

Gli attori istituzionali e le politiche della cooperazione internazionale

Valerio Bini

Obiettivi del capitolo

1. Spiegare l'architettura complessiva del sistema della cooperazione governativa.
2. Presentare gli attori più rilevanti della cooperazione governativa Nord-Sud e le loro strategie.
3. Mettere in evidenza l'evoluzione delle finalità e delle strategie della cooperazione governativa.

"Ogni Paese economicamente avanzato aumenterà progressivamente l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo ai Paesi in via di sviluppo e farà del suo meglio per raggiungere un importo netto minimo dello 0,7 per cento del suo prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato entro la metà del Decennio".

Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione 2626, 24 ottobre 1970

Questo capitolo affronta il tema della cooperazione governativa, promossa cioè dagli stati e dalle istituzioni internazionali, con particolare riferimento ai donatori tradizionali, quegli stati che da più tempo sono impegnati nella cooperazione internazionale detta Nord-Sud, lasciando al capitolo successivo il compito di presentare la cooperazione degli stati "emergenti", definita anche Sud-Sud. Dopo una breve introduzione storica, verranno presentati i principali canali di finanziamento della cooperazione governativa, distinguendo la cooperazione bilaterale (quella condotta dai singoli Stati) e quella multilaterale (condotta attraverso organizzazioni internazionali, v. cap. 1).

La cooperazione promossa dai governi e dalle istituzioni internazionali presenta alcune caratteristiche particolari che la differenziano da quella promossa dagli attori non governativi che verrà presentata nel capitolo xx. Innanzitutto, la prima tende a concentrare i propri interventi in azioni di grande dimensione, ad esempio le infrastrutture, mentre la seconda, più frammentata, sviluppa azioni di portata più limitata, ma con un maggiore legame con il territorio perché agisce solitamente alla scala locale. Anche i soggetti coinvolti sono spesso diversi, perché la cooperazione governativa predilige i partner istituzionali (soprattutto altri governi), mentre gli attori non statali lavorano prevalentemente con altre organizzazioni della società civile, enti locali e organizzazioni non formalizzate.

Sebbene le due forme di cooperazione siano facilmente distinguibili, occorre considerare che non vi è una separazione netta tra le due realtà, non solo perché parte dei finanziamenti governativi sono canalizzati attraverso soggetti non statali come le Organizzazioni Non Governative (ONG), ma soprattutto perché, all'interno dei forum e delle istituzioni internazionali, la società civile partecipa alla definizione del quadro strategico complessivo che verrà descritto in questo capitolo. A partire dal 2010, ad esempio, La FAO ha creato una struttura istituzionale per garantire la partecipazione della società civile (il Meccanismo della Società Civile e delle Popolazioni Indigene) all'interno del Comitato per la Sicurezza Alimentare (CSA), la piattaforma intergovernativa creata nel 1974 per affrontare il tema della sicurezza alimentare globale.

1. La cooperazione internazionale governativa: uno sguardo storico

La storia della cooperazione governativa è strettamente legata alle strategie geopolitiche dei singoli Stati. Negli studi su questo argomento è consolidato l'uso di far iniziare la storia dello sviluppo con il celebre discorso "dei quattro punti" del presidente Truman del 1949, nel quale per la prima volta il Presidente degli Stati Uniti indicava la necessità di avviare un programma per "rendere disponibili i benefici del nostro progresso scientifico e industriale per il miglioramento e la crescita delle aree sottosviluppate".

Gli Stati Uniti hanno dominato la scena della cooperazione internazionale nei primi decenni dopo il secondo conflitto mondiale, un periodo cruciale per il settore perché ha visto la nascita di molti Stati indipendenti. In questa fase la strategia degli Stati Uniti può essere sintetizzata nella convinzione che la crescita economica, il libero mercato e il progresso tecnologico siano gli strumenti giusti per portare gli stati "sottosviluppati" fuori dalla loro condizione e verso il sentiero dello sviluppo. Si tratta di una visione teorica e di una strategia pratica profondamente connesse con il contesto geopolitico della guerra fredda, in cui l'aiuto allo sviluppo era uno degli strumenti per allargare la propria area di influenza e contenere quella dell'avversario. Momenti cruciali di questa fase storica sono stati lo European Recovery Program (il cosiddetto "Piano Marshall") che ha marcato l'influenza degli Stati Uniti in Europa negli anni 1948-1951 e l'Agricultural Trade Development and Assistance Act (PL-480) del 1954 che dirottava il surplus agricolo degli Stati Uniti verso i paesi in via di sviluppo. Questa fase termina nei primi anni Settanta con la fine del trentennio di prosperità economica globale e l'inizio della crisi economica che portò a una relativa riduzione del ruolo degli Stati Uniti e all'emergere di altri donatori, soprattutto nell'Unione Europea.

Nel 1970 le Nazioni Unite approvarono la risoluzione 2626, citata in apertura di questo capitolo, che richiama i paesi ad alto reddito a destinare almeno lo 0,7% del PIL alla cooperazione internazionale, un impegno che è sempre stato disatteso (oggi la media dei paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è circa dello 0,3%). Dal 1973 i flussi finanziari di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS, v. cap. 1) sono cresciuti da 43 miliardi di dollari, fino a 91 miliardi di dollari nel 1992. La fine della guerra fredda ha portato a un momentaneo calo del volume complessivo dell'aiuto allo sviluppo (1992-97) a cui è seguita una rapida ripresa, trainata dal processo di globalizzazione e da una più complessiva riorganizzazione del settore indirizzata a definire un quadro globale condiviso per quanto riguarda le politiche e le strategie di finanziamento.

