

# *Diritto allo sviluppo e cooperazione internazionale*

## *1. Introduzione*

Sotto il profilo economico, l'argomentare sullo sviluppo tende a farsi ai nostri giorni ancora più complesso, se possibile, che per il passato. La stessa Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo sta vivendo una stagione di particolare problematicità. Ragioni di contenuto e ragioni di metodo inducono gli analisti, così come gli operatori, a considerarla sottoposta ad una fase di transizione di cui non sempre è facile cogliere le linee evolutive.

Da un lato, infatti, tende ad imporsi un profondo ripensamento critico sul concetto stesso di sviluppo. D'altro lato, si rende ormai evidente quanto possa essere vario, differenziato ed originale l'iter intrapreso e seguito dai singoli sistemi con l'obiettivo di determinare il proprio decollo economico.

Riprende vigore, fra l'altro, il dibattito sulla questione di fondo – già sollevata negli anni '50<sup>1</sup> – volta a distinguere con chiarezza, in ogni processo di sviluppo, tra le considerazioni relative all'uomo ed al suo operare e quelle concernenti l'insieme delle altre risorse economiche. Inoltre, si ripropongono gli interrogativi sulla stessa opportunità di confrontare o ricondurre ad omogeneità statistica realtà tanto, se non radicalmente, diverse ed essenzialmente evolutive come risultano essere quelle dei singoli Paesi.

Ne consegue che ogni trattazione della tecnica corre il rischio crescente di mancare della necessaria chiarezza euristica: sia per il venire meno di una appropriata identificazione dei contenuti della propria analisi; sia per la frammentazione

\* Docente di Politica economica e finanziaria internazionale e di Organizzazione economica internazionale nell'Università di Padova.

<sup>1</sup> Allora, ricollegandosi ad una distinzione già rintracciabile in Marshall (Principles) tra l'uomo e l'ambiente, Myint conferisce significati diversi ai termini "sottosviluppo" e "arretrato". Riferendo il primo alle risorse ed il secondo alla popolazione, distingue le "risorse sottosviluppate" dal "popolo arretrato" schiudendo l'analisi a tutta una serie di nuove interessanti analisi. H. Myint, *Una interpretazione dell'arretratezza economica*, in A.N. Agarwala, S.P. Sing, *L'economia dei Paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli, 1966.

incoerente degli esempi storici e dei riscontri fattuali di cui intende rendere ragione in chiave interpretativa.

Pertanto, al fine di ovviare almeno in parte a questo rischio, oggi è preferibile affrontare i temi fondamentali dello sviluppo e della cooperazione puntando sulla considerazione di "casi studio" particolarmente significativi. Secondo tale ottica, articoleremo la nostra analisi entro i limiti di due assunti ben precisi, entrambi riconducibili a canoni di fatto proposti attualmente dal sistema di cooperazione internazionale delle Nazioni Unite: da un lato, per quanto concerne i Paesi, faremo riferimento ai Paesi Meno Sviluppati (LDCs-Least Developed Countries nella espressione inglese); d'altro lato, per quanto concerne il concetto di sviluppo, faremo riferimento allo "sviluppo umano".

In effetti, fissando l'attenzione sul "caso" degli LDCs e sulle loro proposte di "sviluppo umano", ci si offre l'opportunità di verificare con puntualità le difficoltà ed i limiti, così come i nuovi orientamenti della cooperazione impegnata a promuovere una crescita economica meno dualizzante il sistema mondiale.

Ci si offre, in altri termini, l'occasione per verificare, con l'ottica dell'economista, fino a che punto tenda ad affermarsi ed a trovare soddisfazione un "diritto allo sviluppo" nell'assetto attuale delle relazioni economiche internazionali.

## 2. *The Least Developed Countries*

Già nel 1964, nell'ambito della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development), si avanzano proposte perché il generale "principio della parità di trattamento" trovi applicazione differenziata almeno per "the least developed among the developing countries", ravvisando la necessità di misure particolari nelle relazioni economiche internazionali<sup>2</sup>.

Tuttavia è nel 1968, con la seconda Sessione dell'UNCTAD di New Delhi, che si adotta una Risoluzione (n. 24/II) in seguito alla quale l'Assemblea Generale dell'ONU giunge a definire, nel 1971, una serie di speciali interventi e impegni prioritari di sviluppo in favore di una specifica lista di Paesi (Risoluzione n. 2768/XXVI) giudicati particolarmente svantaggiati. Nel 1981 quindi, la prima Conferenza delle Nazioni Unite sugli LDCs articola un Sostanziale Nuovo Programma di Azione (SNPA-Substantial New Programme of Action) da realizzare nel corso dell'intero decennio. Finalmente, un Programma di Azione per gli anni '90 è definito per il decennio in corso con la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sugli LDCs.

In ogni caso, stante l'ampia gamma di fattori che li contraddistingue e li diversifica, si pone fin dall'origine il problema di determinare i criteri in base ai quali selezionare gli LDCs stessi.

<sup>2</sup> E. Sottas, *The Least Developed Countries*, New York, United Nations, 1985, p. 3. In effetti, nel corso della I<sup>a</sup> UNCTAD, si tende ad interpretare il principio della "parità di trattamento" nel senso che condizioni economiche analoghe vanno affrontate secondo una omogeneità di approcci e di interventi, mentre condizioni differenziate esigono approcci ed interventi appropriatamente distinti.

Si conviene pertanto di discriminare i Paesi in Via di Sviluppo mediante l'uso di tre indicatori, uno sociale e due economici, annoverando nella lista degli LDCs quelli che verificano contestualmente (nel 1968):

- un basso livello di reddito, in quanto dotati di un Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite pari, o inferiore, a 100 \$;
- un basso tasso di industrializzazione, dato un apporto dell'industria manifatturiera sul totale del PIL pari, o inferiore, al 10%;
- un basso tasso di alfabetizzazione, in quanto comprendente il 20%, o meno, dell'intera popolazione<sup>3</sup>.

Pure nella loro relativa semplicità, tali tre indicatori inducono a riconoscere ufficialmente nel contesto mondiale l'esistenza effettiva di una "periferia economica". Sostanzialmente di un nucleo originario di 26 "sistemi marginali" accomunati anche da una pluralità di altre sfavorevoli caratteristiche.

Svantaggi di origine geografica, climatica o topografica, per esempio.

Numerosi LDCs sono situati all'interno dei continenti e privi di sbocco al mare o sono costituiti da piccolissime isole lontane dalle aree continentali. Il che rende assai difficile e costoso risolvere il problema dei trasporti e delle comunicazioni per e dall'estero. Così, peraltro, com'è per il caso delle comunicazioni e dei trasporti al loro interno, date le gravi carenze sussistenti nelle infrastrutture di collegamento che radicalizzano l'isolamento tra i vari insediamenti, se non addirittura li pongono in condizione di "enclaves" per molti versi tra loro incomunicanti.

Diversi LDCs sono, o sono anche, in larga misura desertici o montagnosi, così da offrire una limitata estensione di terreno coltivabile. Spesso, l'insufficienza nella produzione di beni alimentari insieme a quella nell'accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari e di istruzione induce forme diffuse di malnutrizione, implicanti tassi di natalità e di mortalità tra i più elevati del mondo.

