

## Parere

### **della Commissione degli affari esteri in merito al rapporto della Commissione della gestione al Consiglio nazionale sul controllo dell'efficacia dei progetti di sviluppo nel Nepal del 23 agosto 1984**

del 9 aprile 1985

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

La Commissione della gestione ha presentato il 23 agosto 1984 al Consiglio nazionale un rapporto sul controllo dell'efficacia dei progetti di sviluppo nel Nepal. La Commissione degli affari esteri ha dovuto trattare questo problema, che rientra nel suo campo d'attività, sia innanzi che dopo tale data.

Cogliendo l'occasione fornitagli dal rapporto presentato dalla Commissione della gestione, essa si permette di esprimere il proprio parere in merito ai problemi sollevati dall'aiuto allo sviluppo.

9 aprile 1985

In nome della Commissione  
degli affari esteri:  
Il presidente, S. Widmer



## 1 Cenni storici

Le questioni inerenti all'aiuto allo sviluppo appaiono più comprensibili se volgiamo uno sguardo al passato. Il diciannovesimo secolo trattava i popoli «sottosviluppati» con tale sprezzante ingenuità da lasciarci perplessi. Nella loro espansione imperialista, le grandi potenze europee si sono spartite gli ultimi territori colonizzabili. Certo, sarebbe ingiusto ravvedere in questo comportamento unicamente una volontà egoista di sfruttamento. Ciò non toglie che i Paesi colonizzatori consideravano il più sovente le loro colonie come semplici fornitori di materie prime a basso prezzo, oppure come sbocchi ai loro propri prodotti o, ancora, come basi strategiche, senza parlare della tratta degli schiavi. I coloni hanno quasi sempre mancato di comprensione per le culture locali, sovente molto antiche. Hanno imposto ai popoli assoggettati la cultura occidentale e solo eccezionalmente si sono assunti la responsabilità del potente di fronte al debole.

Le due guerre mondiali hanno definitivamente mutato l'atteggiamento delle grandi potenze nei confronti delle colonie. Dopo la prima guerra mondiale i perdenti hanno dovuto cedere i territori conquistati. All'indomani della seconda, i vincitori stessi dovettero spossessarsene. L'indipendenza è stata persino offerta a talune colonie, durante il conflitto, in cambio di un loro appoggio militare. A partire dal 1945 decine di colonie sono state così «liberate». Bisogna aggiungere che, in numerosi casi, l'indipendenza è stata concessa solamente dopo aspre guerre di liberazione. La maggior parte dei nuovi Stati non erano preparati né politicamente né economicamente. Seguendo l'esempio degli Stati Uniti i quali, in quanto ex colonia, simpatizzavano con questi movimenti di liberazione, l'Occidente ha iniziato ad aiutare i giovani Stati ancora titubanti. Questa azione trova una sua prefigurazione nel Piano Marshall, rivelatosi funzionalissimo, segnatamente nella Germania dell'Ovest, devastata dalla guerra: l'aiuto fornito a questo Paese sotto forma di denaro e di beni di consumo si innestò sulle virtù tradizionali del popolo germanico e sul suo sforzo endogeno di riportarsi al suo alto livello di sviluppo.

Non possiamo assolutamente dire altrettanto delle ex colonie. Eppure un miscuglio di idealismo generoso e di senso di colpa (acuiti sovente dal calcolo politico, nella crescente tensione tra Est ed Ovest) hanno suscitato notevoli sforzi designati con l'appellativo generico di «aiuto allo sviluppo». Diverse ex-colonie segnatamente quelle francesi e inglesi hanno tentato di riavvicinarsi alle loro ex-metropoli. Talune altre hanno approfittato della rivalità russo-americana per intraprendere giganteschi progetti. L'aiuto disinteressato si colorava spesso di volontà di potenza. Peraltro, lo sviluppo tecnico riavvicinava i popoli e i continenti.

Nel corso degli anni settanta ci si è maggiormente resi conto delle carenze del sistema. Gli scritti di Gunnar Myrdal hanno dato l'allarme. Questo ex partigiano dei grandi progetti si erigeva ormai contro di essi.

La Svizzera ha reagito con sorprendente celerità a tale denuncia del «mal-sviluppo». Già durante l'elaborazione della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario del 1976, animati dibattiti ebbero luogo alle

Camere. La stesura finale rispondeva, in certo modo, anticipatamente alle obiezioni contro l'aiuto allo sviluppo formulate ai giorni nostri. Per tale ragione le critiche vertono specialmente sull'applicazione della legge da parte degli organi competenti, non sulla legge medesima.

