

a cura di
Marco Zupi

NEXT COOPERATION

Sul Futuro
delle Politiche
di Cooperazione
allo Sviluppo

Rapporto 2021



*Publicato con il sostegno dell'Unità di Analisi,
Programmazione, Statistica e Documentazione Storica
del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione
Internazionale, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967.*

*Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono
espressione degli autori e non rappresentano le posizioni
del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione
Internazionale.*

A cura di: Marco Zupi
Editing e traduzioni: Nadia Versari e Marco De Bernardo
Progetto grafico e impaginazione: Marina Tiezzi e Sara Caruso

© proprietà artistica e letteraria riservata
Copyright by CeSPI, novembre 2021
ISBN 978-88-903842-1-9

AUTRICI E AUTORI



Maria D. Argyrou

Economista, con un Master in Pubblica Amministrazione, analisi economica e sviluppo presso la Columbia University di New York, è dottoranda presso il Dipartimento di Economia dell'Università Nazionale e Capodistriana di Atene. Ha svolto ricerche per l'Università di Atene, la Columbia University, l'International Center for Biosaline Agriculture a Dubai e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.



Paraskevi Boufounou

Ricercatrice di Finanza dello Sviluppo presso il Dipartimento di Economia dell'Università Nazionale e Capodistriana di Atene, con una carriera trentennale nel settore bancario/finanziario, durante la quale ha ricoperto posizioni manageriali di alto livello, sia nel settore privato che in quello pubblico, abbracciando l'intero spettro dei servizi finanziari; è coordinatrice di un MBA in Gestione Strategica e Competitività.



Giovanni Camilleri

Trascorsi oltre trenta anni in diversi Paesi di Africa, Asia ed America Latina con diverse Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite a sostegno del valore strategico della dimensione territoriale dello sviluppo, ha coordinato dalla sede di Ginevra e di Bruxelles del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite i Dialoghi per localizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. È ora docente all'Università degli studi dell'Insubria.



Mario Giampietro

È professore di ricerca ICREA all'Universitat Autònoma de Barcelona, Scienze ingegneristiche, ed è riconosciuto a livello internazionale per aver sviluppato un approccio scientifico innovativo che, utilizzando i concetti della teoria dei sistemi complessi, collega il metabolismo dei sistemi socioeconomici e i potenziali vincoli dell'ambiente naturale. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche e di diversi libri.



Louka Katseli

Professoressa emerita di economia e sviluppo internazionale all'università Nazionale e Capodistriana di Atene, presidentessa della Banca Nazionale di Grecia a Cipro, vicepresidente della African Capacity Building Foundation (ACBF), membro della Commissione indipendente per l'uguaglianza sostenibile, Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici, già parlamentare e ministra prima dell'economia e poi del lavoro in Grecia.



Lodovica Longinotti

Già esperta presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e, poi, dell'Agenzia Italiana Cooperazione allo Sviluppo (AICS), in particolare responsabile delle relazioni multilaterali, è ora docente di cooperazione internazionale e gestione delle organizzazioni internazionali alla Graduate Business School dell'Università Bocconi.



Simon Maxwell

Iniziata la carriera lavorando per il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite, è uno dei più eminenti studiosi di politiche di cooperazione allo sviluppo nel Regno Unito e in ambito internazionale. Già direttore dell'Overseas Development Institute, presidente esecutivo del Climate and Development Knowledge Network, consulente sullo sviluppo della Camera dei Comuni del Regno Unito e già presidente della Development Studies Association del Regno Unito e dell'Irlanda.



José Antonio Ocampo

Professore di sviluppo economico e politico alla Columbia University, già membro della Commissione di esperti dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle riforme del sistema monetario e finanziario internazionale, sottosegretario generale delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali, segretario esecutivo della Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi, ministro sia delle finanze che dell'agricoltura e dello sviluppo rurale della Colombia.



Mark Moreno Pascual

Già figura di riferimento del movimento giovanile nelle Filippine per i diritti degli studenti, responsabile delle comunicazioni per IBON International, ONG internazionale del Sud che lavora per i diritti dei popoli e la democrazia, è il coordinatore generale della rete The Reality of Aid, la principale iniziativa internazionale non governativa Nord/Sud che si concentra politiche e pratiche di lotta alla povertà nel regime degli aiuti internazionali.



Annalisa Prizzon

È Senior Research Fellow nel programma di sviluppo e finanza pubblica dell'Overseas Development Institute di Londra, membro del Consiglio della Development Study Association, co-editor della Development Policy Review, ha lavorato in diversi Paesi dell'Africa subsahariana, del Sud-Est asiatico, del Pacifico e dell'America Latina ed è esperta in materia di politiche di allocazione, efficacia e architettura della finanza pubblica internazionale.



Marco Zupi

È direttore scientifico del CeSPI e professore di Studi su Sviluppo ed Economia politica internazionale presso l'Università di Hanoi. È Senior Advisor del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite su localizzazione degli SDG e ruolo dell'accademia, convenor di una rete internazionale di dottorati sugli SDG, responsabile del coordinamento scientifico dell'annuario di geopolitica della Treccani e autore di numerose pubblicazioni su temi di sviluppo.

Appendici, realizzate con la collaborazione di:



Rosangela Cossidente

Senior Researcher del CeSPI, dove si occupa di progettazione, sviluppo e gestione di corsi di formazione, valutazione e Coordina l'Osservatorio Minori Stranieri non Accompagnati.



Petra Mezzetti

coordinatrice di ricerca del CeSPI. Ha collaborato con organizzazioni internazionali e ha pubblicato diversi lavori sul co-sviluppo, la diaspora africana, le politiche migratorie e l'accoglienza dei rifugiati in Italia.



Alberto Mazzali

Senior Researcher del CeSPI, ha partecipato a numerose missioni in Africa con attività di ricerca sul terreno, responsabile di analisi delle politiche di cooperazione e di studi di valutazione e analisi dati.



Nadia Versari

Economista, ricercatrice del CeSPI, ha svolto missioni sul terreno in Africa occidentale, si occupa di raccolta, analisi e visualizzazione di dati e informazioni statistiche sui temi di sviluppo.

INDICE

INTRODUZIONE

L'attraversamento dello spartiacque.

Bilancio e prospettive delle politiche di cooperazione allo sviluppo ai tempi della pandemia

Marco Zupi 1

CAPITOLO 1

Il futuro della cooperazione: chi deve cooperare con chi?

E per fare che cosa?

Mario Giampietro 24

CAPITOLO 2

L'architettura degli aiuti è un processo ordinato?

Louka Katseli 36

CAPITOLO 3

Rendere strategica la politica di cooperazione allo sviluppo per il resto degli anni 2020

Simon Maxwell 82

CAPITOLO 4

Finanza per lo sviluppo: come si è evoluta e dovrebbe cambiare per una ripresa più rapida ed efficace dalla crisi da Covid-19?

Annalisa Prizzon 101

CAPITOLO 5

La cooperazione allo sviluppo e il ruolo delle banche multilaterali di sviluppo durante la crisi pandemica

José ocampo 114

CAPITOLO 6

La cooperazione Sud-Sud in un mondo che cambia

Mark Moreno Pascual 127

CAPITOLO 7

Una riflessione a cinque anni dall'attuazione della riforma della politica italiana di cooperazione allo sviluppo in un periodo di crisi del multilateralismo delle Nazioni Unite

Lodovica Longinotti 143

CAPITOLO 8

Attaccare la complessità:

priorità irrisolta della cooperazione internazionale

Giovanni Camilleri **158**

APPENDICE 01

Opinioni a confronto sull'attualità della politica

italiana di cooperazione allo sviluppo, cosa conservare

e cosa innovare **166**

APPENDICE 02

Alcune infografiche sulla politica italiana di

cooperazione allo sviluppo **185**



INTRODUZIONE

L'attraversamento dello spartiacque.
Bilancio e prospettive delle politiche di cooperazione
allo sviluppo ai tempi della pandemia

Marco Zupi

Strana storia quella degli aiuti internazionali, scritta in tempi relativamente recenti (a partire dal secondo dopoguerra, cioè iniziata 75 anni fa). La storia, forse, di un grande equivoco.

A ben guardare, infatti, tutta la storia della politica degli aiuti internazionali, intesa forse ingenuamente da qualcuno come la politica chiamata a prendere sulle proprie spalle l'onere di raddrizzare le storture del mondo e gli egoismi nazionali, quasi fosse una presenza aliena in terra, è contrassegnata da una serie di equivoci irrisolti e risultati contraddittori.

Una politica che, per definizione – quella classica: cooperazione allo sviluppo dei Paesi poveri, cioè trasferimento di risorse finanziarie a condizioni agevolate per favorire lo sviluppo delle popolazioni di quei Paesi –, abbraccia i problemi più diversi dello sviluppo, tracciando una costellazione molto vasta di ambiti di intervento: salute, istruzione, lavoro, protezione sociale dei gruppi vulnerabili, agricoltura, industria, servizi, ambiente, cultura... E lo fa operando attraverso numerosi stru-

menti (aiuto a progetto, programma, bilancio, assistenza tecnica, ...) e canali di intervento (attraverso organizzazioni della società civile, imprese, enti territoriali, università...; oppure, attraverso il cosiddetto canale multilaterale che coinvolge oltre trecento organizzazioni internazionali).

Un'ampiezza di orizzonte, a fronte di risorse finanziarie e umane molto limitate, come dimostra la realtà della struttura dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo (AICS), cardine del sistema Italia istituito dalla legge N.125 del 2014 e che nell'ultimo quinquennio ha erogato intorno ai 450 milioni di euro l'annuo, con un dato provvisorio relativo al 2021, rilevato a fine ottobre sul portale <https://openaid.aics.gov.it>, pari a 418 milioni di euro. Relativamente poco, se confrontato per esempio col bilancio di una delle principali organizzazioni filantropiche private, la *Bill e Melinda Gates Foundation* che, in un anno, mediamente spende oltre 2 miliardi di euro.

Il limite delle risorse è un dato che trova conferma anche nell'andamento del più generale flusso aggregato di risorse italiane per l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS), che non si limita a rilevare le risorse gestite dall'AICS, ma le somma ai tanti capitoli di spesa sparsi nei diversi Ministeri ed entità della pubblica amministrazione – compresa la componente più significativa di versamento di contributi all'Unione europea – che, complessivamente, scorrendo i dati pubblicati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel 2020 sono state pari a 3,6 miliardi di euro¹.

Il dato di 4,22 miliardi di dollari (i 3,6 miliardi di euro menzionati) dell'Italia è relativamente basso, essendo equivalente allo 0,22% del Reddito nazionale lordo (RNL) prodotto nel 2020 e rappresenta, peraltro, un calo del 7,1% rispetto al 2019. Tale calo è dovuto essenzialmente a due ragioni: una diminuzione della componente finanziaria più generosa, cioè quella a dono (l'erogazione di risorse senza obbligo di restituzione, diversamente dai crediti d'aiuto concessi a condizioni

¹ Il dato OCSE è espresso in dollari e a valore costante (non cioè in termini di dollari correnti) perché consente un confronto più corretto di dati tra diversi Paesi donatori (non tutti i Paesi utilizzano la stessa valuta, per cui si adotta

agevolate rispetto a quelle prevalenti sul mercato ma che, comunque, prevedono l'onere della restituzione finanziaria) sul canale bilaterale e una diminuzione dei costi per i rifugiati ospitati in Italia, voce abbastanza "anomala" per l'accezione classica di cooperazione allo sviluppo. Quest'ultima è, in effetti, diventata una voce molto presente nei bilanci dei Paesi donatori europei – non solo dell'UE, ancor di più nel caso della Turchia – all'indomani dell'improvviso aumento del flusso di richiedenti asilo registrato nel 2015, determinando un aumento tale di questo tipo di spese, giudicate in sede OCSE eleggibili come componente degli aiuti internazionali, da arrivare a rappresentare tra un quarto e un terzo di tutte le risorse destinate all'APS da alcuni Paesi europei.

A livello mondiale, le stime preliminari dell'OCSE indicano un flusso complessivo di risorse per l'APS nel 2020 da parte dei Paesi membri del Comitato di assistenza allo sviluppo dello stesso OCSE pari a 161 miliardi di dollari (cioè 138,4 miliardi di euro) ed equivalente allo 0,32% del loro RNL, con un aumento del 3,5% in termini reali rispetto al 2019, così da raggiungere il livello più alto mai registrato.

A qualcuno, forse, potranno sembrare cifre molto elevate in sé, non avendo termini di paragone. A titolo di confronto, basti dire che nel 2020 le spese militari nel mondo sono state pari a quasi 2 mila miliardi di dollari – secondo le due principali fonti in materia (*International Institute for Strategic Studies* o *IISS* e *Stockholm International Peace Research Institute* o *SIPRI*) e gli Stati Uniti hanno rappresentato oltre un terzo del totale, con 740-780 miliardi di dollari. Ciò significa che le spese di tutti i Paesi OCSE (Stati Uniti compresi) per l'APS sono state complessivamente pari a poco più di un quinto di quello che i soli Stati Uniti hanno destinato alle spese militari nello stesso anno. Né la situazione cambia molto nel caso dell'Italia: nel 2020 l'Italia ha destinato alle spese militari circa 29 miliardi di dollari; cioè le spese dell'Italia per l'APS sono state pari a circa un sesto di quello che la stessa Italia ha destinato alle spese militari.

una valuta come il dollaro statunitense per le comparazione; nel corso dell'anno l'inflazione determina una distorsione dell'effettivo andamento storico dell'impegno finanziario, per cui si utilizzano valori costanti).

Saranno anche poche risorse rispetto a quelle destinate ad altre finalità, come le spese militari, ma comunque sono molte risorse e molto probabilmente sono sprecate, dirà qualcuno.

Al contrario, dirà qualcun altro, sono poche risorse, che hanno impedito che le ambizioni emancipatorie del progetto della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo, lanciato inizialmente per mettere i Paesi in via di sviluppo (PVS) sulla strada della autodeterminazione oppure della modernità occidentale, si realizzassero. Sette decenni di pensiero e pratica di cooperazione allo sviluppo non sono riusciti a contribuire a liberare una parte significativa della popolazione mondiale che conduce la propria vita quotidiana incapace di soddisfare i bisogni di base in un mondo che non è mai stato più ricco in termini materiali. A causa della pandemia in corso, si stima che la popolazione che vive in povertà estrema nel mondo – cioè il numero di persone che vivono con meno di 1,9 dollari al giorno – sia aumentata nel 2020 di circa 100 milioni di persone, in base alle stime di giugno 2021².

Tutto ciò ha inevitabilmente prodotto aporie concettuali e risultati discutibili, dagli anni Cinquanta del secolo scorso a oggi.

I decenni più recenti sono stati poi segnati da cambiamenti profondi, a cominciare dalla fine della divisione del mondo in due blocchi negli anni Novanta e, più recentemente, dalle nuove priorità nell'agenda internazionale - come la lotta al terrorismo prima, l'emergenza delle migrazioni e dei cambiamenti climatici poi e la crisi pandemica oggi - che hanno messo in discussione la mission e il senso della politica di cooperazione allo sviluppo, senza arrivare a farle abbandonare del tutto il mandato originale, con il rischio inevitabile di creare sovraccarico e sovrapposizioni poco coerenti di obiettivi e strumenti.

Sono emersi e poi si sono imposti nuovi attori globali della cooperazione allo sviluppo, portatori di una propria idea e *vision*, come la Cina che ha declinato in modo originale il suo multilateralismo pragmatico,

² Le stime della Banca Mondiale a gennaio del 2021 erano ancor più pessimistiche, stimando che la pandemia avesse spinto tra 119 e 124 milioni di persone in estrema povertà in tutto il mondo nel 2020. Si veda: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>

attori non statali (fondazioni filantropiche private, imprese for profit e organizzazioni della società civile) che, nel caso delle espressioni del settore profit, sono state molto corteggiate nella speranza – finora, a dire il vero, ampiamente disattesa – di poter ottenere un contributo significativo per far aumentare le risorse finanziarie destinate agli aiuti internazionali allo sviluppo dei PVS, mentre i protagonisti tradizionali – come gli Stati Uniti e le Nazioni Unite – stanno ora affrontando cambiamenti epocali, con le critiche aperte al multilateralismo e la rinazionalizzazione della politica dal parte del Presidente Trump nel primo caso, cercando faticosamente di qualificarsi e di rilanciare la via del multilateralismo anche sulle nuove sfide nel secondo caso.

Proprio il sistema delle Nazioni Unite si è fatto promotore di un’iniziativa a livello globale per tentare di rimettere il tema della cooperazione allo sviluppo e della lotta alla povertà al centro dell’agenda politica internazionale, promuovendo l’agenda degli Obiettivi di sviluppo del millennio nel 2000 e rafforzandola ed espandendola nel 2015, con l’ambiziosa agenda degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goal*, SDG), che integrano la dimensione sociale, economica ed ambientale, cercando maggiore coerenza anche con la strategia di mitigazione e adattamento rispetto ai cambiamenti climatici che le conferenze annuali sul clima delle Nazioni Unite (le cosiddette Conferenze delle Parti o COP), i più importanti appuntamenti a livello globale per trovare soluzioni contro la crisi climatica, affrontano con grandi difficoltà e risultati spesso al di sotto delle aspettative.

In questo contesto, associato alla crisi economico-finanziaria avviata nel 2008 e non ancora completamente assorbita, in cui si è accentuata una polarizzazione tra chi difende la politica degli aiuti internazionali e chi la accusa perché non prioritaria o dannosa, l’Italia ha varato – come si indicava – una riforma della disciplina in materia (L. 125 del 2014), cui sarebbe ingeneroso e sbagliato attribuire le responsabilità di quello che non funziona nella politica di cooperazione allo sviluppo, ma che purtroppo nemmeno è riuscita a rilanciare il settore con più impegno, risorse e risultati, per quanto ve ne fosse bisogno e non sia mancata volontà nel legislatore e in alcuni responsabili di governo. Una politica che a livello mondiale, oggi più che nel passato e per

sua stessa mission originaria (contribuire a promuovere lo sviluppo dei PVS), obbliga a interrogarsi sulla coerenza delle diverse politiche che necessariamente finiscono con l'interagire con essa: la politica di cooperazione allo sviluppo in agricoltura, per esempio, entra in relazione diretta con l'azione della Politica agricola comune (PAC) europea e con quella dei governi dei Paesi beneficiari degli aiuti stessi. Si tratta, perciò, di capire se e quanto le politiche siano tra loro coerenti e quale, tra di loro, sia principio ordinatore, cioè in grado di dettare la propria agenda e priorità alle altre, laddove non convergenti.

È la politica di sicurezza interna che orienta le scelte strategiche per la politica migratoria ed è, oggi, la gestione dei flussi migratori che orienta le priorità di partenariato strategico dell'Europa coi Paesi che, tra le altre cose, sono partner delle politiche di cooperazione allo sviluppo, o è l'obiettivo di sviluppo qui e lì che orienta le scelte strategiche in materia di politiche migratorie?

Allo stesso modo, i tanti soggetti e attori che operano nel mondo della cooperazione allo sviluppo – agenzie specializzate dei governi dei paesi donatori, oltre trecento organizzazioni internazionali, enti locali, migliaia di organizzazioni della società civile, imprese, fondazioni private ... – pongono il problema del livello di coordinamento necessario per evitare duplicazioni di interventi o, peggio, contraddizioni e contrasti, cercando invece di valorizzare potenziali sinergie e possibili economie di scala.

Una politica onnicomprensiva, quella della cooperazione allo sviluppo, che sposa integralmente l'ampiezza del mandato associato al raggiungimento degli SDG e che, così facendo, finisce per investire il campo della verità del mondo – la sua logica positiva – e il suo dover essere – la dimensione normativa che attiene alla giustizia – e li proietta in un orizzonte futuro – lo sviluppo da realizzare – come immagine e rappresentazione guida.

Una politica che combina il mondo dei mezzi – strumenti, attori e tipologie d'intervento – e quello dei fini – lo sviluppo che desideriamo che sia –; una combinazione del principio di necessità – ciò che è governato dai meccanismi di causa ed effetto: la filiera delle risorse da

impiegare per realizzare attività che producano risultati verificabili – e l’ordine superiore delle libertà e possibilità dello sviluppo da realizzare – gli obiettivi generali da raggiungere nel lungo periodo.

Un terreno su cui si incontrano e scontrano il ragionamento e il sapere scientifico del rigore e dell’universalmente valido e ripetibile e quello soggettivo delle percezioni e attitudini dell’esperienza personale e del sentire peculiare di ogni individuo e di ogni comunità.

Campo della negoziazione tra le parti in gioco – i tanti donatori, enti attuatori, beneficiari e *stakeholder* vari –, ma anche il costituirsi di un orizzonte comune a partire dalla partecipazione alla sfida dello sviluppo – lo sviluppo è partecipativo o non è, recita il mantra della cooperazione allo sviluppo delle organizzazioni della società civile e delle Nazioni Unite – e di un senso comune che deve guidare le scelte da fare sulla strada da intraprendere. Non è, infatti, concepibile una politica sostenibile nel tempo che non parta dalla libertà delle persone e comunità interessate, cioè dalle loro scelte informate.

Non c’è, allora, da sorprendersi che oggi il mondo della cooperazione allo sviluppo attragga e interessi molto e, forse, soprattutto ragazze e ragazzi. Si tratta di un ambito appassionante che motiva e attrae per il semplice fatto che il desiderio di sapere quale sia il destino comune, di fare esperienza di conoscenza e comprensione del mondo nella sua vastità e diversità incontra, in modo intimo, la possibilità di fare nella concretezza dell’esperienza, cioè contribuire a realizzare un mondo migliore per tutti, nella disperata ricerca di verità. Teoria e prassi, intuire ed esprimere allo stesso tempo il proprio stare al mondo oggi, coniugando la dimensione universale – quella “macro” dello sviluppo di un Paese – con quella particolare – il mondo “micro” della vita intessuta della trama di principi, intenzionalità ed emozioni da condividere. Un varco in cui combinare ideali, conoscenza e azione concreta, per un vivere carico di senso che si lascia riconoscere e produce civiltà. Qualcosa di cui c’è straordinario bisogno oggi per orientarci nelle incertezze che abitiamo ai tempi della pandemia perché - segnati tutti e i giovani in modo particolare dalla limitazione delle relazioni sociali imposte durante le fasi di *lockdown* - occorre scongiurare il rischio di scoprirsi in un deserto di numerose solitudini e lasciarsi inaridire; occorre, al

contrario, riprendersi il tempo di rischiare per gli altri, tempo che ci redime, ci rimette in contatto con le persone in carne e ossa, diverse da noi, esperienza e scelta di campo che fa fiorire tutte le persone capaci di incarnare l'utopia necessaria e reale di un modo migliore, in cui "nessuno è lasciato indietro", per citare lo slogan al centro dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

In mezzo allo stato desolante del mondo di oggi, la cooperazione allo sviluppo non deve allora candidarsi ad essere una romantica e naif ancora di umanità, tantomeno testimonianza che non rimanda ad altro che a se stessa, ma cercare di essere la possibilità di accompagnare energie già in campo (e non fuori dal mondo) per realizzare trasformazioni reali e profonde. È importante, quindi, che non sia una politica dominata da prudenti amministratori contabili, scoraggiati o peggio cinici (figure che, naturalmente, abbondano in tutti i campi) che ne limitano le potenzialità e che non riescono a guardare più in là dell'orizzonte immediato. Occorre dare molto più spazio ai giovani (ragazze e ragazzi) nei PVS, aiutarli ad essere protagonisti del proprio avvenire – cosa che dovrebbe risuonare familiare anche in Europa che, non a caso, dedica retoricamente alla *Next Generation* l'impianto delle strategie per il rilancio economico. Occorre essere dentro le politiche, contribuire a trasformarle e non chiamarsi fuori, chiudendosi nella torre d'avorio del micro laboratorio che non vuole fare i conti con il mondo che lo attraversa.

Del resto è per questo stesso interesse dei giovani che, anche in assenza di una solida tradizione e senza un passato coloniale significativo in paesi come l'Italia, le università hanno cercato di attrezzarsi negli ultimi venticinque anni, dando una risposta alla crescente domanda di conoscenza sulla cooperazione allo sviluppo proveniente dai giovani, promuovendo percorsi formativi dedicati, non sempre inevitabilmente frutto di una conoscenza vasta e maturata sul campo della materia e della realtà dei PVS.

Al netto di tutto ciò, a fronte di una visione idealizzata e portatrice di senso del campo della cooperazione allo sviluppo, lo squilibrio sostanziale delle parti in gioco (donatori e finanziatori da un lato, beneficiari dall'altro, come pure stratificazioni all'interno dei Paesi), in ter-

mini di differenza di potere (non solo in termini di risorse finanziarie, pure fondamentali) e gradi di libertà, oggi come ieri risulta decisivo nell'orientare il cammino della politica di cooperazione allo sviluppo in una direzione o in un'altra. Non c'è, cioè, da illudersi che, oggi come nel passato, soltanto perché segnati dalla pandemia da Covid-19, ci sia una situazione ideale di comunanza di interessi e possibilità di definizione di un percorso di sviluppo soddisfacente per tutti. I conflitti di interessi tra le parti – classi, gruppi, Paesi o altri raggruppamenti su base identitaria – sono sempre esistiti e sono decisivi, nella cooperazione allo sviluppo come nelle altre politiche.

Come aggravante, oggi in politica prevale la comunicazione breve, semplice ed efficace più dell'argomentazione articolata che approfondisca la complessità della realtà. Il dominio dei mass media, compresi i *social media* e *network*, e del marketing riduce tutto a valore simbolico, inducendo bisogni, desideri e comportamenti, mercificando anche lo spazio degli ideali, le identità, con lo sviluppo dissimulato sotto forma di quantità di beni e servizi da comprare e possedere. È un inganno che produce perdita di senso, mette in scena la realtà rappresentandola sotto i riflettori e alla ricerca degli applausi o dei *like*, inventando un mondo senza legami con la realtà ma che la tritura, ingloba e reinventa, anestetizzando il pubblico degli spettatori di fronte alla tragedia e allo scandalo di quel che succede quotidianamente lontano da noi ma è reale e strettamente collegato a noi: ingiustizie, violenza, povertà, esodi, catastrofi naturali.

Quelle che nel passato si identificavano con chiarezza come Destra e Sinistra rischiano di fare entrambe da casse di risonanza sincronizzate di questa immagine del mondo mercificata e svincolata dal suo rapporto con la realtà e i corrispondenti principi di verità e giustizia. Destra e Sinistra rischiano, cioè, di diventare attori sulla scena, chiamati a intrattenere e attrarre consenso per la comunicazione di cui sono capaci, proposte "usa e getta" per il breve periodo, più che per la visione complessiva e di lungo periodo del mondo che propongono e i risultati che raggiungono, mobilitando protagonismo delle persone e comunità su ingiustizie, violenza, povertà, esodi, catastrofi naturali.

Gli aiuti internazionali, agli occhi di taluni esponenti di Destra e Sinis-

tra, diventano una favola, libera dal principio di verità: non sorprende che lo slogan «*aiutiamoli a casa loro*» possa essere ripetuto da esponenti di diverse fazioni politiche.

Un'affermazione che sembra non ne voglia sapere della realtà, ma cerchi appunto consenso. La conseguenza è che, per alcuni professionisti degli aiuti internazionali, risulta opportuno ripetere e tramandare la nuova favola, soprattutto perché percepita come unico antidoto al rischio di smarrimento di senso della politica di cooperazione allo sviluppo, di una sua marginalizzazione e irrilevanza rispetto all'agenda delle priorità in campo. Schematizzando, si potrebbe dire: *«meglio affrontare correttamente il nesso tra migrazioni e sviluppo e chiedere che la politica di cooperazione allo sviluppo investa bene (o meno peggio possibile) in questo ambito, piuttosto che essere condannati all'irrilevanza».*

Anche per i ben intenzionati che conoscono e praticano da tempo la realtà delle politiche di cooperazione allo sviluppo, che magari sono nei Paesi poveri a realizzare progetti, che hanno ben chiari i limiti delle politiche reattive e degli interventi e la distanza talvolta incolmabile tra i risultati auspicati e quelli poi realizzati, prevale alla fine il principio di realtà. Pur con tutti i limiti, cioè, la politica di cooperazione allo sviluppo è evidentemente migliore di un mondo senza di essa; pur con tutti i limiti il sistema multilaterale delle Nazioni Unite è meglio di un mondo consegnato alla ribilateralizzazione e nazionalizzazione delle relazioni internazionali, egoista e foriero di conflittualità. Per questa ragione, insomma, infierire con un'eccessiva critica nei confronti dell'APS è considerato dannoso, in grado solo di determinare un effetto boomerang che produce mali peggiori.

Il rischio, tuttavia, come spiegava Herbert Marcuse a proposito del principio di realtà è che, con esso, diventiamo tutti dei realisti, il che può finire col significare essere conservatori e conformisti, rinunciando all'immaginazione, che vuol dire capacità di resistere proiettandosi verso il futuro, trasformando profondamente lo stato del mondo.

Per la politica di cooperazione allo sviluppo il rischio è che non sia più, come ancora oggi è per molte ragazze e ragazzi, continuo scuotimen-

to, stupore, urto e reazione dinanzi all'ingiustizia delle disuguaglianze e povertà nello sviluppo, ma al più accomodamento, adattamento, alla fine patteggiamento. Il rischio è che non pretenda più di essere uno sguardo su, e oltre, il mondo che abitiamo, centrato sul cono d'ombra che ci turba e dovrebbe interrogarci sul sentiero di sviluppo. Oggi, purtroppo, sembra restringersi lo spazio attorno a un'idea di politica di cooperazione allo sviluppo che si fa favola mediatrice, pubblicità utile per affrontare e risolvere i problemi dei Paesi ricchi economicamente percepiti come centrali – anzitutto la sfida dell'immigrazione dai Paesi poveri –, senza poggiare su alcun fondamento di realtà e su una visione del mondo e delle trasformazioni necessarie, trascurando cioè il fatto che in una prospettiva di sviluppo è discutibile pensare che l'emigrazione sia il principale problema o che, se anche lo fosse, la politica di cooperazione allo sviluppo sia la politica chiave per affrontare le cause profonde del fenomeno che si traduce in problemi soprattutto per le fasce più vulnerabili delle popolazioni dei Paesi che li ospitano, oltre che per i migranti stessi.

È una favola che racconta la realtà come si vorrebbe che fosse e non qual è veramente, esprimendo unicamente il desiderio di controllare il mondo che ci circonda e spaventa; quella stessa frase potrebbe cioè, più esplicitamente, diventare: *«diamo un po' di aiuti finanziari in modo che i migranti restino a casa loro, si sviluppino lì e siano felici, permettendo a noi di esserlo altrettanto»*.

Disoccultare i diversi piani della realtà – fatti stilizzati, percezioni e narrazione ufficiale – della politica di cooperazione allo sviluppo è il compito di un'analisi che cerchi di cogliere alcuni elementi essenziali, senza arrivare a pretendere di cogliere la verità assoluta dei fenomeni e dei processi in corso.

Per questa stessa ragione non vorrebbe essere frainteso il rimando qui ripetuto a un mondo ideale di ragazze e ragazzi, richiamato per far riferimento a quei giovani guidati dalla voglia di conoscere, senza pretesa di controllo, e imparare, ponendo in questione il senso delle cose, tendenzialmente cioè più in sintonia con l'apertura della mission originaria della politica di cooperazione allo sviluppo.

È un po' quello che succede con il turismo: la mercificazione del viag-

gio come pacchetto da acquistare ha imposto la figura del viaggiatore “mordi e fuggi”, chiamato a viaggiare in pochi giorni, al massimo due settimane, dal proprio Paese all’altra parte del mondo, perché i ritmi della vita lavorativa non consentono altro, con l’obiettivo di mettere le bandierine al proprio passaggio nei pochi o tanti luoghi raccomandati di quel lontano paese esotico e pretendere di afferrarne la realtà, incuranti del fatto che la comprensione dei luoghi e delle persone richiede sempre e soprattutto tempo, conoscenza dei particolari meno turistici e un immergersi nella vita quotidiana con le persone del posto senza la mediazione del circuito per i turisti stranieri, uno sguardo prolungato nel tempo sulle cose e non un paio di giorni o poco più in un luogo, in modo da lasciare che esso risuoni più profondamente al proprio interno. La consuetudine di alcuni giovani, di vari Paesi occidentali, che – avendone la possibilità, concessa a pochi purtroppo – si prendono un anno sabbatico appena finiti gli studi, prima di cominciare a lavorare o di intraprendere nuovi studi a livello più avanzato, potrebbe essere vista, in questa prospettiva, come una forma di resistenza al modello prevalente – e purtroppo obbligato per la maggioranza – di turismo consumistico “mordi e fuggi”, incapace di sottrarsi all’alienazione della vita contemporanea e alla conseguente incapacità di cogliere i processi reali in corso.

Abbiamo tutti negli occhi, recentissima, la tragedia che si è consumata in Afghanistan al momento del ritiro delle truppe straniere e della presa del potere da parte dei talebani. L’Afghanistan negli ultimi anni è stato al centro della politiche di cooperazione allo sviluppo, al seguito di missioni internazionali con forte componente militare per il ristabilimento della sicurezza, ricevendo molte delle (relativamente) poche risorse finanziarie destinate all’APS. In base ai dati dell’OCSE, nel corso degli anni l’Afghanistan è arrivato a ricevere (in particolare ininterrottamente tra il 2009 e il 2012) oltre il 6 per cento del totale delle risorse erogate per la cooperazione allo sviluppo, e nel caso dell’Italia si è superata la soglia del 7 per cento. Non è, dunque, solo la pandemia da Covid-19 oggi a interrogarci criticamente, ma il destino delle bambine, ragazze e donne afgane è qui, ora, dinanzi a tutti e non è liquidabile come accidente storico.

La crisi climatica fa altrettanto, da molti anni. La politica di cooperazione allo sviluppo, sin dagli anni Novanta, ha fatto dell’*empowerment* femminile e della sostenibilità ambientale due temi prioritari trasversali a tutti gli

ambiti settoriali; eppure, l'impressione è che tutto questo non sia diventato senso comune nelle società e, forse, nemmeno nella cultura generale della cooperazione allo sviluppo.

Emergenze umanitarie che perdurano da anni, crisi climatica e pandemia implicano risorse finanziarie e volontà politica di porre questi temi al centro dell'agenda. Ad agosto del 2021, il Fondo monetario Internazionale (FMI) ha erogato agli Stati membri 650 miliardi di dollari in Diritti speciali di prelievo (DSP), un'operazione senza precedenti per ampiezza triplicando in pratica l'ammontare di DSP in mano ai governi, con l'obiettivo di aumentare le riserve e aiutare la ripresa globale dalla crisi pandemica; gli Stati più poveri sono però beneficiari delle assegnazioni meno consistenti perché azionisti minoritari del Fondo e solo 33 miliardi di dollari sono destinati a Paesi africani. Allo stesso modo, per quanto riguarda la vaccinazione contro il Covid-19, a ottobre del 2021 le dosi consegnate ai Paesi del G20 pro capite sono 15 volte più alte delle dosi consegnate pro capite ai Paesi dell'Africa subsahariana o di quelli a basso reddito; i Paesi ricchi con più scorte di quelle necessarie – come l'UE – si sono opposti alla richiesta avanzata dai PVS di una deroga temporanea dell'Organizzazione mondiale del commercio ai diritti di proprietà intellettuale e ai brevetti che avrebbe permesso la produzione in loco e a basso costo del vaccino e si sono impegnati a donare molte dosi ai Paesi a basso e medio reddito tramite l'iniziativa internazionale che si batte per un accesso equo ai vaccini, *Covid-19 Vaccines Global Access* o COVAX³. Degli 1,3 miliardi di dosi aggiuntive che i Paesi si sono impegnati a donare, solo 194 milioni di dosi sono state fornite al COVAX e meno del 5% della popolazione africana è completamente vaccinata. Ci sono enormi disuguaglianze in termini di accesso ai DSP e ai vaccini e non è affatto scontato che i contributi dei DSP, quelli a favore del COVAX, come pure le misure di cancellazione del debito estero siano aggiuntivi agli attuali impegni per l'APS (ben lontani dal raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7%) e di finanziamento di 100 miliardi di dollari aggiuntivi l'anno per il clima

³ Non manca chi sostiene che l'intento non dichiarato per esempio dall'UE sia quello di trovare una destinazione ai molti milioni di dosi del vaccino AstraZeneca già acquistati, la cui somministrazione ai giovani non è consigliata per i rischi di eventi trombotici, per quanto rari, e che si avvicinano alla scadenza.

nei Paesi poveri (finora disattesi). Soprattutto, non è affatto scontato che, lontano dalla cooperazione allo sviluppo, la finanza e l'economia nel loro complesso stiano operando e stiano mobilitando risorse coerentemente in direzione di sviluppo, sostenibilità e giustizia.

Non c'è via di fuga: dobbiamo porci la domanda se questi sono tempi in cui le politiche possono incidere sulle tragedie e contribuire a orientare il corso degli eventi e non rassegnarci allo sguardo invecchiato dalle atrocità o devono, invece, limitarsi ad orizzonti di piccolo cabotaggio o pura testimonianza. Qui è il crinale, lo spartiacque da attraversare. È in questi momenti, molto probabilmente, che bisognerebbe innalzare il compito della politica di cooperazione allo sviluppo, se possibile, con coraggio, portando in superficie anche il riconoscimento delle sconfitte della pretesa di quella politica di contribuire a realizzare un mondo migliore. L'ambizione della politica di cooperazione allo sviluppo non deve essere quella di sopravvivere, seppur con dignità, o "vivacchiare", ma accettare quel che la pandemia, la crisi climatica e l'ingiustizia stanno dimostrando, cioè riconoscere che occorre un rinnovamento radicale, una transizione ecologica profonda e non di facciata, una reinvenzione della nostra idea e pratica di sviluppo e di cooperazione internazionale.

La crisi legata alla pandemia Covid-19 ha colpito le dinamiche di sviluppo globale che da tempo presentavano gravi carenze e ingiustizie, attraversate da problemi strutturali intrecciati: le disuguaglianze economiche, la disintermediazione politica, l'anomia sociale e la disaffezione individualistica dalla comunità, la frammentazione e disarticolazione territoriale, le questioni trasversali di genere e ambientali. Le scelte politiche, adottate a livello nazionale e internazionale dalla fine degli anni Settanta, e così pervasive da diventare senso comune, hanno finito con l'alimentare l'aggravarsi di quei problemi strutturali, liberando da lacci e laccioli gli spiriti animali del capitalismo.

Il lancio dell'Agenda 2030, incentrata su 17 SDG, ha fornito un quadro innovativo per una possibile trasformazione fondamentale in grado di affrontare le sfide multiple e interrelate di uno sviluppo distorto. Ci sono buone ragioni per parlare di un quadro innovativo. L'agenda degli SDG rinvigorisce ed espande l'agenda degli MDG, ha una cop-

ertura universale in quanto stabilisce obiettivi per tutti i Paesi e non solo per i PVS, richiede coordinamento e negoziazione continua attraverso molteplici livelli di governance e settori, incoraggia alleanze transfrontaliere tra pari per affrontare minacce comuni, richiede un approccio integrato piuttosto che settoriale.

Nonostante tutte le buone intenzioni, alcuni problemi chiave emergono quando si tratta della realtà dell'attuazione dell'agenda SDG. L'attuazione è volontaria, rischia di essere sbilanciata in termini di condivisione e assunzione di responsabilità, la tensione tra crescita economica e primato ambientale non è risolta, l'agenda può diventare troppo ambiziosa se non si dà priorità a un piano d'azione adeguato, può essere concepita semplicemente come un menu; infine la lunga lista di indicatori SDG può portare a frammentazione, dispersione e mancanza di attenzione, a meno che non sia adeguatamente integrata, sorretta da una volontà politica conseguenziale.

È ormai chiaro a molti che la pandemia da Covid-19 ha aggravato l'impasse; il raggiungimento degli SDG e l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dipendono sicuramente dalla volontà politica, da un impegno finanziario non residuale al riguardo e dipendono, fortemente, dall'azione a tutti i livelli a cominciare da quello locale. Per sostenere il potenziale di trasformazione dell'Agenda 2030, gli SDG devono essere compresi, integrati e attuati a livello locale, non meno che a livello nazionale e globale.

I governi locali e i territori – metropolitani, di aree interne, rurali e periurbane – sono in prima linea nella ripresa economico-sociale post-pandemica e hanno importanti responsabilità nel guidare la nuova fase. Raggiungere gli SDG e riprendersi dalla crisi pandemica sono due aspetti della stessa situazione. L'Agenda 2030 rappresenta il quadro di riferimento che gli Stati e i territori dovrebbero utilizzare per orientare i loro sforzi di ripresa. Infatti, ridurre le vulnerabilità, aumentare l'accesso ai servizi, sostenere la creazione di posti di lavoro e plasmare un ambiente abitabile per tutti significa riprendersi dalla pandemia e avanzare verso il raggiungimento degli SDG.

Il coordinamento, il dialogo e il sostegno reciproco tra i governi locali

e centrali è essenziale insieme all'impegno diretto dei tanti partner che abitano i territori, a cominciare dallo straordinario patrimonio delle organizzazioni della società civile, presidio di partecipazione e cittadinanza attiva, senza per questo voler trascurare il mondo economico e quello finanziario, quello della ricerca e della cultura. I cosiddetti partenariati multi-livello e multi-stakeholder sono la chiave per assicurare che gli SDG siano localizzati e sostenibili, verdi e inclusivi nell'ambito delle politiche di sviluppo e di cooperazione allo sviluppo; ed è importante che gli attori del Sud globale guidino la campagna per promuovere la localizzazione degli SDG, imparando da e accelerando le iniziative che già esistono (comprese quelle nel Sud stesso), evitando che la localizzazione sia tema a lungo discusso, ma molto poco realizzato. Conoscenza, pratiche e politiche devono influenzarsi reciprocamente, intrecciarsi e procedere insieme.

In questo contesto, le Nazioni Unite hanno creato e lanciato ufficialmente in occasione di eventi a latere dell'Assemblea generale di settembre 2021 la nuova alleanza definita *Local 2030* come una piattaforma per far convergere reti di governi, comunità e altri attori locali, insieme alle organizzazioni internazionali. *Local 2030* cerca, cioè, di promuovere la collaborazione, sostenere l'innovazione, condividere soluzioni e attuare strategie che facciano avanzare la localizzazione degli SDG, per accelerare il raggiungimento degli SDG. Lo sviluppo è basato sul luogo e, affinché le politiche realizzino l'agenda degli SDG, sono necessarie conoscenze, competenze e risorse presenti nei luoghi; per questo semplice motivo occorre dare più spazio e fiducia a un approccio territoriale per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e, in questo caso specifico, l'Italia ha un ruolo rilevante che le viene riconosciuto (a partire dall'intuizione della cooperazione de-centrata dei decenni passati). Non a caso, proprio l'Italia ha voluto enfatizzare l'importanza dello sviluppo territoriale in veste di presidente di turno del G-20 nel 2021.

C'è un altro elemento in gioco da considerare. Il mondo oggi ospita la più numerosa generazione di giovani della storia, 1,8 miliardi di ragazze e ragazzi; quasi il 90% di loro vive nei PVS, dove costituiscono una gran parte della popolazione, e la popolazione africana è la più giovane del mondo. È da lì che bisogna partire, dall'immaginazione,

voglia di cambiare e mettersi gioco come protagonisti di quei giovani, partendo dalle eccellenze su cui faticosamente politiche pubbliche di quei Paesi hanno investito; tutto ciò al di là di quel che, pure utilmente come nel caso della cooperazione interuniversitaria, già si fa nelle politiche di APS, inventando nuove modalità e approcci. Lo sviluppo delle capacità è considerato il motore dei processi di sviluppo; c'è perciò un urgente bisogno di aumentare la mobilitazione e l'impatto sugli SDG, attraverso la partecipazione attiva, dei giovani dei PVS e le loro riflessioni all'interno delle politiche per programmare in modo opportuno le strategie d'intervento.

La sfida della cosiddetta localizzazione degli SDG può diventare uno sforzo coerente e innovativo rispetto al passato, ma richiede il coordinamento e la coerenza delle politiche di sviluppo locale e il fermo impegno di tutti gli stakeholder interessati verso gli SDG. La localizzazione degli SDG richiede che i governi locali e le loro popolazioni siano messi al centro dello sviluppo delle politiche, promuovendo la traduzione costante degli SDG a livello di politiche locali, programmandole, attuandole e valutandole, intrecciandole continuamente con le politiche quadro a livello nazionale. Queste considerazioni hanno implicazioni in termini di logiche, strategie e mezzi di intervento nei territori nazionali e, di conseguenza, anche in termini di approcci, metodi e strumenti al fine di reinterpretare la sfida della localizzazione dell'Agenda 2030 nel contesto della politica di cooperazione allo sviluppo. In breve, la localizzazione degli SDG e i giovani qualificati presenti nei PVS sono un'opportunità di innovazione per la cooperazione allo sviluppo e per la politica *tout court*.

Non si tratta, beninteso, di ribaltare o azzerare le politiche di APS, ma capire che un'idea fondamentale oggi è quella dello sviluppo territoriale qui e ora, collegandola ai giovani più qualificati che vivono nei PVS, il che non è stata finora l'idea fondante dell'APS in giro per il mondo. Si tratta di alimentare idee e fatti nuovi, spazi di cultura della sperimentazione per inventare come comunità le strategie e le politiche, facendo convergere i saperi, sapendo che si potrà sbagliare, perché occorre rischiare, raccogliendo una grande alleanza attorno a questa sfida di una trasformazione radicale.

Se questo è uno dei possibili ambiti d'innovazione più promettenti, in questo volume sono raccolti contributi di persone molto qualificate, con responsabilità, esperienze e punti di vista diversi tra di loro, ma tutte accomunate dall'aver dedicato molti anni, intelligenza e passione alle sfide della cooperazione allo sviluppo.

Mario Giampietro ha scritto un antefatto, politicamente scorretto, per questa pubblicazione. Il suo è il messaggio nella bottiglia lanciato in mare aperto, che offre una riflessione disincantata e scopertamente sincera sulle sfide future, a partire da ricordi e riflessioni maturati negli anni, dalla consapevolezza della centralità della crisi della sostenibilità, dagli errori compiuti sin qui, dalla gravità della situazione che riguarda tutti, per arrivare a suggerire una svolta radicale, che parta dal basso, alla ricerca di soluzioni possibili. Non concede sconti e, poco conciliante, sciorina sia le buone intenzioni che la cattiva coscienza dei nostri tempi, smascherando i limiti della pretesa salvifica dell'economia circolare o del grande progetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Al fondo, restano i nodi strutturali, contrapposizioni di interessi e la sfida profonda della sostenibilità; la via d'uscita possibile è nella messa in discussione radicale del sentiero di sviluppo, attraverso una cooperazione allo sviluppo che sia dialogo e scambio alla pari tra territori e popolazioni differenti che li abitano e che si incontrano, in un periodo di fermenti sociali e culturali, per fare cose nuove e re-imparare ad essere sostenibili, ognuno nel proprio contesto.

Louka Katseli, Paraskevi Boufounou e Maria D. Argyrou offrono una panoramica molto ampia e dettagliata della realtà della cooperazione allo sviluppo dei paesi OCSE oggi che permette di fare il punto sulla situazione reale a partire dai dati fattuali. Combinando, cioè, i dati disponibili per una comparazione internazionale, utilizzando in particolare un apposito indice di specializzazione settoriale, le autrici offrono spunti di riflessione sulle tendenze generali e su un problema tradizionale della cooperazione allo sviluppo: se e quanto si possa parlare di divisione del lavoro e coordinamento tra attori bilaterali e multilaterali. L'architettura degli aiuti non è un processo ordinato come si vorrebbe, soprattutto se considerato dalla prospettiva di un Paese beneficiario; tuttavia, ci sono elementi da cui prendere le mosse per pensare a una riorganizzazione dell'architettura istituzionale, a com-

inciare dal fatto che i donatori multilaterali tendono ad essere molto più specializzati di quelli bilaterali, che appaiono più “politici” nel loro uso delle risorse. Approfondendo, nello specifico, anche la realtà della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, le autrici articolano una proposta centrata sulla cooperazione delegata su base regionale, anzitutto in Africa, per contrastare il fenomeno della frammentazione e limitata coerenza politica.