Tali svantaggi si accompagnano, generalmente, ad una assai scarsa conoscenza delle risorse naturali disponibili nel proprio territorio; o, una volta accertata la presenza, ad una assai ridotta capacità di utilizzarle mediante l'impegno di fattori prevalentemente endogeni: data la carenza di capitale, di *know how* e di manodopera qualificata e specializzata per gli opportuni investimenti. In particolare, le possibilità di autonomo approvvigionamento di energia, pure permanendo bassi i suoi livelli di consumo pro capite, sono riconducibili all'utilizzo massimo di risorse non facilmente rinnovabili, come la vegetazione, con conseguenze disastrose fino ai limiti della desertificazione.

Si tratta di un insieme articolato e complesso di fattori negativi – sul piano della dotazione delle risorse, delle infrastrutture, delle condizioni operative – che interagiscono sinergicamente tra loro e con i fattori più specificamente economici.

Si tende ad individuare questi ultimi, in primo luogo, nell'elevata percentuale di popolazione attiva impiegata in agricoltura che, peraltro, continua ad essere una "agricoltura di sussistenza". Com'è noto, essa è caratterizzata da: bassi

---

<sup>3</sup> Lo studio di vari indicatori e delle loro interrelazioni induce l'UNCDP (United Nations Committee for Development Planning) a concordare sulla scelta dei tre criteri richiamati perché costituiscono il più semplice ed insieme il più accurato modo di definire una relativamente limitata categoria di Paesi particolarmente poveri. Il diverso sistema sviluppato dall'UNCTAD, di un indice composto basato su di un largo numero di indicatori, porta sostanzialmente agli stessi risultati.

livelli di produttività; quote elevate di “disoccupazione nascosta”; produzione sostanzialmente orientata a soddisfare le esigenze familiari e del ristretto mercato locale; assai contenuto accesso ai circuiti della economia moderna fondata sull’impegno della moneta e sull’accumulazione capitalistica<sup>4</sup>.

D’altra parte, più in generale, è l’intero assetto produttivo di tali Paesi che appare come una “economia di sussistenza” al punto che, mantenendosi gli incrementi del reddito globale inadeguati rispetto agli incrementi della popolazione, si verifica una tendenziale stagnazione del reddito pro capite, se non spesso un vero e proprio regresso<sup>5</sup>.

In particolare, gli LDCs evidenziano una capacità di esportare del tutto inadeguata alla loro assoluta necessità di importare per sostenere sia l’attività corrente che, a maggior ragione, le esigenze di sviluppo del sistema. Tanto più che tale capacità di esportare è riconducibile all’apporto di un ridottissimo numero di prodotti primari per cui la “ragione di scambio” internazionale (rapporto tra i prezzi esteri e i prezzi interni) presenta una evidente tendenza al peggioramento nel medio-lungo andare ed alla forte oscillazione nel breve periodo<sup>6</sup>.

Ne consegue, fra l’altro, una progressiva limitazione nella “capacità di importare” (capacità di “pagarsi” le importazioni mediante le esportazioni, definita dal tasso di copertura dell’export sull’import) che tende ad aggravare il grado di dipendenza dall’estero, già elevato per la necessità di acquisire esogenamente disponibilità di capitale sotto il profilo sia finanziario che tecnologico.

In effetti, l’“economia di sussistenza” degli LDCs evidenzia notevoli difficoltà nel garantire le quote di risparmio indispensabili per promuovere l’investimento funzionale allo sviluppo, così come nel produrre un proprio *know how* tecnico-scientifico. Tanto più se quest’ultimo deve risultare “appropriato”, in quanto idoneo a soddisfare specifiche esigenze di impegno – che sia “labour intensive”, “capital saving”, “skill saving” – che ampiamente contrastano, se non contraddicono, le esigenze che appaiono tipiche dei Paesi economicamente più avanzati<sup>7</sup>.

### 3. *Persistente arretratezza*

I citati fattori di relativa “omogeneità” nelle condizioni di debolezza economica degli LDCs trovano puntuale conferma anche nei dati statistici più recenti

<sup>4</sup> La “disoccupazione nascosta” identifica quella quota di popolazione attiva che, pure essendo occupata, sarebbe possibile “togliere” dal processo produttivo senza aversi diminuzione di prodotto. La sua produttività, in altri termini, sarebbe nulla.

<sup>5</sup> È il meccanismo che si definisce “trappola dell’equilibrio di basso reddito”. Cfr. F. Bosello, *Economie di sussistenza e politiche di cooperazione allo sviluppo*, in AA.VV., *Relazioni Nord-Sud, Est-Ovest. Interdipendenze e contraddizioni*, Padova, Cedam, 1988.

<sup>6</sup> L’andamento sfavorevole della “ragione di scambio” non garantisce agli LDCs alcuna sicurezza degli incassi in valuta. Sulla verifica del fenomeno si veda, per tutti: UNCTAD, *Trade and Development Report*, Geneva (vari anni); UNCTAD, *The Least Developed Countries Report*, Geneva (vari anni).

<sup>7</sup> Sul ruolo del risparmio negli LDCs cfr. le analisi recenti: UNCTAD, *The Least Developed Countries. 1989 Report*, Geneva, 1990; World Bank, *World Development Report*, Washington, D.C., 1988 e 1989. Sul ruolo della tecnologia, oltre al noto saggio critico di A. Emmanuel (*Tecnologia Appropriata o tecnologia sottosviluppata?*, Bologna, Il Mulino, 1984), cfr. indicativamente: R. Burlando (a cura di), *Trasferimenti di tecnologia e finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1989; UNCTAD, *Transfer and Development of Technology in Developing Countries*, Geneva, 1990; N. Jequer, G. Blanc, *La Technologie Appropriée dans le monde*, Paris, OCDE, 1983.

(tab. 1). Va osservato, peraltro, che l'aggiornamento nella applicazione dei tre criteri funzionali all'individuazione degli LDCs ha indotto l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad allargare progressivamente il nucleo originario fino ad annoverare 42 Paesi con circa 415 milioni di abitanti (cart. 1).

Questi, nel loro insieme, verificano un Prodotto Interno Lordo pro capite di 241 \$ nel 1988. Pari ad un quarto e ad un settantesimo del PIL pro capite, rispettivamente, dell'intero gruppo dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e dei Paesi Sviluppati ad economia di mercato (PS). Alla stessa data, solo l'8% del loro PIL è riconducibile all'apporto dell'industria manifatturiera e solo il 32% della loro popolazione adulta è alfabetizzata (58% nei PVS e 99% nei PS).

La permanenza di un'economia di sussistenza è ravvisabile nella bassissima produttività del settore del tutto prevalente: l'agricoltura. Essa occupa (1988) il 72% della manodopera, ma il suo apporto al PIL è solo del 44%.

La forte dipendenza del mercato internazionale, infine è chiaramente evidenziata dall'elevato e strutturale squilibrio nella bilancia commerciale pro capite. In effetti, ogni abitante degli LDCs riesce a "pagarsi con le esportazioni" soltanto il 50% delle importazioni, mentre nei PVS e nei PS si tende ad un sostanziale equilibrio.

Assumendo un'ottica dinamica, gli LDCs appaiono in via di ulteriore marginalizzazione. Almeno nella misura in cui le difficoltà specifiche dell'economia mondiale vengono incidendo negativamente soprattutto sulle loro prospettive di crescita.

