centro America*)⁴⁰, un programma di appoggio ai processi di pacificazione centroamericani, hanno luogo le prime esperienze di cooperazione decentrata orizzontale e, successivamente, quelle che segnano la definizione della modalità territoriale d'intervento (Ianni, 1995 e 1999). A metà degli anni novanta si collocano anche le prime iniziative della Banca Mondiale,

39 Tale diversità d'approccio si rispecchia anche negli assetti normativi che prevedono regolamenti distinti, a seconda delle aree. Mentre nel contesto latinoamericano e asiatico, per esempio, le iniziative di cooperazione decentrata non richiedono l'assenso del governo, nei paesi ACP, questo risulta imprescindibile.

40 Il programma PRODERE nasce alla fine degli anni Ottanta da una iniziativa congiunta dell'UNDP e dell'Italia che, avendo promosso il Piano speciale di cooperazione economica con l'America Centrale delle Nazioni Unite, decide di sostenere la pacificazione con iniziative concrete di cooperazione allo sviluppo (Ianni, 1996). In tale congiuntura, "La cooperazione decentrata si inquadra nell'approccio-paese che la DGCS intende promuovere. Essa fa dello sviluppo locale l'elemento strategico di base dello sviluppo generale dei PVS, nella prospettiva di un maggiore coinvolgimento delle istituzioni e della società civile e per rendere più equilibrato, sostenibile e democratico lo sviluppo. La cooperazione decentrata, inoltre, facilita le strategie di coordinamento tra le diverse agenzie di cooperazione e tra le diverse tipologie di intervento." (Cooperazione italiana, 1996:2).

avviate sotto la spinta dell'attenzione per il "governo locale urbano"⁴¹. Più recentemente, negli anni 2000, quest'ultima mostra interesse a sostenere la creazione di reti di partenariati tra città, volti a promuovere allo stesso tempo pace, sicurezza e sviluppo.

Donatori sempre più numerosi manifestano, così, un impegno crescente in attività di cooperazione decentrata, appoggiando collegamenti di vari tipi fra realtà locali del nord e dei paesi in via di sviluppo o in transizione. Prende contemporaneamente avvio l'attività di analisi, sistematizzazione e riflessione strategica, di organismi internazionali - UNDP, 2000a; ISDR, UNOPS, OMS (Ambrogio Manenti, 1999); UNITAR, 1999; Unione Europea (Università tecnica di Berlino, 2000; PRECOD, 2001)⁴², IULA (Schep e altri, 1995) -, governi nazionali⁴³, università, istituti di ricerca e singoli studiosi (AIETI; 2000; Boinvilliers, 1996; Bossuyt, 1994; Ianni, 1999, 2000 e 2001b; Rhi Sausi e Aprile, 2000; Stocchiero, 2000 e 2001).

Nei molteplici e diversi scenari, la cooperazione decentrata conferma di essere una forma di cooperazione flessibile e dotata di grande adattabilità alla varietà delle situazioni, che offre un contributo importante alla promozione di uno sviluppo locale aperto ai processi di internazionalizzazione crescente e sensibile all'esercizio di forme diverse di paradiplomazia. In una fase di segmentazione e insieme di integrazione dei momenti e delle sedi decisionali, la ricerca dell'articolazione e non la rivendicazione della separatezza costituisce, anche nel caso della cooperazione internazionale, la risposta che permette di sviluppare in senso positivo i processi di pluralizzazione degli attori e la domanda di autonomia e di potere decisionale da essi espressa. L'apporto della cooperazione decentrata va precisamente in tale direzione ed assume così un'importanza strategica ai fini del rinnovamento delle politiche di cooperazione e del consolidamento della società civile e dei processi di sviluppo⁴⁴, poiché volto a contribuire a: -promuovere il rafforzamento della società civile, attraverso la creazione di meccanismi di dialogo e concertazione tra attori sociali, economici ed istituzionali e l'inserimento in reti nazionali e internazionali; -ancorare le politiche di sviluppo al territorio, in consonanza con le diversità locali, assicurandone la sostenibilità attraverso l'attivazione di interventi guidati dal principio di sussidiarietà; -valorizzare la dimensione partecipativa nelle sue molteplici dimensioni e forme e nei suoi diversi momenti e livelli d'intervento; -attenuare la possibile conflittualità tra attori sociali e tra essi ed attore

⁴¹ E' questo il caso del *Municipal Development Programme*, attivo nell'Africa del sud-est e nell'Africa dell'ovest, nel cui ambito si avviano alcune delle prime iniziative di cooperazione città-città. Per il caso della partecipazione del Comune di Roma, vedasi Vanna Ianni, 1997.