Simon Maxwell getta lo sguardo verso il futuro che attende e si pone l’obiettivo di indicare piste percorribili e una tabella di marcia da qui alla fine del decennio. Lo fa chiarendo quel che la pandemia sta determinando in termini di discontinuità col passato e raccontando quel che le politiche di cooperazione allo sviluppo stanno facendo oggi. Una nuova narrazione sullo sviluppo internazionale è fondamentale, occorre definire chiaramente gli obiettivi del mandato, a partire da elementi che possono essere rintracciati in documenti recenti di analisi e proposta. Partendo da un’analisi delle criticità, confrontando anche in questo caso il comportamento e gli elementi caratterizzanti delle organizzazioni multilaterali e delle istituzioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo, l’autore richiama la necessità di una valutazione realistica dei punti di forza e di debolezza dei diversi donatori, cosa che l’UE ha cominciato a fare al suo interno. Soprattutto, chiarisce l’autore, sarà fondamentale mettere a sistema leadership, azione della società civile e il potere delle buone idee.

Annalisa Prizzon affronta in modo diretto e specifico un tema complementare a quello delle priorità e della direzione del cammino da fare richiamato nei precedenti contributi, ovvero le diverse fonti e meccanismi di finanziamento dello sviluppo e guarda a come gli aiuti bilaterali e multilaterali si stanno comportando ora e verso cosa dovrebbero prioritariamente indirizzarsi nel futuro, soffermandosi anche sull’allocazione e il potenziale perché il settore privato contribuisca più di quanto fatto finora alla mobilitazione delle risorse per lo sviluppo. Combinando informazioni relative alle fonti complementari di finanza per lo sviluppo - anzitutto i bilanci pubblici nazionali e il ricorso ai capitali privati disponibili sul mercato – l’autrice chiarisce che la finanza per lo sviluppo deve darsi come primo obiettivo quello di aiutare i paesi più poveri a mitigare le cicatrici della crisi pandemi-

ca per una ripresa socio-economica più rapida e inclusiva, anche al di là dell'emergenza sanitaria in atto e delle richieste di finanziamento che arrivano da altri paesi in via di sviluppo. Le banche multilaterali di sviluppo sono una preziosa risorsa a tal fine e le organizzazioni multilaterali hanno dei vantaggi comparati da far valere; allo stesso tempo, occorre affrontare la sfida molto difficile di riuscire a mobilitare molte più risorse private a fronte di una loro scarsa propensione ad investire in paesi più fragili e rischiosi.

José Antonio Ocampo rimane in tema di finanza per lo sviluppo, componente essenziale per sostenere l'attuazione degli impegni per realizzare gli obiettivi di sviluppo e le priorità del momento dettate dalla crisi pandemica. L'autore parte da una panoramica della risposta alla crisi pandemica, soffermandosi sulla fornitura di liquidità da parte delle banche centrali e linee di credito e garanzie per le imprese, sottolineando il contrasto tra le misure forti di mobilitazione di risorse adottate dai paesi con economie ad alto reddito per gestire gli effetti della crisi all'interno dei propri paesi e, invece, una risposta molto debole sul fronte della cooperazione allo sviluppo. Segnalando alcuni casi isolati degni di nota per l'impegno profuso, l'autore si sofferma in particolare sulla realtà delle Banche multilaterali di sviluppo – globali e regionali, tradizionali e nuove –, analizzandone somiglianze e differenze, oltre a coglierne le potenzialità per mobilitare maggiori risorse private, tramite i cosiddetti meccanismi di blending con cui combinare risorse pubbliche e private, di cooperazione allo sviluppo e commerciali. La priorità oggi, conclude l'autore, deve andare all'accesso equo ai vaccini e alla sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini, alla cooperazione allo sviluppo dei paesi più poveri e, a tal fine, al rafforzamento del capitale delle banche di sviluppo e a misure di riduzione del debito estero.

Mark Moreno Pascual presenta un contributo idealmente complementare ai precedenti al fine di restituire un quadro più complessivo della realtà attuale della cooperazione allo sviluppo, perché si concentra sulla cosiddetta cooperazione Sud-Sud, un modello di partenariato non nuovo ma che ha certamente ricevuto un forte impulso negli ultimi anni. Si tratta dell'esperienza di partenariato che attori globali del Sud come Cina, India, Brasile e Arabia Saudita realizzano, in nome

di principi di reciproca collaborazione e autosufficienza tra i Paesi in via di sviluppo. Le radici di questa forma di cooperazione affondano nella lontana conferenza asiatico-africana di Bandung del 1955, volta a costruire un mondo post-coloniale. L'autore presenta esempi di cooperazione Sud-Sud nelle sue molteplici forme per poi soffermarsi in particolare nella descrizione di elementi che caratterizzano l'azione recente dei Paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica). Infine, sono evidenziati i problemi in campo che, al di là dei proclami di voler rappresentare un modello migliore di cooperazione, mostrano tutte le insidie e i rischi che condizionano l'efficacia della cooperazione Sud-Sud.

Lodovica Longinotti guarda nello specifico al caso italiano, affrontando il tema del collegamento strategico e operativo tra la cooperazione bilaterale di un paese donatore come l'Italia e quella multilaterale del sistema delle Nazioni Unite. A distanza di cinque anni dall'attuazione operativa della riforma italiana del sistema di cooperazione allo sviluppo e nel mezzo della crisi di identità del multilateralismo, il contributo si snoda tra riferimenti alla storica vocazione multilaterale dell'Italia, cogliendo spazi di opportunità da riprendere e valorizzare per accreditare il Paese in ambito ONU, senza nascondere limiti di vision e risorse che, finora, hanno ridimensionato il possibile protagonismo dell'Italia. In modo puntuale, sono illustrati potenzialità e rischi che l'attuale configurazione istituzionale determina, non dimenticando di ricordare che è soltanto attraverso una chiara definizione di strategie e modalità operative da sostenere nelle varie sedi multilaterali che l'Italia può esercitare un ruolo efficace e incisivo nell'ambito degli organismi internazionali.

Giovanni Camilleri aggiunge un'ulteriore prospettiva, ragionando implicitamente in termini di una necessaria triangolazione tra cooperazione bilaterale (come quella italiana), cooperazione multilaterale (delle Nazioni Unite, in primis) e dimensione territoriale delle sfide dello sviluppo. L'autore declina la sfida della complessità di dover fare i conti con la multidimensionalità dello sviluppo e la natura "esterna" della politica di cooperazione internazionale allo sviluppo in relazione alla centralità dell'approccio territoriale. Decentramento nazionale, programmazione territoriale, ingegneria istituzionale, approccio partecipativo, importanza della valutazione e qualità della partecipazione

sono alcune delle parole chiave attorno a cui si possono costruire partenariati e alleanze innovative per lo sviluppo. Tutto ciò è vero – spiega l'autore – perché la cooperazione allo sviluppo oggi può misurarsi meglio con la sfida della localizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, applicando capacità di gestione e conoscenze, fondate su alleanze tra i diversi livelli di governo, diversi settori di intervento e una partecipazione attiva dei tanti attori presenti nei diversi territori.

Infine, in un'appendice conclusiva, due piccoli tasselli compongono il quadro informativo. Petra Mezzetti e Rosangela Cossidente hanno intervistato persone che, da diversi ambiti professionali, sono impegnate in Italia nel campo della cooperazione allo sviluppo (Josè Luis Rhi-Sausi, Giorgio Righetti, Sabina Siniscalchi, Silvia Stilli e Gianni Vaggi) e persone che lo fanno vivendo nei PVS dove lavorano per la politica italiana di APS (Domenico Bruzzone, Marco Gaspari, Antonio Lapenta, Martino Melli, Riccardo Montanari ed Elisa Vuillermoz). A tutti è stato chiesto di condividere alcune brevi riflessioni, poi sintetizzate nel testo, su tre punti: (1) la ragione fondamentale per giustificare, nel mondo in cui ci troviamo oggi, l'importanza della politica di cooperazione allo sviluppo, (2) il tipo di innovazioni, se necessarie, che occorrerebbe introdurre nella pratica della politica italiana di cooperazione del prossimo futuro, (3) quel che occorre recuperare degli approcci e delle esperienze della politica italiana più recente. Alberto Mazzali e Nadia Versari hanno, invece, realizzato una rappresentazione visiva di dati relativi alla politica italiana di cooperazione allo sviluppo, utilizzando alcune infografiche come semplice strumento comunicativo ed espediente narrativo per raccontare caratteristiche e contenuto dell'evoluzione dell'APS, combinando percentuali, valori e parole chiave.

Come si diceva, sono raccolti punti di vista diversi, ma comunque qualificati, che possono contribuire alla riflessione comune sulla politica di cooperazione allo sviluppo. L'auspicio è che il mondo della cooperazione allo sviluppo non perda la propria bussola, rappresentata dalla mission di fondo di promuovere un partenariato con controparti nei PVS per costruire sentieri di sviluppo sostenibile centrati sugli interessi delle fasce vulnerabili della popolazione, come anche che i giovani più di tutti continuino a ricercare il "lusso" di immersioni vere e profonde nelle realtà lontane e che i cittadini interessati a comprendere

la realtà delle relazioni internazionali, nella loro complessità, non si facciano abbindolare dalle lusinghe di facili e rassicuranti scorciatoie o slogan efficaci né si condannino al catastrofismo disincantato che spinge all'inazione e al ruolo di passivi spettatori dello show imbastito da altri, ma accettino la sfida di misurarsi con le difficoltà di comprensione di un mondo complesso, di cui purtroppo mancano e continueranno a mancare molte informazioni precise, e di conseguenti azioni.

Questo volume si rivolge soprattutto a loro quali ideali lettori, come contributo alla comprensione della realtà del mondo della cooperazione allo sviluppo. Un contributo frutto di ormai numerose e prolungate esperienze di analisi sul campo, scambi di idee e studio continuo sul tema, alimentato soprattutto dalla possibilità del confronto con studiosi di tutto il mondo. Ringraziando le persone amiche e le colleghe e i colleghi che hanno accettato di contribuire a questa riflessione e l'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per aver voluto sostenere l'iniziativa, la speranza è di non risultare autoreferenziali, nel senso di presentare un discorso solo per gli addetti ai lavori, né di apparire apocalittici, consolatori o ingannevoli, ma portatori di una serie di informazioni e punti di vista e chiavi interpretative tra loro diverse ma che possono essere collegate. In fondo, cooperazione allo sviluppo significa cercare di tradurre contemporaneamente sul terreno – cosa molto complessa – un principio semplice e nobile: individualmente e collettivamente, con volontà, competenza, passione e immaginazione possiamo impegnarci ad abitare tutti un mondo migliore; a maggior ragione in tempi tanto difficili è quel che vale la pena di fare. Anche solo riuscire ad evocare brandelli di verità della realtà della cooperazione allo sviluppo vorrebbe dire scombinare la narrazione prevalente sul tema, aprire varchi e sarebbe perciò un ottimo risultato.

CAPITOLO 1

Il futuro della cooperazione: chi deve cooperare con chi?
E per fare che cosa?

Mario Giampietro

Nei miei trent'anni passati al fronte ho fatto battaglie di tutti i tipi. Per l'ambiente, per i contadini poveri, per i contadini ricchi (o meglio per i contadini che vivono in paesi sviluppati), per i lombrichi del suolo, per gli abitanti urbani nelle baraccopoli, contro lo sviluppo di tecnologie inutili e dannose, contro politiche assurde ad ingiuste. E ho combattuto in posti molto diversi: Africa, Asia, Nord e Sud America, nei palazzi ministeriali, negli uffici delle multinazionali, negli uffici della Commissione Europea a Bruxelles, nelle aule universitarie, e nelle pagine di riviste scientifiche. Ad un certo punto tutte queste esperienze, frustrazioni, emozioni, ricordi, delusioni, incontri hanno cominciato ad autorganizzarsi nel mio cervello generando un'immagine dei problemi del mondo radicalmente differente da quella che avevo quando ho cominciato ad occuparmi di cooperazione allo sviluppo.

Il mondo era in forte cambiamento prima, quando ero giovane, ed è in forte cambiamento adesso. Anzi, adesso cambia ancor più rapidamente. Eppure, la percezione delle sfide che andrebbero affrontate non mi è più così chiara. Cosa si dovrebbe fare per aiutare e guidare questo cambiamento? A dir tutta la verità, dopo la rivoluzione copernicana esplosa nella mia testa, non mi è nemmeno più chiaro chi dovrebbe cooperare con chi e per fare cosa. Nel resto di questo breve pezzo proverò a spiegarmi meglio.

Cominciamo con alcune osservazioni sparse generate da ricordi e riflessioni.

Lavorando in Africa (uso qui “Africa” come il simbolo di una situazione che si incontra in quasi tutti i paesi poveri) e discutendo di scenari di sviluppo economico basati su tecnologie alternative, mi sono accorto che, al di là delle frasi di circostanza, le mie studentesse e studenti non erano affatto interessati alle condizioni di vita dei contadini e delle loro campagne. Anzi, per la nuova generazione rampante africana (le élites urbane), i contadini poveri delle aree rurali sono solo una ragione di vergogna se associati con la loro immagine. Per loro è come se non ci fossero e anzi, sarebbe meglio che non ci fossero. Nel futuro dell’Africa, nell’immaginario dei virgulti urbani, ci dovrebbero essere solo città.

Herman Daly, uno dei padri della economia ecologica, per spiegare quanto sia grave la situazione nel campo della economia ortodossa racconta che William Nordhaus, vincitore del premio Nobel in economia nel 2018, ha detto *“L’agricoltura, la parte dell’economia che sarà più colpita dal cambiamento climatico, rappresenta soltanto il 3 per cento del Prodotto interno lordo (PIL). Questo significa che non c’è nessuna possibilità che il cambiamento climatico possa avere un effetto significativo sull’economia degli Stati Uniti”*. Ancora peggio un altro vincitore del premio nobel in 2005 – Thomas Schelling – che ha calcolato che se anche il PIL del settore agricolo dovesse essere dimezzato dal cambiamento climatico, nessuno se ne accorgerebbe dato che questa riduzione verrà compensata dalla crescita economica negli altri settori ¹.

In tutti i paesi in via di sviluppo, il continuo incremento della pressione demografica e un aumento generalizzato delle aspettative per una vita più degna hanno creato la necessità di aumentare, e molto velocemente, il livello di produttività economica. I nuovi genitori vogliono un futuro migliore per loro e per i loro figli. Questa aspirazione generalizzata per un brusco aumento di reddito, da ottenere nell’arco di una generazione, si traduce in una ‘missione

¹ Daly H. (2007), *Ecological Economics and Sustainable Development*, Edward Elgar Cheltenham, Londra. La citazione si riferisce a pag. 188.

impossibile'. A prescindere dalla quantità di risorse naturali che questo salto richiederebbe, ci sarebbe ulteriore bisogno di infrastrutture adeguate, educazione e tecnologie, che richiedono ingenti investimenti e tempo. Purtroppo, se questo salto non avvenisse in breve tempo, l'unica opzione che i giovani avrebbero per cambiare velocemente la loro condizione economica sarebbe cambiare contesto. Emigrare. E la gente emigra, in massa, in qualsiasi modo. Molti paesi poveri hanno ormai una età media di meno di 18 anni. Il tentativo affrettato di raggiungere al più presto possibile il "sogno americano" che stiamo ve(n)dendo in ogni parte del pianeta mette a repentaglio la vita della gente, l'ambiente, la preservazione della diversità delle culture e le sempre più fragili istituzioni sociali e politiche.

La massiccia emigrazione dalle zone rurali verso le città sta avvenendo in tutto il pianeta, inclusi i paesi ricchi. Tuttavia, a differenza di quanto accaduto nella rivoluzione industriale in Europa, una massiccia emigrazione dalla campagna verso la città nei paesi poveri non è indotta dalla disponibilità di migliori posti di lavoro. Coloro che emigrano dalle campagne nei paesi poveri stanno semplicemente scappando da condizioni di vita che sono diventate oggi totalmente inaccettabili. Questa massa di migranti si ammassa in baraccopoli nelle quali un nuovo tipo di rifugiati, i 'rifugiati rurali', vanno a vivere intorno agli agglomerati urbani in continua crescita. In questa nuova situazione, la sicurezza alimentare dei poveri urbani dipende dalla produzione di cibo che deve essere venduto loro a basso prezzo. I poveri urbani hanno bisogno che i contadini locali rimangano poveri, più poveri di loro.

Il tanto sbandierato paradigma dell'agricoltura industriale (agricoltura ad alta intensità di input esterni), nel quale il massiccio uso di tecnologia d'avanguardia avrebbe dovuto risolvere tutti i problemi associati alla malnutrizione e alla mancanza di sviluppo rurale, in realtà non funziona. In Europa l'agricoltura, oltre che essere ad alta intensità di inputs tecnologici, è anche ad alta intensità di sussidi economici (circa il 40% del budget dell'Unione Europea va alla Politica agricola comune) e ad alta densità di prodotti agricoli importati (l'UE importa il 70% del mangime usato per sostenere la sua agricoltura basata su

produzione animale)². Nonostante questo diluvio di *input* tecnologici, soldi e derrate alimentari comprate a basso prezzo, il commissioner Europeo all'agricoltura Janusz Wojciechowski a volte comincia i suoi talks con una slide che dice: *"durante questo evento circa 150 contadini europei abbandoneranno la loro terra e se ne andranno in città"*. La scomparsa dei contadini in Europa è un fenomeno singolare. Giustamente ci preoccupiamo delle foreste, del clima, del welfare degli animali, ma sembra che a nessuno importi del welfare delle comunità rurali. Non meno importante, l'impatto che l'agricoltura industriale ha sull'ambiente è particolarmente negativo. L'ultimo report del IPBES sullo stato della biodiversità³ è semplicemente una storia dell'orrore. Ma anche usando i miei ricordi al posto di report scientifici (come nella "primavera silenziosa" di Rachel Carson⁴), la percezione di un disastro ambientale in corso non cambia. Quando ero giovane, dopo aver guidato l'automobile per qualche centinaio di chilometri all'interno della mia regione, arrivavo a destinazione con il parabrezza incrostato di insetti. Adesso posso attraversare diversi paesi europei, guidando per migliaia di km, e arrivare a destinazione con il parabrezza completamente pulito...

La mia nuova percezione del problema di sostenibilità

Con il tempo, sia i problemi della protezione della biodiversità ambientale che il problema del crescente disagio delle comunità rurali si sono acuiti, anche se in forme diverse, sia nei paesi ricchi che nei paesi poveri. Oggi, questi problemi non si possono più spiegare con l'esistenza di una dicotomia Nord/Sud. Ormai è emersa una dicotomia in Africa: urbani/rurali che si sovrappone alla precedente Nord/Sud e

² Due lavori che forniscono dati al riguardo sono: Cadillo-Benalcazar J. J., Renner A. e Giampietro M. (2020), "A multiscale integrated analysis of the factors characterizing the sustainability of food systems in Europe", *Journal of Environmental Management*, vol. 271, article 110944. DOI: 10.1016/j.jenvman.2020.110944; Renner A., Cadillo-Benalcazar J. J., Benini L. e Giampietro M. (2020), "Environmental pressure of the European agricultural system: Anticipating the biophysical consequences of internalization", *Ecosystem Services*, vol. 46, article 101195, DOI: 10.1016/j.ecoser.2020.101195

³ <https://ipbes.net/global-assessment>

⁴ Carson, R. (1999), *Primavera silenziosa*, Feltrinelli, Milano. L'edizione originale in inglese, pubblicata dalla Houghton Mifflin, è del 1962.

rende impossibile il dialogo tra le parti. Con gli urbani dei paesi poveri è difficile parlare, dato che, come i colleghi ricchi, vivono sempre di più in un mondo tutto loro, immaginario e autoreferenziale (riflesso nelle telenovelas che danno in televisione e rafforzato dal continuo uso dei social media) al quale coloro che vengono da fuori non hanno accesso. Con i rurali dei paesi poveri è difficile parlare poiché vivono in un mondo, reale, al quale a noi europei è impossibile accedere, anche se volessimo aiutare. Persino in Europa quando si considera la dicotomia élites urbane/comunità rurali non è più possibile il dialogo Nord-Nord. Le élites urbane dei paesi europei pensano che l'energia venga dalle prese elettriche o dalle pompe di benzina, che il cibo venga dai supermercati e che i soldi escano dai bacomat. I rurali dei paesi ricchi non hanno più nessuno con cui parlare dato che non c'è più nessuno che voglia ascoltarli. Sono semplicemente in via di estinzione e lo sanno. Questo contrasta totalmente con l'attitudine delle élites urbane che vivono in una specie di delirio di onnipotenza, nel quale sono convinte di avere il "diritto" ad avere tutto quello che vogliono dallo Stato.

Quali sono i problemi che richiederebbero la massima cooperazione?

Se accettiamo che i problemi di sostenibilità che stiamo affrontando non sono più comprensibili facendo riferimento a differenze geografiche (nord/sud, est/ovest), possiamo solo spiegarli con il fatto che il modello di sviluppo proposto dai paesi ricchi e adottato praticamente da tutto il pianeta non è sostenibile. Anche se in forme diverse, su tutto il pianeta siamo costretti a gestire lo stesso problema: non siamo in grado di sfamarci in una maniera compatibile con l'ambiente garantendo le aspettative della società per quanto riguarda la qualità della vita. Questo significa che negli ultimi decenni abbiamo accettato di vivere in una società nella quale la crescita dell'economia giustifica la distruzione della natura, i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri, l'impatto negativo delle attività umane sulla natura è sempre più profondo e la popolazione urbana ha preso il sopravvento nella definizione delle priorità sociali. Il risultato è stato che ormai l'agricoltura e le comunità rurali hanno la sola funzione di produrre cibo per le città danneggiando l'ambiente. A fronte della crescente sfida della sostenibilità (abbiamo raggiunto il picco delle risorse disponibili pro capite che adesso si stanno riducendo), esac-

erbata dal cambiamento climatico, *l'establishment* ha deciso di tirare a campare, mantenendo il favoloso *standard of living delle urban élites* (e la pace sociale) attraverso una forma legalizzata di *Ponzi scheme* (chiamato anche *quantitative easing* o, a seconda dei casi, "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza").

Ancora più spaventosa è la vacuità delle risposte strategiche che *l'establishment* propone per risolvere i problemi sempre più evidenti di mancanza di sostenibilità. I piani si basano su leggende politiche altisonanti: Economia Circolare, Emissioni Zero, la possibilità di realizzare una decarbonizzazione completa dell'economia in 20 anni. Politiche che semplicemente mostrano un'ignoranza totale delle leggi della termodinamica e la mancanza di senso comune⁵. Sistemi complessi in grado di adattarsi ed evolvere non possono essere autoreferenziali, devono essere necessariamente aperti, come insegnato dal progresso delle scienze naturali negli ultimi 50 anni.

Riguardo a questo punto, è incoraggiante che gli economisti dopo tutti questi anni abbiano finalmente superato la famosa tesi che Robert Solow espresse negli anni Settanta (vincendo poi un premio Nobel per l'economia nel 1987) – "*l'economia può andare avanti senza risorse naturali*"⁶. Infatti, l'uso del concetto dell'economia circolare indica che finalmente gli economisti sono disposti ad ammettere che il processo economico funziona prendendo flussi di materia ed energia dalla natura e scaricando indietro rifiuti. Sono questi i flussi che devono essere riciclati nell'economia circolare. Quello che però spaventa dal punto di vista culturale è che i proponenti dell'economia circolare credano che il fatto che noi dipendiamo dalla natura sia sbagliato. Che si tratti di una situazione inaccettabile che deve essere eliminata al più presto. Il piano dell'economia circolare è di chiudere ogni contatto col mondo naturale, creandoci tutto quello che ci serve da soli dentro la tecnosfera. Dal punto di vista scientifico, il diffuso convincimento che un sistema metabolico possa crescere mangiando

⁵ Per una overview di questi problemi il lettore interessato può consultare i risultati del progetto europeo MAGIC (Moving to Adaptive Governance in Complexity) che ha studiato la mancanza di plausibilità delle narrazioni usate per giustificare le politiche europee nel campo della sostenibilità. Si veda: <https://uncomfortableknowledge.com/>.

⁶ Solow R. (1974), "The Economics of Resources or the Resources of Economics," *American Economic Review*, vol. 64, N. 2, pp. 1–14.

i propri escrementi è certamente un segno preoccupante. L'assurdità di quest'idea dovrebbe essere evidente ad ogni studente di scuola media. Ma c'è di più: credere nell'idea che l'economia circolare possa essere usata per far crescere ulteriormente il PIL è peggio di credere nella possibilità di realizzare la macchina del moto perpetuo. Infatti, significa credere non solo che la macchina del moto perpetuo sia possibile, ma che possa anche crescere di dimensioni nel tempo. Nelle avventure del Barone di Münchhausen (che sosteneva di essere riuscito a tirarsi fuori da un pantano tirando verso l'alto i lacci delle sue scarpe) questo tipo di idee erano usate per far ridere la gente. Adesso, nel mezzo di una severissima crisi mondiale di sostenibilità, nell'era dei computer e *big data*, questo tipo di idee rappresentano "il sofisticato piano strategico" che la Banca Mondiale, le Nazioni Unite, l'Unione Europea e le altre organizzazioni internazionali (con la benedizione dei governi nazionali) propongono per dare speranza alla gente e stabilizzare lo *status quo*.

Questa frivolezza dei governi nazionali e delle organizzazioni internazionali è veramente imperdonabile se si guarda alle sfide che la umanità deve affrontare presto: entro il 2050 dovremo produrre cibo per 9/10 miliardi di persone che vorranno una dieta ricca e diversificata. Il risultante aumento del 70-100% dell'attuale produzione di cibo che è al momento stimato⁷ appare al momento molto difficile (se non impossibile) da ottenere; non è sicuro che le riserve di petrolio saranno capaci di soddisfare la crescente richiesta di energia primaria e, con le tecnologie attuali, è molto improbabile che le fonti alternative saranno in grado di colmare la differenza; il degrado dell'ambiente, anche senza considerare gli effetti del cambiamento climatico, potrebbe comportare perturbazioni molto importanti dell'economia, in un mondo che è sempre più pieno di gente e aspettative (per esempio, altre pandemie)⁸.

⁷ Due esempi di stime di aumento del 60% e del 100% sono:

Alexandratos, N., Bruinsma, J. (2012), *World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision*, FAO, Roma; Tilman, D. Balzer, C., Hill, J., Befort B. L. (2011), "Global food demand and the sustainable intensification of agriculture", *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.*, Vol. 108: 20260-20264 [10.1073/pnas.1116437108](https://doi.org/10.1073/pnas.1116437108)

⁸ Waltner-Toews D., Biggeri A., De Marchi B., Funtowicz S., Giampietro M., O'Connor M., Ravetz J. R., Saltelli A., van der Sluijs J. P. 2020, "Pandemie post-normali. Perché CoViD-19 richiede un nuovo approccio alla scienza", *Recenti Progressi in Medicina*, Vol. 111(4), pp. 202-204. DOI: [10.1701/3347.33181](https://doi.org/10.1701/3347.33181).

La stessa strategia che permette una gestione morbida (senza conflitti) delle aspettative la troviamo impiegata nel campo della cooperazione internazionale, dove un altro “strumento ideologico” (simile all’economia circolare) è stato creato all’occorrenza: si tratta dei famigerati (almeno per me) *Sustainable Development Goals*. Per descrivere quello che penso di questi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile che dovrebbero essere la *road map* per salvare il mondo, riporto in seguito le risposte che, a seguito di un webinar, ho dato alle 5 domande inviatemi dagli studenti di un’università italiana:

(1) *che cosa sono i SDGs?* Una lista incoerente e contraddittoria di risultati che si spera di ottenere adottando politiche basata su “pii desideri”, scritta come se fosse una letterina a Babbo Natale;

(2) *chi li ha proposti?* L’assemblea generale delle Nazioni Unite, che ha lanciato questo progetto in un momento nel quale i paesi poveri con problemi finanziari erano vittime di bullismo da parte di organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale;

(3) *qual è il loro obiettivo?* Depoliticizzare la discussione sullo sviluppo economico iniquo. La dichiarazione di una guerra globale contro la povertà che abbia anche lo scopo di proteggere l’ambiente mette tutti dalla stessa parte: il ricco, il povero, le Organizzazioni non governative, le banche, i paesi indebitati e le imprese multinazionali. Adottando questa narrazione, diventa molto più facile il *greenwashing* di politiche neo-liberiste;

(4) *a chi si rivolgono?* Vogliono rassicurare i poveri che nonostante la situazione economica si faccia sempre più difficile, le istituzioni internazionali, le più potenti banche e il *World Economic Forum* sono preoccupati per loro;

(5) *perche i SDG sono 17?* Perché sono stati scritti prima della pandemia da COVID-19. Oggi sarebbero stati 18. Avrebbero aggiunto “SDG #18 – Garantire un vaccino a tutti gli abitanti del pianeta”.

Conclusioni

La verità è che nel mondo siamo tutti finiti in un *cul-de-sac* culturale. I ricchi credono troppo in quello che li ha resi vincenti nella corsa al controllo delle risorse mondiali, e i poveri non credono più in quello che li ha resi perdenti nella lotta per il controllo delle loro stesse risorse. La definizione di che cos'è la *natura* utilizzata dall'Oxford English Dictionary spiega la gravità della nostra *debacle* culturale, ormai totalmente urbana, nella quale gli esseri umani sono sempre più alienati da essa:

NATURA – i fenomeni che collettivamente avvengono nel mondo fisico, che includono piante, animali, il paesaggio e altre manifestazioni e prodotti della terra in contrasto con l'uomo e le creazioni fatte dall'uomo.

Da questa definizione risulterebbe chiaro che l'"*homo economicus*" non si è evoluto su questo pianeta e che la natura non è altro che un miscuglio di eventi biofisici con i quali gli umani non hanno niente a che fare. Sembra che l'urbanizzazione massiccia, mischiata ad un trionfo politico del neo-liberalismo, ci abbia trasformati in una popolazione di 'cyborg' che funzionano seguendo le norme del comportamento razionale determinato dal mercato, senza emozioni, paure o sogni. Questa popolazione di cyborg ha lo scopo di generare creazioni tecnico-economiche in contrasto con la natura. In effetti questo spiegherebbe l'ossessione per l'economia circolare, nella quale finalmente gli uomini potranno liberarsi dalla necessità di interagire con la biosfera. Non sappiamo se questi cyborg sognano in cuor loro di poter diventare presto "*electric god*", ma sfortunatamente, per adesso, le batterie non erano incluse nella loro scatola (come il COVID-19 ha dimostrato). Comunque, i cyborg sono totalmente convinti che la mano invisibile del mercato (i nuovi "*business model*") e l'innata inventiva dell'essere umano (le innovazioni tecnologiche) risolveranno tutti i loro problemi, anche contro le leggi della termodinamica. Purtroppo, questa trasformazione dell'umanità in cyborg sta avvenendo non solo all'interno dei governi e le istituzioni dei paesi ricchi, ma anche nei governi e istituzioni di tutto il resto del mondo. Il delirio urbano associato alla "cyborgizzazione" è globale e si diffonde soprattutto tra i giovani.

Questa analisi fornisce una nuova percezione della crisi di sostenibilità che dovrebbe essere affrontata dalla cooperazione internazionale. In questo pianeta, sia se siamo ricchi o poveri siamo tutti nella stessa barca, forzati a confrontarci con problemi tragicamente seri che non sappiamo come risolvere. In questa nuova percezione ha ancora senso di parlare di cooperazione allo sviluppo?

Certamente sì. Anzi, ora più che mai. L'unica cosa da chiarire è che cosa intendiamo con questa espressione.

La cooperazione allo sviluppo non deve essere più intesa come un gruppo di paesi "che lo sanno meglio" (quelli sviluppati), vogliosi di aiutare un altro gruppo di paesi "che ancora non lo sanno bene" (quelli in via di sviluppo) a "fare meglio quello che fanno gli sviluppati". Piuttosto, la cooperazione allo sviluppo dovrebbe essere tra gruppi di paesi diversi che hanno lo stesso problema per il quale non hanno soluzioni, che però è vissuto e affrontato in situazioni differenti, con risorse differenti e con culture differenti. I paesi che sono ricchi, per una serie di motivi storici, non sanno più come essere sostenibili: sanno solo come crescere facendo danno intorno a loro. I paesi poveri, per una serie di motivi storici, sapevano come essere sostenibili, ma non sono più contenti del loro tenore di vita. Per questo motivo sono disposti a far saltare il banco della loro società per migliorare le prospettive per i loro figli. In questa situazione, come dobbiamo intendere la cooperazione allo sviluppo?

Oggi la cooperazione deve essere intesa come un processo che ha lo scopo di imparare tutti insieme come fare qualcosa di completamente differente, mai fatto prima. Dovrebbe essere un reale partenariato usato per scambiare le diverse esperienze di successi e fallimenti tra persone, comunità, imprenditori, cooperative, paesi e culture diverse ma con pari dignità e status. Questo partenariato, nel quale tutti insegnano e imparano allo stesso tempo, probabilmente è la risorsa più preziosa (soprattutto di questi tempi) che possiamo usare per re-imparare ad essere sostenibili. In questo modo possiamo co-produrre (insieme) un nuovo spazio di possibilità per far tornare l'umanità nella natura alla quale appartiene. Questo spazio comune dovrebbe essere usato per 'spegnere i cyborg' ed esplorare una diversità di pratiche sociali che siano compatibili con la natura, appropriate alle conoscenze e tecnologie disponibili, ma soprattutto che siano desiderabili per le

varie comunità in relazione alle tante aspirazioni, paure, emozioni e valori che si trovano in giro per il mondo.

In particolare, i giovani dovrebbero riflettere sulla serietà della nostra situazione e pensare che, come ha mostrato la crisi da COVID-19, quando si tratta di gestire una crisi planetaria o la soluzione è per tutti o non è una vera soluzione. In un mondo ormai troppo pieno di emozioni ed azioni quello che si getta fuori dalla porta finisce presto o tardi per rientrare dalla finestra. Dobbiamo resistere la tentazione di affidarci a leggende politiche e soluzioni tecnocratiche proposte dall'alto che servono solo a mantenere lo status quo⁹. Bisogna capire che nessuno ha, al momento, la soluzione per i futuri problemi del mondo. Questa soluzione non esiste, dato che il futuro non esiste. In un momento di cambiamenti radicali, il futuro va creato dal basso, da noi tutti (ricchi e poveri, urbani e rurali), insieme, con la nostra volontà, la nostra passione, il nostro rigore, il nostro reciproco rispetto. E questo non è un lavoro per i cyborg.

Note

Alexandratos, N., Bruinsma, J. (2012), *World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision*, FAO, Roma.

Cadillo-Benalcazar J. J., Renner A. e Giampietro M (2020), "A multiscale integrated analysis of the factors characterizing the sustainability of food systems in Europe", *Journal of Environmental Management*, vol. 271, article 110944. DOI: 10.1016/j.jenvman.2020.110944

Carson R. (1999), *Primavera silenziosa*, Feltrinelli, Milano.

Daly H. (2007), *Ecological Economics and Sustainable Development*, Edward Elgar Cheltenham, Londra.

Giampietro M. e Funtowicz S. O., (2020), "From elite folk science to the policy legend of the circular economy", *Environmental Science & Policy*, vol. 109, pp 64-72. DOI: 10.1016/j.envsci.2020.04.012

Renner A., Cadillo-Benalcazar J. J., Benini L. e Giampietro M. (2020), "Environmental pressure of the European agricultural system: Anticipating the biophysical

⁹ Giampietro M. e Funtowicz S. O., (2020), "From elite folk science to the policy legend of the circular economy", *Environmental Science & Policy*, vol. 109, pp 64-72. DOI: 10.1016/j.envsci.2020.04.012

consequences of internalization”, *Ecosystem Services*, vol. 46, article 101195, DOI: [10.1016/j.ecoser.2020.101195](https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2020.101195)

Solow R. (1974), “The Economics of Resources or the Resources of Economics,” *American Economic Review*, vol. 64, N. 2, pp. 1–14.

Tilman, D. Balzer, C., Hill, J., Befort B. L. (2011), “Global food demand and the sustainable intensification of agriculture”, *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.*, Vol. 108: 20260-20264 [10.1073/pnas.1116437108](https://doi.org/10.1073/pnas.1116437108)

Waltner-Toews D., Biggeri A., De Marchi B., Funtowicz S., Giampietro M., O’Connor M., Ravetz J. R., Saltelli A., van der Sluijs J. P. 2020, “Pandemie post-normali. Perché CoViD-19 richiede un nuovo approccio alla scienza”, *Recenti Progressi in Medicina*, Vol. 111(4), pp. 202-204. DOI: [10.1701/3347.33181](https://doi.org/10.1701/3347.33181).

CAPITOLO 2

L'architettura degli aiuti è un processo ordinato?

Louka Katseli

1. Introduzione

L'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è la componente pubblica e a condizioni agevolate dei flussi di risorse verso i Paesi in via di sviluppo. Si compone di flussi dei donatori bilaterali e di quelli multilaterali¹.

Come sostenuto in un precedente articolo di Daniel Cohen e Louka Katseli (2007)²: *"ci piacerebbe pensare che l'architettura degli aiuti internazionali sia un processo ordinato guidato da alcuni semplici principi"*.

Per esempio, ci si aspetterebbe che quando è necessario coordinare l'azione dei vari donatori, le organizzazioni multilaterali prendano il comando; quando invece i progetti devono essere gestiti da una sola organizzazione, i donatori bilaterali intervengono.

Si potrebbe anche pensare che i donatori bilaterali allochino la loro assistenza allo sviluppo secondo il loro vantaggio comparato o il loro

¹ Per la definizione di APS e l'evoluzione della sua misurazione si veda l'Appendice 1 presente in questo stesso contributo.

² Il documento di Cohen e Katseli (2007) è stato originariamente presentato al *Bruno Kreisky forum for International Dialogue*, Vienna, 7 ottobre 2004, e al *Experts' Workshop on Performance and Coherence in Multilateral Development Finance*, Berlino, 29-30 gennaio 2007. È rimasto inedito. Il presente documento estende l'analisi agli anni recenti e adeguata le sue implicazioni politiche per tenere conto dei recenti sviluppi.

interesse nazionale: i paesi esportatori di cibo sosterebbero gli aiuti alimentari; le ex potenze coloniali incanalano i loro aiuti principalmente verso le loro ex colonie; quelli che sono leader nella fornitura di servizi sanitari allocano una quota maggiore del loro aiuto allo sviluppo per costruire efficaci sistemi sanitari e/o di assistenza nei paesi partner e così via...

L'analisi fornita in questo contributo suggerisce che l'architettura degli aiuti non è un processo così ordinato come si vorrebbe pensare, soprattutto se considerato dalla prospettiva del paese beneficiario. Tuttavia, i modelli che sono emersi recentemente nelle assegnazioni e nelle pratiche dell'APS, come conseguenza di shock e sviluppi globali, dovrebbero continuare e fornire la base per raccomandazioni politiche che potrebbero migliorare l'appropriazione e l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo.

Per indagare i modelli di erogazione dell'APS tra organizzazioni multilaterali e bilaterali negli ultimi anni, usiamo l'indice di specializzazione settoriale sviluppato da Cohen e Katseli (2007) e lo applichiamo alle erogazioni di APS sia sui canali bilaterale che multilaterale nel 2007 e nel 2019. L'analisi dimostra che i donatori multilaterali tendono ad essere molto più specializzati di quelli bilaterali che appaiono più "politici" nel loro approccio all'erogazione di APS. Come previsto, i modelli di allocazione sono stati influenzati dalle competenze istituzionali nel contesto degli sviluppi globali.

Così, dopo lo scoppio della crisi finanziaria nel 2007, i donatori multilaterali hanno preso il comando in "Infrastrutture sociali e servizi", "Infrastrutture economiche e servizi" e "Settori produttivi", estendendo principalmente prestiti ai paesi partner per finanziare investimenti a lungo termine.

I donatori bilaterali, d'altra parte, sembrano essere più specializzati in "Azioni relative al debito" e "Aiuti umanitari", in quanto hanno probabilmente esteso l'aiuto ai paesi partner affinché questi ultimi siano in grado di rimborsare prestiti del passato o attuare progetti che sarebbero popolari e attirerebbero il sostegno nelle loro circoscrizioni nazionali.

Dopo la sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDG) delle Nazioni Unite nel 2000 e degli Obi-

ettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG) nel 2015, i donatori bilaterali e i multilaterali hanno sempre più condiviso la presenza in una serie di settori sociali, in particolare la salute e l'istruzione.

Il dibattito teorico tra crediti di aiuto (cioè, crediti a condizioni agevolate di rimborso) e doni (cioè, trasferimenti finanziari al 100% gratuiti) getta un pò' più di luce sui modelli osservati.

Il primo filone della letteratura su questo tema (Rodrik, 1995, Bulow e Rogoff, 1992) ha sostenuto che le organizzazioni multilaterali sono migliori nel concedere crediti ai paesi più poveri rispetto alle agenzie bilaterali. La spiegazione è stata che le organizzazioni multilaterali sono meno politicizzate; obbediscono a regole che sono più adatte a concedere prestiti e ad essere ripagate e traggono vantaggio da una superiore capacità di negoziare e di assicurare il rispetto degli impegni sottoscritti dalle controparti debentrici. Questo è il motivo per cui i crediti multilaterali sono più in grado di mobilitare, con un effetto leva, il capitale privato rispetto a quelli bilaterali, che sono troppo politicizzati per generare esternalità positive. La breve rassegna fornita nella sezione 3 è a supporto di questa argomentazione. Anche se l'agenda delle organizzazioni multilaterali è spesso guidata da azionisti chiave che non sono altro che donatori bilaterali, le organizzazioni multilaterali hanno la tendenza a comportarsi più come burocrazie che operano secondo le regole, mentre i donatori bilaterali tendono ad essere più politicizzati e a comportarsi in modo discrezionale. Anche se più dal punto di vista intuitivo è attraente della logica del vantaggio comparato guidato da preferenze settoriali o nazionali, questa spiegazione della divisione dei ruoli è parzialmente corroborata dall'evidenza empirica.

La proliferazione di donatori e strumenti finanziari sulla scena internazionale sembra aver segmentato ulteriormente il sistema di erogazione degli aiuti negli ultimi anni e averlo reso meno ordinato. Osservando i dati relativi all'anno 2019, si riscontra come operino più di 54 donatori, in media, in ogni paese beneficiario. Il numero corrispondente nel 2004 era 23,4 (Cohen e Katseli, 2007).

Il numero precipita a meno di 3,7, quando consideriamo solo quei donatori che forniscono più dello 0,5% del RNL del paese beneficia-

rio; scende ancora di più, a 2 donatori per paese beneficiario, quando limitiamo l'analisi ai donatori che forniscono più dell'1% del RNL del beneficiario. Come mostrato dall'analisi empirica fornita, il numero di donatori sul campo varia in relazione alle caratteristiche specifiche dei beneficiari, come le dimensioni, la qualità della *governance*, ecc.

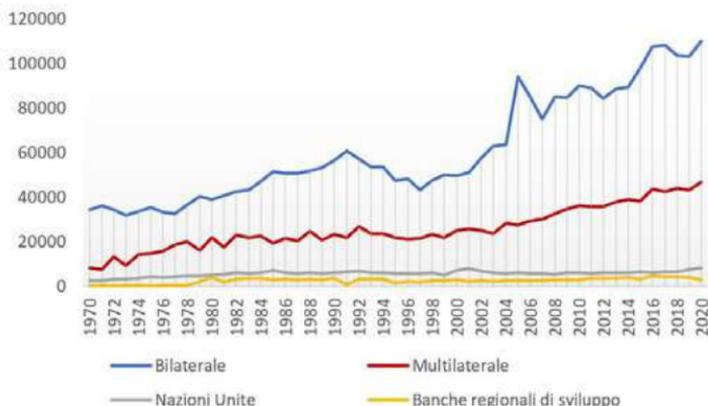
L'evidenza di una limitata specializzazione e di una ripartizione poco chiara dei ruoli tra attori multilaterali e bilaterali, così come la crescente proliferazione di donatori, suggeriscono che la principale sfida politica è quella di ridurre i costi di transazione sul campo e migliorare il coordinamento e le capacità di attuazione nei paesi beneficiari.

Con questo obiettivo in mente, proponiamo di razionalizzare e aumentare l'efficacia degli stanziamenti di APS attraverso un sistema di cooperazione delegata su base regionale, vale a dire incanalando l'aiuto principalmente attraverso le IFI regionali e delegando le competenze a organizzazioni regionali indipendenti per lo sviluppo delle capacità, come l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF) per far maturare i progetti, coordinare gli attori sul campo e supervisionare i processi di attuazione dei progetti, il monitoraggio e la valutazione adeguati dei risultati.

2. Tendenze generali

Dal 1970, l'andamento storico dell'aiuto bilaterale e multilaterale è stato crescente, con una diminuzione della sua quota sul RNL globale di circa 10 punti percentuali. Nel complesso, le erogazioni di APS sono passate da 6,95 miliardi di dollari correnti nel 1970 a 161,03 miliardi di dollari correnti nel 2020, cioè dallo 0,26% del RNL globale allo 0,18%. L'APS è aumentato rapidamente soprattutto dopo il 2000, probabilmente come conseguenza della sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Come si può vedere nel grafico 1 e nella tabella 1, tra il 2000 e il 2020, l'aiuto bilaterale è aumentato del 120% e quello multilaterale dell'87%, nonostante un breve calo tra il 2004-2006.

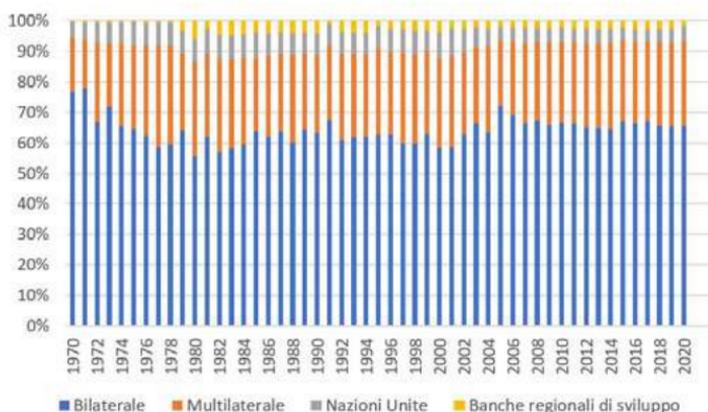
**Figura 1- Composizione dell'APS 1970-2020
(milioni di dollari a prezzi costanti 2019 - erogazioni)**



Fonte: Statistiche OCSE DAC, 2021

La quota degli aiuti Bilaterali sul totale dell'APS ha fluttuato dagli anni '70 tra il 60-70% (Figura 2). Con il recente raddoppio dell'APS, questa quota dovrebbe aumentare ulteriormente.

Figura 2 - Quote dell'APS per diverse categorie di donatori, % dell'APS totale (erogazioni)



Fonte: Statistiche OCSE DAC, 2021

Come si può vedere nella tabella 1, la maggior parte dell'APS negli ultimi due decenni è venuta, come previsto, da donatori bilaterali. I donatori bilaterali hanno contribuito in media a quasi due terzi dell'APS totale, mentre quelli multilaterali hanno fornito poco più di un quarto; le agenzie delle Nazioni Unite hanno rappresentato circa il 5% ($\pm 1\%$) dell'APS totale, e le banche di sviluppo regionale il 2,5%.

