

Sei tesi sull'avvenire delle ONG dello sviluppo e della cooperazione internazionale

Olivier Berthoud

Coordinatore della DSC a L'Avana

Commento di **Werner Külling**,
Segretario generale di Helvetas

Le ONG (organizzazioni non governative) del Nord attive nel settore dello sviluppo gestiscono quasi 6 miliardi di dollari l'anno, ovvero più del 10 per cento dell'aiuto internazionale. Alcune, soprattutto anglosassoni, hanno budget più importanti dell'aiuto bilaterale svizzero. Altre sono formate da gruppi di amici che orbitano attorno ad una personalità che si entusiasma per un micro-progetto. Altre ancora sono nate da un movimento di compassione o di solidarietà dopo la seconda guerra mondiale o al momento della decolonizzazione. Qual è il loro avvenire?

Le organizzazioni non governative cercano spesso di apportare un sollievo immediato ai problemi che affliggono le popolazioni povere del Sud, ma allo stesso tempo di realizzare un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica dei paesi ricchi. Nella maggior parte dei paesi del Nord, le ONG costituiscono potenti lobby che influenzano le politiche governative, tuttavia, per il fatto di dipendere anche da sovvenzioni governative, sono a loro volta sensibili alle pressioni statali. Esse vivono, più che i governi, uno dei paradossi dell'aiuto: lavorare per i poveri del Sud, rendendo conto del loro operato ai cittadini del Nord, lontani e diversi dai primi. In questo mondo complesso e multiforme, fare generalizzazioni è audace, fare proiezioni nel futuro decisamente pericoloso. L'esercizio merita tuttavia d'essere tentato.

Werner Külling

Les ONG du Nord sauront s'adapter pour répondre à leurs partenaires

Tutte queste affermazioni sono giuste. Sono state del resto proprio le ONG svizzere, prima tra tutte Helvetas (e anche l'attuale Swissaid), accanto alle opere confessionali, che a partire dagli anni '50 hanno fatto conoscere al pubblico del nostro paese la filosofia della cooperazione allo sviluppo con i paesi poveri del Sud e lanciato i primi progetti. È solo a seguito di queste iniziative private che, alcuni anni più tardi, lo Stato ha inserito la cooperazione allo sviluppo tra di suoi compiti di politica estera, cominciando a realizzare alcuni progetti (facendo capo ad esperienze e ad ex collaboratori delle ONG) e a sostenere finanziariamente le organizzazioni private nelle loro attività d'intervento. Nel frattempo, la cooperazione allo sviluppo – opera ora scontata, ma inizialmente non completamente accettata a livello di politica

interna – è diventata un compito statale centrale e sempre crescente in termine di volume (pari quasi a quello della maggiore assicurazione sociale del paese, l'AVS). Questo sviluppo ha però anche avuto come effetto quello di svigorire lo spirito di solidarietà dei responsabili delle ONG svizzere e far crescere nella popolazione la convinzione che la cooperazione allo sviluppo fosse ormai un compito dello Stato e non (più) un fatto di solidarietà del singolo o, rispettivamente, dei Comuni, dei Cantoni e delle aziende. I mercati dei paesi del Sud sono diventati nel frattempo sempre più significativi e interessanti per l'economia svizzera e le relazioni commerciali con essi sono state di conseguenza potenziate. Negli ultimi anni, tuttavia, la globalizzazione ha mutato profondamente i rapporti Nord-Sud, così come ha fatto d'altronde l'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Svizzeri di tutte le età e classi sociali hanno inoltre avuto la possibilità di viaggiare in tutti questi paesi del Sud e farsi un'idea del divario incolmabile tra Nord e Sud. Tutti questi cambiamenti fondamentali chiamano in causa anche le ONG, ponendole di fronte a domande e compiti completamente nuovi a cui sapranno certamente trovare risposte.

