

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PAPERS

M. MARCELLETTI
**IL RAPPORTO
JACKSON:
UN'ANALISI
CRITICA**

UN NUOVO STUDIO MANAGERIALE
SFONDO, PORTATA E
METODOLOGIA DEL RAPPORTO
OMBRE SULLE PROSPETTIVE
STUDIO MANAGERIALE?
LE CONCLUSIONI DI JACKSON
ALCUNE OSSERVAZIONI
CRITICHE DISCUTIBILI
LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

M. MARCELLETTI
IL RAPPORTO
JACKSON:
UN'ANALISI
CRITICA

INDICE	
UN NUOVO STUDIO MANAGERIALE	p. 3
SFONDO, PORTATA E	
METODOLOGIA DEL RAPPORTO	p. 4
OMBRE SULLE PROSPETTIVE	p. 5
STUDIO MANAGERIALE?	p. 6
LE CONCLUSIONI DI JACKSON	p. 8
ALCUNE OSSERVAZIONI	p. 12
CRITICHE DISCUTIBILI	p. 13
LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	p. 15

UN NUOVO STUDIO MANAGERIALE

Chi abbia domesticità con i rapporti degli esperti ha un grosso nemico dietro le spalle ogni volta che deve esaminare un rapporto nuovo: la sazietà. Se se ne lascia sopraffare, gli sarà difficile giudicare serenamente il risultato di sforzi innegabili, ma che troppo spesso colpiscono a lato del bersaglio. Troppe volte — con non pochi responsabili dei progetti di cooperazione tecnica — ha dovuto concludere in chiave epigrammatica: questione troppo importante per essere lasciata agli esperti.

Ora, contrariamente a quanto si potrebbe credere, l'osservazione non ha valore soltanto negativo: ciò che si vuol dire è che le qualità, le conoscenze e la esperienza che in genere non sono richieste all'esperto perché non in rapporto diretto con il problema tecnico che gli si dà da risolvere, hanno valore preponderante nella bilancia dei risultati. La tecnicità specifica è irrinunciabile ma non può esser lasciata sola.

Talvolta — e sembra che questo sia il caso — anche l'esperto più formato e completo non dà risultati sensibilmente migliori. A sua discolpa bisogna dire che i suoi limiti hanno spesso origine nei limiti stessi del mandato che gli si è voluto conferire e sulla base del quale egli è stato prescelto; che sarebbe inoltre disumano attendersi da lui conclusioni poco omogenee alla volontà del mandante, troppo spesso evidenti anche se non scritte a tutte lettere nelle istruzioni.

Infine, per quanto consci della forte probabilità d'insuccesso che tutto ciò comporta, gli organismi interessati finiscono ogni volta per ricreare le condizioni del suo verificarsi: sia perché l'esperto li scarica, anche se solo parzialmente, d'una responsabilità che non si vuol assumere a livello centrale; sia perché non c'è disponibilità d'altre forze per portare meglio a termine il compito.

Il vizio è caratteristico, in particolare, degli studi di management come il rapporto Jackson. Quando si ricorre alla consulenza esterna, vuol dire che l'organizza-

zione interessata ha perduto l'animo e l'elasticità necessari per l'autocritica e l'evoluzione — e che d'altra parte ha pronta al vertice, di lunga mano, una soluzione di compromesso suscettibile di accontentare-scontentare un pò tutti, di cui preferisce far attribuire la paternità a un terzo di riconosciuto livello. Naturalmente, le contraddizioni o le debolezze preesistenti si ripercuoteranno in buona parte sul risultato dello studio, sulla rispondenza agli scopi, sui costi umani e finanziari e sul grado di pratica applicazione delle conclusioni dell'esperto.

Come ogni buon lavoro di « management consultant », nonostante alcune affermazioni di principio sui vizi dell'organizzazione e sull'intenzione di porvi rimedio, anche il rapporto Jackson (1) non fa che proporre meri ritocchi al diagramma funzionale del sistema, attenendosi così, tra l'altro, al servizio richiesto dal committente. Un commento ideale dovrebbe dunque tenersi entro questi limiti ristretti. Ma è impossibile. C'è ovviamente stretta interdipendenza fra gli obiettivi del programma, la struttura (e il funzionamento) del meccanismo messi in moto per realizzarli e i suoi risultati. Si vedrà che sono più importanti di quanto committente e consulente non sospettassero.

Designamo con « programma » l'insieme dei progetti di cooperazione tecnica eseguiti dalle varie organizzazioni della famiglia delle Nazioni unite (Uno, Fao, Ilo, Unesco, Who, ecc.) e finanziati da due fondi comuni, l'Epta e lo Sf, di cui è amministratore l'Undp, o dai bilanci delle organizzazioni stesse, naturalmente amministrati da esse (2).

L'Undp dipende dall'Uno e si giova di un proprio Comitato consultivo interorganizzazioni (Iacb). E' appunto l'Iacb che ha commissionato il rapporto Jackson.

(1) United Nations, *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, 2 voll. United Nations Publications DP/5, Genova 1969.

(2) Queste e le altre sigle degli organismi coinvolti dal rapporto Jackson sono riprese dall'allegato 4 del Rapporto ed elencate in appendice al presente lavoro.

SFONDO, PORTATA E METODOLOGIA DEL RAPPORTO

Non mancavano ragioni per ordinare questo studio. Il Primo decennio dello sviluppo s'è chiuso nella generale delusione e il rapporto d'un gruppo d'esperti della Banca mondiale, noto come Rapporto Pearson, ha posto chiara e tonda l'esigenza di elevare dal 10 al 20% l'importanza relativa delle risorse multilaterali. Lo schema di proposte per il Secondo decennio comporta un programma quantitativamente e qualitativamente ben più ambizioso del precedente: il problema della capacità di realizzarlo si è posto con singolare evidenza. L'assemblea generale delle Nazioni unite ha adottato alla sua XXI sessione la risoluzione 2188 che chiede, sia per quanto riguarda i programmi di cooperazione tecnica, sia per quanto riguarda le altre attività delle organizzazioni della famiglia delle Nazioni unite nel campo economico e sociale, una crescente concentrazione di spesa su progetti meglio adattabili ai bisogni effettivi coi minori costi amministrativi possibili, l'elaborazione d'un sistema integrato di pianificazione a lungo termine e l'istituzione di procedure sistematiche per valutare l'efficacia delle attività operative e di quelle di ricerca.

In questo quadro, la missione Jackson avrebbe dovuto studiare la capacità del meccanismo di amministrare le risorse del programma al loro livello attuale e se raddoppiato nei prossimi cinque anni.

La preparazione del rapporto ha comportato dodici mesi d'intenso lavoro d'una mezza dozzina di persone, che a detta dello stesso relatore hanno ricevuto appoggi eccezionali da ogni parte. Esse hanno compiuto inchieste nelle sedi centrali e nei posti di lavoro periferico delle organizzazioni interessate e hanno consultato oltre cento governi. Tutti i servizi competenti sono stati sentiti, a voce o mediante questionari; molte altre persone d'esperienza, appartenenti o no a codesti servizi, hanno dato il loro consiglio.

Per il finanziamento della missione sono stati stanziati nel bilancio dell'Undp 90

mila 500 dollari; ma il rapporto Jackson prevede che i ritocchi funzionali da esso proposti comporteranno anche un aumento di 3-4 milioni del costo generale del programma, che era di 49 milioni di dollari nel 1968, e una redistribuzione che, calcolata sul costo del 1968, porterà da 17 a 25 milioni la spesa dell'Undp e ridurrà da 32 a 24 milioni di dollari quella delle organizzazioni partecipanti.

I principî che hanno guidato la missione Jackson in queste consultazioni sono già stati messi in forse. « In its efforts to look toward the end of this century — si legge nel rapporto stesso — the Study asked everyone, both inside and outside the system, to advance unorthodox and heretical proposals for new action. The response was disappointing ».