Va tenuto presente, tuttavia, che le statistiche del Comitato di aiuto allo sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC) e l'OCSE tendono a sovrastimare l'importanza dei donatori Bilaterali nelle erogazioni di APS, nella misura in cui contano come aiuto bilaterale anche quella parte di aiuto che viene convogliata attraverso organizzazioni multilaterali verso specifici paesi e progetti³.

Tabella 1 - Quote di APS per diverse categorie di donatori, % dell'APS totale (2000-2020)

	Quota media			Variazione % delle erogazioni di APS (valori assoluti)			Tasso di crescita annuale composto		
	2000-2020	2000-2007	2008-2020	2000-2020	2000-2007	2008-2020	2000-2020	2000-2007	2007-2020
Bilaterale	65,50%	64,70%	66,00%	122%	51%	30%	4%	6%	2%
Multilaterale	26,90%	26,40%	27,10%	87%	20%	44%	3%	3%	3%
Nazioni Unite	5,20%	6,40%	4,40%	10%	-21%	47%	1%	-3%	3%
Banche regionali di sviluppo	2,50%	2,50%	2,50%	1%	-16%	-3%	0%	-2%	0%

Fonte: Elaborazioni di Statistiche OCSE DAC, 2021

È interessante notare che dopo la crisi, le quote sia dei donatori Bilaterali che dei Multilaterali nelle erogazioni di APS sono aumentate, mentre la quota delle erogazioni delle Nazioni Unite è diminuita.

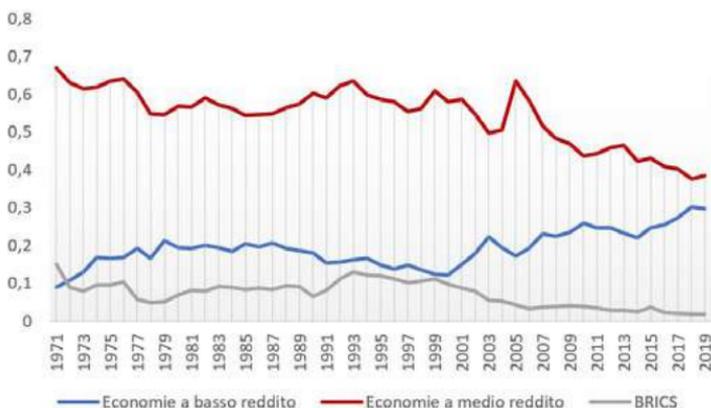
Come previsto, le erogazioni dei donatori multilaterali sono aumentati più velocemente nel periodo post-crisi rispetto a quello pre-crisi (44% contro 20%), mentre le erogazioni dei donatori bilaterali sembrano essere aumentati ad un ritmo più lento (30% contro 51%).

³ Quando si corregge questa distorsione, il saldo nel 2004 era circa 50-50 (Cohen e Katseli, 2007).

Passando in rassegna l'APS dal punto di vista dei paesi destinatari, come mostrato nel grafico 3, è evidente che dal 2000, la quota di APS netto ricevuto dai paesi a medio reddito (*Middle Income countries, MIC*) è fortemente diminuita dal 58% dell'APS nel 2000 (32.089 milioni di dollari) al 38% nel 2019 (64.365 milioni di dollari). La quota di APS ai BRICS dal 2003 è rimasta costante, intorno al 5%. I paesi a basso reddito (*Low Income Countries, LIC*) hanno visto un forte aumento sia della quota che del volume dell'APS ricevuto (dal 12% e 6.784 milioni di dollari nel 2000 al 30% e 49.875 milioni di dollari nel 2019 rispettivamente). Sembra quindi che dopo la firma degli MDG, una riallocazione dell'APS sia avvenuta di fatto a favore dei paesi a basso reddito con l'obiettivo di sradicare la povertà e migliorare gli standard di vita.

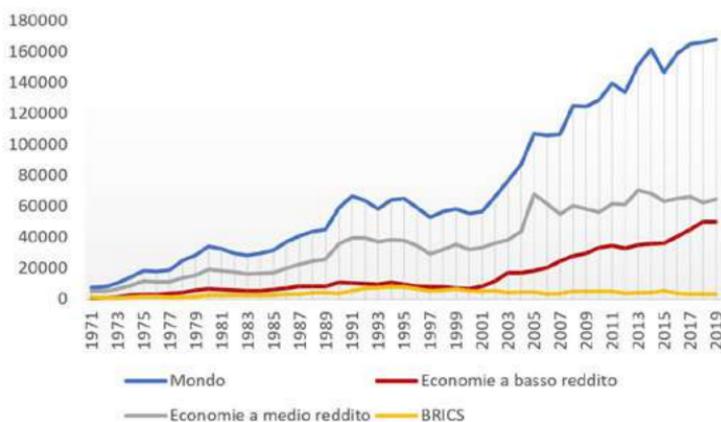
Come mostrato nel grafico 4, l'APS pro capite è aumentato bruscamente dopo il 2000, soprattutto per i paesi a basso reddito. L'aumento è stato molto più lento per i BRIC, che hanno sperimentato anche un improvviso calo dopo il 2015. Nonostante la riallocazione dell'APS verso i LIC, i paesi a medio reddito ricevono ancora la quota maggiore di APS rispetto ai LIC, come evidenziato nel grafico 5.

Figura 3 - APS netto e aiuti ufficiali ricevuti per regioni selezionate 1971 - 2019 (% del totale degli APS)



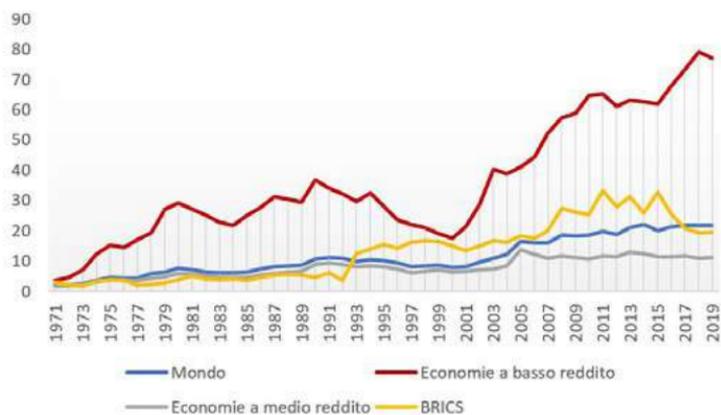
Fonte: Banca Mondiale, WDI, 2021

**Figura 4 - Volume dell'APS ricevuto per le regioni selezionate, 1971-2019
(milioni di dollari correnti)**



Fonte: Banca Mondiale, WDI, 2021

**Figura 5 - Volume di APS pro capite ricevuto per regioni selezionate, 1971-2019
(dollari USA correnti)**



Fonte: Banca Mondiale, WDI, 2021

3. Allocations settoriali

Per indagare il modello di specializzazione dei donatori Bilaterali e Multilaterali in particolari settori di attività economica e se questo modello è stato influenzato da shock globali come la crisi finanziaria del 2007, è stato costruito un indice di specializzazione settoriale che copre le assegnazioni di APS bilaterali e multilaterali.

3.1 Quali prove?

L'indice di specializzazione originariamente sviluppato da Cohen e Katseli (2007) misura il contributo di ciascun donatore - bilaterale (b) o multilaterale (m) - a un particolare settore (s) come frazione della quota del settore nell'APS totale.

Data la sua costruzione, i valori dell'indice che superano l'unità indicano una specializzazione relativa; più alto è il valore dell'indice, maggiore è la specializzazione relativa di ogni donatore in quel particolare settore.

Per analizzare i potenziali cambiamenti nella specializzazione settoriale dopo lo scoppio della crisi finanziaria, vengono presentati i cambiamenti nell'indice di specializzazione per il 2007 e il 2019.

Come presentato nella tabella 2, le erogazioni di APS multilaterale nel 2019 sono principalmente incanalati nei settori della produzione (1,47), delle infrastrutture economiche e dei servizi (1,22), e delle infrastrutture sociali e dei servizi (1,18). Questo modello di specializzazione è robusto nel tempo e la specializzazione in questi settori rimane prevalente. Tale modello è coerente con il principio che le organizzazioni Multilaterali sono più adatte a finanziare investimenti a lungo termine principalmente attraverso il finanziamento del debito.

D'altra parte, per lo stesso periodo di riferimento, i donatori bilaterali sembrano specializzarsi nelle azioni relative al debito e nell'aiuto umanitario. In seguito alla crisi finanziaria del 2007, si registra un aumento significativo dell'indice di specializzazione relativo agli aiuti umanitari accompagnato da una corrispondente diminuzione delle azioni relative al debito. La crisi finanziaria sembra quindi aver cambiato la distribuzione settoriale complessiva dell'APS totale.

La tabella 2 rivela che tra il 2007 e il 2019, c'è stato un aumento significativo dell'APS diretto agli aiuti umanitari di 8 punti percentuali. Nello stesso periodo, la quota di APS incanalata verso l'azione relativa al debito e alle infrastrutture e servizi sociali è diminuita rispettivamente di 7 e 6 punti percentuali.

Tabella 2 - Specializzazione settoriale per categorie principali di APS

	Multilaterale - ISS (m)		
	2007	2019	2007 -2019
I. Infrastrutture e servizi sociali	1,13	1,18	0,06
II. Infrastrutture e servizi economici	1,35	1,22	-0,13
III. Settori produttivi	1,26	1,47	0,21
IV. Multisettoriale / Trasversale	1,25	0,99	-0,26
V. Totale allocabile settorialmente (I+II+III+IV)	1,2	1,2	0,01
VI. Fornitura di merci (Commodity) / Assistenza generale al programma	1,15	1	-0,14
VII. Azioni relative al debito	0,03	0,56	0,53
VIII. Aiuti umanitari	0,68	0,54	-0,14
IX. Non assegnato / Non specificato	0,37	0,27	-0,1
Totale (V+VI+VII+VIII+IX)	1	1	-

	% APS totale		
	2007	2019	2007 -2019
I. Infrastrutture e servizi sociali	43%	37%	-0,06
II. Infrastrutture e servizi economici	15%	17%	0,02
III. Settori produttivi	7%	8%	0,02
IV. Multisettoriale / Trasversale	8%	8%	0,01
V. Totale allocabile settorialmente (I+II+III+IV)	72%	71%	-0,01
VI. Fornitura di merci (Commodity) / Assistenza generale al programma	5%	3%	-0,01
VII. Azioni relative al debito	7%	0%	-0,07
VIII. Aiuti umanitari	7%	16%	0,08
IX. Non assegnato / Non specificato	9%	10%	0,01
Totale (V+VI+VII+VIII+IX)	100%	100%	-

	2007	2019	2007 -2019
I. Infrastrutture e servizi sociali	43%	37%	-0,06
II. Infrastrutture e servizi economici	15%	17%	0,02
III. Settori produttivi	7%	8%	0,02
IV. Multisetoriale / Trasversale	8%	8%	0,01
V. Totale allocabile settorialmente (I+II+III+IV)	72%	71%	-0,01
VI. Fornitura di merci (Commodity) / Assistenza generale al programma	5%	3%	-0,01
VII. Azioni relative al debito	7%	0%	-0,07
VIII. Aiuti umanitari	7%	16%	0,08
IX. Non assegnato / Non specificato	9%	10%	0,01
Totale (V+VI+VII+VIII+IX)	100%	100%	-
ISS (m): <i>Indice di specializzazione settoriale, cooperazione multilaterale</i>			
ISS (b): <i>Indice di specializzazione settoriale, cooperazione bilaterale</i>			

Fonte: Calcoli propri utilizzando statistiche OCSE DAC, 2021

Scomponendo ulteriormente gli indici di specializzazione settoriale sotto ogni categoria per rilevare la direzione delle assegnazioni di APS e le aree di specializzazione dei donatori multilaterali e bilaterali, i modelli che emergono sono i seguenti:

Nell'ambito delle Infrastrutture sociali e servizi che hanno rappresentato il 37% dell'APS totale nel 2019, quattro settori, vale a dire (i) governo e società civile, (ii) salute, (iii) istruzione e (iv) approvvigionamento idrico e servizi igienici, hanno rappresentato la quota maggiore delle erogazioni totali di APS (30%). I donatori multilaterali sembrano aver concentrato i loro sforzi in modo coerente in questi settori, essendo quindi più specializzati dei donatori bilaterali nel loro orientamento. Al contrario, i donatori bilaterali non sembrano essere specializzati in nessuna singola area, con l'eccezione forse dell'istruzione post-secondaria.

Nell'ambito delle infrastrutture economiche e dei servizi, che hanno rappresentato il 17% dell'APS totale nel 2019 rispetto al 15% prima della crisi, emerge lo stesso modello: i donatori multilaterali sembrano concentrare le loro erogazioni in poche aree, al contrario dei donatori bilaterali che non mostrano alcun modello rilevabile di specializzazione. Mentre i settori in cui i donatori multilaterali sembrano essere specializzati continuano ad essere il trasporto e lo stoccaggio,

le comunicazioni e l'energia, non è sorprendente scoprire che, in seguito alla crisi finanziaria, una riallocazione ha avuto luogo lontano da questi settori più tradizionali di specializzazione verso i servizi bancari e finanziari.

Durante tutto il periodo in esame, i settori produttivi hanno ricevuto solo il 7-8% dell'APS totale. L'agricoltura, la pesca, l'industria, le politiche commerciali e i regolamenti e il turismo sembrano essere rimasti i settori di specializzazione preferiti dai donatori multilaterali nel 2019, al contrario del settore delle risorse minerarie e dell'estrazione che sembra aver perso la sua attrattiva per i donatori multilaterali. È interessante notare che i donatori bilaterali sono intervenuti e hanno riallocato le erogazioni verso quel settore, con l'indice di specializzazione settoriale dei donatori bilaterali che è aumentato da 0,60 a 1,29 tra il 2007 e il 2019. A parte le risorse minerarie e l'estrazione, i donatori bilaterali sembrano specializzarsi nei servizi di costruzione.

La tabella 3 rivela anche che i donatori bilaterali sono più specializzati dei donatori multilaterali in "Azioni relative al debito" e in "Aiuto umanitario", specialmente in "Risposta alle emergenze".

I donatori multilaterali, invece, sembrano specializzati in "Prevenzione e preparazione ai disastri". Va anche notato che la quota di APS diretta all' "Aiuto umanitario" è aumentata di 9 punti percentuali tra il 2007 e il 2019 (o quasi il 150%), soprattutto a causa del forte aumento della "Risposta alle emergenze" (dal 6% al 14% dell'APS totale). Ciò è probabilmente legato alla crisi dei cambiamenti climatici e alla necessità di rispondere collettivamente alle sue conseguenze negative in tutto il mondo, nonché di conformarsi agli impegni presi nell'ambito della nuova agenda politica stabilita dagli SDG.

Gli indici presentati nella tabella 3 confermano le seguenti conclusioni:

- L'aiuto umanitario e le erogazioni di APS verso il governo e il sostegno alla società civile, in particolare il sostegno al bilancio, hanno assorbito il 20%

dell'APS totale nel 2007 e il 27% dell'APS totale nel 2019; l'istruzione e la salute hanno costituito un ulteriore 14% delle erogazioni totali di APS.

- Mentre i donatori multilaterali e i donatori bilaterali sono stati ugualmente presenti in un certo numero di settori, i primi stanno diventando sempre più specializzati in settori specifici.
- Fino al 2019, i donatori multilaterali sembrano essere specializzati rispetto ai donatori bilaterali in una serie di settori nell'ambito delle infrastrutture e dei servizi sociali (istruzione, salute, approvvigionamento idrico e servizi igienici), delle infrastrutture e dei servizi economici (comunicazioni, servizi bancari e finanziari, energia) e in quasi tutti i settori di produzione ad eccezione delle risorse minerarie e delle costruzioni.
- I donatori multilaterali sembrano quindi aver incanalato le loro erogazioni di APS verso progetti infrastrutturali a lungo termine che potrebbero essere finanziati dal debito, mentre la crisi finanziaria post 2007 sembra averli spinti a specializzarsi maggiormente nei servizi bancari e finanziari e nelle azioni legate al debito. Durante lo stesso periodo e forse come conseguenza degli impegni verso l'attuazione degli OSM - specialmente i tre obiettivi relativi alla salute (obiettivi 4, 5 e 6) -, i donatori multilaterali hanno aumentato la loro specializzazione nella salute.
- I donatori bilaterali sembrano essere più "politicizzati" dei donatori multilaterali nel decidere le loro allocazioni settoriali di APS per soddisfare le richieste dei gruppi di interesse nazionali, vale a dire aziende e banche locali nel promuovere l'estrazione di risorse naturali, la fornitura di assistenza di emergenza o la cancellazione del debito nei paesi partner⁴. Questa conclusione conferma l'evidenza recente di altri autori (Gulrajani, 2016).

⁴ Va notato che le azioni relative al debito sono state attuate, attuando la Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI), nel 2005-6.

Tabella 3 - Specializzazione settoriale dell'APS per donatore, 2007 e 2019

	2007			2019		
	ISS (m)	ISS (b)	% APS totale	ISS (m)	ISS (b)	% APS totale
I. Infrastrutture e servizi sociali	1,13	0,96	43%	1,18	0,92	37%
I.1 Istruzione	1	1	9%	0,84	1,07	7%
I.1.a Istruzione, Livello non specificato	1,58	0,8	2%	1,22	0,9	2%
I.1.b Istruzione di base	0,95	1,02	2%	0,97	1,01	2%
I.1.c Istruzione secondaria	1,66	0,77	1%	0,98	1,01	1%
I.1.d Istruzione Post-Secondaria	0,47	1,18	3%	0,48	1,24	3%
I.2 Salute	1,43	0,85	5%	1,67	0,89	7%
I.2.a Salute, Generale	1,03	0,99	1%	1,3	0,87	2%
I.2.b Salute di base	1,55	0,81	4%	1,81	0,63	5%
I.2.c Malattie non trasmissibili				1,4	0,82	0%
I.3 Politiche/Programmi per la popolazione e la salute	0,8	1,07	6%	0,73	1,12	4%
I.4 Acqua e igiene	1,12	0,96	5%	1,4	0,82	5%
I.5 Governo e società civile	1,11	0,96	13%	0,98	1,01	11%
I.5.a Governo e società civile, generale	1,23	0,92	11%	1	1	9%
I.5.b Prevenzione e risoluzione dei conflitti	0,61	1,13	2%	0,89	1,05	2%
I.6 Altro infrastrutture e servizi sociali	1,53	0,82	4%	1,86	0,61	3%
L. Infrastrutture e servizi economici	1,35	0,88	15%	1,22	0,9	17%
II.1 Trasporti e deposito	1,63	0,78	6%	1,09	0,96	6%
II.2 Comunicazioni	1,23	0,92	0%	1,71	0,68	1%
II.3 Energia	1,42	0,86	5%	1,22	0,9	7%
II.4 Banche e servizi finanziari	0,52	1,17	2%	1,66	0,7	2%
II.5 Business ed altri servizi	1,16	0,95	2%	0,8	1,09	1%
III. Settori produttivi	1,26	0,91	7%	1,47	0,79	8%
III.1 Agricoltura, silvicoltura, pesca	1,22	0,92	5%	1,59	0,73	6%
III.1.a Agricoltura	1,18	0,94	4%	1,63	0,72	5%
III.1.b Silvicoltura	0,48	1,18	0%	1,35	0,84	1%
III.1.c Pesca	0,96	1,01	0%	1,56	0,75	0%
III.2 Industria, risorse minerarie, edilizia	1,32	0,89	1%	1,2	0,91	2%
III.2.a Industria	1,33	0,89	1%	1,54	0,76	2%
III.2.b Risorse minerarie e attività estrattiva	2,15	0,6	0%	0,98	1,29	1%
III.2.c Edilizia	0,01	1,34	0%	0	1,46	0%
III.3 a. Politica commerciale e regolamenti	1,44	0,85	1%	1,39	0,82	0%
III.3.b Turismo	1,66	0,77	0%	1,28	0,87	0%
IV. Altro multisettoriale / Trasversale	1,25	0,91	8%	0,99	1	8%
IV.1 Protezione ambientale generale	0,6	1,14	2%	0,91	1,04	3%
IV.2 Altro multisettoriale	1,5	0,83	5%	1,03	0,98	5%
V. Totale allocabile settorialmente (I+II+III+IV)	1,2	0,93	72%	1,2	0,91	71%
VI. Fornitura di merci (Commodity) / Assistenza generale al programma	1,15	0,95	5%	1	1	3%
VI.1 Aiuto generale al bilancio	1,27	0,91	3%	1,22	0,9	3%
VI.2 Aiuto alimentare per lo sviluppo	0,74	1,09	1%	0,28	1,33	1%
VI.3 Assistenza con altre merci	0	1,35	0%	0	1,46	0%
VII. Azioni relative al debito	0,83	1,34	7%	0,56	1,2	0%
VIII. Aiuti umanitari	0,68	1,11	7%	0,54	1,21	16%
VIII.1 Risposta all'emergenza	0,58	1,15	6%	0,44	1,26	14%
VIII.2 Soccorso per la ricostruzione e la riabilitazione	1,08	0,97	1%	1,23	0,89	0%
VIII.3 Prevenzione e preparazione alle catastrofi	1,97	0,66	0%	2,03	0,53	1%
IX. Non assegnato / Non specificato	0,37	1,22	9%	0,27	1,33	10%
Totale (V+VI+VII+VIII+IX)	1	1	100%	1	1	100%
<i>ISS (m): Indice di specializzazione settoriale, cooperazione multilaterale</i>						
<i>ISS (b): Indice di specializzazione settoriale, cooperazione bilaterale</i>						

Fonte: Calcoli propri utilizzando le statistiche dell'OCSE DAC, 2021

3.2 I casi di Italia e Portogallo

Confrontando gli stanziamenti di APS per settore per l'Italia e il Portogallo, due paesi simili (paesi del Sud Europa e con legami coloniali), possiamo trarre le seguenti conclusioni (vedi tabella 4):

- I due paesi mostrano tendenze diverse, poiché la crisi finanziaria che ha colpito più duramente il Portogallo sembra aver influito sulle erogazioni di APS: L'Italia ha aumentato le erogazioni di APS da 1.465 milioni di dollari nel 2007 a 1.609 milioni di dollari nel 2019 (un aumento del 9,8%); il Portogallo invece ha ridotto quasi della metà (del 45,8%) l'APS erogato, da 277 milioni di dollari nel 2007 a 150 milioni di dollari nel 2019.
- Il Portogallo è fortemente specializzato in "Infrastrutture e servizi sociali" con oltre il 70% del suo APS fornito a questo settore. Lo stesso settore è il secondo più importante negli stanziamenti dell'APS italiano. In particolare, ha contato per il 22% delle erogazioni di APS del paese nel 2007 (secondo più alto dopo "Azione relativa al debito") e per il 32% nel 2019 (secondo più alto dopo "Non assegnato / Non specificato"). In termini assoluti, l'importo diretto alle "Infrastrutture e servizi sociali" in Italia è aumentato del 59,4% (da 325 milioni di dollari nel 2007 a 518 milioni di dollari nel 2019), mentre in Portogallo è diminuito del 47,8% (da 203 milioni di dollari nel 2007 a 106 milioni di dollari nel 2019), seguendo le tendenze generali dell'APS dei paesi.
- Nel 2007, il 40% dell'APS italiano era diretto alle "Azioni relative al debito". Tuttavia, per il 2019 la stessa percentuale è quasi pari a 0. D'altra parte, l'APS del Portogallo diretto ad "Azione relativa al debito" era vicino allo 0 già dal 2007, mentre nel 2019 il paese non ha fornito alcun importo per questo scopo.

Tabella 4 - Assegnazione settoriale dell'APS per Italia e Portogallo, 2007 e 2019

	Italia					Portogallo				
	Miliardi di dollari correnti		% del totale		Variazione 2007 - 2019	Miliardi di dollari correnti		% del totale		Variazione 2007 - 2019
	2007	2019	2007	2019		2007	2019	2007	2019	
I. Infrastrutture e servizi sociali	325.46	517.93	22%	32%	10%	202.77	106.13	73%	71%	-3%
I.1 Istruzione	49.26	225.04	3%	14%	11%	71.41	63.26	26%	42%	-16%
I.1.a Istruzione, Livello non specificato	21.06	31.47	1%	2%	1%	10.1	27.04	4%	18%	14%
I.1.b Istruzione di base	2.68	111.72	0%	7%	7%	5.24	0.11	2%	0%	-2%
I.1.c Istruzione secondaria	4.1	18.39	0%	1%	1%	8.58	2.75	3%	2%	-1%
I.1.d Istruzione Post-Secondaria	21.42	63.46	1%	4%	2%	47.49	33.37	17%	22%	5%
I.2 Salute	91.79	92.61	6%	6%	-1%	10.77	11.42	4%	8%	4%
I.2.a Salute, Generale	53.8	40.87	4%	3%	-1%	9.2	10.03	3%	7%	3%
I.2.b Salute di base	37.99	46.76	3%	3%	0%	1.57	1.37	1%	1%	0%
I.2.c Malattie non trasmissibili	-	4.98	-	0%	-	-	0.02	-	0%	-
I.3 Politica/Programmi per la popolazione e la salute riproduttiva	14.53	14.03	1%	1%	0%	0.38	0.66	0%	0%	0%
I.4 Acqua e igiene	59.69	18.02	4%	1%	-3%	1.57	8.9	1%	6%	5%
I.5 Governo e società civile	83.46	105.02	6%	7%	1%	97.49	11.76	36%	8%	-27%
I.5.a Governo e società civile, generale	70.45	99.82	5%	6%	1%	26.15	5.33	9%	4%	-6%
I.5.b Prevenzione e risoluzione dei conflitti, pace e sicurezza	13.01	5.2	1%	0%	-1%	71.34	6.43	26%	4%	-22%
I.6 Altre infrastrutture e servizi sociali	26.73	63.21	2%	4%	2%	21.15	10.14	8%	7%	-1%
II. Infrastrutture e servizi economici	98.93	142.87	7%	9%	2%	31.66	3.28	11%	2%	-9%
II.1 Trasporti e deposito	35.79	74.07	2%	5%	2%	26.57	1.89	10%	1%	-8%
II.2 Comunicazioni	2.36	3.62	0%	0%	0%	3.84	0.22	1%	0%	-1%
II.3 Energia	49.84	59.55	3%	4%	0%	-	-	-	-	-
II.4 Banche e servizi finanziari	7.83	2.14	1%	0%	0%	0.71	1.06	0%	1%	0%
II.5 Business ad altri servizi	3.12	4.49	0%	0%	0%	0.54	0.11	0%	0%	0%
III. Settori produttivi	65.63	124.05	4%	8%	3%	2.66	1.39	1%	1%	0%
III.1 Agricoltura, silvicoltura, pesca	55.36	66.36	4%	4%	0%	2.07	0.85	1%	1%	0%
III.1.a Agricoltura	50.79	54.4	3%	4%	1%	1.98	0.79	1%	1%	0%
III.1.b Silvicoltura	1.68	0.53	0%	0%	0%	0.09	-	0%	-	-
III.1.c Pesca	2.9	1.42	0%	0%	0%	0.01	0.06	0%	0%	0%
III.2 Industria, risorse minerarie, edilizia	6.93	50.31	0%	3%	3%	0.04	0.15	0%	0%	0%
III.2.a Industria	5.44	48.31	0%	3%	3%	-	0.15	-	0%	-
III.2.b Risorse minerarie e attività estrattive	-	0	-	0%	-	0.04	-	0%	-	-
III.2.c Edilizia	1.49	2.01	0%	0%	0%	-	-	-	-	-
III.3 Politica commerciale, regolamenti e turismo	3.34	7.37	0%	0%	0%	0.55	0.4	0%	0%	0%
III.3.a Politica commerciale e regolamenti	0.17	0.48	0%	0%	0%	0.21	0.05	0%	0%	0%
III.3.b Turismo	3.17	6.89	0%	0%	0%	0.34	0.35	0%	0%	0%
IV. Altro multisettoriale / Trasversale	163.52	131.77	10%	8%	-2%	16.42	4.22	6%	3%	-3%
IV.1 Protezione ambientale generale	112.23	34.07	8%	2%	-6%	2.76	0.8	1%	1%	0%
IV.2 Altro multisettoriale	41.3	97.7	3%	6%	3%	13.66	3.42	5%	2%	-3%
V. Totale allocabile settorialmente (I+II+III+IV)	643.55	916.62	44%	57%	13%	253.5	115.03	92%	77%	-15%
VI. Fornitura di merci (Commodity) / Assistenza generale al programma	18.67	0.73	1%	0%	-1%	1.54	4.6	1%	3%	3%
VI.1 Aiuto generale al bilancio	0.62	-	0%	-	-	1.54	0.56	1%	0%	0%
VI.2 Aiuto alimentare per lo sviluppo	18.05	0.73	1%	0%	-1%	-	-	-	-	-
VI.3 Assistenza con altri merci	-	-	-	-	-	-	4.04	-	3%	-
VII. Azioni relative al debito	586.96	7.67	40%	0%	-40%	0.54	-	0%	-	-
VIII. Aiuti umanitari	83.53	152.53	6%	9%	4%	0.89	10.81	0%	7%	7%
VIII.1 Risposta all'emergenza	52.97	140.6	4%	9%	5%	0.31	9.49	0%	6%	6%
VIII.2 Soccorso per la ricostruzione e la riabilitazione	30.56	9.5	2%	1%	-1%	0.37	1.13	0%	1%	1%
VIII.3 Prevenzione e preparazione alle catastrofi	-	2.43	-	0%	-	-	0.19	-	0%	-
IX. Non assegnato / Non specificato	132.17	531.75	9%	33%	24%	20.24	19.6	7%	13%	6%
Totale (V+VI+VII+VIII+IX)	1464.88	1669.31	100%	100%	-	276.51	150.04	100%	100%	-

Fonte: Calcoli propri utilizzando le statistiche dell'OCSE DAC, 2021

4. Doni e crediti d'aiuto

Mentre l'operatività dell'APS si è evoluta nel corso dei decenni, con piccoli e grandi cambiamenti nella sua definizione e misurazione, le condizioni economiche globali hanno portato alla sua modernizzazione nel 2019. Una delle debolezze più importanti della misurazione dell'APS fino ad allora erano i criteri e i termini che un credito doveva soddisfare per qualificarsi come APS in un mondo di bassi tassi di interesse. (Roodman, 2014). Quindi, dal 2019, il nuovo sistema di misurazione dell'APS (cosiddetto equivalente dono o "grant equivalent") fa una chiara distinzione tra doni e crediti d'aiuto (vedi Appendice 1).

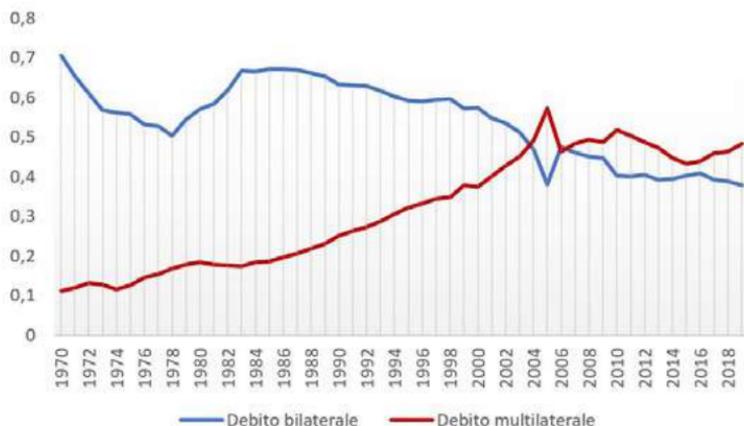
Mentre le organizzazioni multilaterali sembrano essere diventate più specializzate dei donatori bilaterali nell'ultimo decennio, c'è ancora un gran numero di settori in cui donatori multilaterali e bilaterali condividono la presenza. Una dimensione che è cambiata drasticamente, tuttavia, ha a che fare con il modo in cui i finanziamenti allo sviluppo vengono forniti.

Il riquadro 1 nell'appendice 3 presenta le definizioni dei diversi tipi di assistenza finanziaria forniti.

Come presentato nella Figura 6 e nella Figura 7, il finanziamento del debito da parte dei donatori bilaterali è stato più che dimezzato tra il 1970 e il 2018, con impegni bilaterali sostituiti da quelli multilaterali.

Più specificamente, il debito esteso sia ai LIC che ai MIC è diventato prevalentemente multilaterale dal 2005. In particolare, tra il 1970 e il 2005 la quota bilaterale del debito in essere verso i LIC si è quasi dimezzata (dal 70% al 38%), mentre quella multilaterale è più che triplicata (dall'11% al 57%). Durante lo stesso periodo, la quota dei creditori bilaterali del debito in essere a carico dei MIC è diminuita dal 66,4% al 24,4%, mentre la quota dei creditori multilaterali è aumentata dal 21% al 25%.

Figura 6 - Quota del debito dei LICs % dello stock totale di debito estero pubblico e garantito pubblicamente



Fonte: Banca Mondiale, *Statistiche Internazionali sul Debito*, 2021

Figura 7 - Quota del debito dei MICs % dello stock totale di debito estero pubblico e garantito pubblicamente

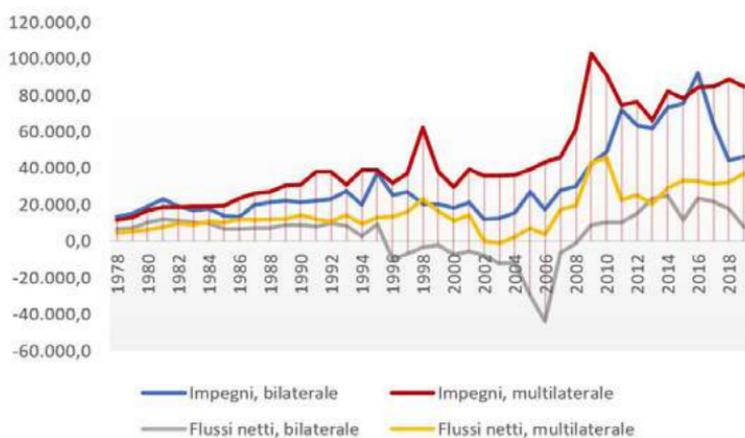


Fonte: Banca Mondiale, *Statistiche Internazionali sul Debito*, 2021

Come presentato nelle figure 8 - 11, durante il periodo 1996-2008, cioè prima della crisi finanziaria, i flussi finanziari netti dei crediti bilaterali (agevolati o meno) erano negativi verso tutti i paesi, compresi i MIC e i BRIC. Per i paesi a basso reddito, i flussi finanziari netti dei crediti bilaterali sono stati negativi nel periodo 1999-2006. In generale, nel decennio che ha preceduto la crisi finanziaria, si è verificato un rallentamento di tutti i tipi di assistenza estesa ai LIC, MIC e BRIC sia da parte dei donatori multilaterali che di quelli bilaterali.

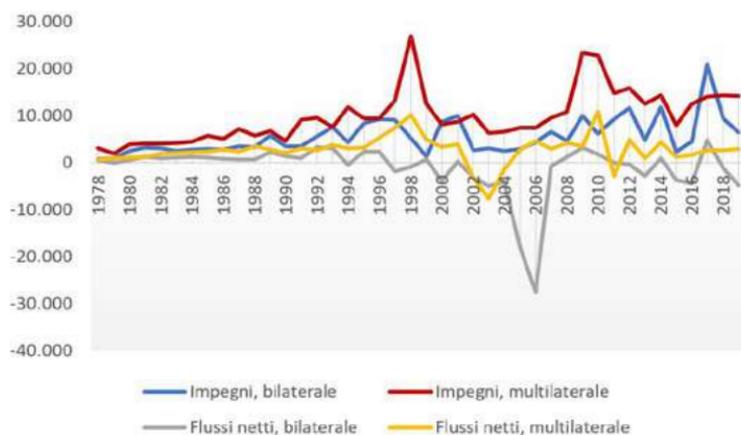
Dopo la crisi finanziaria, gli impegni di crediti sia da parte dei donatori bilaterali che di quelli multilaterali sono aumentati rapidamente, specialmente verso i paesi a basso reddito. Come previsto, i flussi finanziari netti sono diventati positivi con l'eccezione dei BRIC.

Figura 8 - Mondo: doni e crediti d'aiuto, milioni di dollari, 1978-2019



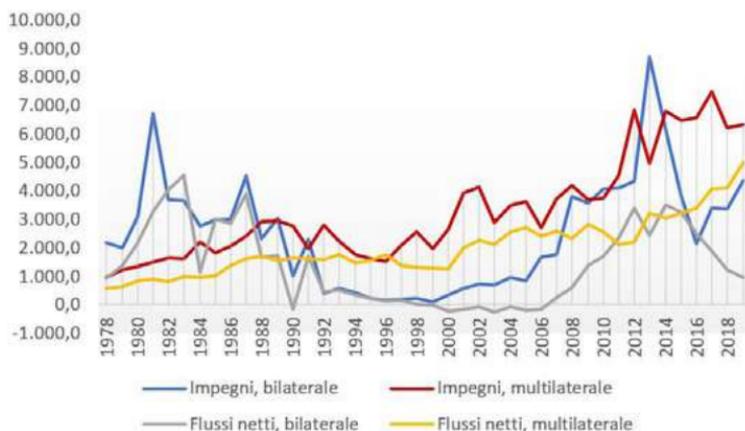
Fonte: Banca Mondiale, Statistiche Internazionali sul Debito, 2021

Figura 9 - BRICS: doni e crediti d'aiuto, milioni di dollari USA, 1978-2019



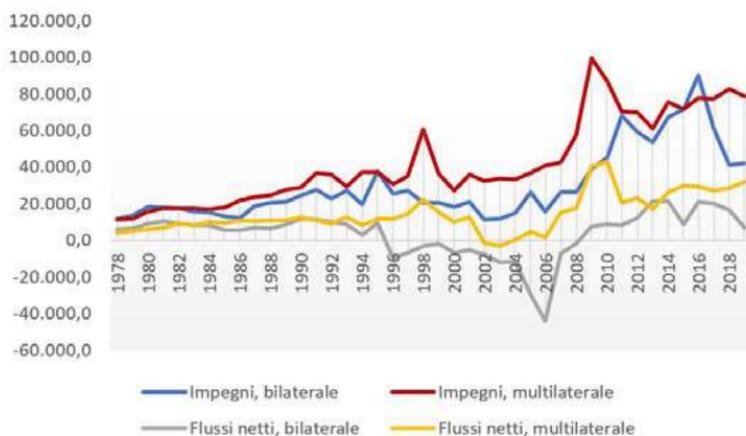
Fonte: Banca Mondiale, *Statistiche Internazionali sul Debito*, 2021

Figura 10 - Paesi meno sviluppati: doni e crediti d'aiuto, milioni di dollari USA, 1978-2019



Fonte: Banca Mondiale, *Statistiche Internazionali sul Debito*, 2021

Figura 11 - MICs: doni e crediti d'aiuto, milioni di dollari USA, 1978-2019



Fonte: Banca Mondiale, *Statistiche Internazionali sul Debito*, 2021

L'evidenza di cui sopra è coerente con la convenzione secondo cui le organizzazioni multilaterali hanno un vantaggio comparato nei crediti (Bulow e Rogoff, 1992). Secondo Rodrik (1995), le Banche multilaterali di sviluppo (Multilateral Development Banks, MDB) godono di una capacità di negoziazione superiore grazie alla legittimità politica e sono più neutrali rispetto ai donatori bilaterali che sono portatori dell'eredità della guerra fredda e del colonialismo. Mentre lo scopo principale delle MDB è quello di fornire in modo stabile ai paesi poveri l'accesso a crediti privati (Rodrik, 1995), i crediti bilaterali sono ampiamente percepiti come scollegati dagli interessi dei creditori privati, dominati come sono da considerazioni politiche e preoccupazioni di visibilità (Alesina e Dollar, 2000).

Un argomento diverso, avanzato da Banerjee e He (2003), ha a che fare con la concentrazione dei crediti delle MBD che facilita la ristrutturazione del debito e la gestione delle insolvenze, e quindi la prevenzione delle crisi del debito. I creditori bilaterali, anche quando coordinano i loro impegni sotto gli auspici del Club di Parigi, sono stati generalmente troppo lenti nella ristrutturazione del debito in essere, contribuendo così a gravi recessioni (Cohen e Katseli, 2007).

Il vantaggio comparato multilaterale nei crediti non è così ovvio come sostenuto dai sostenitori del punto di vista convenzionale. In primo luogo, non ci sono prove empiriche che i crediti netti multilaterali agiscano da leva per mobilitare in modo efficace i crediti privati. Inoltre, le organizzazioni multilaterali ricorrono più sistematicamente delle agenzie bilaterali o dei creditori privati al cosiddetto “credito difensivo”, cioè la pratica di concedere nuovi crediti solo per garantire il pagamento del debito in essere. Come mostrato da Cohen, Jacquet e Reisen (2006), quando il servizio del debito di un dato paese tra il 1980-2004 è aumentato di un punto percentuale del PIL, i crediti lordi dei privati sono aumentati di 0,03 punti percentuali del PIL, i crediti lordi bilaterali sono aumentati di tre volte quell'importo (0,09 punti percentuali del PIL) e i crediti lordi delle organizzazioni multilaterali sono aumentati, addirittura, di tre volte l'importo dei crediti bilaterali (0,30 punti del PIL).

In secondo luogo, come dimostrato dal dibattito arenatosi sul Meccanismo di ristrutturazione del debito sovrano (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM*) lanciato da Anne Krueger al FMI nel 2002, l'istituzionalizzazione dei meccanismi di ristrutturazione rimane difficile per i creditori multilaterali.

D'altra parte, i donatori bilaterali hanno i loro problemi. Il dibattito sul comportamento opportunistico da “free-rider” dei nuovi creditori come la Cina non è risolto. Se i paesi ricchi erogano doni e i donatori emergenti erogano crediti, sarà necessario trovare un meccanismo di risoluzione in caso di crisi del debito, che non è ancora ovvio.

Sembra quindi che il dibattito credito vs doni non sia la linea di demarcazione critica per pensare a una nuova divisione del lavoro tra donatori multilaterali e bilaterali. Bisogna pensare a nuove strategie innovative di crediti, che fondano doni e crediti.

D'altra parte, l'evidenza presentata nella sezione precedente sui modelli di specializzazione e allocazioni settoriali conferma l'ipotesi che le organizzazioni multilaterali agiscono di fatto più come burocrazie guidate da impegni e regole internazionali, in opposizione ai donatori bilaterali che esercitano più discrezione nei loro aiuti e sono più politicizzati rispetto alle prime.

Sul campo si ha una prospettiva che sembra rafforzi questa conclusione.

5. Determinanti della distribuzione dell'APS

In questa sezione, viene esplorato il ruolo che specifiche caratteristiche esogene dei paesi beneficiari (dimensioni, reddito, conflitti, *governance*, come nel caso dell'Indice della Banca mondiale di allocazione delle risorse, *IDA Resource Allocation Index* o *IRAI*⁵) giocano nel determinare l'ammontare di APS pro capite ricevuto. I risultati econometrici (tenendo conto della presenza di eteroschedasticità e multicollinearità) sono presentati nell'appendice 4.

5.1 La prospettiva di un paese beneficiario

Vengono esaminati i dati annuali per il periodo 2005-2019 di 81 paesi beneficiari (a causa delle limitazioni dei dati) e vengono condotte analisi separate per il periodo prima (2005-2007) e dopo a crisi (2008-2019). L'APS pro capite ricevuto in dollari correnti (in forma logaritmica) è utilizzato come variabile dipendente. Il potere esplicativo (R^2) del modello stimato per i tre periodi citati è soddisfacente. Tutte le variabili indipendenti sono statisticamente significative e hanno il segno previsto. L'unica eccezione è il segno della variabile "conflitto", che è negativo per il periodo prima della crisi, ma non statisticamente significativo.

I principali risultati dell'analisi econometrica sono i seguenti:

- Povertà del paese beneficiario (log del PIL pro capite in termini di Parità dei poteri d'acquisto): i risultati dell'analisi indicano una forte relazione negativa tra il reddito pro capite del paese beneficiario e la quantità di APS pro capite che riceve; in altre parole, più povero è il paese, più APS riceve. I risultati sono simili in tutti

⁵ L'IDA Resource Allocation Index (IRAI) della Banca Mondiale si basa sui risultati dell'esercizio valutativo annuale Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) che riguarda i paesi idonei a Ricevere risorse alle condizioni agevolate dell'IDA (lo sportello del Gruppo Banca mondiale a condizioni più agevolate). Lo si può trovare al seguente sito web: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/2579369-1149109907980/20952265/IRAI-2005table1.xls>

e tre i periodi esaminati.

- *Governance* (IRAI): Prendendo l'IRAI come misura della qualità della *governance*⁶, troviamo che migliore è la *governance* del paese beneficiario, maggiore è l'APS pro capite che riceve.
- Dimensione del paese beneficiario (logaritmo della popolazione): Uno dei risultati sorprendenti dell'analisi è che più piccolo è il paese, più APS riceve in termini pro capite! Questo risultato sorprendente è probabilmente il risultato della geopolitica: un paese è un paese, indipendentemente dalle sue dimensioni. Questo è coerente con il punto di vista presentato in Alesina e Dollar (2000) secondo cui l'equa ponderazione dei voti in seno all'ONU (dove vale il principio "un paese, un voto") è una determinante chiave delle assegnazioni dell'APS. Per dirla più semplicemente, l'aiuto allo sviluppo, almeno per i donatori bilaterali, rimane un processo intergovernativo.
- Conflitto (variabile dicotomica): Come detto sopra, il suo segno è negativo solo per il periodo prima della crisi, ma non è statisticamente significativo. È diventato positivo e significativo dopo la crisi. Lo stesso vale per l'intero periodo in esame (2005-2019). Questo significa che la presenza di conflitti tende ad aumentare gli stanziamenti di APS pro capite.

In conclusione, mentre la dimensione di un paese è correlata negativamente all'APS pro capite erogato, la povertà, il buon governo e i conflitti sono correlati positivamente.

5.2 La prospettiva di un paese donatore

In questa sezione, indaghiamo se le caratteristiche del paese donatore determinano la quantità di APS pro capite che fornisce. Vengono studiati i dati annuali per il periodo 2005-2019 di 49 paesi donatori, tenendo conto delle limitazioni dei dati. Analisi separate sono state condotte anche per il periodo prima (2005-2007) e dopo la crisi (2008-

⁶ Per una revisione critica degli indicatori di *governance* si veda Arndt e Oman (2006).

2019). L'APS pro capite fornito (dollari correnti, espresso in termini logartimici) è stato utilizzato come variabile dipendente. Guardando la distribuzione di APS dalla prospettiva del paese donatore, una serie di considerazioni sembrano guidare le pratiche di assegnazione. Seguendo la metodologia sviluppata da Helen Milner (2005), è stato utilizzato un modello a due variabili presentato nell'Appendice 4. Il potere esplicativo (R²) del modello stimato per i tre periodi è soddisfacente e tutte le variabili indipendenti sono statisticamente significative e hanno il segno atteso. I risultati econometrici tengono conto della presenza di eteroschedasticità e multicollinearità.

Le conclusioni dell'analisi econometrica possono essere riassunte come segue:

- Dimensione del paese donatore (logaritmo della popolazione): I risultati suggeriscono che più grande è il paese, più alto è l'APS pro capite che fornisce, e il risultato è robusto nel tempo.
- Reddito pro capite (logaritmo del PIL pro capite in termini di Parità dei poteri d'acquisto): Allo stesso modo, l'analisi econometrica suggerisce che c'è una relazione positiva e statisticamente significativa tra il reddito pro capite del paese donatore e la quantità di APS che fornisce in tutti i periodi esaminati.

