

## **Lo strano caso del Brasile di Lula: la cooperazione come reciprocità differita**

di Emidio Diodato

L'argomento di questo intervento è la cooperazione internazionale allo sviluppo. A differenza di altre forme di cooperazione internazionale, la cooperazione allo sviluppo prevede relazioni tra unità politiche che sono tra loro in rapporto di amicizia e non di rivalità, come invece può accadere – ad esempio – nel campo della cooperazione militare. Inoltre, la cooperazione allo sviluppo prevede relazioni che si svolgono in un ambiente nel quale vi è un'effettiva capacità di socializzazione, nel senso che in gioco non è solo il perseguimento di un interesse da parte degli attori (cioè uno scopo razionale), ma anche la definizione di un ruolo politico (mediante la costruzione d'identità).

Questo elemento emerge chiaramente quando la cooperazione è di tipo asimmetrico, vale a dire nel caso di aiuti allo sviluppo donati da attori più ricchi ad altri più poveri. Ma la costruzione d'identità è ancor più importante nei casi di reciprocità o maggiore simmetria, allorché due o più attori cooperano condividendo una comune visione dello sviluppo. In questi casi, il rapporto tra cooperazione e politica internazionale assume un rilievo particolare, tanto da incidere sulla struttura di potere internazionale.

Carr (2009, 143) distingueva tra una cooperazione tecnica e una cooperazione politica, riferendosi nel primo caso a scambi di informazioni ed esperienze razionalmente condivise, ad esempio per fornire servizi postali o di trasporto, impedire il diffondersi di epidemie o abolire il traffico di stupefacenti; e nel secondo caso a questioni che implicano, o sembrano implicare, il potere degli Stati. Nella cooperazione allo sviluppo, la differenza tra questioni tecniche e politiche è più sottile rispetto a quanto sostenuto da Carr, poiché concerne il tipo di relazioni tra gli attori. Nel senso che gli aiuti possono essere elargiti in modo verticale, implicando esclusivamente fattori tecnici come il tipo di credito o, più concretamente, il genere di opera da realizzare (per semplicità qui escludo il caso della condizionalità politica, cui possono essere vincolati gli aiuti); oppure in modo più orizzontale, implicando altresì un potere d'indirizzo politico delle scelte economiche legate allo sviluppo. In questo secondo caso – che è quello che qui interessa – il potere degli Stati è un mix di capacità materiali e sociali, vale a dire di *capabilities* militari ed economiche, da una parte, ma anche di riconoscimento sociale quale fondamento di legittimità, dall'altra. Ne consegue che il rapporto tra cooperazione e politica internazionale implica una gradazione di *a*-simmetria difficile da valutare e il cui approfondimento suggerisce l'adozione di un approccio pluralista (rispetto al puro realismo di Carr): se, da una parte, si può – tutto sommato – considerare lo Stato come l'«unità di potere» (per impiegare il linguaggio di Carr) di riferimento nella politica internazionale; d'altro canto, non si può fare del governo centrale dello Stato l'unico attore in campo.

Con l'aumento della simmetria e della reciprocità, entro ogni unità politica nazionale cominciano ad agire più forze sociali, capaci di attribuire significato alla natura del riconoscimento internazionale (mediante una certa visione dello sviluppo), pur senza l'impiego di forze militari ed economiche.

Un caso di studio di rilievo per capire questa complessa dinamica è quello del Brasile. Il Brasile è uno degli attori più atipici e contraddittori della scena internazionale. La particolarità dell'azione internazionale del Brasile rispecchia la frammentazione interna di un paese che, nonostante stia emergendo come potenza regionale ed internazionale – mediante una politica di aiuti finanziari e un evidente dinamismo politico – continua a cercare sostegno all'estero per consolidare le istituzioni democratiche e rafforzare la crescita, contraddistinta com'è da un'iniqua distribuzione della ricchezza a causa di un'alta concentrazione della proprietà (e della povertà). Pur se il sistema produttivo è forte e stabile nel settore agricolo e negli agglomerati industriali, il Brasile deve affrontare il problema della sperequazione sociale che è causa di violenza e insicurezza. In questo quadro, la tradizionale cooperazione allo sviluppo basata sugli aiuti in verticale e i grandi obiettivi

internazionali di lotta alla povertà è apparsa superata – negli ultimi anni – in Brasile. La maggior parte dei paesi donatori ha dirottato le risorse su altri territori, in particolare su quelli africani, e lo stesso Brasile è stato impegnato come donatore in Africa. Tuttavia, negli ultimi anni le politiche di cooperazione allo sviluppo verso il Brasile non sono cessate, ma si sono adeguate ai mutamenti in corso, passando da un modello verticale d'aiuti ad un modello più orizzontale di co-sviluppo e reciprocità.

