

PAOLA MINOIA

POST-DEVELOPMENT GEOGRAPHY: UNA CRITICA ALL'AGENDA DELLO SVILUPPO DEL MILLENNIO

LOTTA ALLA POVERTÀ E *GOVERNANCE* NELLA GESTIONE IDRICA (*)

Introduzione. – L'articolo segue il filone della *post-development geography*, la quale, ponendo al centro del dibattito le relazioni tra sviluppo e sovranità, critica l'agenda dello sviluppo promossa dalle agenzie multilaterali durante l'ultimo decennio e, in particolare, la diffusione dei principi del neoliberismo in essa veicolati.

Un'attenzione speciale viene prestata alla retorica della lotta alla povertà e della partecipazione pubblica, temi centrali degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) delle Nazioni Unite, e alla loro applicazione a uno dei settori centrali nell'agenda dello sviluppo: la gestione delle risorse idriche.

Dopo un'analisi storica che evidenzia il modo in cui si è giunti all'elaborazione di «liste di priorità» caratterizzanti l'odierna cooperazione allo sviluppo, l'articolo cercherà di identificare alcune contraddizioni interne ai principi della lotta alla povertà e della *governance* e, quindi, i motivi che sottostanno all'inefficacia di programmi di sviluppo, operati non solo da organismi di cooperazione, ma anche da istituzioni governative dei paesi in via di sviluppo.

Tali critiche sono basate sia sulla letteratura internazionale di geografia critica, sia su casi concreti di gestione idrica in Marocco e Tunisia, di cui si riporta brevemente l'esperienza.

Dalle teorie dello sviluppo al neoliberismo. – La fine del secondo conflitto mondiale e il successivo processo di decolonizzazione hanno aperto la questione degli squilibri mondiali e delle disparità economiche tra aree del mondo, partico-

(*) Il lavoro è stato presentato al convegno «I Lunedì della Geografia Cafoscarina. Un decennale. Nuove prospettive in geografia», tenutosi a Venezia il 6-7 novembre 2008. L'autore ringrazia i partecipanti e, soprattutto, i *discussants*, per le critiche e i suggerimenti emersi nel dibattito.

larmente tra potenze ex coloniali e i nuovi Stati post-coloniali. La chiusura della fase bellica e il periodo della guerra fredda hanno condizionato le relazioni internazionali e di cooperazione allo sviluppo secondo il postulato del famoso discorso di Truman del 1949: «lo sviluppo delle economie povere è nell'interesse di quelle ricche» (Kingsbury e altri, 2004, p. 27). Tale affermazione va inserita in un contesto politico ed economico influenzato, da una parte, dalle dottrine anticomuniste e di contenimento della sfera sovietica e, dall'altra, dalla volontà di acquisire nuovi mercati, necessari all'espansione dell'economia americana. La cooperazione con i paesi decolonizzati avrebbe quindi potuto favorire l'espansione economica degli stessi paesi occidentali. Da allora, le retoriche dell'«inter-dipendenza» mondiale e, più recentemente, della «globalizzazione», hanno giustificato interventi da parte degli Stati più ricchi, per stimolare e influenzare il cosiddetto «sviluppo» nei paesi poveri.

Il termine «sviluppo» non è definibile in modo univoco, ed è esso stesso oggetto di analisi e di percorsi di decostruzione, in cui è importante osservare «chi» ne definisce significato, obiettivi e modalità, proprio per il suo valore parziale, normativo/performativo e, in sintesi, politico (Willis, 2005). In altre parole, chi definisce lo sviluppo, opera una scelta e semplifica contesti di elevata complessità, orientandoli in contesti di senso (Raffestin, 1981; Turco, 1988). Non si tratta di un termine neutro, ma dal significato altamente politico, di imposizione di un modello di pianificazione territoriale dalle conseguenze economiche, sociali e ambientali rilevanti (Robbins, 2004). A seconda delle influenze politiche, degli ideali e del contesto storico, si è data maggior enfasi alla crescita economica e finanziaria, oppure al benessere umano, al riequilibrio delle disparità sociali o alla sostenibilità ambientale.

Durante il primo ventennio e poco oltre, l'intervento è stato quasi esclusivamente di carattere pubblico, principalmente in forma bilaterale, lungo le corsie privilegiate del rapporto coloniale ⁽¹⁾ e, in forma minore, ma comunque molto influente, lungo i canali multilaterali di agenzie e banche per lo sviluppo. La necessità di interventi statali era fuori dubbio, per due motivi principali: innanzitutto, poiché la centralità dell'intervento pubblico in economia era sostenuta, seppure con obiettivi e modalità contrapposte, sia da analisti post-keynesiani ⁽²⁾, sia da parte dei teorici della *dependencia* o del sottosviluppo ⁽³⁾; e poi, perché l'oggetto dello sviluppo era l'assetto macroeconomico statale, sia che si trattasse di crescita industriale, sia che si enfatizzasse l'espansione commerciale e del prodotto interno lordo. Per un'analisi delle diverse teorie dello sviluppo si rimanda a un'ampia letteratura, anche geografica (per esempio: Hodder, 2000; Kingsbury e altri, 2004; Willis, 2005; Boggio, Dematteis e Memoli, 2008).

(1) Per esempio, della Francia nei paesi della Comunità Francofona Africana o del Regno Unito nei paesi del Commonwealth.

(2) Così Harvey (2005) definisce sia i teorici della modernizzazione sia i neo-classici, come Rostow, Lewis, Hirschmann e Myrdal.

(3) Per esempio: Frank, Furtado, Emmanuel e Amin.

(4) Si mutua da Harvey (2003) il termine *developmental state*.