Il loro tasso annuo di variazione del PIL pro capite si blocca sullo 0,1% tra il 1980 ed il 1988, mentre quello dei PS si porta sul +2,3%. Confermandosi le tendenze in atto, nel 2000 il PIL pro capite degli LDCs si porterebbe sui 409 \$ (valore 1988). Il loro tasso annuo di variazione della produzione agricola pro capite si flette del -0,9%, mentre aumenta nei PVS del +0,3% (1980-1989).

Un indicatore riassuntivo della persistente fragilità delle economie degli LDCs, nonché delle loro deboli, se non involutive, prospettive di crescita, è riscontrabile nella quota decisamente bassa rappresentata dall'investimento rispetto al PIL. Pari al 19% della media degli anni 1980-1983, si riduce al 14% in quella degli anni 1985-1988. Pertanto, il tasso di accumulazione del capitale, una delle variabili strategiche di ogni processo di espansione economica, tende ad accentuare il suo grado di insufficienza.

#### 4. *Economie bloccate e dipendenti*

L'insieme di caratteristiche che vengono connotando la situazione economica degli LDCs e soprattutto le loro interrelazioni trovano adeguata interpretazione in una serie di canoni analitici ormai consolidati nell'ambito della teoria economica. Almeno due di questi è il caso di richiamare brevemente.

Quello del "circolo vizioso della povertà", innanzitutto <sup>8</sup>.

<sup>8</sup> I contributi fondamentali sull'argomento sono quelli di R. Nurkse, *La formazione del capitale nei Paesi sottosviluppati*, Torino, Einaudi, 1965 e di A.O. Hirshman, *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.

In generale, le carenze nella produzione di risparmio e di investimento mantengono ad un livello di grave insufficienza la dotazione di "capitale fisso sociale". Spesso, le dimensioni del mercato interno e le interdipendenze settoriali non hanno ancora raggiunto la soglia minima critica necessaria per rendere efficace e propulsivo il gioco interrelato delle economie interne ed esterne, del moltiplicatore e dell'acceleratore degli investimenti. Le stesse produzioni importanti eventualmente presenti, quasi sempre per l'esportazione come quelle di piantagione o di estrazione, appaiono "fossilizzate" perché assai poco interessate dall'attivazione di ulteriori espansioni e trasformazioni, in se stesse e nell'ambito dell'intero sistema economico.

In ultima analisi, è possibile rilevare negli LDCs una costellazione di forze tra loro interagenti che li blocca in condizioni di svantaggio. Da un lato, debolezza infrastrutturale, reddito di sussistenza e ridotta dimensione del risparmio, disarticolazione economica per carenza di interdipendenze settoriali e meccanismi induttori sono fattori che nell'insieme tendono ad annullare la propensione ad investire; d'altro lato, proprio la grave insufficienza, se non l'assenza, dell'investimento impedisce di potenziare la capacità produttiva e di renderla settorialmente più articolata ed equilibrata, concorrendo in tal modo a mantenere il reddito ai livelli di sussistenza.

È questa la descrizione più semplice, ma non per questo priva di valore euristico, della verifica negli LDCs del radicarsi di un "circolo vizioso della povertà" che nella sua versione dinamica – dato il possibile affermarsi, nel processo descritto, di una "causazione circolare con sequenza cumulativa" – può addirittura trasformarsi in "spirale viziosa dell'impoverimento".

D'altro canto, nelle loro prospettive di sviluppo, le economie degli LDCs appaiano, oltre che bloccate, pure "negativamente condizionate" dal rapporto instaurato col mercato internazionale<sup>9</sup>.

In effetti, come già evidenziato, lo scarto sussistente tra la capacità di produrre e risparmiare rispetto alle esigenze della domanda per consumi ed investimenti porta a determinare un livello minimo di importazioni necessarie che eccede le esportazioni che gli LDCs riescono a garantirsi. In tal modo, l'"internal gap" si traduce in "external gap", manifestando una immediata dipendenza dall'estero per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo.

Si aggiunga che tale dipendenza presenta gli svantaggi dello "scambio ineguale" indotto dal tendenziale deteriorarsi della "ragione di scambio". Esso – comunque interpretato – costringe gli LDCs, di fatto, a dover offrire via via maggiori esportazioni per ogni unità di importazione che devono acquisire. Infine, non sono rari i casi, paradossali, di "immiserizing growth", ogniqualvolta è proprio la strategia di incremento della produzione di alcuni beni di esportazione, intesa a promuovere lo sviluppo, che comporta il peggioramento della "ragione di scambio" e quindi delle condizioni di benessere degli LDCs.

<sup>9</sup> J. Bhagwati, *Immiserizing Growth: A Geometrical Note*, in R.E. Caves, H.G. Johnson (eds.), *Readings in International Economics*, London, Allen and Unwin, 1968; Ch. Comelieu, *Interdépendance et styles de développement*, Paris, OCDE, 1985; Th. Dos Santos, *The Structure of Dependence*, in "American Economic Review", mai 1970; A. Emmanuel, *Lo scambio ineguale*, Torino, Einaudi, 1972.

In una visione di estrema sintesi, questi ultimi potrebbero essere definiti come “economie arretrate” sperimentanti ancora una “fase di pre take-off”<sup>10</sup>.

In effetti, il canone dell’“arretratezza” denota quella precisa condizione economica – di basso reddito pro capite, di discontinuità sotto il profilo sia della produzione che della domanda, di dipendenza dal vincolo esterno – che determina la sostanziale impossibilità di innescare, secondo spinte prevalentemente endogene, un processo di sviluppo che diventi autosostenuto. La “fase di pre take off”, d’altro canto, identifica un periodo piuttosto lungo durante il quale solo lentamente e con la compresenza di assetti socio-culturali premoderni tendono ad innovarsi le tecniche, a diversificarsi la struttura produttiva, ad incrementarsi la produttività del sistema.

In tali condizioni, il passaggio alla “fase di take-off” atta a portare allo sviluppo autosostenuto – fase qualificantesi, per qualche decennio, per la forte e rapida accumulazione capitalistica in settori produttivi fortemente espansivi e diffusamente trainanti, per gli elevati incrementi di produttività, nonché per la struttura politico-sociale funzionale ai profondi mutamenti che ne derivano – può determinarsi solo producendo una serie articolata di soluzioni di continuità in gran parte di origine esogena che, peraltro, debbono realizzare virtuose sinergie con le soluzioni di continuità da produrre all’interno.

Sin dalla prima loro identificazione, è proprio in quanto “economie arretrate in fase di pre take-off” che gli LDCs formano oggetto di speciali misure di sostegno. Queste, nella più recente sistematizzazione, tendono per molti versi ad innovare i criteri di intervento, nazionali ed internazionali, propri della cooperazione per lo sviluppo.

## 5. Nuovo approccio alla cooperazione economica

I diversi elementi di novità sono riscontrabili non solo e non tanto nella pure riconoscibile originalità dei singoli orientamenti assunti. Ciascuno di essi, infatti, trova radici nelle analisi, nelle esperienze, nonché nelle politiche economiche maturate in questo dopoguerra col fine di promuovere lo sviluppo equilibrato dell’intero sistema mondiale. Piuttosto, sono riconducibili alla contestualità della loro determinazione in un progetto globale di intervento che, proprio in quanto tale, si propone di attivare le indispensabili sinergie positive atte a rafforzare l’efficacia dell’intervento stesso<sup>11</sup>.