L'analisi sostiene la tesi secondo cui più grandi sono le dimensioni e il reddito pro capite del paese donatore, maggiore è la quantità di APS pro capite che quel paese fornisce.

6. Proliferazione dei donatori

Per comprendere meglio il funzionamento e le conseguenti sfide del sistema dell'architettura degli aiuti, identifichiamo il numero di donatori in ogni paese e la variazione registrata in relazione alle caratteristiche specifiche dei beneficiari.

Ci concentriamo su tre categorie di donatori in ogni paese beneficiario:

- a. tutti i donatori attivi nel paese (numero totale);
- b. quelli che forniscono APS equivalente allo 0,5% del RNL del paese beneficiario;
- c. quelli che forniscono almeno l'1% del RNL.

Ci si può aspettare che la presenza dei donatori in un dato paese sia influenzata dagli sviluppi e dalle prospettive economiche e finanziarie, dai legami politici e dalle considerazioni geopolitiche e dai miglioramenti nella *governance* del paese beneficiario nel corso del tempo. La crescente globalizzazione dell'attività economica, la proliferazione degli strumenti finanziari e degli attori finanziari e l'emergere di nuovi attori e modalità innovative di finanziamento, sia pubblico che privato (ODI et. al., 2015) dovrebbero portare ad un aumento del numero medio di donatori in un qualsiasi paese. Inoltre, ci si aspetta che le ex potenze coloniali continuino ad avere una presenza relativamente forte, anche se in diminuzione, nelle loro ex colonie, che si riflette, tra l'altro, nell'aumento dell'aiuto allo sviluppo. Infine, ma non meno importante, ci si aspetta che i miglioramenti nella *governance* attraggano un maggior numero di donatori in ogni dato paese beneficiario. I risultati presentati nell'analisi che segue confermano queste ipotesi.

6.1 Il ruolo degli sviluppi finanziari e dei legami coloniali

La tabella 5 presenta il numero di donatori bilaterali e multilaterali in ciascuna delle tre categorie, dividendo il campione di 81 paesi beneficiari in base al loro passato coloniale (l'88% dei paesi del nostro campione sono ex colonie) per gli anni 2004, 2007 e 2019, in modo da evidenziare eventuali cambiamenti prima e dopo la crisi.

Ciò che colpisce nella tabella 5 è la proliferazione dei donatori presenti in ogni paese beneficiario nel tempo. Il numero di donatori presenti, sia bilaterali che multilaterali, è aumentato in media da 23 nel 2004 a 41 nel 2007 e 54 nel 2019.

Il numero medio di donatori presenti è più che raddoppiato tra il 2004 e il 2019 in tutti i paesi, indipendentemente dal loro passato coloniale o non coloniale. Il numero medio di donatori bilaterali presenti in un paese beneficiario è costantemente superiore al numero di donatori multilaterali in tutti i casi, aumentando rapidamente nel tempo da 14 (13,6) donatori nel 2004, a 25 (24,9) nel 2007, a 35 (34,7) nel 2019, poiché un numero crescente di donatori bilaterali ha esteso la propria presenza in paesi con i quali non aveva legami coloniali (25 donatori

bilaterali aggiuntivi presenti in paesi senza passato coloniale dei paesi beneficiari contro 19 donatori bilaterali aggiuntivi in paesi beneficiari con un passato coloniale). La tabella 5 conferma anche l'ipotesi presupposta che il numero di donatori multilaterali è proliferato dopo la crisi finanziaria, con la loro quota che è passata dal 31,4% nel 2007 al 49,2% nel 2019.

La rapida proliferazione di donatori in un dato paese evidenzia le pressanti sfide di appropriazione (*ownership*), coordinamento ed efficacia in un sistema di architettura degli aiuti che appare sempre più segmentato e disordinato.

Tali esigenze diventano ancora più evidenti se si nota il tracollo nel tempo del numero di donatori che forniscono una quantità sostanziale di APS in un dato paese beneficiario. Passando dalle definizioni ampie a quelle più restrittive, il numero di donatori che forniscono APS equivalente allo 0,5% del RNL del paese beneficiario scende da 54 a 4 (3,7) nel 2019 e a 2 se si limita il numero di donatori solo a quelli che forniscono APS equivalente all'1% del RNL del paese beneficiario. È interessante notare che alla soglia dell'1%, le ex-colonie non sembrano scoraggiare la presenza di altri donatori: c'è circa un donatore in più presente in quel caso rispetto al numero presente nei paesi senza passato coloniale.

Tabella 5 - Numero di donatori per passato coloniale

2004										
	Tutti i donatori			0,50%			1%			Quota del multi
	Bi	Multi	Tutti	Livello			Livello			
				Bi	Multi	Tutti	Bi	Multi	Tutti	
Tutti	13,6	9,9	23,4	3,5	2,4	5,9	1,9	1,4	3,3	39,30%
Passato coloniale del paese beneficiario	13,2	9,7	22,9	3,7	2,5	6,2	2	1,5	3,6	39,70%
Passato non coloniale del paese beneficiario	14,8	10,6	25,4	2,6	1,9	4,5	1,4	0,9	2,4	37,70%
2007										
	Tutti i donatori			0,50%			1%			Quota del multi
	Bi	Multi	Tutti	Livello			Livello			
				Bi	Multi	Tutti	Bi	Multi	Tutti	
Tutti	24,9	16,3	41,2	3,2	1,7	4,9	1,7	0,8	2,5	31,40%
Passato coloniale del paese beneficiario	23,8	16,1	39,9	3,3	1,8	5,1	1,7	0,9	2,6	32,40%

Passato non coloniale del paese beneficiario	28,7	17	45,7	3	1,3	4,3	1,4	0,6	2	27,60%
2019										
	Tutti i donatori			0,50%			1%			Quota del multi
				Livello			Livello			
	Bi	Multi	Tutti	Bi	Multi	Tutti	Bi	Multi	Tutti	
Tutti	34,7	19,7	54,4	2	1,8	3,7	1	1	2	49,20%
Passato coloniale del paese beneficiario	33,8	19,6	53,4	2	1,7	3,8	1,2	1	2,2	50,50%
Passato non coloniale del paese	37,7	20,2	57,9	1,6	1,8	3,4	0,6	0,8	1,3	44,40%

Fonte: Elaborazione su dati OCSE DAC, 2021

6.2 Il ruolo della *governance*

A causa del fatto che i dati per l'IRAI che catturano l'effetto *governance* (vedi nota 8) iniziano nel 2005, limitiamo l'analisi solo al periodo post-crisi, attraverso un confronto tra gli anni 2007 e 2019.

Concentrandoci sulla soglia dell'1% dei donatori, troviamo che nel 2007 il numero di donatori per i piccoli paesi è aumentato nei paesi con una migliore *governance*; nel periodo post-crisi, la qualità della *governance* non sembra essere un fattore determinante nel numero medio di donatori presenti in un dato paese beneficiario. Il numero di donatori presenti è infatti maggiore nel caso dei paesi con cattiva qualità di *governance* rispetto a quelli con una qualità media di *governance* ed è maggiore per i paesi piccoli rispetto a quelli di medie dimensioni (Tabella 6). Nonostante le loro maggiori necessità e capacità di assorbimento, i paesi beneficiari più grandi non attraggono più donatori, confermando l'ipotesi "un paese, un voto" espressa nella sezione precedente.

Tabella 6 - Numero medio di donatori (soglia dell'1%) per dimensione del beneficiario e qualità della governance⁷

2007				
		Governance [1]		
		Bassa	Media	Elevata
Dimensione [2]	Piccolo	2,2	2,92	3
	Medio	2,86	2,71	-
	Grande	-	-	-
2019				
		Governance		
		Bassa	Media	Elevata
Dimensione	Piccolo	3,67	3,38	2,83
	Medio	2,48	2,25	-
	Grande	-	-	-

⁸ Fonte: Elaborazione su dati OCSE DAC, 2021

Quando classifichiamo i paesi beneficiari per gruppo di reddito invece che per dimensioni (tabella 7), notiamo che prima e dopo la crisi i paesi a basso reddito sembrano aver attratto un numero maggiore di donatori, con il numero di donatori che aumenta con il miglioramento della governance.

⁷ Utilizzando i dati più recenti di "The Worldwide Governance Indicators, 2020 Update" della Banca Mondiale, abbiamo calcolato la media dei 6 indicatori riportati per ogni paese e anno. Poi, abbiamo classificato i paesi in base ai risultati dei nostri calcoli come segue:
Cattivo: Valore medio <-0,5,
Medio: -0,5<= Valore medio <0,5,
Buono: 0,5<= Valore medio.

⁸ In termini sia di superficie che di popolazione, come definito da Brito (2015).

Tabella 7 - Numero medio di donatori (soglia dell'1%) per dimensione e reddito del beneficiario

		2007		
		Governance		
		Bassa	Media	Elevata
Reddito	Basso	3	2,75	-
	Medio-basso	1,86	3	4
	Medio-alto	-	2,33	2,67
		2019		
		Governance		
		Bassa	Media	Elevata
Reddito	Basso	3,59	4	-
	Medio-basso	1,47	2,92	3,5
	Medio-alto	-	2,5	2,5

Fonte: Elaborazione su dati OCSE DAC, 2021

7. La cooperazione delegata su base regionale: una proposta per snellire l'architettura degli aiuti

L'evidenza fornita finora indica che l'architettura degli aiuti rimane disordinata e comporta alti costi di transazione per tutti i paesi beneficiari, anche per quelli che hanno migliorato la loro *governance* e sono riusciti a incanalare più efficacemente i finanziamenti allo sviluppo verso progetti e programmi ad alta priorità.

Più di sedici anni fa, il 2 marzo 2005, i ministri dei paesi con economie ad alto reddito e dei Paesi in via di sviluppo firmarono l'accordo della Dichiarazione di Parigi, concordando di aumentare l'allineamento degli aiuti con le priorità e i sistemi dei paesi partner, di eliminare la duplicazione degli sforzi, di razionalizzare le attività dei donatori e di riformare e semplificare le politiche e le procedure dei donatori, in modo da incoraggiare un "comportamento collaborativo". Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio firmati nel 2000 fornirono un utile quadro di riferimento per le priorità e le azioni comuni.

Non c'è dubbio che molto è cambiato negli ultimi due decenni. Molte economie emergenti e molti paesi in via di sviluppo hanno sperimentato alti tassi di crescita e miglioramenti nei loro standard di vita. La povertà estrema è stata ridotta e le disuguaglianze tra i paesi sono state ridotte. Con l'approfondirsi della globalizzazione dei mercati delle materie prime, dei servizi e dei capitali e l'emergere di nuove opportunità di investimento, la composizione dei finanziamenti allo sviluppo è cambiata radicalmente. I flussi pubblici nazionali e quelli privati internazionali sono aumentati rapidamente sostituendo "le fonti tradizionali di finanziamento dello sviluppo come l'APS anche per i paesi a basso reddito (ODI et al., 2015) I donatori multilaterali hanno proliferato ed esteso la loro presenza in tutti i continenti. Strumenti finanziari innovativi sono stati creati da soggetti pubblici e/o privati per soddisfare la duplice esigenza di mitigare i rischi e garantire rendimenti adeguati (Ibidem, Capitolo 3, pp. 89-127).

Lo scoppio di successivi shock globali durante gli ultimi due decenni - associati alla crisi finanziaria, alla crisi del cambiamento climatico, alla crisi dei rifugiati e alla crisi pandemica - e i loro effetti devastanti per milioni di persone in molti paesi, ha portato in superficie la necessità di riforme della *governance* globale che promuovano la resilienza di persone e sistemi e sostengano lo sviluppo sostenibile.

Le necessità pressanti di affrontare l'aumento della povertà e delle disuguaglianze, assicurare una transizione equa per affrontare le sfide ambientali, sviluppare competenze e capacità per adattarsi ai cambiamenti tecnologici, gestire i flussi migratori e di rifugiati senza precedenti e aumentare l'efficacia dei sistemi di sanità pubblica e di istruzione possono essere soddisfatti solo se l'APS viene incanalato in modo adeguato ed efficiente verso l'attuazione di progetti accuratamente selezionati sia dai donatori che dai paesi beneficiari. Dato che gli operatori del mercato privato giocano un ruolo sempre più importante, specialmente nelle attività finanziarie, è necessario costruire un nuovo partenariato, che coinvolga tutte le parti interessate, sia pubbliche che private, con l'obiettivo di migliorare l'*ownership*, migliorare il coordinamento, ridurre i costi delle transazioni e dimostrare la capacità di attuazione dei progetti.

L'attuazione degli SDG delle Nazioni Unite entro il 2030, al cui raggiungimento 193 paesi si sono impegnati, offre un quadro credibile e condiviso per un'azione collettiva. La cosiddetta Agenda 2030 può comprendere un ampio insieme di progetti e programmi che mirano alla trasformazione economica, alla coesione sociale, alla protezione dell'ambiente e al miglioramento della *governance*.

È importante che le organizzazioni e gli organismi continentali, come l'Unione Africana o l'Unione Europea, in stretta collaborazione con i loro membri e con il supporto tecnico dei loro organi e agenzie specializzate, elaborino una tabella di marcia realistica per l'effettiva attuazione dell'Agenda 2030 a livello nazionale e regionale.

L'Agenda 2063 dell'Unione africana, per esempio, che è il quadro strategico dell'Africa per uno sviluppo inclusivo e sostenibile, deve essere più strettamente allineata all'Agenda 2030 e tradotta in progetti regionali concreti con specifiche dettagliate delle azioni finanziarie, normative e di *capacity building*, nonché una chiara delega delle responsabilità gestionali. I 15 programmi faro dell'UA, che includono tra l'altro la realizzazione di una rete integrata di treni ad alta velocità, il completamento del progetto della diga di Grand Inga, la formulazione di una strategia africana per i prodotti di base e la creazione di un'area continentale africana di libero scambio, devono maturare ed essere tradotti in azioni e sottoprogrammi collettivi concreti che coinvolgano tutti gli organismi regionali dell'Africa e gli stati membri dell'UA.

In un momento in cui le risorse sono limitate è importante evitare la proliferazione di organismi e la duplicazione degli sforzi. Questo è particolarmente rilevante per le istituzioni finanziarie dove l'esperienza ha dimostrato che le economie di scala aumentano la capacità di mobilitare risorse. L'annunciata creazione, ad esempio, di un sistema di istituzioni finanziarie continentali africane - uno dei programmi di punta dell'UA - che mira a mobilitare risorse per la promozione dell'integrazione economica e dello sviluppo, prevede l'istituzione di una Banca africana per gli investimenti (*African Investment Bank, AIB*), una Borsa panafricana, un Fondo monetario africano e una Banca centrale africana. L'esperienza europea e le sfide presentate per istituire un efficace sistema di architettura finanziaria europea possono servire da

utile guida per la corretta sequenza di decisioni e azioni. Ancora più importante, i vantaggi derivanti dalla creazione di una AIB, analoga alla Banca Europea per gli Investimenti, devono essere valutati rispetto ai costi della potenziale competizione tra l'AIB e la Banca Africana di Sviluppo (*African Development Bank*, AfDB) nel continente.

Prima di lanciare il progetto AIB, le future competenze delegate e il ruolo dell'AIB e dell'AfDB devono essere chiariti. Come può l'Agenda 2063 dell'UA essere allineata con le priorità stabilite dalla strategia della Banca Africana di Sviluppo per il 2013-2022? Come possono la Banca africana di sviluppo e il suo Fondo africano di sviluppo essere abilitati a mobilitare ulteriori risorse, compreso l'APS, da donatori bilaterali e multilaterali, per attuare la sua strategia? Quali sono le esigenze di sviluppo delle capacità negli stati membri dell'UA per rendere i progetti attuabili e qual è il ruolo delle agenzie specializzate dell'UA come l'African Capacity Building Foundation o l'African Development Institute dell'AFDB? Come vengono allineate le priorità tra le organizzazioni regionali e come vengono sviluppate le sinergie tra le istituzioni specializzate e i donatori multilaterali in modo da evitare la duplicazione degli sforzi e gli alti costi di transazione sul campo? In generale, come si può rendere più ordinata ed efficace l'architettura dello sviluppo e della finanza, compresa quella degli aiuti?

La necessità di una maggiore coerenza nell'architettura economica e finanziaria regionale è evidente in tutti i continenti, compresi Africa, Asia, America Latina ed Europa. In vista della crescente integrazione dei mercati regionali, una maggiore "regionalizzazione" dei finanziamenti allo sviluppo, compreso l'APS, può ridurre i costi di transazione a livello di singolo paese, migliorare il coordinamento, mobilitare le risorse in modo più efficace ed evitare costose duplicazioni degli sforzi. Questo potrebbe essere promosso attraverso la cooperazione delegata tra gli attori regionali per razionalizzare i finanziamenti, compreso l'APS, in modo ordinato ed efficiente.

La cooperazione delegata è definita dall'OCSE/DAC come un accordo di lavoro in cui "un donatore (o un "donatore principale") agisce con autorità per conto di uno o più altri donatori, i cosiddetti donatori "deleganti" o "partner silenziosi" (vedi Cohen e Katseli, 2007). Il

livello e la forma della delega possono variare, dalla responsabilità di un elemento del ciclo del progetto per un progetto specifico a un intero programma settoriale o addirittura a un programma nazionale. Il “principio della cooperazione delegata” è stato infatti utilizzato dai paesi *Nordic Plus* (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia) per migliorare l’efficacia degli aiuti (MAE, Norvegia, 2006).

Lo stesso principio può infatti essere usato a livello regionale per aiutare a ridurre gli alti costi di transazione associati agli sforzi per coordinare un gran numero di donatori a livello nazionale e creare incentivi per una maggiore divisione del lavoro tra i donatori.

In Africa, per esempio, gli accordi di cooperazione delegata potrebbero essere strutturati per promuovere l’attuazione dell’Agenda 2063 nelle regioni geografiche dell’Africa, cioè in Africa orientale, Africa meridionale, Africa occidentale, Africa centrale e Nord Africa. Per ogni regione, un’istituzione finanziaria, come l’AFDB, o un’agenzia multilaterale, come l’UNDP, sostenuta da un Consiglio degli Stakeholder e in stretta collaborazione con i paesi coinvolti, può assumere un ruolo di primo piano nel coordinare la mobilitazione delle risorse e la loro canalizzazione verso progetti e programmi selezionati, nel costruire le capacità necessarie e nel monitorare e valutare il processo di attuazione. La formazione di Consigli settoriali (nell’istruzione, nelle infrastrutture, nella salute, ecc.) potrebbe fornire assistenza tecnica e mettere in evidenza le migliori pratiche a livello mondiale.

La proposta di cui sopra deriva dai risultati chiave della nostra ricerca per quanto riguarda la necessità di migliorare l’efficacia dell’APS, prendendo in considerazione l’aumento del ruolo dei donatori multilaterali e degli operatori del mercato privato nel finanziamento dello sviluppo e le differenze nei principi di assegnazione tra donatori multilaterali e bilaterali. I donatori multilaterali sembrano più disposti a fornire sostegno al bilancio e a rispettare le regole e i criteri concordati rispetto ai donatori bilaterali, le cui azioni sono maggiormente guidate da considerazioni politiche, comprese le priorità interne, dell’opinione pubblica, di politica estera e intergovernative. Questo potrebbe essere uno dei motivi per cui secondo Gulrajani (2016) i destinatari degli aiuti di fatto sembrano preferire il canale multilaterale a quello bilaterale,

con il primo che è più efficiente del secondo.

Le differenze tra paesi e regioni, i periodi di tempo, gli obiettivi degli aiuti e le singole organizzazioni di donatori sono tutti fattori che influenzano l'efficacia degli aiuti, siano essi erogati bilateralmente o multilateralmente (Biscaye, Reynolds e Anderson, 2017). Tuttavia, prove recenti (Ezeaku, et.al., 2019) suggeriscono che mentre i debiti bilaterali a condizioni agevolate hanno determinato una diminuzione della crescita economica, i debiti nei confronti di creditori multilaterali hanno avuto un impatto positivo sulla crescita. È molto probabile, quindi, che una delega coordinata a livello regionale guidata dalle organizzazioni multilaterali possa di fatto stimolare la crescita.

La nostra proposta si basa sulla convinzione che una drastica riduzione dei costi di transazione è fattibile e potrebbe aumentare l'efficienza del sistema complessivo. Sugerendo uno schema di partenariato basato su un sistema di cooperazione delegata a livello regionale, crediamo che non solo si promuoverebbe l'integrazione regionale, ma si mobiliterebbero più risorse, si semplificherebbe la *governance* e si migliorerebbe notevolmente il coordinamento. Inoltre, il settore imprenditoriale, le ONG e le organizzazioni della conoscenza potrebbero ottenere un nuovo status di partner a pieno titolo nello sviluppo, soprattutto nei settori in cui esiste una competenza o hanno un vantaggio comparato dimostrabile, ad esempio nella salute, nell'istruzione o nell'assistenza umanitaria.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A.**, Dollar, D. (2000), "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, Vol. 5(1), pp. 33-63.
- Arndt, C.**, Oman, C. (2010), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, Parigi.
- Banerjee, A. V.**, He, R. (2003), "The World Bank of the future", *American Economic Review*, Vol. 93(2), pp. 39-44.
- Biscaye, P. E.**, Reynolds, T. W., Anderson, C. L. (2017), "Relative Effectiveness of Bilateral and Multilateral Aid on Development Outcomes", *Review of Development Economics*, Vol. 21(4), pp. 1425-1447.
- Brito, J. A.** (2015), "Defining Country Size: A descriptive Analysis of Small and Large States", *MPRA Paper N. 66149*, agosto.
- Bulow, J.**, Rogoff, K., Bevilaqua, A. S., Collins, S., Bruno, M. (1992), "Official Creditor seniority and burden-sharing in the former Soviet bloc", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1992(1), pp. 195-234.
- Caballero, R. J.** (2003), "The Future of the IMF", *American Economic Review*, Vol. 93(2), pp. 31-38.
- Cohen, D.**, Jacquet, P., Reisen, H. (2006), "Beyond 'Grants versus Loans': How to Use ODA and Debt for Development", *AFD/EUDN international conference*, Parigi.
- Cohen, D.**, Katseli, L. (2007), "Multilaterals and Bilaterals on the Ground; Division of Labour or Coordination?", *OECD Development Centre*, Parigi.
- Ezeaku, H. C.**, Egbo, O. P., Nwakoby, I., Onwumere, J. U. (2019), "Effectiveness of Bilateral and Multilateral Concessional Debts on Economic Growth in Africa", *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 15 (2), pp. 344-361.
- Frot, E.**, Santiso, J. (2009a), "Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid", *SITE Working Paper N. 6*.
- Frot, E.**, & Santiso, J. (2009b), "Herding in Aid Allocation", *OECD Working Paper N. 279*.
- Gulrajani, N.** (2016), *Bilateral versus Multilateral Aid Channels - Strategic Choices for Donors*, ODI, Londra.

Hynes, W., Scott, S. (2013), "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", *OECD Development Co-operation Working Papers N. 12*, Parigi.

Marchesi, S., Missale, A. (2004), "What Motivates Lending and Aid to the HIPC's?", *Centro Studi Luca d'Agliano N. 189*.

Milner, H. V. (2006), "Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems", In D. G., Hawkins, D. A., Lake, D. L., Nielson, M.J., Tierney (a cura di), *Delegation and agency in international organizations*, Cambridge University Press.

Overseas Development Institute (ODI), European Centre for Development Policy Management (ECDM), German Development Institute (GDI), National and Kapodistrian University of Athens and Southern Voice (2015), *European Report on Development 2015: Combining Finance and Policies to Implement a Transformative Post-2015 Development Agenda*, UE, Bruxelles.

OECD (2021a), *Official Development Assistance – Definition and Coverage* (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinition-andcoverage.htm>)

OECD (2021b), *Modernisation of the DAC Statistical System* (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>)

OECD (2021c), *Official Development Assistance (ODA)* (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>)

Rodríguez, J., Santiso, J. (2007), "Banking on Development: Private Banks and Aid Donors in Developing countries", *OECD Working Paper N. 263*.

Rodrik, D. (1995), "Why is There Multilateral Lending?", *NBER Working Papers N. 5160*, National Bureau of Economic Research.

Roodman, D. (2014), "Straightening the Measuring Stick: A 14-Point Plan for Reforming the Definition of Official Development Assistance (ODA)", *CGD Policy Paper N. 44*.

Vanheukelom, J., Migliorisi, S., Cangas, A. H., Keijzer, N., Spierings, E. (2012), *Reporting on Development: ODA and Financing for Development*, ECDPM, Maastricht.

Appendice 1 - Misure dell'APS

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) è la componente dei flussi di risorse del settore pubblico a condizioni agevolate verso i paesi in via di sviluppo. Secondo Hynes e Scott (2013) l'APS è usato per misurare "gli sforzi dei donatori nel sostenere gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, fornendo il metro per documentare il volume e le condizioni di agevolazione concesse nel trasferimento di risorse finanziarie, valutando le prestazioni dei donatori rispetto ai loro impegni di aiuto e permettendo ai paesi partner, alla società civile e ad altri di chiedere conto ai donatori". Vanheukelom, et al. (2012) suggeriscono che permette anche una sorta di monitoraggio tra pari, aumentando la trasparenza sugli input dei donatori e la comparabilità, il che contribuisce all'autodisciplina collettiva e al sostegno di attività di *benchmarking*, informazione e *advocacy* da parte di ONG, media e istituzioni di *accountability*.

La prima definizione dell'APS risale al 1972, quando il DAC descrisse l'APS come "quei flussi verso i paesi e i territori della Lista DAC dei beneficiari dell'APS e verso le istituzioni multilaterali che sono: a) forniti da agenzie pubbliche, compresi i governi statali e locali, o dalle loro agenzie esecutive; b?) ogni operazione: i) è amministrata con la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo come obiettivo principale; ii) ha condizioni di agevolazione e comporta un elemento di aiuto di almeno il 25% (calcolato con un tasso di sconto del 10%)" (OCSE, 2021a). La stessa definizione è stata utilizzata per più di 40 anni (fino ai dati del 2017), anche se ci sono sempre stati dibattiti sull'adeguatezza della misura soprattutto da parte degli stakeholder dei paesi donatori, che hanno contestato la definizione di APS e il sistema di reporting (Vanheukelom, et. al 2012).

L'operatività dell'APS si è evoluta nel corso dei decenni, adottando sia cambiamenti minori che forti, come l'accordo per includere la cooperazione tecnica nell'APS e l'ampliamento della lista di attività da considerare come promozione dello sviluppo e del benessere (Ibidem). Tuttavia, il mancato adeguamento ai tempi (Roodman, 2014) ha portato ad un suo aggiornamento nel 2019. In particolare, il tallone d'Achille dell'APS è stato quello di essere sceso a compromessi tra convenienza politica e realtà statistica, in quanto si è basato sull'interpretazione e

sul consenso e quindi ha permesso la flessibilità (Hynes e Scott, 2013). Un esempio caratteristico di questa definizione lasca è la disputa di Francia e Germania con altri donatori sui termini esatti che un credito dovrebbe soddisfare per qualificarsi come APS in un mondo di bassi tassi di interesse. (Roodman, 2014).

Oggi l'“equivalente dono” dell'APS è una misura dello sforzo dei donatori (OCSE, 2021a). I doni, i crediti e gli altri flussi che entrano nel calcolo della misura dell'“equivalente dono” dell'APS sono indicati come flussi di APS, cioè quei flussi verso i paesi e i territori della Lista dei beneficiari dell'APS del DAC e verso le istituzioni multilaterali di sviluppo che sono: a) forniti da entità pubbliche, compresi i governi statali e locali, o dalle loro agenzie esecutive, b) ogni transazione dei quali è i) amministrata con la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo come obiettivo principale; e ii) a condizioni agevolate rispetto a quelle prevalenti sul mercato⁹. Inoltre, i crediti le cui condizioni non sono coerenti con la politica dei limiti del debito (Debt Limits Policy, DLP) del FMI e/o con la politica dei crediti non agevolati della Banca Mondiale non sono registrabili come APS (Ibidem).

Il nuovo sistema di misurazione dell'APS fa una chiara distinzione tra doni e crediti, dato che, per i crediti al settore pubblico che soddisfano i suddetti criteri di classificazione come APS, l'“equivalente dono” registrato come APS si ottiene moltiplicando le erogazioni annuali legate al credito per la componente a dono del credito calcolata al momento dell'impegno (Ibidem). Quindi, riflette meglio lo sforzo effettivo dei paesi donatori - e dei loro contribuenti, poiché solo l'“equivalente dono” dei crediti verrebbe ora registrato come APS, cioè, più generoso è il credito, maggiore è il valore dell'APS. Pertanto, il nuovo approccio di misurazione dell'APS ha migliorato il sistema di reporting: a) fornendo un confronto più realistico tra crediti e doni, b) misurando i crediti APS in modo più accurato e credibile, garantendo la comparabilità dei dati tra i fornitori, c) fornendo maggiori incentivi all'uso di doni e crediti altamente agevolati, che continueranno a svolgere un ruolo chiave nella

⁹ 45% nel caso dei crediti bilaterali al settore pubblico dei paesi meno avanzati e di altri paesi a basso reddito (calcolato con un tasso di sconto del 9%).

mobilizzazione delle risorse per sostenere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OCSE 2021b; OCSE 2021c).

Interessanti conclusioni sulla differenza tra il vecchio (erogazioni netti) e il nuovo (equivalenti dono) sistema di misurazione dell'APS si traggono se si confrontano le due misure per due paesi, come l'Italia e il Portogallo. Entrambi i paesi sono paesi del Sud Europa con un qualche passato coloniale.

Come mostrano le figure e la tabella seguenti, la nuova misurazione dell'APS stima valori di APS più alti rispetto alla precedente; in termini di RNL, invece, non c'è una differenza significativa. In particolare, secondo l'ultimo sistema di misurazione dell'APS, l'APS dell'Italia è superiore al vecchio sistema di misurazione dell'APS dell'1,8% per il 2018 e del 2,7% per il 2019. Questa differenza è ancora più alta nel caso del Portogallo, in cui la variazione tra le due misurazioni è del 6,1% per il 2018 e del 7,6% per il 2019. Tuttavia, in termini di APS come % del RNL l'aumento è simile in entrambi i paesi e per entrambi gli anni ed è pari a circa lo 0,01%.

15% nel caso di crediti bilaterali al settore pubblico dei paesi meno avanzati (calcolati con un tasso di sconto del 7%).

10% nel caso di crediti bilaterali al settore pubblico dei paesi a reddito medio-alto (calcolato con un tasso di sconto del 6%).

10% nel caso di crediti alle istituzioni multilaterali (calcolati con un tasso di sconto del 5% per le istituzioni globali e le banche multilaterali di sviluppo, e del 6% per le altre organizzazioni, comprese quelle subregionali).

Figura A. 1 - Nuovo e vecchio sistema di misurazione dell'APS, Italia, milioni di dollari, 2018-2019

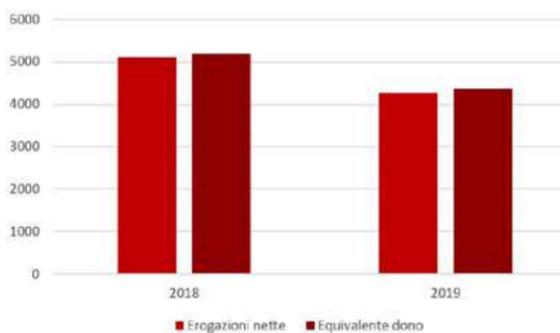
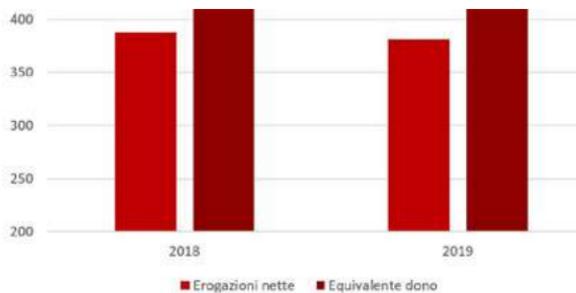


Figura A. 2 - Nuovo e vecchio sistema di misurazione dell'APS, Portogallo, milioni di dollari, 2018-2019



Fonte: dati OCSE DAC, 2021

Tabella A.1 - APS in % del RNL per sistema di misurazione, Italia e Portogallo, 2018-2019

	Italia		Portogallo	
	Erogazioni nette	Equivalente dono	Erogazioni nette	Equivalente dono
2018	0,24%	0,25%	0,17%	0,18%
2019	0,21%	0,22%	0,16%	0,17%

Fonte: Elaborazioni dati OCSE DAC], 2021

Appendice 2 - Erogazioni in Italia e Portogallo per regione e livello di reddito

Tabella A.2 - Erogazioni di APS dell'Italia per regione e livello di reddito

		2000	2004	2007	2010	2014	2019	
Geografia	Europa, Totale	99,37	67,79	54,81	64,3	23,27	74,31	
	Africa, Totale	243,01	393,23	326,37	366,65	195,94	384,92	
	Nord Africa, Totale	-19,6	72,59	82,32	21,55	28,85	74,96	
	Sub-sahara, Totale	261,09	309,73	242,89	342,88	162,61	262,72	
	Africa orientale, Totale	176,77	154,69	172,19	125,02	88,56	147,31	
	Africa centrale, Totale	38,97	35,8	-23,68	169,44	15,11	28,57	
	Africa australe, Totale	1,16	10,02	7,6	0,67	10,58	3,02	
	Africa occidentale, Totale	43,81	104,81	78,56	41,37	39,49	72,61	
	Sub-sahara, regionale	0,38	4,41	8,02	6,38	8,87	11,2	
	Africa, regionale	1,52	10,91	1,36	2,22	4,48	47,23	
	America, Totale	-7,24	82,12	86,24	95,42	46,81	-12,3	
	Caraibi e America centrale, Totale	17,52	33,68	73,06	60,07	22,47	26,46	
	America latina, Totale	-26,6	48,44	13,17	33,07	23,31	-40,39	
	America, regionale	1,84	..	0,01	2,28	1,03	1,63	
	Asia, Totale	2,57	10,07	683,11	128,25	142,16	221,6	
	Asia estremo oriente, Totale	-15,64	-24,92	30,76	-39,56	-0,09	-5,12	
	Asia meridionale e centrale, Totale	-7,69	-39,86	70,8	87,14	54,8	85,69	
	Medio oriente, Totale	25,9	74,69	581,55	79,98	87,1	136,52	
	Asia, regionale	..	0,16	..	0,69	0,35	4,51	
	Oceania, Totale	0,01	..	0,37	..	0,75	2,66	
	Melanesia, Totale	..	..	0,3	..	0,39	0,88
	Polinesia, Totale	..	..	..	..	0,02	0,18
	Oceania, regionale	..	..	..	..	0,07	0,01
	Reddito	Economie a basso reddito	169,22	262,79	296,61	198,48	161,28	231,9
		Economie a reddito medio-basso	108,99	114,73	131,91	279,57	137,37	242,4
		Economie a reddito medio-alto	22,85	100,15	695,25	141,94	82,96	102,97
Economie ad alto reddito		16,28	0,87	-4,41	17,13	0,2	1,12	

Fonte: Statistiche OCSE DAC, 2021

Tabella A.3 - Erogazioni di APS del Portogallo per regione e livello di reddito

		2000	2004	2007	2010	2014	2019
Geografia	Europa, Totale	3,65	8,34	35,48	16,91	1,31	-0,03
	Africa, Totale	111,18	804,12	141,27	289,33	196,79	64,94
	Nord Africa, Totale	0,54	0,45	0,55	0,31	0,74	0,7
	Sub-sahara, Totale	110,64	803,39	124,8	288,73	195,95	64,04
	Africa orientale, Totale	33,06	25,11	22,82	113,23	53,82	27,59
	Africa centrale, Totale	24,24	728,51	35,78	14,09	-9,53	-7,1
	Africa australe, Totale	0,19	0,48	0,18	0,06	2,18	1,61
	Africa occidentale, Totale	38,07	43,16	60,38	158,17	148,68	40,5
	Sub-sahara, regionale	15,08	6,13	5,64	3,18	0,8	1,44
	Africa, regionale	...	0,28	15,92	0,29	0,1	0,2
	America, Totale	0,64	2,02	4,93	9,99	5,82	7,37
	Caraibi e America centrale, Totale	0,02	0,46	0,34	0,45	0,53	0,43
	America latina, Totale	0,62	1,18	4,59	8,63	4,28	5,72
	America, regionale	...	0,38	...	0,91	1,02	1,21
	Asia, Total	54,14	45,11	69,3	48,75	28,65	23,75
Asia estremo oriente, Totale	53	25,89	46,83	33,82	27,67	16,23	
Asia meridionale e centrale, Totale	0,24	2,53	9,55	14,74	0,51	2,73	
Medio oriente, Totale	0,9	15,72	12,4	0,01	0,47	4,77	
Asia, regionale	...	0,97	0,52	0,18	...	0,02	
Oceania, Totale	...	...	...	...	...	...
Reddito	Economie a basso reddito	48,2	39,47	51,6	144,14	65,28	53,39
	Economie a reddito medio-basso	101,29	786,43	124,81	189,91	147,24	30,14
	Economie a reddito medio-alto	4,84	24,87	51,02	25,09	17,15	8,91
	Economie ad alto reddito	0,01	0,07	0,34	0,11	0,16	...

Fonte: Elaborazioni dati OCSE DAC, 2021

Appendice 3 - Definizioni dei diversi tipi di aiuti finanziari forniti

Riquadro 1 - Definizioni

Impegni, creditori bilaterali (dollari correnti). Gli impegni bilaterali sono l'importo totale dei crediti a lungo termine per i quali sono stati firmati contratti nell'anno specificato. Il debito estero a lungo termine è definito come il debito che ha una scadenza originaria o estesa di più di un anno e che è dovuto a non residenti da residenti di un'economia e rimborsabile in valuta, beni o servizi. I dati sono in dollari correnti.

Impegni, creditori multilaterali (dollari correnti). Gli impegni multilaterali sono l'importo totale dei crediti a lungo termine per i quali sono stati firmati contratti nell'anno specificato. Il debito estero a lungo termine è definito come un debito che ha una scadenza originaria o estesa di più di un anno e che è dovuto a non residenti da residenti di un'economia e rimborsabile in valuta, beni o servizi. I dati sono in dollari correnti.

Flussi finanziari netti, bilaterali (dollari correnti). Il debito bilaterale include i crediti dei governi e delle loro agenzie (incluse le banche centrali), i crediti di enti autonomi e i crediti diretti delle agenzie pubbliche di credito all'esportazione. I flussi netti (o crediti netti o erogazioni nette) ricevuti dal mutuatario durante l'anno sono le erogazioni meno i rimborsi del capitale. I dati sono in dollari correnti.

Flussi finanziari netti, multilaterali (dollari correnti). I crediti multilaterali pubblici e garantiti pubblicamente includono crediti della Banca Mondiale, delle banche di sviluppo regionale e di altre agenzie multilaterali e intergovernative. Sono esclusi i crediti da fondi amministrati da un'organizzazione internazionale per conto di un singolo governo donatore; questi sono classificati come crediti dai governi. I flussi netti (o crediti netti o erogazioni nette) ricevuti dal mutuatario durante l'anno sono le erogazioni meno i rimborsi del capitale. I dati sono in dollari correnti.

Fonte: Banca Mondiale, Statistiche sul debito (Metadati), 2021

Appendice 4 - Analisi econometrica

A. Analisi econometrica dell'APS per paesi beneficiari

Nella tabella A. 4, analizziamo, per il periodo 2005 -2019 (aggregati insieme) come il logaritmo dell'APS pro capite (in dollari correnti) è spiegato da: il logaritmo del PIL pro capite (in termini di Parità dei poteri d'acquisto), l'indice IRAI, il logaritmo della popolazione totale del paese beneficiario, e una variabile dicotomica (*dummy*) per il conflitto.

Tabella A. 4 - Risultati econometrici per i paesi beneficiari.

Variabile dipendente: LOG (APS pro capite)

Variabile dipendente: LOG (APS pro capite)			Coefficient	Robust Std. Error	t-Statistic	P>|t|
2005-2019	R-squared = 0.6981	Constant	12,29748	0,36448	33,74	0
		Log (GDP per capita)	-0,25378	0,02985	-8,5	0
	Number of observations = 935	IRAI	0,38078	0,04661	8,17	0
		Log (Population)	-0,46801	0,01285	-36,42	0
		Conflict	0,21262	0,05714	3,72	0
2005-2007	R-squared = 0.6601	Constant	10,91256	0,89121	12,24	0
		Log (GDP per capita)	-0,16411	0,07658	-2,14	0
	Number of observations = 196	IRAI	0,40233	0,11035	3,65	0
		Log (Population)	-0,44286	0,03228	-13,72	0
		Conflict	-0,03671	0,14956	-0,25	0,806
2008-2019	R-squared = 0.7327	Constant	13,01492	0,38178	34,09	0
		Log (GDP per capita)	-0,32026	0,03216	-9,96	0
	Number of observations = 739	IRAI	0,40295	0,04931	8,17	0
		Log (Population)	-0,48056	0,01334	-36,02	0
		Conflict	0,26796	0,05070	4,56	0

B. Analisi econometrica dell'APS per paesi donatori

Nella tabella A. 5, spieghiamo, per il periodo 2005 -2019 (aggregati insieme) l'APS totale pro capite del paese donatore in funzione del logaritmo del reddito pro capite (in termini di Parità dei poteri d'acquisto) e del logaritmo della popolazione del paese donatore.

Tabella A. 5 - Risultati econometrici per i paesi donatori.

Variabile dipendente: LOG (APS pro capite)

Variabile dipendente: LOG(APS pro capite)			Coefficient	Robust Std. Error	t-Statistic	P>|t|
2005-2019	R-squared = 0.6834	Constant	-40,36938	0,92295	-43,74	0
		Log (GDP per capita)	2,21764	0,0811	27,34	0
	Number of observations = 884	Log (Population)	0,94021	0,0186	50,55	0
2005-2007	R-squared = 0.6174	Constant	-36,12801	1,7214	-20,99	0
		Log (GDP per capita)	1,92737	0,15461	12,47	0
	Number of observations = 392	Log (Population)	0,88455	0,02595	34,09	0
2008-2019	R-squared = 0.7981	Constant	-49,41561	1,09586	-45,09	0
		Log (GDP per capita)	2,96582	0,10343	28,67	0
	Number of observations = 492	Log (Population)	0,99378	0,0221	44,96	0

CAPITOLO 3

Rendere strategica la politica di cooperazione allo sviluppo per il resto degli anni 2020

Simon Maxwell

Un momento di pericolo per la cooperazione allo sviluppo

Quando la pandemia sarà finita, le agenzie di cooperazione allo sviluppo non potranno tornare ad operare come prima. Certamente no! Cinque milioni di morti¹ Il fatto che circa 150 milioni di persone siano finite al di sotto della soglia di povertà assoluta lo renderà impossibile². I responsabili politici non potranno dimenticare le immagini delle unità di terapia intensiva sommerse dai pazienti o delle famiglie che lottano per assicurarsi le forniture di ossigeno.

Ma lo slancio in avanti non è garantito, e per questo viviamo ora un momento pericoloso. La cooperazione allo sviluppo come idea, come “progetto”, può emergere dalla pandemia in due modi. Sarà rafforzata se i vaccini saranno messi a disposizione dei paesi in via di sviluppo in quantità sufficiente, attraverso l’iniziativa internazionale COVAX³ o in altri modi, e se saranno fornite risorse finanziarie sufficienti per sostenere la ripresa, anche attraverso l’emissione e la riassegnazione di quote aggiuntive dei Diritti speciali di prelievo da parte del Fondo

¹ Si veda: <https://covid19.who.int/>

² Si veda: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>.

³ Si veda: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>

monetario internazionale (FMI)⁴. La politica di cooperazione allo sviluppo sarà, invece, indebolita se non accadrà nulla di ciò e se i Paesi ricchi volteranno ulteriormente le spalle alle responsabilità globali, concentrandosi invece sulla propria ripresa, sul distacco dall'economia globale e su una visione di fatto escludente di "autonomia strategica".

A breve termine, c'è stato un forte aumento della spesa per gli aiuti alla salute, in alcuni casi mobilitando risorse aggiuntive, in altri come risultato di una riallocazione delle risorse preesistenti⁵. La crisi dovuta alla pandemia da Covid-19 ha anche visto un aumento della spesa per la sicurezza alimentare e gli aiuti umanitari. I piani per la ripresa dagli effetti della pandemia predisposti dalle istituzioni finanziarie per lo sviluppo hanno portato a un aumento dei finanziamenti⁶. In tutti questi casi, i paesi con economie a medio reddito sono stati i principali beneficiari, insieme a quelli con economie a basso reddito. La spesa per il clima e l'ambiente riceveranno una spinta nel 2021, correlata alla 26a Conferenza mondiale sul clima delle Nazioni Unite (COP26) a Glasgow dal 1° al 12 novembre 2021 e alla Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica (COP 15) dall'11 al 24 ottobre a Kunming, capoluogo della provincia dello Yunnan, nel sud-ovest della Cina.

Oltre agli aiuti, la pandemia da Covid-19 ha anche dimostrato che la coerenza delle politiche per lo sviluppo non è un lusso o un orpello. La pandemia ha comportato l'avvio di un dibattito sulla solidità delle catene di approvvigionamento e sui regimi di proprietà intellettuale. Ha anche evidenziato l'importanza della leadership e della governance.

⁴ Le quote determinano l'ammontare di risorse finanziarie che i paesi membri possono prendere in prestito, il potere decisionale dei membri nel Consiglio di Amministrazione e la misura in cui i Paesi membri contribuiscono alla capacità finanziaria del FMI (N.d.C.).

⁵ <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>

⁶ Sulla risposta messa in campo dal FMI: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>. Sulla risposta messa in campo dalla Banca Mondiale: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>. Sulla risposta messa in campo dalla Banca europea degli investimenti: <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>.

Più in generale, la pandemia ha accelerato fortemente un dibattito sulle politiche economiche, sociali ed ambientali, sotto il titolo generale di *grande reset* e “ricostruzione in meglio”⁷. Questo dibattito è stato influenzato molto dalle crescenti disuguaglianze associate alla pandemia, dalle nuove riflessioni sui deficit e sulle politiche fiscali⁸ e da quelle sugli aspetti di una “nuova economia”, tra cui il business sostenibile, nuovi approcci alla finanza responsabile e questioni come il reddito minimo universale⁹.

Infine, un ulteriore elemento è l'enfasi, nel dibattito politico occidentale, sulle questioni di genere e di uguaglianza razziale, innescato dal movimento ‘*Me Too*’ e ‘*Black Lives Matter*’. Queste campagne hanno incoraggiato ulteriori riflessioni e azioni nella sfera dello sviluppo, per esempio per “decolonizzare lo sviluppo”¹⁰.

Riunendo molti di questi temi nello spazio politico, il comunicato del vertice del G-7 a Carbis Bay in giugno 2021 aveva come titolo “*La nostra agenda condivisa per un’azione globale per ricostruire meglio*”¹¹. Il comunicato conteneva riferimenti positivi al COVAX, all'emissione di nuovi Diritti speciali di prelievo¹² e all'importanza del commercio libero e aperto. La questione di genere era un tema prioritario. Il comunicato ha detto che “*la nostra agenda per l’azione globale è costruita*

⁷ Si veda, per esempio: <https://odi.org/en/delivering-the-global-reset/>

⁸ Si veda: <https://www.publicaffairsbooks.com/titles/stephanie-kelton/the-deficit-myth/9781541736184/>

⁹ Si veda, per esempio, il lavoro delle organizzazioni finanziate dalla coalizione di donatori Partners for a New Economy: <https://p4ne.org/>

¹⁰ Si veda, per esempio, le riflessioni di Eyob Balcha Gebremariam della London School of Economics and Political Science: <https://blogs.lse.ac.uk/internationaldevelopment/2021/05/25/reflections-from-teaching-african-development-using-decolonial-perspectives-at-lse/>

¹¹ <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>

¹² Si tratta dello strumento speciale adottato dal FMI allo scopo di aumentare la liquidità internazionale e favorire così, l'espansione del commercio mondiale. Non si tratta di prestiti, ma di registrazioni nei conti che ciascun Paese membro tiene con il FMI e costituiscono, così, riserve di cui ciascun Paese membro dispone (N.d.C.).