In entrambi i casi, quindi, è alla scala statale che si deve operare per avviare i processi di trasformazione; l'attore territoriale privilegiato è lo «Stato sviluppista»⁽⁵⁾: uno Stato che opera mediante interventi infrastrutturali, tecnologici, capitali, di riorganizzazione sociale adattata alla trasformazione della produzione; che associa obiettivi di mercato alla *food security*; e che applica sussidi a sostegno della domanda interna. La crescita macroeconomica produrrebbe impatti positivi anche sugli strati più poveri.

L'ottimismo rispetto a quest'ultimo obiettivo si rivela però labile, soprattutto a partire dalle gravi crisi economico-finanziarie degli anni Settanta, causate dagli *shocks* petroliferi, dall'avvio dell'indebitamento degli Stati sviluppisti, e dalle evidenti ricadute sui gruppi più deboli. In un famoso discorso, il presidente della Banca Mondiale McNamara (1976) incorpora le critiche rispetto agli impatti sociali dello sviluppo macroeconomico, introducendo un *focus* ai *bottom 40%*, gli strati sociali più poveri, a cui, nei programmi di sviluppo, sarebbero stati garantiti i *basic needs* ⁽⁶⁾.

È l'inizio della retorica della «lotta alla povertà», che continua ancor oggi a essere dichiarata, proprio in contesti di politiche che invece continuano a «creare» povertà, come argomenteremo tra poco. Da allora, non solo l'oggetto e la scala operativa dei processi di sviluppo guardano soprattutto alla scala locale piuttosto che a quella statale; ma lo stesso attore privilegiato per la cooperazione allo sviluppo, lo Stato, è messo in crisi. Gli attori «forti» («paradigmatici», Raffestin, 1981) della cooperazione, cioè agenzie bilaterali, multilaterali e banche, puntano il dito proprio contro il ruolo dello Stato in economia. È questa una retorica congruente a quella neoliberista, avviata da Hayek e dalla Scuola di Chicago (Harvey, 2003), secondo i quali lo Stato, fortemente burocratizzato, inefficiente e spesso corrotto, avrebbe causato il rallentamento della crescita economica. Con i suoi interventi mediante tariffe, sussidi e quote di importazione, sarebbe responsabile della distorsione dei prezzi e, quindi, dell'inefficienza allocativa delle risorse produttive. Il mercato, invece, lasciato al libero andamento di domanda e offerta, sarebbe in grado di definire i giusti prezzi e salari, i soli valori capaci di sostenere una giusta ed efficiente allocazione delle risorse.

È un primo colpo, questo, ai principi dello Stato sovrano. Da allora, sono stati costruiti discorsi e contesti ideologici che non solo hanno legittimato riduzioni del controllo statale sul proprio territorio, ma le hanno rese normativamente auspicabili (Swyngedow, 2007). Si prepara quindi il terreno per agevolare interventi diretti da parte di enti esterni, soprattutto privati, in relazione con soggetti e risorse interni ai PVS, scavalcando accordi e regole statali, considerate protezionistiche (McCarthy, 2007).

Infatti, vengono nel contempo attivati i programmi di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale, contestati proprio per le condizionalità a cui sono sotto-

(5) I *basic needs* includono: 1) beni di consumo personale, quali cibo, abitazione, vestiario; 2) accesso ai servizi essenziali, quali acqua potabile, reti fognarie, scolarizzazione, trasporti e cure sanitarie; 3) accesso a un impiego retribuito; 4) aspetti qualitativi, quali il godimento di un ambiente sano e sicuro e la possibilità di partecipazione ai processi decisionali (Willis, 2005).

posti i nuovi prestiti: abbassamento dei dazi doganali e svalutazione della moneta, per aprire il mercato alle importazioni e potenziare le produzioni per l'*export*, secondo la teoria ricardiana dei vantaggi comparati; abbattimento della spesa statale mediante privatizzazione degli enti pubblici, non solo in economia ma anche nei servizi sociali.

Si apre così l'era del neoliberismo, attivato innanzitutto da Thatcher e Reagan nei propri paesi, poi diffuso in tutto il mondo, soprattutto dal *Washington Consensus* del 1990. Al neoliberismo, tuttora dominante e pervasivo, Harvey (2005) oppone una forte critica di impronta marxista, perché sarebbe caratterizzato da «accumulazione per espropriazione», soprattutto tramite privatizzazione dei beni comuni; da una restaurazione della classe di potere afferente alla *élite* finanziaria; da una natura antidemocratica, autoritaria e di sfiducia rispetto alle istituzioni rappresentative dello Stato. Vi sono, tuttavia, profonde differenze tra gli effetti di tali politiche nei paesi occidentali e in quelli in via di sviluppo, che derivano dalla possibilità, nei primi, di anticipare le privatizzazioni delle imprese pubbliche (acquedotti, ferrovie, industrie automobilistiche, acciaierie eccetera) mediante costosi interventi «preparatori» di valorizzazione e sussidi alle imprese acquisitrici, non sempre trasparenti; mentre nei secondi gli enti in *deficit* di bilancio hanno difficoltà a essere acquisiti sul mercato, vengono svenduti e quindi producono servizi ridotti (*ibidem*).

Le critiche nei confronti delle politiche della Banca Mondiale e di altre agenzie dello sviluppo non vengono solamente dai teorici di dottrine radicali, della *dependencia* o dai movimenti *anti-global*, ma anche da personalità vicine a tali istituzioni (quale Stiglitz, ex vicepresidente della Banca Mondiale) che, pur condividendone le teorie, ne denunciano le contraddizioni. Se ne possono citare tre fondamentali. La prima è l'inadeguatezza dei programmi strutturali rispetto agli obiettivi di sviluppo: i paesi indebitati spendono una larga parte del loro prodotto interno lordo per onorare i debiti ⁽⁶⁾. La seconda contraddizione deriva dal fatto che tali programmi, inibendo le funzioni distributive degli Stati, non favoriscono lo sviluppo umano, ma anzi accrescono la povertà delle fasce vulnerabili, rafforzando, invece, le caste imprenditoriali e soprattutto finanziarie. La terza contraddizione riguarda il mito della *deregulation* statale: lo Stato in realtà non si ritira, ma assume nuove funzioni di produzione e controllo di nuovi assetti legali e istituzionali che facilitino la realizzazione dei programmi neoliberisti: «The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices [...] If markets do not exist (in areas such as land, water, education, health care, social security, or environmental pollution), then they must be created» (Harvey, 2005, p. 2).