⁴² Nella seconda parte del decennio, l'Unione Europea ha anche realizzato valutazioni dei suoi programmi e progetti più importanti (PHARE, TACIS, MEDA), e di gran parte dei progetti di cooperazione decentrata attuati nel quadro della Convenzione di Lomé.

⁴³ Cooperazione italiana/ Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo/Ufficio della Nazioni Unite per i Servizi ai progetti/Organizzazione Mondiale della Sanità/Decennio per la Riduzione dei Disastri Naturali, 1998; Cooperazione italiana, ILO, UNOPS, Eurada, 2000.

⁴⁴ La cooperazione decentrata si rivela in grado di affrontare gli aspetti strutturali e, contemporaneamente, settoriali dello sviluppo. L'appoggio al decentramento politico-amministrativo, ai processi di partecipazione democratica, al ruolo attivo delle comunità locali nello sviluppo tende a coniugarsi con il sostegno alla riorganizzazione dei sistemi sanitari ed educativi, allo sviluppo economico diffuso, ad assetti sostenibili del territorio, alla valorizzazione del patrimonio storico ed a politiche di genere, con un importante e reciproco rafforzamento della capacità di impatto e sostenibilità.

governativo, attraverso meccanismi di dialogo territorialmente e tematicamente definiti; -promuovere il superamento del *gap* tradizionalmente esistente tra interventi macro e interventi micro per mezzo di un approccio territoriale o della formazione di reti, andando al di là sia del localismo che del multilocalismo; -contribuire a promuovere e consolidare una riforma dello stato in direzione del decentramento democratico, attraverso il rafforzamento delle autonomie locali, del negoziato politico e di un aumento delle capacità amministrative generali dello stesso stato; -sostenere i processi di pacificazione e di democratizzazione al sud e all'est, con modalità di cooperazione meno rigide di quelle che intercorrono tra i governi centrali ed inclinate a stabilire continuità e sinergie con interventi di internazionalizzazione economica e di paradiplomazia che vedono sempre di più protagoniste Autonomie locali e società civile.

Le questioni in dibattito

Nella storia ancora “breve” della cooperazione decentrata, l’inizio degli anni 2000 segna, nei vari contesti, una fase di svolta importante. I mutamenti più generali degli scenari internazionali e nazionali investono anche il suo campo producendo un intreccio sempre più stretto tra le sue attività e quelle di internazionalizzazione economica e di paradiplomazia che vede, a volte, più o meno apertamente, attribuito alle prime il ruolo di strumento delle ultime due⁴⁵.

In tale congiuntura diviene decisiva la capacità di dare risposta a un insieme di problematiche di distinto ordine⁴⁶. Un primo gruppo di esse, che diversi eventi nazionali e internazionali hanno contribuito a mettere in luce⁴⁷, riguarda questioni di chiarezza e operatività dei principi, delle metodologie, delle procedure e di *mainstreaming*, cioè di istituzionalizzazione della cooperazione decentrata come modalità d’intervento non marginale negli assetti della cooperazione internazionale allo sviluppo. La centralità conferita al principio del partenariato, per poter andar al di là della “retorica”, sollecita infatti a misurarsi con la individuazione delle condizioni che rendono possibile un rapporto che anche nelle sue forme meno complesse alberga in sé il conflitto, in quanto radicato in una diversità ed anche contrapposizione di logiche d’azione, interessi e prospettive. Il seminario di Berlino del luglio 2000, finalizzato alla capitalizzazione dei progetti di cooperazione decentrata finanziati dall’Unione europea attraverso la sua linea di finanziamento ad hoc, ha ribadito al riguardo quello che già la riflessione di diversi studiosi aveva messo in luce, vale a dire che un partenariato non può basarsi su disponibilità puntuali e dichiarazioni di buona volontà ma richiede accordi precisi su valori, agenda, azioni, impegno di lunga durata, cofinanziamento, responsabilità mutue,

⁴⁵ Per il caso dei rapporti tra attività di cooperazione decentrata e di paradiplomazia, vedasi, per esempio, l’enunciazione che segue, “La diplomazia della città e la cooperazione città-città (che è il suo più importante strumento operativo) possono essere considerate una forma di decentramento della gestione delle relazioni internazionali, che sceglie le autorità locali come attori centrali.” (Cerfe, Glocal Forum, Think Tank on Glocalization, 2003)

⁴⁶ Per un bilancio volto a cogliere i lati forti e deboli di alcune delle esperienze realizzate, Vanna Ianni, 2000, 2001a; UNOPS, 2000).