Olivier Berthoud

- 1. Le ONG tradizionalmente attive nella cooperazione allo sviluppo vedranno la loro base d'appoggio ridursi e la loro dipendenza dai fondi pubblici accentuarsi ulteriormente. Una parte delle nuove generazioni si rivolgerà verso ONG transnazionali di origine anglosassone, ONG specializzate o piccole associazioni collegate in rete.**

Parecchie grandi ONG esistono già da una cinquantina d'anni e vedono i loro membri e donatori invecchiare inesorabilmente, moltiplicando i lasciti. Nate da una rivolta nei confronti delle ineguaglianze, ai loro tempi innovatrici in più di un'occasione, le ONG si sono specializzate nella cooperazione allo sviluppo e non sono riuscite né a rinnovare i loro approcci, né a trovare temi in grado di mobilitare le giovani generazioni del Nord. Hanno inoltre una base sempre meno organizzata e lavorano essenzialmente su liste di donatori per acquisire la loro parte, già modesta, di fondi propri. Un marketing sempre più sofisticato, applicato al mercato della donazione, consentirà di ritardare di qualche anno un'evoluzione che, alla fine si rivelerà fatale per loro. Quando le grandi ONG transnazionali di origine anglosassone, altamente qualificate nel marketing della donazione, daranno l'assalto al mercato svizzero, occuperanno parti importanti di questo mercato e allontaneranno le nuove generazioni dalle organizzazioni nazionali tradizionali.

Werner Külling

Alcune di queste affermazioni riguardano o sono la conseguenza dei profondi cambiamenti avvenuti nel settore durante gli ultimi anni. In genere, sono tuttavia fatalistiche e pessimistiche e non tengono conto in alcun modo degli sviluppi che

hanno interessato le ONG svizzere. Helvetas, ad esempio, ha quasi cinquant'anni e non è né decrepita, né stanca o irrigidita. Nel 2000 i fondi raccolti autonomamente hanno, anzi, addirittura superato per la prima volta i 10 milioni di franchi. Tutte le maggiori ONG godono perlopiù di grande fiducia da parte della società civile svizzera e registrano risultati in costante crescita nelle campagne di sottoscrizione. I loro dirigenti e supporter hanno saputo rinnovarsi costantemente, potenziare e specializzare le loro competenze e qualità sviluppando nuove forme di progettualità. Il loro potenziale di innovazione è, da un punto di vista generale, assolutamente intatto. Senza la loro fondamentale presenza sulla scena della cooperazione allo sviluppo, la DSC avrebbe senza dubbio grosse difficoltà: quest'ultima fa infatti capo alle ONG sia sul piano della politica interna e dello sviluppo (comunità di lavoro) sia dal punto di vista operativo (progetti a regia e mandati).

Il legame associativo e la fiducia dei suoi sostenitori possono, naturalmente, essersi in parte allentati, tale fenomeno è tuttavia comune a tutte le organizzazioni, vedi anche i partiti politici. Il mercato della beneficenza è oggetto di contesa. Le ONG hanno saputo conquistare e allargare la loro base, non da ultimo grazie ai moderni metodi di marketing che applicano. Questi, pur essendo molto costosi, contribuiscono ad accrescere costantemente la cooperazione e la coordinazione tra le ONG "like minded". Non è da escludere, anzi, che in avvenire le ONG affini possano collaborare ancora di più, fondendosi, in avvenire, in un'unica organizzazione. L'opinione pubblica ha molta più considerazione dell'opera di cooperazione allo sviluppo svolta dalle ONG che non degli interventi della DSC, spesso condotti in modo estremamente burocratizzato come solo lo Stato, con la sua scarsa consapevolezza per i costi e con gli interessi economici dei suoi mandatarî, può permettersi di fare.

La nostra popolazione vuole, quanto e più di prima, una partecipazione forte delle organizzazioni private alla cooperazione allo sviluppo. La DSC dovrebbe perciò soffermarsi più a lungo e ripensare radicalmente la ripartizione tra iniziative statali e private: dovrebbe, cioè, affidare maggiormente i mandati operativi concernenti l'aiuto vero e proprio a ONG o addirittura all'economia privata e concentrarsi sul "policy-dialogue" e il controllo – cosa che non sembrerebbe invece il caso, visto che la tendenza osservata all'interno della DSC è quella di un ritorno ad una maggiore operatività.