Di fronte alle «promesse» neoliberiste di stimolare la crescita, un'ampia letteratura riporta casi in cui queste non sono state mantenute e, al contrario, hanno generato processi erosivi su ecosistemi, paesaggi, società e sistemi di sussistenza

(6) Per citare Stiglitz (2002): «what a peculiar world in which the poor countries subsidize the richest».

(«Geoforum special issue», 2004, 35; Heynen e altri, 2007; Hart, 2001; Sidaway, 2007).

Il contributo della post-development geography. – L'analisi appena proposta, pur poggiando su una letteratura prevalentemente geografica, ha privilegiato temi e metodologie proprie delle scienze economiche e sociali. In effetti, queste sono state protagoniste del dibattito teorico sullo sviluppo, tanto da influenzare le stesse politiche e pratiche.

Perché quindi proporre un punto di vista geografico, e qual è il «valore aggiunto» della geografia (si passi il termine neo-classico), rispetto alle discipline economiche?

L'analisi dello sviluppo, delle privatizzazioni e delle trasformazioni territoriali, al di là delle teorizzazioni globali, a-temporali e a-locali, muove da casi e modalità in cui tali dinamiche trasformative hanno interagito con i sistemi locali, hanno cambiato le relazioni tra società e territorio, hanno mutato ecosistemi, patrimoni culturali e paesaggi. In questo è propriamente «geografica».

Uno dei filoni più attivi nel panorama geografico è quello della *post-development geography*. Si tratta di un ambito relativamente nuovo (Escobar, 1995; Sachs, 1992), che deve molto ai contributi di Foucault e Said sulla decostruzione dei discorsi egemonici (Simon, 2006). Il campo di osservazione è quello delle categorie dominanti dello sviluppo. L'analisi dimostra, da una parte, che lo stesso concetto di sviluppo, la problematizzazione del sottosviluppo e l'avvio di processi che hanno l'ambizione di apparire «risolutivi» sono costruzioni semantiche originate dall'esperienza europea e statunitense e non appartenenti ai paesi «oggetto» dello sviluppo (Sparke, 2008); dall'altra, che tali categorie sono contraddittorie rispetto alle retoriche della povertà e della partecipazione pubblica (Obiettivi centrali del Millennio), avendo anzi attivato processi di degrado degli ambienti sui cui poggiano le modalità di sussistenza (Stott e Sullivan, 2000), e creato sentimenti di inferiorità presso le popolazioni povere (Robbins, 2004); e, infine, che sostengono dinamiche neo-coloniali, dissimulando i processi invasivi da parte delle corporazioni transnazionali (Sparke, 2004).

La *post-development geography* critica il riduzionismo delle teorie dominanti dello sviluppo, limitato all'osservazione di alcuni attori e processi e non di altri, pur rilevanti (?). Tale riduzionismo è presente anche nel mito della scarsità e dei discorsi maltusiani, in cui i poveri vengono accusati – oltre che di pigrizia e incapacità a integrarsi nel mercato del lavoro – anche di alimentare una crescita demografica insostenibile rispetto alla scarsità delle risorse disponibili (Robbins, 2004). Tale riduzionismo analitico è spesso accompagnato dalla ricerca di quantificazioni performanti (Minoia, 2006). Un esempio è quello dell'indice di *stress* idrico, definito dal rapporto tra il volume teorico delle risorse disponibili in un'area e

(7) La parzialità è anche ribadita rispetto alle geografie di genere e di etnicità: i nuovi processi di sviluppo avrebbero anzi aggravato le condizioni di vita delle donne e di gruppi etnici dominati (Smith, 2008).

il numero degli abitanti. Se le risorse sono limitate, le soluzioni coerenti con tale indice si riducono sostanzialmente a due tipologie di intervento: o aumentando il volume idrico disponibile mediante interventi tecnologici e infrastrutturali; o agendo sulla demografia, per arrestarne la crescita, o dislocando le popolazioni da aree considerate a forte *stress*, verso aree da destinare a nuova occupazione produttiva (8). Al di là del valore politico-territorializzante dell'indice di *stress*, la critica a tale approccio muove da due obiezioni: da una parte, i prelievi sono solitamente concentrati in gruppi limitati di grandi consumatori, mentre la maggior parte della popolazione, soprattutto negli strati marginali, ha un «carico» molto più lieve sulle risorse (Renault e Wallender, 2000); dall'altra, le risorse non possono essere considerate come «materia» in quantità costante e finita, ma sono costruite e dipendono dagli apparati culturali e tecnologici (Bridge, 2007).

Il discorso dello sviluppo, secondo la critica radicale, si fonda quindi su una genealogia fittizia dei problemi, su un'analisi dei bisogni e proposte risolutive non adatte ai contesti locali.

Le recenti critiche geografiche allo sviluppo hanno inoltre integrato questioni di ecologia politica e di antropologia culturale. Le prime spiegano le attuali politiche di *enclosure*, mercificazione e manipolazione della natura, soprattutto nei processi di privatizzazione di beni ambientali (Robbins, 2004), generando forti impatti su ecosistemi e società locali. Si tratta di trasformazioni geografiche, dato che tali politiche, riuscendo a operare un controllo produttivo e sociale, modificano sia le relazioni tra società e contesto bio-fisico, sia le relazioni interne alla comunità, radicate sul territorio (McCarthy e Prudham, 2004). Tali processi sono pervasivi, sia nel Nord che nel Sud del mondo; ed è per questo che molta letteratura geografica descrive situazioni di marginalità nei paesi post-industriali (Heynen e altri, 2007). Tuttavia, nel Sud generano impatti ancora più eclatanti, soprattutto laddove le popolazioni hanno poca voce nei processi decisionali; come è emerso, per esempio, nella questione dello sfruttamento delle risorse idriche mediante grandi dighe (World Commission on Dams, 2000). In tali contesti, vengono perpetrati sradicamenti comunitari e reinsediamenti in aree in cui si perdono non solo le condizioni preliminari di sussistenza, ma le stesse forme etnico-tribali e relazioni solidaristiche, funzionali al superamento delle condizioni di crisi (Fabietti, 1995; Faggi, 1991).