A nostro avviso, promozione di una politica di “self reliance”, priorità assegnata all’agricoltura, progettualità integrata, *machinering* e monitoraggio della cooperazione nonché, “last but not least”, riconsiderazione degli stessi obiettivi di sviluppo rappresentano i cardini delle novità in atto.

<sup>10</sup> Originariamente, il concetto di arretratezza è precisato da F. Vito (*I fondamenti della politica di sviluppo economico*, in AA.VV., *Lo sviluppo economico regionale*, Milano, Vita e Pensiero, 1961) e quello di “take-off” da W.W. Rostow (*The Stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960).

<sup>11</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries and action in their favour by the international community*, Geneva (Doc. A/CONF. 104/2/Rev. 1); Th. G. Weiss, A. Jennings, *More for the least? Prospects for Poorest Countries in the Eighties* Lexington (Massachusetts), Lexington Books, 1983; UNCTAD, *The Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s: an international policy instrument for the present times*, in *The Least Developed Countries. 1990 Report*, Geneva, 1990.

La "self reliance" si giustifica sotto una molteplicità di profili: dalla autonomia, o comunque partecipata, individuazione delle finalità, potenzialità e problematicità specifiche del proprio sviluppo, alla autonoma individuazione ed attivazione dei progetti che possono essere realizzati col massimo impiego delle risorse locali, fino alla autonoma definizione delle necessità implicanti il ricorso ad apporti esogeni ed in particolare alla cooperazione internazionale, peraltro da coordinare con le politiche interne di espansione.

In tal modo la "self reliance" concorre efficacemente a garantire la migliore aderenza dei programmi di cooperazione alle particolari esigenze di ciascun sistema. In effetti, la pure ampia gamma di caratteristiche che li accomuna non è mai tale da consentire di ricondurre ciascuno degli LDCs, come ogni altro Paese del resto, ad un univoco modello interpretativo per il quale possa valere un altrettanto univoco modello di sviluppo.

Tanto più che, in ogni caso, quest'ultimo si prospetta sempre come un processo storicamente determinato e determinabile, e quindi originale nel vario interrelarsi delle molteplici variabili che lo connotano. Anche per questo, peraltro, si giustificano la ricerca e l'azione di una Tecnologia Appropriata in grado di soddisfare alle specifiche necessità degli LDCs, pur sempre garantendo, se del caso, livelli di produttività analoghi a quelli della tecnologia propria dei PS.

La "self reliance" concorre altresì a meglio soddisfare il principio di reciprocità, nei diritti e nei doveri, che deve ispirare il "patto di solidarietà" che lega i soggetti partecipanti all'esperienza della cooperazione. In effetti, il "diritto allo sviluppo" che ragioni storiche, giuridiche ed etiche inducono a riconoscere agli uni implica il dovere della cooperazione per gli altri; reciprocamente, il diritto di questi ultimi a verificare i risultati della cooperazione implica il dovere dei primi di utilizzarla effettivamente per promuovere lo sviluppo delle popolazioni.

La priorità assegnata alla promozione dello sviluppo agricolo si giustifica con l'assoluta necessità di garantire almeno la sicurezza, se non l'autosufficienza, alimentare.

In effetti, negli LDCs è diffusa una forte dualizzazione dell'agricoltura, dato il concentrarsi della bassissima produttività essenzialmente nelle produzioni volte a soddisfare le esigenze del consumo interno e non in quelle, eventuali, orientate al mercato internazionale.

Questo fa sì che la disponibilità media di calorie pro capite permanga inferiore alle necessità quotidiane, concorrendo a determinare condizioni di "povertà assoluta"<sup>12</sup>. In effetti, ancora nella media degli anni 1986-1988, tale disponibilità si attesta sulle 2026 calorie pro capite, pari all'88% del fabbisogno (convenzionalmente fissato in 2300 calorie pro capite al giorno), contro le 2363 dell'insieme dei PVS e le 3361 dei PS, pari rispettivamente al 103% ed al 146% del fabbisogno. Sussistono quindi, negli LDCs, grave malnutrizione e forte dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di alimenti.

<sup>12</sup> Nelle statistiche internazionali si definisce come "soglia della povertà assoluta" quel livello di reddito al di sotto del quale il potere d'acquisto non consente un regime nutrizionale adeguato più un accesso agli essenziali beni di consumo non alimentare. D'altro canto, per essere davvero soddisfacente la disponibilità calorica media pro capite deve superare il 100% del fabbisogno risultando, ovviamente, da disponibilità superiori alla media per alcuni ed inferiori per altri.

Pertanto la sicurezza alimentare, da perseguire mediante uno stretto coordinamento tra i programmi nazionali ed internazionali, esige che si incrementi la produzione interna disponibile pro capite. Condizione tuttavia solo necessaria, ma non anche sufficiente per eliminare le cause oggettive della malnutrizione. Com'è noto, essa dipende dalle carenze qualitative oltre che quantitative dell'alimentazione. Pertanto, diversificare in maniera appropriata la produzione agricola interna è essenziale quanto incrementarla. In ogni caso, la sicurezza alimentare esige pure che si risolvano i problemi distributivi atti a garantire l'adeguata ed effettiva disponibilità di alimenti a condizioni sostenibili per le diverse fasce di popolazione.

Assegnare priorità all'agricoltura non significa disconoscere che la promozione del "take-off" negli LDCs implica, più in generale, una trasformazione profonda di tutto il sistema economico al fine di incrementare la produzione e, soprattutto, la produttività globali. Da questo, anzi, dipende in gran parte la possibilità di garantire la stessa modernizzazione del settore agricolo.

Pertanto, il nuovo approccio alla cooperazione tende ad articolare "progetti integrati di sviluppo", atti in primo luogo a mobilitare le risorse promuovendo l'attivazione sempre più diffusa ed efficace delle interdipendenze settoriali entro strategie di "sviluppo equilibrato". Sotto questo profilo, il ruolo della industrializzazione, in particolare dell'industria manifatturiera, rimane strategico insieme alla necessità di creare e potenziare l'assetto infrastrutturale e dei servizi.

D'altro canto, la progettualità integrata della cooperazione si spinge fino al complesso, ma essenziale obiettivo: di coordinare strettamente i programmi di sviluppo interni con quelli espressi dagli organismi internazionali, specie se pubblici, multilaterali o non governativi (delle NGOs-Non Governmental Organizations); di correlare le logiche del trasferimento finanziario e tecnologico con quelle attente alla ristrutturazione delle politiche commerciali, interne ed internazionali; nonché di stimolare la cooperazione Sud-Sud come indispensabile fattore di integrazione della cooperazione Nord-Sud.

Una tale progettualità risponde ovviamente al canone della complessità, peraltro propria di ogni processo di sviluppo. Ne deriva l'esigenza di attivare un appropriato monitoraggio di ciascuno e della globalità degli interventi di cooperazione onde apprezzare via via coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi di sviluppo assunti e, se del caso, giustificarne gli opportuni, se non necessari, riorientamenti operativi o strategici.

