

Paolo Dieci, Responsabile Paese CISP
Addis Abeba, settembre 2005

1. ELEMENTI DI CONTESTO.....	1
2. L'AIUTO ALLO SVILUPPO TRA GOVERNO E SOCIETÀ.....	3
3. RIFLESSIONI SULLE FINALITÀ E GLI STRUMENTI DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO	11

1. Elementi di contesto

Non può purtroppo onestamente sorprendere che l'Etiopia, saldamente collocata nella categoria dei paesi più poveri tra i paesi meno sviluppati del mondo, con un Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite di 113 dollari USA, l'89% della popolazione costretta a vivere con meno di 2 dollari al giorno e il 46% con meno di un dollaro¹, sia periodicamente percorsa da rischi di instabilità sociale e politica. Attualmente la manifestazione più evidente di tali rischi è rappresentata dall'incertezza che accompagna il processo post elettorale², ma accanto ad essa sopravvivono problemi "antichi" e solo parzialmente riconducibili a tale processo, quali quello dell'esasperata e violenta contrapposizione per l'accesso alle risorse (in primo luogo la terra) tra gruppi etnico linguistici differenti.

Al tempo stesso, sarebbe sbagliato rimanere imprigionati di una visione statica dell'Etiopia, in base alla quale, in fondo, la realtà di questo paese, il secondo per popolazione dell'Africa sub sahariana, è la stessa da sempre. Non è vero. Al pari di altri paesi l'Etiopia è attraversata da significativi cambiamenti.

Astraendosi da qualsiasi giudizio sulla qualità della politica etiopica dalla caduta del regime d'ispirazione marxista del colonnello Menghistu Haile Mariam, è un fatto che alcuni principi ispiratori della democrazia si sono collocati nel tessuto sociale del paese. Esistono giornali non governativi, esistono partiti politici, inizia ad esistere soprattutto una società civile organizzata in associazioni, organizzazioni non governative, organizzazioni di categoria. Sarebbe fin troppo facile rilevare dentro ognuna di queste espressioni del nuovo elementi di contraddizione e di debolezza, talvolta di opportunismo, ma, a parte il fatto che questi non sono certo estranei alle società dei paesi ricchi e di più antica tradizione democratica, riteniamo che queste realtà vadano innanzitutto comprese e percepite per quel che rappresentano: effetti ed agenti di cambiamento, al di là di ogni giudizio o sommaria interpretazione.

Convivono inevitabilmente, in Etiopia, il «nuovo» e l'«antico». L'«antico» è innanzitutto rappresentato dalla povertà e dalla dipendenza del paese dall'agricoltura, in particolare da quella piovana, se si considera che tuttora le fluttuazioni del PIL dipendono in massima parte dall'andamento del settore agricolo e sono sostanzialmente determinate da fattori climatici. Il biennio 1997/98, caratterizzato da una grande siccità, registra un declino del PIL di circa il 10%³. Ancora oggi la vita di milioni di etiopici dipende dalla pioggia o, in assenza di queste, dall'aiuto alimentare portato dall'esterno.

¹ Ethiopia - European Community. Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2002 - 2007.

² I partiti di opposizione contestano la veridicità dei risultati ufficiali delle elezioni del 15 maggio 2005 e la credibilità dei meccanismi di verifica successivi ai reclami gestiti dalle istituzioni statali preposte, in primis la *National Electoral Board*. Tali risultati confermano la legittimità del partito attualmente al potere a formare un governo federale per i prossimi cinque anni. L'opposizione, che ha comunque anche "ufficialmente" registrato un significativo avanzamento e conquistato il diritto ad amministrare Addis Abeba, si dichiara intenzionata a non partecipare al parlamento federale che si dovrebbe insediare ad Ottobre 2005.

³ Zerihun Gudeta Alemu, Agriculture versus Non-Agriculture in the Ethiopian Economy, 2001.

L'Etiopia ha un grande bisogno di cambiamento. Un cambiamento attento a non smarrire ciò che di più prezioso il paese conserva - il legittimo orgoglio per la sua storia, le sue infinite peculiarità artistiche, le sue molteplicità linguistiche e culturali - e al tempo stesso profondo.

Ovviamente non abbiamo alcuna presunzione di volere configurare verso quali direzioni - e come - l'Etiopia debba cambiare. Possiamo solo abbozzare gli obiettivi di un processo di cambiamento auspicato, gli stessi che chiunque abbia a cuore il benessere di questo paese potrebbe facilmente condividere, gli stessi enunciati dai documenti strategici del governo e delle agenzie internazionali: il raggiungimento di un accettabile e diffuso livello di sicurezza alimentare⁴, una significativa diversificazione della base economica del paese, un incremento dell'accesso ai servizi di base, una riduzione drastica della mortalità infantile⁵.

Condividiamo l'opinione del Primo Ministro Meles Zenawi secondo la quale, per il raggiungimento di obiettivi di tale portata, non bastano gli aiuti. L'Etiopia, come del resto l'intera Africa a sud del Sahara, chiede a ragione che i suoi prodotti abbiano più sbocchi sui mercati internazionali e a prezzi più equi e che i paesi ricchi, *in primis* quelli europei e gli Stati Uniti, rendano finalmente coerenti le loro politiche commerciali con i proclamati intenti di ridurre o addirittura sradicare la povertà. E' significativo a questo riguardo il fascino esercitato sulle classi dirigenti del paese dalla Cina, con la sua prodigiosa crescita economica frutto di una politica industriale e commerciale proiettata sul mercato interno ed internazionale. La Cina appare agli occhi dei capi dell'Etiopia contemporanea l'esempio da seguire di un paese che è stato in grado di governare la globalizzazione, usandone le opportunità e riducendone drasticamente i rischi.

Il discorso appena accennato dovrebbe inevitabilmente ampliarsi ben oltre i confini - tutto sommato stretti - di queste note, concentrate sulla qualità dell'aiuto allo sviluppo, in particolare di quello europeo. Ci limitiamo quindi a sottolineare, dopo aver affermato che in ogni caso la storia, la geografia, l'estensione territoriale e l'ampiezza della popolazione cinesi propongono ben poche similitudini con l'Etiopia e che la revisione delle regole del gioco del commercio internazionale, per recare significativi benefici all'Etiopia, dovrebbe essere accompagnata da un forte sviluppo tecnologico del paese, che è indiscutibilmente vero che il capitolo "aiuto allo sviluppo" rappresenta solo una parte, e neanche probabilmente la più significativa, del libro da scrivere sullo sviluppo dell'Etiopia. Un libro che, anche nel contesto della globalizzazione, non può che essere scritto soprattutto dall'Etiopia stessa, dalla sua gente, dalla sua società, dalle sue istituzioni.

Noi possiamo però contribuire a scrivere il capitolo sull'aiuto allo sviluppo, cercando di elaborarlo in modo convincente, non presuntuoso, sapendo che si tratterà di poche pagine, ma facendo in modo che siano almeno ben scritte, coerenti con gli obiettivi generali già enunciati. La domanda è: stiamo, come europei, abbozzando il capitolo giusto?

⁴ E' chiaro che la gravità e l'estensione attuali della povertà lasciano difficilmente prefigurare, da qui a dieci anni, una situazione in cui tutte le famiglie abbiano sufficiente potere di acquisto per accedere a quantità e qualità sufficienti di cibo, medicinali, acqua. Però attualmente anche il raggiungimento, sul piano nazionale, dell'obiettivo proclamato dai *Millenium Development Goals*, cioè il dimezzamento della povertà entro il 2015, in Etiopia (dove questo significherebbe, senza considerare il tasso di crescita della popolazione, sottrarre ad uno stato di povertà assoluta circa 32 milioni di persone) appare di difficilissima affermazione. Questa constatazione, estesa all'insieme dell'Africa sub sahariana, è del resto stata fatta propria dal Vertice ONU del Settembre 2005.