Quella di considerare le ONG transnazionali di origine anglosassone come il modello del futuro e quindi un pericolo per la scena della ONG svizzere è diventata una moda. Helvetas e Swissaid hanno già preso contatto con la Oxfam-International-Family, una federazione europea di ONG dello sviluppo. La conclusione che ne hanno tratto è che, sebbene le dimensioni le diano maggiore forza d'urto, essa non possiede, sul piano dei progetti, concetti sostanzialmente nuovi o migliori: anzi, proprio queste dimensioni, la rendono semmai più burocratica e lenta sul campo. Che grazie alla sua forza finanziaria possa condurre efficaci campagne di sottoscrizione è incontestabile, ma che possa rappresentare un serio pericolo per la scena delle ONG svizzere non sembra plausibile. Il pubblico svizzero è piuttosto scettico nei confronti di queste organizzazioni transnazionali e preferisce dare fiducia alle proprie istituzioni.

Il ruolo politico delle ONG cresce e diventa sempre più influente: vedi la critica mossa nei confronti della globalizzazione, dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) o del World Economic Forum (WEF). Il fatto che improvvisamente la politica internazionale mostri rispetto per le ONG e cerchi di stabilire un dialogo con loro ne è un chiaro segno.

Olivier Berthoud

2. Le organizzazioni del Nord, che eseguono direttamente progetti nel Sud, saranno percepite dalle istituzioni emergenti del Sud sempre più come concorrenti sleali.

Tutto il mondo della cooperazione esalta l'attitudine delle capacità locali nei paesi del Sud a consolidarsi. Il rafforzamento di tali capacità passa per la formazione degli individui e il potenziamento delle istituzioni – due dei settori in cui la cooperazione può dar prova dei risultati più tangibili: nei tre continenti del Sud, un numero sempre più alto di persone e di istituzioni sono oggi in grado di rispondere alle sfide della povertà. In tale contesto, le ONG del Nord, che si occupano direttamente dei propri programmi o progetti, saranno viste sempre più come concorrenti sleali dalle consorelle del Sud. Già oggi, del resto, le prime hanno più mezzi finanziari delle seconde, godono di una particolare prossimità e complicità con i donatori di fondi e sono in grado di operare in un contesto internazionale. In una logica di apertura dei mercati pubblici e di concorrenza con società a scopo lucrativo, esse non avranno dunque altra scelta se non quella di diventare delegate esecutive dei donatori di fondi o rinunciare ad essere operative a Sud.

Werner Külling

Questa tendenza esiste veramente, ma le ONG, attive nell'aiuto allo sviluppo, che interpretano correttamente il proprio mandato politico curano in modo adeguato le relazioni di partnership con le consorelle del Sud ricercando con queste una stretta collaborazione. In ogni caso è quanto sostiene di attuare in prima persona la comunità di lavoro formata da Swissaid, Sacrificio quaresimale, Pane per tutti, Helvetas e Caritas. Le agenzie statali di aiuto allo sviluppo come la DSC avrebbero in teoria la possibilità, attraverso politiche e progetti mirati, di contrastare questo trend e promuovere una maggiore cooperazione tra ONG del Sud e del Nord. Ma il rafforzamento delle capacità interne e delle istituzioni locali come mezzo di lotta alla povertà deve restare un'esigenza centrale delle ONG del Nord, anche quando ciò va contro i propri interessi materiali.

Quest'ultima affermazione riguarda, tuttavia, soprattutto le società del settore privato. Attraverso il crescente ricorso ad imprese private è soprattutto la DSC a promuovere la concorrenza con le ONG del Sud. Nel quadro della globalizzazione, le ONG del

Sud non hanno altra possibilità che lavorare in rete con le consorelle del Nord anche in futuro. Nei prossimi anni, infatti, il lavoro di lobbying acquisterà per le ONG del Sud forte significato. Chi altri potrà assumere questa funzione se non le ONG del Nord? Si tratta ora di trovare la giusta (o forse una nuova) proporzione nella ripartizione del lavoro tra ONG dell'uno e dell'altro emisfero. Oltre alla capacità di lobbying, le ONG del Nord hanno infatti da offrire anche notevole know-how ancora insufficiente al Sud.