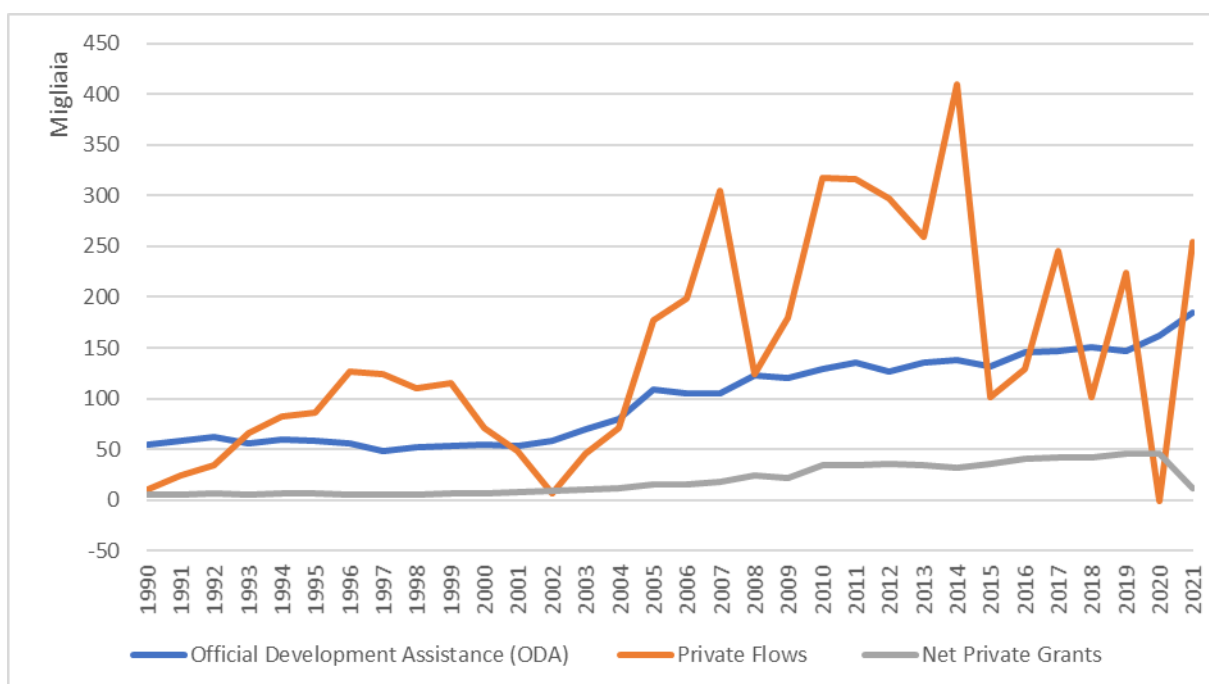
Le politiche della comunità internazionale in tema di sviluppo sono state inquadrare in modo progressivamente più chiaro dagli obiettivi del Millennio (2000) e dall'Agenda 2030 (2015) di cui si è già trattato nel **cap. xxx**. Per quanto concerne il tema del finanziamento dello sviluppo, invece, le Nazioni Unite, a partire dal nuovo millennio, hanno definito un quadro strategico per la cooperazione internazionale che va sotto il nome di *Monterrey consensus*, dal nome della conferenza *Financing For Development* organizzata nella città messicana nel 2002.

2. La finanza per lo sviluppo: una panoramica

L'accordo di Monterrey rappresenta un cambiamento decisivo nelle strategie di cooperazione in due direzioni, collegate tra loro: in primo luogo vi è stata la volontà di aumentare decisamente il volume delle risorse impegnate nel settore dello sviluppo, al fine di raggiungere gli obiettivi globali; secondariamente, si è assistito a una trasformazione qualitativa della cooperazione internazionale: in un contesto di relativa debolezza del potere pubblico che caratterizza il periodo neoliberista, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, infatti, tale incremento quantitativo delle risorse mobilitate è stato ottenuto allargando l'idea di cooperazione allo sviluppo fino a comprendere attività e attori che prima erano esclusi, in primo luogo il settore delle imprese.

Dal punto di vista statistico, questo ha significato, ad esempio, includere gli Investimenti Diretti Esteri, gli investimenti che le imprese multinazionali fanno all'estero, e quindi anche nel Sud globale, come parte dei finanziamenti per lo sviluppo. Più in profondità, però, per le istituzioni pubbliche tale svolta ha significato considerare le imprese private come soggetti promotori dello sviluppo con i quali realizzare partenariati pubblico-privati (PPP) che garantissero al tempo stesso i profitti per le imprese profit e lo sviluppo per le società destinatarie degli investimenti. In questa prospettiva, i fondi pubblici tradizionali (l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo) sono considerati più efficaci se, anziché essere impiegati direttamente per programmi di sviluppo, vengono utilizzati per stimolare investimenti più importanti da parte delle grandi imprese: si tratta della cosiddetta strategia "from billions to trillions", dai miliardi di dollari dell'APS alle migliaia di miliardi degli investimenti delle grandi imprese, promossa dalla Banca Mondiale alla terza conferenza *Financing for Development*, organizzata ad Addis Abeba nel 2015. Questa svolta è stata molto contestata dalla società civile e dalle scienze sociali critiche poiché accomuna processi che possono avere, ma non necessariamente hanno, finalità convergenti, subordinando di fatto le strategie di sviluppo a quelle delle grandi imprese e in un'ultima analisi dirottando soldi pubblici a favore di iniziative di pochi grandi soggetti privati. Gli investimenti delle imprese possono infatti riguardare iniziative non direttamente collegate allo sviluppo (ad esempio l'acquisizione di quote di un'impresa del Sud globale da parte di una compagnia occidentale) o addirittura iniziative che possono avere un impatto negativo sulla società e sull'ambiente locale (si pensi al settore estrattivo).