Ovviamente, le persone appartenenti alla famiglia delle Nazioni unite o comunque interessate ai suoi programmi e attività avevano buone ragioni per esser reticenti: l'inchiesta metteva in forse il ruolo delle loro organizzazioni e indirettamente il loro stesso. Anthony A. Judge l'ha notato con particolare acutezza in un saggio che merita d'esser letto anche se riflette preoccupazioni particolari, quelle delle organizzazioni internazionali non governative (Ngos) (3).

(3) Le sole organizzazioni di questo tipo consultate dalla missione Jackson sarebbero il Coordinating Committee for International Voluntary Service (finanziato dall'Unesco) e l'International Voluntary Service (che è tra i fondatori del precedente): 2 su circa 2.500 Ngos comprendenti le centrali internazionali dei movimenti giovanili, femminili, sindacali, per la pace, ecc., cioè quelle in cui più vivi sono i fermenti di rinnovamento — e nessuna che non fosse controllata da un'istituzione della famiglia delle Nazioni unite. Una delle ipotesi avanzate da Judge per giustificare quest'anomalia è che « ... the role of Ngos was recognized, but that political factors precluded them from being considered as partners to the Un in assisting developing countries. This would follow quite logically from the attitudes evident during the recent two year review by Ecosoc's Ngos Committee of the Ngos consultative relationship, "during which some delegations had made highly acrimonious attacks against certain Ngos and new restrictive regulations had been established governing Ngos consultative arrangements" ». Quest'ultima frase è tratta da Campbell, *Persia. United Nations report; do Ngos have a role?*; « International Development », vol. II, September 1969, p. 35. Cfr.: Anthony A. Judge, *International organization and the generation of the will to change — the information system required*, Brussels, Uai 1970, 89 p. (Uai Study Papers Inf/5).

Queste, che potevano esprimersi più liberamente, sono state praticamente ignorate dalla missione. Come attendersi proposte audaci in tale deserto? La missione non si scoraggia e raccomanda: « Look forward with vision and determination toward the end of the century and map out a strategy for development that will seize people's imaginations... ».

Qui è forse il centro della questione. Nell'introduzione, il rapporto Jackson accenna alle probabili resistenze che si opporranno alle sue proposte:

a - « ...many senior officials (...) would do so on the understandable ground that they are so heavily committed to the present operation that they could not physically find time to introduce a major reorganization;

b - « ...many Agencies. Supported by Governments, most of them have now become the equivalent of principalities (...). Lacking any central control, they have naturally advanced independent sectoral policies...;

c - « ...the Cabinets of individual Member States. (...). Departmental Ministers have advocated policies in the governing bodies of the particular Agency which concerned them (e.g. a Minister of Agriculture in Fao, or a Minister of Education in Unesco)... It follows logically, Sir, that unless a majority of Heads of Government of Member States... are determined to establish policies deliberately designed to introduce the necessary changes into the present "non-system", then the present monster will continue to propagate, the Un system generally will deteriorate... » ecc.

In che misura queste resistenze sono imputabili a mere riserve di natura burocratica o a seri dubbi sulla desiderabilità del programma così com'è concepito? Se, come si afferma, tutto si riduce a un problema di volontà politica, sorge spontanea la domanda se ciò che occorre fosse veramente uno studio di management e se ogni sforzo in questa direzione non fosse condannato necessariamente a qualche frustrazione, ma poi sembra aggrapparsi alla speranza che semplici misure di vertice e sostanzialmente di natura paternalistico-burocratica possano scongiurarlo.

OMBRE SULLE PROSPETTIVE

La realtà non fornisce un terreno abbastanza solido per costruirvi sopra una previsione così ottimistica.

Il risultato deludente del Primo decennio dello sviluppo, è inutile nasconderselo, getta ombre sulla credibilità degli obiettivi indicati per la seconda; e il rapporto Jackson dice che un buon 20% del programma è da buttare... ma che può essere sconsigliabile di farlo dal punto di vista politico. Ci troviamo di fronte a una nuova logica dell'escalation?

Nell'ampia discussione del problema organizzata nel 1968 dal Vienna Institute for Development con la partecipazione di alti responsabili o consulenti del programma e di eminenti uomini politici o economisti dei paesi sviluppati e no (4), l'incertezza delle prospettive è trasparsa chiaramente attraverso la denuncia, pur velata come si conviene, delle tendenze e delle cause di fondo del passivo di bilancio più difficilmente eliminabili.

Durante il Primo decennio gli aiuti sono andati diminuendo invece di espandersi (né è probabile che aumentino nel corto periodo) (5). Serie riserve sull'ingerenza

(4) Praeger Special Studies in International Economics and Development, *The First Un Development Decade and its Lessons for the 1970's*. Praeger Publishers, New York, Washington, London, 1970.

(5) Secondo l'ultimo rapporto annuale dello Oecd, gli aiuti, che nel 1961 rappresentavano lo 0,96% del Gnp dei paesi sviluppati, sono scesi allo 0,72% nel 1969. Essi sono aumentati in cifra assoluta (da 8.115 a 13.297 milioni di dollari dal 1960 al 1969), ma soprattutto in ragione dell'aumento dei prestiti e crediti privati. Questi sono ben due terzi del totale e sono concessi a tassi d'interesse commerciale e per lo più a medio termine, a condizioni talvolta più onerose di quelle in uso sui mercati d'origine. Una di queste è l'obbligo di utilizzare gli aiuti nell'acquisto di prodotti del paese creditore, senza mezzo di controllarne prezzo, qualità, condizioni di trasporto, ecc.; si calcola che ciò finisca per ridurre d'almeno il 20% il valore del prestito concesso.

Inoltre gli Usa hanno ridotto da 3,5 a 1,8 milioni di dollari il loro contributo agli aiuti pubblici, che finora ha rappresentato circa la metà del totale; per di più, oltre un quarto di questa cifra è destinata all'Estremo Oriente, ha cioè fini difficilmente identificabili con lo sviluppo. Nel suo ultimo rapporto al Consiglio dei governatori, il presidente del Gruppo della Banca mondiale McNamara ha ricordato che tutti meno

esterna hanno stinto anche sull'atteggiamento di alcuni paesi verso i programmi multilaterali; gli aspetti economici dello sviluppo sono stati riproporzionati in confronto ai mutamenti strutturali di fondo e necessariamente di lungo periodo, che comportano principalmente decisioni autonome, nazionali; il grado di partecipazione nazionale al processo di sviluppo dà probabilmente un metro migliore dell'aumento del reddito per misurare il successo del programma. E ancora, come ha detto il ministro della programmazione economica di Tanzania: « What is sometimes not recognized (...) is that a corollary to the establishment of high levels of public saving must be the maintenance of a high degree of equity in the sharing of the burden of autserity and the benefits of development (...). The training at each level has been geared to the needs of the minority who climbs to the next rung of the educational ladder... ».

uno dei paesi membri del Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'Oecd hanno dato esecuzione o accolto con o senza riserve la proposta della Commissione Pearson di portare dallo 0,36 allo 0,7% del Gnp i trasferimenti di capitale d'origine pubblica sull'1% del totale (la differenza in più sono transazioni commerciali) e che ciò ha permesso di ricostruire per la terza volta le risorse dell'Ida in ragione di 800 milioni di dollari annui nel 1972-74 contro i 400 precedenti. Gli Usa si sono impegnati soltanto ad aumentare il livello dei loro aiuti, sceso fortemente negli ultimi anni: 2,79% del Gnp e 11,5% del bilancio federale nel 1949 e 0,3% del Gnp e 1% del bilancio federale nel 1970; essi figuravano così all'undicesimo posto tra i paesi del Comitato quanto a percentuale del Gnp destinata agli aiuti.