Olivier Berthoud

3. Avendo come principale preoccupazione la condivisione e non un impatto conforme ai criteri di mercato, le istituzioni tradizionali che praticano l'approccio a progetto - "formato cartolina" - sono quelle destinate a sopravvivere alle turbolenze future.

Le istituzioni che ricorrono sistematicamente alla raccolta di doni presso i cittadini attraverso gruppi organizzati, abbandoneranno solo formalmente l'approccio "a progetto" in favore di un approccio "a programma". Il progetto – un'azione di qualche decina di migliaia di franchi, limitata nel tempo e nello spazio – è, in effetti, l'unità di grandezza che più si addice alla raccolta di fondi. Anche se criticato da chi guarda da Sud, l'approccio "a progetto" è il formato standard più appropriato per il lavoro di sensibilizzazione al Nord (c'è un prima, un dopo e spesso risultati visibili, che si possono fotografare). In sostanza, il progetto "formato cartolina" riassume un problema, rendendolo accessibile ai non specialisti e – perché no – più facile da risolvere. In tale contesto, un programma si riassume semplicisticamente in un album di foto, per quanto sapientemente disposte. Legate principalmente, ma non solo alle Chiese, le istituzioni che praticano quest'approccio sono maggiormente in grado di sentire l'evoluzione dei loro gruppi di sostegno, poiché sono in contatto permanente con essi e poiché questi devono render loro conto del proprio operato azione dopo azione. La penetrazione sociale di queste istituzioni supera inoltre di gran lunga quella della cooperazione allo sviluppo. Il modello del progetto "formato cartolina" è adottato anche da piccoli organismi cosiddetti *di prossimità* che, nati spesso dall'entusiasmo di una persona per un progetto particolare, fioriscono e spariscono a seconda degli incontri, ma che toccano altri ambienti, tradizionalmente meno sensibili alle questioni Nord-Sud, rispetto a quelli delle Chiese e degli intellettuali.

Werner Külling

Questa tesi è purtroppo inoppugnabile ed è strettamente legata alla concorrenza vigente sul mercato della raccolta e all'adozione di metodi di marketing sempre più efficaci. L'attuale mediatizzazione della società acuisce ulteriormente questa tendenza. Le grandi ONG del nostro paese lamentano, non a torto, che tre-quattro decenni di serio lavoro di informazione e di divulgazione non hanno dato i frutti attesi e che l'approccio del marketing moderno nella raccolta dei fondi per azioni di

sviluppo ha ulteriormente incoraggiato il progetto “formato cartolina”. Questa tesi poggia probabilmente su un quadro incompleto della situazione; tuttavia è vero che grazie a progetti “formato cartolina” (purtroppo non sempre corrispondenti alla verità) è stato possibile ottenere risultati di gran lunga superiori nella raccolta di fondi. L’esempio di World Vision dice tutto in proposito. Le ONG sono dunque spesso costrette ad agire così se vogliono coprire il proprio fabbisogno finanziario. Si può, ciò nonostante, lavorare in modo differenziato, ma si tratterebbe però di andare più sul mediatico, attraverso campagne di affissione o radio-televisive più mirate.

Olivier Berthoud

4. Alcune organizzazioni di volontari si orienteranno decisamente verso la promozione dello scambio interculturale, ma la maggior parte di esse resterà fedele a quella che è sempre stata la loro principale vocazione: l’evangelizzazione.

La nozione di volontariato oltremare è nata all’epoca in cui si partiva in nave per portare la buona novella ad oscure popolazioni lontane. Da allora il concetto non ha conosciuto significative trasformazioni nonostante il cambiamento radicale subito dal contesto dell’aiuto, nonostante la massificazione dei trasporti aerei, delle migrazioni, del turismo esotico, nonostante i nuovi mezzi di comunicazione (telefono, fax, posta elettronica, Internet) e nonostante lo spettacolare sviluppo delle competenze avvenuto a Sud in materia di lotta contro la povertà. Alcune istituzioni, cogliendo la nuova situazione, porranno deliberatamente l’accento sullo scambio interculturale, daranno mandato ad istituzioni del Sud di accogliere e formare giovani del Nord diventando così l’ultimo luogo dove sarà ancora possibile, per persone del Nord, fare un’esperienza sul campo nel sud del mondo. Ciò non impedirà tuttavia il moltiplicarsi degli attriti con le nuove generazioni di cooperanti e di esperti governativi, formati esclusivamente in uffici di coordinamento e destinati al puro dialogo politico. I contributi governativi a favore del volontariato si ridurranno vertiginosamente e la maggioranza di tali organismi si concentrerà sulla sua vocazione principale, quella di natura missionaria ed evangelizzatrice.