Un'altra caratteristica della critica *post-development* è nell'osservazione di casi su scala locale, su cui poggiare elementi di comparazione, derivare linee teoriche e quindi formulare proposte d'azione. In questo, si deve affermare il carattere non solo analitico ma anche normativo di tale approccio, alla ricerca di possibilità alternative rispetto alle politiche generatrici di impatti, sofferti soprattutto da gruppi sociali e territori marginali (Watts, 2007).

(8) Il caso dell'Egitto, le cui politiche nazionali sono basate sull'indice di *stress* idrico, è illustrato in Minoia (2006).

Le priorità dello sviluppo: lotta alla povertà e governance nella gestione idrica. – Un'attenzione speciale viene prestata alla retorica della lotta alla povertà e della partecipazione pubblica, temi centrali degli OSM delle Nazioni Unite, e alla loro applicazione alla gestione idrica. Questo è uno dei campi in cui la dialettica della «lotta alla povertà» in chiave neoliberista ha trovato ampia espressione, come riportato nel dibattito recentemente ospitato da «Geoforum» (2007, 38).

La retorica della lotta alla povertà si presenta quale *core mission* per diverse agenzie di cooperazione internazionale e anche per la Banca Mondiale. A partire dal summit di Johannesburg (2002), che ha lanciato il *Millennium Project*, la lotta alla povertà è riconosciuta quale condizione necessaria alla legittimazione universale dei programmi di aiuto, investimento e prestito nei paesi a basso e medio sviluppo ⁽⁹⁾. L'accettabilità e finanziabilità dei progetti di cooperazione dipendono dalla misura in cui si ritiene che questi possano contribuire alla riduzione della povertà, sia in termini assoluti (piuttosto semplificati, in termini di reddito *pro capite*), sia nelle varie articolazioni in obiettivi, *target* tematici e indicatori ⁽¹⁰⁾. L'applicazione degli strumenti quantitativi permetterebbe, secondo i promotori degli OSM (in particolare Sachs, 2005), di valutare sia la dimensione della povertà sia la capacità potenziale dei progetti di sviluppo di contribuire alla riduzione di questa stessa povertà.

Critiche all'ideologia degli obiettivi sono state rivolte da numerosi osservatori. Si possono ricordare le parole di Harvey (2005, p. 187), che ne parla come di *pious declarations* calate dall'alto e non incisive rispetto alle priorità delle *élites* finanziarie al potere; di Sparke che, parlando di *neoconservative geographies of pathology* (2008, p. 434), rileva come gli obiettivi siano influenzati da un determinismo ambientalista, che vede nella povertà e nelle sue articolazioni (fame, analfabetismo, mortalità infantile eccetera) delle patologie da sanare ⁽¹¹⁾. Inoltre, si critica l'approccio specialistico e riduttivo dei problemi, ridotti a poche categorie semplificate, che non rendono la complessità delle realtà osservate: la diagnosi e le proposte risolutive, anticipate globalmente, si inseriscono in realtà locali producendo impatti imprevisi ⁽¹²⁾. Infine, si nota come gli OSM vengano spesso usati come *passe-partout* per sostenitori di teorie e pratiche della modernizzazione,

(9) Per una definizione di paesi ad alto, medio e basso sviluppo umano, si vedano i Rapporti annuali dell'UNDP.

(10) Non è possibile, in questa sede, presentare in modo esaustivo tutti gli Obiettivi del Millennio, i relativi *target* e indicatori; pertanto si rimanda ai numerosi siti dedicati a tale programma, per esempio: <http://www.campagnadelmillennio.it>.

(11) Tale patologizzazione della povertà deriva da quella, precedente, del sottosviluppo, cui avevano già reagito i primi geografi *post-development*, notando come le stesse idee di povertà e di sottosviluppo fossero categorie introdotte dall'esterno in contesti che, dapprima, non si riconoscevano come tali, ma che poi iniziarono ad aderirvi culturalmente e politicamente (Willis, 2005).

(12) Per esempio, tra i progetti che si rifanno al *target* «accesso all'acqua potabile» dell'Obiettivo n. 7 (sostenibilità ambientale) del Millennio, sono frequenti gli interventi di allacciamento delle unità abitative alla rete idrica, anche in ambito rurale (pur in presenza di fonti pubbliche), nonostante in tal modo vengano poi generati nuovi problemi di smaltimento delle acque reflue (Borghi, Camuffo e Minoia, 2006), nuovi interventi tecnici e nuovi rapporti di dipendenza da attori esterni privati.

del trasferimento tecnologico da paesi postindustriali a contesti diversi, della centralità dei mercati e della privatizzazione, che giustificano tali approcci in quanto necessari alla lotta alla povertà.