Per avere un'idea degli ordini di grandezza delle risorse mobilitate è possibile fare riferimento ai dati dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) che suddividono gli investimenti del settore tra cooperazione governativa (Aiuto Pubblico allo Sviluppo e Altri Flussi Ufficiali) e investimenti privati (flussi di capitale privato e donazioni). Gli investimenti nella cooperazione internazionale risultano generalmente in crescita dai primi anni 2000, con andamenti diversi: la cooperazione governativa ha visto una crescita relativamente costante degli investimenti (da circa 50 miliardi di dollari nel 2000 di Aiuto Pubblico allo Sviluppo a oltre 200 miliardi nel 2022), mentre i flussi di capitale privato sono stati molto più fluttuanti e complessivamente sono cresciuti in modo più forte rispetto a quelli dei governi (da 70 miliardi di dollari nel 2000 a oltre 250 miliardi nel 2021, con un picco di 410 miliardi nel 2014).



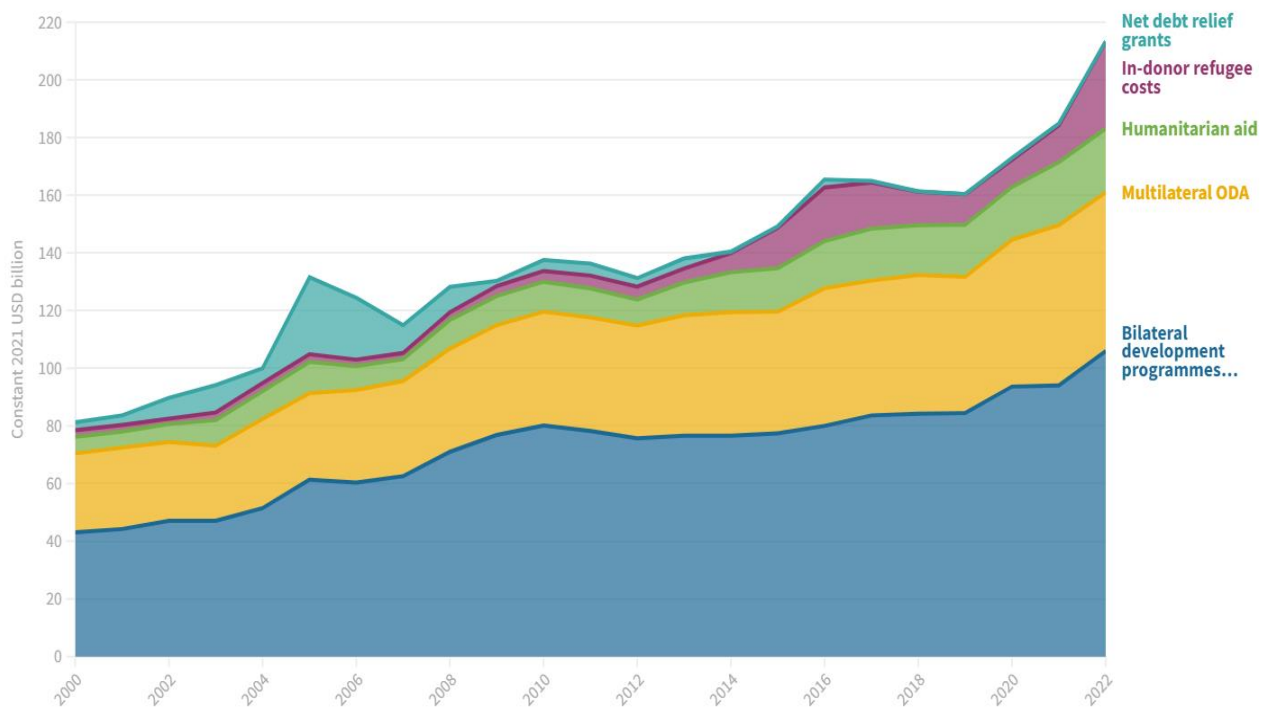
3. Il coordinamento dei donatori tradizionali: il Development Assistance Committee (DAC)

L'istituzione più rilevante per quanto riguarda la cooperazione governativa Nord-Sud è il Development Assistance Committee (DAC), il Comitato dell'OCSE incaricato di coordinare le politiche di aiuto dei governi dei paesi ad alto reddito verso i paesi a reddito medio e basso. Il DAC venne creato nel 1960 da un gruppo di 10 Stati occidentali (Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Regno Unito, Stati Uniti, Giappone, Paesi Bassi, a cui si aggiungeva la Comunità Economica Europea) e oggi riunisce 32 membri (31 stati e l'Unione Europea, con gli ultimi ingressi di Lituania e Estonia).

Sebbene negli ultimi anni stiano emergendo nuovi donatori pubblici (i BRICS e alcuni paesi arabi) e privati (imprese e fondazioni filantropiche), il DAC rimane l'attore centrale della cooperazione Nord-Sud, non solo perché riunisce i principali donatori in termini quantitativi, ma anche perché si propone di coordinare le strategie di cooperazione internazionale alla scala globale ed è il soggetto responsabile di raccogliere i dati relativi alla cooperazione governativa tradizionale.

In termini assoluti gli Stati Uniti rimangono il principale donatore singolo tra i membri del DAC (55 miliardi di dollari nel 2022), anche se in termini percentuali destinano all'APS solo lo 0,22% del PIL. Solo alcuni paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Danimarca), il Lussemburgo e la Germania oggi raggiungono l'obiettivo dello 0,7% fissato dalle Nazioni Unite. L'aver inserito questo impegno tra gli Obiettivi di Sviluppo sostenibile (SDG 17.2) da raggiungere entro il 2030 non ha portato risultati concreti in questa direzione e i recenti miglioramenti di alcuni paesi sono da attribuirsi anche all'inserimento nel conteggio dell'APS di spese non immediatamente riconducibili a flussi finanziari verso il Sud Globale, come i fondi stanziati per l'assistenza ai rifugiati che rimangono all'interno dei paesi donatori (30 miliardi di dollari nel 2022). Le organizzazioni della società civile da tempo criticano queste pratiche, definendole di "aiuto gonfiato" e denunciano il fatto che questi artifici contabili valgono tra il 10 e il 20% dell'aiuto totale, secondo gli anni. Secondo i calcoli di Concord, una rete di ONG europee, in uno stato come la Germania, ad esempio, l'aiuto gonfiato valeva circa 5 miliardi di euro, su un totale dell'APS di 25 miliardi di euro nel 2021.