L'insieme di caratteristiche sin qui sinteticamente richiamate come cardini delle novità in atto nella cooperazione economica prospetta, infine, un nuovo approccio allo sviluppo che rappresenta l'ultima novità che tutte le altre riassume ed a cui dà il senso più proprio.

## ***6. Nuovo approccio allo sviluppo***

Il nuovo approccio allo sviluppo figura già in maniera esplicita nel momento in cui tra gli indicatori funzionali alla individuazione degli LDCs si inserisce il tasso di alfabetizzazione della popolazione, accanto al livello del PIL pro capite e della quota dell'industria manifatturiera sul PIL totale.

In effetti, con tale riferimento ad un parametro extraeconomico si rende evi-

dente una soluzione di continuità rispetto alle precedenti assunzioni dello sviluppo come un processo di fatto riducibile, o riconducibile, a fattori soltanto economici. Soluzione di continuità che si pone in sintonia con le numerose analisi e verifiche che nello sviluppo identificano un processo articolato e complesso di ordine storico, politico, sociale e culturale, oltre che economico<sup>13</sup>, e che nelle cause del sottosviluppo riconoscono l'operare di "circoli viziosi" il cui contenuto economico, pure importante, è parte di una circolarità più estesa da cui dipende e che a sua volta condiziona<sup>14</sup>.

Secondo questa ottica, per esempio, si può riconsiderare il caso della stessa improduttività economica. Essa, in gran parte, è causata dalla malnutrizione e dalle precarie condizioni igienico-sanitarie che generano cattiva salute e quindi scarsa energia fisica, nonché dalla diffusa carenza di istruzione; la ridotta produttività induce bassa produzione del reddito che si mantiene ai livelli della sussistenza, dati anche gli elevati tassi di incremento della popolazione; il reddito pro capite che permane ai livelli della sussistenza limita drasticamente le possibilità di risparmio e di investimento; da ciò scaturisce l'insufficiente sfruttamento delle risorse che comporta il perpetuarsi della malnutrizione, delle cattive condizioni igienico-sanitarie e dell'analfabetismo.

Nella cooperazione internazionale, pertanto, si giunge a distinguere con sempre maggiore chiarezza l'idea e la prospettiva dello sviluppo da un lato, dall'idea e dalla prospettiva della crescita dall'altro. Si distingue, in altri termini, "development" da "growth", assegnando al primo contenuti essenzialmente extraeconomici, politici, sociali e culturali, e riservando al secondo contenuti propriamente economici. Qualora si ritenga ancora di utilizzare il termine "sviluppo" per entrambe le concezioni, si tende a qualificare la prima come "sviluppo umano" e la seconda come "sviluppo economico".

Lo "sviluppo umano" è inteso, più in generale, come un processo di allargamento delle opportunità di scelta delle persone. In quanto tale, è costantemente aperto, mutevole, in continuo divenire. Tanto più se si tiene presente anche la possibilità di trovare sempre nuovi equilibri e sinergie tra le due dimensioni che lo caratterizzano: la maturazione delle capacità personali, come per esempio salute, conoscenza, professionalità; l'uso che se ne può fare in condizioni di crescente libertà e creatività, per soddisfazione personale ed essere partecipativi nelle attività economiche, politiche, sociali e culturali.

Pure nella teorica indeterminatezza degli specifici e molteplici contenuti dello "sviluppo umano", per ciascuna popolazione in ogni fase della sua storia, se ne possono comunque individuare almeno tre che vengono giudicati fondamentali perché condizionanti tutti gli altri: la speranza di vita alla nascita; il tasso di alfabetizzazione; il grado di accesso alle risorse indispensabili per un dignitoso standard di vita. Proprio queste tre componenti essenziali costituiscono la base di un indicatore composto (HDI – Human Development Index) che consente oggi di dare concretezza statistica alle analisi in materia, misurando e monitorando il grado di "sviluppo umano" raggiunto dai singoli paesi<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. per tutti: UNDP, *Human Development Report*, New York (1990 e 1991).

<sup>14</sup> F. Bosello, *Economie di sussistenza e politiche di cooperazione allo sviluppo*, op. cit.

<sup>15</sup> Sulla elaborazione dell'HDI cfr. i Rapporti dell'UNDP citati nella nota 13.

Il mutamento di prospettiva che ne deriva rispetto alle valutazioni precedenti non potrebbe essere più evidente. Come peraltro traspare anche dalla progressiva modifica degli obiettivi fissati dall'Assemblea Generale dell'ONU in occasione della proclamazione dei vari "Decenni delle Nazioni Unite per lo Sviluppo".

Significativamente, per i primi due decenni (1961-71 e 1971-81) si assume quale fine strategico il conseguimento nei PVS di dati tassi di incremento del PIL pro capite, assegnando priorità alle ragioni della crescita economica. Diversamente, a partire dal terzo decennio ed entro il 2000 – accanto all'incremento del PIL e, soprattutto, all'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) – si punta a conseguire almeno un tasso di alfabetizzazione non inferiore al 75% di ciascuna popolazione, nonché una speranza di vita alla nascita, in media, non inferiore ai 60 anni, integrando pertanto le ragioni della crescita con quelle dello sviluppo<sup>16</sup>.

In generale, nonostante innegabili progressi, gli LDCs sono ancora lontani da tali obiettivi. Alla fine degli anni '80 verificano un tasso di alfabetizzazione di appena il 40% della popolazione adulta; la loro speranza di vita alla nascita, d'altro canto, si attesta su di una media di 50 anni.

Lo scarto tra situazione di fatto ed obiettivi da raggiungere può essere indicativo di quanto attualmente rimanga insoddisfatto negli LDCs il loro "diritto allo sviluppo". Se pure si ritiene di limitare il "diritto allo sviluppo" al diritto di conseguire quei risultati minimi – poco sopra richiamati – che la Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha convenuto, in questa fase storica, debbano essere garantiti per ciascun Paese.

## *7. Diritto allo sviluppo e cooperazione internazionale*

Ma il confronto tra i parametri di "sviluppo economico" e quelli di "sviluppo umano" propri dei singoli Paesi (tab. 2) mette in luce altri aspetti che acquistano interesse in ordine alla opportunità di riconsiderare le politiche di cooperazione volte a garantire il "diritto allo sviluppo".

Si può osservare in primo luogo che non si presenta alcuna significativa correlazione tra il livello del PIL pro capite da un lato e dall'altro il livello di "sviluppo umano" raggiunti dai singoli LDCs. Fenomeno peraltro che pare acquisire una validità generale riscontrandosi anche per un insieme di 160 Paesi. Il grafico A rende evidente l'apprezzabile divergenza tra la distribuzione dei Paesi ordinati secondo il rispettivo HDI e la distribuzione secondo il rispettivo PIL pro capite.

In ogni caso si può notare, in secondo luogo, come anche tre LDCs – Samoa, Maldive, Botswana – si collochino nella categoria di Paesi definiti "a sviluppo umano intermedio", tra i quali sono annoverabili molti Paesi con reddito pro capite decisamente elevato se confrontato con gli standards che invece connotano la assoluta marginalizzazione economica degli LDCs. Valga, per tutti, il confronto col Brasile e l'Arabia Saudita i cui redditi pro capite si attestano nel 1988, rispettivamente, sui 2160 \$ e sui 6200 \$ annui.