⁵ La mortalità infantile in Etiopia è del 107‰; solo il 27% della popolazione ha accesso ad acqua sicura; l'agricoltura rappresenta il 49% del PIL, seguita dai Servizi (46%) e dall'Industria (7%) (*Ethiopia - European Community. Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2002 - 2007*).

2. L'aiuto allo sviluppo tra governo e società

Nell'ambiente della cooperazione allo sviluppo è molto popolare, e a ragione, il termine *ownership*. Come è noto il termine significa letteralmente proprietà, ma tra gli "addetti ai lavori" nel mondo degli aiuti allo sviluppo esso ha acquisito un significato più ampio e sta ad indicare la sovranità del paese "beneficiario", anche (e nell'ambito dei temi qui trattati soprattutto) sugli aiuti. Si tratta ovviamente di un principio sacrosanto che chiunque, anche se non "addetto ai lavori" può condividere considerando che:

- l'aiuto dovrebbe essere indirizzato a sostenere la crescita quantitativa e qualitativa di servizi di base e processi di sviluppo sociale ed economico propri di ogni paese. Ciò che l'aiuto esterno intende sostenere "appartiene" al paese. Non solo, l'aiuto esterno deve evitare il rischio di scalfire, tramite politiche paternalistiche e assistenziali, l'istanza di sovranità di un paese nei confronti del proprio sviluppo. Un donatore o un'Organizzazione Non Governativa (ONG) possono sostenere una rete di servizi sanitari, ma non ovviamente divenirne i "proprietari", se non altro per l'ovvia considerazione che in questo caso la stabilità nel tempo di tali servizi sarebbe minacciata una volta che l'agente esterno dovesse allontanarsi;
- alla luce di quanto appena sottolineato, è chiaro che ogni paese ha il diritto di selezionare gli aiuti esterni. L'aiuto in altre parole non può essere imposto e va compatibilizzato con le priorità e le istanze di ogni paese beneficiario⁶.

Negli ultimi anni l'Europa (e non solo) ha progressivamente sempre più tradotto il principio della *ownership* dell'aiuto allo sviluppo nel finanziamento diretto al governo.

Questa modalità di finanziamento delle politiche di sviluppo si definisce *budget support* o *budgetary assistance* e in estrema sintesi si sostanzia nell'erogazione diretta al governo di risorse finanziarie finalizzate al perseguimento di politiche di sviluppo condivise con il donatore⁷.

Il *budget support* è divenuto lo strumento privilegiato della cooperazione europea (e non solo), anche sulla base dell'accordo quadro di partenariato tra Europa e paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) siglato a Cotonou nel 2000 sulla scia degli accordi di Lomè rinnovati periodicamente a partire dal 1975. Hanno concorso a fare del *budget support* lo strumento privilegiato della politica di aiuto allo sviluppo europea diversi fattori, i più importanti dei quali ci paiono essere i seguenti:

- la pressione esercitata dai governi locali. Ad esempio il governo etiopico punta ad inglobare strutturalmente l'aiuto finanziario esterno dentro le proprie strategie settoriali;
- la volontà di sviluppare il dialogo sulle politiche con i paesi in via di sviluppo, ispirando scelte di politica economica (e, come vedremo, non solo economica). In questo caso l'idea è in sintesi la seguente: erogare risorse al governo può rafforzare la legittimità a dialogare sulle politiche generali per le quali tali risorse sono erogate. In altre parole, e qui l'accordo di Cotonou rappresenta, se non una svolta, almeno una significativa accelerazione rispetto ai precedenti accordi di Lomè, l'Europa mira a divenire strutturalmente una delle più significative istanze politiche alle quali il governo deve riferirsi per definire le sue priorità e attuare le sue politiche. E' al riguardo da rilevare che la cooperazione italiana, sulla base di questa proclamata volontà di rafforzare l'interlocuzione politica con il governo etiopico,

⁶ In Etiopia il principio della *ownership* è molto sentito, soprattutto dalla classe politica. Questa circostanza si deve probabilmente anche al fatto che le classi politiche etiopiche (l'attuale ma anche la precedente) hanno sempre orgogliosamente sottolineato una lunga e quasi ininterrotta tradizione di indipendenza politica.

⁷ Esiste in realtà anche un'altra modalità di finanziamento diretto al governo, fatta propria in molti casi dalla cooperazione italiana in Etiopia, definita *project support*. In questo caso l'erogazione finanziaria è finalizzata alla realizzazione di specifici progetti. Il comune denominatore di questi due approcci sta nel fatto che le risorse sono erogate direttamente ai governi, mentre al donatore spettano, in teoria, i compiti di supervisionare l'uso delle stesse e fornire assistenza tecnica. E' interessante rilevare che il governo etiopico sta da tempo esercitando pressioni sulla cooperazione italiana affinché abbandoni il *project support* in favore del *budget support*. Questo perchè, dal punto di vista del governo, pur prevedendo il *project support* un trasferimento diretto di risorse ad esso, ne condiziona l'utilizzo in modo eccessivamente rigido, cioè ad un particolare piano di azione.

sembra intenzionata ad introdurre anch'essa lo strumento del *budget support*, in sostituzione o ad integrazione del *project support*, come peraltro hanno già fatto diversi Stati membri;

- la sfiducia nei confronti del "tradizionale" strumento progettuale, considerato inadeguato al raggiungimento di obiettivi ambiziosi e impensabili in assenza di un forte protagonismo dei governi locali, quali quelli esemplificati nell'iniziativa denominata *Mellenium Development Goals*.

Esistono probabilmente altre ragioni alla base della scelta dell'Europa di finanziare in modo semi-esclusivo i governi nel quadro della sua politica di cooperazione, ma quelli enunciati ci paiono i principali.

La gestione del *budget support* prevede in teoria un sistema di verifiche e controlli da parte del donatore, che però sono assai difficili da esercitare considerando il fatto che nel momento in cui le risorse sono trasferite al governo, i meccanismi di spesa si adeguano inevitabilmente alle leggi finanziarie del paese e sono soggetti quasi esclusivamente al vaglio degli organi di controllo governativi⁸.

Il *Country Strategy Paper and Indicative Programme* dell'Unione Europea per l'Etiopia per il periodo 2002 - 2007, che comprende solo le risorse erogate tramite i Fondi Europei di Sviluppo previsti negli accordi di Lomè - Cotonou, indica in 384 milioni di Euro⁹ l'impegno "programmato" dell'Unione Europea, mentre in 154 milioni di Euro la riserva disponibile per *unforeseen needs*. In entrambi i casi si tratta di risorse erogate direttamente al governo federale etiopico. Anche nei casi, come ad esempio quello della sicurezza alimentare, nei quali le risorse sono destinate alle Regioni (l'Etiopia ha un ordinamento federale su base etno-linguistica), il destinatario iniziale è il governo federale che poi le trasferisce alle regioni.

L'Unione Europea prevede anche altre risorse e modalità di finanziamento, ad integrazione del piano "strutturale" indicato dal *Country Strategy Paper and Indicative Programme*, ma, sebbene sia difficile tracciare una percentuale precisa¹⁰, è indubbio che la parte più consistente dell'aiuto allo sviluppo dell'Europa in Etiopia passi tramite il finanziamento diretto al governo.