Complessivamente, circa il 50% dell'APS fornito dai membri del DAC è veicolato attraverso accordi bilaterali tra stati, attraverso i quali il governo donatore trasferisce i fondi al governo beneficiario al fine di realizzare infrastrutture o altri programmi istituzionali. L'Italia, ad esempio, ha concesso al governo del Libano un prestito a condizioni agevolate di 250 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture di approvvigionamento idrico e di depurazione delle acque. Il 25% dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dei paesi del DAC è invece destinato a istituzioni multilaterali di cui si parlerà in seguito, mentre il resto viene indirizzato all'aiuto umanitario (10% del totale) e alla già citata assistenza ai rifugiati (15%).



Accanto a questa analisi quantitativa, occorre infine sottolineare il tentativo da parte del DAC di rivedere le proprie strategie al fine di migliorare l'efficacia dei propri interventi, anche in risposta alla diffusione nell'opinione pubblica di un atteggiamento critico nei confronti della cooperazione internazionale. Negli ultimi venti anni, infatti, si sono intensificate le voci critiche rispetto alla cooperazione governativa, sia nella società civile, sia nel mondo della ricerca accademica. Tali critiche in parte riguardano la prospettiva stessa dello sviluppo (v. cap. xxx), in parte si sono concentrate in modo più specifico sull'incapacità della cooperazione internazionale di produrre risultati proporzionati agli investimenti fatti, a causa dello scarso coordinamento tra gli attori e dell'assenza di un sistema organizzato di monitoraggio dei risultati delle azioni condotte.

IL DAC ha cercato di rispondere a questo crescente scetticismo con un percorso di revisione delle sue strategie avviato nel 2003 con il Forum di Roma sull'efficacia dell'aiuto, quando i rappresentanti di 40 istituzioni di donatori e di 28 stati beneficiari hanno sottoscritto la "Dichiarazione sull'armonizzazione dell'aiuto", un documento che esplicita l'obiettivo di incrementare l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo e definisce i primi elementi per poter raggiungere questo obiettivo. Bisogna tuttavia attendere il secondo Forum, svoltosi a Parigi nel 2005, affinché questo processo si traduca in un impegno più preciso e in linee guida specifiche: la "Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto", sottoscritta da più di 90 Stati, costituisce ancora oggi il punto di riferimento per le politiche di cooperazione allo sviluppo dei paesi dell'OCSE. Il documento definisce cinque principi che devono guidare la cooperazione allo sviluppo verso una migliore efficacia.

Il primo è la cosiddetta "Ownership", la definizione da parte dei paesi beneficiari delle proprie strategie di sviluppo. L'obiettivo è quello di permettere ai paesi del Sud globale di definire le proprie priorità, anche al fine di coinvolgere maggiormente i governi nell'implementazione dei progetti di cooperazione. Il secondo, definito "Allineamento", indica la risposta dei paesi donatori al primo principio e dunque l'adeguamento delle strategie di aiuto allo sviluppo alle priorità definite dai paesi partner. Il terzo principio, "Armonizzazione", richiama il necessario coordinamento delle iniziative di cooperazione al fine di limitare le inefficienze date dalla duplicazione degli interventi o dalla loro incoerenza. Il quarto punto, la "Gestione orientata ai

risultati”, spinge i paesi donatori a strutturare un sistema di valutazione in grado di misurare i risultati delle proprie azioni rispetto a parametri definiti in precedenza al fine di adeguare le proprie azioni di conseguenza. L’ultimo punto “Responsabilità reciproca” introduce il tema della cosiddetta “*accountability*”, l’importanza che i donatori e i partner rendano conto dei risultati ottenuti. Questa attenzione alla comunicazione dei risultati raggiunti dai progetti di cooperazione ha prodotto un notevole sforzo nel settore della valutazione: le istituzioni internazionali oggi richiedono che ogni progetto definisca *ex-ante* i parametri quantitativi attraverso i quali sarà possibile monitorare l’effettivo impatto del progetto durante e dopo la realizzazione dello stesso. Nell’ultimo di questi Forum sull’efficacia dell’aiuto, a Busan nel 2011, lo spettro degli attori coinvolti si è ulteriormente ampliato fino a coinvolgere 161 paesi e 56 organizzazioni internazionali. Nell’occasione è stata anche creata una nuova organizzazione, la Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) che, negli anni successivi, ha lavorato per rendere operative le raccomandazioni dei forum sull’efficacia dell’aiuto. La prospettiva di fondo che viene sancita a Busan e promossa dalla GPEDC è quella di una cooperazione internazionale che Emma Mawdsley, Laura Savage e Sung-Mi Kim hanno definito “post-aiuto”, in cui gli obiettivi sociali si legano sempre più a finalità di tipo economico. Si tratta di un modello che prevede un forte coinvolgimento del settore privato e un deciso orientamento alla valutazione dei risultati degli investimenti fatti, in termini economici.