Werner Külling

Sono d’accordo con questa tesi. È compito della cooperazione allo sviluppo statale (riduzione o sospensione delle sovvenzioni finanziari) e della grandi ONG lottare contro questa evoluzione errata.

Olivier Berthoud

5. Il moltiplicarsi delle catastrofi sarà l'occasione, per le grandi ONG umanitarie, di moltiplicare i propri interventi, in funzione dei ritmi, dei luoghi, dei volumi e degli obiettivi fissati dai media e dai governi.

A partire dal 1985, le ONG sono intervenute sempre più massicciamente in caso di catastrofi naturali e umane. Ma la loro influenza sullo svolgimento dei conflitti non è sempre scevra da indesiderate conseguenze nefaste. Il diritto d'ingerenza, applicato in maniera sempre più selettiva, perde autorevolezza morale abbandonando la veste di dottrina a vocazione universale. L'aiuto in caso d'emergenza e la ricostruzione sottraggono energie a scapito di trasformazioni a lungo termine. Alcune istituzioni, multinazionali o transnazionali, sapranno tuttavia accaparrarsi una grossa fetta di questo mercato grazie ad una gestione moderna, basata sul marketing e su alleanze strategiche.

Werner Külling

Sono d'accordo con questa tesi. Anche questa è un'evoluzione sbagliata che le istituzioni statali, insieme alle ONG, devono combattere.

Olivier Berthoud

6. ONG di carattere transnazionale, specializzate su temi precisi, o coalizioni d'ogni genere vedranno aumentare la loro forza d'impatto e la loro influenza a tutti i livelli.

Le ONG transnazionali specializzate, come Greenpeace o Amnesty International, hanno consolidato da tempo la loro reputazione e la loro efficacia su azioni puntuali estremamente mirate e spettacolari. Le campagne contro le mine antiuomo, l'Accordo internazionale sugli investimenti o la conferenza WTO di Seattle sono del resto esempi precursori dei movimenti a venire. Lavorando su temi specifici in reti decentrate, questi raggruppamenti ad hoc praticheranno sempre di più la strategia della zanzara o della chiocciola – le arti marziali al posto delle barricate – per difendere i valori della solidarietà, dell'equità e della giustizia. La preoccupazione non sarà più di andare ad aiutare l'altro a Sud, ma di fare avanzare le cose nel proprio villaggio tenendo conto delle dimensioni planetarie ormai onnipresenti. Temi portanti di queste coalizioni mutevoli ed eterogenee saranno, da una parte, lo sviluppo sostenibile e multiculturale, e, dall'altra, la *good governance* e il rispetto dei diritti dell'uomo da parte del settore privato.

Werner Külling

Sono d'accordo anche con questa tesi. Essa afferma che l'influsso politico delle ONG transnazionali, notevolmente cresciuto negli ultimi tempi, può contribuire in modo sostanziale a correggere le evoluzioni sbagliate. Le ONG svizzere devono sostenere opportunamente tali temi e campagne secondo le proprie competenze e nella misura in cui tali iniziative rientrano nella loro sfera di competenza. Le grandi ONG del nostro paese hanno una speranza di vita a lungo termine solo se inseriranno nei loro programmi a favore dei paesi del Sud temi importanti quali la riduzione dei conflitti, la *good governance*, i diritti dell'uomo, la democratizzazione, la decentralizzazione e la lotta contro la povertà (soprattutto nei confronti delle vittime della globalizzazione), contribuendo a condurre campagne di sensibilizzazione su questi argomenti qui da noi, a Nord.

(testo originale en francese e tedesco)