Per comprendere cosa sta accadendo nel rapporto tra politica internazionale e cooperazione allo sviluppo in Brasile, molto istruttivo è il caso della cooperazione italiana degli ultimi cinque/sei anni, sia per la natura e i legami politici degli attori coinvolti, sia per le arene attivate ai diversi livelli di governo. Mi riferisco in particolare all'azione congiunta di quattro regioni italiane e alla cosiddetta cooperazione decentrata. L'approfondimento di questo particolare caso di studio consente di parlare della cooperazione come della ricerca di un «vantaggio reciproco differito nel tempo», una sorta di *do ut des* che si perfezionerà in futuro. Si tratta di un mix di interessi e identità che qualifica il tipo particolare di cooperazione di cui si tratta e che incide sulle relazioni di potere internazionale, per quanto ciò accada in modo sfumato e non sempre generalizzabile.

### *I fatti*

Tra luglio e novembre 2004 quattro regioni italiane, Umbria, Marche, Toscana ed Emilia Romagna hanno siglato un «accordo di collaborazione» con il governo del Brasile, destinando lo stesso quantitativo di risorse – nel territorio brasiliano – a cinque ambiti d'intervento: (i) servizi a sostegno delle piccole e medie imprese; (ii) inter-scambio in specifici settori produttivi; (iii) pianificazione territoriale integrata per i servizi pubblici locali; (iv) politiche sociali miranti a sostenere i territori più svantaggiati; (v) promozione culturale, turistica e formativa. Nel testo dell'accordo i contraenti specificarono, in premessa, che questi cinque ambiti erano stati pensati come interdipendenti e che abbracciavano il campo dello «sviluppo locale», inteso come uno strumento politico e amministrativo con la funzione di garantire, per mezzo di decisioni pubbliche, la crescita dei territori. Lo sviluppo economico negli accordi era quindi pensato come il prodotto congiunto (i) della competitività dei sistemi produttivi e (ii) della valorizzazione, attraverso politiche pubbliche, delle risorse e delle vocazioni locali. Per questa via, aggiunsero i contraenti poco oltre nel testo, si sarebbe dovuta favorire la «coesione sociale», quindi la compatibilità della crescita economica con i «diritti sociali» e i «vincoli ambientali».

Approfondendo i contenuti di questo accordo di cooperazione internazionale ci si rende conto del suo valore *politico*. Le parti si sono accordate per collaborare in specifici settori d'intervento, selezionati in considerazione di un'opinione condivisa di ciò che andrebbe fatto per favorire lo sviluppo economico. In altri termini, l'intesa raggiunta e poi sottoscritta non riguardò soltanto le decisioni tecniche di governo (*policies*) che avrebbero potuto contribuire alla crescita economica, ma il ruolo stesso da attribuire alla politica (*politics*) per indirizzare lo sviluppo attraverso le decisioni pubbliche. L'accordo fu basato su un'intesa profonda, deliberata in considerazione della convergenza tra le parti sulla centralità dello sviluppo locale quale mezzo per favorire occasioni di crescita: «il tema dello sviluppo locale – si legge nel testo dell'accordo – ha assunto nuovamente una centralità nel quadro generale delle politiche pubbliche per lo sviluppo economico». A ciò si aggiunga che questa centralità e le opportunità di collaborazione tra le parti, che erano auspicate e prospettate, affondavano le loro radici nelle attività di collaborazione che, negli anni precedenti all'accordo, si erano intensificate tra i contraenti. In particolare, nel primo punto di premessa al testo i contraenti ricordarono che alcuni enti regionali italiani e molte realtà locali brasiliane avevano dato luogo a progetti di cooperazione e inter-scambio d'esperienze proprio nei diversi campi o settori dello sviluppo locale. A cominciare da queste esperienze di cooperazione internazionale le parti avevano dunque ritenuto necessario rafforzare la collaborazione al fine di rendere più efficaci i loro interventi.