⁴⁷ Tra i numerosi eventi, si distaccano il seminario organizzato dall’Università Tecnica di Berlino nel luglio 2000, e il processo di consultazione internazionale sulla cooperazione decentrata allo sviluppo umano, realizzato da UNOPS, a nome di UNDP e di UNDESA, in preparazione di Ginevra 2000 (UNOPS, 2000).

trasparenza e partecipazione in un quadro di fiducia reciproca (Università Tecnica di Berlino, 2000). Il partenariato costituisce, soprattutto, un processo destinato a crescere nel tempo, non una decisione da formalizzare una volta per tutte attraverso un singolo atto, che presenta caratteristiche di forte problematicità perché racchiude al suo interno la dimensione dell'*empowerment*, quindi del cambiamento dei rapporti di forza esistenti (IDS, 2001) - tra nord e sud, ma anche tra società civile, governi locali e governi nazionali all'interno del nord e del sud. La presenza di conflitti non risolvibili una volta per tutti, insieme alle difficoltà di un "processo negoziale nel quale ciascuno deve trovare la propria convenienza, ma che non deve mai risolversi con l'esclusione dei più deboli o dei più poveri" (Carrino e Miozzo, 1994), rappresentano aspetti costitutivi di tale processo. Essi sono, però, nonostante la loro rilevanza, il più delle volte trascurati se non ignorati dai discorsi e dalle pratiche della cooperazione decentrata, pur essendo costitutivi della logica pluriattoriale propria di quest'ultima e, più in generale, del processo di sviluppo in quanto interazione tra attori portatori di visioni e interessi a volte contrapposti, che è decisivo apprendere a gestire e a rendere negoziabili (De Leener, Bossuyt, 2000; White, 1996). A tale questione di carattere generale, che investe la natura stessa del rapporto di partenariato, si sommano poi questioni più circoscritte come quelle relative alla definizione dei criteri di scelta del partner, del suo ruolo e delle sue responsabilità nella specificità dei contesti e degli interventi, o delle forme mediante le quali strutturare il dialogo, la concertazione e l'azione comune che richiedono, anch'esse, precisazioni ed approfondimenti.

Per quanto riguarda le metodologie e il bisogno di assicurare la loro coerenza con i principi della partecipazione e dell'*ownership*, ciò comporta, come abbiamo visto, un impegno della cooperazione decentrata nella rilettura di strumenti quali il quadro logico e la gestione del ciclo del progetto, sia per quanto riguarda la loro struttura che l'uso che se ne è fatto. La ricerca di forme più articolate e complesse di utilizzazione di tali strumenti che ha già portato a ridefinizioni importanti, costituisce un indicatore importante del potenziale di innovazione presente nella decentrata, ma anche di quanto sia difficoltoso il percorso ancora da compiere⁴⁸. Gli apporti maturati nell'ambito di una tematica così rilevante hanno, inoltre, il merito di contribuire ad illuminare ed arricchire un'area del dibattito internazionale cruciale per il rinnovamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, quella dei metodi e delle tecniche (Aieti, 2000), indispensabili per rendere operativa una visione dello sviluppo che pone al proprio centro la pluralità degli attori e guarda al cambiamento come al processo di superamento di illibertà.