<sup>16</sup> Cfr. le Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU: n. 1710 (XVI) del 1961; n. 1556 A (XLIX) del 1970; n. 35/56 del 1980; n. A/45/199 del 1990.

Si possono distinguere, infine, due diverse tipologie di LDCs. Quelli che, con un certo grado di coerenza quanto a condizioni di "sviluppo umano" e di PIL pro capite, tendono a collocarsi ai vertici del gruppo, come nei casi di Botswana, Samoa Occidentale, Capo Verde e Vanuatu, oppure nella fascia più marginale del gruppo per entrambi gli indicatori, come nei casi di Ciad e Guinea Bissau. Sono quindi individuabili gli LDCs con uno scarto apprezzabile tra i due posti occupati in graduatoria: o con una posizione decisamente più favorevole per l'HDI che non per il PIL pro capite, come nei casi di Maldive, Repubblica Democratica del Laos e Tanzania, oppure viceversa, con una collocazione apprezzabilmente migliore quanto a PIL pro capite che ad HDI, come nei casi di Gibuti, Mauritania e Sierra Leone.

Pertanto, l'insieme articolato di tali costatazioni porta ad escludere ogni forma di superficiale riduzionismo che intenda assolutizzare la funzione della crescita economica nella promozione dello sviluppo umano. La prima infatti, pure se decisamente importante, potrebbe anche risultare condizione né necessaria, né sufficiente a garantire lo sviluppo umano stesso. Si aggiunga che può darsi pure il caso di crescita economica che tende a contraddire lo sviluppo umano, come dimostrano diverse politiche di riequilibrio economico che giungono ad aggravare le condizioni di vita delle fasce più marginali e deboli delle popolazioni<sup>17</sup>.

Perché si instauri e si mantenga una sinergia positiva tra i due processi, appare dunque essenziale l'adozione esplicita di politiche a ciò mirate: nel senso che, senza trascurare gli obiettivi della crescita, siano orientate allo sviluppo assunto come fine prioritario cui quello della crescita deve rendersi strumentale.

Una delle conseguenze più innovative che ne scaturisce è la riconsiderazione dell'approccio integrato allo sviluppo dei sistemi arretrati. Nella nuova prospettiva, esso è volto ad integrare non soltanto una molteplicità di fattori economici, come quelli in precedenza richiamati, ma anche una pluralità di fattori più propriamente sociali, politici e culturali tra i quali, e con i primi, ogni processo di sviluppo determina necessariamente strette relazioni sinergiche.

È quanto per esempio propone la Banca Mondiale nello schema di sintesi illustrato nella figura A. In esso si evidenzia come, per un appropriato intervento di promozione dello sviluppo, le indicazioni relative alle interrelazioni da considerare tra le cinque polarità fondamentali – reddito, sanità, alimentazione, educazione, fecondità – siano altrettanto importanti di quelle relative alle stesse polarità.

Soltanto valutandole tutte nell'insieme e nel loro vario articolarsi la cooperazione internazionale può effettivamente tentare di non rendere gli interventi volti alla crescita contraddittori con le esigenze dello sviluppo cui ogni singola popolazione ha diritto. Contraddizione ancora ben presente nella cooperazione internazionale.

<sup>17</sup> F. Bosello (ed.), *Processes of Development and Adjustment between Localism and Internationalism*, Padova, Cedam, 1990; G.A. Cornia, R. Jolly, F. Stewart, *Per un aggiustamento dal volto umano*, Milano, Franco Angeli, 1989.

TAB. 1 - Indicatori di base, economici e sociali.

Indicatori	LDCs	PVS	PS
<b>Indicatori economici</b>			
Pop. (milioni; 1988)	415	2706	808
Var. % medi annua della pop. (1980/88)	2,4	2,5	0,6
PIL pro capite (\$; 1988)	241	971	17339
PIL pro capite (\$; stima 2000)	259	1134	21733
Var. % media annua del PIL pro capite (1980/88)	0,1	- 0,1	2,3
Quota % dell'agric. sul PIL (1988)	44	16	-
Var. % prod. agric. pro capite (1980/89)	- 0,9	0,3	-
Quota % occup. agr. sul tot. (1988)	72	55	11
% di terreno coltiv. sul totale (1988)	6,5	10,6	-
Quota % prod. ind. sul PIL (1988)	8	39	-
Quota % invest. sul PIL (1980/83)	19	25	22
Quota % invest. sul PIL (1985/88)	14	22	21
Quota % exp/imp (1988)	50	98	98
Var. % del potere d'acquisto dell'exp pro capite (1980/89)	- 2,5	5,5	-
Cons. pro capite di energia (kg. equiv. di carb. 1988)	69	584	-
<b>Indicatori sociali</b>			
Quota % alfabetizz. adulti (1988)	38	62	99
Quota % alfabetizz. adulti (stima 1990)	40	65	99
Speranza di vita alla nascita (anni; stima 1985/90)	50	58	75
Tasso lordo di natalità (per 1000; stime 1985/90)	44,9	34,8	-
Tasso lordo di mortalità (per 1000; stime 1985/90)	16,6	11,1	-
Disp. quotid. calorie pro capite (% del fabbis. 1988)	89	107	132
% pop. urb. con accesso all'acqua pot. (1988)	54	83	-
% pop. agr. con accesso all'acqua pot. (1988)	47	58	-
% pop. urb. con accesso ai serv. igien. (1988)	47	68	-
% pop. agr. con accesso ai serv. igien. (1988)	15	19	-

Fonte: UNCTAD, UNDP, WB.

#### Cartina A

Attualmente gli LDCs sono (sottolineati quelli con meno di un milione di abitanti; in corsivo quelli presenti sin dall'origine):

*Afghanistan*, Bangladesh, Benin, Bhutan, Botswana, Burkina Faso, *Burundi*, Cape Verde, Central African Republic, *Chad*, Comoros, Democratic Yemen, Djibouti, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gambia, *Guinea*, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Liberia, *Lao Peoples's Democratic Republic*, Lesotho, Malawi, Maldives, *Mali*, Mauritania, Mozambique, Myanmar (Burma), *Nepal*, *Niger*, *Rwanda*, *Samoa*, Sao Tome and Principe, *Sierra Leone*, *Somalia*, *Sudan*, Togo, Tuvalu, Uganda, *United Republic of Tanzania*, Vanuatu, *Yemen*.

TAB. 2 - Indice di Sviluppo Umano (HDI) degli LDCs.