In ogni caso, anche quando i finanziamenti non sono erogati al governo, quest'ultimo mantiene un potere decisionale in merito alla loro destinazione. E' il caso di un programma lanciato nel 2005 dall'Unione Europea per sostenere lo sviluppo dell'associazionismo etiopico. L'idea è nobile: incoraggiare la crescita di una società civile organizzata, non contrapposta ma autonoma rispetto al potere politico. Il meccanismo scelto per attuare il programma sembra però poco coerente con i suoi obiettivi perchè nessuna associazione privata potrà essere sostenuta in assenza di un avallo del *National Authorizing Officer*, cioè, per essere chiari, del governo federale etiopico.

Tutto lascia prevedere che, non solo per quanto riguarda l'Unione Europea, l'aiuto allo sviluppo in Etiopia sia destinato ad essere sempre più canalizzato tramite il finanziamento diretto al governo, come peraltro il *Ministry of Finance and Economic Development* ha recentemente sottolineato¹¹. Secondo dati del Ministero, infatti, dal 2002-2003 al 2003-2004 si è registrato un incremento del *budget support* da 194 a 347 milioni di dollari. Giova ricordare che il *budget support* non rappresenta la sola modalità di finanziamento diretto al governo. Infatti, anche i meccanismi contemplati dal *project support* e dai crediti di aiuto sono incentrati sull'erogazione di risorse finanziarie al governo.

⁸ E' significativo che nel Gennaio 2005 i rappresentanti dell'Unione Europea, nel corso del dibattito seguito alla presentazione da parte del governo etiopico dei progressi compiuti durante il biennio 2003-2004 nell'avanzamento del *Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP)*, abbiano chiesto quali strumenti di verifica il governo pensasse di rendere disponibili per valutare i progressi realizzati tramite il *budget support*.

⁹ Questa la ripartizione prevista: 211 MEuro per trasporti e infrastrutture, 96 MEURO per il sostegno macroeconomico, 54 MEuro per la sicurezza alimentare e 23 MEURO per altri settori.

¹⁰ Questa difficoltà è data dal fatto che tra gli altri canali di finanziamento vi sono quelli delle linee di budget specifiche che in molti casi non prevedono in partenza quantità di risorse per ogni singolo paese rivolgendosi all'insieme dei paesi in via di sviluppo o, in alcuni casi, all'insieme dei paesi ACP.

¹¹ *Progress Report on Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP)*, Addis Ababa January, 2005.

Ai fini della nostra analisi, interessa cercare di comprendere in quale contesto si venga a collocare l'aiuto finanziario direttamente erogato al governo e, quindi, quale impatto esso possa avere, sotto i profili politico, sociale e culturale. Per farlo non possiamo, se anche brevemente, non analizzare alcune caratteristiche peculiari della storia politica dell'Etiopia contemporanea.

L'Etiopia, al pari di ogni altro paese del mondo, è al tempo stesso uno stato, una società ed un governo; per molti aspetti, le sue possibilità di sviluppo dipendono significativamente dalla progressiva acquisizione di una specifica identità e dalla positiva separazione tra questi tre ambiti, in principio interdipendenti e autonomi.

Uno dei problemi "antichi" dell'Etiopia è costituito dalla sostanziale sovrapposizione tra governo e Stato, in un contesto nel quale il primo assume a tutti gli effetti il significato di autorità, legge, controllo e direzione. Del resto non è difficile ricostruire le ragioni storiche di questa sovrapposizione, considerando il fatto che, nella storia etiopica contemporanea (e in realtà non solo contemporanea), non vi è stato alcun cambiamento di governo in assenza di processi "rivoluzionari" o comunque traumatici, che hanno portato alla totale delegittimazione e all'illegalità delle classi politiche precedenti. Non solo. Ad ogni cambiamento di governo ha corrisposto l'instaurazione di una forma di Stato specifica. Nel 1974, dopo la deposizione dell'imperatore Haile Selassie il governo militare instaura uno Stato comunista centralizzato disegnato sull'esempio dell'esperienza sovietica, con una fortissima identificazione tra partito, stato e governo.

Nel 1991, e poi in maniera ancora più netta nel 1995 con il varo della nuova costituzione, il nuovo governo inaugura la stagione dello Stato federale, incentrato sul riconoscimento politico delle identità etnico linguistiche. Gli Stati regionali sono definiti sulla base dei gruppi al loro interno maggioritari, ai quali la costituzione riconosce, in linea teorica, il diritto all'autodeterminazione fino alla secessione, pur se, logicamente, entro limiti costituzionali abbastanza blindati. Concorrono probabilmente a questo nuovo corso fattori interni ed internazionali. Sul piano interno, la consapevolezza della *leadership* del Fronte di Liberazione del Tigray, uscito vincente dal confronto con il regime di Menghistu Haile Mariam, di dover estendere la sua base di legittimazione e consenso oltre i confini regionali dei quali è espressione, in un paese a ragione, sebbene un po' enfaticamente, da sempre considerato "mosaico di popoli e culture".

Sul piano internazionale, la metà degli anni novanta si caratterizza, soprattutto negli ambienti diplomatici (e in particolare in quelli USA) per l'affermarsi di una convinzione di fondo: alla base dei conflitti vi sono spesso, non solo in Africa, lacerazioni tra gruppi etnici differenti, non ricomponibili se non attraverso il riconoscimento ad essi di chiari diritti di statualità. Significativamente, ad esempio, sempre a metà degli anni novanta le diplomazie internazionali sostengono gli accordi di Dayton per porre fine alla guerra bosniaca, accordi che, pur in teoria prevedendo il mantenimento di un'Unione della Bosnia Erzegovina, dividono di fatto il paese in due, se non tre separate realtà statuali: la Repubblica Serbska (cioè la terra dei serbo bosniaci, proiettata chiaramente più verso Belgrado che non verso Sarajevo) e la federazione croato-bosniaca, a sua volta al suo interno molto divisa tra zone di influenza bosniaco-musulmana e zone croate.

L'analogia tra i due casi, però, termina qui, nel pensiero ispiratore delle svolte impresse ai due paesi da parte della diplomazia internazionale. Dopodichè, per molti aspetti, a conferma del fatto che i processi storici sono sostanzialmente governati dalle istanze culturali, economiche, politiche proprie di ogni contesto, le due vicende corrono su binari opposti. In Bosnia, tuttora, il problema appare essere quello di ricostruire l'abc di una vera entità statale "sovra regionale", in assenza della quale il futuro dei Balcani sarà segnato da una proliferazione di piccoli stati indipendenti e reciprocamente tendenzialmente ostili. In Etiopia la sfida appare del tutto diversa: dare effettivo corso, al di là delle architetture istituzionali e dell'etnicizzazione politica che ha fatto da sfondo alla loro concezione, ad un autentico processo di decentramento amministrativo e politico. Dare cioè finalmente impulso ad un cambiamento profondo, ad una vera svolta nella storia millenaria di questo affascinante paese, dove i destini della stragrande mag-

gioranza della popolazione, che vive in aree rurali e dipende dall'agricoltura e dall'allevamento, sono da sempre stati saldamente nelle mani di *élites* urbanizzate e di un ceto medio politicizzato, fatto di amministratori, funzionari pubblici e tecnici. Non sorprende che in una situazione caratterizzata da un forte dirigismo dall'alto, peraltro inesorabilmente accompagnato, in un paese poverissimo come l'Etiopia, ad un'estrema debolezza - se non dall'assenza - dei servizi essenziali che lo Stato in genere eroga ai cittadini, le comunità locali abbiano cercato disperatamente di affermare la propria identità, di ritagliarsi spazi vitali di autonomia e che per farlo abbiano quasi sempre attinto al patrimonio etnico - linguistico. Né, quindi, sorprende il fatto che, in assenza di un vero *empowerment* della società etiopica dove questa è più numericamente rappresentata ma meno politicamente protetta, l'affermazione sulla carta di diritti "etnici" non sia servita a prevenire i conflitti¹².