*sul nostro impegno per la cooperazione internazionale, il multilateralismo e un ordine mondiale aperto, resiliente e basato sulle regole*¹³. Il paragrafo 63 è ineccepibile nel suo impegno verso i Paesi in via di sviluppo (PVS), specialmente in Africa (come è dettagliato nel Riquadro 1).

Riquadro 1

Estratto dal comunicato di Carbis Bay del G7, giugno 2021

63. Riconosciamo gli impatti di vasta portata della pandemia da COVID-19 sui paesi più poveri che erano già alle prese con gli effetti di conflitti, cambiamenti climatici, shock socio-economici e una mancanza cronica di risorse e infrastrutture. Mentre portiamo avanti i piani di ripresa per sostenere le nostre economie e costruire meglio, in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, anche attraverso misure innovative e un massiccio sostegno finanziario iscritto nel bilancio, i paesi partner in via di sviluppo, soprattutto in Africa, non possono essere lasciati indietro. Siamo profondamente preoccupati che la pandemia abbia ritardato i progressi verso il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile e continui ad aggravare le disuguaglianze globali, e quindi ci ripromettiamo di aumentare i nostri sforzi per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030...

Fonte: <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>

D'altra parte, come recita un proverbio inglese, "la prova del budino è nel mangiarlo"¹⁴. Gli attivisti hanno criticato soprattutto i risultati concreti del G-7. Per esempio, l'impegno di consegnare solo 870 milioni di dosi di vaccino ai Paesi poveri "nel corso del prossimo anno" è stato

¹³ <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>

¹⁴ In molti casi, questo proverbio inglese viene utilizzato per indicare che occorre misurarsi concretamente con le sfide del mondo esterno, al di là della fallacia di generici buoni propositi e percezioni (N.d.C.).

criticato ampiamente. La campagna ONE¹⁵ ha calcolato che gli impegni presi porterebbero a un tasso di vaccinazione nei paesi con economie a basso e medio reddito di appena il 5,4% entro la fine del 2021¹⁶. Anche la mancanza di impegni finanziari sul clima e sulla ripresa è stata sottolineata come misura del fallimento. Nel complesso, *Crack the Crises*, un consorzio di ONG¹⁷, ha concluso che *“troppi leader sono arrivati al vertice con buone intenzioni, ma senza i loro libretti degli assegni”*¹⁸. Oxfam ha commentato che *“mai nella storia del G-7 c’è stato un divario maggiore tra le loro azioni e i bisogni del mondo”*¹⁹.

Il testimone è passato all’Italia, con la presidenza del G-20 nel 2021, con l’opportunità non solo di guidare un gruppo più ampio di paesi, ma anche di fornire impegni concreti al vertice di Roma in ottobre. L’Italia ha anche un ruolo chiave come partner del Regno Unito nel guidare la conferenza sui cambiamenti climatici nel novembre 2021. Le dichiarazioni di principio possono essere convertite in azioni concrete?

Alla ricerca di una nuova narrazione per la cooperazione allo sviluppo

In linea di principio, la cooperazione allo sviluppo dovrebbe continuare a ricevere una spinta dagli eventi straordinari dell’ultimo anno e mezzo. Il ruolo della generosità come motore della cooperazione

¹⁵ ONE Campaign è un’organizzazione internazionale, senza scopo di lucro, frutto di una coalizione promossa tra gli altri dal cantante irlandese Bono e finanziata dalla Fondazione Bill e Melissa Gates, che combatte la povertà estrema e le malattie prevenibili, in particolare in Africa, sensibilizzando l’opinione pubblica e facendo pressione sui leader politici per sostenere politiche e programmi che salvano vite e mirano alla realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (N.d.C.).

¹⁶ <https://www.one.org/us/press/g72021/>

¹⁷ Il Regno Unito ha ospitato il summit del G-7 a giugno del 2021 e la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP-26) a novembre. Sfide come la pandemia da Covid-19, l’ingiustizia, i cambiamenti climatici e la crisi ambientale richiedono capacità di leadership e, per questo motivo, organizzazioni di tutto il Regno Unito, si sono riunite in questa nuova coalizione per affrontare queste crisi, chiedendo ai decisori nazionali e globali di agire (N.d.C.).

¹⁸ <https://drive.google.com/file/d/1Lelef9EitNB27Hv1Fb9SZRydyHQo5vph/view>

¹⁹ <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/13/johnsons-g7-after-all-the-hype-what-was-actually-achieved>

è, naturalmente, indiscutibile. Tuttavia, la pandemia ha sicuramente dimostrato l'interdipendenza delle economie e delle società, e quindi l'importanza dell'interesse dei paesi donatori come ulteriore motore della cooperazione internazionale. C'è un leader politico o un qualsiasi cittadino che dissenta dall'opinione che *"nessuno è al sicuro finché tutti non sono al sicuro"*? In questo senso, la pandemia da Covid-19 ha incentivato un impegno a favore della cooperazione globale, che trascenderà le rivalità geopolitiche. L'argomento può essere facilmente esteso ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità. L'ordine internazionale basato sulle regole può sembrare un po' traballante, ma il vantaggio reciproco della cooperazione internazionale non è mai stato così evidente.

L'opinione pubblica europea, almeno, è positiva riguardo alla cooperazione allo sviluppo. Nell'ultimo sondaggio di Eurobarometro²⁰, condotto alla fine del 2020, quasi nove intervistati su dieci pensano che sia importante collaborare con paesi al di fuori dell'UE per ridurre la povertà nel mondo, e una percentuale simile pensa che sia importante affrontare i cambiamenti climatici e i suoi effetti nei paesi in via di sviluppo. La percentuale di coloro che pensano che sia importante che l'UE come istituzione abbia tra le sue priorità la lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo è aumentata dal 66% nel 2013 al 77% nel 2020. I giovani sono più favorevoli su questi temi rispetto agli anziani.

Ma perdurerà l'entusiasmo per la cooperazione allo sviluppo? Questo dipende dall'aver una narrazione persuasiva e ben comunicata su ciò che sarà la cooperazione allo sviluppo in ciò che resta degli anni 2020.

Da questo punto di vista, un focus sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goal, SDG*) è necessario ma non sufficiente. Il vantaggio degli SDG come quadro di riferimento è che sono (a) universali, (b) olistici e (c) completi. Sono adatti a pensare a sfide condivise da paesi ricchi e poveri, come ridurre la povertà e la disuguaglianza, prevenire le pandemie e affrontare i cambiamenti climatici. Ma la loro debolezza è sempre stata quella di non fornire indicazioni sulle

²⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2267>

priorità da adottare concretamente. La strada verso il 2030 non è mai stata agevole e, anche prima della pandemia, c'erano molte questioni controverse in piedi, tra cui i cambiamenti climatici, l'automazione e le questioni legate alla globalizzazione²¹. La pandemia ha dimostrato, solo come esempio, che pensare al rafforzamento dei sistemi sanitari globali è più importante di prima. Ma è necessario modificare l'ordine delle priorità? Gli SDG ci indicano dove arrivare, ma non con quale tabella di marcia.

I dati sull'APS ci forniscono una sorta di "preferenza rivelata" su come i donatori collettivamente pensano che sia la tabella di marcia. Prima della pandemia, il flusso annuo di APS era pari a circa 150 miliardi di dollari all'anno, di cui il 70% trasferito attraverso il canale bilaterale, con circa il 20% speso per l'istruzione e la salute, e un altro 20% per altre infrastrutture sociali. I paesi meno sviluppati e con economie a basso reddito hanno ricevuto circa un quarto dei finanziamenti, quelli con economie a medio reddito quasi il 40%. L'APS totale è stato pari allo 0,30% del Reddito nazionale lordo (RNL) dei donatori nel 2019, ed è salito leggermente allo 0,32% nel 2020.

Una tabella di marcia aggiornata richiederebbe un'analisi approfondita, settore per settore.

Per esempio, nel caso dei cambiamenti climatici, si potrebbe pensare che i paesi ricchi possano assolvere alle loro responsabilità semplicemente rispettando, e se possibile superando, l'impegno di destinare 100 miliardi di dollari aggiuntivi all'anno per la mitigazione e l'adattamento, come concordato al vertice di Parigi sul clima nel 2015. Ma, naturalmente, questo è ben lungi dall'essere vero. L'azione per il clima tocca ogni aspetto delle relazioni tra paesi: dalle missioni tecnologiche condivise su temi come l'energia solare, alla trasformazione ecologica della finanza del settore privato, ai complessi negoziati su come rendere conto e agire sulle emissioni di gas serra incorporate nel commercio internazionale. Per aiutare i paesi a compiere transizioni verso le energie rinnovabili e a raggiungere l'obiettivo di emissioni nette pari a zero entro il 2050, i programmi di cooperazione allo svi-

²¹ Si veda: <https://simonmaxwell.net/blog/taming-cerberus.html>

luppo dovranno investire di più nella capacità scientifica e tecnologica, nelle trasformazioni ecologiche delle catene di approvvigionamento, nella protezione sociale e nei programmi di aggiustamento. Questo potrebbe significare più aiuti multilaterali, più sostegno al bilancio, più finanziamenti misti (la cosiddetta finanza *blended*), più sostegno ai settori produttivi, e così via. È probabile che siano necessari anche più aiuti umanitari²².

Tutto ciò implica la necessità di una nuova narrazione, più disaggregata, sullo sviluppo internazionale. È importante sposare senza tentennamenti l'idea che le varie sfide sono collegate. Come sottolinea la coalizione inglese *Crack the Crises*, le diverse crisi – la pandemia da Covid-19, la crisi climatica, il degrado ambientale, la povertà, le disuguaglianze e l'ingiustizia – non possono essere affrontate in modo isolato²³. Proprio a causa delle interconnessioni tra questi fenomeni, nasce la richiesta di una “nuova economia”, con nuove politiche finanziarie e sociali. Per esempio, un documento di Milena Buchs²⁴ e altri ha proposto dieci principi per orientare la ripresa economica in base a un approccio fondato sul benessere, includendo politiche ambientali, sociali e di governance (si veda il Riquadro 2²⁵). Ci sono elementi che possono essere ripresi per una nuova politica per la cooperazione allo sviluppo?²⁶ Un approccio basato sull’“economia a ciambella”, come

²² Per una discussione su cosa significa per un'agenzia di sviluppo prendere sul serio i cambiamenti climatici, si veda: <https://simonmaxwell.net/blog/a-dfid-response-to-the-climate-cataclysm.html>.

²³ Si veda: https://drive.google.com/file/d/1xybUT0ueZR51Wh4kXWgm_-Ld70Dpl6wc/view

²⁴ Professoressa associata in sostenibilità, economia e transizioni a basse emissioni di carbonio all'università di Leeds, Milena Buchs è una scienziata sociale ambientale ed è specializzata nel benessere e nella sostenibilità, combinando teorie e metodi di economia ecologica, politica sociale e sociologia (N.d.C.).

²⁵ https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/2020/05/Wellbeing_Economics_for_the_COVID-19_recovery_10Principles.pdf

²⁶ Altre fonti sul ripensamento del capitalismo sono: Paul Collier (<https://simonmaxwell.net/blog/the-future-of-capitalism-facing-the-new-anxieties-by-paul-collier.html>), Joseph Stiglitz (<https://simonmaxwell.net/blog/people-power-and-profits-progressive-capitalism-for-an-age-of-discontent-joseph-stiglitz.html>), e l'inglese IPPR Commission on Economic Justice (<https://simonmaxwell.net/blog/prosperity-and-justice-a-plan-for-the->

proposto da Kate Raworth, che si concentra su come raggiungere sia gli obiettivi ambientali che quelli sociali, ha certamente molte attrattive, anche perché si può notare che ha le sue radici nell'approccio dello sviluppo umano all'interno degli studi sullo sviluppo²⁷.

Riquadro 2

Dieci principi per ricostruire meglio

1. Nuovi obiettivi: ecologicamente sicuro e giusto per l'ambiente

Dare priorità al benessere umano a lungo termine e alla stabilità ecologica in tutti i processi decisionali; disinvestire da e ridurre la crescita dei settori economici che non contribuiscono agli obiettivi ecologici e di benessere; investire in quelli che lo fanno; facilitare una transizione equa per tutti che crei posti di lavoro e riqualifichi a favore di settori ecologici e che promuovono benessere.

Ambientale

2. Proteggere gli standard ambientali

Proteggere tutte le politiche climatiche esistenti e gli obiettivi di riduzione delle emissioni, i regolamenti ambientali e altre politiche ambientali in tutte le misure adottate per contrastare la pandemia da Covid-19.

3. Infrastrutture verdi e approvvigionamento

Sviluppare nuove infrastrutture verdi e di approvvigionamento, come pure pratiche sociali sostenibili come parte della ripresa dalla pandemia da Covid-19. Per esempio, trasformare lo spazio urbano favorendo la mobilità sostenibile (che si focalizza sull'attività fisica, come camminare o andare in bicicletta) e riducendo l'uso dell'auto; aumentare il trasporto pubblico, l'energia verde, la produzione di cibo sostenibile dal punto di vista ambientale, l'edilizia a bassa emissione di carbonio; porre condizioni di riconversione ecologica nei casi di salvataggi delle industrie ad alte emissioni di carbonio.

[new-economy.html](#)).

²⁷ <https://simonmaxwell.net/blog/doughnut-economics-seven-ways-to-think-like-a-twenty-first-century-economist-kate-raworth.html#comment-347>

Sociale

4. Servizi di base universali

Garantire la soddisfazione dei bisogni di tutti, anche attraverso la copertura sanitaria per tutta la popolazione basata sull'accesso gratuito; fornitura universale gratuita o buoni per garantire i livelli di base di acqua, elettricità, gas, alloggio, cibo, mobilità, istruzione.

5. Mezzi di sussistenza garantiti

Assicurare che tutti abbiano i mezzi per una vita a condizioni dignitose, per esempio attraverso garanzie di reddito e/o di lavoro, redistribuzione dell'occupazione attraverso la riduzione dell'orario di lavoro.

6. Distribuzione equa

Creare società più eque a livello nazionale e globale attraverso un'equa distribuzione di risorse e opportunità. Per esempio, una tassazione del reddito e della ricchezza più progressiva e orientata all'ambiente; proprietà pubblica/comune di risorse e infrastrutture chiave.

Governance

7. Migliore democrazia

Assicurare processi democratici efficaci, trasparenti e inclusivi a tutti i livelli; porre fine alla cosiddetta "cattura del regolatore" da parte degli interessi corporativi (cioè, pratiche che piegano l'autorità di regolamentazione a servire interessi particolari e privati anziché gli interessi generali) e alla corruzione.

8. Organizzazioni di economia del benessere

Dare priorità in tutte le imprese e organizzazioni agli obiettivi sociali ed ecologici; attuare i principi dell'economia circolare per minimizzare l'uso delle risorse e i rifiuti; assicurare la democrazia economica e organizzativa.

9. Cooperazione

Assicurare la cooperazione e la solidarietà a tutti i livelli, anche nella politica internazionale e nell'economia globale, trasversalmente ai settori industriali e ai ministeri governativi, nelle diverse sedi istituzionali (globale, nazionale, regionale, locale).

10. Controllo pubblico della moneta

Introdurre il controllo pubblico e democratico sulla creazione di moneta. Spendere l'offerta di moneta creata in investimenti che promuovono obiettivi sociali e ambientali ed evitare l'austerità post-recessione.

Fonte: https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/2020/05/Wellbeing_Economics_for_the_COVID-19_recovery_10Principles.pdf

In quale direzione stanno andando i donatori?

I dati sull'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) forniscono una sorta di "preferenza rivelata" su come i donatori considerano la tabella di marcia e su come pensano si possa evolvere dopo la pandemia. I dati pubblicati dall'OCSE sintetizzano l'allocazione dell'APS prima della pandemia²⁸: circa 150 miliardi di dollari all'anno, di cui il 70% attraverso il canale bilaterale, di questo all'incirca il 20% speso per l'istruzione e la salute, e un ulteriore 20% per altre infrastrutture sociali. I paesi meno sviluppati e a basso reddito hanno ricevuto circa un quarto dei finanziamenti, quelli a medio reddito quasi il 40%. L'APS totale è stato pari allo 0,30% del Reddito nazionale lordo (RNL) dei donatori nel 2019, ed è salito leggermente allo 0,32% nel 2020; tale percentuale è, ovviamente, molto al di sotto dell'obiettivo ONU di destinare lo 0,7% del RNL. L'UE-27 ha fornito collettivamente 66,8 miliardi di euro nel 2020, pari allo 0,5% del RNL. Questo corrisponde a un deficit di 27 miliardi di euro rispetto al raggiungimento dell'obiettivo dello 0,7%.

I singoli ministeri degli esteri e le agenzie di cooperazione allo sviluppo dovrebbero chiedersi quale contributo daranno a un'architettura aggiornata della cooperazione allo sviluppo. Troppo spesso, quando si prepara un documento strategico, la maggior parte dell'attenzione è rivolta alla sezione dei capitoli iniziali che offrono una panoramica sul contesto mondiale e dello sviluppo. Si presta molta meno attenzione alle sezioni successive, che dovrebbero fornire un'attenta valutazione dei punti di forza e di debolezza dell'istituzione, in relazione agli altri, stabilire le priorità

²⁸ https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no&:showVizHome=no#1

dell'agenzia, e impegnarsi in azioni specifiche.

In altre parole, la domanda strategica chiave non è, o non solo, *“cosa dovrebbe fare il mondo in modo diverso a partire da lunedì mattina?”*, o *“cosa dovrebbe fare il settore della cooperazione allo sviluppo in modo diverso da lunedì mattina?”*, ma piuttosto, *“cosa faremo noi in modo diverso da lunedì mattina?”*. Concentrarsi sulle prime due domande e non sulla terza è un modo per non adottare una corretta strategia d'azione²⁹.

Per un'analisi corretta delle criticità, dei punti di forza e debolezza è indispensabile effettuare dei confronti tra le diverse istituzioni. Attingendo alla letteratura economica e gestionale, questo può essere pensato in diversi modi, come: vantaggio comparato, vantaggio comparato dinamico, vantaggio competitivo, argomentazione esclusiva di vendita, competenze distintive. La ricerca sul vantaggio comparato nella cooperazione allo sviluppo si è concentrata sui tipi di punti elencati nella Figura 1, che vanno dalle competenze tecniche all'allineamento con le priorità dei beneficiari e al rispetto reciproco.

Figura 1

Fonti del vantaggio comparato delle agenzie nella cooperazione allo sviluppo

- Scala
- Expertise tecnico
- Efficienza
- Rapidità
- Finanza
- Consultazione
- Flessibilità
- Trasparenza
- Costo-efficacia
- Molteplicità di strumenti
- Livello di agevolazione
- Condizionalità
- Rispetto reciproco
- Orientamento alle priorità nazionali (allineamento)
- Programmabilità
- Slegamento da interessi economici
- Burocrazia
- Accountability
- Presenza sul terreno
- Coinvolgimento e opportunità per le Organizzazioni della società civile e altri partner

Fonti: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9522.pdf>; <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/892.pdf>

Un'applicazione di questo tipo di approccio è illustrata nella figura 2, che riassume le opinioni dei membri del Comitato di aiuto allo sviluppo (*Development*

²⁹ Si veda Richard Rumelt su 'bad strategy': <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-perils-of-bad-strategy#>

assistance committee, DAC) dell'OCSE sui punti di forza delle Nazioni Unite (NU), tratte dal 2020 *Multilateral Development Finance Report*³⁰. Le entità delle Nazioni Unite sono particolarmente apprezzate per il loro potere di convocazione, il ruolo di definizione degli standard e la capacità di reagire rapidamente alle crisi. Le Banche multilaterali di sviluppo (BMS) e i cosiddetti fondi verticali³¹, d'altra parte, sono visti come migliori nella mobilitazione delle risorse e hanno una maggiore capacità di finanziamento.

Figura 2

Opinioni dei membri del DAC sui punti di forza dell'ONU



I punti indicati rappresentano le opinioni degli intervistati che hanno risposto e che ritengono che le organizzazioni multilaterali apportino un valore aggiunto rispetto al canale bilaterale della cooperazione allo sviluppo in ciascuno degli ambiti specificati.

Fonte: OCSE-DAC (2020), *Survey on DAC providers' policies and practices vis-à-vis the multilateral development system*, Parigi.

³⁰ <https://www.oecd.org/dac/multilateral-development-finance-2020-e61fdf00-en.htm>

³¹ Nel corso degli ultimi quindici-venti anni, le Nazioni Unite hanno ricevuto molti finanziamento attraverso i cosiddetti "fondi verticali", così chiamati perché sono strettamente focalizzati su obiettivi specifici, anzitutto in campo sanitario. Nel caso del Fondo Globale, per esempio, che ha iniziato le operazioni nel 2002, le sue risorse sono destinate a ridurre l'incidenza di HIV/AIDS, tubercolosi e malaria. L'Alleanza GAVI (ex Alleanza Globale per i Vaccini e l'Immunizzazione), fondata nel 2000, mira invece all'immunizzazione universale contro le malattie infantili più diffuse. L'ONU - l'OMS e l'UNICEF in particolare - è stata parte dell'ispirazione per promuovere questi fondi verticali che, tuttavia, sono stati istituiti al di fuori del sistema delle Nazioni Unite (N.d.C.)

Per un singolo donatore, il vantaggio comparato può essere definito in modo più ristretto: per settore o sotto-settore specifico, per paese, per forma di assistenza, o per profonda conoscenza di qualche parte del sistema multilaterale. Inevitabilmente, c'è una dipendenza dal percorso, dal momento che la competenza può essere acquisita solo nel corso di molti anni. Tuttavia, c'è anche la possibilità di cambiare la direzione di marcia nel tempo, costruendo nuove aree di specializzazione: questa è l'idea alla base del pensiero del vantaggio comparato dinamico. È anche importante che paesi diversi affrontino situazioni diverse, maggiore o minore pressione migratoria per esempio, che possono modellare la riflessione sullo sviluppo.

Il Regno Unito fornisce un esempio di definizione delle priorità. La Revisione integrata di sicurezza, difesa, sviluppo e politica estera, pubblicata nel marzo 2021³², non ha affrontato esplicitamente la questione del vantaggio comparato³³. Tuttavia, ci sono accenni in tutto il rapporto:

- (Il Regno Unito) (è) una superpotenza scientifica e tecnologica' (Prefazione)
- Siamo al centro di una rete di paesi che la pensano come noi e di raggruppamenti flessibili, impegnati a proteggere i diritti umani e a sostenere le norme globali. (Pag. 6)
- Il Regno Unito continuerà ad essere rinomato per la sua leadership in materia di sicurezza, diplomazia e sviluppo, risoluzione dei conflitti e riduzione della povertà... un modello per un approccio integrato per affrontare le sfide globali, integrando le nostre risorse per ottenere l'effetto massimo. (Pag. 7)
- I nostri diplomatici ed esperti legali manterranno il loro significativo contributo nel cuore delle istituzioni multilaterali. E il Regno

³² Si veda: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf

³³ Ed è stato criticato per questo motivo: <https://simonmaxwell.net/aid-and-aid-management/uk-comparative-advantage-the-missing-chapter-in-the-uks-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy.html>

Unito giocherà un importante ruolo di convocazione su questioni importanti per la nostra sicurezza e prosperità condivisa. (Pag. 45)

- Una superpotenza del “soft power” (Pag. 49), con riferimento a media e cultura, istruzione, sport e legami tra le persone.
- Il Regno Unito è un leader globale nei servizi finanziari” (Pag. 51)

La maggior parte di ciò è vero, senza cavillare sulle iperboli. È prezioso per il mondo che il Regno Unito abbia quello che Robert Zoellick ha chiamato un “ampio spettro di competenze e di capacità”³⁴ di risorse diplomatiche, di sviluppo, di difesa e di sicurezza. Il Regno Unito è stato pienamente impegnato nel sistema multilaterale. Il soft power è una grande risorsa. La scienza e la tecnologia sono sicuramente punti di forza, comprese le scienze sociali. Anche la profondità e la competenza del settore delle ONG sono degne di nota, nella fornitura di aiuti umanitari e allo sviluppo, ma ancora più importante nell’analisi delle politiche, nelle campagne e nei legami tra le persone celebrati nella Revisione integrata.

In termini geografici, la Revisione integrata non rivendica una competenza unica in nessuna regione, ma fa riferimento a legami storici con il Commonwealth. L’inclinazione verso l’Indo-Pacifico chiarisce l’intenzione di costruire una nuova (o più forte) area di competenza.

Altri donatori hanno fatto o stanno facendo un esercizio simile?

Ci sono echi di questo approccio generale nel lavoro dell’UE sulla divisione del lavoro, in particolare nella comunicazione della Commissione del 2007, che propone un codice di condotta UE sulla divisione del lavoro nella politica di sviluppo³⁵. Nello specifico ci si riferisce al costo in termini economici e di risorse che i paesi in via di sviluppo devono affrontare per interagire con molti donatori:

“Nell’ultimo decennio, la moltiplicazione delle attività e delle strutture di aiuto allo sviluppo ha portato a un’industria degli aiuti complessa e costosa. In ogni paese in via di sviluppo ci sono, in media, 350

³⁴ <https://committees.parliament.uk/publications/3133/documents/40215/default/>

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0072&from=EN>

missioni di donatori all'anno. Troppi donatori si concentrano sugli stessi Paesi e sugli stessi settori. In Mozambico, per esempio, ci sono non meno di 27 donatori che combattono l'HIV. Di conseguenza, i paesi in via di sviluppo spesso non riescono a far fronte alle molte missioni, ai costi amministrativi inutili, alle sovrapposizioni e alle duplicazioni, e alle differenze nei requisiti, nelle regole e nelle condizioni imposte dai donatori...

Sta emergendo un consenso sul fatto che questa situazione opaca e complessa non è sostenibile..."

"Chi fa cosa?" è la domanda essenziale che l'UE deve affrontare se vuole fare progressi nell'attuazione della nuova politica di sviluppo dell'UE".

Il Codice di condotta che ne risultava era basato su 10 principi, riassunti nel Riquadro 3.

Riquadro 3

Principi guida del Codice di condotta dell'UE sulla divisione del lavoro nella politica di sviluppo

- Principio guida 1 - Concentrare le attività nel paese sui settori prioritari
- Principio guida 2 - Ridistribuire le altre attività nel paese
- Principio guida 3 - Garantire una presenza adeguata dell'UE nei settori strategici
- Principio guida 4 - Replicare le pratiche di cooperazione con le istituzioni regionali partner
- Principio guida 5 - Definire i paesi prioritari
- Principio guida 6 - Affrontare il nodo dei paesi "orfani" della distribuzione di aiuti
- Principio guida 7 - Analizzare ed espandere le aree di forza
- Principio guida 8 - Continuare a progredire nelle dimensioni verticale e intermodale/strumentale della complementarità tra i donatori dell'UE, impegnandosi a progredire principalmente nel contesto dei forum e dei partenariati internazionali pertinenti
- Principio guida 9 - Promuovere congiuntamente la divisione dei compiti
- Principio guida 10 - Approfondire le riforme dei sistemi di aiuto

Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0072&from=EN>

Il Codice di condotta generò un dibattito vivace e intenso all'epoca della pubblicazione, ma oggi non ne rimane una traccia molto visibile. Tuttavia, l'ultimo Consenso europeo sullo sviluppo³⁶, concordato nel 2017, conteneva una sezione (3.1) su "Lavorare meglio insieme". Riguardava la cooperazione a livello globale e nazionale, con un'attenzione particolare rivolta alla "programmazione congiunta" e "attuazione congiunta". Si dice che ora ci siano 79 paesi con una programmazione congiunta attiva, comprese 22 strategie congiunte³⁷.

Un'incarnazione attuale dell'approccio è il "Team Europe", nato in particolare dalla crisi della pandemia da Covid-19. È descritto in un recente rapporto³⁸ come "un approccio integrato dell'UE e degli Stati membri che inizia a rispondere a una serie di esigenze preesistenti e processi in corso... (ma è ancora) lontano dall'essere un prodotto finito".

Le istituzioni di Bruxelles si sono concentrate sul coordinamento tra loro e gli Stati membri, ma continuano a tenere in considerazione il proprio vantaggio comparato rispetto ad altri donatori. Come donatore globale, l'UE copre una vasta area di azioni.

Le attuali priorità sono identificate come:

- a. Alleanze e partenariati verdi;
- b. Scienza, tecnologia, innovazione e digitalizzazione;
- c. Crescita economica e occupazione;
- d. Migrazione e mobilità;
- e. Una "categoria generale etichettata come sviluppo umano, pace e governance"³⁹.

³⁶ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

³⁷ <https://europa.eu/capacity4dev/joint-programming-tracker/>

³⁸ <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Team-Europe-Up-To-Challenge-ECDPM-Briefing-Note-128-January-2021.pdf>

³⁹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/our-work_en

Le priorità geografiche per il periodo 2021-27 sono indicate nel quadro dello Strumento unico di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI - Global Europe*), in particolare l’Africa sub-sahariana, il vicinato, l’Asia e il Pacifico e le Americhe e i Caraibi, in questo ordine⁴⁰. Si noti che le priorità umanitarie sono stabilite separatamente dalla Direzione generale per la protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, DG-ECHO*)⁴¹.

Spetta ad ogni singolo donatore fare la propria valutazione del contesto internazionale, valutare i propri punti di forza e di debolezza, stabilire le proprie priorità e identificare gli impegni specifici che risulteranno dal processo strategico.

Conclusioni: Provocare il cambiamento

Per concludere, ci sono valide ragioni per rilanciare la cooperazione allo sviluppo per gli anni Venti che restano davanti a noi, riconoscendo l’interdipendenza reciproca, così come un impegno altruistico per porre fine alla povertà e alle disuguaglianze nel mondo, e costruendo sulla ricchezza delle nuove idee che circolano attorno alla necessità di un *grande reset*⁴².

Tuttavia, non necessariamente i propositi circa quel che occorrerebbe fare si concretizzano automaticamente in volontà e azioni. Non tutti hanno la sfera di cristallo per prevedere il futuro. E anche quelli che possono farlo, devono affrontare istanze contrastanti e scelte difficili. In queste circostanze, è importante capire come le scelte politiche possono essere adattate e modellate a livello globale, regionale e nazionale. Nel mondo della politica, il cambiamento avviene quando si

⁴⁰ In particolare, 19,32 miliardi di euro per il vicinato, almeno 29,18 miliardi di euro per l’Africa sub-sahariana, 8,48 miliardi di euro per l’Asia e il Pacifico e 3,39 miliardi di euro per le Americhe e i Caraibi. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1267

⁴¹ https://ec.europa.eu/echo/index_en

⁴² Si veda: <https://odi.org/en/delivering-the-global-reset/>.

verifica una compresenza di tre elementi⁴³. La prima è la leadership. La seconda è l'azione della società civile. E la terza è il potere di una buona idea. La società civile, in particolare, può essere un potente agente di cambiamento, “*danzando con il sistema*”, come sintetizza metaforicamente Duncan Green⁴⁴.

Questi tre elementi sono interconnessi. I leader sono più propensi a impegnarsi quando sono personalmente ispirati da buone idee e quando godono di sostegno politico. Le organizzazioni della società civile possono prosperare nel quadro di una collaborazione proficua con i ricercatori. E la pressione per essere pratici e utili può guidare i ricercatori a produrre una ricerca migliore.

Un passo verso una più stretta collaborazione è una missione condivisa attorno alla quale possono coalizzarsi interessi diversi. Uno di questi potrebbe essere l'idea di trasformare il dibattito su un “Green deal” o un “Nuovo Green Deal” in uno che sia veramente globale. L'UE ha sviluppato un piano d'azione per il suo *Green Deal*⁴⁵, la maggior parte del quale riguarda la politica interna e la spesa dei fondi assegnati al Piano dell'UE per la ripresa (il fondo *Next Generation EU*⁴⁶). Sarà possibile per i ricercatori, gli attivisti della società civile e i responsabili politici concordare i contorni di un *New Deal* verde e globale⁴⁷? E sarà poi possibile trasformarlo in realtà?

⁴³ Si veda: <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/03/Simon-Maxwell-How-to-win-the-argument-on-climate-change.pdf> and <https://simonmaxwell.net/blog/motivate-mobilise-manage-repeat-further-thoughts.html>.

⁴⁴ <https://policy-practice.oxfam.org/resources/how-change-happens-consultation-draft-581366/>. Si veda la rassegna dell'autore, disponibile presso: <https://simon-maxwell.net/blog/how-change-happens.html>. Un nuovo libro di Ben Jackson e Harriet Lamb contribuisce con ulteriori idee al manuale dell'attivista: <https://rowman.com/ISBN/9781538141328/From-Anger-to-Action-Inside-the-Global-Movements-for-Social-Justice-Peace-and-a-Sustainable-Planet>

⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

⁴⁷ Si veda: <https://simonmaxwell.net/blog/principles-for-a-global-green-new-deal.html>

CAPITOLO 4

Finanza per lo sviluppo: come si è evoluta e dovrebbe cambiare per una ripresa più rapida ed efficace dalla crisi da Covid-19?

Annalisa Prizzon

Introduzione

La crisi da Covid-19 creerà cicatrici sociali ed economiche durature, anche se in modo disomogeneo sia tra i Paesi che al loro interno. Le politiche fiscali possono aiutare a ridurre il loro impatto. Nella fase iniziale della pandemia, i politici sono stati esortati a fare “tutto il necessario” per minimizzare gli effetti sui sistemi sanitari, sulle famiglie e sulle imprese. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) hanno esortato i governi dei paesi con economie avanzate a mantenere politiche fiscali espansive per sostenere la ripresa economica dopo aver messo la pandemia sotto controllo.

I paesi con economie a basso reddito (*Low Income Countries*, LIC) hanno avuto, tuttavia, molte più difficoltà e minori risorse a disposizione nel proteggere le imprese e le famiglie dagli effetti della crisi, dipendendo peraltro in gran parte dai finanziamenti esterni. Questi governi erano più indebitati prima che la crisi da Covid-19 colpisse rispetto a quanto lo fossero alla fine del primo decennio degli anni 2000, soprattutto nei confronti del settore privato (FMI, 2018). Lo shock economico ha anche causato un calo delle entrate fiscali e degli investimenti diretti esteri. I nuovi finanziamenti a fondo perduto resi disponibili per sostenere la risposta alla crisi sono stati relativamente modesti. In pratica, gli aiuti internazionali sono di importo limitato, ma molti

paesi fanno affidamento su di essi. Di conseguenza, i LIC hanno fatto ricorso ai finanziamenti di emergenza del FMI per avere un sostegno nel superare la fase iniziale della pandemia. Guardando al futuro, un rapido declino dei finanziamenti internazionali aumenta il rischio che i governi dei LIC taglino le spese o aumentino le tasse anche prima che il virus sia completamente sotto controllo. Il FMI stima che 290 miliardi di dollari del fabbisogno di finanziamenti esterni dei paesi dell'Africa sub-sahariana per il 2020-2023 devono ancora essere soddisfatti (FMI, 2020).

La crisi ci sta anche ricordando dolorosamente che molte sfide cruciali per lo sviluppo non possono essere risolte da singoli paesi che lavorano in modo isolato. È necessario raggiungere obiettivi comuni per tutti i paesi. Le sfide sono molte, dalle pandemie, al cambiamento climatico e alla sicurezza. Molti portavoce dei governi hanno spesso usato il mantra "saremo al sicuro quando tutti saranno al sicuro" per giustificare la necessità di maggiori sforzi per la cooperazione internazionale.

Ma come si sono comportati i governi rispetto a questi impegni? Qual è stata finora la risposta dei partner bilaterali e multilaterali alla crisi da Covid-19? Come dovrebbe evolvere la finanza allo sviluppo per aiutare i LIC a mitigare le cicatrici della crisi per una ripresa socioeconomica più rapida e inclusiva? Riassumiamo alcune opzioni in sei punti principali guardando alle proiezioni per gli aiuti bilaterali e multilaterali, l'allocazione, la logica dei finanziamenti allo sviluppo e il ruolo del settore privato nella mobilitazione delle risorse per fronteggiare la crisi da Covid-19.

1. I bilanci degli aiuti bilaterali non sono diminuiti (finora) ma gli impegni dovranno essere mantenuti

In generale, gli studi quantitativi hanno evidenziato che l'offerta di aiuti da parte dei donatori è pro-ciclica, cioè una crescita economica più forte nel paese donatore è associata a una maggiore erogazione di aiuti (Pallage e Robe, 2001; Round e Odekun, 2004; Faini, 2006; Bertoli et al., 2008; Frot, 2009; Hallet, 2009; Dang et al., 2013, Fuchs et al., 2014; Dabla-Norris et al., 2015; Jones, 2015). Questo non sorprende: di solito, una migliore performance economica significa maggiori entrate fiscali,

e quindi che i governi donatori hanno più risorse disponibili e una certa flessibilità nella loro allocazione (Carson et al., 2021).

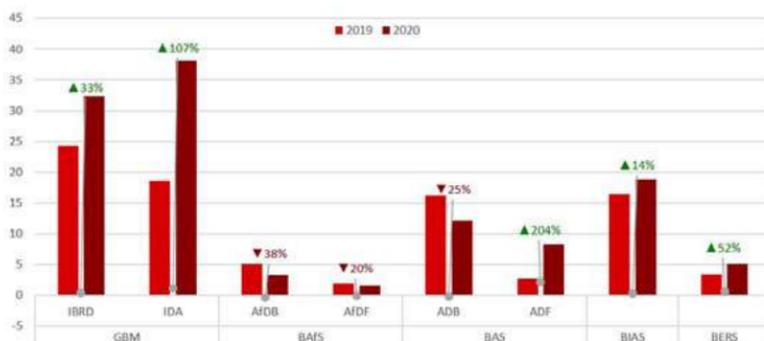
Come nel caso della crisi finanziaria globale del 2008-2009, tuttavia, le fosche previsioni di un forte calo degli aiuti nel 2020 si sono rivelate errate. Nel 2020, la maggior parte dei donatori bilaterali ha mantenuto il proprio bilancio per la cooperazione internazionale almeno a livelli costanti. Nonostante una seconda ondata di contagi, i dati effettivi sulla crescita economica sono stati molto migliori delle previsioni iniziali. Nel 2020, gli aiuti dei donatori che afferiscono al Comitato per l'aiuto allo sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC) dell'OCSE - comprendente i più grandi donatori, come Stati Uniti, Germania, Regno Unito, Francia e Giappone - sono aumentati, nonostante la crisi scatenata dalla pandemia, raggiungendo il livello più alto di sempre di 161,2 miliardi di dollari (OCSE, 2021).

I donatori bilaterali non possono però considerarsi soddisfatti. Innanzitutto, un'eccezione degna di nota è il governo del Regno Unito che ha annunciato un taglio del 30% del suo bilancio complessivo per l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) nel 2021 rispetto al 2019. In secondo luogo, nonostante un aumento iniziale, gli aiuti cominciarono a diminuire un paio di anni dopo la crisi finanziaria globale. Carson et al. (2021) stimano che il calo dell'APS sarebbe moderato (circa il 2,5%) tra il 2019 e il 2021 se i donatori puntassero a mantenere costante il loro rapporto APS/reddito nazionale lordo (RNL) dal 2019 in poi. In altre parole, i tagli all'APS non dovrebbero superare la caduta del RNL. Carson et al. (2021) prevedono però anche che il calo dell'APS potrebbe arrivare al 9,5% se il rapporto percentuale del passato tra crescita economica e flussi di aiuti rimanesse costante. In terzo luogo, i principali donatori hanno speso poco per l'acquisto di vaccini per i paesi con economie a basso e medio reddito attraverso il programma internazionale che ha come obiettivo l'accesso equo ai vaccini anti Covid-19 (COVAX). Fino ad aprile 2020, la maggior parte dei donatori ha contribuito l'equivalente di meno dell'1% dei loro bilanci annuali di APS attraverso il programma COVAX (Miller e Prizzon, 2021).

2. La maggior parte delle banche multilaterali di sviluppo ha aumentato l'impegno, ma alcune di esse hanno bisogno di nuovi aumenti di capitale o ricostituzioni per sostenere i prestiti post-crisi richiesti

Nel complesso, i progetti approvati dalla Banca Mondiale e della banche regionali di sviluppo sono aumentati del 35% tra il 2019 e il 2020 e ancora di più da parte di IDA (*International Development Association*, IDA) e del Fondo asiatico di sviluppo (*Asian Development Fund*, ADF) che offrono credit a condizioni agevolate (Carson et al., 2021). Da questa istantanea, le banche multilaterali di sviluppo (BMS) sono riuscite, in qualche modo, a mobilitare risorse aggiuntive per aiutare i paesi a basso e a medio reddito a finanziare l'emergenza sanitaria e mantenere le economie a galla (Figura 1).

Figura 1: Approvazioni di progetti da parte delle BMS, 2019 vs 2020 (e variazione % annuale)

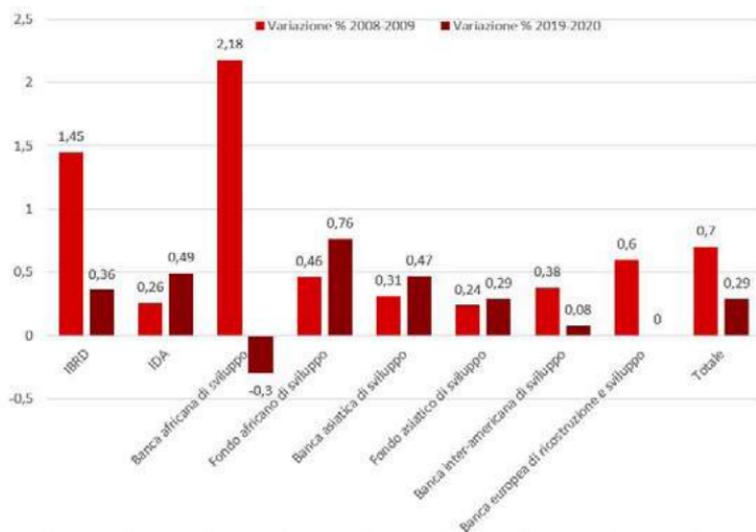


- Gruppo Banca Mondiale (GBM): International Bank for the Reconstruction and Development (IBRD) e IDA
- Banca Africana di sviluppo (BAfS): African Development Bank (AfDB) e African Development Fund (AfDF)
- Banca asiatica di sviluppo (BAS): Asian Development Bank (ADB) e ADF
- Banca inter-americana di sviluppo (BIAS)
- Banca europea di ricostruzione e sviluppo (BERS)

Fonte: Carson et al. (2021)

Ci sono, però, alcune criticità da considerare. In primo luogo, mentre le BMS hanno aumentato i loro impegni, le erogazioni sono in ritardo. Morris et al. (2021) mostrano come la Banca Mondiale dovrebbe raggiungere il suo obiettivo di nuovi impegni entro giugno 2021. Tuttavia, essi stimano che le erogazioni saranno solo il 64% dei loro impegni. In secondo luogo, i prestiti di molte BMS – Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, Banca africana di sviluppo, Banca inter-americana di sviluppo, Banca europea di ricostruzione e sviluppo - sono stati di gran lunga maggiori in risposta alla crisi finanziaria del 2008-09 se confrontati con le prime fasi della crisi del Covid-19 (Humphrey e Prizzon, 2020), vedi Figura 2.

Figura 2: Prestiti delle BMS - Crisi finanziaria globale vs crisi Covid-19



Fonte: Humphrey and Prizzon (2020)

In terzo luogo, i prestiti delle BMS potrebbero ridursi nel 2021 e 2022, per la semplice ragione che molte BMS hanno anticipato molte delle loro risorse in risposta alla crisi. Tuttavia, una diminuzione dei prestiti delle BMS potrebbe essere evitata se gli stati membri e gli azionisti aumentassero i loro contributi. Il finanziamento di IDA20 anticipato

di un anno e la ricostituzione record del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (*International Fund for Agricultural Development*, IFAD) sono segnali incoraggianti, nonostante le pressioni di bilancio che molti paesi stanno affrontando.

Ci sono evidenze convincenti, per gli azionisti, a favore degli investimenti nel sistema delle banche multilaterali di sviluppo; ancor di più durante questa crisi senza precedenti. In primo luogo, le BMS assicurano un effetto leva molto più grande di qualsiasi altra opzione di finanziamento. In secondo luogo, le BMS forniscono prestiti anticiclici a tassi più accessibili per la maggior parte dei paesi mutuatari rispetto a quanto possono offrire i mercati. Infine, le BMS sono generalmente più efficaci dei donatori bilaterali. Le organizzazioni multilaterali per lo sviluppo ottengono un punteggio migliore dei donatori bilaterali nell'agenda relativa all'efficacia dello sviluppo, specialmente in termini di allineamento alle priorità e politiche nazionali (Humphrey e Prizzon, 2020).

3. È necessaria una maggiore attenzione ai paesi più poveri

Come gravi conseguenze delle cicatrici a lungo termine della crisi da Covid-19, la Banca Mondiale stima che 250 milioni di persone in più vivranno in povertà estrema entro il 2030 rispetto alle proiezioni del 2019 (Manuel et al., 2020). Manuel et al. (2020) misurano anche un aumento del 50% del numero di paesi con tassi di povertà assoluta di oltre il 20% entro il 2030. Quasi tutti i LIC dovrebbero ora avere tassi altissimi di povertà assoluta (erano meno di due terzi prima della crisi). I LIC sono l'unico gruppo di paesi la cui perdita di produzione sarà maggiore come effetto della crisi Covid-19 rispetto alla crisi finanziaria del 2008-09 (FMI, 2021).

I LIC hanno meno opzioni di finanziamento per sostenere la loro ripresa economica e le campagne di vaccinazione procedono molto più lentamente che nei paesi con economie ad alto reddito. I LIC hanno un potenziale estremamente limitato per aumentare le loro entrate fiscali - solo 11 miliardi di dollari all'anno - e ricevono tre volte meno investimenti diretti esteri e rimesse rispetto ai paesi con economie a reddito medio (Middle Income Countries, MIC) (Manuel et al., 2019).

Questi paesi faticano anche a beneficiare di approcci innovativi per utilizzare gli aiuti in modo da mobilitare finanziamenti privati aggiuntivi: ogni dollaro di aiuto è stato in grado di mobilitare solo 37 centesimi di flussi privati (Attridge e Engen, 2019). Occorrerà, dunque, che sia data priorità agli aiuti verso i paesi più poveri.

4. La crisi potrebbe rafforzare la tendenza dei donatori a diventare meno coerenti con i principi fondamentali che dovrebbero ispirare la cooperazione allo sviluppo

I donatori bilaterali del DAC stavano diventando meno coerenti coi principi ispiratori della cooperazione allo sviluppo, anche da prima che la crisi da Covid-19 colpisse (Gulrajani e Silcock, 2020). Ciò significa che i donatori non riuscivano a vedere la cooperazione internazionale come uno strumento per raggiungere i propri interessi nazionali, legati alla promozione della prosperità e stabilità in tutto il mondo. Per esempio, fino al 2018, gli aiuti sono stati (sempre più) assegnati principalmente per raggiungere obiettivi commerciali e geostrategici a breve termine. Nel complesso, le risposte dei donatori alla crisi finora - con il focus sulle priorità interne, il nazionalismo dei vaccini e i divieti di esportazione - hanno rafforzato questa tendenza.