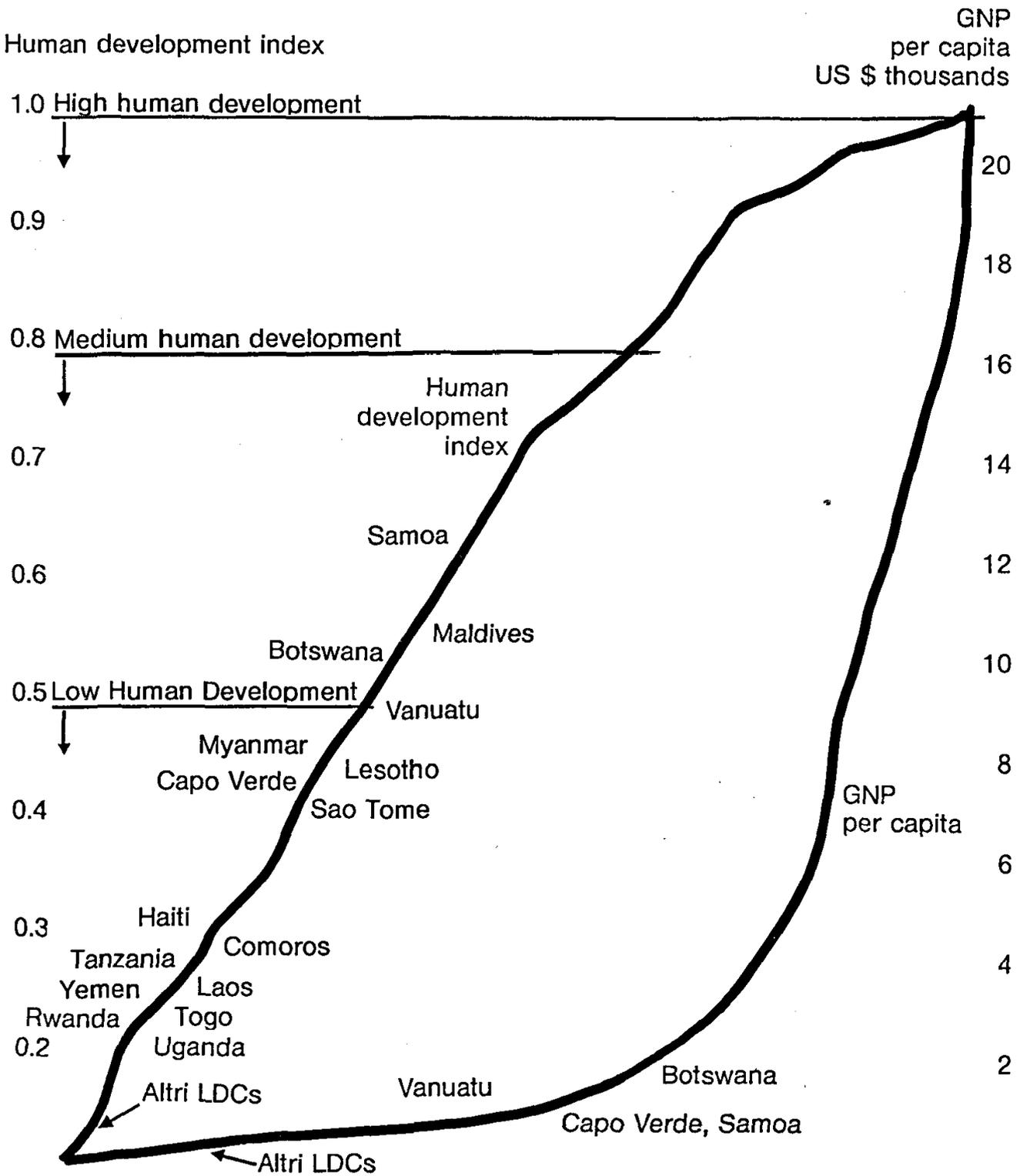
	Sper. di vita (anni) 1990	Alfabetizzaz. (% pop. ad.) 1985	PLI pro. cap. 1988	HDI *
1. Afghanistan	42	24	200	0,069
2. Bangladesh	52	32	170	0,186
3. Benin	47	19	390	0,114
4. Bhutan	49	32	180	0,159
5. Botswana	60	70	1010	0,524
6. Burkina Faso	48	15	210	0,081
7. Burundi	48	42	240	0,177
8. <u>Cape verde</u>	67	50	680	0,428
9. Central African Rep.	49	32	380	0,166
10. Chad	46	23	160	0,087
11. <u>Comoros</u>	55	48	440	0,274
12. <u>Djibouti</u>	48	14	480	0,083
13. <u>Equatorial Guinea</u>	47	45	410	0,186
14. Ethiopia	45	66	120	0,166
15. <u>Gambia</u>	44	20	200	0,064
16. Guinea	43	17	430	0,066
17. <u>Guinea-Bissau</u>	42	30	190	0,088
18. Haiti	56	48	380	0,296
19. <u>Kiribati</u>	55	—	650	—
20. Lao People's D. Rep.	50	84	180	0,253
21. Lesotho	57	73	420	0,432
22. Liberia	—	—	—	—
23. Malawi	48	42	170	0,179
24. <u>Maldives</u>	62	91	410	0,534
25. Mali	45	23	230	0,072
26. Mauritania	47	28	480	0,140
27. Mozambique	47	28	100	0,155
28. Myanmar (Burma)	61	78	200	0,437
29. Nepal	52	22	180	0,158
30. Niger	45	22	300	0,079
31. Rwanda	49	45	320	0,213
32. <u>Samoa</u>	66	98	640	0,618
33. <u>Sao Tome and Principe</u>	65	50	490	0,399
34. Sierra Leone	42	13	300	0,048
35. Somalia	46	17	170	0,118
36. Sudan	51	24	489	0,164
37. Togo	54	38	370	0,225
38. <u>Tuvalu</u>	—	—	—	—
39. Uganda	52	43	280	0,204
40. Un. Rep. of Tanzania	54	75	160	0,266
41. <u>Vanuatu</u>	69	53	840	0,490
42. Yemen	51	32	595	0,242

Fonte: UNDP

Sottolineati i Paesi con meno di un milione di abitanti. In grassetto i Paesi a Sviluppo umano intermedio.