Ciò che maggiormente sorprende di questo accordo è – in primo luogo – che istituzioni così diverse e sproporzionate sul piano geopolitico abbiano trovato un comune terreno d'incontro. Le quattro regioni italiane rappresentano una parte importante, ma pur sempre una porzione ridotta dell'Italia e hanno poteri e capacità molto limitati per operare all'estero. Le esperienze precedenti di collaborazione, con il coinvolgimento d'istituzioni pubbliche e private, rientrano nel dominio più generale delle attività di cooperazione decentrata allo sviluppo, una modalità operativa che nella seconda metà del Novecento si è intensificata un po' ovunque nel mondo. Non sorprende che istituzioni pubbliche e private, Università e organismi non governativi, operino per favorire lo sviluppo con il sostegno dei governi locali; anzi, la cooperazione decentrata è oramai divenuta una prassi ampiamente descritta sia sul piano tecnico-operativo che teorico-interpretativo. Ma che dall'esperienza sul campo d'alcune regioni italiane in Brasile sia nata l'esigenza d'accordi di collaborazione più ampi, capaci di coinvolgere il governo del paese in cui si operava, delle dimensioni e dell'importanza del Brasile, è un fatto innovativo che deve essere spiegato e opportunamente valutato.

Il Brasile è spesso descritto come una potenza emergente, che guida il Sudamerica e ha ambizioni globali. Si pensi al ruolo del paese nel MERCOSUD e nell'UNASUD a favore nell'integrazione regionale, oppure nell'IBAS e nel BRICS per la cosiddetta cooperazione sud-sud a favore di nuovo ordine mondiale. Storicamente la *grandeza* del Brasile consiste nella fiducia dei brasiliani di riconoscersi come la popolazione egemone del Sudamerica. Negli ultimi anni questa aspirazione si è estesa oltre i confini continentali, proiettando il Brasile sulla scena internazionale con un ruolo da protagonista. Durante il suo primo mandato, rinnovato per un secondo turno nel 2007, il presidente Lula si è impegnato moltissimo sul piano internazionale. Tra plausi e critiche, alti e bassi, il presidente-operaio è stato il protagonista di una diplomazia presidenziale particolarmente attiva, interpretando la parte del leader operoso di una delle principali potenze emergenti e pertanto capaci di spostare gli equilibri internazionali. Mediante una «politica estera impegnata» [De Almeida 2004], con la quale ha ridefinito l'identità esterna del paese e ottenuto riconoscimenti internazionali, il presidente ha promosso nuove aggregazioni di Stati, si pensi al G20, e nuove alleanze internazionali con l'obiettivo di favorire un maggior riequilibrio nel sistema globale e una più intensa cooperazione tra paesi simili e in linea con la sua strategia politica. Nello specifico, in Sudamerica il presidente ha promosso il rafforzamento delle politiche d'integrazione economica nel MERCOSUD, mediante una politica di aiuti finanziari, e la costituzione di un'organizzazione sovranazionale denominata UNASUD – organizzazione che, sia detto per inciso, senza porsi in conflitto aperto con il Venezuela, nei fatti ha consentito a Lula di non offrire la sua sponda alla strategia bolivariana di Chavez, il quale, con Cuba, aveva costituito l'ALBA. Nel resto del mondo, oltre alla creazione del G20, il presidente è stato dapprima il promotore dell'IBSA, un progetto di summit annuali per coordinare le politiche estere con India e Sud Africa e, in seconda battuta, del BRICS, un progetto analogo per coordinare le politiche estere con Russia, India e Cina, offrendosi di ospitare il prossimo summit del 2010.

Vi è poi un secondo aspetto da considerare rispetto alla particolarità dell'accordo. Gli stati-federali e i municipi brasiliani hanno una lunga e consolidata tradizione di politica esterna o attività para-diplomatica. Si pensi che l'espressione *diplomacia federativa* è stata formalmente adottata nel 1996 dal Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Persino durante il regime militare, lo stato di Rio de Janeiro con il governo di Leonel Brizola (1983-1985) svolse un'intensa attività internazionale di cooperazione, favorita dalla rete di relazioni assicurate dall'Internazionale Socialista. Fu questo il primo caso in Sudamerica di un'iniziativa dal basso capace di smuovere il terreno della democrazia, grazie alla combinazione di un'azione politico-partitica garantita dall'autonomia di un governo federale e, soprattutto, alla sua capacità di legittimarsi a livello internazionale (Rodrigues 2004, 113-123). Altrettanto importante è il caso dello stato di Rio Grande do Sul, durante il governo di Pedro Simon (1987-1992), che contribuì ad interrompere definitivamente un lungo periodo di tensioni e rivalità politiche e militari tra Brasile e Argentina, favorendo l'integrazione transfrontaliera nel Cono Sud dell'America latina e la creazione nel 1991

del MERCOSUD (ivi, 133-140). Nel caso degli accordi del 2004, invece, si è deciso di stabilire un rapporto diretto tra gli enti locali italiani e il governo federale brasiliano. Il governo di Lula ha rivendicato, infatti, il compito d'indicare i territori d'intervento per la cooperazione. Se non vi fossero ragioni specifiche, ciò apparirebbe in contraddizione con una politica di cooperazione e di relazioni internazionali decentrate, visto che la cooperazione decentrata è innanzi tutto caratterizzata dal fatto che bypassa i governi centrali dei paesi che ricevono gli aiuti.