48 "D'altra parte, le azioni di carattere partecipativo spesso rientrano male in una gestione rigida del ciclo del progetto. In questa prospettiva, sarebbe auspicabile che la Commissione applichi con flessibilità il suo sistema di gestione del ciclo del progetto. Rendere flessibile la gestione del ciclo significa permettere le ridefinizioni che si rivelano necessarie nelle diverse fasi del progetto sulla base dei risultati ottenuti. In effetti, è utile ricordare che le procedure devono essere ritenute esclusivamente degli strumenti al servizio di una politica, di una strategia di cooperazione decentrata e di obiettivi da raggiungere in termini, soprattutto, di partecipazione e di democratizzazione" Cota-Iteco, 1996. Vedasi anche Francis Douchamps, 1996. Successivamente, a fine del decennio, Precod (*Programme de Renforcement de la Coopération Décentralisée*), contratto quadro firmato nel 1999 dalla Commissione Europea con un consorzio di Ong e centri di ricerca che prevede il loro appoggio in materia di cooperazione decentrata, avanzando in questa direzione, realizza un'interessante rilettura della gestione del ciclo del progetto che enfatizza la dimensione partecipativa propria dell'ottica della cooperazione decentrata (Precod, 2001). Il manuale di formazione per amministratori locali, *Verso una nuova prospettiva dell'aiuto*, realizzato dall'Anci, offre ulteriori contributi a tale processo (Ianni, 2004).

La creazione di meccanismi chiamati a funzionare come spazi di incontro, raccordo, collegamento e coordinamento, territoriali e non, costituisce per la cooperazione decentrata un'altra questione all'ordine del giorno. La varietà di meccanismi, più o meno formalizzati, che essa attiva al nord e al sud, esercita ovunque, infatti, ma in modo particolare in quelle situazioni che vivono processi di democratizzazione, un forte impulso a favore del rafforzamento istituzionale e di un decentramento partecipato. Dà cioè materialità, in una congiuntura di internazionalizzazione, alla capacità di misurarsi con tematiche di carattere complesso, attivando competenze diverse e dando loro spessore strategico e progettuale, contribuendo al tempo stesso a collocare la cooperazione decentrata nel punto di incontro tra politiche di sviluppo e politiche di cooperazione allo sviluppo. Al di là di intenzionalità e interessi più o meno corporativi, che possono spingere a fare di quest'ultime uno strumento di espansione delle prime, intese restrittivamente come processo di crescita economica *tout court*, operano ragioni profonde che spingono verso una loro convergenza e trovano base nel progressivo e rapido diffuminarsi della distinzione nazionale/internazionale e nel riconoscimento sempre più chiaro del carattere aperto, problematico e interdipendente dei processi di sviluppo, ad ogni loro livello. Ciò, d'altra parte, in nessun modo, può significare che la loro convergenza possa essere data per acquisita ma solo che essa è da intendere come risultato possibile, mai pienamente raggiunto, di un complesso e teso percorso di compatibilizzazione trasversale agli attori, ai paesi e ai cammini di sviluppo prescelti. Per questo, la ricognizione delle sedi e delle strutture che danno forma e materialità alla cooperazione tra attori e territori che caratterizza la decentrata, se costituisce per essa un passaggio che condiziona il conseguimento di un maggior impatto e di una più forte efficacia dei suoi interventi, presenta al tempo stesso un'importanza che la trascende perché contribuisce a gettare luce sulle forme di declinazione di quell'asse strategico costituito dal rapporto pubblico-privato che appare oggi decisivo, non solo per le politiche di sviluppo e di cooperazione allo sviluppo, ma per lo stesso esercizio della democrazia.

Tali spazi, che hanno assunto forme diverse - comitati, tavoli, forum, conferenze, associazioni, consorzi, reti - appaiono ancora indeboliti, molte volte, dalla ridotta capacità di gestione delle differenze, dalla poca chiarezza dei ruoli dei diversi attori, dalla scarsa definizione della agenda di lavoro, dalla persistente confusione tra dimensione politico-rappresentativa e dimensione tecnico-gestionale. Nel caso italiano, l'esperienza dei comitati, per esempio, lì dove ha assunto la forma di comitati cittadini, per differenti ragioni e secondo modalità e temporalità diverse, ha mostrato potenzialità ma anche limiti rilevanti stentando a divenire luogo di elaborazione di strategie e ha visto prevalere dinamiche deboli e segnate, molte volte, dalla limitata continuità dei processi avviati (Ianni, 2001, 2004; Rhi Sausi e Aprile, 2000). Migliore prova hanno offerto, invece, pur se dotati di minore spessore strategico e di minore spessore strategico, i comitati costituiti intorno a singoli programmi o aree temi e dotati di una più forte capacità di radicamento sul territorio nella società civile. Le difficoltà di individuare i limiti, le potenzialità e soprattutto la soglia di flessibilità e di adattamento alle variazioni del contesto di meccanismi di questo tipo costituisce un segnale di come essi richiedano una maggiore attenzione e una più precisa definizione delle procedure chiamate a governarli. La costituzione, in alcuni casi, di "tavoli di coordinamento per paese" che mirano all'integrazione sistemica degli attori del territorio intorno a

tematiche areali, conferma che ci muoviamo in un terreno ancora sperimentale ma decisivo.