## **2 Aiuto allo sviluppo e popolo svizzero (diritto di referendum)**

Dopo questo abbozzo storico dell'aiuto allo sviluppo bisognava aggiungere, per la Svizzera, un elemento particolare. Le decisioni importanti della nostra politica di cooperazione sottostanno all'approvazione indiretta del popolo. Rammentiamo che nel 1976 il popolo aveva respinto, in seguito a referendum, un contributo all'Agenzia internazionale per lo sviluppo (AID). La volontà di adibire fondi pubblici all'aiuto, in favore di Paesi il più delle volte molto distanti dal nostro, richiede, da parte di tutti i cittadini, un grado poco comune di coscienza politica accompagnato da un sentimento di compassione. Non è sempre facile suscitare tale atteggiamento soprattutto in periodo di recessione.

In particolare occorre al cittadino una buona dose di riflessione per riconoscere che migliora, tutto sommato, la propria situazione se opera in modo da evitare lo sfacelo dell'economia dei Paesi in sviluppo. Bastano poche parole d'ordine per stroncare di netto le migliori volontà. Se vogliamo quindi che il popolo svizzero continui a sostenere l'aiuto allo sviluppo, sarà necessario che il Parlamento svolga all'uopo un ruolo dirigente. La recente approvazione a schiacciante maggioranza di un credito quadro di 1,8 miliardi di franchi, può in merito giustamente essere considerata quale voto in favore di siffatto aiuto.

## **3 Parere della Commissione degli affari esteri**

La Commissione degli affari esteri ha adottato analogo atteggiamento mediante approvazione unanime del credito menzionato. Essa è convinta della necessità di proseguire l'aiuto malgrado le difficoltà apparentemente insormontabili con le quali deve confrontarsi il Terzo Mondo, ed inoltre ritiene tale aiuto un elemento essenziale della nostra politica estera. Di primo acchito potrebbe quindi sembrare contraddittorio che i membri della Commissione, a grande maggioranza, abbiano approvato l'iniziativa della Commissione della gestione del Consiglio nazionale intesa ad incaricare un gruppo di periti estranei all'amministrazione di procedere a un controllo del progetto integrato di sviluppo rurale nella regione collinare del Nepal (PISO). Ma non è così. Il rapporto Basler ha avuto il merito di fornire un apporto prezioso al dibattito anche se non ha dato informazioni sostanzialmente nuove. I colloqui che hanno avuto luogo a diversi livelli hanno inoltre consentito di decidere all'unanimità la prosecuzione del progetto. La discussione che ne è seguita e che è sfociata, senza necessità di pressioni, nella concessione del credito, ha contribuito all'indispensabile processo di apprendimento nell'ambito dell'amministrazione e del Parlamento. A queste auto-

rità incombe persuadere poi il popolo della necessità dell'aiuto pubblico allo sviluppo. Per tale ragione la Commissione degli affari esteri reputa chiaramente auspicabile che l'insieme dei deputati si mostri favorevole a questo aiuto.

La Commissione, negli ultimi anni, non si è limitata ad esaminare preventivamente i crediti quadro d'aiuto allo sviluppo. Essa ha contribuito a favorire il processo d'apprendimento innanzi accennato. Nel 1981, in seguito all'approvazione del credito di 1,65 miliardi di franchi, destinati alla prosecuzione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario, ha organizzato una seduta di riflessione di due giorni alla quale ha invitato dei periti. Tale seduta ha coinciso con il dibattito pubblico relativo alla «nuova organizzazione dei compiti d'esecuzione della cooperazione allo sviluppo» prevista dal Consiglio federale. I principali temi affrontati sono stati, oltre alla questione dei rapporti della Confederazione con la «nuova organizzazione», segnatamente i problemi legati al blocco del personale e la capacità della Direzione della cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario (DSA) di controllare i progetti. La discussione verteva altresì sulle possibilità e i limiti della collaborazione con il settore privato. Questa seduta ha consentito, per la prima volta, di portare avanti liberamente un dibattito su questioni fondamentali e particolarmente di elaborare un concetto perfezionato della «nuova organizzazione» d'ora innanzi chiamata «intercooperazione». Ma la Confederazione, contrariamente a quanto inizialmente previsto, non ne è divenuta membro e si è limitata al ruolo di mandante di progetti e di organo di controllo. Nel 1983 la Commissione ha chiesto alla DSA di ragguagliarla, mediante precisi esempi, circa i metodi di valutazione applicati.

Dal 1982 la Direzione della cooperazione effettua, all'intenzione della Commissione, un giro d'orizzonte annuo riservato ogni volta ad una questione specifica: lo scorso anno verteva sull'evoluzione demografica.

#### **4            Coordinamento fra le commissioni**

Negli ultimi anni si è altresì migliorato il coordinamento fra le varie commissioni parlamentari che si occupano di sviluppo. Ci si è accordati sulla ripartizione dei compiti seguenti:

- Commissioni degli affari esteri: principi fondamentali della politica di sviluppo,
- Commissione degli affari economici o Commissione del commercio estero: politica commerciale nei confronti dei Paesi in sviluppo,
- Commissioni delle finanze e Delegazione delle finanze: gestione dei bilanci e attribuzione dei crediti,
- Commissione della gestione: esecuzione adeguata del mandato formulato nella legge.