*Strano ma non troppo: la cooperazione come reciprocità differita*

Che il governo del Brasile abbia siglato un accordo di cooperazione con alcune regioni italiane è un fatto in cerca di spiegazioni. Occorre vedere se si tratta di una scelta occasionale, di che tipo di cooperazione si tratta e se incide sulle relazioni di potere internazionale. Naturalmente bisogna valutare entrambe le parti, sia il governo brasiliano sia le regioni italiane. Ma è evidente che di maggior rilievo è il ruolo del Brasile.

Nonostante il precedente richiamo alla *grandeza* della fine degli anni sessanta, va detto che sarebbe una forzatura riferire la politica estera del Brasile contemporaneo ad una politica di potenza, quindi ad una visione puramente materialista del potere. In primo luogo, l'attivismo diplomatico non è stato accompagnato da investimenti militari di rilievo. In seconda battuta, il presidente ha fatto della politica estera uno strumento per conseguire il principale obiettivo della sua politica interna, ossia promuovere lo sviluppo economico del paese. Anche negli anni della *grandeza*, che precedettero la crisi del 1982, l'obiettivo della politica estera brasiliana era stata la crescita economica. Ma Lula ha agito in un senso molto diverso rispetto alla tendenza, diffusa nel passato in tutta l'America latina, a inseguire una via nazionale allo sviluppo. Non soltanto per la tendenza a rafforzare l'integrazione regionale. Ma anche per la ricerca di alleanze strategiche e, quindi, per le offerte di cooperazione internazionale che hanno riguardato l'obiettivo politico di conseguire un nuovo ordine nel sistema globale più favorevole ai paesi meno sviluppati, tra i quali il Brasile. Per questa ragione, nonostante la politica di *grandeza*, il governo brasiliano non ha rinunciato a chiedere e ricevere aiuti internazionali per la cooperazione allo sviluppo.

A ciò si aggiunga che il Brasile ha una lunga tradizione di «programmazione politica», una modalità di governo prevista della Costituzione del 1988. Secondo uno studio recente (Lessa, Couto e Farias 2009), fu con il governo di Cardoso del 1995 che la programmazione iniziò a riguardare integralmente anche la politica estera, nel senso che si cominciò a stabilire un legame tra gli obiettivi di politica interna e di politica internazionale. Ma con i governi di Lula questa tendenza si è rafforzata, modificandosi in virtù della cultura politica del movimento petista, ossia di quella rete di gruppi e associazioni che hanno portato alla vittoria del presidente. Come scrivono i tre analisti brasiliani – pur non nascondendo qualche perplessità – «in linea con le esperienze amministrative petiste nell'amministrazione dei municipi e degli stati, si è preteso di costruire un piano di forma partecipativa, con il “coinvolgimento diretto della società”» (ivi, 97). Vale a dire che sono stati organizzati incontri aperti alle associazioni e ai gruppi sociali per definire le linee della politica estera. Per impiegare i termini di Badie (2008), la politica estera brasiliana ha registrato l'«ingresso della società civile nell'arena internazionale».

Gli stessi accordi devono molto a questo irrompere delle forze sociali nelle questioni internazionali, in particolare all'esperienza del movimento di Porto Alegre contro la globalizzazione (il Forum Social Mundial, messo in piedi dal movimento petista). Unica capitale federale – ma di uno Stato importante come Rio Grande do Sul – governata ininterrottamente per più di un decennio dal partito politico che sostiene Lula, ossia il Partito dos Trabalhadores (PT), la città divenne nei primi anni del 2000 una vetrina internazionale di quella sinistra brasiliana che si raccoglieva intorno al partito/rete petista. I rapporti internazionali stretti nelle occasioni d'incontro organizzate dal Forum Social – in particolare, quelli tra alcuni esponenti del futuro governo Lula e alcuni funzionari delle regioni italiane – hanno favorito il percorso che ha portato agli accordi. Si può riferire a quell'esperienza la

formazione di un terreno comune d'incontro sulla centralità dello sviluppo locale inteso quale strumento più idoneo a favorire coesione sociale e sostenibilità ambientale. Ciò che interessò i futuri esponenti del governo brasiliano è l'esperienza italiana dello sviluppo locale, quel tipo di sviluppo che ha come modello l'Italia centrale ed è basato sull'esperienza della piccola e media imprenditoria cooperativa. A ciò si aggiunga che, una volta al governo, Lula ha avviato un programma per individuare territori omogenei e operare una nuova divisione regionale del Brasile. Il dibattito sull'opportunità d'individuare regioni con una valenza politica entro (e tra) gli stati-federali, per una diversa ripartizione del paese, è stato oggetto di un confronto scientifico e accademico pluriennale in Brasile, che risale almeno agli studi del geografo Milton Santos degli anni '90. Ma con il governo di Lula si decise di avviare concretamente una nuova *repactuação federativa* guardando all'esperienza delle regioni dell'Italia centrale.