Un approccio di aiuto fondato sui principi della cooperazione internazionale richiederebbe ai partner dello sviluppo di guardare oltre l'emergenza sanitaria e iniziare a costruire la resilienza alle crisi future. La strategia dovrebbe essere quella di affrontare le crescenti disuguaglianze che rischiano di ostacolare la ripresa su scala globale.

5. Un approccio diverso per mobilitare i finanziamenti del settore privato nei paesi a basso reddito

L'ammontare degli impegni delle Istituzioni finanziarie per lo sviluppo (*Development Finance Institutions, DFI*) e delle BMS per mobilitare i finanziamenti privati è cresciuto dal 2013 (Attridge e Gouett, 2021). Tuttavia, aumentare significativamente i nuovi investimenti delle DFI e delle BMS nel 2021 e nel prossimo futuro sarà molto impegnativo, in ragione del basso livello di investimenti privati in molti LIC e paesi con economie a reddito medio-basso

(*Lower-Middle Income Countries, LMIC*) determinato dalla crisi.

Gli investimenti di DFI e BMS si stanno spostando leggermente verso paesi che hanno un livello di reddito più basso, denotando un piccolo cambiamento nella propensione al rischio di queste istituzioni per investire in paesi più rischiosi. Tuttavia, gli investimenti rimangono bassi nel gruppo dei LIC e sono ancora più bassi nei paesi più poveri in assoluto. Nel 2013, i LIC hanno ricevuto il 5,7% degli impegni di DFI e BMS; nel 2018, era il 6,4% degli impegni, con un aumento di 340 milioni di dollari di investimenti all'anno.

Molti investitori privati, tuttavia, evitano ancora i mercati più piccoli e rischiosi. Come sottolineato dall'OCSE/UNDCF (2019), *“possono avere una bassa propensione al rischio, data la necessità di preservare i loro rating di credito a tripla A; possono mancare di consapevolezza dei progetti su cui poter investire; gli incentivi istituzionali possono spingerli a chiudere gli affari, portando a concentrarsi su mercati o progetti “più facili”; o i loro mandati possono ricercare prioritariamente i ritorni commerciali”*.

La mobilitazione di maggiori risorse con un effetto leva in questi mercati rimarrà difficile; l'enfasi dovrebbe essere posta sulla creazione del mercato. Essenzialmente, le DFI e le BMS dovranno passare da un ruolo reattivo di *“market taker”* che risponde a singole opportunità di investimento come e quando si presentano, a un ruolo proattivo di *“market maker”* in cui le DFI e le MDB investono strategicamente per costruire e modellare i mercati.

6. Usare strumenti diversi in paesi differenti per incrementare il più possibile il bilancio degli aiuti in risposta alla crisi Covid-19

Molti governi dei paesi donatori stanno affrontando una pressione senza precedenti sul fronte della spesa pubblica, che potrebbe includere tagli alla spesa per gli aiuti internazionali, come abbiamo già evidenziato. Ci attendono scelte difficili sui criteri in base ai quali definire le priorità per i flussi di aiuti tra paesi, settori e iniziative politiche, compreso uno spostamento degli aiuti bilaterali verso iniziative a carattere sanitario (e l'erogazione diretta attraverso

canali bilaterali). Questa definizione delle priorità comporterebbe inevitabilmente dei tagli ad alcuni paesi beneficiari. Anche alcuni settori saranno probabilmente penalizzati da uno spostamento degli aiuti bilaterali verso le iniziative sanitarie. Con le risorse complessive destinate a diminuire, mentre la domanda potrebbe aumentare, per ottenere il risultato migliore dai bilanci degli aiuti sarebbe necessario adattare gli strumenti e le modalità alle priorità dei paesi, ai bisogni e all'accesso ai finanziamenti, ora più che mai (Prizzon e Pudussero, 2021).

Non possiamo equiparare il tipo di cooperazione allo sviluppo per i LIC o LMIC a quello indirizzato ai paesi con economie più in alto nello spettro del reddito pro capite. L'influenza politica in un paese a reddito medio-alto non richiede lo stesso livello di trasferimenti finanziari che in un LIC con esigenze di finanziamento molto maggiori. Strumenti meno costosi come la condivisione delle conoscenze, l'apprendimento su basi di reciprocità e il dialogo politico dovrebbero essere aumentati nei paesi con economie a reddito medio-alto. Gli alti funzionari governativi dei paesi con economie a reddito medio-alto chiedono infatti molta meno assistenza finanziaria perché, anche se ancora in difficoltà, le loro entrate fiscali possono sostenere i piani nazionali di sviluppo. La quota di aiuto estero nel bilancio complessivo è di solito molto vicina allo zero. Invece, la cooperazione con i partner per lo sviluppo è ricercata principalmente sia per la condivisione delle conoscenze e l'apprendimento su basi di reciprocità sia per aiutare ad attrarre finanziamenti da investitori privati (Calleja e Prizzon, 2019).

La condivisione delle conoscenze e l'apprendimento su basi di reciprocità sono complessi e impegnativi, ma in linea di principio molto meno costosi della realizzazione di progetti e programmi. I trasferimenti finanziari dovrebbero essere incanalati principalmente verso i paesi che non possono fare interamente affidamento sulle proprie entrate fiscali o non possono accedere a crediti sui mercati dei capitali a tassi ragionevoli.

Conclusioni

L'aiuto allo sviluppo è una delle poche opzioni di finanziamento disponibili per sostenere i paesi con economie a basso reddito e consentire loro di affrontare l'emergenza sanitaria in atto e sostenere la ripresa economica dalla crisi da Covid-19.

In realtà, però, i politici e l'opinione pubblica in molti paesi donatori spesso travisano la logica della cooperazione internazionale – in particolare non comprendono la necessità di investire parte del bilancio nazionale in altri paesi – e non comprendono quali siano gli effetti positivi della cooperazione internazionale, in particolare nei paesi con contesti complessi e fragili. Gli aiuti allo sviluppo devono aumentare – sia attraverso i canali bilaterali che multilaterali – ed è necessario, in particolare, che siano considerati prioritari i paesi più poveri e più colpiti dal Covid 19 proprio perché hanno maggiori difficoltà ad accedere ad altri canali alternativi di finanziamento.

Se è vero che gli aiuti allo sviluppo sono importi molto limitati all'interno del bilancio dei paesi beneficiari, dobbiamo riconoscere che finanziano e sostengono settori importanti che non riceverebbero incentivi sufficienti dal settore privato. Inoltre, la cooperazione finanziaria può essere funzionale agli interessi dei paesi donatori. Infatti, la cooperazione allo sviluppo promuove obiettivi di lungo periodo collegati alla solidarietà globale e, così facendo, consente di tutelare le priorità nazionali dei paesi donatori. Ogni paese riceve un beneficio fornendo sostegno a società pacifiche, proteggendo l'ambiente, incrementando lo sviluppo economico ed i flussi commerciali internazionali. Le spese di bilancio per gli aiuti vanno salvaguardate, se non aumentate, e i paesi più poveri e colpiti devono essere la priorità, anche al di là dell'emergenza sanitaria. È ora di trasformare in realtà lo slogan "saremo al sicuro quando tutti saranno al sicuro".

Riferimenti bibliografici

Attridge, S. and Engen, L. (2019), "Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach", *ODI Report*, Londra (www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorestcountries-need-better-approach)

Attridge, S. and M. Gouett (2021), "Development finance institutions: the need for bold action to invest better", *ODI Report*, Londra.

Bertoli, S., Cornia, G. A. and Manaresi, F. (2008), "Aid effort and its determinants: a comparison of the Italian performance with other OECD donors", *Working Papers – Economics*, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa.

Calleja, R. and Prizzon, A. (2019), "Moving away from aid: lessons from country studies", *ODI Report*, Londra (www.odi.org/publications/11486-moving-away-aid-lessons-country-studies).

Carson, L., M. Hebogård Schäfer, A. Prizzon and J. Pudusserly (2021), "Prospects for aid at times of crisis", *ODI working paper N. 606*, Londra.

Dabla-Norris, E., Minoiu, C. and Zanna, L-P. (2015), "Business cycle fluctuations, large macroeconomic shocks, and development aid", *World Development, Aid Policy and the Macroeconomic Management of Aid*, Vol. 69, pp. 44–61 (<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.019>)

Dang, H.-A., Knack, S. and Rogers, F.H. (2013), "International Aid and financial crises in donor countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 32, pp. 232–50 (<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.08.003>).

Faini, R. (2006), "Foreign aid and fiscal policy", *CEPR discussion paper N. 5721*, Center for Economic and Policy Research, Washington D. C. (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.918229>)

Frot, E. (2009), "Aid and the financial crisis: shall we expect development aid to fall?" SITE/Stockholm School of Economics, Stoccolma, mimeo.

Fuchs, A., Dreher, A. and Nunnenkamp, P. (2014), "Determinants of donor generosity: a survey of the aid budget literature", *World Development*, Vol. 56, pp. 172–99 (<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.09.004>).

Gulrajani, N. and E. Silcock (2020), "Principled aid in divided times Harnessing values and interests in donor pandemic response", *ODI Working paper, No. 596*, Londra.

Hallet, M. (2009), "Economic cycles and development aid: what is the evidence from the past?", *ECFIN Economic Brief N. 5*, Direzione generale per gli affari economici e finanziari – Commissione Europea, Bruxelles (https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary16281_en.htm).

Humphrey, C. and A. Prizzon (2020) Scaling up multilateral bank finance for the Covid-19 recovery | odi.org <https://odi.org/en/insights/scaling-up-multilateral-bank-finance-for-the-covid-19-recovery/>

IMF (2018), "Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018", *IMF Policy Paper*, Washington, D. C.

IMF (2020), *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa A difficult outlook for Sub-Saharan Africa*, Washington, D. C.

IMF (2021), *World Economic Outlook*, Washington, D. C., aprile.

Jones, S. (2015), "Aid supplies over time: addressing heterogeneity, trends, and dynamics", *World Development, Aid Policy and the Macroeconomic Management of Aid*, Vol. 69, pp. 31–43 (<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.014>)

Manuel, M., L. Carson, E. Samman and M. Evans (2020), "Financing the reduction of extreme poverty post-Covid-19", *ODI Briefing note*, Londra.

Manuel, M., Manea, S., Samman, E. and Evans, M. (2019a), "Financing the end of extreme poverty: 2019 update", ODI, Londra (www.odi.org/publications/11433-financing-end-extreme-poverty-2019-update).

Miller, M. and A. Prizzon (2021), "A 'shot in the arm' for multilateral cooperation - why international public finance should step up its game for global vaccination", ODI, Londra <https://odi.org/en/insights/a-shot-in-the-arm-for-multilateral-cooperation-why-international-public-finance-should-step-up-its-game-for-global-vaccination/>

Morris, S., J. Sandefur, and G. Yang (2021), "Tracking the Scale and Speed of the World Bank's COVID Response: April 2021 Update", Centre for Global Development CGD Note, Washington, D. C. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/tracking-scale-and-speed-world-banks-covid-response-april-2021-update.pdf>

OECD (2021), COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 Detailed Note, Parigi, aprile <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>

Pallage, S. and Robe, M.A. (2001), "Foreign aid and the business cycle", Review of International Economics, Vol. 9(4), pp. 641–72 (<https://doi.org/10.1111/1467-9396.00305>).

Prizzon, A. and Pudussery, J. (2021), "From aid to development partnerships: lessons from the literature and implications of the Covid-19 crisis". Literature review", ODI, Londra (www.odi.org/en/publications/from-aid-to-development-partnerships-lessons-from-the-literature-and-implications-of-the-covid-19-crisis)

Round, J.I. and Odedokun, M. (2004), "Aid effort and its determinants", International Review of Economics & Finance, Aid Allocations and Development Financing, Vol. 13(3), pp. 293–309.

World Bank (2021), "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021", Washington, D. C. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021#:~:text=As%20reported%20above%2C%20the%20pandemic,between%20143%20and%20163%20million.>

CAPITOLO 5

La cooperazione allo sviluppo e il ruolo delle banche multilaterali di sviluppo durante la crisi pandemica

José ocampo

1. Una panoramica della risposta alla crisi

Il Covid-19 si è diffuso rapidamente in tutto il mondo nel 2020, generando una delle peggiori pandemie della storia mondiale. Lo sviluppo di una varietà di vaccini ha contribuito a fermare alcuni dei suoi peggiori effetti sulla salute nei paesi che hanno avuto accesso ad essi, ma nuove varianti continuano a colpire diversi paesi. Nonostante il programma internazionale che ha come obiettivo l'accesso equo ai vaccini anti Covid-19 (COVAX) e altre azioni per facilitare l'arrivo di vaccini ai paesi in via di sviluppo, l'accesso molto diseguale ad essi può essere considerato come una delle caratteristiche più preoccupanti della cooperazione multilaterale durante questa crisi. Il dibattito sulla deroga sui brevetti per la produzione di vaccini anti Covid-19 e sulla sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini, al fine di rendere più semplice la produzione dei sieri in regioni del mondo a basso reddito e basato su una proposta presentata all'Organizzazione Mondiale del Commercio da un gruppo di paesi in via di sviluppo e con un ampio sostegno, anche da parte degli Stati Uniti, continua senza una decisione al momento di scrivere questo commento.

La pandemia ha generato una delle recessioni più gravi e sincronizzate della storia economica mondiale, la peggiore dalla Grande Depressione degli anni Trenta del secolo scorso. Dal terzo trimestre del 2020 si è verificata una ripresa diffusa (il secondo nel caso della Cina),

ma è incerta e divergente in tutto il mondo secondo il più recente rapporto **World Economic Outlook** del Fondo monetario internazionale (FMI) (FMI, 2021). Secondo le attuali proiezioni del FMI, l'Europa occidentale e l'America Latina, le due regioni più colpite dalla recessione, non si riprenderanno completamente nel 2021, anche se alcuni paesi delle due regioni lo faranno. Oltre a ciò, una vasta letteratura internazionale ha evidenziato il fatto che i paesi in via di sviluppo sono stati socialmente più vulnerabili, a causa di diversi fattori: lo spazio fiscale più limitato per rispondere alla crisi; il fatto che i poveri vivono in spazi piccoli e affollati, a volte senza accesso all'acqua; i sistemi sanitari sono di bassa qualità e non coprono tutta la popolazione; il calo dell'occupazione e l'aumento dell'informalità hanno lasciato una quota significativa della popolazione con un reddito molto basso o nullo. Uno dei principali risultati di tutto ciò è la crescente disuguaglianza che si è verificata su scala mondiale.

Per queste ragioni, le organizzazioni internazionali hanno sostenuto all'inizio della crisi che ci dovevano essere politiche ambiziose per sostenere i paesi emergenti e in via di sviluppo, con risorse finanziarie dell'ordine di 2.500 miliardi di dollari l'anno, secondo sia il FMI (Georgieva, 2020) che la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*) (2020). Tuttavia, la cooperazione internazionale è stata limitata, sia in termini di azioni che di risorse. L'azione è stata un po' più rilevante in relazione ai paesi con economie a basso reddito, ma molto debole nei confronti dei paesi con economie a medio reddito.

La debolezza della cooperazione multilaterale è stata particolarmente evidente nelle dichiarazioni e nelle azioni lanciate dal Gruppo dei 20 (G-20). Ai Capi di Stato, il G-20 ha espresso nel marzo 2020 il suo impegno *"a fare tutto il necessario e a usare tutti gli strumenti politici disponibili per ridurre al minimo i danni economici e sociali della pandemia, ripristinare la crescita economica globale, mantenere la stabilità dei mercati e rafforzare la resilienza"* (G-20, 2020). Nel 2021, i ministri delle finanze del G-20 e i governatori delle banche centrali hanno ampliato la cooperazione per includere: l'avanzamento della cooperazione fiscale internazionale; l'approvazione della più grande emissione di Diritti Speciali di Prelievo (DSP) del FMI nella storia, che è stata finalmente effettiva nell'agosto 2021; la riduzione del debito estero per i paesi con economie a basso reddito - con-

tinuando in questo senso le decisioni che erano state prese nel novembre 2020 (G-20, 2021)¹.

Il contrasto con le azioni intraprese dal G-20 durante la crisi finanziaria del 2008-2009 è impressionante². In effetti, il “Piano globale per la ripresa e la riforma” adottato dai capi di Stato a Londra il 2 aprile 2009 (G-20, 2009) comprendeva: la più grande emissione precedente di DSP, una grande riforma delle linee di credito del FMI, la capitalizzazione e l’aumento massiccio dei prestiti delle Banche multilaterali di sviluppo (BMS), e un’ambiziosa riforma della regolamentazione finanziaria; c’era anche un accordo per aumentare e ridistribuire le quote del FMI, che avveniva con un ritardo di cinque anni. Più tardi, nel 2012, il G-20 aveva anche lanciato un processo per rafforzare la cooperazione fiscale internazionale, compito che è stato assegnato all’OCSE.

C’è da segnalare anche un notevole contrasto tra la limitata azione multilaterale e le ambiziose politiche interne adottate dai paesi sviluppati durante la crisi da Covid-19. Queste politiche includevano grandi pacchetti di spesa pubblica, fornitura di liquidità da parte delle banche centrali, linee di credito e garanzie sui prestiti per il settore delle imprese. Sia in termini fiscali che monetari, il FMI ha stimato che i pacchetti adottati nel 2020 erano più consistenti di quelli adottati da questi paesi per affrontare la crisi finanziaria del Nord Atlantico, in particolare nel caso degli Stati Uniti. L’aggressività delle politiche monetarie e finanziarie ha fatto sì che la contrazione dei mercati finanziari fosse più contenuta che durante la crisi precedente e ha portato a una rapida ripresa dei mercati obbligazionari e azionari, il che ha favorito il finanziamento tramite emissione e sottoscrizione di obbligazioni delle economie emergenti da metà aprile 2020, dopo un brevissimo “stop improvviso” di circa due mesi³.

¹ Ci sono stati anche progressi nella lotta contro i cambiamenti climatici, ma questo tema va oltre quelli trattati in questo contributo. Tralascio anche la questione delle restrizioni commerciali, che sono state generalmente evitate, ma che includono alcune che riguardano la Cina.

² Uso questo termine piuttosto che “crisi finanziaria globale”, perché si è concentrata negli Stati Uniti e nell’Europa occidentale.

³ Si veda a questo proposito l’analisi a cadenza regolare di JPMorgan sui mercati emergenti: EM Flows Weekly.

2. Cooperazione attraverso l'aiuto pubblico

I due strumenti finanziari di base a disposizione della comunità internazionale per sostenere lo sviluppo sono gli aiuti pubblici⁴ e i finanziamenti delle BMS⁵. Nel resto di questo contributo l'analisi si concentrerà sull'evoluzione di queste due forme di cooperazione allo sviluppo nel corso del XXI secolo, con particolare attenzione alla loro gestione durante le due crisi vissute in questo periodo.

La prima comprende risorse fornite a condizioni agevolate, classificate come Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), ma anche crediti a condizioni non agevolate, cioè alle condizioni prevalenti sul mercato; una parte di questi ultimi viene utilizzata per ottenere fondi di contropartita da imprese private attraverso la cosiddetta "finanza mista". I principali contribuenti sono i paesi sviluppati membri del Comitato di aiuto allo sviluppo (*Development Assistance Committee, DAC*) dell'OCSE. Una parte delle risorse di questi paesi è incanalata attraverso le organizzazioni internazionali, in particolare l'Unione Europea, le BMS e le entità delle Nazioni Unite.

Ci sono, inoltre, importanti donatori non DAC, in particolare la Turchia, ma anche l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e la Russia. Ci sono anche "donatori del Sud" che sono diventati importanti fornitori di aiuti pubblici, in particolare la Cina. Purtroppo, le informazioni di questi donatori sono meno affidabili, e nel caso della Cina sono dominate dai prestiti delle sue istituzioni finanziarie pubbliche, in particolare la China Development Bank. Allo stesso modo, oggi c'è un crescente sostegno da parte delle fondazioni private, che sono particolarmente importanti nell'area della salute⁶.

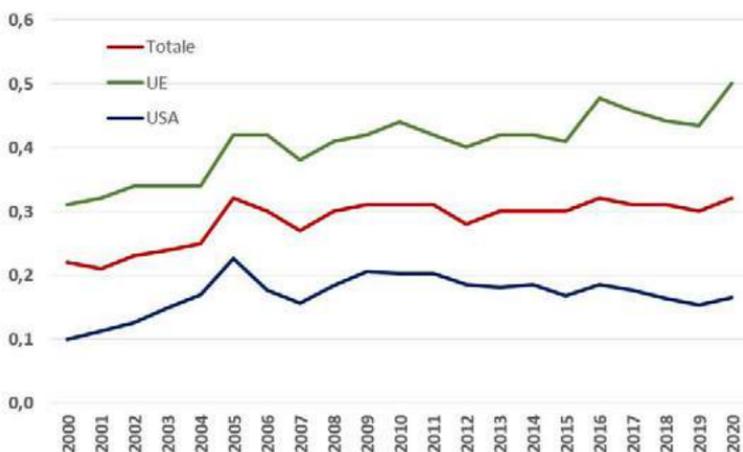
⁴ Uso questo termine ampio, invece di Aiuto pubblico allo sviluppo, per includere i vari crediti concessi ai paesi beneficiari.

⁵ Anche i finanziamenti delle istituzioni monetarie, che non saranno trattati in questo contributo. I finanziamenti del FMI sono stati messi a disposizione di circa 100 paesi tra marzo e dicembre 2020, in particolare attraverso linee di credito d'emergenza, non condizionate ma di piccole dimensioni. L'entità totale è stata piuttosto limitata: poco più di 50 miliardi di dollari, se si esclude la linea di credito flessibile per alcuni paesi con forti "fondamentali".

⁶ Per un'analisi dettagliata delle tendenze e dei cambiamenti nelle modalità dell'aiuto pubblico, si veda Alonso (2018).

Il grafico 1 mostra l'evoluzione dell'APS dei paesi membri del DAC nel ventunesimo secolo, stimato in rapporto al Reddito nazionale lordo (RNL). C'è stato un importante aumento nella prima parte del secolo, collegato alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo che ha avuto luogo a Monterrey, Messico, nel 2002. Tuttavia, tale tendenza ha semplicemente invertito il crollo dell'APS che aveva avuto luogo negli anni Novanta e ha riportato il rapporto APS/RNL a livelli leggermente inferiori a quelli degli anni Ottanta. Queste proporzioni sono molto più grandi per i paesi dell'Unione europea che per gli Stati Uniti e mostrano tendenze rispettivamente positive e negative. Sia UE che Stati Uniti restano, comunque, al di sotto dell'obiettivo di destinare lo 0,7% del RNL all'APS fissato dalle Nazioni Unite più di mezzo secolo fa. Gli unici paesi che raggiungono quell'obiettivo sono alcuni paesi membri dell'Unione Europea: Svezia, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca, Germania e Regno Unito (incluso come membro dell'UE per coerenza nella serie); i Paesi Bassi facevano parte di quel gruppo e ora sono scesi sotto l'obiettivo delle Nazioni Unite.

Figura 1 – APS (% del RNL)



Fonte: OCSE-DAC

La crisi nordatlantica ha generato un aumento minore dell'APS. L'aumento è stato più importante per l'Unione europea, ma è stato in parte un'inversione del declino che aveva avuto luogo nel rapporto APS/RNL nel 2007. Questo è stato ancora più evidente nel caso degli Stati Uniti. Così, nel complesso, a prezzi costanti l'APS è aumentato solo del 10,2% tra il 2006 e il 2010.

La risposta alla crisi da Covid-19 è risultata ancora più modesta. C'è stato un piccolo aumento, ma di nuovo in parte si è trattato di un'inversione delle tendenze negative degli anni precedenti. L'aumento totale a prezzi costanti è stato solo del 3,8% rispetto ai livelli del 2016. Un'analisi dettagliata delle tendenze del 2020 da parte di Ahmad e Carey (2021) indica che l'APS aggiuntivo era solo una frazione molto piccola delle misure fiscali dei membri del DAC (1,4%). È aumentato per più della metà dei membri del DAC, in particolare Germania, Stati Uniti, Francia e Svezia, così come Canada, Norvegia e Svizzera, classificati in base alla dimensione dell'aumento dei finanziamenti. Ma c'è stato anche un taglio dell'APS in diversi paesi, in particolare nel Regno Unito, ma anche in Italia, Australia e Corea del sud. L'aumento è andato a beneficio soprattutto dei paesi con economie a medio reddito, in particolare attraverso i crediti d'aiuto, e c'è stata effettivamente una riduzione degli aiuti bilaterali ai paesi con economie a basso reddito. Il sostegno alla salute è stato deludente, e ha continuato ad esserlo nel 2021, nonostante il fatto che garantire l'accesso universale ai vaccini richiederebbe solo una frazione dell'attuale APS.

Le informazioni più ampie per il 2020 elaborate da *Development Initiatives* (2021)⁷, che include informazioni più ampie sui crediti a condizioni di mercato, mostrano parimenti un risultato molto poco incoraggiante, come si riflette nella tabella 1. C'è stato un aumento dell'11,6% rispetto ai livelli del 2018 (di nuovo, tenendo conto che c'era stata un'inversione nel 2019). L'aumento più forte è stato quello della componente non agevolata dei crediti provenienti da istituzioni finanziarie internazionali, una questione che viene discussa più in dettaglio nella prossima sezione. C'è stato anche un aumento dell'APS da queste istituzioni. Al contrario, l'APS bilaterale è aumentato modestamente e altri flussi bilaterali sono effettivamente diminuiti.

⁷ Questo rapporto ha fornito solo dati fino a novembre 2020, ma la tabella 1 utilizza le informazioni aggiornate.

Tabella 1 - Flussi di Aiuto pubblico (milioni di dollari)

Table 1

Flussi di Aiuto pubblico (milioni di dollari)			
	2018	2019	2020
Bilaterale	109.097	97.949	98.664
APS	76.378	74.868	83.240
Altri flussi	32.719	23.081	15.425
Multilaterale	16.197	17.582	17.727
APS	15.848	16.221	17.379
Altri flussi	349	1.361	348
Istituzioni finanziarie internazionali	88.934	90.427	122.647
APS	32.912	23.595	47.121
Altri flussi	56.022	66.831	75.526
Totale	214.228	205.958	239.038

Fonte: Development Initiatives

3. Cooperazione delle BMS

La rete delle BMS comprende il Gruppo della Banca Mondiale, oltre a diverse banche regionali (quella africana, asiatica, interamericana e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, che serve i paesi dell'Europa orientale), alcune interregionali (la Banca Islamica di Sviluppo è la più importante) e istituzioni sub-regionali in diversi continenti. Nel caso dell'America Latina, una di queste istituzioni sub-regionali è diventata formalmente una banca regionale nel 2010 e ha cambiato il suo nome in Banca di Sviluppo dell'America Latina⁸. L'Europa può contare sulla propria BMS, la Banca Europea per gli Investimenti, di fatto la più grande del mondo; dal momento che

⁸ Ha mantenuto, tuttavia, il suo vecchio acronimo spagnolo, CAF (Corporación Andina de Fomento).

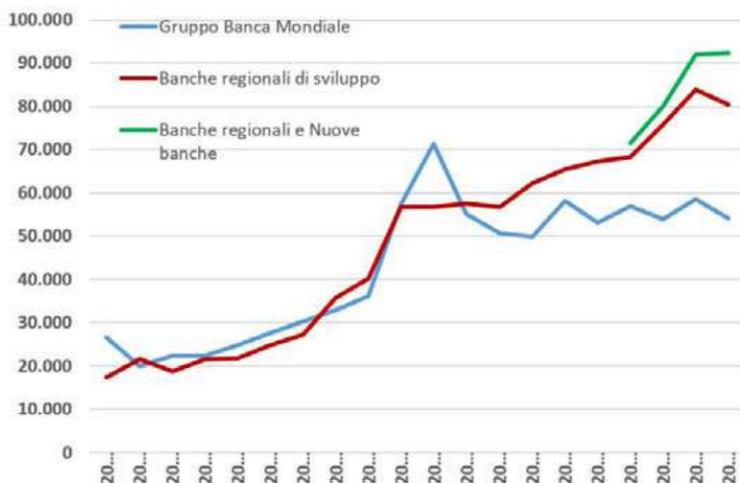
serve principalmente i paesi sviluppati, non rientrerebbe nell'oggetto di questa analisi. C'è anche un ruolo crescente per le due nuove BMS: la *New Development Bank* e la *Asian Infrastructure Investment Bank*⁹.

Durante la crisi finanziaria del Nord Atlantico, le BMS hanno giocato un ruolo anticiclico cruciale, compensando parzialmente la contrazione dei finanziamenti privati internazionali. Hanno anche fornito credito commerciale, che è stato utilizzato da un gran numero di banche private e ha sostenuto la ripresa del commercio internazionale. Il ruolo anticiclico che queste istituzioni dovrebbero svolgere è stato finalmente riconosciuto durante questa crisi dalle autorità economiche e dalle stesse BMS. Il mancato riconoscimento di questo ruolo aveva ignorato le lezioni del passato, che suggerivano come, oltre alla fornitura di liquidità da parte delle istituzioni monetarie in tempi di crisi, sia altrettanto importante fornire finanziamenti pubblici a lungo termine per sostenere la spesa pubblica e gli investimenti pubblici e privati - il ruolo, appunto, svolto dalle BMS.

Come indica la figura 2, il gruppo della Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo hanno aumentato bruscamente i loro impegni di credito a favore dei paesi emergenti e in via di sviluppo durante la crisi nordamericana. Curiosamente, la risposta del Gruppo della Banca Mondiale è stata più aggressiva nei crediti ai paesi con economie a medio reddito che a quelli con economie a basso reddito. Questo è stato vero anche per le BMS nel loro complesso (Ocampo et al., 2012).

⁹ Per un'analisi dettagliata della rete delle BMS, si veda Ocampo e Ortega (2020).

Figura 2 – Prestiti dalle banche multilaterali di sviluppo (milioni di dollari)



Fonte: Aggiornamento di Ocampo e Ortega (2020) sulla base delle informazioni delle singole banche.

I limiti del loro capitale delle banche hanno inizialmente limitato la loro capacità di risposta. Per questo motivo, come è stato indicato, nel piano approvato nella sua riunione di Londra nell'aprile 2009, il G-20 ha accettato di sostenere la capitalizzazione delle BMS. Quella delle banche asiatiche e africane di sviluppo è stata rapida e massiccia: un aumento del 200% in quell'anno. Quella della Banca Interamericana, approvata nel marzo 2010, è stata meno ambiziosa, graduale e meno di quanto sperato dai paesi dell'America Latina e dei Caraibi: circa il 70%. Quella della Banca Mondiale ha avuto luogo nell'aprile 2010, è stata ancora più modesta e faceva parte di un insieme di riforme volte ad aumentare la partecipazione dei paesi emergenti e in via di sviluppo al capitale di questa istituzione.

È interessante notare che, dopo il massiccio aumento dei finanziamenti durante la crisi, il gruppo della Banca Mondiale non è stato dinamico negli anni 2010 (vedi ancora la figura 2). Al contrario, le

banche regionali di sviluppo che servono i paesi emergenti e in via di sviluppo hanno continuato a crescere, e alla fine degli anni 2010 stavano prestando insieme molto più del Gruppo Banca Mondiale. Le più dinamiche erano le banche asiatiche e africane di sviluppo. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca interamericana di sviluppo sono rimaste indietro, mentre la Banca di sviluppo dell'America Latina è cresciuta un po' più velocemente. Infine, la Nuova Banca di Sviluppo e la Banca Asiatica di Investimento per le Infrastrutture hanno iniziato a giocare un ruolo dinamico nel finanziamento multilaterale.

In risposta alla crisi da Covid-19, le BMS hanno adottato una miriade di decisioni per sostenere i paesi membri: linee speciali per affrontare la crisi (anche se, in molti casi, con risorse modeste); aumenti nella scala dei programmi di credito, all'interno delle loro restrizioni di capitale; snellimento dei processi di approvazione dei crediti e, in diversi casi, la possibilità di riassegnare i crediti già approvati alle nuove necessità imposte dall'emergenza. Tuttavia, una grande differenza con la crisi del Nord Atlantico è stata l'assenza di una decisione di capitalizzare queste istituzioni. Fortunatamente, una capitalizzazione della Banca Mondiale era stata approvata nel 2018 e la diciannovesima ricostituzione dell'Associazione Internazionale di Sviluppo (*International Development Association*, IDA) è avvenuta nel dicembre 2019.

Grazie anche a questa capitalizzazione, la Banca Mondiale ha potuto annunciare a metà marzo del 2020 un programma di emergenza per 14 miliardi di dollari di nuovi finanziamenti e, alla fine dello stesso mese, un pacchetto di 160 miliardi di dollari per i successivi 15 mesi. Questo importo rappresenta un aumento sostanziale rispetto alla media annuale di 64 miliardi di dollari approvata nel 2009-10, al culmine della crisi nordatlantica. Inoltre, correggendo una delle caratteristiche sbagliate della risposta a quella crisi, ha annunciato un sostegno più forte ai paesi con economie a basso reddito.

Tabella 2 - Prestiti dalle banche multilaterali di sviluppo (milioni di dollari)

Crediti delle Banche multilaterali di sviluppo (milioni di dollari)					
	2017	2018	2019	2020	2020 vs. media 2017-9
Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo	19.578	20.893	24.251	31.815	47,5%
IDA	24.561	24.605	18.476	38.126	69,1%
International Finance Corporation	11.389	9.815	10.515	10.643	0,7%
Subtotale	55.528	55.313	53.242	80.584	47,3%
Banca inter-americana di sviluppo	13.350	14.756	13.268	14.511	5,2%
Banca di sviluppo per l'America latina (CAF)	12.259	13.663	13.010	14.147	9,0%
Banca africana di sviluppo	5.426	4.365	3.785	5.128	13,3%
Banca asiatica di sviluppo	33.483	38.587	36.221	47.708	32,2%
Asian Infrastructure Investment Bank	2.502	3.304	4.576	8.006	131,3%
New Development Bank	1.851	4.697	7.192	10.277	124,4%
Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo	12.083	12.763	13.172	13.844	9,2%
Subtotale	80.954	92.135	91.224	113.621	29,0%
Totale	136.482	147.448	144.466	194.205	36,0%

Fonte: Aggiornamento di Ocampo e Ortega (2020) sulla base delle informazioni delle singole banche. I dati si riferiscono agli impegni, ma nel caso della Banca Africana di Sviluppo alle erogazioni. Per il Gruppo Banca Mondiale, i dati si riferiscono all'anno solare, non agli anni fiscali.

La tabella 2 mostra che il gruppo della Banca Mondiale ha risposto dinamicamente alla crisi, anche se su una scala inferiore agli annunci iniziali. L'aumento dei finanziamenti è stato particolarmente evidente per l'IDA, che serve i paesi con economie a basso reddito. Nel complesso, la crescita dei finanziamenti del gruppo (47,3% nel 2020 rispetto alla media del 2017-19) è stata più debole che durante la crisi del Nord Atlantico (94,5% nel 2009-10 rispetto alle medie annuali del periodo 2006-08, secondo i dati utilizzati nella figura 2). Come gruppo, le banche regionali in via di sviluppo e le nuove banche che servono le economie in via di sviluppo hanno aumentato i loro finanziamenti nel 2020 in una misura inferiore a quella del Gruppo della Banca Mondiale (29,0% nel 2020 rispetto alla media del 2017-19) e significativamente inferiore alla risposta di queste banche alla crisi precedente (65,2% nel 2009-10 rispetto alle medie annuali del periodo 2006-08). Tuttavia, le differenze regionali sono state notevoli: la Banca asiatica di sviluppo è cresciuta più velocemente delle altre banche regionali, e le due nuove BMS hanno ampliato i loro finanziamenti in modo aggressivo. Al contrario, quelle che servono l'Africa, l'Europa e l'America Latina e i Caraibi aumentano i loro finanziamenti in modo molto moderato.

4. Conclusioni

La crisi da Covid-19 sarà registrata nella storia come la peggiore crisi sanitaria in un secolo e la peggiore recessione mondiale dalla Grande Depressione degli anni Trenta del secolo scorso. La risposta è stata, tuttavia, paradossale. In particolare, in contrasto con le politiche adottate dai paesi con economie ad alto reddito per gestire gli effetti della crisi sulle loro economie e società, che erano più forti di quelle adottate durante la crisi del Nord Atlantico, la cooperazione allo sviluppo è stata molto debole. Ci sono stati alcuni casi isolati degni di nota per l'impegno profuso, ma sia in termini di aiuti pubblici che di finanziamenti da parte delle BMS, la risposta è stata più debole che durante la crisi precedente. Nel complesso, quindi, una forte azione di politica interna per gestire lo shock da Covid-19 è stata un segnale positivo molto forte nel caso dei paesi con economie ad alto reddito, ma il loro sostegno alla cooperazione multilaterale allo sviluppo è stato deludente.

Guardando al futuro, la sfida principale dei paesi con economie ad alto reddito e del G-20 è di superare questa fase di cooperazione limitata. Il principale compito specifico dovrebbe essere un accesso equo ai vaccini e una sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini.

Nel garantire l'accesso ai vaccini da parte dei paesi con economie a basso reddito, l'APS dovrebbe svolgere un ruolo essenziale, come parte di un più ampio insieme di iniziative per sostenere i paesi più poveri del mondo. Anche il ruolo delle BMS dovrebbe essere rafforzato, il che richiede una capitalizzazione di quelle che hanno un capitale insufficiente.

Infine, altre questioni possono entrare in agenda, tra cui la gestione del sovra-indebitamento di un numero crescente di paesi in via di sviluppo. Questo potrebbe richiedere nuove iniziative di ristrutturazione e alleggerimento del debito estero, anche per i paesi con economie a medio reddito, adottando forse un meccanismo simile al Piano Brady (1989) abbracciato durante la crisi del debito latinoamericano, ma evitando il lungo ritardo che caratterizzò la sua adozione a quel tempo, per prevenire lunghe e dolorose crisi in diversi paesi in via di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

Ahmad Y. e E. Carey (2021), "Development co-operation during the COVID-19 pandemic: An analysis of 2020 figures and 2021 trends to watch", OECD Development Centre, (<https://www.oecd-ilibrary.org>)

Alonso, J. A. (2018), "Development Cooperation to Ensure that none be Left Behind", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 9(2), pp. 1-21, dicembre. Development Initiatives (2021), Aid Data 2019–2020: Analysis of Trends before and during Covid, febbraio (<https://devinit.org>)

G-20 (2009), "The Global Pact for Recovery and Reform", 2 aprile.

G-20 (2020), "Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19", 26 marzo.

G-20 (2021), "Communiqué, Second G20 Finance Minister and Central Bank Governors Meeting", 7 aprile.

Georgieva, K. (2020), "Press Briefing following a Conference Call of the International Monetary and Financial Committee", 27 marzo.

IMF (2021), *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington, D. C., aprile.

Ocampo J. A., S. Griffith-Jones, A. Noman, A. Ortiz, J. Vallejo e J. Tyson (2012), "Chapter 2. The Great Recession and the Developing World", in J. A. Alonso e J. A. Ocampo (a cura di), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Columbia University Press, New York.

Ocampo J. A. e V. Ortega (2020), "The Global Development Banks' Architecture", *Agence Française de Développement Research Paper*, N. 177, Research Initiative on Public Development Banks, ottobre.

UNCTAD (2020), "The COVID-19 Shock to Developing Countries: Towards a 'whatever it takes' programme for the two-thirds of the world population being left behind", *Trade and Development Report update*, Ginevra, 20 marzo.

CAPITOLO 6

La cooperazione Sud-Sud in un mondo che cambia

Mark Moreno Pascual

Introduzione

Il panorama degli aiuti, in costante cambiamento, si è ampliato oltre gli stretti parametri delle tradizionali relazioni Nord-Sud, specialmente nel contesto della pandemia Covid-19 e della conseguente crisi economica globale. I governi occidentali e le istituzioni a guida occidentale non sono più gli attori esclusivi nel panorama odierno della cooperazione allo sviluppo. Le nazioni sviluppate sono sotto immensa pressione, dato che si stima che il prodotto interno lordo (PIL) dei paesi donatori si sia contratto fino al 5% nel 2020. Inoltre, si stima che il PIL globale diminuirà almeno del 3% con più del 50% della forza lavoro globale a rischio di perdere il lavoro e miliardi di persone, specialmente nel Sud del mondo, spinte di nuovo nella povertà e nella fame¹. Questa situazione è aggravata dall'emergenza climatica e dalla violenza persistente in molti contesti conflittuali e fragili.

L'ascesa di attori globali del Sud come Cina, India e Brasile sfida queste tradizionali relazioni di donatori e beneficiari e mette in primo piano nuove opportunità di reciproca collaborazione e autosufficienza tra i paesi in via di sviluppo in un momento di molteplici crisi globali,

¹ UNCTAD (2020), The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind, ONU, Ginevra.

ma allo stesso tempo solleva difficoltà nel modellare questa forma emergente di cooperazione per affrontare questioni globali sempre più complesse.

Sebbene la cooperazione tra i paesi del Sud globale non sia nuova, lo è la sua rapida crescita alla ribalta globale. La Cooperazione Sud-Sud (CSS) ha messo radici ed è esistita nelle sue forme nascenti fin dalla conferenza asiatico-africana di Bandung del 1955, quando i nuovi paesi emancipati del Sud globale affermarono il loro impegno ad assistersi collettivamente l'un l'altro definendo un'era completamente nuova di sviluppo post-coloniale. La conferenza di Bandung ha riunito 29 ex colonie in Asia e nelle regioni africane "sulla base dell'interesse reciproco e del rispetto della sovranità nazionale" - un concetto che ha aperto la strada alla CSS e alla fine ha dato vita al Movimento dei Non Allineati (MNA) nel 1961 e al G77 nel 1964.

In contrasto con le modalità tradizionali di cooperazione allo sviluppo, la CSS assume molte forme ed è considerata in continua evoluzione - dall'integrazione economica, alla formazione di blocchi negoziali all'interno delle istituzioni multilaterali, alle alleanze militari, aiuti medici e scambi culturali. Ha incluso varie forme di aiuto umanitario e di cooperazione tecnica basata sulla conoscenza, così come il finanziamento a condizioni agevolate di progetti di sviluppo incentrati sull'agricoltura e lo sviluppo delle infrastrutture.

In questo contesto, la CSS implica un concetto molto più ampio e profondo dell'aiuto estero. Tuttavia, per gli scopi del nostro rapporto collettaneo, questo contributo si concentrerà principalmente sulla CSS sotto forma di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dai governi del Sud ad altri paesi del Sud. Inoltre, questo contributo esaminerà le questioni e le tendenze di come i donatori della CSS forniscono aiuto allo sviluppo.

Tuttavia, bisogna riconoscere e sottolineare che concentrarsi solo sull'APS esclude numerosi accordi di cooperazione che i paesi in via di sviluppo possono considerare realmente utili allo sviluppo e coerenti con le loro strategie e priorità di sviluppo nazionali, compresa la CSS da parte di altri stakeholder come le organizzazioni della società civi-

le, il mondo accademico e i media. Un'altra questione è che non esiste una definizione ufficiale di APS utilizzata attualmente dai governi del Sud che documentano e pubblicano rapporti sul loro programma di aiuti internazionali. Uno studio analitico prodotto dal Comitato economico e sociale (Economic and Social Committee, ECOSOC) dell'ONU nel 2009 propone una definizione di APS che consiste in "doni e crediti agevolati (compresi i crediti all'esportazione) forniti da un paese del Sud a un altro per finanziare progetti, programmi, cooperazione tecnica, riduzione del debito e aiuti umanitari e i suoi contributi alle istituzioni multilaterali e alle banche regionali di sviluppo". Ma questa definizione è ancora oggetto di dibattito e non è utilizzata in modo coerente dai rapporti ufficiali o dagli studi esistenti sulla CSS.

Riquadro 1.

Esempi di cooperazione Sud-Sud nelle sue molteplici forme

Blocco negoziale G77. Il Gruppo dei 77 è stato formato a margine della Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) intesa come una coalizione di Stati in via di sviluppo all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Il G77 ha attualmente 133 paesi membri e mira a fornire una piattaforma per i paesi del Sud per articolare l'interesse economico collettivo da far valere come capacità negoziale comune sulle principali questioni economiche internazionali discusse all'ONU, compresa la promozione della cooperazione allo sviluppo Sud-Sud.

Scambio medico cubano in Sudafrica. Il Sudafrica soffre una carenza di medici e dal 1996 è stato un paese destinatario dell'internazionalismo medico cubano. Tra il 1996 e il 2002, più di 450 medici e docenti di medicina cubani sono stati impiegati in Sudafrica e un centinaio di studenti sudafricani all'anno sono formati a Cuba prima di terminare gli studi in Sudafrica. Durante la pandemia da Covid-19, il governo sudafricano ha dispiegato personale medico cubano in tutto il paese per aiutare a combattere la pandemia.

L'Alleanza Bolivariana per i Popoli della Nostra America - Trattato Commerciale dei Popoli (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America - Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA). Lanci-

ata nel 2004, come Alternativa Bolivariana per le Americhe, l'ALBA è un'iniziativa di integrazione economica per i paesi dell'America Latina e dei Caraibi. È stata proposta per la prima volta dal Venezuela nel 2001 come alternativa all'Area di Libero Commercio delle Americhe (Área de libre comercio de las Américas, ALCA) sostenuta dagli Stati Uniti, che ha sposato le riforme neoliberiste nella regione latinoamericana. L'ALBA mirava a opporsi a questo creando una piattaforma di cooperazione regionale basata su una visione di benessere sociale, equità e aiuto economico reciproco piuttosto che sulla liberalizzazione del commercio. Inizialmente, ALBA aveva due stati membri - Venezuela e Cuba. Ma un certo numero di nazioni dell'America Latina e dei Caraibi hanno aderito firmando l'Accordo Commerciale dei Popoli che mira ad attuare i principi dell'ALBA. ALBA ha attualmente 10 membri: Antigua e Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Grenada, Nicaragua, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine e Venezuela.

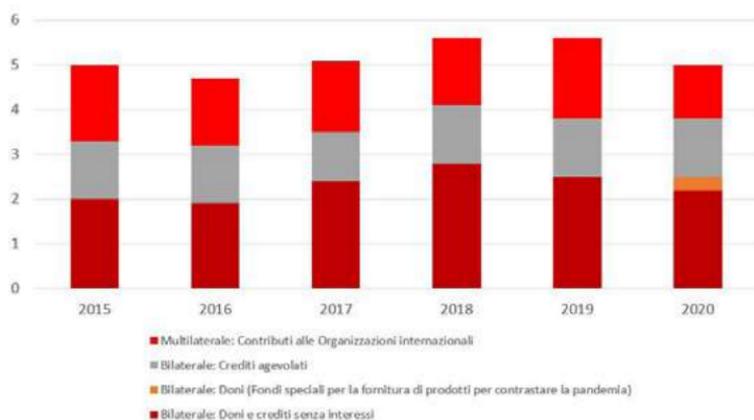
Cooperazione tecnica ed economica indiana (Indian Technical and Economic Cooperation, ITEC). L'ITEC, fondato nel 1964, mira a migliorare le competenze e a rafforzare le capacità dei paesi in via di sviluppo. L'ITEC, insieme al suo programma gemello, lo Special Commonwealth African Assistance Programme (SCAAP), fornisce assistenza a 161 paesi in Asia, Africa, Europa dell'Est, America Latina, Caraibi, nonché ai paesi del Pacifico e alle piccole isole. Alcuni dei servizi economici e tecnici forniti dall'ITEC includono il rafforzamento di capacità, finanziamenti agevolati e assistenza in caso di disastri naturali, tra gli altri.

Programma brasiliano per il cotone. Il programma brasiliano per il cotone è stato istituito nel 2009 per promuovere e rafforzare il settore del cotone in Africa e in America Latina attraverso la tecnologia applicata e la formazione nelle aree di miglioramento genetico, controllo dei parassiti, gestione agronomica, tecnica della non lavorazione del terreno tramite la semina su sodo (cosiddetto no-tillage), servizi di consulenza per la generazione e diffusione dell'innovazione e della conoscenza nel settore rurale (cosiddetta extension), produzione di semi di cotone migliorati per migliorare la produzione di cotone, così come il commercio di sottoprodotti del cotone e le colture combinate del cotone e il lavoro a condizioni dignitose nella catena del valore globale del cotone.