La Conferenza di Johannesburg comporta un altro cambiamento, che riguarda gli attori dello sviluppo. Già durante gli anni Ottanta, il ruolo delle istituzioni pubbliche dei PVS nella perequazione socio-economica si era indebolito a causa del forte indebitamento e dell'applicazione di programmi di aggiustamento strutturale. A partire dalla Conferenza, si rompe ufficialmente il tabù della cooperazione tra agenzie multilaterali e società private e, al contrario, le si invita a entrare in partecipazioni pubblico-private (PPP), per una gestione di servizi pubblici (reti idriche, gestione dei rifiuti, sanità eccetera) più vicina ai bisogni degli utenti e, soprattutto, per la copertura di aree e nicchie sociali più povere. Se, in questo approccio, si riconosce una certa coerenza con i principi fondamentali della Banca Mondiale, basati sull'idea neoliberista del mercato al centro del modello di *governance*, tuttavia si riscontrano minori affinità tra gli obiettivi di allargamento del *business* delle compagnie private e la possibilità reale di rispondere ai bisogni dei poveri, impossibilitati a pagare per usufruire dei servizi offerti sul mercato.

Il neoliberismo nella gestione idrica, in situazioni di *deficit* di bilancio pubblico che frenano la prosecuzione delle politiche di infrastrutturazione idrica, dette «dell'offerta», si esprime ora con una svolta retorica a favore della «gestione della domanda», in cui inseriscono anche le preoccupazioni ambientaliste-maltusiane rispetto all'esaurimento delle risorse. Si tratterebbe, secondo i documenti ufficiali delle agenzie internazionali (Global Water Partnership, 2000), di metodi *soft* meno impattanti, per massimizzare l'uso delle risorse disponibili, basati soprattutto su meccanismi di prezzi di mercato per regolamentare i consumi dell'acqua (Ahmad, 2000). Al contrario, secondo la geografia critica, tale approccio ha portato a «thin policies and hard outcomes» (Peck, 2001), per le contraddizioni intrinseche alla natura dell'acqua, che non è una merce di cui disporre sul mercato in regime di concorrenza: non vi è pluralità di risorse a prezzi diversi, né pluralismo di venditori, e ne deriva che non è un bene economico né può avere prezzi di mercato⁽¹³⁾ (Swyngedow, 2007).

Un'ampia letteratura è dedicata alla questione dell'accesso all'acqua potabile come bene comune e alle questioni della privatizzazione dalle municipalizzate alle grandi compagnie multinazionali (si veda, per esempio, «Geoforum», 2007, 38). Tuttavia, ci soffermeremo sulla questione della gestione e della *governance* dell'acqua per l'irrigazione nei PVS. A differenza del settore dell'acqua potabile, quello irriguo si è rivelato scarsamente appetibile per le compagnie private internazionali e, quindi, non è stato oggetto di cessioni o partecipazioni private (Ahmad, 2000). La PPP è quindi stata ricercata nella costituzione di nuove associazioni locali, create proprio allo scopo di facilitare una delega di responsabilità nella gestione dei servizi, nel quadro del progressivo disimpegno statale in economia.

(13) Naturalmente queste affermazioni si applicano alla gestione del ciclo di raccolta, trattamento e distribuzione agli utenti, e non alle acque in bottiglia.

Tale scelta è considerata coerente con l'ottavo OSM, richiedente il coinvolgimento della società civile nella gestione dello sviluppo (Global Water Partnership, 2000).

Tale forma di PPP pone importanti questioni di *governance*, poiché sposta l'asse delle responsabilità, tradizionalmente assegnate a soggetti statali dotati di rappresentatività, verso soggetti privati (Castro, 2007). Il passaggio dalla governabilità rappresentativa alla *governance* costituisce, secondo Harvey (2005), un grave problema di democrazia insita nei sistemi neoliberisti. Mentre il problema è immediatamente evidente per quanto concerne le compagnie private a scopo di lucro, non è altrettanto riconosciuto rispetto alle associazioni o organizzazioni non governative (ONG). Si può osservare, infatti, un po' ovunque, una crescita di associazioni cui sono assegnati sia responsabilità di fornitura di servizi sociali normalmente pubblici, sia ruoli di *empowerment* della società civile (Willis, 2005). Mentre per le agenzie internazionali le ONG rappresentano un elemento positivo di buona *governance* locale ⁽¹⁴⁾, altri pareri criticano l'influenza di ONG forti nel determinare l'agenda dello sviluppo locale, prevaricando modelli democratici. La mancanza di trasparenza rispetto alle modalità di costituzione, rappresentanza e interessi fa parlare di «rischi di tirannia» della partecipazione (Mosse, 2001).

Nei casi che andremo ad analizzare, tuttavia, il problema è aggravato dalla strutturale debolezza delle associazioni coinvolte nella PPP nell'irrigazione. In tali territori agrari, le difficoltà di assunzione di ruoli a sostegno della *governance* sta aggravando le condizioni ambientali e causando impatti politici ed economici regressivi (Peck e Tickell, 2002).

Associazioni per l'irrigazione in Marocco e Tunisia: problemi di governance. – Così come molti PVS, anche Marocco e Tunisia, negli ultimi vent'anni, hanno sofferto una generale crisi finanziaria, particolarmente a seguito dell'applicazione di programmi di aggiustamento strutturale ⁽¹⁵⁾. Le istituzioni di governo hanno avviato programmi di decentramento e privatizzazione, influenzati da ricette neoliberiste invocanti un minore intervento pubblico in economia; tali principi sono stati adottati anche nel settore della gestione idrica (Goldman, 2007) e sono riflessi nell'approccio della «Gestione Integrata delle Risorse Idriche», in cui si enfatizza la necessità di razionalizzare gli usi delle risorse e di integrare i privati nella gestione (Minoia, 2006). Vi è da dire però che, in entrambi i paesi, il ritiro statale dal settore agricolo è anche dovuto alla perdita di centralità di tale settore soprattutto rispetto al turismo, attività oggi considerata dal più elevato valore aggiunto e capace di realizzare la modernizzazione del paese.

(14) Secondo il Rapporto UNDP del 2002, un indicatore oggettivo di *governance* sarebbe costituito dal numero di ONG attive localmente. Il programma europeo *Europeaid* ha numerosi programmi di finanziamento su ambiente e diritti umani destinati a ONG.