Il debito pubblico dei paesi « in via di sviluppo » aveva raggiunto i 55 e i loro pagamenti annui a titolo d'interessi e ammortamenti i 5 miliardi di dollari in giugno 1969; con il pagamento degli interessi e dei profitti degli investimenti privati si arriva a 9 miliardi di dollari l'anno, circa il 70% del totale degli aiuti ricevuti. Poichè questo rapporto peggiora col tempo, si calcola che nel 1977, con un incremento dei prestiti del livello 1965-67, il solo debito estero di questi paesi comporterà il pagamento di 9,2 miliardi di dollari annui; con l'aggiunta degli interessi e dei profitti degli investimenti privati, esso raggiungerà una cifra ben superiore a quella dei prestiti ottenuti. Cfr. Angelos Angelopoulos, *L'aide aux pays pauvres les écrase de dettes*, « Le Monde », 11 agosto 1970.

(6) Ivan Illich, *Révolution culturelle, école et développement*, Allocution prononcée à la Conférence internationale sur « Jeunesse et développement » organisée à Salzbourg, en mai 1970, par l'Istitut de Vienne pour le développement et la coopération, « Les Temps modernes », juin 1970, p. 2074.

Sembra difficile che tutte queste insufficienze possano essere cancellate senza problemi maggiori nell'avvenire immediato del programma. Ad una riunione convocata più di recente dallo stesso istituto viennese il problema della divergenza tra una giusta nozione dello sviluppo e la sua applicazione è stato affrontato da qualcuno in termini assai più radicali: « Le développement tel qu'il est conçu actuellement est exactement le contraire: organisation de l'environnement et manipulation de l'homme pour l'y incorporer (...). Seule une révolution culturelle et institutionnelle rétablissant le contrôle de l'homme sur son environnement peut mettre un frein à la violence avec laquelle le développement des institutions est maintenant imposé par quelques-uns dans leur propre intérêt » (6).

Il senso di frustrazione che si fa strada un po' in tutti i paesi, sviluppati o no, mina alla base proprio quel potenziale di collaborazione che è indicato come condizione sine qua non del successo di qualsiasi programma di questo tipo. Ne è forse prova indiretta — oltre che concausa — la crescente concentrazione delle attività di cooperazione tecnica nei paesi più pronti ad abbandonare le esigenze di autonoma scelta delle proprie vie di sviluppo, più pronti ad accettare acriticamente i progetti che gli vengono proposti, cioè a rendere la collaborazione tecnica sempre più costosa e vana.

STUDIO MANAGERIALE?

Il rapporto Jackson non fuga nessuna di queste perplessità quando raccomanda una più stretta collaborazione del programma col Gruppo della banca mondiale. Ricordiamoci le caratteristiche di questo gruppo così come si possono desumere dai discorsi del presidente e dai rapporti dell'Ibrd, dell'Ida e dell'Ifc di questi ultimi anni; oltre che aiutare i paesi sottosviluppati ad esportare i loro prodotti primari, il gruppo prevede:

— prestiti e prese di partecipazione *in imprese multinazionali ad alta intensità di capitale*, (necessariamente importatrici di beni durevoli e di quadri amministrativi e tecnici) e *in organismi di finanziamento dello sviluppo*; associandosi naturalmente qualche investitore locale, gli uni e gli altri diventano potenti strumenti della penetrazione neocoloniale;

— in agricoltura, *aiuti infrastrutturali*, cioè soltanto quelli che non mettono in discussione i regimi fondiari;

— investimenti diretti o indiretti *in industrie suntuarie*: alberghi, altri luoghi di ricreazione o di piacere, turismo... (ma anche l'Ecosoc non ha forse approvato la creazione d'una nuova organizzazione internazionale per il turismo?);

— nell'insegnamento, investimenti soltanto ai livelli dell'alfabetizzazione o dello apprendimento d'un mestiere produttivo;

— il rafforzamento delle pratiche *privilegianti il capitale straniero* (esenzioni fiscali, doganali e tributarie).

La selezione dei paesi verso i quali si indirizzano i maggiori investimenti dà luogo in pratica a un altro tipo di privilegio: quello dei mercati meno suscettibili di rivendicazione operaia. I paesi che, in associazione con prestiti Ibrd o Ida, sono stati oggetto degli investimenti Ifc più grossi o più tipicamente veicolanti la penetrazione d'impresе multinazionali industriali o finanziarie secondo i rapporti degli ultimi due anni sono: Argentina, Brasile, Cile, Cina di Taiwan, Colombia, Congo Kinshasa, Corea del sud, Etiopia, Filippine, Grecia, El Salvador, India, Jamaica, Jugoslavia, Kenya, Malesia, Pakistan, Thailandia, Tunisia, Turchia e Venezuela. Oltre a questi, i più grossi prestiti del 1969-70 sono stati fatti dalla Ibrd a Iran, Israele, Marocco, Messico, Nigeria, Panama, S. Domingo e Spagna (e uno di 100 milioni di dollari all'Ifc, prevedendo di trasferirne altrettanti all'Ida) e dall'Ida all'Indonesia (80,5 milioni di dollari). I principali consorzi o gruppi di coordinamento degli aiuti, diretti o assistiti dalla Banca mondiale, sono quelli creati per India, Pakistan, Africa Orientale, Corea del sud, Marocco, Tunisia, Ceylon, Guiana, Honduras, Indonesia, Turchia, Thailandia e Nigeria.

L'Ifc si delinea dunque come l'elemento trainante di tutto questo gruppo: non ci si lasci ingannare dalla modestia dei suoi

investimenti in confronto a quelli della Ibrd o dell'Ida. L'Ifc, ha detto McNamara, ha il ruolo di catalizzatore degli investimenti del settore privato, non senza il concorso di partecipazioni pubbliche; essa investe a tassi di rendimento tali da attrarre altri finanziatori (9,80% per le prese di partecipazione e 8,60 per i prestiti sono state le medie nell'esercizio 1969-70); ora, le transazioni commerciali sono all'origine della maggior parte delle risorse finanziarie che si trasferiscono dai paesi ricchi ai paesi poveri. L'Ibrd facilita l'operazione convogliando le sue risorse verso il finanziamento a tassi bancari (7%) delle infrastrutture senza le quali quella funzione di catalizzatore dell'Ifc non troverebbe spazio. L'Ida contribuisce all'azione Ibrd con prestiti a lungo termine e senza interesse (con una semplice commissione annua dello 0,75%) per le opere infrastrutturali che esige lo sviluppo ma anche direttamente per attività agricole, industriali e soprattutto finanziarie e per l'importazione di beni durevoli dai paesi più ricchi. Aiuta così gli stessi paesi — ed altri non diversamente ispirati — anche ad uscire dall'impasse delle quote d'ammortamento e interesse dei debiti contratti all'estero.

C'è da aggiungere, per completare il quadro, che il problema che McNamara considera assolutamente prioritario è il problema demografico: l'Ibrd ha da poco un dipartimento dei progetti demografici; i rapporti Ibrd che servono di base alla politica di finanziamento debbono indicare le misure prese dal governo interessato per fronteggiare e risolvere il problema demografico — o la loro assenza; la Banca ha dato inizio ad azioni dirette in questo campo in paesi come la Giamaica, l'India, l'Indonesia e la Tunisia, naturalmente non senza una loro richiesta. Nel suo ultimo rapporto al consiglio dei governatori, McNamara è formale: più d'un miliardo di nascite dovranno esser evitate nei paesi in via di sviluppo se si vuole, per esempio, ridurre il tasso di natalità di questi paesi dal 4 al 2% da qui al 2000.