Insomma, l'interesse del governo brasiliano per il progetto di cooperazione è nato dalla volontà di trasferire l'esperienza italiana, basata sul governo locale e sulla piccola e media impresa, su scala regionale brasiliana. Le politiche per lo sviluppo locale delle regioni italiane sono state considerate come un modello da apprendere, poiché per ragioni storiche il Brasile è caratterizzato da un ritardo nello sviluppo economico imputabile alla concentrazione della proprietà; una condizione che ha limitato la diffusione dell'imprenditorialità nel paese. Visti da parte brasiliana, dunque, gli accordi di cooperazione hanno fatto parte di un preciso programma politico di decentramento interno. Tanto è vero che nell'attuazione degli accordi non è stato coinvolto direttamente l'Itamaraty, se non marginalmente, né l'Agência Brasileira de Cooperação. È stato il governo brasiliano ad agire da broker tra le regioni italiane e i municipi brasiliani, favorendo in particolare quei municipi capaci di agire su vasti territori o di consorzarsi con altri municipi in territori omogenei.<sup>1</sup>

Dal lato delle regioni italiane è ancor più evidente il mix tra interessi economici e identità politico-culturali. Da una parte, le regioni si sono dimostrate interessate a conquistare una posizione economica in un paese emergente e in crescita, soprattutto nel settore della micro e piccola impresa e del cooperativismo, ma anche in quello del turismo e dei servizi sociali. Dall'altra parte, con la mobilitazione d'interessi, valori e identità comuni, le regioni hanno formato *arene* di meso-governo con l'intento di aggregare forze sociali interessate a operare in Brasile. Senza entrare in competizione con i tradizionali canali diplomatici dello Stato italiano, evitando quindi di replicarne i formati comportamentali e negoziali, le regioni hanno giocato un ruolo d'*attori* solo per cercare alleanze e risorse in forza della loro capacità d'autonomia e riconoscimento istituzionale.

### *Conclusioni*

Il tipo di cooperazione che è emersa tra le regioni italiane e il governo brasiliano si è basata su un investimento comune e su una comune scommessa sul futuro. Mettendo insieme il loro capitale sociale e finanziando alcuni progetti, le due parti hanno cooperato nella speranza di ottenere vantaggi nel tempo. La cooperazione non ha risposto all'esigenza o alla speranza di un guadagno immediato e necessariamente economico. In gioco vi era soprattutto la ricerca di un riconoscimento sociale delle identità. Se questi accordi abbiano influenzato e in quale misura le relazioni di potere internazionale è difficile dirlo. Ma si può ragionevolmente argomentare che questi accordi hanno lasciato un segno nella misura in cui sono entrati a far parte della politica estera del Brasile e hanno aperto un ponte verso l'Italia. Alla luce di ciò, si può concludere che hanno inciso, in modo sfumato e non facilmente generalizzabile in altri contesti geopolitici.

---

<sup>1</sup> I municipi brasiliani svolgono funzioni analoghe a quelle delle regioni italiane. Forniscono servizi d'uso generale, come i trasporti e quelli sanitari, garantiscono la formazione scolastica obbligatoria, operano nel settore sociale, e attuano politiche proprie, come quella del reddito minimo garantito (Isenburg 2006, 30).

## Bibliografia

- Badie, B. (2008), *Le diplomate et l'intrus, l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard.
- Carr, E. H. (2009), *Utopia e realtà. Un'introduzione allo studio della politica internazionale*, a cura di A. Campi, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- De Almeida, P. R. (2004), *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*, in «Revista Brasileira de Política internacional», 47 (1), pp. 162-184.
- Isenburg, T. (2006), *Brasile: una geografia politica*, Roma, Carocci.
- Lessa, A.C., Couto, F.L. e R de S. Farias (2009), *Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)*, in «Revista Brasileira de Política internacional», 52 (1), pp. 89-109.
- Rodrigues, G. M. A. (2004), *Política externa federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*, PUC-SP, São Paulo.