(15) Entrambi i paesi sono considerati «a medio sviluppo» e pertanto non hanno potuto godere di sconti del debito concessi alle economie più povere mediante i programmi della Banca Mondiale *Debt Relief for Heavily Indebted Poor Countries*, previa elaborazione di *Poverty Strategy Reduction Papers*.

Tab. 1 – *Parallelismi nella riforma del settore irriguo in Marocco e Tunisia*

Cambiamenti istituzionali	Marocco	Tunisia
Programmi nazionali promossi dalla Banca Mondiale	<i>Programme d'Amélioration de la Grande Irrigation (PAGI)</i>	<i>Programme d'Ajustement Structurel dans le domaine Agricole (PASA)</i>
Amministrazioni pubbliche da cui si avviano le deleghe di responsabilità	<i>Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole – ORMVA</i>	<i>Commissariats Régionaux de Développement Agricole – CRDA</i>
Associazioni istituite per legge	<i>Associations d'Usagers de l'Eau Agricole – AUEA (1990)</i>	<i>Associations d'Interet Collectif – AIC (1987), ridefinite come Groupements de Développement Agricole – GDA (1999)</i>

Il ritiro statale dalla produzione primaria è stato sostenuto da programmi della Banca Mondiale, con un trasferimento di responsabilità di mansioni organizzative e di controllo degli usi idrici in agricoltura, dalle amministrazioni dello Stato ai produttori agrari, organizzati in nuove associazioni locali, appositamente costituite. La tabella 1 riporta le similitudini dei nuovi assetti istituzionali.

Nei due paesi, le nuove associazioni si presentano con un ampio spettro di competenze, dalla gestione tecnica a quella economica; in realtà, mancano delle condizioni essenziali per essere operative e incisive.

Due casi concreti mostrano la debolezza della gestione partecipata proposta dall'alto, e della gestione della domanda idrica in chiave neoliberista.

Nel caso del Marocco, si è osservata la Piana del Gharb, regione produttiva del bacino del Sebou, interessata da un grande progetto statale di infrastrutturazione idraulica – il *projet Sebou* – che, a partire dal 1970 (Royaume du Maroc, 1970), ha trasformato un territorio agro-pastorale, di aree umide e di *douar* sparsi (villaggi), in cui era organizzata la sussistenza di diverse tribù semi-stanziali (Le Coz, 1964), in un ampio spazio irriguo per le colture commerciali per l'*export* (Minoia e Brusarosco, 2006). Le aree di pascolo comunitario sono state drenate per far spazio all'agricoltura intensiva, e l'economia locale è stata soppiantata da un'economia basata su impieghi salariati nel settore agricolo commerciale. Dopo decenni di gestione verticale della produzione da parte dell'ORMVAG (ufficio per il Gharb) e di mera esecuzione da parte dei contadini, in un territorio che non gli appartiene più, il problema statale è di come farli subentrare nella gestione. Alle neo-costituite AUEA, si richiede di far rispettare usi irrigui più conservativi, di alleviare il problema dei furti d'acqua, di assicurare l'impegno dei contadini nella pulizia dei canali e di far onorare le tariffe sui consumi, da poco introdotte per coprire i costi di gestione delle reti (Ferrand, 2005). L'indipendenza delle AUEA è però messa in dubbio dalla stessa composizione dei consigli di amministrazione, che devono includere anche un funzionario dell'ORMVAG. Inoltre, l'operatività delle AUEA è minata da debolezze finanziarie strutturali dovute, da una parte, al debole sup-

porto economico, originariamente promesso dall'ORMVAG, e, dall'altra, alla riluttanza dei produttori di pagare le quote associative (El Alaoui, 2004). Come risultato, la loro capacità effettiva di influenzare l'organizzazione irrigua è irrilevante, soprattutto se messa a confronto con la forza individuale dei grandi produttori agrari.

Il caso tunisino riguarda invece l'area settentrionale di Gabès, in cui l'agricoltura di sussistenza, basata sui prelievi dall'acquifero della Djeffara, viene impedita da una legge di protezione ambientale del 1987, a causa della salinità crescente delle acque (Minoia e Guglielmi, 2008). Anziché avviare soluzioni negoziate, il governo ha posto un divieto di prelievo per usi irrigui, giustificato per la sostenibilità ambientale, benché costringitivo per la sopravvivenza umana. Data l'incapacità di far rispettare il bando, dimostrata dalla crescita progressiva di pozzi di prelievo non autorizzati e, quindi, dall'ulteriore degrado della falda (Romagny e Cudennec, 2006), il CRDA di Gabès ha delegato ai GDA dell'area settentrionale il controllo dei divieti di prelievo e l'assistenza ai contadini nella ricerca di risorse alternative. Gli stessi GDA soffrono però delle resistenze dei contadini, non ancora sufficientemente convinti della necessità di proteggere la falda, che garantisce loro una minima sussistenza; anzi, sono accusati di rappresentare le autorità regionali, anziché difendere gli interessi dei propri iscritti.

In entrambi i casi, la creazione di associazioni non ha attivato dinamiche virtuose di partecipazione pubblica nella gestione idrica (Ranvoisy, 2000). Innanzitutto, l'associazionismo in questo settore è il risultato di un processo gestito dall'alto, e non deriva dall'espressione di una volontà partecipativa. Si osserva una discontinuità tra le forme associative proposte rispetto a quelle tradizionalmente riscontrabili nelle aree rurali: mancano legami sia etnico-tribali sia territoriali sui quali le strutture comunitarie si fondano. Nel caso del Gharb, le pesanti trasformazioni avvenute con il *projet Sebou* hanno rotto il legame tra comunità e territorio; in tal caso, il territorio ha assunto una tale infrastrutturazione tecnico-produttiva, da necessitare organismi di controllo dotati di capacità tecniche e potere legale, che le AUEA sono lontane dall'avere. Nel caso della Djeffara, si pone inoltre il problema di contraddizione interna al concetto di sostenibilità, con un'azione statale mirata alla protezione ambientale dell'acquifero, a detrimento degli obiettivi di sviluppo umano e di lotta alla povertà.