La logica è: la nostra nozione dello sviluppo rischia di fallire se la popolazione continua ad aumentare a un tasso d'incremento più alto di quello del reddito; solo il controllo delle nascite può impedire questo fallimento; incoraggiamo-

lo dunque — anche se l'insufficienza di popolamento è un fatto evidente in Africa, nella maggior parte del continente americano e persino in zone non trascurabili dell'Asia, anche se in realtà nessun cambiamento significativo può generarsi, come l'esperienza israeliana ben insegna, prima che il rapporto uomo-terra abbia raggiunto un minimo di densità proprio come condizione sia dello sviluppo economico (intensità di sfruttamento delle risorse naturali), sia dell'evoluzione della struttura sociale che ne è il presupposto. Questa potrebbe mettere in forse le attuali strutture di potere. Santo Malthus è entrato così a far parte dell'iconografia dell'assistenza internazionale e incomincia a far capolino nei programmi delle varie organizzazioni della famiglia delle Nazioni unite, anche di quella che rivendicano una visione non contingente e non strettamente economicistica dello sviluppo.

Ora, dallo stesso rapporto Jackson si possono trarre spunti per il ragionamento seguente:

a - lo sviluppo economico non è tutto, né si identifica necessariamente con il progresso sociale;

b - l'acquisizione delle tecniche non è che uno dei fattori dello sviluppo economico;

c - l'attività governativa non contribuisce che in parte ad elevare i livelli tecnici;

d - l'azione delle organizzazioni internazionali non porta più d'un granello a codesta attività;

e - la cooperazione tecnica non rappresenta che una parte di codesta stessa azione (la spesa è stata di circa 1,7 miliardi di dollari in circa vent'anni).

Infine, il successo della cooperazione tecnica è subordinato in misura trascurabile dall'accordo effettivo tra volontà dei responsabili del programma e dei governi; la sua pienezza dipenderà assai più dal potenziale di mobilitazione e di partecipazione che essa riuscirà oppur no a sprigionare secondo i contenuti e le forme che la caratterizzano.

In queste condizioni — e in quelle di un mondo dominato dall'opposizione tra politiche neocoloniali e politiche di liberazione nazionale, non c'è da meravigliarsi se il confronto tra sforzi spesi in attività di cooperazione tecnica e risultati ot-

tenuti è deludente. Ma voler colmare il divario mediante uno studio di management significa veramente escludere ogni serio intento autocritico — o aver dato per perduto a priori ogni sforzo originale, dal basso, per costringere i governi a rivedere non l'organizzazione burocratica, ma i principî, gli obbiettivi e i modi di funzionamento del programma e per parteciparvi; perché soltanto questo può assicurarne l'avvenire.

LE CONCLUSIONI DI JACKSON

Altri elementi rafforzano l'impressione che il rapporto Jackson s'ispiri in buona parte a un'ideologia assai simile a quella di McNamara. Dei due tipi di programma congiunto (Epta: assistenza tecnica; Sf: preinvestimento) egli considera particolarmente il secondo, raccomandando una più stretta collaborazione dell'Undp con l'Ibrd e l'Imf (è significativo che il funzionamento del gruppo della Banca mondiale sia l'unico a non esser bersaglio di critiche nelle 567 pagine del rapporto). La sua fede nel programma è assoluta e la sua certezza di migliorarlo coi mezzi che propone quasi teologica; la deviazione economicistica non ne risulta incriminata. Come reagiranno i paesi interessati? Si lasceranno convincere dal verbo (o dalle paterne esortazioni del signor Jackson) o continueranno a peccare di scarsa obbedienza, mandando a rilento le richieste d'assistenza, l'approvazione dei progetti, il placet agli esperti, la nomina di borsisti e « counterparts » accettabili, la messa a disposizione dell'indispensabile contributo nazionale in mezzi o denaro, la applicazione delle raccomandazioni finali degli esperti?

Come reagirà il meccanismo del programma nelle sue varie ruote? Accetterà di buon grado la « razionalizzazione » e accelererà miracolosamente i tempi della elaborazione tecnica e amministrativa

(scambi di vedute coi governi, formulazione degli schemi preliminari di progetto, stanziamento dei fondi, ricerca e contrattazione degli esperti, selezione e collocamento dei borsisti, prospezione e acquisto sui mercati industrializzati delle apparecchiature occorrenti, controllo dell'esecuzione dei progetti approvati, revisione, discussione e presentazione ai governi dei rapporti finali) per pura virtù del fervorino e dei ritocchi proposti al diagramma funzionale?

Questi ritocchi s'ispirano a principî che possono non arbitrariamente, ci sembra, riassumersi nel modo seguente:

a - le attività operative (per intendersi: quelle del programma) vanno amministrate separatamente dalle altre attività della famiglia delle Nazioni unite, poiché organizzazioni nate con funzioni di studio o di segretariato non possono assicurare i livelli d'efficienza richiesti dalle operazioni di campo;

b - a tale scopo, conviene affidare esclusivamente all'Undp, rafforzandolo, l'amministrazione del programma e ciò a tutti i livelli (centrale, regionale e locale), poiché questa soluzione consente, da una parte, di non modificare gli statuti attuali della famiglia delle Nazioni unite, e d'altra parte, di concentrare le operazioni nell'organismo che ha già il vantaggio d'amministrare la più grossa fetta delle risorse disponibili;

c - ciò avrà per effetto di rendere più snelle ed efficienti anche le procedure delle organizzazioni tecniche, che potranno seguire la loro vocazione naturale per gli obbiettivi che gli sono propri nell'ampio ventaglio delle attività di promozione del progresso economico e sociale.

Il discorso della separazione delle attività conoscitive dalle attività operative s'è sentito fare in parecchie occasioni, quasi sempre in coincidenza con le crisi di smarrimento che colpiscono i cosiddetti operatori ogni volta che viene messa in forse la politica, la strategia, il livello o la portata tecnica effettiva, appunto, delle « operazioni ». E', a parere di chi scrive, essenzialmente un discorso d'evasione. Che anche la cooperazione tecnica non si presti al divorzio del pensiero dall'azione non dovrebbe sorprendere; né il rapporto Jackson ci dice che cosa avverrebbe delle organizzazioni tecniche una volta consu-

mato questo divorzio e di quale materia si nutrirebbero una volta tagliato il cordone ombelicale dell'esperienza, forse solo fecondo. O che specie di miracolo dovrebbe permettere di funzionare meglio a una amministrazione di programmi operativi ignara delle implicazioni tecniche di essi (vedremo quanto labili rimangano, anche nelle proposte Jackson, gli strumenti di coordinamento).

Non lo dice, né in fondo lo ritiene razionalizzabile, se poi cerca di rimediare agli inconvenienti più palesi proponendo che i rappresentanti residenti dell'Undp (i Resrep), che sono il braccio destro di quest'amministrazione nelle capitali dei paesi che si continuano a chiamare in via di sviluppo, si giovino della collaborazione di uno staff tecnico messo a loro disposizione dalle organizzazioni competenti (una proposta che non mancherà di scontrarsi a qualche difficoltà).

Non lo ritiene desiderabile, in fondo, se nello schema ideale — che propone accanto a quello realizzabile subito — questa dicotomia scompare per lasciar posto a una struttura che assicurerebbe il coordinamento di *tutti* i servizi economico-sociali della famiglia delle Nazioni unite e delle attività operative dell'Undp in un segretariato unico dell'Ecosoc al centro (l'International Development Cooperation Authority) e la fusione di *tutti* i servizi periferici in direzioni regionali di questo organismo, con autorità diretta sui Resrep, i loro « staff assistants » e i « project managers ».

Nota Anthony A. Judge nel saggio citato: « It is not quite clear why Ecosoc should be the world-parliament rather than the General Assembly, or just how much influence Undp would have on Ecosoc or where the World Bank and Imf would fit in. (The Study does not discuss their operations "because they are independent and well managed" - I, p.iii). It does however appear that a considerable amount of power is being concentrated in the Agency that sponsored the Study, Undp, with little recognition of the problems of controlling such power. It is not sufficient to give the Un system a "brain", it is necessary to ensure that the brain will be a healthy one (other than in its own view). It is clear from the preceding sections that the brain has very poor eyes, in terms of its ability to detect

and take into account the non-political processes in the world system - this is dangerous ».