Vogliamo ancora sottolineare che la nostra analisi non conduce affatto alla conclusione che, sebbene le forme della politica, dello Stato e del governo siano cambiate negli ultimi trenta anni, la realtà dell'Etiopia sia immutata. Lo abbiamo già sottolineato: accanto a problemi antichi è emerso il nuovo, se anche in forme convulse.

Però è un fatto che, ancora oggi, in Etiopia, se si vuole dare un significato concreto al vocabolario della cooperazione internazionale, l'affermazione di una reale, effettiva, credibile e democratica *governance* passa per lo sviluppo di una società in grado di dire la sua sulla politica, sulle forme statuali, sulle priorità dello sviluppo. Una società imprigionata entro politiche governative, per quanto "buone", difficilmente potrà essere un ambito di cambiamento e di sviluppo. Del resto occorre chiedersi: la storia europea dimostra forse che lo sviluppo è stato accelerato dal protagonismo dei governi? O piuttosto che questi ultimi sono stati progressivamente espressione di società attraversate dal dinamismo e dal cambiamento, pur tra infinite contraddizioni e difficoltà? La Prima Repubblica è sorta attraverso un sovrano francese illuminato o per mezzo di una nuova classe sociale che ne ha disegnato le caratteristiche sulla base dei mutati rapporti di forza nella società? Per venire a tempi più recenti e al nostro paese: lo sviluppo della piccola e media impresa, al quale tutti riconoscono un ruolo determinante nell'avanzamento del benessere nell'Italia contemporanea, è soprattutto il frutto di proiezioni "dall'alto" o piuttosto del protagonismo "dal basso"?

La cooperazione internazionale e in particolare quella europea, in Etiopia, corre il rischio di rappresentare un fattore di freno al cambiamento perchè è esclusivamente modulata - diremmo con un termine colloquiale "appiattita" - sul governo federale e sulle istituzioni ad esso direttamente o non collegate.

Nel 2005 la Commissione Europea lancia un programma per lo sviluppo dell'imprenditoria etiopica e identifica nelle Camere di Commercio gli interlocutori privilegiati, cioè i destinatari dei finanziamenti. Le Camere di Commercio - la cui autonomia dall'ordinamento governativo non è in Etiopia molto sviluppata - sono in teoria espressioni del mondo dell'impresa, al quale appartengono. E' l'impresa che, crescendo, può condurre ad organizzazioni di categoria più avanzate ed efficienti, aumentando i suoi contributi, ponendo domande di servizi formativi e di *marketing* sempre più esigenti e, non da ultimo, proponendo quadri tecnici ed amministrativi sempre più formati. Lo sviluppo dell'impresa non passa prioritariamente per quello delle Camere di Commercio; casomai è vero l'inverso ed in ogni caso l'impresa non è astratta dal contesto sociale, culturale e tecnologico della società in cui si colloca. In Etiopia, il rischio di un'assistenza allo sviluppo disattenta alla reale e logica concatenazione tra processi sociali è di beneficiare quasi esclusivamente una classe di amministratori e di funzionari, senza che questo si traduca in un impatto tangibile a livello sociale. Non è chiaramente questo ciò che serve disperatamente ad un paese che ha di fronte a sé la sfida di dover creare centinaia di migliaia di posti di lavoro in settori extra agricoli.

¹² Non si considera, in questa sede, il conflitto tra Etiopia ed Eritrea del periodo 1998 - 2001, perchè si ritiene che la sua genesi e le sue ragioni siano affatto peculiari e la loro analisi richiederebbe specifici approfondimenti. Vale però la pena di sottolineare, in riferimento alla questione etiopica - eritrea, che la situazione attuale assomiglia più ad un "cessate il fuoco" che non ad un autentico accordo di pace permanendo in sostanza tra i due governi un disaccordo di fondo sulle questioni "territoriali" che avevano acceso il conflitto.

Ancora più significativo è, nel conteso etiopico, il caso della sicurezza alimentare. Per molti aspetti la sicurezza alimentare è la priorità dell'Etiopia. Anche gli interventi finanziati sotto altri capitoli - quale quello delle infrastrutture e dei trasporti - hanno come fine ultimo dichiarato accrescere il livello di sicurezza alimentare del paese, estendendo i circuiti commerciali e creando le pre condizioni necessarie agli investimenti interni ed internazionali.

Due dei pilastri della politica governativa in questo settore sono il *resettlement* e la strategia delle *safety nets*. Il *budget support* europeo si indirizza alle *safety nets* e la cooperazione europea prende invece le distanze dal *resettlement*, non condividendo una politica di trasferimento delle popolazioni, anche se su base volontaria. Non approfondiamo in questa sede la questione¹³, ma rileviamo un elemento di possibile contraddizione del *budget support*: esso finisce per sostenere anche politiche non condivise. Nel momento in cui le risorse finanziarie esterne entrano nel *budget* governativo per realizzare determinate politiche, infatti, il governo può orientare prioritariamente le proprie risorse interne sulla realizzazione di altre iniziative, che quindi vengono, *de facto*, a beneficiare delle risorse esterne. In realtà i vincoli posti da un donatore sull'utilizzo del *budget support*, anche in assenza di fenomeni di corruzione e distrazione dei fondi, sono abbastanza teorici.

Torniamo alle *safety nets*. La strategia è stata definita in seguito ad un processo di consultazione tra governo ed agenzie internazionali e questo processo ha a nostro avviso risentito fortemente dello scarso - in molti casi nullo - coinvolgimento delle realtà locali. Non ci riferiamo solo alle popolazioni rurali (che in ogni caso, non scordiamolo, rappresentano l'85% degli etiopici e dovrebbero a tutti gli effetti avere la *ownership* sulle politiche di sicurezza alimentare), ma alle stesse strutture governative decentrate, in primo luogo le *woreda* (distretti). Abbiamo avuto modo di parlare con diversi rappresentanti dei distretti, che ci hanno confermato di avere ricevuto indicazioni e spiegazioni finalizzate all'avvio delle *safety nets* pochi mesi prima che questo dovesse avvenire¹⁴. Dopo, molto dopo, che ad Addis Abeba governo federale, agenzie internazionali, esperti giunti da varie capitali in breve missione, avevano già stabilito entità finanziaria, modalità di realizzazione, manualistica, di una politica concepita in modo sostanzialmente uniforme in quasi tutta l'Etiopia, a prescindere dalle diversità ecologiche, sociali, economiche e culturali.