Ogni anno si indice una seduta di coordinamento, cui partecipano i presidenti delle predette Commissioni. L'attuazione delle raccomandazioni della Commissione della gestione, dedotte dal rapporto Basler, venne discussa in tale quadro.

## **5      Parere in merito alle raccomandazioni della Commissione della gestione**

La Commissione degli affari esteri ritiene, al pari della Commissione della gestione, che si devono ancora approfondire e chiarire taluni criteri di base in materia d'aiuto allo sviluppo, specie quanto ai problemi interculturali, alla crescita demografica, ai danni all'ambiente, al commercio con i Paesi del Terzo Mondo. Come già enunciato, la Direzione della cooperazione si è dedicata nel suo ultimo giro d'orizzonte all'evoluzione demografica e alle sue incidenze sull'aiuto allo sviluppo. La nostra Commissione si è pronunciata in merito durante la seduta del 9 e 10 aprile 1985. La DSA coglierà l'occasione per esaminare successivamente altri temi fra quelli elencati.

La nostra Commissione è favorevole alle raccomandazioni della Commissione della gestione, fatta eccezione del numero 5. Il principale difetto del rapporto Basler consiste nell'accentuare un problema isolato e trarne conclusioni generali per la politica dello sviluppo nel suo insieme. Per questo motivo, fra l'altro, sarà difficile rendere esecutiva la raccomandazione della Commissione della gestione per la determinazione di principi fondati su esperienze conclusive. La nostra Commissione è del parere che la legge del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario comprende direttive generali sufficienti onde permettere all'amministrazione di agire in funzione delle situazioni. Tuttavia, se si dovessero esigere tali principi, bisognerebbe, se si vuole che funzionino, tenere sufficientemente conto della natura complessa della cooperazione allo sviluppo.

## **6      Controllo della realizzazione dei progetti**

La questione fondamentale, in merito al controllo dell'efficacia dei progetti, riguarda un impiego intenso di periti designati dal Parlamento, al fine di evitare il rischio di parzialità dei controllori interni. Il blocco del personale limita tra l'altro i mezzi di controllo della DSA.

La nostra Commissione è del parere che occorre mantenere il sistema attuale di valutazione e accompagnamento dei progetti da parte dell'amministrazione. Nondimeno nulla si oppone a un maggiore ricorso a periti indipendenti. Il contingentamento del personale si riflette sia sul controllo dell'esecuzione sia sulla capacità della DSA di vigilare sui progetti. La creazione del sistema di intercooperazione, sopra accennato, ha permesso, per la prima volta, di sgravare la Direzione della cooperazione del peso di tali compiti.

## **7      Conclusioni**

La nostra Commissione si compiace del dibattito e della presa di coscienza conseguente al rapporto della Commissione della gestione. Il 19 marzo 1986 segnerà il decimo anniversario dell'approvazione da parte del Parlamento della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario. Al fine di

contribuire alla necessaria evoluzione delle mentalità, la nostra Commissione ha depositato il seguente postulato:

Il Consiglio federale è pregato di presentare alle Camere, entro fine 1986, un rapporto d'attività concernente la sua politica di cooperazione allo sviluppo dall'entrata in vigore della legge del 19 marzo 1976. Siffatto rapporto dovrà segnatamente precisare se si intende raggiungere le finalità contemplate dalla legge e, in caso negativo, dovrà indicare i correttivi necessari.

### *Sviluppo*

Sin dall'entrata in vigore della legge nel 1976, la Commissione degli affari esteri si è più volte occupata, e con la massima attenzione, dell'insieme delle questioni inerenti all'aiuto allo sviluppo. L'esperienza pluriennale ha evidenziato i temi seguenti:

- evoluzione demografica,
- presa di coscienza con conseguente prevalenza, rispetto ai grandi progetti, delle operazioni di assistenza su piccola scala,
- compatibilità dei progetti con l'ambiente,
- esperienze fatte con i crediti misti,
- cooperazione tra la Direzione della cooperazione (DDA) e l'Ufficio degli affari economici esterni (UFAEE),
- collaborazione tra l'amministrazione e il settore privato.

Sarebbe inoltre interessante avere una panoramica dei progetti d'aiuto patrocinati dai Cantoni e dai Comuni, nonché esaminare in quale misura tali progetti s'accordano con i principi stabiliti dalla legge federale.

Questi temi devono essere intesi come un semplice compendio degli argomenti da trattare. Ciò che conta, per la Commissione, è il fatto di avere una veduta d'insieme dei principali aspetti dell'aiuto svizzero allo sviluppo.