BRICS

Nell'ultimo decennio, la CSS ha giocato un ruolo sempre più importante man mano che i paesi in via di sviluppo emergono come top player nell'economia globale. Le cosiddette economie BRICS - Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica - che rappresentano oltre il 40% della popolazione mondiale, rappresentano il 25% del PIL mondiale. Goldman Sachs prevede che queste economie emergenti potrebbero collettivamente superare il PIL combinato delle nazioni del G7 entro il 2027, quasi un decennio prima di quanto previsto in uno studio di riferimento di qualche anno fa², con la Cina destinata a diventare la più grande economia del mondo prima del 2030. Mentre i paesi sviluppati appartenenti al Comitato per l'aiuto allo sviluppo (Development Assistance Committee, DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) continuano ad essere la più grande fonte di aiuti internazionali allo sviluppo - con 161,5 miliardi di dollari nel 2020, la quota di finanziatori non appartenenti al DAC è in costante aumento, soprattutto dai paesi in via di sviluppo a medio reddito come Cina e India.

Figura 1. Aiuti esteri cinesi 2015-2020, calcolati come equivalenti dono (miliardi di dollari)



Fonte: elaborazione su dati JICA

² R. Foroohar (2020), "BRICS Overtake G7 by 2027": <https://www.newsweek.com/brics-overtake-g7-2027-76001>

Secondo le stime della Japan International Cooperation Agency (JICA), gli aiuti esteri della Cina sono aumentati da 5,1 miliardi di dollari nel 2015 a 5,9 miliardi di dollari nel 2019, che rappresentano lo 0,044% del Reddito nazionale lordo (RNL) della Cina³. Le stime per il 2020 collocano gli aiuti esteri cinesi, compresa la sua risposta al Covid-19, a 5,4 miliardi di dollari⁴.

La cooperazione internazionale allo sviluppo cinese nel contesto della CSS risale al 1949, quando la neonata Repubblica Popolare Cinese, sotto il Partito Comunista Cinese, ha fornito aiuti ai paesi a sostegno delle cause socialiste e antimperialiste. Per esempio, la Cina fornì aiuti a dono all'Egitto nel 1956 durante i tentativi dei paesi occidentali come il Regno Unito di riprendere il controllo del canale di Suez⁵. Tra il 1970 e il 1975, la Cina contribuì a finanziare la ferrovia TAZARA in Africa orientale per dare allo Zambia, senza sbocco sul mare, un collegamento con il porto tanzaniano di Dar es Salaam, come alternativa ai percorsi di esportazione attraverso le linee ferroviarie verso la Rhodesia (ora Zimbabwe), il Sudafrica e il Mozambico⁶. Ma nel corso degli anni, l'aiuto estero cinese è diventato meno interessato alle cause socialiste e più alla promozione degli interessi geopolitici e di sicurezza del paese. Nel 2018, la China International Development Cooperation Agency (CIDCA) è stata istituita accorpando competenze e strumenti con finalità commerciali, quelli diplomatici e i suoi programmi di cooperazione internazionale allo sviluppo⁷.

³ N. Kitano, M. Yumiko (2020), "Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures", 14 dicembre: https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75n-bg000019o0pq-att/Estimating_Chinas_Foreign_Aid_2019-2020.pdf

⁴ Ibidem.

⁵ X. Li. (2019), "China's Foreign Aid and Aid to Africa: Overview": <http://aaun.edu.au/wp-content/uploads/2019/08/AAUN-China-Aid-to-Africa.pdf>

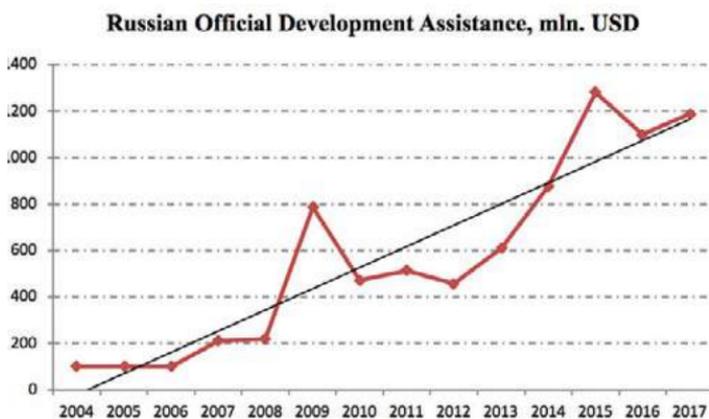
⁶ H. K. Sued (2012), "TAZARA: How the great Uhuru Railway was built", Embassy of the People's Republic of China in the United Republic of Tanzania: <http://tz.china-embassy.org/eng/media/t921927.htm>

⁷ D. Zhang, H. Ji. (2020), "The new Chinese aid agency after its first two years": <https://reliefweb.int/report/china/new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years>

Nel frattempo, il governo indiano ha fornito più aiuti di quanti ne riceva. Nel 2020, l'India ha stanziato 1,32 miliardi di dollari per gli aiuti internazionali nel suo bilancio 2019-2020, che rappresenta lo 0,3% della spesa totale del governo per l'anno fiscale. L'aiuto allo sviluppo da parte dell'India è aumentata da 500 milioni di dollari nel 2010 con un picco di 1,5 miliardi di dollari nel 2015. La maggior parte degli aiuti dell'India va a paesi in Asia e Africa come Myanmar (56 milioni di dollari), Bangladesh (24,5 milioni di dollari), Bhutan (392,7 milioni di dollari), Sri Lanka (35 milioni di dollari), Mauritius (161 milioni di dollari) e Maldive (81 milioni di dollari)⁸.

L'esperienza dell'India nel fornire aiuti allo sviluppo risale agli anni '50, quando l'India iniziò a fornire aiuti al Nepal. Successivamente istituì il programma di cooperazione tecnica ed economica indiana (ITEC) nel 1964, che ha fornito oltre 2 miliardi di dollari di assistenza tecnica ad altri paesi in via di sviluppo⁹.

Figura 2. Aiuti esteri russi (2004-2017)



Fonte: Banca Mondiale

⁸ M. Schulz (2021), "India's Foreign Aid Explained", 8 aprile: <https://borgenproject.org/indias-foreign-aid-explained/>

⁹ Ibidem

Gli aiuti internazionali della Russia, d'altra parte, sono aumentati costantemente da 100 milioni di dollari nel 2004 a 1,2 miliardi di dollari nel 2017. La cooperazione allo sviluppo russa si concentra sulle sue aree prioritarie come la salute, la sicurezza alimentare, l'agricoltura, lo sviluppo umano, l'istruzione e il rafforzamento delle capacità istituzionali. Nel giugno 2007, la Russia adottò la sua strategia nazionale di aiuto che ha stabilito gli obiettivi chiave per il suo programma di aiuti allo sviluppo basato sugli stessi principi adottati dai membri dell'OCSE-DAC come la appropriazione (ownership) e l'allineamento, la programmabilità e prevedibilità dei flussi e la trasparenza, la responsabilità e il monitoraggio, il raggiungimento degli obiettivi internazionali di sviluppo. Questa strategia è stata sostituita nell'aprile 2014 definendo nuove aree prioritarie per gli aiuti internazionali allo sviluppo della Russia come segue¹⁰ :

- Migliorare i sistemi di governance e le condizioni per il commercio e gli investimenti nei paesi beneficiari,
- Costruire capacità industriali e di innovazione nei paesi beneficiari,
- Promuovere l'attività economica nei paesi beneficiari,
- Stabilire e rafforzare i sistemi nazionali per combattere il crimine organizzato e il terrorismo,
- Sostenere gli sforzi per la costruzione della pace e la stabilità post-conflitto,
- Realizzare progetti sociali ed economici.

Anche la politica di fornitura di aiuti del Brasile ai paesi in via di sviluppo ha mostrato cambiamenti significativi negli ultimi anni. Mentre il Brasile è stato attivo nell'ambito degli aiuti allo sviluppo nel quadro della CSS per decenni, negli ultimi anni ha visto il numero di paesi partner e di progetti tecnici aumentare significativamente, facendo sentire molto di più la sua presenza nel quadro degli aiuti internazionali. Secondo le stime, la cooperazione internazionale del Brasile ha raggiunto un totale di 2,1 miliardi di dollari nel 2018 realizzando attività di co-

¹⁰ Banca Mondiale (2018), "Russia and the World Bank: International Development Assistance": <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/international-development>

operazione con 83 paesi partner. I contributi brasiliani alle organizzazioni multilaterali hanno raggiunto 274,5 milioni di dollari nel 2018, 195,3 milioni di dollari nel 2017 e 840,5 milioni di dollari nel 2016¹¹.

La cooperazione sud-sud brasiliana è uno strumento della politica estera nazionale e, pertanto, il Ministero degli Affari Esteri è responsabile del suo coordinamento. L'Agenzia Brasiliana di Cooperazione del Ministero degli Affari Esteri gestisce le modalità tecniche e umanitarie della cooperazione brasiliana. La cooperazione sud-sud brasiliana ha mobilitato 84 partner esecutivi brasiliani tra il 2017 e il 2018 per attuare la politica sul terreno, tra istituzioni del settore pubblico e collaborazione con enti subnazionali, settore privato e società civile. Il mandato dell'agenzia brasiliana per gli aiuti include gli aiuti umanitari, il che ha permesso al governo brasiliano di migliorare la dimensione umanitaria della sua cooperazione Sud-Sud nella convinzione che la prevenzione, il rafforzamento della resilienza e il sostegno alla ricostruzione dopo disastri e calamità naturali svolgono un ruolo fondamentale nel progresso delle persone, in particolare quelle più vulnerabili¹².

Le preoccupazioni per la volatilità dei mercati finanziari, l'insicurezza alimentare ed energetica, e le alternative alla ricerca di finanziamenti di emergenza dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) stanno spingendo i paesi in via di sviluppo a cercare sostegno tra di loro, soprattutto in mezzo al declino economico dei paesi sviluppati nei quali tradizionalmente cercavano assistenza. Questi contributi tra paesi in via di sviluppo stanno generando un nuovo dinamismo nella cooperazione internazionale allo sviluppo. L'India, il Brasile e il Sudafrica hanno formato il trilaterale IBSA nel 2003 per servire come piattaforma per i tre paesi, per impegnarsi in discussioni per la cooperazione nel campo dell'agricoltura, del commercio, della cultura e della difesa, tra gli altri. Ci sono altre numerose iniziative multilaterali SSC che stanno nascendo, come ALBA e la Banca del Sud. La proliferazione di accordi di cooperazione regionale Sud-Sud è anche guidata dalla ricerca di al-

¹¹ OCSE (2021), Development Co-Operation Profiles: Other official providers not reporting to the OECD – Brazil: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en>

¹² Ibidem.

ternative alle istituzioni finanziarie internazionali neoliberali e ai patti di libero scambio dominati dal Nord.

Ma il vero significato del CSA non risiede tanto nell'entità dell'APS o delle risorse finanziarie che fluiscono tra i paesi in via di sviluppo, quanto piuttosto nel carattere della relazione espressa da questi scambi, soprattutto se paragonata alla tradizionale cooperazione allo sviluppo Nord-Sud.

La società civile ha ripetutamente criticato il modo in cui l'APS è spesso usato come uno strumento neo-coloniale dai paesi sviluppati - imponendo condizioni politiche ai paesi in via di sviluppo e legando gli aiuti agli interessi commerciali, politici e militari dei donatori. E mentre c'è molto ottimismo sul potenziale dell'APS di essere modellato lungo le linee di mutuo beneficio e solidarietà da cui è stato originariamente concettualizzato, c'è molto da migliorare nel modo in cui opera attualmente.

Problemi nel SSC

La maggior parte dei paesi in via di sviluppo, compresi i fornitori emergenti di aiuti allo sviluppo, considerano ancora il principio di uguaglianza e di mutuo beneficio, espresso nella Conferenza di Bandung del 1955, come un principio chiave nel loro quadro di riferimento per la CSS - almeno sulla carta. La politica ufficiale della Cina in materia di aiuti internazionali fa ancora riferimento agli otto principi enunciati per la prima volta dall'ex premier Zhou Enlai negli anni '60 e anche l'India si ispira ai principi del MNA di cooperazione e partenariato per il mutuo beneficio, basati sull'autosufficienza collettiva dei paesi in via di sviluppo. Ma ciò che è sulla carta è lontano dalle realtà attuali che questi paesi donatori CSS hanno mostrato negli ultimi anni.

Interessi geopolitici

L'aggressione militare cinese è risultata in aumento negli ultimi anni con la sua affermazione del concetto della cosiddetta "linea dei nove trattini" - una vastissima area di rivendicazioni territoriali nel Mar Cinese Meridionale - nelle zone economiche esclusive all'interno dei territori di altri paesi del sud come il Vietnam, le Filippine e la Malesia.

Si è spinta fino a stabilire i propri governi amministrativi nelle acque contese e ha provocato gravi reazioni militari da parte dei paesi vicini, sia del nord che del sud. Inoltre, l'aiuto cinese sotto forma di prestiti per progetti di infrastrutture in Asia e in Africa è stato visto dalla comunità internazionale come un mezzo utilizzato dalla Cina per garantire i propri interessi geopolitici e di sicurezza in queste regioni. Queste azioni sono fondamentalmente in conflitto con i principi di Bandung e si allineano più da vicino al comportamento pesantemente criticato dei paesi donatori occidentali di legare gli aiuti alla propria politica estera e agli interessi di sicurezza e commerciali.

Il ruolo dell'India nel contribuire alla corsa globale agli armamenti è anche una crescente causa di preoccupazione. L'India sta diventando, infatti, uno dei primi cinque paesi al mondo per spese militari e alimenta ulteriori conflitti nell'Asia meridionale, specialmente con il Pakistan. Dal tempo dell'indipendenza dalla Gran Bretagna, il Pakistan e l'India sono stati impegnati in innumerevoli conflitti armati, scontri di confine e violazioni di cessate il fuoco transfrontaliere. Inoltre, l'India ha iniziato a estendere la sua politica di aiuti allo sviluppo oltre i suoi immediati vicini, dall'Asia centrale agli Stati insulari del Pacifico, al Sud-Est asiatico e all'Africa - come mezzo per incrementare il commercio, l'accesso alle risorse energetiche, proiettare il soft power e costruire alleanze militari.

L'Arabia Saudita, un altro grande fornitore di CSS, ha una politica di aiuti all'estero che è incentrata sulla cooperazione regionale, con aiuti che vanno principalmente ai suoi vicini prevalentemente musulmani nella regione, rispetto a solo il 15% degli aiuti che vanno all'Africa sub-sahariana. I paesi che votano in modo coincidente con gli interessi esteri del governo saudita ricevono il 68% in più di aiuti rispetto agli altri paesi. Ulteriori prove suggeriscono l'uso dell'APS come mezzo per promuovere gli interessi strategici nazionali, come quando l'Arabia Saudita ha negato gli aiuti ai paesi che hanno sostenuto l'invasione irachena del Kuwait nel 1990 e ha aumentato gli aiuti ai paesi che hanno sostenuto l'invasione dell'Iraq guidata dagli Stati Uniti. Di conseguenza, la Turchia, l'Egitto e il Marocco sono diventati i principali beneficiari degli aiuti sauditi, anche se questi sono paesi a medio reddito.

Interessi commerciali

Guardando all'Arabia Saudita, uno dei principali obiettivi della sua politica di cooperazione allo sviluppo è quello di promuovere le esportazioni saudite e sostenere l'espansione delle fonti di reddito saudite oltre le esportazioni di petrolio greggio. Nel caso della Cina, il motivo principale che orienta la sua politica di aiuti allo sviluppo sembra essere il suo bisogno di estendere le sue fonti di energia e materie prime, di cui ha disperatamente bisogno per sostenere la sua strategia di industrializzazione manifatturiera per l'esportazione.

Per esempio, la Cina fornisce crediti con termini e condizioni molto agevolati, cioè con bassi tassi di interesse, con un periodo di grazia (ovvero l'arco temporale iniziale in cui non viene richiesto il pagamento degli interessi) e di maturità (ovvero il momento in cui si completa la restituzione del credito) più lunghi di quelli prevalenti sul mercato, e offre la possibilità ai paesi debitori di ripagare con le esportazioni di risorse naturali. Gli interessi commerciali cinesi sono anche evidenti in molti dei suoi progetti. Nel 2008, per esempio, la Cina investì 100 milioni di dollari per ricostruire la linea TAZARA in Tanzania che stava cadendo a pezzi a causa del sottosviluppo e della scarsa manutenzione. La ricostruzione delle linee ha anche un valore strategico per la Cina, perché collega due delle zone economiche speciali cinesi a Chambishi (la cintura mineraria dello Zambia, dove la Cina ha investimenti significativi) con le Zone economiche speciali di Dar es Salaam, dove la Cina ha investito anche nella modernizzazione del porto. In poche parole, il sostegno fornito dalla Cina per ricostruire la linea TAZARA è un buon viatico per la libera circolazione delle merci dalle zone economiche strategiche dove anche la Cina trae benefici strategici.

Gli aiuti indiani per i progetti infrastrutturali nei paesi vicini Bhutan, Nepal e Afghanistan servono sia per promuovere la sicurezza regionale sia per soddisfare il fabbisogno energetico e di energia idroelettrica dell'India. Al pari della Cina, l'India ha gli occhi puntati sull'Africa, dove ci si aspetta che i prodotti indiani in ingegneria leggera, beni di consumo e prodotti intermedi vadano bene

per i loro bassi costi e l'adattabilità alle condizioni locali. Le offensive diplomatiche dell'India sono particolarmente sentite nel Golfo di Guinea dell'Africa occidentale, dove viene estratto il 70% del petrolio africano. Inoltre, l'India ha fornito milioni di dollari in crediti agevolati e varie forme di agevolazioni a otto paesi africani ricchi di risorse: Burkina Faso, Ciad, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Mali e Senegal.

Condizionalità e aiuti vincolati

Una delle principali critiche ripetutamente sollevate contro gli aiuti tradizionali riguarda l'uso di condizionalità politiche. I donatori del Nord, bilaterali e multilaterali, spesso aggiungono condizionalità macroeconomiche e di governance ai loro aiuti e crediti allo sviluppo, anche se hanno firmato la Dichiarazione di Parigi che riconosce il principio della piena appropriazione degli aiuti da parte dei paesi (partner). L'uso continuo di condizionalità politiche nell'aiuto allo sviluppo viola il diritto sovrano dei popoli di determinare le priorità e le strategie di sviluppo del proprio paese.

I donatori del Sud si stanno allineando a questa stessa tendenza, dato che vengono alla luce sempre più studi di caso su crediti cinesi associati a forti condizionalità fiscali. Ancora più importante, la Cina e, in misura minore, l'India sono state pesantemente criticate per aver ignorato la spaventosa documentazione sui diritti umani di alcuni dei loro partner. Per esempio, Human Rights Watch ha sollevato problemi con i recenti investimenti cinesi in Angola, riferendo che le truppe angolane di stanza nella zona di Cabinda, ricca di petrolio, torturano i civili per controllare i loro movimenti. Numerose organizzazioni della società civile hanno anche espresso preoccupazione per le cattive condizioni di lavoro dei lavoratori e il mancato rispetto delle norme di sicurezza ambientale. Incidenti regolari nelle miniere in Zambia sono stati oggetto di valutazioni particolarmente critiche, mentre gli attivisti ambientali in Mozambico si sono anche opposti agli acquirenti cinesi di legname che ottengono legni duri tropicali dalle fragili foreste semiaride del Mozambico. Allo stesso modo, una diga proposta in Mozambico, Mphanda Nkuwa, è stata criticata per la debole valutazione so-

ziale e ambientale che è stata elaborata, con il timore che abbia potenziali impatti negativi sul delta dello Zambesi.

Fornire aiuti nel completo disprezzo dei diritti umani, delle considerazioni sociali e ambientali è visto come un soprassedere su o addirittura appoggiare il continuo malgoverno, in nome del fatto che la priorità è ottenere l'accesso alle risorse di base e ai mercati del paese beneficiario degli aiuti.

Trasparenza

La trasparenza è un altro aspetto problematico dell'aiuto allo sviluppo del Sud. C'è una grave mancanza di informazioni accessibili e complete sull'aiuto allo sviluppo del Sud. Questo non è sorprendente, dato che anche i maggiori donatori del Sud non hanno agenzie centrali di coordinamento per gestire e monitorare l'aiuto allo sviluppo a livello nazionale. La Cina ha un dipartimento per gli aiuti agli altri paesi all'interno del ministero del Commercio, ma i suoi crediti (e la riduzione del debito) sono gestiti dalla China Exim Bank. La maggior parte degli altri paesi ha diversi punti focali per diversi aspetti dell'aiuto allo sviluppo incorporati in diverse agenzie (come i ministeri degli Affari Esteri, delle Finanze o della Pianificazione Economica) o più divisioni all'interno degli stessi ministeri, a volte con diversi mandati e diverse fonti di finanziamento. Dal momento che i donatori del Sud rifiutano esplicitamente il ruolo del DAC nel fissare gli standard dell'APS, il problema è tanto basilare quanto non avere una definizione comune di aiuto internazionale o di cooperazione internazionale allo sviluppo da parte dei governi donatori emergenti.

Queste tendenze presentano un chiaro allontanamento dai principi concordati nella Conferenza di Bandung del 1955. Si tratta di comportamenti coerenti con le pratiche – tanto criticate – dei donatori tradizionali del Nord. I dati empirici confermano che gli effettivi flussi di APS Nord-Sud sono determinati tanto da considerazioni politiche e strategiche dei paesi donatori quanto dal bisogno economico e dalla performance politica dei governi beneficiari.

Se le forniture di aiuti militari e di crediti all'esportazione vengono esaminate insieme all'APS, il peso si sposterebbe sicuramente in modo ancora più decisivo verso il prevalere dell'interesse egoistico dei donatori del Nord, piuttosto che verso i bisogni dei beneficiari, come motivazione principale dell'aiuto estero. In parole povere, gli aiuti sono usati come strumento di diplomazia, investimento e promozione delle esportazioni dai maggiori paesi donatori, compresi i nuovi donatori emergenti del Sud.

Conclusioni

Sebbene sia ancora lontana dal sostituire i flussi di aiuto tradizionali, la collaborazione con e tra i paesi del Sud del mondo, radicata nei principi del mutuo beneficio e della solidarietà, ha il potenziale di promuovere una nuova narrazione attorno al mondo della cooperazione allo sviluppo. L'emergere della CSS oggi ci offre l'opportunità di mettere in discussione l'approccio convenzionale allo sviluppo basato sull'aiuto di tipo top-down (cioè, calato dall'alto e non fondato sulla partecipazione e il protagonismo delle comunità) e sulla condizionalità.

Anche se siamo lontani dall'essere liberi dai difetti del regime di cooperazione internazionale dominante, non è troppo tardi per gli attori dello sviluppo per rimodellare il modo in cui la CSS può rispondere meglio alle sfide contemporanee dello sviluppo, creando meccanismi per aumentare la ownership democratica, il rispetto dei diritti umani, delle leggi sul lavoro e sulla protezione ambientale, e promuovere un uso più efficiente delle capacità nazionali di sviluppo.

Al di là della nozione semplicistica di solidarietà tra paesi in via di sviluppo, la cooperazione Sud-Sud può essere uno strumento efficace per i paesi in via di sviluppo per perseguire percorsi alternativi di progresso nazionale che rispettino il loro diritto allo sviluppo.

Riferimenti bibliografici

Farooqar, R. (2020), "BRICS Overtake G7 by 2027", mimeo.

Kitano, N. e Yumiko, M. (2020), "Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures", 14 dicembre.

Li, X. (2019), "China's Foreign Aid and Aid to Africa: Overview", mimeo.

OECD (2021), Development Co-Operation Profiles: Other official providers not reporting to the OECD – Brasle, mimeo.

Schulz, M. (2021), "India's Foreign Aid Explained", 8 aprile, mimeo.

Sued, H. K. (2012), "TAZARA: How the great Uhuru Railway was built", Embassy of the People's Republic of China in the United Republic of Tanzania, mimeo.

UNCTAD (2020), The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind, ONU, Ginevra.

World Bank (2018), "Russia and the World Bank: International Development Assistance", mimeo.

Zhang, D., Ji, H. (2020), "The new Chinese aid agency after its first two years", mimeo.

CAPITOLO 7

Una riflessione a cinque anni dall'attuazione della riforma della politica italiana di cooperazione allo sviluppo in un periodo di crisi del multilateralismo delle Nazioni Unite

Lodovica Longinotti

A sette anni dall'approvazione della legge "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo" (Legge 125/2014) frutto di numerosi anni di gestazione e di un lunghissimo e animato dibattito in sede parlamentare, sarebbe necessario fare una valutazione su come il nuovo impianto messo in atto dalla Legge abbia funzionato nei cinque anni di attuazione e quali siano stati gli elementi positivi e le principali debolezze. La valutazione dovrebbe fornire raccomandazioni che contribuiscano a migliorare il "sistema italiano di cooperazione" e il funzionamento delle strutture pubbliche ad esso preposte, anche suggerendo possibili modifiche normative che ne correggano alcuni limiti con l'obiettivo di migliorare i risultati delle nostre attività di cooperazione allo sviluppo.

In un momento in cui la riforma delle istituzioni pubbliche è oggetto di un importante dibattito politico, un'analisi di come sia stata applicata la Legge 125/2014, una delle poche riforme istituzionali di sistema varate negli ultimi anni, costituirebbe un essenziale contributo alla discussione. La valutazione potrebbe inoltre fornire utili elementi per consentire il necessario adeguamento della cooperazione ai nuovi contesti internazionali e alle nuove sfide globali quali il Covid-19 e i cambiamenti climatici.

Come è noto la Legge ha introdotto una nuova architettura dell'aiuto pubblico allo sviluppo ed un nuovo assetto organizzativo. Elemento

fondamentale di tale assetto è stata la creazione dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) con compiti di “attuazione delle politiche di cooperazione” sottoposta al potere di “indirizzo e vigilanza del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)”.

Uno sguardo alla cooperazione multilaterale dell’Italia dall’approvazione della Legge (ci si riferisce qui soprattutto alla cooperazione con il sistema delle Nazioni Unite) è un utile esempio per comprendere come la separazione tra la componente strategica e di indirizzo e quella attuativa, non sempre chiara già nell’impianto legislativo (si veda ad esempio Missoni¹) renda difficile la realizzazione delle potenzialità di uno strumento fondamentale della cooperazione allo sviluppo come sono le attività multilaterali per le quali una visione strategica e l’integrazione fra tale visione e le pratiche sono fondamentali.

L’Italia, ha una forte vocazione multilateralista. L’impegno del nostro paese a favore di un “multilateralismo efficace, fondato sul ruolo insostituibile delle Nazioni Unite”, ribadito dal Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo discorso di insediamento, rappresenta uno dei pilastri della politica estera italiana, di cui la cooperazione allo sviluppo è “parte integrante”. Tale impegno è confermato dal ruolo attivo svolto dal nostro paese, da ultimo in qualità di Presidente del G-20, in forte appoggio al sistema multilaterale per la gestione della pandemia da Covid-19 e delle sue conseguenze.

La Peer Review dell’OCSE sulla cooperazione allo sviluppo dell’Italia terminata nel 2019², indica chiaramente come l’Italia sia “uno dei principali sostenitori del sistema multilaterale” precisando che “oltre la metà dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) dell’Italia è destinata costantemente agli attori multilaterali. Nel 2018 l’importo era pari a 3 miliardi di dollari, circa il 60% del volume totale dell’APS. Dal 2011 al 2017, l’impegno dell’Italia rappresentava circa il 5% degli impegni

¹ Eduardo Missoni(2015), Indirizzio politico, governo controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana, Action Aid., Milano.

² OECD (2020), Peer Review dell’OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019, OECD Publishing, Parigi.

complessivi di tutti i Paesi dell'OCSE-DAC per/tramite il sistema multilaterale".

Ferma restando la nostra vocazione multilaterale, è importante sottolineare che la galassia dei contributi multilaterali è estremamente complessa e variegata e che l'alta percentuale della componente multilaterale dell'APS italiano è anche legata alla natura di questi contributi. Infatti, la quota di contributi "obbligatori" che l'Italia versa ogni anno all'Unione Europea, alle Nazioni Unite, alle Istituzioni Finanziarie Internazionali e ai Fondi tematici e verticali (meccanismi di finanziamento multilaterali pubblici/privati per specifici obiettivi, quali ad esempio salute o lotta contro il cambiamento climatico) incide percentualmente in modo elevato sul volume totale di APS (nel 2020 il volume dell'APS italiano è stato pari a 4,12 miliardi di dollari, cioè lo 0,22% del nostro Reddito nazionale lordo, a fronte di una media DAC dello 0,32%³).

Tale quota, stabilita dagli organi collegiali delle varie organizzazioni (o negoziata in sede multilaterale) è legata alla posizione italiana nello scenario internazionale (membro del G-7 e del G-20) e, comunque, a parametri quali reddito nazionale e popolazione che fanno sì che il nostro paese sia ad esempio il settimo contribuente del bilancio delle Nazioni Unite. Una volta stabilita, è versata con cadenza annuale ed incide "automaticamente" sulla percentuale multilaterale del nostro APS.

Esiste poi un'altra componente multilaterale che non è obbligatoria, cioè quella dei contributi cosiddetti "volontari", decisi dai vari Paesi donatori sulla base delle loro priorità. Questi contributi possono essere dedicati a finanziare le risorse generali ("core") degli organismi (alcuni organismi internazionali, per ragioni di varia natura dipendono totalmente da contributi erogati su base volontaria), risorse spese dagli organismi stessi sulla base di priorità strategiche e geografiche stabilite dai loro organi decisionali nei quali sono rappresentati i paesi membri o a finanziare programmi multidonatori, cioè iniziative "ad

³ dati preliminari OCSE su APS 2020, 13 Aprile 2021, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>

hoc” per le quali gli organismi internazionali chiedono finanziamenti ai donatori.

Infine, esiste una terza tipologia di contributi, quella cosiddetta “multilaterale”. Si tratta di risorse con le quali i donatori finanziano programmi specifici i cui contenuti sono negoziati “bilateralmente” dall’organismo internazionale e dal paese donatore, in questo caso l’Italia. Questi ultimi vengono classificati dall’OCSE (che, come noto, raccoglie i dati APS secondo precisi criteri) come bilaterali⁴.

E’ importante comprendere il quadro delle varie tipologie multilaterali in quanto è solo attraverso un uso complementare e coordinato delle diverse componenti multilaterali che l’Italia può esercitare efficacemente la propria influenza in ambito multilaterale facendo sì che tale “canale”, che come già detto è il principale attraverso il quale il nostro paese finanzia le attività di cooperazione allo sviluppo, sia utilizzato in modo efficace per il raggiungimento degli obiettivi della Legge 125/2014.

Senza entrare nel dettaglio normativo, basti qui ricordare che per quanto riguarda le organizzazioni Internazionali (sistema delle Nazioni Unite) la legge 125/2014 stabilisce la responsabilità del MAECI e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) e definisce (art. 5) le varie tipologie di contributi multilaterali. Lascia, tuttavia, numerose ambiguità per quanto riguarda il ruolo di AICS nella gestione delle risorse multilaterali, che come sopra indicato, sono classificate dall’OCSE come bilaterali. Ma, soprattutto, non fornisce un quadro chiaro di procedure di collegamento e di condivisione delle operazioni fra MAECI/DGCS e AICS rinviando ad un regolamento il compito di definire disposizioni con l’obiettivo di “evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità” (art. 20). Il regolamento, purtroppo, ha contribuito solo in parte a questo obiettivo e l’esperienza di questi anni dimostra che c’è ancora molto da fare.

⁴ Zupi, M. (2018), L’Italia e la cooperazione multilaterale, Osservatorio di Politica Internazionale, Approfondimento N. 146, Senato della Repubblica – Camera dei deputati, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dicembre.

Il tema è, comunque, più ampio. Il coordinamento fra la direzione strategica del MAECI e il ruolo attuativo AICS è indispensabile per assicurare che le risorse gestite dal MAECI/AICS (circa un terzo del totale dell'APS), siano esse bilaterali o multilaterali, siano utilizzate nel loro complesso, in linea con la Legge 125/2014, come lo strumento per sostenere i nostri paesi partner nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 e nell'applicazione del principio di "non lasciare nessuno indietro". A tal fine è indispensabile che la cooperazione italiana per tradurre in azioni la visione politica disponga di chiare priorità e strategie, ma anche di capacità negoziali e capacità tecniche che includano la conoscenza delle diverse tematiche relative all'agenda 2030 e agli SDG, nonché di una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.

Il multilaterale costituisce un importante esempio: è soltanto attraverso una chiara definizione di strategie e modalità operative da sostenere nelle varie sedi multilaterali che l'Italia può esercitare un ruolo efficace e incisivo nell'ambito degli organismi internazionali. Chiare scelte strategiche e la definizione di un numero limitato di priorità permetterebbero all'Italia da un lato di incidere maggiormente nella discussione e nel negoziato nelle sedi multilaterali, quali le riunioni periodiche degli organi collegiali (Consigli di amministrazione, Comitati Esecutivi, Consigli direttivi ecc.) dove si esaminano ed approvano le priorità, le strategie operative e gestionali e i programmi dei diversi organismi e, dall'altro, di consentire la realizzazione di programmi multilaterali coerenti con tali strategie e priorità.

Negli anni l'Italia ha negoziato, anche con competenza tecnica, decisioni di numerosi organismi Internazionali che includevano temi per noi prioritari; attraverso tali decisioni ha influito su come vengono spese le ingenti risorse di cui gli organismi dispongono. Basti ricordare, ad esempio, la discussione nell'ambito del Consiglio di amministrazione dell'UNDP in cui l'Italia ha avuto un ruolo significativo nella inclusione del tema della lotta alle disuguaglianze nel "Piano Strategico" dell'organismo, documento che ne guida tutte le attività (l'UNDP dispone di risorse annuali pari a oltre 5 miliardi di dollari) e il contributo della nostra delegazione al negoziato sulla revisione dei costi amministrativi dei Fondi e Programmi delle Nazioni Unite (in particolare

UNDP, UNFPA, UNWOMEN e UNICEF) volto alla razionalizzazione di tali costi e al rafforzamento della trasparenza e dell'accountability degli organismi stessi verso i paesi membri. In entrambi i casi appare chiara l'importanza che a funzionari diplomatici siano affiancati da tecnici con profonda conoscenza delle tematiche e delle implicazioni tecniche delle decisioni prese.

Un altro esempio importante è stata la partecipazione dell'Italia alla definizione dell'Agenda 2030. Quale membro dell'"Open Working Group on Sustainable Development Goals" istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per sviluppare una proposta sugli SDG e una visione per il 2030, il nostro paese ha lavorato su materie di grande valenza politica (quali le questioni sulle disuguaglianze, la lotta alla povertà, l'empowerment delle donne e i temi LGBTQ+, le migrazioni, i cambiamenti climatici, i diritti, la rule of law, il partenariato globale ed altri) che hanno richiesto intensissimi negoziati per i quali la capacità di argomentare anche su un piano tecnico è stata fondamentale. Grazie alla definizione di un numero ridotto di priorità definite in sede politica, scelte anche sulla base delle esperienze positive fatte dalla nostra cooperazione allo sviluppo, e ad un costante lavoro di coordinamento con le istituzioni italiane e con i partner europei, una piccolissima delegazione italiana composta da diplomatici e tecnici è riuscita a far sì che la maggior parte di tali priorità fossero incluse nel testo finale.

Anche per quanto riguarda i programmi multilaterali finanziati con risorse "volontarie" la storia della cooperazione italiana è molto ricca di esempi in cui l'Italia ha con successo promosso programmi multilaterali per il sostegno ai sistemi di salute pubblica e alla salute primaria o iniziative per l'appoggio all'empowerment femminile e al mainstreaming delle politiche di genere con organismi quali WHO, UNICEF, UNWOMEN ed altri, con una strategia coerente, coordinata e realizzata in diversi paesi.

Va inoltre ricordata la lunga e positiva esperienza dei programmi multilaterali di sviluppo locale con approccio territoriale, finanziati dalla cooperazione italiana in varie aree del mondo a partire dalla esperienza del programma Prodere, finanziato e sostenuto attivamente

dall'Italia attraverso l'UNDP in collaborazione con altre Agenzie delle Nazioni Unite, iniziativa che ha avuto un ruolo chiave nel favorire la pace e lo sviluppo umano in America Centrale negli anni Novanta.

Da questa esperienza sono nate le "piattaforme multilaterali di sviluppo territoriale" fondate sul dialogo tra istituzioni locali e attori pubblici e privati presenti in un territorio. Attraverso le piattaforme, coordinate dalle Nazioni Unite con la partecipazione di organismi internazionali, governi centrali, governi locali, attori sociali e settore privato, è stato possibile promuovere la realizzazione di attività che hanno portato a risultati concreti per le popolazioni in vari paesi tra i quali Albania, Bolivia, Colombia, Cuba, Tunisia, Libano, Marocco, Mozambico. Le risorse messe a disposizione dalla cooperazione italiana sono state spese attraverso meccanismi per la definizione condivisa delle priorità, l'analisi delle potenzialità dei diversi territori e l'organizzazione partecipativa dei servizi: tutti elementi chiave per la creazione di nuove opportunità di sviluppo per combattere le disuguaglianze e promuovere l'equità e la giustizia sociale. Componente importante dei programmi è stata anche la creazione di partenariati Nord/Sud e Sud/Sud e la realizzazione delle Agenzie di Sviluppo Economico Locale per la fornitura di servizi integrati alle imprese e per il rafforzamento delle catene del valore territoriale e la promozione di partenariati internazionali e investimenti esterni⁵.

Il ruolo svolto dall'Italia in questo campo ha fatto sì che il nostro paese sia stato chiamato dalle Nazioni Unite ad essere parte del processo di consultazione co-guidato da UNDP, UN Habitat e la Task Force globale dei governi regionali e locali per la "localizzazione" dell'Agenda Post 2015 ("Localizing the SDGs"), che ha definito modalità e strumenti validi per tutto il sistema.

L'esperienza degli ultimi anni dimostra tuttavia che la cooperazione italiana non è riuscita a valorizzare a pieno gli esempi positivi del passato costruendo sulle lezioni apprese, evidenziando invece come

⁵ Zupi, M. (2021), The localization of the SDGs. An opportunity for the Italian development cooperation policy in the context of the Covid-19 pandemic, UNDP-ART, Bruxelles, febbraio.

il nuovo assetto voluto dalla Legge 125/2014 non abbia sempre facilitato il lavoro congiunto della parte negoziale e di quella tecnica, ma lo abbia a volte addirittura ostacolato. Sicuramente ha influito la carenza di personale in entrambe le strutture, ma molto di più la mancanza di una definizione chiara di strategie e di un lavoro congiunto per la messa in pratica di una visione comune.

Un' analisi delle attività multilaterali finanziate negli ultimi anni nei nostri paesi partner rileva infatti una grande frammentazione delle diverse iniziative, mettendo in luce tale mancanza di visione e una forte debolezza nell'elaborazione strategica. Inoltre, i diversi organismi internazionali sono spesso usati non tanto per il loro valore aggiunto e vantaggio comparato, ma soprattutto come strumenti di esecuzione dei nostri programmi.

Questi aspetti sono stati evidenziati dalla citata Peer Review dell'OCSE del 2019 che, a tre anni dall'attuazione operativa della Legge 125/2014, ha certamente sottolineato gli elementi positivi della riforma, ma ne ha anche rilevato con chiarezza alcune debolezze, evidenziando le difficoltà della cooperazione italiana di esprimere il potenziale contenuto nel nuovo quadro normativo. In particolare, la Peer Review per quanto riguarda il multilaterale indica che "L'Italia è a favore di una cooperazione multilaterale efficace" e che "le agenzie forniscono un feedback molto positivo sull'Italia, descrivendola come un partner costruttivo e propositivo. Tuttavia la riforma istituzionale del 2014 ha creato incertezze per alcuni partner multilaterali in merito alle responsabilità del MAECI e dell'AICS". L'OCSE prosegue indicando che "una prospettiva strategica più solida potrebbe migliorare ulteriormente l'impegno multilaterale dell'Italia. L'Italia non dispone di una strategia multilaterale distinta, né a livello globale né specifica per un'organizzazione. Un orientamento strategico o una strategia per le organizzazioni prioritarie potrebbe guidare le decisioni sugli stanziamenti, l'impegno negli organi direttivi e la cooperazione nel paese d'origine".

Appare evidente come, a fronte di un forte investimento in ambito multilaterale, ci sia ancora molto lavoro da fare per realizzare al massimo le potenzialità di una riforma che, nata anche per rafforzare la visione

strategica e la coerenza del sistema di cooperazione italiano, rischia di ottenere, almeno in alcuni ambiti, l'effetto contrario.

L'OCSE, inoltre, evidenzia l'inadeguatezza delle risorse umane: "le risorse umane a disposizione dell'AICS e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) non sono adeguate ed è quindi necessario elaborare al più presto un piano per le risorse umane che permetta di attirare e trattenere personale qualificato e garantire la buona attuazione del programma di cooperazione allo sviluppo dell'Italia". Rileva inoltre che l'Italia dovrà "attrarre e trattenerne funzionari esperti che abbiano familiarità con la cooperazione allo sviluppo e possano contribuire a guidare il cambiamento culturale necessario per attuare pienamente la legge" e "per contribuire a infondere nel personale una cultura della sperimentazione e dello spirito d'iniziativa, grazie alla condivisione delle migliori pratiche provenienti dall'intero settore della cooperazione internazionale allo sviluppo".

La Peer Review rileva in generale il tema della "necessità di un approccio più strategico" da parte della cooperazione italiana, acuito dalla mancanza di un sistema di gestione per risultati. Ciò è evidente nella debolezza delle strategie paese dell'Italia che dovrebbero "essere globali e riflettere le attività di cooperazione dell'intera amministrazione", "orientarsi verso finanziamenti programmatici pienamente integrati nei programmi nazionali", "finanziare programmi nazionali integrati, con molteplici donatori" al fine di contribuire a creare partenariati "più solidi e sostenibili con i governi dei paesi partner".

Stiamo attraversando un momento decisivo per il sistema delle Nazioni Unite e per il multilateralismo. Nel giuramento ("Oath of Office") per il suo secondo mandato, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha indicato che "la pandemia ha rivelato la nostra vulnerabilità condivisa, la nostra interconnessione e l'assoluta necessità di un'azione collettiva" ma ha anche chiaramente mostrato che nelle Nazioni Unite "qualcosa di fondamentale deve cambiare".

L'ultimo di una serie di rapporti dell'OCSE sul multilaterale⁶ evidenzia come "La pandemia da COVID-19 è un test della capacità del sistema multilaterale di affrontare le sfide dello sviluppo globale. Tale crisi ha già messo in luce la fragilità del sistema multilaterale, molti paesi che hanno reagito alla crisi in modo sconsiderato e alcuni governi hanno sollevato dubbi sulla competenza e l'imparzialità di alcune organizzazioni multilaterali."

Dai numerosi studi e analisi degli ultimi anni⁷ emerge, tuttavia, un generale consenso sul fatto che, se la crisi rappresenta una sfida, costituisce anche una opportunità per il rinnovamento del sistema multilaterale.

Lo stesso rapporto dell'OCSE indica che "sfidando il sistema di sviluppo multilaterale e spingendolo ai suoi limiti, la crisi può aiutare a identificare potenziali carenze che dovrebbero essere risolte per preparare il sistema ad altre sfide della portata posta dal cambiamento climatico e dalla pandemia da Covid-19". L'OCSE ricorda come "in passato, le crisi globali hanno spesso stimolato l'innovazione nel panorama dello sviluppo multilaterale" precisando che "nello spirito del "costruire di nuovo meglio (building back better)", gli attori multilaterali possono usare la crisi attuale come un'opportunità per costruire un sistema più efficace e coerente - un sistema che sia meglio attrezzato per affrontare le sfide di sviluppo globale del XXI secolo".

Analogamente, il rapporto IAI-FEPS ricorda che la crisi attuale offre un'opportunità perché la comunità internazionale si impegni nella ricerca di "nuovo multilateralismo per il XXI secolo, volto a garantire non solo la realizzazione degli obiettivi tradizionali - pace e sicurezza, protezione delle libertà e dei diritti fondamentali, uno sviluppo economico e sociale equo e giusto - ma anche la fornitura di beni pubblici, una risposta adeguata alle nuove sfide globali e una governance efficiente dell'interdipendenza economica".

In particolare, l'OCSE sottolinea la centralità delle Nazioni Unite: "la na-

⁶ OECD (2020), *Multilateral Development Finance 2020*, OECD Publishing, Parigi.

⁷ IAI e FEPS, (2020), *Renewing Multilateralism for the 21st Century, the Role of the United Nations and of the European Union*, FEPS, Bruxelles.

tura multidimensionale e globale della crisi della pandemia da Covid-19 richiede di sfruttare i vantaggi comparati del sistema di sviluppo multilaterale e di fargli assumere un ruolo centrale sia nella risposta immediata alla pandemia che negli sforzi a medio e lungo termine per mitigare il suo impatto sociale, economico e umano.” “Le ampie risorse finanziarie, la presenza sul campo e le competenze delle organizzazioni multilaterali le rendono indispensabili per affrontare sfide globali come gli SDG”.

Numerose sono le proposte su come migliorare il sistema e renderlo adatto alle nuove sfide. L’OCSE formula alcune raccomandazioni essenziali che gli “shareholders” del sistema multilaterale per lo sviluppo dovrebbero mettere in pratica per migliorarne l’impatto, l’efficienza e l’accountability. Particolarmente interessante è l’analisi sulle diverse modalità di finanziamento e le indicazioni per un loro utilizzo più strategico ed efficace.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite nel “Vision Statement” per il suo secondo mandato ha delineato la propria visione su come “avanzare l’agenda comune” per “affrontare le sfide presenti e future” e si è impegnato a proseguire nella riforma del sistema delle Nazioni Unite iniziata durante il suo primo mandato. Il Rapporto “Our Common Agenda” presentato alla Assemblea Generale del settembre 2021 prima della fine della 75a sessione dell’Assemblea Generale e contenente le sue proposte per adattare il sistema multilaterale alle “minacce, sfide ed opportunità del XXI secolo”⁸ costituirà un importante riferimento per la futura discussione sul tema.

L’Italia ha dato il proprio contributo al dibattito internazionale volto a rendere l’ONU una istituzione più efficiente, trasparente, democratica e rappresentativa, ed ha appoggiato le riforme promosse dal Segretario Generale. La Vice Ministra Sereni ha più volte confermato la centralità delle Nazioni Unite “In un momento in cui ci confrontiamo con la sfida senza precedenti della pandemia, è importante riaffermare convintamente l’irrinunciabilità del multilateralismo e dell’unica organizzazione internazionale a vocazione universale qual è l’ONU”⁹.

⁸ <https://www.un.org/sg/en/node/258971>

⁹ videoconferenza al Seminario “Insieme per l’ONU”, organizzato dall’Università di Pado-

La presidenza italiana del G-20 ha messo al centro il multilaterale. L'Italia ha identificato come priorità tre temi interconnessi: Persone, Pianeta e Prosperità. Di fronte alla crisi attuale si impegna a ricercare "risposte coordinate, eque ed efficaci, capaci di porre le basi per un futuro migliore e sostenibile" riconoscendo che in "un mondo sempre più interconnesso, il multilateralismo" "costituisce la chiave per affrontare le sfide".