La politica, in sé, è semplice da riassumere: essa punta a mobilitare forza lavoro in aree vulnerabili alla carestia in cambio di denaro. In realtà il piano prevede anche la possibilità, in particolari contesti (lontananza dai mercati, difficoltà delle strutture locali a gestire risorse finanziarie, ecc.), di utilizzare il cibo come remunerazione, ma in questo secondo caso, francamente, non si comprende bene in cosa si differenzi dai tradizionali piani di *food for work*. In questa sede, quindi, interessa analizzare soprattutto la strategia incentrata sulla remunerazione in denaro. Ciò che la forza lavoro deve produrre è indicato solo per linee molto generali¹⁵ e l'accento è chiaramente posto sull'auspicato impatto sulle *households* del "salario minimo" previsto. Una giornata lavorativa viene ad essere retribuita 6 Birr etiopici¹⁶ e si prevede, in un mese, che ogni unità familiare, tra le quelle identificate come "beneficiarie", possa arrivare ad avere un reddito monetario di 30 Birr, corrispondente a cinque giornate lavorative. L'entità

¹³ Il CISP ha realizzato nel passato studi e valutazioni sulla politica di *resettlement* in Etiopia, poi raccolti nel testo *Resettlement and Rural Development in Ethiopia* (Franco Angeli, 1991). In estrema sintesi siamo ancora dell'avviso (come lo eravamo stati quando pubblicammo il volume ricordato in questa nota) che l'idea di espandere la frontiera agricola del paese tramite l'emigrazione interna da zone afflitte dalla siccità ad altre potenzialmente produttive non è in sé sbagliata. Quello che è sbagliato, a nostro avviso, è concepire prioritariamente tale strategia nei termini di uno spostamento delle popolazioni. E' chiaro che questo spostamento è l'essenza stessa del *resettlement*, ma dovrebbe concepirsi come effetto di fenomeni migratori volontari in seguito ad investimenti sociali ed opere di bonifica in nuove aree. Qui si pone chiaramente il problema dei costi, perchè una politica come quella prefigurata avrebbe costi finanziari altissimi se dovesse essere realizzata su larga scala. Potrebbero però concepirsi interventi pilota, valutarne l'impatto e poi, con le correzioni suggerite da rigorose valutazioni, estenderli anche con il concorso dell'aiuto allo sviluppo internazionale.

¹⁴ La previsione del governo e dei donatori era che il programma partisse ad inizio 2005; in quasi tutte le regioni si sono poi verificati ritardi nell'avvio, soprattutto a causa del fatto che le *woreda*, cui spettano le funzioni di identificare i beneficiari, amministrare le risorse e gestire gli interventi, non erano sufficientemente attrezzate e preparate.

¹⁵ Il *focus* è comunque sulle infrastrutture rurali e su opere di protezione ambientale (riforestazione, terrazzamenti, ecc.).

¹⁶ 10,5 Birr equivalgono ad 1 Euro.

del salario non è casuale; è stimata sulla base della quantità di cibo essenziale per un'unità familiare di cinque persone. E' un programma, come abbiamo già sottolineato, su grande scala, concepito su cinque anni con un *target* globale di 5,1 milioni di persone in 262 distretti.

Anche gli obiettivi sono ambiziosi. La finalità generale del *Productive Safety Nets Program* è quella di fare accedere al reddito popolazioni non aventi sicurezza alimentare in aree cronicamente *food insecure* al fine di prevenire il progressivo impoverimento e la cessione delle risorse produttive e di creare nuove risorse a livello comunitario¹⁷.

Qui sorge una domanda: come è pensabile che un reddito monetario stimato sulla base del costo della quantità di cibo minimo per ogni famiglia possa generare ulteriori risorse produttive?

In realtà, a nostro avviso, nonostante teoricamente l'intenzione sia quella di andare oltre la gestione delle emergenze alimentari e avviare un sostenibile processo di sviluppo rurale, la logica d'insieme del programma delle *safety nets* è decisamente poco proiettata verso lo sviluppo.

E' però soprattutto l'architettura istituzionale a destare perplessità perchè, in sostanza, estremamente dirigista. Il governo federale definisce le regole e i criteri, gli stati regionali incorporano tali regole nei loro piani, le zone e soprattutto i distretti applicano il piano a livello locale e selezionano i beneficiari, le *Peasant Associations* (unità amministrative interne alle *woreda*) contribuiscono alla mobilitazione della forza lavoro e, infine, le comunità locali vengono mobilitate. Si tratta a ben vedere di una piramide gerarchica assai poco in sintonia con l'idea dell'*empowerment* del mondo contadino, che non può che prendere atto di decisioni e strategie già decise e pianificate.

Intendiamoci: è drammaticamente difficile anche solo concepire politiche di sicurezza alimentare adeguate in un paese vulnerabile come l'Etiopia. Ci domandiamo però se la strada da seguire debba essere quella dei piani di mobilitazione di massa quinquennali, decisi dall'alto e poi "calati" in ogni realtà in modo uniforme e non piuttosto quella della diversificazione dell'economia rurale, della creazione di piccole imprese per la realizzazione di opere di pubblica utilità, del rafforzamento di cooperative di produzione e commercializzazione, dello sviluppo della piccola industria di trasformazione alimentare, del rafforzamento dei legami economici tra città e campagne. Non escludiamo l'opportunità di sperimentare anche interventi che puntano ad aggredire l'emergenza alimentare tramite il pagamento in denaro per opere di pubblica utilità. Ma, a parte il fatto che sarebbe opportuno, come già sottolineato, che tali interventi fossero concepiti consultando il mondo contadino, desta molte perplessità la scelta di farne da qui a cinque anni gli strumenti principali, semi-esclusivi, delle politiche di sicurezza alimentare. Sarebbe stato più logico prevederne l'avvio su piccola scala, valutarne l'impatto e poi verificare se e come estenderne la realizzazione.

Nessuno può ragionevolmente concepire, per il breve e medio periodo, come si possa superare strutturalmente la vulnerabilità della campagna etiopica alle carestie e l'Etiopia, per almeno un altro decennio, non potrà fare a meno di attrezzarsi per prevenire i disastri umanitari che potrebbero essere causati dalle siccità in assenza di tempestivi interventi. In concreto questo significa avere sistemi di stoccaggio efficienti, mezzi di trasporto, riserve alimentari all'occorrenza utilizzabili. Tutto questo, ripetiamo, va comunque fatto.

Le domande sono: in aggiunta ad attrezzarsi per fare fronte al rischio carestia, cosa si può cercare di sviluppare? Come? Con quali risorse? Prevedendo ed incoraggiando quali cambiamenti nella società etiopica? E, in particolare, quali scelte di *policy* e quali logiche di sviluppo è opportuno che la cooperazione internazionale incoraggi e sostenga? Quella della pianificazione centralizzata che fa calare strategie pluriennali dall'alto al basso o piuttosto quelle del decentramento politico e amministrativo, del protago-

¹⁷ I riferimenti agli obiettivi e alle metodologie del programma sono tratti dal manuale operativo del governo federale etiopico.

nismo delle comunità locali, dell'attivazione di processi di sviluppo differenziati a seconda delle infinite articolazioni sociali, economiche e culturali del paese?

Non ci appartiene affatto una visione manichea del rapporto tra governo e società in base alla quale alla malvagità del primo si contrapporrebbe la generosità della seconda. E' indubbio che il governo rappresenti un'istanza determinante per un paese e del resto, ai confini con l'Etiopia, il dramma somalo sta ad indicarci cosa significhi in concreto per un popolo ed una società rimanere privi di un qualsiasi governo centrale per più di dieci anni. Ma la speranza è che l'Etiopia possa andare oltre la non disgregazione e che il paese ponga le basi per uscire dallo stato di perenne emergenza - politica, sociale, alimentare, economica - in cui si trova. La possibilità che questo processo si realizzi è legata a tantissimi fattori, tra i quali vi è anche, a nostro avviso, lo sviluppo di un sistema di *governance* più esteso, più rappresentativo, meno dirigista e in definitiva, sotto il profilo sociale oltre che politico, più democratico.