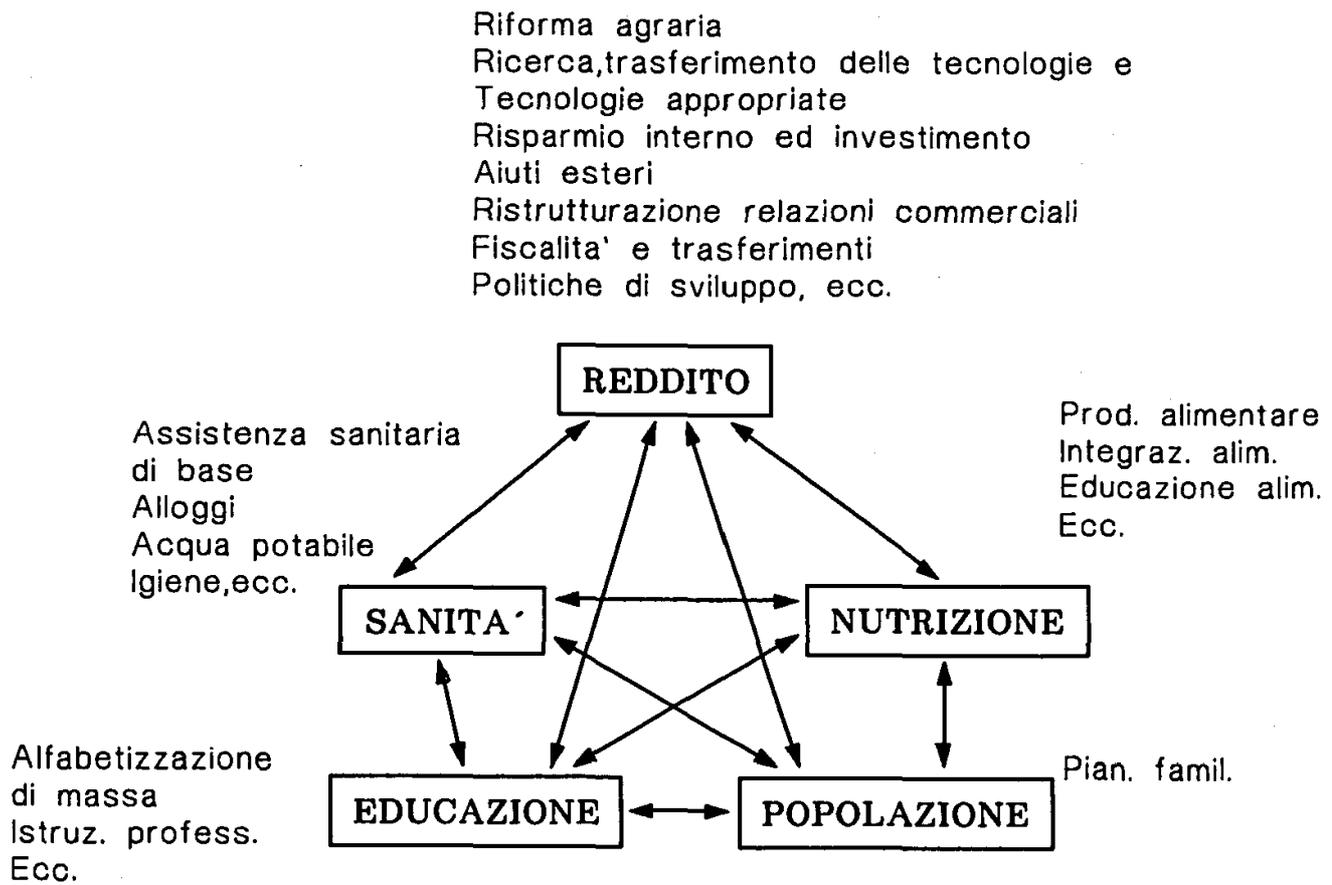
\* L'HDI gerarchizza 160 Paesi a partire dal Giappone, che con 0,993 presenta il valore più alto, sino alla Sierra Leone, che con 0,048 presenta il valore più basso.

Grafico A: Distribuzione di 160 Paesi in base all'HDI ed al PIL pro capite.



Fonte: nostre elaborazioni su dati UNDP.

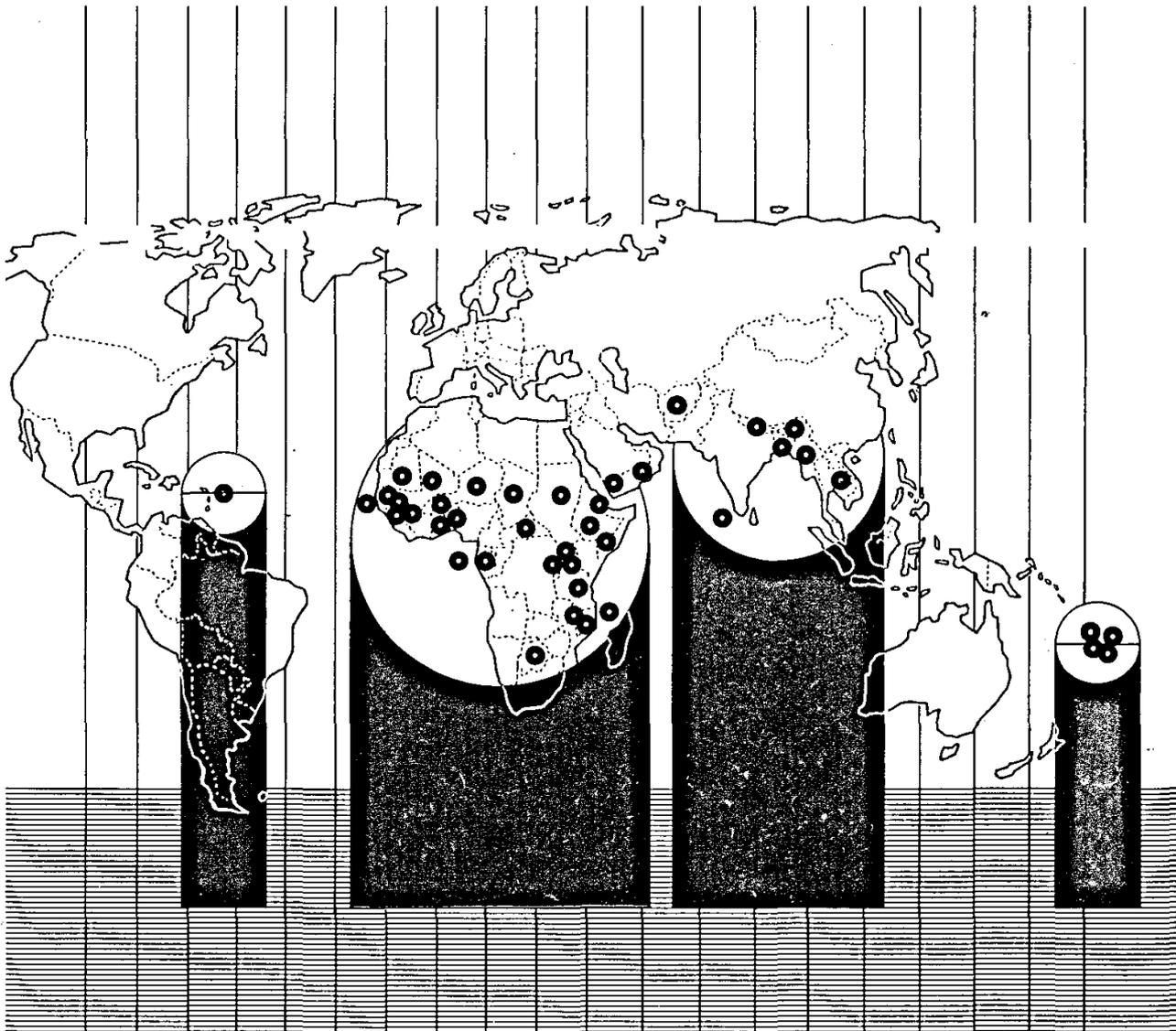
Fig A: Schema di approccio integrato contro la povertà.



Fonte: WB.

**Cartina A:** Attualmente gli LDCs sono (sottolineati quelli con meno di un milione di abitanti; in corsivo quelli presenti sin dall'origine):

*Afghanistan*, Bangladesh, Benin, *Buthan*, *Botswana*, Burkina Faso, *Burundi*, Cape Verde, Central African Republic, *Chad*, Comoros, Democratic Yemen, Djibouti, Equatorial Guinea, *Ethiopia*, Gambia, *Guinea*, Guinea Bissau, *Haiti*, Kiribati, Liberia, *Lao People's Democratic Republic*, *Lesotho*, *Malawi*, Maldives, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar (Burma), *Nepal*, *Niger*, *Rwanda*, Samoa, Sao Tome and Principe, Sierra Leone, *Somalia*, *Sudan*, Togo, Tuvalu, Uganda, *United Republic of Tanzania*, Vanuatu, *Yemen*.



Fonte: Nazioni Unite.