Per ultimo, legata alle problematiche precedenti, la debole attenzione per gli aspetti gestionale così come per il momento valutativo ripropone per gli interventi della cooperazione decentrata quanto già avanzato rispetto alle azioni delle Ong, e cioè l'urgenza, da una parte, di impegnarsi nell'individuazione di indicatori in grado di cogliere gli aspetti non tangibili e relazionali dei processi di sviluppo, e, dall'altra, di adottare metodologie e procedure rispondenti ad una visione di processo e non semplicemente di progetto, le uniche in grado di conferire al monitoraggio e alla valutazione il carattere non di controllo esterno ma di occasione di apprendimento, decisiva per la crescita, continuità e riproducibilità delle esperienze realizzate. Attuare tale mutamento di approccio contribuisce, del resto, ad avanzare in quel necessario e complesso percorso volto a rispondere alla domanda, trasversale alle diverse questioni affrontate e non più differibile, di formazione di "nuovi professionisti" dello sviluppo.

Un secondo ordine di problemi che oggi si pone, riguarda la capacità di dare risposta alla sfida che continua ad essere al centro anche dell'agenda più generale dello sviluppo: la ricerca della coerenza, cioè l'individuazione di percorsi tali da stabilire rapporti non strumentali ma convergenti tra le scelte che orientano la cooperazione allo sviluppo e quelle che guidano i processi di internazionalizzazione economica e di paradiplomazia, il cui intreccio misura la presenza sempre più pronunciata raggiunta dalla società civile e dalle Autonomie locali nelle relazioni internazionali. La firma di accordi e protocolli con autorità locali ma anche con governi centrali del sud e non solo, l'impegno nelle crisi complesse, l'adesione a *campaign* relative ai problemi più drammatici dello sviluppo, rivelano la sensibilità politica che muove governi locali e società civili in uno scenario non più riservato esclusivamente all'azione degli stati nazionali. In misura sempre maggiore, sia le analisi che gli stessi protagonisti parlano di "glocalizzazione della diplomazia",⁴⁹ talvolta di diplomazia delle città, sottolineando il ruolo rilevante che i nuovi attori sono chiamati a svolgere nel "costruire ponti tra città e cittadini" e riorientare gli attuali processi di globalizzazione verso basi rispettose dell'equità sociale e della pace. La nascita, all'inizio del 2000, con gli auspici delle Nazioni Unite, del *Glocal Forum* e poco dopo del *World Institute of Glocal and Cities' Diplomacy*, costituisce un segnale dell'importanza del processo in atto. Entrambe le organizzazioni sostengono, infatti, esplicitamente, l'esistenza di un rapporto stretto tra diplomazia delle città e cooperazione decentrata e appaiono attivamente impegnate nella promozione di reti di partenariati caratterizzati dalla ricerca contemporanea di pace e sviluppo. Allo stesso modo, e in forme forse anche più pronunciate, numerose sono le sovrapposizioni tra cooperazione decentrata e internazionalizzazione economica che, soprattutto nel caso della modalità territoriale, manifestano una positiva tendenza a ricercare forme di compatibilizzazione guidate da un'ottica attenta al coinvolgimento dei contesti, cioè di quegli attori istituzionali e sociali, pubblici e privati. che, stabilendo complementarità positive tra l'una e l'altra, possono conferire al processo economico i

⁴⁹ Nella visione di Uri Savir, fondatore e presidente del *Glocal Forum*, attraverso tale forma di diplomazia "le città possono agevolmente interattuare su temi socio-economici e culturali a favore dello sviluppo e della costruzione della pace, mentre le misure costrittive a favore della pace rimarrebbero competenza dei governi nazionali". (Savir, 2003).

caratteri non dirimenti di uno sviluppo locale diffuso, impegnato a non approfondire le esclusioni e le asimmetrie sociali.