3.1 La cooperazione internazionale dell’Unione Europea

L’Unione Europea (UE) nel suo complesso è la principale area di provenienza dell’APS internazionale, coprendo più della metà degli investimenti totali da parte dei paesi del DAC (circa 110 miliardi di \$ su un totale di 206, nel 2022). Nell’analisi occorre però distinguere gli investimenti dei singoli stati europei da quelli delle istituzioni comunitarie. Tra i principali paesi donatori troviamo la Germania (35 miliardi di APS annuali) e la Francia (16 miliardi). L’investimento dell’Unione Europea come istituzione sovranazionale invece ammonta a circa 28 miliardi di euro ed è cresciuto significativamente a partire dagli anni Novanta del Novecento per assestarsi intorno a 15 miliardi annui tra il 2011 e il 2019, prima di una nuova crescita in corrispondenza della crisi pandemica del 2020 (21 miliardi di dollari). Occorre tenere presente che parte di questo incremento recente è dovuto al sostegno offerto all’Ucraina a seguito dell’invasione Russa che ha pesato nel 2022 per circa 13 miliardi di dollari (10,6 dalle Istituzioni europee, il 38% dell’APS totale, e 2,6 dagli stati dell’Unione Europea).

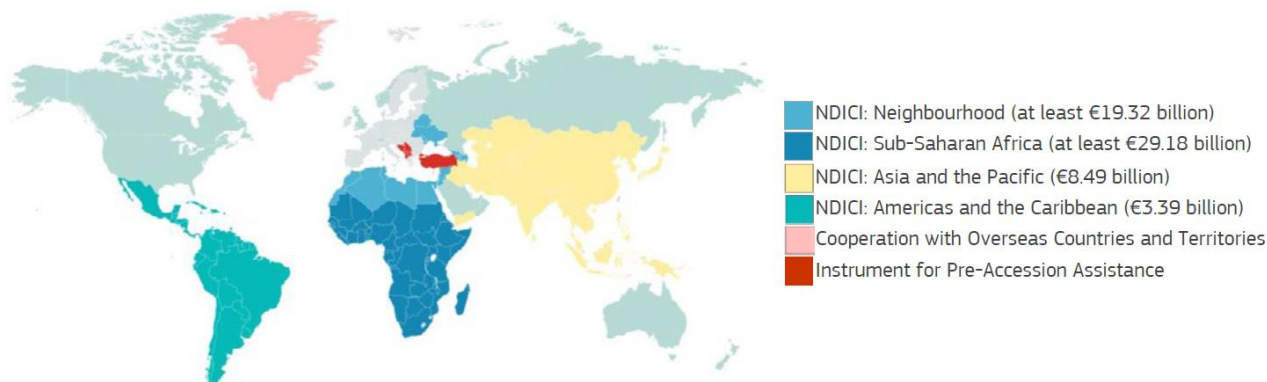
Non essendo possibile in questa sede analizzare tutti i singoli stati si è scelto dare priorità all’Unione nel suo complesso, anche perché le strategie definite a livello comunitario influenzano le scelte dei singoli stati. Negli ultimi venti anni l’UE ha affrontato un percorso di definizione sempre più strutturata delle proprie strategie di cooperazione internazionale, a partire dallo *European Consensus on Development* (ECD) del 2005, passando attraverso la cosiddetta *Agenda for Change* del 2011 per poi approdare alla revisione dell’ECD del 2017 che rappresenta il quadro più aggiornato degli orientamenti dell’Unione in materia. Questi documenti, pur nella loro complessità, sono accomunati da una tendenza a favorire una cooperazione internazionale più efficace ed efficiente, secondo le indicazioni emerse nei forum sull’efficacia dell’aiuto del DAC citati in precedenza. A una scala superiore, infine, il percorso si inserisce nel quadro dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

La cooperazione internazionale dell’Unione Europea è gestita in primo luogo dalla Direzione Generale Partenariati Internazionali (INTPA) che nel 2021 ha sostituito la DG International Cooperation and Development (DEVCO). Il cambio di nome è indice di un allargamento del concetto di cooperazione internazionale oltre la dimensione della cooperazione allo sviluppo verso una più ampia, ma anche meno definita, sfera dei partenariati internazionali. Accanto alla DG

INTPA poi continua a esistere la Direzione Generale “Protezione civile europea e operazioni di aiuto umanitario” dedicata alla gestione del settore dell’aiuto umanitario (v. cap. xxx).

La definizione di una strategia più precisa per quanto riguarda la cooperazione internazionale ha comportato diverse conseguenze operative, in particolare per quanto concerne la distribuzione delle risorse. L’ultimo budget pluriennale dell’UE (*Multiannual Financial Framework, 2021-27*) prevede importanti novità nel quadro della cooperazione internazionale. Il nuovo strumento di finanziamento della cooperazione, noto come *Global Europe*, può contare su una dotazione di circa 80 miliardi di euro ed è il risultato dell’accorpamento di dieci diversi strumenti che in precedenza erano utilizzati per promuovere le attività di cooperazione allo sviluppo. Oltre a semplificare la gestione dei fondi e a introdurre una maggiore flessibilità nel loro utilizzo, l’accorpamento ha permesso di tenere all’interno di un unico strumento i tre principali programmi di sviluppo dell’UE: il Fondo Europeo di Sviluppo (EDF) indirizzato ai paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), lo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (DCI) utilizzato negli altri paesi beneficiari e lo Strumento Europeo di Vicinato (ENI) che era destinato all’area dell’Europa orientale e del Mediterraneo. È possibile ritrovare almeno in parte tale distinzione all’interno del nuovo programma analizzando il budget allocato per le diverse aree: 19 miliardi di euro per l’area di vicinato, 29 miliardi per l’Africa sub-sahariana, 8 miliardi per l’Asia e il Pacifico, 3 miliardi per il continente americano e i Caraibi.