Ma fermiamoci allo schema pratico che, rimandando al lungo periodo lo schema ideale, il rapporto Jackson propone come misura adottabile senza difficoltà maggiori. Il confronto fra l'organigramma attuale e quello proposto fa risaltare se e dove ci sono novità — e di quale natura.

a - per quanto riguarda la struttura:

Legislative Authority Line: nessun cambiamento. Col tempo, prevedere la fusione degli esecutivi del riorganizzato Undp, dell'Unicef e del Wfp. Piccole modifiche immediate ma solo eventuali: rafforzare l'Acabq con la creazione d'un piccolissimo gruppo d'esperti dipendenti direttamente dal consiglio d'amministrazione dell'Undp e integrare questo con il distacco permanente di due o tre membri del Jiu, o sostituire Acabq e Jiu con un nuovo servizio. Si legge con delizia la spiegazione fornita a questo proposito; « In the future, it will be essential for Undp, because of its operational responsibilities, to be subject only to advice and constructive criticism of the highest standard. This is stated as a principle; it has no implications in relation to the advice given or the criticism made of Undp in the past ».

Administrative Authority Line: consolidamento della struttura dell'Undp con la creazione di tre servizi tecnici (Programme Policy Staff, Inspection and Evaluation Staff, Public Information Staff), di cinque servizi amministrativi (Administration Staff, Personnel and Training Staff, Finance and Accounting Staff, Procurement and Contracting Staff, Management and Information System Staff), di quattro uffici responsabili del programma rispettivamente per l'Africa, l'America Latina, l'Asia e l'Estremo Oriente — e di « staff assistants » a livello Resrep. In corrispondenza, scomparsa dei servizi regionali, subregionali o locali delle organizzazioni partecipanti ad eccezione di quelli dell'Uno, dell'Unido, dell'Hcr e temporaneamente dell'Unicef.

Coordination Line: le organizzazioni tecniche partecipanti al programma sarebbero collegate al segretario generale dell'Uno mediante un Policy Coordination

Committee (composto da un General Policy and Administration Coordination Panel e da un Economic and Social Policy Coordination Panel), in sostituzione degli attuali Iacb e Acc che le collegano, per le stesse questioni, all'Ecosoc e al segretario generale. Un Development Resources Panel, comprendente i capi dell'Undp, dell'Imf, dell'Ibrd, dell'Unctad, dell'Unicef e del Wfp e un Technical Advisory Panel, comprendente alti funzionari distaccati dalle organizzazioni tecniche partecipanti, servirebbero da organi consultivi del Programme Policy Staff dell'Undp.

b - per quanto riguarda le procedure:

Si propone uno Un Development Cooperation Cycle che, in ragione della riorganizzazione amministrativa, verrebbe a sostituire la serie attuale di operazioni di programmazione, elaborazione, approvazione ed esecuzione dei progetti, di previsione finanziaria, di valutazione dei risultati e di ulteriore accertamento di essi.

Si propone inoltre uno Un Information System articolato in un Technical and Scientific Information sub-System, un Economic and Social Information sub-System e un Operational and Administrative Information sub-System. Lo scopo è probabilmente di compensare il vuoto tecnico, politico ed amministrativo che verrebbe a crearsi con la proposta di massimo accentramento della direzione del programma nell'Undp.

c - per quanto riguarda i mezzi:

Il rapporto non dimentica la nota strozzatura del programma — l'insufficienza quantitativa e qualitativa del personale — e propone di rimediarevi mediante la creazione di un corpo di funzionari e di un corpo di esperti di carriera meglio pagati e trattati, una selezione più accurata di essi, un sistema di formazione, miglioramenti nel « briefing » e nel « backstopping » degli esperti e una più ampia e saggia utilizzazione del personale nazionale dei paesi che li ricevono. Niente più del riconoscimento di bisogni ben noti, ma la scappatoia di cui s'è parlato: il maggior ricorso alle imprese di consulenza, non manca di riaffiorare.

C'è poi la questione delle risorse finanziarie, delle apparecchiature, delle comunicazioni, dei locali e servizi comuni. Per quanto riguarda il primo punto, la proposta di fondo è quella che mira ad ac-

centrare nell'Undp, a termine più o meno breve, l'amministrazione di tutte le risorse finanziarie del programma, e cioè anche di quelle dei bilanci ordinari delle organizzazioni tecniche (Fao, Ilo, Who, ecc.). Altre proposte concernono i metodi d'elaborazione del bilancio, di tenuta e controllo della contabilità e non possono, per incompetenza, esser analizzate da chi scrive.

Per gli acquisti di apparecchiature, si raccomanda di migliorare i metodi di programmazione, di specificazione e d'ordinazione (lasciando queste due ultime operazioni ai Resrep in consultazione coi « project managers » - o ai « sub-contractors »). Un gruppo d'esperti dovrebbe decidere se attribuire all'Undp o alle organizzazioni partecipanti la responsabilità d'acquistare le giuste quantità e qualità tempestiva-

Spese nette totali per attività economiche e sociali del sistema Uno

Agencie o programmi	1	2		3		4
	Spesa netta totale	Finanziate dal- l'Undp		Non finanziate dall'Undp		
	(milioni di dollari)		% di 1	milioni dollari	% di 1	Diritto di avere proprie rappresentanze periferiche secondo le proposte Jackson
Un	128,0	46,0	36	82,0	64	sì
Fao	88,5	62,5	71	26,2	29	no
Unesco	66,5	34,0	51	32,5	49	no
Who	89,3	13,3	15	76,0	85	no
Ilo	44,1	19,1	43	25,0	57	no
Iaea	11,4	2,1	19	9,3	81	no
Wmo	7,5	4,5	59	3,0	41	no
Itu	12,3	5,5	44	6,8	56	no
Upu	2,5	0,6	23	1,9	77	no
Icao	10,8	4,3	40	6,5	60	no
Imco	1,0	0,2	20	0,8	80	no
Unicef	45,9	—	—	45,9	100	sì
Wfp	50,7	—	—	50,7	100	no
Unrwa	44,1	—	—	44,1	100	sì
Undp Adm.	17,1	17,1	100	—	—	sì
Totale	619,8	208,8	34	411,0	66	

mente, di controllare la manutenzione e di assicurare che il trasferimento delle apparecchiature al paese beneficiario alla fine del progetto avvenga in modo da garantirne il miglior uso possibile.

Questo gruppo d'esperti costerà qualche altro soldo, poco importa. Ma l'idea stessa di ricorrervi non finirà per esser trovata eccellente in relazione a varie decisioni esecutive da prendere per dar se-

guito alle raccomandazioni del rapporto? Per la questione delle comunicazioni (miglioramenti da introdurre paese per paese), per quella dei locali (costruzione o affitto nei singoli paesi di sedi uniche per le rappresentanze dell'Undp e delle altre previste), per quella dei servizi (forniture in comune e procedure standardizzate), altrettante missioni d'inchiesta sono già previste dal rapporto Jackson.

ALCUNE OSSERVAZIONI

Il rapporto Jackson fa un gran parlare di decentramento: lo intende sempre nel senso della delegazione dell'autorità dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia, poiché al contrario l'accentramento in un unico organismo è proposto sul piano orizzontale dei vari servizi interessati al programma. Ora, il massimo accentramento amministrativo può forse esser buono quanto il massimo decentramento, purché non comporti elefantiasi e distacco dal reale. Ricordiamo tuttavia due fatti innegabili: è proprio grazie al ricorso ai programmi eseguiti dalle singole organizzazioni tecniche con le risorse dei loro bilanci ordinari che si sono potute coprire, in numerosi casi, le insufficienze dell'Undp; e nulla prova che un decentramento effettivo dell'amministrazione del programma non sia nella situazione attuale preferibile al suggerito rovesciamento di tendenza.