Tutto ciò rende evidente che il nocciolo duro delle problematiche con cui si confronta la cooperazione decentrata, all'inizio del nuovo millennio, non riguarda tanto l'esigenza di andare al di là degli interventi puntuali e occasionali, "polvere", sfuggendo alla dispersione e alla irrilevanza, ma piuttosto, e soprattutto, la capacità di interrogarsi sui problemi che concernono la pertinenza e l'efficacia dell'approccio e delle strategie di sviluppo prescelte: coerenza, coordinamento, operatività, *mainstreaming*, rapporto con le sfere della politica e della economia che non la riduca a strumento dell'una o dell'altra ma riesca invece ad alimentare dinamiche di compatibilità e sviluppo complessivo. Si tratta di temi che non attendono risposte general-generiche ma che richiedono, piuttosto, una attenta ricognizione di circostanze e nessi empirici, capace di scrutare in quel campo del "possibile", "di ciò che può accadere", di cui parla Hirschman (1994), alla ricerca di "congiunzioni del tutto inattese" in grado di rendere conciliabili la molteplicità e diversità delle logiche e degli interessi in campo.

Per queste sue caratteristiche, la cooperazione decentrata costituisce, per molti aspetti, la risposta più articolata ai problemi che accompagnano e fanno da sfondo al riconoscimento della società civile come attore di sviluppo. Essa non legge infatti la pluralità come semplice sommatoria di attori, ma cerca di delineare una logica nuova d'interazione che non si limita all'ambito della società civile ma integra anche governi locali ed attori economici, come le piccole e medie imprese, e trova nel partenariato nord-sud il suo asse principale di articolazione. Rende così più ampio e complesso il processo di definizione delle politiche e delle strategie di intervento, accrescendo però, al tempo stesso, potenzialmente, la capacità di indirizzo e controllo su di esso. In tal modo, i problemi posti dalla esigenza di definire i confini della società civile, che nelle visioni prescrittive di esse rimandano fundamentalmente all'identificazione di valori e comportamenti specifici e in quelle descrittive alla rassegna di forme associative diverse, vengono in un certo senso annullati. Non affrontati concettualmente, essi sembrano trovare soluzione, soprattutto nella modalità territoriale, sul piano operativo, dove l'interazione tra attori diversi è chiamata ad attuare come filtro e base per la costruzione del consenso. La gestione dei conflitti manifesti e l'esplicitazione di quelli latenti, non immediatamente riconducibili a "una strategia *all including*", pongono però domande ancora in gran parte inevase che, significativamente, assumono la stessa rilevanza anche per le strategie territoriali di sviluppo che adottano un analogo approccio territoriale, rivelando il loro carattere di snodo⁵⁰.

In effetti, la cooperazione decentrata, tributaria verso l'approccio partecipativo di gran parte della sua base teorica, finisce per condividere alcune delle sue debolezze di fondo,

⁵⁰ Si veda, per esempio, l'interessante riflessione di Claudio Donegà: "Una coalizione non è l'indistinto assemblaggio di soggetti che si associano solo sulla base di buoni propositi a cooperare.. Siccome ciascun attore è portatore di risorse specifiche, oltre che di una propria identità e di proprie logiche di comportamento, la coalizione deve da subito fare i conti con le diversità e quindi con le potenziali disparità di vedute e d'intendimenti. Non basta insomma la volontà di cooperare perché la coalizione nasca e produca risultati. Occorrono anche altre condizioni preliminari. Tra queste, quella da porre a fondamento, è una *condivisa rappresentazione dei problemi, cioè una comune raffigurazione delle cose che si vogliono risolvere*" (corsivo nel testo, nda) Donegà, in De Rita e Bonomi, 1998:218)

in primo luogo la non ancora sufficiente attenzione per la definizione delle procedure relative al momento del dialogo politico e dei meccanismi di gestione dei conflitti e di articolazione del consenso. Tuttavia, rispetto ad esso, sembra delineare fin dall'inizio un percorso molto più complesso di quello finora proposto, per esempio, dalla *Participatory Rural Appraisal* ed anche da posizioni che, come quella di Alan Fowler (2000b), che attribuiscono un ruolo preminente alle Ong, nel rafforzamento della società civile e nella promozione di processi di sviluppo equi e sostenibili. Rappresenta così un laboratorio importante, quello da cui provengono sicuramente maggiori sollecitazioni e contributi ad un approfondimento di gran parte di quei temi legati all'uso del concetto di società civile e all'entrata di quest'ultima come attore nell'ambito delle politiche di cooperazione internazionale.