Come si può notare, la cooperazione europea tende a concentrarsi nelle due aree che sono ritenute prioritarie dal punto di vista geopolitico: le aree confinanti e l’Africa a Sud del Sahara. Nel 2021, ad esempio, i primi dieci paesi beneficiari, tutti dell’area di vicinato, hanno raccolto quasi il 40% dell’APS. Tra loro spiccano la Turchia (1,8 miliardi di euro in media, nel biennio 2020-21), l’Egitto (1,6 miliardi) e l’Ucraina (1,4 miliardi). L’Europa in particolare risulta la principale area di destinazione (25% dei fondi), seguita dall’Africa a Sud del Sahara (22%) e dal Medio Oriente e Nord Africa (21%). Un esempio molto rilevante di questa connessione tra cooperazione internazionale e strategie geopolitiche è il Fondo Fiduciario per l’Africa, uno stanziamento di 5 miliardi di euro approvato dall’UE nel 2015 con la finalità di affrontare le cause delle migrazioni irregolari dall’Africa, e diretto a tre aree prioritarie (Sahel, Africa settentrionale, Corno d’Africa). Nei fatti, però, diversi progetti di cooperazione approvati nel quadro di questo programma hanno voluto coniugare le finalità sociali tipiche della cooperazione con obiettivi di contenimento delle migrazioni (controllo delle frontiere) di natura più esplicitamente geopolitica.



Questa crescente attenzione alle priorità geopolitiche dell’Unione si traduce in un peso crescente della cooperazione indirizzata a singoli paesi e una relativa marginalizzazione dei programmi di portata più ampia. Questa tendenza, definita “geograficizzazione dell’aiuto”, si è riflessa in un

progressivo definanziamento dei fondi tematici (destinati a questioni trasversali come i diritti umani, la società civile, la promozione della pace) che nell'ultimo bilancio hanno ricevuto solo 6,4 miliardi di euro a fronte di un finanziamento per i programmi geografici di 60 miliardi. La relazione bilaterale tra Unione Europea e i singoli stati beneficiari permette infatti di collegare in modo più diretto le risorse investite agli interessi economici e geopolitici dell'Unione. Il fenomeno si inserisce in una più ampia ridefinizione delle finalità della cooperazione internazionale governativa che negli ultimi anni è andata ridimensionando la sua componente più propriamente sociale a favore di visioni che cerchino di temperare finalità sociali con gli interessi dei donatori, in una prospettiva che viene comunemente definita di "mutuo vantaggio".

Un'ultima considerazione concerne un fondo di circa 3 miliardi di euro destinato alla risposta rapida alle crisi che pur essendo inserito all'interno delle strategie di cooperazione allo sviluppo è direttamente collegato con il tema dell'aiuto umanitario, che verrà trattato specificamente nel capitolo (xx).

3.3 La cooperazione del governo italiano

All'interno di questo quadro, l'andamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'Italia è piuttosto altalenante, anche se si può cogliere una certa tendenza crescente negli ultimi anni, in particolare dal 2012 in avanti. Nel 2022 sono stati investiti nell'APS circa 6,5 miliardi di euro, equivalenti allo 0,3% del PIL. Si tratta di un valore modesto, molto lontano dall'impegno internazionale di destinare lo 0,7% del PIL all'APS, ma in crescita. Il valore inoltre risulta "gonfiato", in particolare dalle spese effettuate in Italia per l'assistenza ai rifugiati (23% del totale dell'APS).

Il settore della cooperazione allo sviluppo ha visto notevoli cambiamenti negli ultimi anni. Dopo un periodo di crisi, nel 2014 è stata approvata una nuova legge sulla cooperazione internazionale che ha istituito il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e creato un'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) che coordina le attività in materia, seguendo l'esempio di altri paesi europei (vedi box. Xx). La nuova agenzia si affianca, senza sostituirla, alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo che aveva in gestione il settore. L'armonizzazione dell'azione tra i due enti è uno dei punti più delicati del nuovo assetto della cooperazione italiana e a tal fine la legge del 2014 prevede l'istituzione di un Comitato congiunto che definisce la programmazione annuale e approva tutte le iniziative di cooperazione di valore superiore a due milioni di euro.

La legge 125/14 "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" ha profondamente riformato il sistema di governance del settore rispetto alla precedente legge del 1987.

La legge 125 infatti ha creato una nuova struttura di gestione, incentrata sul Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (art. 3), al quale è affidata la definizione di un Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo (art. 12). L'innovazione organizzativa più rilevante tuttavia è stata la nascita dell'Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS, art. 17), una tipologia di ente che esiste in diversi paesi europei, cui sono affidate programmazione e gestione delle iniziative. Per quanto riguarda la coerenza e il coordinamento delle politiche, la legge ha istituito un Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (art. 15), composto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal vice ministro della cooperazione allo sviluppo e dai principali ministri del governo.

Il Consiglio Nazionale per la Cooperazione per la Cooperazione allo sviluppo (art. 16), invece, rappresenta il tavolo consultivo chiamato a esprimersi sulle scelte politiche, le strategie, le linee di

indirizzo, la programmazione, le forme di intervento e soprattutto la loro valutazione, in grado di favorire la partecipazione ampia di un vasto insieme di attori (tra cui le università).

Nel testo della legge emerge con forza l'importanza di sostenere forme mirate di aiuto e la necessità di promuovere la coerenza complessiva di una strategia di cooperazione che si allarga ad attori diversi – i governi nazionali, le Ong, i movimenti della società civile e il settore privato locale e internazionale. Occorre sottolineare che questa convergenza di interessi tra soggetti diversi è possibile, ma è complessa, soprattutto in contesti segnati da forti diseguaglianze sociali, economiche e ambientali.

È interessante sottolineare inoltre come la nuova legge sulla cooperazione non chiami solo la cooperazione decentrata (che viene ribattezzata 'partenariato territoriale', art. 9) a costruire legami tra territori, bensì l'intero sistema di cooperazione.

Alla cooperazione non governativa (art. 26) è richiesto sempre più spesso di lavorare con attori diversi (per esempio le associazioni di migranti, le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica, le cooperative sociali, i sindacati).