Se la sola finalità dell'aiuto allo sviluppo fosse in fin dei conti quella di evitare il peggio e prevenire in Etiopia il rischio dell'anarchia e della dissoluzione dello Stato, alcuni *trend* della cooperazione internazionale, e in particolare di quella europea, apparirebbero forse giustificati. Ma se la speranza si fa più ambiziosa e punta a configurare in un tempo prevedibile un paese meno povero, con un'economia più dinamica, una società civile più rappresentata dalle istituzioni statali e una competizione politica riconducibile entro i fisiologici canali della dialettica democratica, allora l'aiuto allo sviluppo deve, a nostro avviso, essere radicalmente ripensato. Non tanto perchè esso abbia un ruolo determinante nell'evoluzione dei processi sociali e politici, ma perchè costituisce lo strumento, il solo di cui l'Europa possa disporre in Etiopia, per segnalare quale sia l'orizzonte auspicabile, quali processi interni vadano incoraggiati e quali, invece, vadano superati e non assecondati.

In Etiopia, negli ultimi anni, si è molto affermato il termine *capacity building*. Anche in questo caso non si tratta di un concetto nuovo ma nuova è l'estensione che l'applicazione del concetto ha avuto, in Etiopia, all'interno della cooperazione allo sviluppo.

Capacity building significa in principio rafforzamento delle capacità di intervento e di direzione a vari livelli: governo federale, stati regionali, distretti, organizzazioni di base¹⁸. Non c'è dubbio, però, che siano soprattutto le strutture governative, in primo luogo ai livelli federale e regionali, a beneficiare in questo periodo dell'assistenza internazionale¹⁹. Esistono programmi esclusivamente incentrati sul *capacity building* e componenti di rafforzamento delle istituzioni governative in quasi tutti i programmi settoriali. Non contestiamo certo la necessità di rafforzare le capacità operative delle strutture pubbliche. Tale rafforzamento però dovrebbe in primo luogo servire a rendere tali strutture più vicine alle esigenze della popolazione e a rafforzare le capacità di controllo e di direzione di queste ultime sugli apparati statali. Se invece il rafforzamento è fine a sè stesso e avulso da una valutazione *ex ante* di impatto sociale sui cittadini, rischia di indebolire, piuttosto che rafforzare, un sistema più avanzato e trasparente di *governance*.

E' tutto da dimostrare, per fare esempi concreti, che lo sviluppo di relazioni più eque tra i generi e l'avanzamento del ruolo della donna nella società etiopica passino prioritariamente per il rafforzamento degli uffici governativi regionali e zionali delle *Women Commissions*, in diversi casi, tra l'altro, coordinate da funzionari maschi; che lo sviluppo delle cooperative rurali ed urbane dipenda dal rafforzamento degli uffici governativi di promozione delle cooperative; che per la prevenzione e la cura dell'HIV occorra in primo luogo dotare di veicoli, computer ed opportunità formative i funzionari degli uffici governativi. Il rischio concreto è di mettere in campo strategie operative che la gente, i "beneficiari", stenta a comprendere e dalle quali si sente in fin dei conti esclusa. Non è difficile, vivendo in Etiopia,

¹⁸ Nel contesto etiopico definite *Community Based Organizations*.

¹⁹ Per rendersi conto di questa realtà è sufficiente identificare, nel *Blue Book* pubblicato sul sito web della Delegazione CE in Etiopia, quali siano le istituzioni beneficiarie dei finanziamenti della CE e degli Stati membri sotto il capitolo *capacity building*. Quasi sempre si tratta di ministeri federali o altre istanze governative.

rilevare che nella percezione popolare alcuni programmi sostenuti dalla cooperazione internazionale sono realizzati per il governo, non per la gente. E' chiaro che questa dicotomia non dovrebbe avere ragione di esistere ed è del resto probabilmente estranea alla volontà esplicita dei donatori; tuttavia in pratica si manifesta e come tale viene vista da una parte dell'opinione pubblica etiopica.

Occorre poi porsi una domanda. In un paese dagli indicatori economici così precari come l'Etiopia, cosa ci si aspetta, nel breve, medio e lungo periodo, dal rafforzamento ad oltranza delle strutture governative? Che queste possano dare vita ad un *Welfare State* in grado di dare risposte esaurienti agli infiniti bisogni oggi non soddisfatti? Sappiamo bene che questo non avverrà mai e dovrebbe ricordarcelo il fatto che la sostenibilità economica dello stato sociale è argomento di acceso dibattito anche nelle società dei paesi ricchi. La cooperazione internazionale potrebbe porsi un obiettivo molto più ambizioso di quello di colmare i *gap* tecnici, logistici e finanziari del governo (che comunque rimarranno inesorabilmente ampi alla luce dello stato di povertà del paese). Essa potrebbe e dovrebbe ispirare scelte di politica sociale incentrate sull'interazione tra settore pubblico e associazionismo locale e facenti perno sul rafforzamento delle istituzioni comunitarie. Qui, oltretutto, l'Europa potrebbe, pur nel rigoroso riconoscimento delle grandi differenze contestuali e nel rispetto incondizionato delle peculiarità etiopiche, "proporre" alcune delle sue più significative conquiste culturali, quale quella del "privato sociale" e del ruolo dell'associazionismo nel rafforzamento dei servizi di base.

Non è una visione filosofica romanticamente e acriticamente affezionata alla società civile a ispirarci questa considerazione, bensì un severo pragmatismo. Se i prezzi da pagare per un'estensione capillare dei servizi e dell'assistenza sociale fossero il deficit di democraticità e l'invasività del governo nella società, riterremmo probabilmente che andrebbero pagati, anche se poi, ovviamente, la domanda andrebbe posta ai cittadini etiopici. Ma nel contesto etiopico il rischio vero è che vengano pagati quei prezzi senza benefici tangibili e concreti. Questo rischio - e ripetiamo fino alla noia il concetto - potrà comunque materializzarsi, ma non dovrebbe essere la cooperazione internazionale a spingere in questa direzione.

3. Riflessioni sulle finalità e gli strumenti dell'aiuto allo sviluppo

La conclusione del processo elettorale avviato il 15 maggio 2005 segna uno dei momenti più critici nel rapporto tra governo etiopico ed Unione Europea. E' difficile sintetizzare efficacemente i fatti, tanto questi si sono intrecciati in modo convulso nel periodo che va dalla metà di maggio alla metà di settembre del 2005.²⁰ Basti in questa sede sottolineare che il rapporto provvisorio della commissione degli osservatori elettorali europei guidata dalla parlamentare portoghese Anna Gomez²¹, decisamente critico nei confronti della gestione governativa del dopo elezioni, è stato incondizionatamente e molto duramente respinto dal governo e ha ispirato una campagna sui mezzi di comunicazione da esso controllati dagli accenti fortemente anti europei. In sostanza l'Unione Europea è stata accusata di complicità con l'opposizione, di parzialità, incompetenza e malafede.

Successivamente alla pubblicazione del rapporto, la comunità dei donatori, al suo interno rappresentata da molti stati membri europei, ha esortato l'opposizione ad accettare i risultati elettorali e a partecipare al prossimo parlamento. L'opposizione, a sua volta, si è pubblicamente detta stupita della contraddizione insita nel fatto che da una parte un rapporto europeo rileva irregolarità nel processo e dall'altra gli stati europei lo legittimano, e ha dichiarato, a partire dalla seconda metà di settembre 2005, che non intende inviare i propri rappresentanti eletti al Parlamento Federale.