È indubbia la scarsa capacità gestionale delle strutture associative considerate. Nonostante le dichiarazioni di rafforzamento delle associazioni locali nella gestione idrica, le amministrazioni hanno trasferito il passaggio di competenze con scarsa determinazione. Sarebbe necessario un lavoro di sensibilizzazione e formazione tecnica; ma, ancora più alla radice, di sradicamento dell'analfabetismo, ancora diffuso tra i piccoli agricoltori, che li rende vulnerabili rispetto alle capacità dei grandi proprietari terrieri di influenzare i processi decisionali verso un rafforzamento dei propri interessi.

Infine, le associazioni dovrebbero avere autonomia finanziaria raccogliendo quote e tariffe dagli associati. I problemi però derivano dalla limitata capacità di pagare della maggioranza dei contadini e, quindi, dalla copertura insufficiente dei costi operativi e infrastrutturali necessari all'irrigazione (Taki e altri, 2004). La ca-

pacità di accesso al credito è bassa per coloro che non hanno proprietà, a supporto delle garanzie richieste dagli istituti finanziari; e, dato che nemmeno le associazioni sono proprietarie di terreni, esse stesse non possono accedere a crediti.

Conclusioni. – L'articolo ha trattato alcune contraddizioni interne nelle definizioni dello sviluppo in chiave neoliberaista, e l'inadeguatezza delle PPP quali strumenti di *governance* responsabile delle risorse (Sparke, 2006). L'approccio neoliberaista, applicato allo sviluppo di sistemi di *governance* nei settori idrici dei PVS, lungi dal risolvere la questione della povertà, ha invece aperto una crisi per i territori che sono stati fortemente dipendenti, durante tutto il XX secolo, dalle istituzioni statali. L'osservazione di due casi di studio ha rilevato alcune implicazioni territoriali negative, poiché le politiche messe in atto hanno destrutturato gli elementi chiave della gestione della risorsa, della produzione e dell'organizzazione della società, su cui si basa la resilienza del sistema, cioè la capacità di risposta a eventuali situazioni di crisi. La ricomposizione sociale è di difficile realizzazione, soprattutto se i governi si estraniano dall'intervento diretto, appellandosi a nuove istituzioni estranee alla società civile.

In situazioni di modernizzazione agricola, come è il caso del Gharb, la crisi si esprime tramite l'abbandono delle produzioni e delle terre, emigrando verso le periferie dei grandi centri urbani. Nel caso di realtà marginali, come nel Sud-est tunisino, i divieti imposti all'irrigazione, seppure per motivi di sostenibilità ambientale, aggravano le condizioni di indigenza rurale e portano a conflitti tra le parti dell'artificioso connubio pubblico-privato. Amministratori locali e agricoltori, abituati a seguire norme e regolamenti dettati dalla pianificazione statale, devono oggi trovare nuove forme decisionali rispetto alla gestione delle infrastrutture, ai cicli di irrigazione, alle produzioni, alla trasformazione agro-industriale, alla competitività dei mercati eccetera. Il problema è come assicurare il mantenimento dei servizi di fornitura idrica, dato che le associazioni create già si trovano nello stesso circuito vizioso che le istituzioni pubbliche cercavano di superare: incapaci di decidere regole condivise per la distribuzione dell'acqua, di raccogliere le tariffe sui consumi, di riparare i danni alle reti e di risolvere i conflitti, come sapevano fare i leader tradizionali prima della territorializzazione statale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AHMAD M., *Water Pricing and Markets in the Near East: Policy Issues and Options*, in «Water Policy», Kidlington, 2000, 2, pp. 229-242.
- BOGGIO F., G. DEMATTEIS e M. MEMOLI (a cura di), *Geografia dello Sviluppo*, Torino, UTET, 2008.
- BORGHİ R., M. CAMUFFO e P. MINOIA, *Cambiamenti sociali e nuove dinamiche territoriali: l'impatto del turismo in ambienti fragili*, in «Rischi e Territorio nel Mondo Globale», Università di Udine, AGEI, 2006 (CD-Rom).

- BRIDGE G., *Acts of Enclosure: Guyana's Gold Fields*, in HEYNEN, MCCARTHY, PRUDHAM e ROBBINS (2007), pp. 74-86.
- CASTRO J.E., *Poverty and Citizenship: Sociological Perspectives on Water Services and Public-private Participation*, in «Geoforum», Londra, 2007, 38, pp. 756-771.
- EL ALAOUI M., *Les pratiques participatives des associations d'usagers de l'eau dans la gestion de l'irrigation au Maroc: étude de cas en petite, moyenne et grande hydraulique. Actes du Séminaire Modernisation de l'Agriculture Irriguée*, Rabat, INCO/WADEMED, 2004.
- ESCOBAR A., *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- FABIETTI U., *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma, NIS, 1995.
- FAGGI P., *La desertificazione. Geografia di una crisi ambientale*, Milano, ETAS, 1991.
- FERRAND P., *Diagnostic des formes d'organisation ou d'action collective liées à la gestion de l'eau, du foncier, et des circuits de commercialisation dans la plaine du Gharb*, Meknès, CNEARC/ENA, 2005.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, *Integrated Water Resources Management*, Stoccolma, TAC Background Papers Series, GWP, 2000.
- GOLDMAN M., *How «Water for All» Became Hegemonic: The Power of the World Bank and its Transnational Policy Networks*, in «Geoforum», Londra, 2007, 38, pp. 786-800.
- HART G., *Development Critiques in the 1990's: cul de sac and Promising Paths*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2001, 25, pp. 649-658.
- HARVEY D., *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- HARVEY D., *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press, 2005.
- HEYNEN N., J. MCCARTHY, S. PRUDHAM e P. ROBBINS (a cura di), *Neoliberal Environments. False Promises and Unnatural Consequences*, New York, Routledge, 2007.
- HODDER R., *Development Geography*, New York, Routledge, 2000.
- KINGSBURY D., J. REMENYI, J. MCKAY e J. HUNT, *Key Issues in Development*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.
- LE COZ J., *Le Rharb. Fellahs et Colons*, in «Étude de Géographie régionale», Rabat, INFRA-MAR-CURS, 1964.
- MCCARTHY J., *Privitizing Conditions of Production*, in HEYNEN, MCCARTHY, PRUDHAM e ROBBINS (2007), pp. 38-50.
- MCCARTHY J. e S. PRUDHAM, *Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism*, in «Geoforum», Londra, 2004, 35, pp. 2775-2830.
- MINOIA P., *La natura politica e geografica dell'acqua: l'analisi territoriale a fondamento della gestione delle risorse idriche*, in «Rivista Geografica Italiana», Firenze, 2006, 113, pp. 465-497.
- MINOIA P. e F. GUGLIELMI, *Social Conflict in Water Resource Management and Environmental Impacts in South-Eastern Tunisia*, in R. EFE, G. CRAVINS, M. ÖZTÜRK e I. ATALAY (a cura di), *Natural Environment and Culture in the Mediterranean Region*, Cambridge, Cambridge Scholars Press, 2008, pp. 257-270.
- MINOIA P. e A. BRUSAROSCO, *Water Infrastructures Facing Sustainable Development Challenges: Integrated Evaluation of Impacts of Dams on Regional Development in Morocco*, FEEM Working Paper, 2006, 105.