Il settore privato profit è indicato per la prima volta come un soggetto della cooperazione internazionale (art. 27), secondo una strategia di convergenza tra internazionalizzazione delle imprese e cooperazione allo sviluppo le cui implicazioni vengono discusse in diversi capitoli di questo volume.

Come previsto dalla nuova legge, nel 2017 il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) ha approvato le linee programmatiche della cooperazione per il triennio 2016-18. Il documento identifica 8 temi strategici e 22 Stati prioritari. Dal punto di vista tematico il CICS ha identificato 8 settori chiave: democrazia e diritti, migrazioni, salute, educazione, agricoltura, ambiente, cultura e settore privato. Come si può notare si tratta di uno spettro piuttosto ampio di priorità, nel quale però emergono due punti particolarmente rilevanti che verranno ripresi in capitoli successivi di questo libro: il rapporto tra cooperazione allo sviluppo e migrazioni e il ruolo del settore privato nella nuova cooperazione internazionale. Nel periodo 2017-19, ad esempio, l'AICS ha aperto tre bandi specifici per finanziare iniziative imprenditoriali innovative nei paesi partner, inaugurando così un settore nuovo previsto esplicitamente dall'art. 27 della nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo.

Storicamente, l'Italia ha destinato una parte significativa dei propri investimenti nel settore alla cooperazione multilaterale, anche se negli ultimi anni è cresciuta la quota bilaterale, secondo quella dinamica di "geografizzazione" della cooperazione che abbiamo già osservato per l'Unione Europea. In particolare, le aree di maggior interesse per la cooperazione italiana riflettono gli interessi economici e geopolitici del paese: l'Africa a Sud del Sahara e il Mediterraneo/Medio Oriente. Tra i 22 Stati prioritari, 9 si trovano in Africa sub sahariana (Burkina Faso, Etiopia, Kenya, Mozambico, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan), area verso la quale si indirizza la maggior parte dell'aiuto bilaterale, in continuità con gli interessi geopolitici del paese, fin dall'epoca coloniale indirizzati alla regione orientale del continente. L'Africa sub-sahariana è però oggetto di attenzione anche in ragione degli interessi attuali delle imprese italiane. Il Mozambico, in particolare, paese nel quale l'Italia ha svolto un ruolo di primo piano nella fase di uscita dalla guerra civile, risulta tra i primi destinatari dell'aiuto italiano (23 milioni di dollari nel 2013-14). Il paese oggi riveste notevole interesse strategico soprattutto per gli investimenti fatti da ENI, la principale impresa italiana, per lo sfruttamento degli importanti giacimenti di gas naturale. L'attenzione più recente verso alcuni stati saheliani (Burkina Faso, Niger, Senegal, Sudan e Sud Sudan) va inquadrata nel tentativo di influenzare tramite la cooperazione le dinamiche migratorie

secondo un modello che abbiamo visto nel caso del Fondo Fiduciario per l'Africa promosso dall'Unione Europea.

4. LA COOPERAZIONE MULTILATERALE

Il 40% dell'aiuto allo sviluppo mondiale (circa 50 miliardi di dollari) si riferisce alla cosiddetta cooperazione multilaterale, quei flussi finanziari veicolati non direttamente dagli Stati, ma dalle istituzioni internazionali. In questa cifra sono compresi sia i contributi dei governi a istituzioni multilaterali (27%) come le agenzie delle Nazioni Unite, sia la cosiddetta cooperazione multilaterale, quei contributi diretti alle istituzioni internazionali, ma indirizzati a uno specifico stato (16%).

I protagonisti del sistema multilaterale si possono distinguere in quattro categorie: le istituzioni della Banca Mondiale, le agenzie delle Nazioni Unite, le Banche regionali e i fondi globali.

Il sistema della Banca Mondiale raccoglie circa un terzo dei contributi multilaterali che vengono veicolati attraverso due istituzioni: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) e l'Agenzia Internazionale per lo Sviluppo (IDA). Entrambi gli enti offrono prestiti a tassi agevolati, ma il primo è prevalentemente indirizzato ai paesi a reddito medio, mentre il secondo è stato creato nel 1960 con una finalità più specifica di sostegno ai paesi poveri. La dotazione finanziaria dell'IDA per il periodo 2022-2025 è di 93 miliardi di dollari, una somma estremamente rilevante con la quale vengono finanziati progetti di sviluppo in 75 paesi, prevalentemente in Africa a Sud del Sahara.

Il secondo gruppo di attori multilaterali è rappresentato dalle Banche regionali di sviluppo, che hanno lo scopo di favorire lo sviluppo economico degli Stati membri, attraverso prestiti e con specifici fondi (come l'African Development Fund, un fondo che dal 1974 ha finanziato progetti per oltre 45 miliardi di dollari). Le più rilevanti banche regionali nel campo della cooperazione allo sviluppo sono l'Asian Development Bank, l'Inter-American Development Bank e l'African Development Bank.