Il programma avrebbe tutto da guadagnare e nulla da perdere se si occupasse un po' anche dei fattori extragovernativi dello sviluppo. Essi non possono esser affrontati altro che con le finanze delle singole organizzazioni tecniche che possono rispondere ai bisogni espressi dal mondo non ufficiale, mentre le risorse dello Undp sono destinate statutariamente a soddisfare le richieste dei governi. Si veda, ad esempio, il programma di educazione operaia in materia di organizzazione sindacale, di cooperazione, di negoziazione delle condizioni di lavoro, ecc., eseguito dall'Ilo coi propri fondi.

Ma anche qui il rapporto Jackson non poteva deviare dal compito indicatogli. « It is clearly in the interest of the promoters of any change or project — nota Judge — to imply that their proposed problem coverage policy is "comprehensive" — whilst selecting funds — and then limit themselves at an *operational* level to what is manageable — once the funds have been obtained ».

La proposta di sopprimere ogni rappresentanza periferica del programma che non sia quella dell'Undp (con le peculiari eccezioni che abbiamo visto sotto il titolo « Administrative Authority Line ») è for-

temente opinabile. Il rapporto ne dà due ragioni specifiche:

a - « Undp must not be put into the position of financing — either directly or indirectly — Agency representation which does not coincide with its own needs »; qui la mitizzazione del meccanismo come produttore in sé e per sé del miglior bene possibile è perfino troppo evidente, com'è evidente il rovesciamento totale del concetto di amministrazione d'un fondo comune che è all'origine stessa dell'Undp;

b - « Separate representation of Agencies at the regional, sub-regional and country level should be restricted to cases where their non-Undp activities are large enough to require it, and should be financed entirely from the Agency's regular budget ».

Le organizzazioni interessate osserveranno, probabilmente, che nella misura in cui la spesa è finanziata dal loro bilancio, nessuno è miglior giudice di loro. Ma un'occhiata alla situazione reale non guasta: la struttura proposta dal rapporto esenta dalle stesse raccomandazioni di esso le organizzazioni più direttamente controllate da New York (Un, Unicef, Unrwa, Unctad e Unido) e può esser interessante vedere fino a che punto le loro attività non Undp sono più o meno importanti di quelle delle altre organizzazioni della famiglia, che dovrebbero invece rinunciare alle loro rappresentanze periferiche.

Ricaviamo queste informazioni per il 1968, ultimo anno considerato, dalla tavola 11 dell'allegato sei del vol. II del rapporto Jackson:

Purtroppo, i dati Unctad e Unido sono compresi nelle cifre Un; non si dispone perciò della base necessaria per esprimere un giudizio in merito. Ma si guardi agli altri e si cercherà invano nel rapporto una risposta alle domande seguenti: se si confrontano le spese in dollari, perché all'Unicef e all'Unrwa dovrebbero esser consentito d'avere propri servizi periferici per la preparazione e il controllo di programmi che non superano i 46 milioni di dollari, e alla Who che ne ha per 76 milioni o al Wfp che ne ha per circa 51 milioni sul proprio bilancio no? Se si guarda alle percentuali di spesa finanziata in proprio

in confronto a quella globale, perché Un sì col 64% e Who, Iaea, Upu e Imco no con rispettivamente l'85%, l'81%, 77% e 80%? Non si potrebbe neanche sostenere che si è voluta temperare una proposta così drastica prendendo in considerazione anche l'importanza del programma globale, cioè il livello delle spese finanziate sia dalle organizzazioni interessate sia dall'Undp: secondo questo criterio, la rappresentanza nelle zone d'operazione non ha nessuna ragione d'esser negata alla Fao, all'Unesco, alla Who e all'Ilo, che hanno progetti per complessivi 88,5, 66,5, 89,3 e 44,1 milioni di dollari e consentita invece all'Unicef e all'Unrwa che ne hanno per 45,9 e 44.

L'eccezione consentita per l'Unicef e la Unrwa deriva forse dalla preoccupazione di non frastornare i proposti servizi periferici dell'Undp con progetti di tipo prevalentemente umanitario? Dovrebbe essere spiegato come ciò si concili con la pretesa visione globale dello sviluppo e il preteso obiettivo di un'integrazione crescente degli aspetti economici e sociali di esso, che tanto s'invocano come principi di base della nuova « strategia ».

Quanto all'efficienza amministrativa che potrebbe sperarsi dall'accresciuta responsabilità dell'Undp, si consulti la tavola 6 dello stesso allegato del rapporto: essa mostra che nel 1968, per i soli progetti Epta e Sf (180,6 milioni di dollari complessivamente) le organizzazioni tecniche hanno speso in costi amministrativi rimborsabili dall'Undp 19,5 milioni di dollari in totale, pur assumendosi la principale responsabilità del programma. Nello stesso periodo, i costi puramente amministrativi dell'Undp sono ammontati a 17,1 milioni di dollari. Altra misura indiretta: i funzionari di livello professionale occupati al 1° gennaio 1969 dalle organizzazioni della famiglia delle Nazioni unite a parte l'Undp ed esclusi l'Unicef, il Wfp e la Unrwa (i programmi di queste tre organizzazioni non sono finanziati dai fondi comuni) erano 9.665, circa 21 volte quelli dell'Undp (468), ma il programma da loro diretto per l'Epta e lo Sf ha comportato una spesa totale di 236,2 milioni di dollari (costi di progetto + costi amministrativi rimborsabili dall'Undp), contro 17,1 dell'Undp; solo 14 volte tanto.

CRITICHE DISCUTIBILI

L'esagerazione delle critiche che il rapporto muove al sistema attuale di programmazione ed esecuzione dei progetti è evidente: non c'è alcuna forma d'approccio integrato ai problemi di ciascun paese (che cos'è allora il sistema di « country planning » in vigore?); scarso decentramento d'autorità ai Resrep, ai « project managers » e agli esperti (al contrario, l'aumento del programma e la crescente incapacità di controllarlo dal centro ha spinto a delegargli sempre maggiori responsabilità, forse più di quanto desiderassero, forse troppe in rapporto alle loro possibilità, forse anche alcune decisioni d'indirizzo che guadagnerebbero ad esser prese dal centro).

Altre critiche sono contraddittorie o poco in armonia con le soluzioni proposte: volume eccessivo dei rapporti d'esperto in relazione alla possibilità effettiva d'esaminarli (il problema si risolverebbe accentrando tutto il controllo nella nuova struttura dell'Undp?); rapporto fra costi e benefici stimato eccessivo da vari governi (d'altra parte: « The Capacity Study devoted a considerable amount of time to these financial aspects but was forced to the reluctant conclusion that, because of the manner in which Undp funds are diffused throughout the various components of the Un development system, and mingled with the regular funds of the Agencies, it is impossible to make any accurate estimate as to whether the cost of the programme at the present time is reasonable or excessive »); declino nella qualità degli esperti ed aumento, oltre che dell'età media, anche della loro « self-sufficiency » (ma si legga, a proposito di « self-sufficiency », la prima pagina della introduzione: « We have diagnosed the patient's sickness and written a prescription. It remains to be seen whether he will take the medicine »). Neanche le ovvietà sono una buona base di previsione.

Resta anche da dimostrare che il meccanismo di coordinamento proposto sarà migliore di quello in vigore; una maggior prudenza avrebbe sconsigliato d'affermare nell'introduzione: « At the headquarters level, there is no real "headpiece" — no

central coordinating organization — which could exercise effective control ».