- MOSSE D., *Participatio: The New Tyranny?*, in B. COOKE e U. KOTHARI (a cura di), *People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development*, Londra, Zed, 2001, pp. 16-35.
- PECK J., *Neoliberalizing States: Thin Policies/hard Outcomes*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2001, 25, pp. 445-455.
- PECK J. e A. TICKELL, *Neoliberalizing Space*, in «Antipode», 2002, 34, pp. 340-404.
- RAFFESTIN C., *Per una geografia del potere*, Milano, UNICOPLI, 1981.
- RANVOISY M., *Rôle des associations d'irrigants au Maghreb (Maroc et Tunisie) dans le contexte de désengagement de l'État*, Montpellier, Engref, 2000.
- RENAULT D. e W. WALLENDER, *Nutritional Water Productivity and Diets*, in «Agricultural Water Management», Kidlington, 2000, 45, pp. 275-296.
- ROBBINS P., *Political Ecology*, Hong Kong, Blackwell, 2004.
- ROMAGNY B. e C. CUDENNEC, *Gestion de l'eau en milieu aride: considérations physiques et sociales pour l'identification des territoires pertinents dans le Sud-Est tunisienne*, in «Revue Développement Durable et Territoires», 2006 (www.developpementdurable.revues.org/document1805.html).
- ROYAUME DU MAROC, *Atlas du Bassin du Sebou. Rabat, Royaume du Maroc*, Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, 1970.
- SACHS J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin, 2005.
- SACHS W. (a cura di), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Londra, Zed, 1992.
- SIDAWAY J.D., *Spaces of Postdevelopment*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2007, 31, pp. 345-361.
- SIMON D., *Separated by Common Ground? Bringing (post)development and (post)colonialism Together*, in «The Geographical Journal», Londra, 2006, 172, pp. 10-21.
- SMITH N., Castree, N. and Gregory, D. 2006: *David Harvey: A Critical Reader*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2008, 32, pp. 147-155.
- SPARKE M., *Political Geography: Political Geographies of Globalizations (I) – Dominance*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2004, 28, pp. 767-777.
- SPARKE M., *Political Geography: Political Geographies of Globalizations (II) – Governance*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2006, 28, pp. 357-372.
- SPARKE M., *Political Geography: Political Geographies of Globalizations (III) – Resistance*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2008, 32, pp. 423-440.
- STIGLITZ J.E., *Globalization and Its Discontents*, New York e Londra, WW Norton, 2002.
- STOTT P. e S. SULLIVAN (a cura di), *Political Ecology: Science, Myth and Power*, Londra, Arnold, 2000.
- SWYNGEDOW E., *Dispossessing H₂O*, in HEYNEN, MCCARTHY, PRUDHAM e ROBBINS (2007), pp. 51-62.
- TAKI A. e altri, *Diagnostic des pratiques d'irrigation gravitaire et possibilités d'amélioration dans le Gharb au Maroc*, Rabat, INCO-WADEMED, 2004.
- TURCO A., *Verso una teoria della complessità*, Milano, UNICOPLI, 1988.
- WATTS M., *Resistance to Neoliberalism?*, in HEYNEN, MCCARTHY, PRUDHAM e ROBBINS (2007), pp. 273-278.

WILLIS K., *Theories and Practices of Development*, New York, Routledge, 2005.

WORLD COMMISSION ON DAMS, *Dams and Development. A New Framework for Decision-making*, Londra, Earthscan Publications, 2000.

POST-DEVELOPMENT GEOGRAPHY: A CRITICAL ANALYSIS OF THE MILLENNIUM DEVELOPMENT AGENDA. GOVERNANCE ISSUES AND THE FIGHT AGAINST POVERTY IN WATER MANAGEMENT. – In line with the post-development geography, this article criticises the neo-liberal approaches that have influenced current development agendas. Reviewing the historical processes that led to the Millennium Development Goals, the article underscores various contradictions between the stated goals of fighting against poverty and the governance tools that they propose. The paper focuses on the water sector, where public-private partnerships are aimed towards substituting the previous State engagement, and a number of problems are outlined in the irrigation sector. The critiques are based both on international literature and on research experiences in Morocco and Tunisia.

University of Helsinki, Department of Geography

paola.minoia@helsinki.fi