Il governo contesta soprattutto all'Europa di essere andata oltre i confini dettati dal suo mandato di osservatore, finendo con il proporre soluzioni politiche globali, quale quella di un governo di coalizione, proposto dall'opposizione e respinto dall'esecutivo. Ci fermiamo qui, non essendo tra gli obiettivi di queste note un'analisi approfondita della vita politica etiopica. Registriamo solo che, attualmente, l'Europa i e suoi stati membri sono duramente contestati sia dal governo e sia dall'opposizione e le loro indicazioni politiche sdegnosamente respinte da entrambi.

L'idea di estendere il finanziamento al governo come strumento di pressione per condizionare le vicende politiche del paese, giusta o sbagliata che sia, appare nei fatti velleitaria. Alla prima concreta prova dei fatti, infatti, l'idea crolla, lasciando dietro sé molte incertezze, a cominciare da quella sul come potrà ricomporsi un rapporto politico costruttivo e una relazione diplomatica almeno cordiale tra governo etiopico e Unione Europea.

Siamo da sempre persuasi del fatto che una visione "politicista" della cooperazione internazionale allo sviluppo sia sbagliata, per diversi motivi.

Innanzitutto perchè rischia di poggiare su troppi compromessi, in nome di interessi politici superiori, spesso tra l'altro neanche ben definiti. Qui l'Europa è poi chiaramente, purtroppo, assai vulnerabile, non essendo come è noto dotata di una concreta politica estera comune, come, anche in Etiopia, la contraddizione tra i contenuti del rapporto provvisorio degli osservatori e l'appello degli stati membri sta a dimostrare.

L'approccio "politicistico" agli aiuti è poi sbagliato perchè sacrifica gli interessi vitali della gente. E' chiaro che, se l'obiettivo è condizionare il potere politico, è a quest'ultimo che occorre prioritariamente nei fatti guardare con attenzione, più che a chi di tale potere è del tutto privo.

Lo abbiamo già sottolineato: siamo del tutto persuasi del fatto che l'Etiopia abbia bisogno di un sistema di governo stabile, forte, incisivo. Non siamo affatto attratti dalle suggestioni neo liberiste che prefigurano governi deboli e società interamente o quasi lasciate esposte al libero mercato. Non ci affascina

²⁰ Gli eventi più inquietanti, nel contesto post elettorale, si sono verificati nel giugno 2005, quando almeno 36 dimostranti ad Addis Abeba sono stati uccisi dalle forze dell'esercito e della polizia.

²¹ Il rapporto è stato reso pubblico nel mese di agosto 2005.

l'estremismo neo liberista ma soprattutto ci parrebbe che questo si tradurrebbe in tragedie umanitarie ancora maggiori delle attuali in un paese in cui, come si è visto, più di trenta milioni di persone vivono con meno di un dollaro al giorno. Occorre però chiedersi: si rafforza un sistema di governo sostenendo una maggiore articolazione funzionale di ruoli e di poteri tra governo, stato e società o semplicemente iniettando risorse nelle strutture al vertice del potere politico?

Più che di una cooperazione allo sviluppo proiettata nell'inestricabile labirinto della politica etiopica - dove oltretutto, come è accaduto all'Europa, rischia di perdersi - l'Etiopia ha bisogno di una cooperazione allo sviluppo attenta alla concretezza dei risultati ed in grado di ispirare e suggerire *policies* settoriali. Suggestire, ovviamente, non imporre.

E' chiaro che esistono vincoli internazionali - abbiamo già ricordato gli accordi di Cotonou - a favore del *budget support*, ma questo non dovrebbe essere dilatato fino a divenire il quasi esclusivo *modus operandi* dell'aiuto allo sviluppo. E in ogni caso, pur essendo in principio molto critici nei confronti di questa modalità di finanziamento, riteniamo che anche il *budget support* possa essere gestito diversamente rispetto ad adesso. L'esempio riportato della politica delle *safety nets* rappresenta un caso di finanziamento diretto al governo che non ne aiuta l'acquisizione di una visione flessibile, articolata, complessa dello sviluppo ma finisce per rafforzarne le tendenze dirigiste e invasive. Un'alternativa, in linea generale, avrebbe potuto essere quella di condizionare il *budget support* al rafforzamento di strategie differenziate a seconda delle aree, anche al fine di poter disporre di elementi valutativi e comparativi. La traduzione in massa dei contadini in lavoratori a salario minimo è una delle idee più "vecchie" della storia contemporanea etiopica. E' in fondo la stessa logica delle *State Farms* del regime che ha preceduto l'attuale. In quel caso il salario sarebbe dovuto generare dai profitti delle mega aziende agricole, che sono poi in realtà risultate essere del tutto fallimentari; attualmente, invece, esso nasce da una politica di assistenza finanziata in gran parte dall'esterno. Ci chiediamo: dal punto di vista dei contadini, cosa cambia in concreto?

La gravità e l'estensione dei problemi dell'Etiopia richiedono un grande sforzo di creatività e di rigore. Erogare risorse in assenza di visioni d'insieme di quali processi si intenda sostenere è sbagliato e rischia di assecondare - non importa se consapevolmente o no - indirizzi strategici non condivisi né condivisibili.

Questa considerazione non vale, ovviamente, solo per l'Unione Europea, ma per qualsiasi donatore, a cominciare dalla cooperazione italiana, che appare nel suo complesso tra le più carenti, tra le agenzie attive in Etiopia, di *policies* esplicite e definite, in assenza delle quali, tra l'altro, non si comprende sulla base di quali parametri possa essere valutato l'impatto delle azioni da essa finanziate.

Le agenzie governative e sovra nazionali dovrebbero poi impegnarsi a definire concrete complementarietà. Se ad esempio, come abbiamo visto, l'Unione Europea è vincolata dagli accordi con i paesi ACP ad utilizzare lo strumento del *budget support*, non si comprende per quale motivo gli stati membri, e in questa sede ci riferiamo soprattutto all'Italia, dovrebbero fare altrettanto, in assenza oltretutto di chiari indirizzi di *policy* da incoraggiare. La complementarietà in questo caso potrebbe materializzarsi nella scelta di integrare il *budget support* europeo con programmi incentrati sul protagonismo di soggetti non governativi, valorizzando il partenariato tra questi ultimi e le ONG italiane presenti in Etiopia. Ci è capitato talvolta di ascoltare, da rappresentanti della cooperazione italiana, l'argomento secondo il quale questo tipo di approccio è di difficile realizzazione in quanto non ben visto dal governo etiopico. La ragione è chiara: i *trend* attuali hanno finito con il determinare una latente competizione tra ONG e governo federale per l'accesso alle risorse.

Esistono però agenzie di cooperazione - ad esempio quella giapponese - dotate di strumenti flessibili e rapidi di finanziamento di azioni incentrate sul partenariato tra ONG internazionali e locali. Nessuno, neanche il governo federale, contesta la legittimità di tali azioni, nel momento in cui la loro logica

d'insieme viene chiaramente presentata dal donatore nell'ambito di un suo preciso orientamento strategico. E' in assenza di tali orientamenti che la cooperazione finisce con il dare luogo a improduttive competizioni per l'accesso alle risorse.