La proposta di riorganizzazione del ciclo decisionale-esecutivo è illustrata in un diagramma esauriente ma complicato che mostra il complesso intreccio di relazioni tra programma e paesi interessati, tra uffici centrali e periferici, tra amministratori e operatori. Ma chi scrive deve confessare candidamente d'esser stato incapace di scorgervi alcuna idea di rilievo in confronto al sistema attuale, salvo unificazioni procedurali e cambiamenti terminologici connessi alle proposte d'accentramento nell'Undp e, più significativamente:

— l'idea d'attribuire all'Undp la facoltà di scegliere se eseguire un singolo progetto direttamente o mediante l'organizzazione tecnicamente competente (oh, dubbi che sfiorano il difensore della soluzione unica!);

— un voto d'associazione della Banca mondiale alla fase di elaborazione del programma (questa debolezza ci era nota);

— la sottolineatura d'una possibilità, quella di aumentare la parte di programma eseguita sotto contratto da consulenti internazionali — e di un'eventualità: se anche dopo adottate le misure proposte la capacità del meccanismo si rivelasse insufficiente, ridurre il programma o trasferirne una parte al gruppo della Banca mondiale e in particolare all'Ida (anche questa).

Quanto al proposto Un Information System, un'analisi più che soddisfacente è stata già fatta da Judge nel saggio citato e si ritiene preferibile rimandare ad essa piuttosto che annoiare ulteriormente il lettore parafrasandola, dato che le opinioni che vi sono espresse, acutamente critiche dello spirito e della lettera del rapporto, sono condivise da chi scrive.

In materia di personale: funzionari addetti all'amministrazione del programma ce ne sono già, all'Undp e nelle organizzazioni tecniche; se ne vuole proporre lo amalgama in una sola, piuttosto inflazionata burocrazia, o anche la riduzione e la sostituzione? Queste sembrano improbabili, ma sorvoliamo. Nessuna cifra è fornita né sugli effettivi di questo nuovo corpo né sui loro trattamenti (è detto solo che dovrebbero reggere il confronto con quelli dell'industria) o sulle modalità e i costi dell'operazione, neanche appros-

simativamente; la stessa osservazione vale per il corpo degli esperti.

Il miglioramento della selezione e della organizzazione del lavoro di questi e di quelli è una necessità riconosciuta; a parte il problema dei costi — la cui spirale continuerebbe pur sempre a salire data la concorrenza e la maggiore elasticità delle finanze industriali e dei programmi bilaterali — è davvero concepibile che s'otterrebbero risultati migliori scaricando tutto sulle spalle d'un organismo tecnicamente indifferente?

Nel campo della formazione, si propone l'estensione di sistemi d'orientamento e « briefing » e di « refresher courses » già in atto, l'istituzione dell'anno sabbatico per il personale di ruolo, la creazione di un nuovo organismo dell'Undp (lo United Nations Development College) con corsi d'un anno e visite di campo — e lo sviluppo delle misure di formazione di personale nazionale « counterpart's », allievi dei corsi di formazione finanziati dal programma e borsisti).

Consideriamo solo questi ultimi (gli altri pongono principalmente problemi di costo): l'unica idea nuova consisterebbe nella possibilità di finanziarne la formazione in istituti del loro paese d'origine. E' da temere che conseguenza immediata ne sarà la diminuzione della disponibilità di candidati alla selezione; ma nella misura in cui fosse attuabile, questa proposta implicherebbe che i paesi interessati incomincino già a poter fare a meno del programma: cioè risolverebbe un problema che sta risolvendosi da sé.

Senza esitazione, il rapporto Jackson sostiene che « a greatly strengthened Undp, sensitive to the problems of the Agencies, could exercise a most beneficial and constructive influence throughout the entire Un development system ». Oltre che sembra difficile condividere l'ottimismo della subordinata, si tratta d'un'opinione a favore della quale, a parere di chi scrive, il rapporto non adduce argomenti convincenti, ma principalmente indicazioni di preferenza gradevoli all'orecchio del committente e una citazione di Cervantes seguita da una professione di fede: « Cervantes could not change his world. We can ».

Oh invocata umiltà degli esperti di fronte alle realtà che dovrebbero modificare e agli effetti di Parkinson che dovrebbero

prevenire! Anche questa volta, fatta professione d'umiltà nei propositi introduttivi, si minaccia l'arrivo del mostro se non si adottano i rimedi proposti e si finisce per raccomandare, paradossalmente, una riorganizzazione che ha già in sé i germi per dar vita a un nuovo ente, secondo un processo che s'è già potuto osservare in altri casi (tipico quello, tra gli altri, del potenziamento dell'ex Servizio dello sviluppo industriale dell'Un e della sua metamorfosi in Unido).

Non sembra che sia questa la strada per andar molto lontano.

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Acabq	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (Comitato consultivo per le questioni d'amministrazione e bilancio).	Ida	International Development Association (Associazione internazionale per lo sviluppo dell'Ibrd).
Ecosoc	Economic and Social Council of the United Nations (Consiglio economico e sociale delle Nazioni unite).	Ifc	International Finance Corporation (Società finanziaria internazionale dello Ibrd).
Epta	Enlarged Programme of Technical Assistance (Programma allargato di assistenza tecnica dell'Undp).	Ilo	International Labour Office (Ufficio internazionale del lavoro).
Fao	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organizzazione delle Nazioni unite per l'agricoltura e la alimentazione).	Imco	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (Organizzazione consultiva marittima intergovernativa).
Iacb	Inter-Agency Consultative Board (Comitato consultivo interagenzie dell'Undp).	Imf	International Monetary Fund (Fondo monetario internazionale).
Iaea	International Atomic Energy Agency (Agenzia internazionale per l'energia atomica).	Itu	International Telecommunication Union (Unione internazionale per le telecomunicazioni).
Ibrd	International Bank for Reconstruction and Development (Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, ovvero Banca mondiale).	Jiu	Joint Inspection Unit (Ufficio comune d'ispezione delle Nazioni unite).
Icao	International Civil Aviation Organization (Organizzazione internazionale per l'aviazione civile).	Oecd	Organization for Economic Cooperation and Development (Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica).
		Sf	Special Fund (Fondo speciale, componente dell'Undp).
		Unctad	United Nations Conference on Trade and Development (Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e lo sviluppo)
		Undp	United Nations Development Programme (Programma di sviluppo delle Nazioni unite).
		Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizzazione delle Nazioni unite per l'istruzione, la scienza e la cultura).
		Unhcr	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati).
		Unicef	United Nations Children's Fund (Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia).
		Unido	United Nations Industrial Development Organization (Organizzazione delle Nazioni unite per lo sviluppo industriale).
		Un, Uno	United Nations Organization (Organizzazione delle Nazioni unite).
		Unrwa	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (Agenzia delle Nazioni unite di assistenza e opere per i rifugiati palestinesi del vicino oriente).
		Upu	Universal Postal Union (Unione postale universale).
		Wfp	World Food Programme (Programma alimentare mondiale della Fao).
		Who	World Health Organization (Organizzazione mondiale della sanità).
		Wmo	World Meteorological Organization (Organizzazione mondiale meteorologica).

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Lo spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1970

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

1971

11. **Le tensioni nel mondo rassegna strategica 1970**
a cura dell'Institute for Strategic Studies - L. 1.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**
Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pagine 195 - L. 1.000.
2. **Introduzione alla strategia**
di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.
3. **La Nato nell'era della distensione**
Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.
4. **Per l'Europa**
Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pagine 119 - L. 1.000.

5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**
di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.
6. **L'Europa e il sud del mondo**
di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.
7. **Una politica agricola per l'Europa**
di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.
8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - Pagine 310. - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana
a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)
di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

La rinascita del nazionalismo nei Balcani
di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.500.

La Germania fra Est e Ovest
di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna - L. 2.000.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed
a cura di J. Sztucki - Pagine 767 - Accademia nazionale dei Lincei - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica
Scritti di autori vari raccolti da S. Silvestri - Pagine 328 - Collana Orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano L. 5.000.

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale
(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo
(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa
Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno Iai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pagine 80 - L. 500.

Rassegna strategica 1967

(dell'Istituto di studi strategici di Londra) - Pagine 103 - Esaurito.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000.

Les assemblées européennes

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 153 - L. 1.500.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale dell'Onu

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500.

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000.