Il terzo gruppo di attori multilaterali sono le agenzie delle Nazioni Unite, che raccolgono annualmente dai governi del DAC circa 13 miliardi di dollari. Si tratta di un insieme assai composito, ma che negli ultimi anni ha avuto come quadro strategico di riferimento gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile definiti dalle Nazioni Unite nel 2015. L'agenzia che più si è spesa in questa direzione è lo United Nations Development Programme (UNDP), che investe annualmente in progetti di sviluppo oltre 5 miliardi di dollari. Il settore più finanziato in questo ambito è quello degli interventi di emergenza e tra le istituzioni maggiormente finanziate troviamo il World Food Programme che si occupa di aiuto alimentare e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

L'ultima categoria di aiuto è costituita dai cosiddetti "fondi globali" nati dalla collaborazione tra attori pubblici e privati attorno a settori specifici, in particolare in tema sanitario. Si tratta di un modello di cooperazione che si sta sviluppando rapidamente assumendo grande rilevanza quantitativa e qualitativa: da una parte infatti la mobilitazione di queste importanti risorse finanziarie ha permesso di raggiungere diversi obiettivi in ambito sanitario, dall'altra ha contribuito a orientare le politiche globali verso azioni singole (le vaccinazioni) piuttosto che verso il rafforzamento dei sistemi sanitari nel loro complesso. Due di questi fondi assumono una particolare rilevanza per l'ingente volume di risorse economiche che riescono a mobilitare: l'Alleanza Mondiale per Vaccini e Immunizzazione (GAVI Alliance) e il Fondo globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria (più semplicemente noto come Global Fund).

La GAVI nasce nel 2000 con un ingente finanziamento della Bill & Melinda Gates Foundation al quale si sono uniti molti altri finanziatori pubblici e privati. La GAVI agisce per definizione alla scala globale, tuttavia ha destinato un'attenzione specifica al continente africano dove il problema delle

vaccinazioni era ed è particolarmente grave: nel periodo 2000-20 la GAVI ha investito in Africa circa 6 miliardi, raggiungendo con i vaccini 360 milioni di bambini. La GAVI svolge anche un ruolo di primo piano all'interno del programma Covax finalizzato allo sviluppo e alla distribuzione di vaccini contro il Covid-19 nei paesi a basso reddito. Il Global Fund venne avviato nel 2001, in corrispondenza con il G8 di Genova, ma fu ufficialmente fondato solo l'anno successivo. Anche in questo caso è stato determinante il contributo iniziale della Fondazione Bill & Melinda Gates, ma complessivamente i contributi governativi sono stati più importanti. Oggi il Fondo globale per la lotta all'Aids, la tubercolosi e la malaria investe circa 4 miliardi di dollari all'anno per la lotta a queste tre malattie che colpiscono in modo specifico i paesi più poveri e in particolare l'Africa a Sud del Sahara.

5. La cooperazione governativa: uno sguardo critico sulle tendenze attuali

L'analisi della cooperazione governativa ha messo in luce come, dopo circa mezzo secolo in cui la cooperazione internazionale ha seguito le strategie dei singoli stati donatori, gli ultimi decenni hanno visto emergere due tendenze apparentemente contraddittorie, ma in realtà complementari: da una parte l'affermazione, in un contesto multipolare, di una cooperazione diversa da parte degli stati emergenti che un tempo erano destinatari dell'aiuto allo sviluppo (v. cap. xxx); dall'altra il tentativo, coordinato dalle Nazioni Unite e dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), di definire un'agenda globale che orientasse la cooperazione internazionale nel suo complesso.

La coesistenza di questi due processi è stata possibile a seguito di una convergenza nelle politiche di cooperazione allo sviluppo: da una parte gli stati emergenti si sono inseriti all'interno del dibattito interno alle Nazioni Unite, dall'altra i donatori tradizionali hanno sempre più adottato un approccio di mutuo beneficio che inizialmente era una caratteristica specifica dei donatori emergenti (i paesi BRICS), in una prospettiva che Emma Mawdsley ha definito di "Southernization of Aid".

In primo luogo, questo processo ha comportato un ridimensionamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, lo strumento più convenzionale della cooperazione governativa nel corso del ventesimo secolo, a favore di nuove e più complesse forme di partenariato che vedono un protagonismo crescente del settore privato: secondo i dati del DAC, la cooperazione dei governi, una volta largamente maggioritaria, oggi rappresenta una frazione minoritaria della finanza dello sviluppo, circa un quinto del valore degli investimenti diretti esteri delle imprese e delle rimesse dei migranti.

Secondariamente, in questo nuovo quadro la cooperazione internazionale governativa diviene sempre più uno strumento dei governi per perseguire finalità di tipo geopolitico. Non si tratta di un fenomeno nuovo, ma che si sta accentuando, dopo circa tre decenni nei quali si erano allargati gli spazi per iniziative più legate a obiettivi sociali e di promozione dei diritti umani.

Questo nuovo approccio alla cooperazione sta cambiando profondamente le finalità stesse di questo settore, mescolando in modo spesso ambiguo finalità sociali, obiettivi economici e strategie geopolitiche. La cooperazione del futuro dipenderà in larga misura dalle scelte che verranno operate in questi anni a seguito di un dibattito che vede coinvolti, insieme ai governi, anche molti attori non statali che analizzeremo nel cap. xxx.

Per un'introduzione ai concetti della cooperazione governativa, si consiglia:
Biggeri M., Volpi F., Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo, Franco Angeli, 2014.

Per un'analisi critica della situazione della cooperazione italiana ed europea, si può fare riferimento ai rapporti pubblicati periodicamente da alcune organizzazioni della società civile. I rapporti più recenti sono:

Action Aid (2021), L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo: la cooperazione allo sviluppo di fronte alle sfide della pandemia. Annuario della cooperazione allo sviluppo 2020, Action Aid, https://actionaid.imgix.net/uploads/2021/02/ILP_2021.pdf

Concord (2023), Bursting the ODA inflation bubble. Aidwatch Report 2023, <https://aidwatch.concordeurope.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/Aidwatch-2023.pdf>

Per un'analisi delle tendenze in atto a scala globale, si suggeriscono i seguenti volumi:

Chaturvedi S., Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Xiaoyun Li, André de Mello e Souza, Elizabeth Sidiropoulos, Dorothea Wehrmann (Eds) (2022), The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, Palgrave.

Sumner A., Mallett R. (2013), The Future of Foreign Aid. Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty, Palgrave.

Zacharie A. (ed) (2016), La nouvelle géographie du développement, Le Bord de l'Eau.