Tornando alla cooperazione italiana: perchè non si ascoltano, per definire priorità e modalità di finanziamento, le opinioni, se non delle comunità locali (e comunque ci chiediamo: ma perchè nessuno, tra i *policy makers*, sente mai l'esigenza di ascoltarli?) dei rappresentanti delle strutture decentrate dell'ordinamento statale? Ci si sentirebbe senz'altro dire che è di gran lunga preferibile attivare piani di azione calati sulle loro realtà, sostenuti da ONG credibili e conosciute, piuttosto che immettere risorse nei meta contenitori degli apparati nazionali, da dove poi, forse, se a fatica riescono a districarsi nel gigantesco labirinto burocratico governativo, qualcosa, con mesi od anni di ritardo, arriva in periferia.

La cooperazione allo sviluppo, in Etiopia e altrove, deve essere all'altezza dei problemi che intende risolvere ma anche dell'accresciuta sensibilità dell'opinione pubblica europea sul tema della povertà. Sviluppo, sicurezza alimentare, diritti umani: non sono più, finalmente, temi per addetti ai lavori ma questioni che appassionano centinaia di migliaia di cittadini, che hanno tutto il diritto di sapere cosa i loro governi e le organizzazioni sovra nazionali di loro riferimento finanziano, a chi e con quali risultati.

Non pensiamo di esagerare sostenendo che su queste tematiche e sul rapporto tra istituzioni comunitarie e opinione pubblica in merito all'aiuto ai paesi poveri passi una parte non marginale del processo di consolidamento di un'identità europea. Le ONG possono rappresentare un collante prezioso tra istituzioni europee ed opinione pubblica ma affinché questo ruolo possa esercitarsi occorre in primo luogo che si rafforzi la *partnership* tra Commissione Europea e mondo non governativo, che si riprenda "il discorso" interrotto ormai da anni della consultazione CE-ONG per la definizione di politiche paese, che si valorizzi il patrimonio di idee e di conoscenza di centinaia di volontari e cooperanti.

In questo contesto, è francamente incomprensibile che la Commissione Europea abbia lanciato in Etiopia un programma a sostegno dell'associazionismo locale - tra l'altro con i limiti di impostazione già ricordati -, con il quale le ONG europee hanno sviluppato da anni intensi rapporti di partenariato, senza aver previsto alcun meccanismo consultivo con la cooperazione non governativa europea presente nel paese.

Sia alla società etiopica e sia alla nostra, la cooperazione allo sviluppo deve sapere proporre e spiegare strategie, contenuti e risultati convincenti.

L'appiattimento finanziario dell'aiuto allo sviluppo sul governo è a nostro avviso una deformazione grossolana del sacrosanto principio della *ownership*. Questo principio deve potersi tradurre in altre forme, più evolute, efficienti ed efficaci.

Innanzitutto non deve confondersi con la "proprietà" da parte del governo, di qualsiasi governo, sulla società e sui cittadini. Questa *ownership* è esattamente ciò di cui l'Etiopia deve liberarsi e oltretutto, alla luce dei cambiamenti culturali di questi anni, è ciò che la società etiopica inizia sempre più consapevolmente a respingere.

Più di dieci anni fa, quando alcune istanze allora "di moda" nella cooperazione internazionale sembravano andare nella direzione di favorire lo sviluppo della società civile quasi ignorando il ruolo dei governi e degli stati, ci è capitato di sottolineare che quell'approccio non andava esasperato e dogmatizzato e che la cooperazione allo sviluppo non doveva spingere verso la marginalità degli apparati pubblici e delle istituzioni, alla luce della funzione essenziale che questi hanno in ogni società.

Oggi ci troviamo a stigmatizzare un *trend* opposto. Il comune denominatore tra i due approcci - quello tutto centrato sul ruolo della società civile in contrapposizione ai governi e agli stati e quello al contra-

rio che fa dell'aiuto uno strumento di semi esclusivo rafforzamento del potere politico - è il dogmatismo e la volontà di concepire risposte semplicissime a problematiche di enorme complessità.

La cooperazione internazionale, in Etiopia, può cercare di tradurre il principio della *ownership* favorendo e finanziando la creazione di strutture consortili in cui il governo, assieme ad altri soggetti, sia rappresentato. Affermare in concreto modelli di gestione progettuale in cui il governo è partner di associazioni e del settore privato può significare molto, in Etiopia. Alla lunga può rafforzare il prestigio e la credibilità dello stesso sistema di governo, può spingere alla concezione di una positiva suddivisione di ruoli all'interno della società e, in ultima istanza, può favorire un autentico processo di democratizzazione.

Non si comprende, inoltre, per quale motivo finanziamenti erogati ad agenzie e ONG specializzate, sulla base di processi di selezione trasparenti, debbano violare il principio della *ownership* se i progetti, come nella prassi di molte ONG già avviene da almeno un decennio, si realizzano nell'ambito di una totale sinergia tecnica, operativa e finanziaria con *partner* locali, pubblici e privati, nell'ambito di strategie condivise con il governo. Oltretutto queste sinergie possono essere vettori di *capacity building*, tramite la messa in comune di metodologie e strumenti di pianificazione e valutazione, assai più di quanto non avvenga distribuendo attrezzature e risorse in assenza di precise e verificabili condizionalità.

Esistono mille modi diversi di affermare in concreto il principio della *ownership*: esploriamoli, incoragiamoli, valutiamoli.

Dispiace doverlo sottolineare, ma il mondo degli aiuti appare oggi stanco, impigrito, scettico, forse scioccato dalla incommensurabile distanza che separa i drammi del mondo contemporaneo dai risultati modesti dell'assistenza allo sviluppo. Ma prima di cedere completamente alla rassegnazione, nella doverosa consapevolezza dei limiti strutturali dell'aiuto allo sviluppo e, quindi, con l'umiltà di chi accompagna la coscienza dell'importanza del proprio agire alla consapevolezza dei suoi limiti, i *policy makers* della cooperazione internazionale potrebbero provare ad uscire di più dalle capitali, a conoscere i "paesi reali", a valutare l'impatto concreto, se anche su piccola scala, di miriadi di iniziative che hanno cambiato la vita della gente, esteso diritti, coperto bisogni dimenticati. Per carità, troveranno anche in queste iniziative limiti e debolezze, ma potranno forse anche trarne ispirazione per *policies* da valorizzare ed estendere.

A costo poi di apparire romanticamente *naive*: occorre recuperare alla grande la dimensione morale e valoriale della cooperazione allo sviluppo. Se essa diventa solo o prevalentemente ambito di carriera per esperti super pagati e generosamente reclutati dalle agenzie internazionali (senza peraltro porsi la domanda se determinate professionalità non siano "reperibili" localmente) ed occasione di guadagno per una classe di funzionari locali, finirà per proporre di noi, dell'Europa, del mondo ricco al terzo mondo i peggiori difetti e non potrà che accrescere la iato tra sé stessa, le società povere e le stesse nostre società.

Non è pensando alla carriera degli esperti internazionali che milioni di europei si mobilitano contro la fame, per il sacrosanto obiettivo di innalzare la percentuale del PIL destinato all'aiuto ai paesi in via di sviluppo, per una maggiore equità del commercio mondiale.

In Etiopia c'è bisogno di dare nuova linfa alla speranza. Una società che crede in sé stessa ha più *chances* di una società avvilita, rassegnata. Non possiamo essere noi a cedere alla stanchezza e alla rassegnazione: cosa dovrebbero fare milioni di individui privi di acqua, istruzione, accesso al cibo?