Bollettino bibliografico

(catalogo degli articoli estratti dalle riviste ricevute dalla Biblioteca dell'Iai) - Pagine 50 - L. 1.500.

Les Assemblées Européennes: Supplement

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economics del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale - Abbonamento L. 9.500.

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di Stefano Silvestri

Il duopolio strategico sovietico-americano non si basa unicamente sul livello assoluto degli armamenti, o sui loro perfezionamenti tecnologici, ma anche sulla logica politico-strategica che è alla base della loro dottrina di impiego. Da che l'arma atomica fa parte di tali strategie, la logica militare e quella politica tendono sempre più a coincidere; il concetto di deterrenza sostituisce e muta quello di difesa. La guerra diventa sempre più preparazione (economica, psicologica, politica, militare) e sempre meno azione. Pur in questo quadro comune la strategia sovietica differisce per terminologia e per interessi da quella americana: conoscere queste differenze significa spesso potersi spiegare le diverse reazioni e ottiche che orientano le scelte delle due superpotenze.

Questa antologia si può dividere in tre parti: una prima serie di saggi (di autori sovietici) offre una esposizione dei concetti base ufficiali della strategia dell'Urss. Un secondo gruppo di saggi (anch'essi per lo più di fonte sovietica, con l'aggiunta di alcuni contributi di esperti occidentali) si occupa delle dottrine operative, del sostrato economico e delle tattiche delle forze sovietiche. I restanti saggi infine (di studiosi occidentali) esaminano criticamente sia le premesse teoriche che l'effettiva realtà della strategia sovietica.

Come nota in un saggio di questa raccolta Richard Löwenthal, l'oligarchia sovietica si trova a dover far fronte ad una esagerata tendenza dei propri impegni. Costretta tra la necessità di assicurare la propria sicurezza e una illogica sopravvalutazione del ruolo della forza militare, disunita e in lotta all'interno, prevalentemente conservatrice e autoritaria, questa oligarchia deve riuscire a far fronte ai massimi impegni mondiali con gli strumenti concettuali a sua disposizione.

Questa raccolta svolge dunque un lavoro di necessaria documentazione per coloro che in Italia sono interessati ai problemi dell'equilibrio internazionale e della strategia; vengono infatti presentati per la prima volta in Italia una serie di testi originali sovietici, da cui il lettore potrà trarre informazioni di prima mano, sinora limitate ad un pubblico specialistico. Le voci di studiosi occidentali, qui raccolte, oltre a fornire indicazioni altrimenti poco note sulle più importanti analisi oggi condotte sul sistema sovietico, offrono l'indispensabile chiave critica per la lettura degli originali sovietici.

Gli autori sovietici sono tutti ufficiali in servizio attivo, o di riserva. Di particolare rilievo è la figura del Maresciallo Sokolovsky, ex Capo di Stato Maggiore con Krusciov, e artefice della rivoluzione missilistica nell'organizzazione delle forze armate sovietiche. I contributi occidentali vengono da due dei principali istituti di studio dei problemi strategici europei: l'Institute for Strategic Studies di Londra, e l'Institut Français d'études stratégiques.

Volume edito sotto gli auspici dell'Iai da Franco Angeli, Milano. Pagine 328, L. 5.000.
Soci ed abbonati alle pubblicazioni Iai hanno diritto al 30% di sconto.

Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970

a cura dell'Institute for Strategic Studies

Espansione della presenza sovietica e tendenze al ritiro americano, crisi delle forze armate occidentali (e giapponesi), presenza israeliana in Africa, New Left legalitaria in America latina, Egitto banco di prova dei più avanzati sistemi di armamenti sovietici. La Rassegna strategica 1970, una delle pubblicazioni più prestigiose dell'Institute for Strategic Studies di Londra — di cui l'Istituto affari internazionali cura per il quarto anno consecutivo l'edizione italiana — tenta di dare una spiegazione agli eventi più importanti e discussi dell'anno appena trascorso, tentando di individuare le linee di tendenza e di abbozzare il contesto in cui questi possono trovare una più adeguata collocazione. Le variabili che contribuiscono all'equilibrio strategico tendono ad aumentare e ad assumere un'importanza sempre maggiore di fronte a quelli puramente militari. I problemi interni delle superpotenze, quelli di sviluppo sociale e politico delle aree più arretrate, la crisi del sistema economico internazionale, la diffusione globale della violenza minore (pirateria aerea, rapimenti, disordini interni) sono diventate oggetto di particolare attenzione per questa rassegna, fornendo così al lettore ulteriori strumenti di analisi e spunti di riflessione.

Istituto affari internazionali, Collana dello spettatore internazionale, n. 11. pp. 133, L. 1.500.

PUBBLICAZIONI IAI

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento);

Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300);

Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento);

Ove si desiderasse ricevere una fattura: per "Lo spettatore internazionale" e per la "Collana dello spettatore internazionale" richiedere l'abbonamento direttamente alla società editrice Il Mulino (casella postale 119, Via S. Stefano 6 - 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

	ITALIA	EUROPA	ALTRI PAESI (via aerea)
IAI INFORMA mensile informativo sulle attività dell'Istituto affari internazionali	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
LO SPETTATORE INTERNAZIONALE trimestrale in lingua inglese	L. 4.000	L. 7.500 (\$ 12)	L. 10.600 (\$ 17)
COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE sette-otto volumi all'anno	L. 6.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 5.000 (\$ 8)
L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE rassegna trimestrale sulla politica estera	L. 9.500	L. 10.000 (\$ 16)	L. 10.600 (\$ 17)
Tutte le pubblicazioni IAI soprammenzionate più la serie PAPERS e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'IAI	L. 20.000	L. 22.000 (\$ 35)	L. 31.000 (\$ 50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

Il Programma di sviluppo delle Nazioni unite — Undp — è il più importante organismo multilaterale che si occupi di cooperazione tecnica: sia con l'invio di singoli esperti, sia con la preparazione e partecipazione ad interi progetti.

Il nuovo accento che oggi la cooperazione tecnica si vede attribuire come leva fondamentale per fare avanzare i paesi meno sviluppati, pone il problema di una sua maggiore efficienza.

R.G.A. Jackson, all'uopo incaricato, ha presentato con l'ausilio di uno staff di esperti un voluminoso rapporto contenente le proposte di riforma del Programma di sviluppo.

Per l'Italia, che di recente ha aumentato il proprio contributo all'Undp, una chiara informazione e discussione sui fini in cui vengono diretti questi mezzi e sul modo d'impiegarsi sarebbe necessaria. Invece il rapporto ha ricevuto scarsa eco o è stato ricevuto con commenti piattamente favorevoli.

L'Istituto affari internazionali ritiene utile riproporre ora l'argomento — sullo sfondo di una critica che investe anche le dottrine dello sviluppo di certi gruppi multinazionali, come la Banca mondiale — in questo studio scelto per aprire la serie dei « Papers ».

Mario Marcelletti ha prestato servizio presso l'amministrazione italiana ed è stato funzionario direttivo dell'Ufficio internazionale del lavoro, consulente dell'Italconsult e dirigente dell'Eni. Attualmente è vicepresidente dell'Isoco a Roma.

PAPERS

Questa serie
presenta materiali
che, pur non avendo
pretese di completezza,
sembrano di interesse e di stimolo
per coloro che si dedicano
ai numerosi problemi posti
dalla politica internazionale.
Articoli, studi,
documentazioni o bibliografie
vengono raccolti
con l'intento di facilitare
ulteriori elaborazioni
o successivi lavori di approfondimento.
Dirige la serie Roberto Aliboni;
redattore capo è
Bruno Musti de Gennaro.

Istituto affari internazionali,
00195 Roma, viale Mazzini 88,
tel. 315.892
Supplemento a "l'ai informa" n. 4,
maggio-giugno 1971.
Spedizione in abbonamento postale,
gruppo III (70 per cento).