Priorità del G-20 è lavorare per assicurare una "rapida risposta internazionale alla pandemia" e "per rafforzare la resilienza globale alle crisi sanitarie del futuro" e garantire "una ripresa veloce, incentrata sulle necessità delle persone" attraverso "un'attenzione particolare alla tutela dei soggetti e dei paesi più vulnerabili, all' empowerment femminile, al ruolo dei giovani" sostenendo "il lavoro, la protezione sociale, la sicurezza alimentare" e creando "le condizioni per un rilancio che sia ambizioso, efficace e sostenibile fondato su "un chiaro impegno alla protezione della stabilità climatica e dell'ambiente"¹⁰.

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, la presidenza italiana 2021 del Gruppo di Lavoro sullo Sviluppo del G-20 (DWG) rappresenta una importante occasione per formulare alcune proposte concrete. Nell'ambito di tale Gruppo la Presidenza italiana ha individuato ' due priorità tematiche per lo sviluppo sostenibile: strumenti innovativi per un finanziamento efficiente ed efficace dello sviluppo sostenibile e sviluppo territoriale e localizzazione degli SDG.

Il Comunicato dell'incontro dei Ministri dello Sviluppo del G-20 di Matera sottolinea l'importanza di rafforzare la cooperazione multilaterale e di "adottare approcci territoriali per la progettazione e l'attuazione di sistemi di governance, dialoghi e politiche multilivello", e mette le basi per la costituzione di una "piattaforma G-20 sulla localizzazione degli SDG e le città intermedie, uno spazio aperto e inclusivo per il dialogo politico per sostenere le azioni locali, nazionali e internazionali" per affrontare le sfide e "ottimizzare il potenziale di sviluppo delle città intermedie e sostenere

va in occasione della commemorazione dei 75 anni delle Nazioni Unite.

¹⁰ <https://www.g20.org/it/la-presidenza-italiana-del-g20/priorita.html>

gli sforzi per la localizzazione degli SDG” “Un’area chiave del suo impegno sarà la promozione di partenariati tra città per la localizzazione degli SDG e la preparazione di un compendio di buone pratiche ed esempi ispiratori su tali partenariati”. Su questo tema il Comunicato invita l’OCSE e UN-Habitat a fornire un supporto tecnico.

Sarà importante tradurre il nostro impegno per un nuovo multilateralismo in azioni concrete a sostegno di una cooperazione multilaterale più strategica che consenta al nostro paese di sostenere in maniera efficace le priorità della Cooperazione italiana.

Elemento fondamentale per far ciò è qualificare la nostra cooperazione multilaterale nei paesi partner, concentrando la nostra azione su un numero ridotto di priorità e di iniziative strategiche che valorizzino “le eccellenze” italiane e la nostra expertise sulla base delle “lezioni apprese” nel passato, ma anche favorendo strumenti innovativi per affrontare le nuove sfide. Tra queste iniziative sarà importante definire un numero ristretto di iniziative regionali.

Dai diversi rapporti sul futuro delle Nazioni Unite emerge, ad esempio, un generale consenso sulla necessità che queste ultime svolgano un ruolo attivo per la promozione di “piattaforme” composte da governi, organizzazioni internazionali, e regionali, settore privato e attori della società civile per la “condivisione delle informazioni, l’identificazione delle complementarità e l’allineamento strategico delle azioni”¹¹.

E’ importante che la citata “Piattaforma G-20 sulla localizzazione degli SDG e le città intermedie” non rimanga un esercizio teorico, ma che si traduca in azioni concrete. La piattaforma potrebbe costituire un riferimento per una rinnovata collaborazione tra l’Italia e le Nazioni Unite e per la messa a punto di programmi strategici a sostegno dello sviluppo locale per il raggiungimento degli SDG nei nostri paesi partner. L’Italia, forte del ruolo svolto nella prima fase del processo guidato dalle Nazioni Unite per la localizzazione degli SDG (“Localizing the SDGs”), potrebbe diventare protagonista nella seconda fase (“Local 2030”) avviata recentemente dalle

¹¹ IAI e FEPS,(2020), op. cit.

Nazioni Unite, partecipando in forma attiva ai meccanismi di coordinamento e di messa a punto delle strategie e pratiche del futuro.

Programmi pilota multilaterali potrebbero essere realizzati in paesi prioritari attraverso strumenti di governance “multilivello” con la partecipazione di organismi internazionali, donatori, paesi partner, società civile, settore privato, think tank e accademia. I programmi dovrebbero costituire uno strumento per l'appoggio al raggiungimento degli SDG attraverso lo sviluppo locale nei nostri paesi partner, consentendo di far convergere i diversi apporti verso comuni obiettivi in modo coordinato e complementare, evitando la frammentazione e la dispersione. Nei paesi prioritari i programmi potrebbero inoltre costituire un punto di riferimento per una maggiore coerenza dei nostri programmi paese. Una forte caratterizzazione dei nostri programmi potrebbe fornire elementi importanti per favorire un ruolo attivo e visibile dell'Italia nei diversi contesti multilaterali e per favorire la partecipazione del sistema Italia e dei nostri partner.

Rimane indispensabile che ci sia una chiara volontà politica di rendere l'aiuto multilaterale una fondamentale componente strategica del nostro aiuto pubblico allo sviluppo attraverso un sapiente uso dei diversi canali multilaterali e che tale volontà venga espressa con prospettive di medio termine e declinata nelle sue caratteristiche e negli impegni nel “Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo” della cooperazione italiana (art. 12 L.125/2014).

La capacità di raggiungere risultati è, tuttavia, strettamente legata alla capacità del sistema e delle istituzioni preposte alla cooperazione di lavorare in modo efficace. Le scelte politiche devono pertanto essere accompagnate da una migliore qualificazione e dal rafforzamento delle capacità delle strutture preposte alla cooperazione (in particolare DGCS e AICS) di tradurre le priorità strategiche in azioni concrete. Per far ciò è necessario mettere a punto strumenti, procedure e meccanismi operativi che, anche attraverso le necessarie modifiche legislative, favoriscano uno stretto lavoro di coordinamento fra DGCS e AICS sia nelle sedi centrali che nei paesi dove opera la nostra cooperazione.

Ciò dovrà essere accompagnato dalla definizione di materiali operativi e metodologici quali ad esempio “Linee Guida Operative Multilaterali” che regolino e razionalizzino l'utilizzo delle diverse modalità di finanziamento,

nonché dalla produzione di materiali di analisi e valutazione elaborati anche in collaborazione con istituti di ricerca e università che possano fornire utili raccomandazioni per migliorare e valorizzare la nostra esperienza.

Al fine di rafforzare l'efficienza e la trasparenza delle attività multilaterali da noi finanziate sarà inoltre importante definire con i vari organismi internazionali clausole che stabiliscano le condizioni più vantaggiose possibile in termini di costi di gestione e di strumenti di controllo e rendicontazione e concordare con le organizzazioni internazionali formati e standard di Accordi secondo le diverse tipologia di iniziativa.

È evidente che per un vero cambiamento le risorse umane, come riconosce anche la Peer Review, sono fondamentali. I primi segnali di rinnovamento non sono tuttavia incoraggianti. Non fa, infatti, ben sperare il processo avviato per il reclutamento del personale dell'Agenzia con un concorso che, invece di valutare attentamente le competenze, le conoscenze e le capacità dei candidati, prevede una selezione che privilegia il calcolo matematico delle esperienze professionali e della formazione, escludendo gli indispensabili colloqui. Ci si interroga su come si possano attuare riforme della Pubblica Amministrazione con un concorso realizzato senza mettere in campo tutti i possibili strumenti, considerati indispensabili dal settore privato¹² che garantiscano il reclutamento delle forze migliori presenti nel paese. Ciò è ancora più grave in quanto la mancanza di flessibilità nel reclutamento prevista dalla legislazione e il fatto che i candidati che emergeranno dal concorso avranno contratti a tempo indeterminato fa sì che essi costituiranno la "spina dorsale tecnica" della cooperazione italiana del futuro.

Sarà molto difficile che da un tale processo di selezione emergano le professionalità necessarie per contribuire a formulare e tradurre in pratiche le strategie multilaterali per le quali sono sicuramente imprescindibili competenze trasversali difficilmente identificabili senza un colloquio.

¹² Si veda in proposito, oltre alla riflessioni in chiave strategica di Fabrizio Barca, il manuale Il Fattore umano, Un Vademecum per assumere presto e bene nelle amministrazioni pubbliche, preparato da FPA, Forum Disuguaglianze e Diversità, Movimenta, aprile 2021.

CAPITOLO 8

Attaccare la complessità: priorità irrisolta della cooperazione internazionale

Giovanni Camilleri

Obiettivo di questo contributo è quello di trattare “il come” la cooperazione internazionale affronta la doppia complessità con cui tipicamente si misura: in primo luogo la complessità propria di temi come sono lo sviluppo, il rispetto dei diritti umani, la pace, i cambiamenti climatici, il rispetto della legalità, la risposta alle emergenze, il problema legato alla nutrizione del pianeta solo per menzionarne alcuni; in secondo luogo la complessità dovuta al fatto di dover assumere queste sfide operando dall'esterno, a distanza, e spesso non solo in termini di distanza in chilometri ma anche culturale. Si tratta di un tema apparentemente teorico, ma assolutamente determinante per l'impatto dell'azione della cooperazione internazionale e, quindi, per la credibilità di questo strumento da parte sia dei paesi donatori sia dei paesi destinatari. Una complessità spesso non riconosciuta nelle procedure di gestione e valutazione dell'azione di cooperazione e, quindi, raramente affrontata nell'operatività.

Per trattare questa “relazione complessa” in modo concreto e pragmatico, utilizzerò come riferimento un esempio reale che è frequentemente parte degli obiettivi di molte iniziative di cooperazione internazionale: il sostegno ai processi di decentramento e sviluppo locale dei paesi.

Perché è una “relazione complessa”? Innanzitutto, perché si tratta di un rapporto che è espressione di uno sfasamento temporale non

indifferente. Mi spiego meglio. Un processo di decentramento e sviluppo territoriale impiega almeno venti, venticinque anni per vedere concretizzate le sue prime fasi, mentre la cooperazione internazionale approva progetti di un anno e in alcuni casi di tre anni e, in casi molto rari, di cinque per supportare questo tipo di processi. E qui abbiamo una prima complessità: come “quadrare il cerchio” tra le esigenze di un lungo processo ed un’azione di cooperazione a breve termine?

Un secondo fattore che rende ancora più complesso questo rapporto è il “come” la cooperazione internazionale affronta il binomio decentramento/sviluppo territoriale. Un approccio che dipende ovviamente dalla visione, dall’interpretazione che ogni paese ha dei due fattori di questo rapporto. Tuttavia, si riconoscono atteggiamenti comuni che vanno al di là delle differenze politiche, culturali ed economiche dei paesi. Dal lato governativo, la cooperazione che opera a livello locale è stata spesso considerata come sostitutiva dell’azione del governo centrale volta a fornire servizi e programmi che non raggiungono in maniera efficace i territori. D’altra parte, la cooperazione internazionale spesso affronta il tema suddividendolo in due parti: da un lato, con un supporto ai ministeri ed alle pubbliche amministrazioni; dall’altro, con un sostegno alle istanze e prerogative dei diversi attori dei processi territoriali. Il limite d’impostazione però potrebbe essere quello di dividere in due quello che in realtà è un unico processo! Certamente, si tratta di un’operazione che semplifica il processo, eliminando la complementarità tra dinamica istituzionale, propositività della società civile ed iniziativa del settore privato che rappresentano, appunto, una delle sue maggiori complessità. È come dire che, per far funzionare un motore, occorrono certamente un cilindro e un pistone; ma questo di per sé non basta. È anche necessario che cilindro e pistone siano stati progettati per lavorare insieme nello stesso motore! Solo così, in seguito, nell’azione di terreno, sarà possibile realizzare la “complessa” ma necessaria complementarità tra i “due pezzi”. In alternativa, il rischio è che l’azione si svilupperà in sedi separate con attori, criteri, tempistica e approcci metodologici differenti e con logiche e modalità di valutazione diverse; con la possibilità di generare duplicazioni, frammentazione, vuoti di coordinamento e, in definitiva, un utilizzo di fondi che non contribuiranno a rispondere alla priorità per cui sono stati programmati.

Uscendo dalla metafora, la sfida della complessità per la cooperazione internazionale in questo esempio consiste nel rendere la sua azione funzionale ad un quadro metodologico, strategico e operativo comune ai due processi, lo sviluppo territoriale ed il decentramento che, pur con le proprie diversità e peculiarità, operano e hanno un impatto solo come un "continuum" e non come somma di azioni indipendenti.

Rimuovendo l'elemento di complessità, la cooperazione internazionale ha affrontato questa sfida e trattando singoli "pezzi o frammenti" da presentarsi come "progetti" a specifiche linee di finanziamento del tipo "decentramento e sviluppo territoriale", "sviluppo locale", "sviluppo comunitario", pianificazione strategica partecipativa". La conseguenza è stata, al di là della migliore buona volontà, una semplice, per non dire semplicistica, interpretazione della sfida che è sul tavolo: la complessità dell'articolazione tra il processo di decentramento e quello di sviluppo territoriale. Coscientemente o no, poco importa, la tendenza è stata quella di fornire una soluzione più di natura semantica che strategica ed operativa, finanziando una miriade di "progetti" locali che poi incontreranno difficoltà di ogni tipo nella loro fase di attuazione. La complessità che non è stata assunta al momento della programmazione si rifletterà al momento dell'esecuzione con risultati limitati e difficilmente sostenibili nel tempo. "Il progetto andrebbe bene ma non c'è sostegno politico", oppure "il progetto non è coordinato con il Piano regionale e nazionale e, quindi, non ci sono fondi per dare continuità al progetto". Sono commenti che non dovrebbero essere nuovi per le vostre orecchie! Ciò che prevale, in fin dei conti, è la (pur comprensibile) necessità di eseguire e consegnare lo stato di avanzamento al donatore entro il termine stabilito per ottenere la seconda tranche di finanziamento, relegando la necessaria complementarità con il processo di sviluppo sostenibile che il paese sta affrontando nei buoni propositi espressi in un paragrafo del documento di progetto.

Vediamo quali sono gli elementi specifici della complessità nell'esempio di cui stiamo parlando:

A. l'individuazione di un quadro di decentramento nazionale, che in molti casi esiste/non esiste/si sta creando; si tratta di una tappa che

richiede tempo ma, ancora più importante, un rapporto di fiducia tra i diversi protagonisti di questo processo: istituzioni, società civile, cooperazione internazionale per dar luogo al riconoscimento del percorso. Le condizioni per realizzare l'articolazione dell'azione di cooperazione con questo quadro

B. Utilizzare gli strumenti di programmazione territoriale del paese destinatario contribuendo a migliorarli, rafforzarli o cooperare alla loro creazione, qualora non esistano. In alternativa, ogni cooperazione imporrebbe i propri strumenti. In questo caso significa che ci saranno centinaia di iniziative locali nel paese che si programmano con strumenti diversi! Questo non sarebbe affatto un contributo della cooperazione internazionale al processo nazionale di sviluppo territoriale. Non sarebbe certamente un vantaggio né per i comuni, né per gli attori sociali ed economici dei territori, perché in questo modo la risposta ai bisogni del territorio viene delegata alla presenza volatile della cooperazione internazionale e alle sue (anche legittime) priorità geopolitiche.

C. Non va, infine, dimenticata la complessità rappresentata dal mettere in relazione il calendario dei progetti con il calendario della programmazione del paese, che è una preconditione di sostenibilità che facilita l'articolazione dei fondi di cooperazione con le risorse proprie del paese. Ad esempio, c'è un Comune che sta investendo risorse ed energie per vedere come articolare la piattaforma emersa dalla programmazione locale con i diversi programmi regionali e nazionali. Questa ingegneria istituzionale richiede tempo e fatica. Se, in questa stessa fase, si presenta un'opportunità di cooperazione che, in breve tempo, dispone di fondi per realizzare il progetto si può generare – nel Sindaco, negli attori sociali ed economici del territorio – la sensazione che sia meglio mettere da parte ciò che è complicato, per non perdere occasioni di finanziamento rapido. Ovviamente, non stiamo incolpando l'opzione rapida ed efficace della cooperazione internazionale ma, ancora una volta, riflettere sul come rendere l'una compatibile con l'altra, precisamente come “quadrare il cerchio”.

D. Meccanismi di valutazione che misurano lo stato di avanzamento di questo processo e la sua capacità di incidere sulla creazione, tras-

formazione o consolidamento del processo che si vuole rafforzare, in alternativa a una concezione, ancora prevalente, di valutare l'impatto in base alla sola esecuzione del documento di progetto.

E. Un'altra complessità è la qualità della partecipazione, che è sempre prevista nei documenti di progetto come metodologia dell'azione proposta. Mi riferisco al rischio di sostituire la partecipazione con il "rito della partecipazione". Alcune cooperazioni richiedono che il documento di progetto presentato per il finanziamento indichi le azioni che verranno finanziate, quanto si spenderà per ciascuna di esse, il tempo di esecuzione, ecc. Se si sono già definite previamente le priorità e le azioni di risposta, ci si domanda allora quale sia la funzione della diagnosi partecipativa che è previsto sia realizzata per conoscere i bisogni della comunità locale.

Le metodologie e le dinamiche di partecipazione possono essere diverse, ma l'essenziale è che il suo prodotto si rifletta nelle decisioni e, quindi, nella programmazione ed esecuzione.

F. Chi elabora la diagnosi partecipativa? Elaborare una diagnosi partecipativa può richiedere un anno o tre giorni. Se realizzata dalla stessa comunità richiede tempo; se elaborata, invece, da una società di consulenza esterna, come avviene spesso, può essere redatto in poche settimane. Il punto è chiarire se l'obiettivo è limitarsi a produrre un documento per farlo circolare tra gli addetti ai lavori o, in alternativa, è quello di creare/rafforzare/ampliare:

- le condizioni che generano dialogo, alleanze, capacità tra i diversi attori di un territorio;
- gli "spazi" fisici e politici quali opportunità per far sì che le ragioni del locale e del nazionale si parlino, invece di contrapporsi e ostacolarsi.
- Il dialogo che si genera con questa seconda opzione è fondamentale per far crescere la fiducia nel processo, l'intesa e la coesione tra i diversi attori del territorio attorno all' "interesse comune".

G. Il coordinamento tra i diversi attori della cooperazione internazionale. Il rafforzamento delle capacità nazionali e locali per la formulazione dei Piani di Sviluppo Territoriali è tra le priorità più condivise, an-

che se non si prevede di norma il finanziamento della progettazione dei Piani.

Ora, possiamo capire perfettamente che la cooperazione non può "fare tutto" come già chiarito. Ma proprio qui si tratta di studiare a fondo la complessità.

Non solo, appunto, individuando e ricercando l'articolazione con i meccanismi di programmazione e, quindi, con le risorse proprie del paese, ma anche perseguendo il coordinamento tra i diversi donatori per poter supportare quella che è appunto una sfida comune: lo sviluppo sostenibile. Come si sa, la somma dei vettori che vanno in direzioni diverse è zero, mentre l'impatto dei vettori che vanno nella stessa direzione è maggiore della somma degli stessi. Il che ha come conseguenza la ben nota necessità di cooperazione tra multidonatori che vogliono sostenere la "relazione complessa" del processo di decentramento e sviluppo locale, ma anche le molte altre relazioni complesse che la sfida per lo sviluppo sostenibile impone. Bisogna identificare le diverse opzioni previste dalle linee guida delle diverse politiche nazionali e multilaterali di cooperazione internazionale allo sviluppo.

Alcuni preferiscono sostenere la creazione di un quadro di decentramento nel paese; altri, conoscendo l'esistenza e il funzionamento di un quadro nazionale, decidono di sostenere gli spazi di rappresentanza locale; altri ancora preferiscono supportare gli aspetti normativi-amministrativi o, ad esempio, la definizione e l'attuazione dell'insieme degli strumenti di programmazione locale o dei sistemi fiscali locali.

Un'altra opzione per una cooperazione è, ad esempio, contribuire a creare e rafforzare spazi di intesa per coltivare il dialogo e, con esso, la definizione di una visione condivisa. Nello stesso senso, le strategie di cooperazione internazionale più orientate al sostegno ai progetti potrebbero finanziare i progetti del "giovane" Piano di Sviluppo Locale prodotto della tappa di pianificazione strategica partecipativa nei Comuni. Si sostiene così la risposta specifica ad un bisogno ma, allo stesso tempo, si valida e si rafforza l'intero processo di sviluppo territoriale.

Questi sono solo alcuni aspetti che i paesi incontrano nell'affrontare

la complessità oggetto di questa riflessione, al di là che siano destinatari o promotori di cooperazione. Ne consegue che una politica di cooperazione internazionale allo sviluppo non può intervenire se non assume tutta questa complessità? O, peggio, che la cooperazione internazionale non possa supportare questi processi complessi? No, tutt'altro. La risposta sta nel organizzare un quadro di riferimento strategico programmatico ed operativo comune conosciuto e condiviso e, ovviamente, contribuire al suo miglioramento attraverso il suo utilizzo.

Allora la domanda è: quali sono le opzioni offerte dalla cooperazione internazionale per operare attraverso piattaforme di multidonatori capaci di articolare il livello nazionale con quello locale e viceversa, ed offrire alla cooperazione internazionale una piattaforma di multiattori e di multidonatori nel cui ambito sostenere politiche di decentramento, formazione, piani comunali e progetti coerenti e coordinati?

È il momento in cui si impone la necessità di sviluppare ed applicare capacità di gestione e conoscenze per applicare un approccio multi-livello, intersettoriale e multiattore.

In questa prospettiva, l'Agenda 2030 e la sua localizzazione rappresentano uno strumento molto opportuno ed importante. Perché? Opportuno perché è una strategia già esistente, con strumenti ed obiettivi condivisi da tutti paesi del mondo e con indicatori di riferimento che i paesi declinano nelle proprie realtà caratterizzate da obiettivi raggiunti ed altri ancora da raggiungere. In questa logica, i soggetti che cooperano non sono incasellati nella categoria di "donatori o beneficiari", ma piuttosto come un inedito schema di soci e colleghi che, in paesi diversi, sono impegnati in un obiettivo comune: quello della sfida per lo sviluppo sostenibile del pianeta.

Questa logica ci porta a una diversa visione della cooperazione che opera con forme di alleanza e partenariati molto pertinenti al quadro della localizzazione degli SDG.

I partenariati internazionali, strumento di questa modalità, non si producono da soli, per buona volontà, ma è necessario che ci siano organizzazione e strumenti operativi, quali appunto le Piattaforme

di articolazione, come accennato sopra. Piattaforme che consentono il funzionamento e l'utilizzo di risorse estremamente preziose, come sono l'innovazione e lo scambio di esperienze e conoscenze e il loro utilizzo nell'ambito dei programmi collegati. Per questo è importante destinare fondi a questa modalità operativa .

Esempi ne sono l'UE attraverso diversi programmi, Agenzie delle Nazioni Unite come UNDP, UN Habitat di concerto con l'unione delle città e dei governi locali (United Cities and Local Governments, UCLG) e altri organismi di coordinamento di città e regioni, che hanno creato una piattaforma cui contribuiscono città, province, attori sociali ed economici per condividere il "come" queste entità hanno raggiunto i rispettivi risultati per la localizzazione degli SDG. Non si tratta di fornire "modelli", ma piuttosto pratiche e riferimenti che possono essere oggetto di riflessione e analisi critica.

Potremmo citare molteplici esempi di successo nel nord e nel sud del mondo come: città del Brasile, Colombia, Argentina, Algeria, Capo Verde, ma anche Nord Westfalia, Paesi Baschi, Amsterdam, Berlino, Valencia, tra gli altri che stanno analizzando le pratiche di altri paesi che possono essere applicate nel loro contesto e che, allo stesso tempo, intendono condividere le proprie esperienze con altri territori.

In conclusione, possono esistere diversi ruoli, tattiche, strategie, ma la condizione di successo per una cooperazione internazionale che voglia sostenere la sfida per lo sviluppo sostenibile è, prima di tutto, assumere la complessità che questi processi comportano e, quindi, far convergere i diversi sforzi per una cooperazione di supporto all'Agenda 2030 ed alla sua localizzazione.



APPENDICE 01

Opinioni a confronto sull'attualità della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, cosa conservare e cosa innovare.

Le domande si sono concentrate su tre punti fondamentali:

- a) Quale può essere una ragione fondamentale per giustificare, nel mondo in cui ci troviamo oggi, l'importanza della politica di cooperazione allo sviluppo?
- b) Quale elemento nuovo va introdotto nella pratica della politica italiana di cooperazione del prossimo futuro, come e perché?
- c) Cosa occorre recuperare degli approcci e delle esperienze della politica italiana più recente e perché?

Le interviste integrali sono disponibili e consultabili sul sito del CeSPI

Sintesi delle interviste di **Rosangela Cossidente**

Domenico Bruzzone

Direttore Ufficio regionale AICS Burkina Faso, Niger e Ghana

Il sistema degli aiuti allo sviluppo non ha subito grandi trasformazioni concettuali nel corso degli ultimi 20 anni, sia nei veicoli finanziari, sia nelle prassi operative, e rischia di venire considerato superato o apparire obsoleto e scarsamente efficace in alcune delle sue caratteristiche. Se la fine del mondo geopolitico bipolare da un lato e la globalizzazione dei mercati finanziari dall'altro hanno creato un mondo nuovo e frammentato, con nuove forme di povertà nelle sue regioni privilegiate e nuove forme di ricchezza nella parte svantaggiata del pianeta, il paradigma dello sviluppo rimane fermo a riferimenti in qualche modo arcaici e a strumenti, come l'aiuto a progetto, che sono legati ad una visione altrettanto semplificata del sistema degli aiuti.

Uno dei valori aggiunti principali della cooperazione odierna resta legato all'incremento delle conoscenze: la cooperazione allo sviluppo è l'osservatorio naturale per uno straordinario laboratorio sociale ed intellettuale che consente di comprendere molto meglio la realtà delle condizioni del pianeta. Pensiamo alle ONG che fanno ricerca operativa, ai grandi centri di ricerca sull'ambiente o la salute globale che non potrebbero funzionare efficacemente e condividere saperi importanti senza l'osservazione diretta sul campo. La crisi sanitaria e la crisi ambientale che oggi conosciamo da vicino stanno continuando a trasformare il mondo, i sistemi di conoscenza legati alla cooperazione allo sviluppo sono di grande e crescente importanza.

Bisognerebbe idealmente rafforzare i sistemi scolastici dei paesi partner dello sviluppo, a nord e a sud, che dovrebbero comprendere elementi di conoscenza approfondita, sul piano curricolare, di antropologia culturale, storia delle religioni, storia economica e geografica: questo potrebbe aiutare a sviluppare conoscenze e consapevolezze

più adeguate alla rapidità e al volume degli scambi odierni, eliminando pregiudizi e pseudoconcetti e potenziando la conoscenza globale dei giovani di oggi e, quindi, dei cittadini del futuro. Gli aiuti allo sviluppo potrebbero contribuire in questa direzione con propri piani e strumenti specifici.

Occorre promuovere politiche di integrazione economica e di cooperazione regionale, come realizzato al meglio nell'Europa che conosciamo, e come tentato negli anni anche in Africa Occidentale, sia per favorire un approccio ecosistemico alla formulazione di piani subregionali e regionali, armonizzando e rendendo più compatibili le azioni intraprese e la base di risorse naturali ed ambientali di riferimento, sia per favorire l'accesso del mondo rurale al sistema degli aiuti, anche identificando reti di associazioni professionali e di organizzazioni contadine per cercare di raggiungere in maniera più efficace e coordinata i veri destinatari finali degli aiuti internazionali. In questo modo si dovrebbe, al contempo, evitare di concentrare gli aiuti ai grandi centri urbani o alle capitali, secondo una tendenza consolidata nel tempo, che tende a sviluppare un settore terziario poco connesso ai bisogni urgenti e reali dei paesi.

Bisogna, inoltre, valorizzare la democratizzazione dei prodotti degli aiuti attraverso i piani nazionali, come per alcuni dei grandi programmi di cooperazione sanitaria sia a sostegno di campagne di vaccinazione, sia nell'offerta di un quadro di assistenza sanitaria universale ai cittadini, come il *seguro universal* sostenuto dalla Cooperazione Italiana in Bolivia.

Martino Melli

Direttore Ufficio AICS Egitto

Disuguaglianze globali e mancato sviluppo sono problemi interconnessi. La lotta alle disuguaglianze globali deve essere condotta con determinazione, grande serietà, conoscenza, solidarietà tangibile e possibilmente in tempi rapidi.

Occorre concordare regole precise per le finanze, per la trasparenza e la verifica di quanto dichiarato dagli stati. È necessario concordare e condividere processi e metodi uguali per tutti, che consentano di gestire meglio gli aiuti e gli sforzi di sviluppo dei paesi beneficiari. Inoltre, è fondamentale aumentare le risorse, adottando una programmazione strategica nel medio e lungo periodo, ma allo stesso tempo trovare accordi operativi per soccorrere e alleviare i danni causati dagli eventi estremi nei paesi più deboli, fenomeni purtroppo sempre più frequenti.

La politica di cooperazione allo sviluppo richiede una sempre maggiore azione a livello multilaterale con la creazione di partenariati, a cominciare dall'azione svolta a livello UE. Nonostante le positive dichiarazioni d'intenti e gli sforzi volti a favore di maggiore coordinamento e sinergia, i paesi continuano a svolgere la propria azione troppo spesso in chiave bilaterale e con interessi non strettamente connessi all'aiuto pubblico allo sviluppo. Sono proprio i paesi riceventi che sempre più frequentemente richiedono maggiore coordinamento e sforzi a livello globale. I complessi problemi che si presentano in chiave di sviluppo sono interconnessi con questioni ambientali, migratorie, di sicurezza e di sostenibilità. Le risposte efficaci possono esserci solo con uno sforzo ampio e comune. Una maggiore cooperazione fra partner di sviluppo e un efficace "divisione del lavoro", oltre che necessaria, è sempre più richiesta.

Il coinvolgimento di partenariati pubblico-privati e l'ingresso di risorse private anche reperite all'interno degli stati beneficiari, devono diven-

ire pratiche comuni, non solo per soddisfare l'esigenza di mobilitare gli ingenti capitali necessari, ma per una maggiore efficacia delle azioni intraprese.

Le politiche trasversali come la tutela dei minori, l'empowerment femminile in senso ampio, l'attenzione alle problematiche ambientali, la promozione costante dei diritti civili e del diritto al lavoro, devono essere sempre considerate componenti essenziali, da analizzate e promuovere all'interno degli interventi di sviluppo.

È inoltre fondamentale promuovere un sempre più attivo ruolo dei giovani.

Marco Gaspari

Senior expert, Coordinatore programmi AICS Myanmar e Bangladesh

Nel periodo di estrema complessità e instabilità che stiamo vivendo il senso della cooperazione allo sviluppo risulta ancora più evidente e urgente partendo da due concetti basilari, sicurezza e solidarietà. In passato si era diffusa l'idea per cui la cooperazione allo sviluppo potesse limitare i rischi della minaccia terroristica, andando a intervenire in quei paesi con contesti di estrema fragilità. Oggi, tuttavia, la crisi climatica e quella sanitaria ci mostrano come l'interdipendenza globale dalla dimensione di sicurezza sia molto più ampia. In questo senso, un mondo più giusto è probabilmente l'unica strada per un mondo più sicuro, dal punto di vista economico, sociale, ambientale e sanitario. La dimensione della solidarietà è da sempre conaturata nella cooperazione, ma solidarietà non è solo spendersi per far del bene; partendo dalla consapevolezza del valore universale del diritto alla felicità, è capire che contribuire alla ricerca della felicità degli altri ci aiuta anche nella ricerca della nostra felicità, come individui e come comunità.

La cooperazione allo sviluppo italiana vive un periodo di grande transizione e riforma anche sulla scorta delle raccomandazioni OCSE DAC, ad esempio nel superamento della vecchia dicotomia sviluppo-aiuto umanitario, con l'operativizzazione del triplo nesso tra pace-sviluppo-emergenza o la promozione di una cultura del risultato rispetto al vecchio approccio legato alle attività e agli output. Occorre rafforzare la cultura della valutazione partecipata dei progetti, integrando la dimensione della valutazione dei processi organizzativi. È, inoltre, fondamentale sostenere i partenariati con la società civile nei paesi in cui si opera anche attraverso l'individuazione di forme appropriate di finanziamento, poiché si tratta di attori fondamentali come garanti dello spazio democratico.

Mi piacerebbe recuperare la grande tradizione dell'esperienza delle ONG italiane, straordinaria per i risultati ottenuti sui singoli interventi e perché fornisce la rappresentazione plastica del senso di solidarietà. In alcuni paesi le ONG sono la presenza italiana più rilevante. Ci sono anche qui spazi di miglioramento e riforma, ma bisognerebbe ripartire dal piacere di fare cooperazione allo sviluppo che è visibile nei tanti operatori delle ONG italiane nel mondo.

Riccardo Montanari

Senior agrobusiness expert nel campo della cooperazione bilaterale e multilaterale

La cooperazione internazionale allo sviluppo garantisce un flusso di risorse, idee e conoscenze in risposta a un imperativo morale volto ad aiutare i più vulnerabili e alla continua ricerca di vantaggi reciproci tra paesi e comunità. Non saremo in grado di generare una economia più equa, più inclusiva e in crescita senza l'importante ingrediente della cooperazione internazionale, anche nel suo anelito verso uno sviluppo sostenibile. Le sfide che dobbiamo affrontare oggi - il cambiamento climatico, l'ampliamento delle disuguaglianze e l'incremento dei conflitti - non sono ferme all'interno dei confini nazionali, così come non lo sono le soluzioni. La crescente interconnessione delle economie e delle società rende oggi il multilateralismo più importante che mai per ridurre le disuguaglianze e per condividere i benefici in modo più equo tra le nazioni e all'interno delle nazioni. Catalizzare conoscenze, innovazione, finanziamenti e capacità di lavorare insieme con tutti i portatori d'interesse diventa quindi l'imperativo categorico di tutti gli attori dello sviluppo.

La rinnovata visione strategica della cooperazione italiana che poggia, tra gli altri, anche sul pilastro "partenariato" dell'Agenda 2030, è quindi lungimirante.

Dalla nostra tradizione emerge la vocazione multilaterale e la significativa adesione a partenariati multi-partecipati dell'Italia che è uno dei principali sostenitori del sistema multilaterale, a cui fornisce il 60% dell'aiuto pubblico allo sviluppo totale, con l'Unione Europea quale principale partner. Il nostro sistema paese ha dimostrato una grande capacità di far partecipare al tavolo dello sviluppo i diversi portatori di interesse quali le organizzazioni della Società Civile, le Organizzazioni multilaterali, gli enti locali, il mondo accademico e il settore privato al fine di un migliore coordinamento e di un'arricchita elaborazione di nuovi orientamenti in materia di energia, sviluppo, disabilità ed educazione alla cittadinanza.

Tuttavia, occorre identificare una chiara strategia multilaterale dis-

tinta e specifica a livello globale su cui focalizzare risorse, tempi ed energie per rafforzare la presenza italiana nei relativi organi direttivi e contribuire, quindi, a indirizzare le loro decisioni sugli stanziamenti e farsi parte attiva nella identificazione e co-attuazione di iniziative di cooperazione internazionale, inclusive ed integrate con il Sistema Italia. Andrebbero, inoltre, potenziati i processi di partenariato inclusivo multi-stakeholder.

È necessario incrementare l'efficacia e l'impatto degli interventi, consolidando l'adozione dell'approccio del cosiddetto Result based management nelle iniziative, introducendo il mainstreaming della sostenibilità ambientale nelle iniziative, rafforzando e sistematizzando la fase di valutazione finale delle iniziative per rendere prontamente identificabili le lezioni apprese, per valorizzare le buone pratiche e per capitalizzare gli approcci di successo.

È necessario, inoltre, valorizzare il contributo della cooperazione italiana all'attuazione di programmi europei di cooperazione allo sviluppo tramite la cosiddetta cooperazione delegata che dal 2012 si è consolidata come una componente imprescindibile dell'impegno italiano. L'impiego strategico della cooperazione delegata permette di allargare lo spettro di opportunità per il sistema italiano di cooperazione nel suo complesso, con un effetto moltiplicatore delle risorse disponibili.

Questi indirizzi, basati sull'obiettivo di far ricorso e rafforzare partenariati multi-partecipati, incarnano l'impegno dell'Italia nei confronti dell'Agenda 2030 e, in particolare, dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 17 e rappresentano delle opportunità per creare una visione comune tra organizzazioni, Regioni e imprese italiane al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Antonio Lapenta

Docente di economia e management sanitario e Consulente AICS con incarichi di formulazione, coordinamento e valutazione di iniziative di cooperazione internazionale

I fattori di progresso economico e sociale sono legati all'espansione dell'esigibilità dei diritti e la cooperazione allo sviluppo rimane uno strumento privilegiato, anche se non l'unico.

Occorre prestare maggiore attenzione alle altre dinamiche di cooperazione. La cooperazione scientifica, quella economica o culturale sono ancora distanti da quella allo sviluppo. Abbiamo assistito a una certa spinta alla scala (ad esempio i progetti regionali) ed alla focalizzazione dei progetti, adesso è arrivato il momento di arricchirli. Perché la sola cooperazione allo sviluppo offre competenze e bilanci non sempre adeguati alle sfide che si propone di affrontare.

La pandemia è una crisi che non possiamo lasciarci sfuggire, è la dimostrazione che il contemperamento degli interessi è un'attività necessaria e che ha bisogno di competenze tecniche che vanno costruite e mantenute. Pensiamo ai temi rievocati dai vaccini: distribuzione dei risultati dell'intrapresa economica, l'importanza della ricerca di base, la cultura dell'inclusione che non può essere improvvisata, la solidarietà obbligata, l'importanza di una cultura scientifica diffusa. I temi di frontiera della lotta alle diseguaglianze stanno tutti lì e, se non ci sperimentiamo in modo esplicito, rischiamo di fare emergere, più velocemente di quanto sperato, le divisioni della mondializzazione capitalista in una maniera che non faciliterà il contemperamento degli interessi.

In un mondo così veloce ed interconnesso, le fratture si esasperano con velocità e si ricompongono con più difficoltà. Pensiamo alla tutela ambientale e la delicata relazione che ha con democrazia, generazioni al voto, sviluppo economico, salute e progresso sociale e culturale.

Elisa Vuillermoz

Dottoressa di ricerca in Scienze della Terra e Consulente cooperazione italiana

Il mondo attuale è sempre più caratterizzato da disparità tra paesi, accentuata ancora di più dalla recente situazione pandemica che ha avuto un impatto a livello globale. Questa grande crisi ha dimostrato quanto la collaborazione, i partenariati e le iniziative multi e bilaterali siano state fondamentali per fronteggiare l'emergenza, condividendo pratiche e conoscenze e pianificando interventi mirati a supporto dei paesi in via di sviluppo ed economie di transizione.

La politica italiana dovrebbe continuare a sostenere azioni di cooperazione che consentano l'integrazione degli interventi all'interno del sistema paese in cui si opera. Si dovrebbero quindi privilegiare interventi sostenibili nel tempo che possano garantire un risultato efficace ed effettivo e un reale trasferimento di tecnologie e/o conoscenze che possano essere mantenute nel tempo e realisticamente sostenute anche economicamente dal paese beneficiario.

Prendiamo come esempio ciò che la cooperazione italiana ha realizzato in Pakistan, finanziando un filone di progetti sulla gestione delle aree protette montane. Grazie al trasferimento delle conoscenze italiane sul tema e alle tradizionali attività di ricerca e monitoraggio ambientale, è stato possibile implementare il sistema di gestione del Parco del Karakorum Centrale e del Parco del Deosai, due ecosistemi estremamente fragili, caratterizzati da ambienti remoti e da un'assenza di dati e conoscenze che i progetti finanziati dalla cooperazione italiana hanno saputo colmare, lasciando al territorio un modello gestionale attivo e operativo ancora oggi. I progetti ambientali hanno consentito non solamente di attivare azioni concrete da parte dell'ente donatore, ma di dotare il beneficiario di strumenti sostenibili recepiti all'interno del sistema del governo regionale locale che è riuscito a mantenerli in autonomia e nel tempo.

Sintesi delle interviste di **Petra Mezzetti**

Per cooperare è necessario concentrarsi sulla qualità dei partenariati

Gianni Vaggi,

Professore ordinario fuori ruolo di Economia dello Sviluppo all'Università di Pavia e direttore del Cooperation and Development Network di Pavia

La pandemia ce lo sta insegnando: ci vuole più cooperazione, anche se è evidente che prevalga ancora lo spirito nazionale, anche in Europa. Ma sia la crisi ambientale che la pandemia da Covid-19 ci stanno facendo capire che non si risolvono problemi e questioni, se non globalmente.

Ci vuole dunque più cooperazione, anche se è evidente che cooperare sia complicato e costoso, e quindi ci vuole un grande impegno politico per fare una cooperazione, che sia multilaterale.

Per me in estrema sintesi la cooperazione è, e deve sempre essere, dialogo, pazienza e curiosità.

Oggi si parla di Sustainable Development Goals (SDG), nel 2000 esistevano già i Millennium Development Goal (MDG) e, in entrambe le agende, si parlava e si parla di partenariati internazionali (MDG 8 e SDG 17) e questo è l'obiettivo su cui è necessario concentrarsi maggiormente, per capire con quali strumenti e con quali elementi innovativi realizzare un partenariato con gli attori dei paesi terzi o cosiddetto 'Global South'. La cooperazione deve puntare sui partenariati internazionali e soprattutto sulla qualità di questi, affinché siano di lunga durata, ossia sostenibili.

Ciò che bisogna introdurre nella cooperazione italiana è una pros-

pettiva di cooperazione che non sia più legata solo ai 'progetti', ma a logiche di programma, per lavorare su tempi lunghi. Si badi, la cooperazione italiana ha mantenuto una certa 'fedeltà' verso alcuni paesi, investendo in educazione, in salute, sulla conversione del debito. etc., si pensi a progetti in Palestina, in Kenya, etc.

Ciò che auspicherei, da parte di chi lavora sul campo, è di non preoccuparsi solo di rendicontare progetti o raggiungere gli output dichiarati, ma di intercettare i bisogni reali dei beneficiari, e in questo modo capire il mondo che verrà...

Dal mio osservatorio, i ragazzi che vengono oggi a fare il Master in Cooperazione proveniente dall'Africa, sono giovani, con un ottimo livello di istruzione, grazie alle loro università e alla conoscenza data anche da internet etc., e si tratta spesso e soprattutto di donne/ragazze eccezionali. Dobbiamo cercare di valorizzare queste competenze una volta che arrivano nel nostro paese, facilitare un loro inserimento adeguato. La politica di cooperazione deve quindi aggiornarsi e prevedere una politica di immigrazione.

La cooperazione delinea un progetto di mondo più equo

Sabina Siniscalchi,

Consigliera di Oxfam Italia e di Fair Trade Italia, già Presidente di Oxfam Italia, Parlamentare, Direttrice della Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Presidente di Eurostep, Segretario nazionale di Mani Tese

Mi piace citare ciò che ha detto il Presidente Mattarella accogliendo i capi di stato del G-20 al Quirinale: "il multilateralismo e la cooperazione rappresentano le sole risposte concrete ed efficaci alle difficoltà e tensioni che attraversano il pianeta". È una constatazione di fatto, non di principio, che mostra che non si può fare a meno della cooperazione. E la pandemia ahimè ce lo ha insegnato, come lezione tragica, ossia ci ha fatto capire che siamo interdipendenti. Basterebbe questo per dire non si può prescindere dalla cooperazione. Ma non è solo questo, la cooperazione delinea un progetto di mondo dove i diritti umani sono garantiti a tutti, dove i paesi hanno le stesse opportunità, dove il patrimonio naturale è rispettato, dove non ci sono conflitti per il controllo delle risorse, e dove la finanza serve davvero a sostenere i beni comuni.

L'Agenda 2030 è la summa di tutte le convenzioni messe a punto dalle Nazioni Unite nei grandi vertici su ambiente, donne, sviluppo sociale che sono stati realizzati negli anni Novanta, in cui la cooperazione era sempre considerata chiave. Fu quello un periodo molto fecondo per la cooperazione, che sostenne una agenda che la lotta al terrorismo dal 2001 ha spazzato via, facendo spendere tantissime risorse, che si erano liberate dalla Guerra Fredda. Il costo della guerra al terrorismo dall'11 settembre 2001 al ritiro dall'Afghanistan è pari a 8 mila miliardi di dollari, 360.000 vittime civili e 38 milioni di profughi. E la pandemia, così drammatica, ha fatto capire a leader politici e decisori economici che occorre invertire la rotta.

La cooperazione italiana in passato ha riconosciuto il mondo non gov-

ernativo come fondamentale per promuovere la solidarietà, e questo riconoscimento, e la valorizzazione delle risorse che ruotano attorno al mondo ricco e variegato delle ONG, deve continuare. Così come l'impegno nei settori che sono cruciali per lo sviluppo di un paese: sicurezza alimentare, educazione, salute, creare posti di lavoro per i più giovani...

Ciò che la cooperazione italiana non ha invece affrontato adeguatamente, e su cui può e deve intervenire maggiormente, è la lotta alle disuguaglianze, per ridurre la crescita. Le disuguaglianze non solo tra paesi, ma all'interno dei paesi. E la pandemia ha fatto crescere queste disuguaglianze, sia nei paesi del Sud che del Nord, depauperando decisamente l'educazione di ragazzi e ragazze nei paesi più poveri.

Infine, una ultima cosa deve fare l'Italia, ossia guardare maggiormente alla coerenza delle politiche tra la cooperazione e le politiche ambientali, le politiche migratorie e, in particolare per quanto riguarda le politiche commerciali, badare che le imprese italiane rispettino i territori in cui operano, che rispettino i diritti dei lavoratori, e infine che prestino attenzione all'export di armi con paesi che violano i diritti umani.

La cooperazione è cedere qualcosa per stare tutti meglio

Giorgio Righetti,

Direttore Generale di ACRI, Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio

Una o più ragioni che giustificano l'importanza della cooperazione è che le disuguaglianze non producono sviluppo, nel lungo periodo, per nessuno. La cooperazione deve essere bilaterale e non caritatevole. Come si interviene?

È necessario mettere insieme non solo tante risorse, in modo che in un determinato territorio si ottengano certi risultati, ma attivare anche tanti attori, del profit e del no profit, che possano concorrere insieme all'ottenimento efficace di questi. E le risorse non devono essere solo finanziarie, ma anche di competenze, esperienze, idee.

La cooperazione non deve attenersi alla sfera del dono, ma deve innescare processi di sviluppo sostenibile, che abbiano come protagonisti gli attori di quei territori.

Nello spirito della legge sulla cooperazione 125/2014 come ACRI noi vorremmo fare un progetto, in cui prima di scegliere ambito e paese in cui operare, si scelga la partnership, ossia una rete di soggetti – dalle ONG, alle imprese, mondo finanziario, pubblico, diaspore, università, ecc. – che si impegnano a realizzare una iniziativa in cui ciascuno perde un po' di sovranità, da attribuire ad un organo collegiale che poi stabilisca 'il dove, il cosa, il come e quando'.

Le fondazioni non hanno velleità di leadership o di protagonismo, ma vorremmo che accadessero dei risultati.

Queste reti non devono essere per forza solo frequentate da attori del nord, ma anche da attori dei territori in cui si interverrà, in modo che lo sviluppo non sia solamente 'esogeno'.

Questo approccio, in parte è già stato sperimentato dalle fondazioni bancarie in Italia insieme al privato sociale, attraverso l'esperienza 'Fondazione con il Sud', ente che ha un patrimonio di 420 milioni di euro, e che ora ha erogato 250 milioni di euro, per progetti che sono frutto dei territori in cui si è intervenuti. Una fondazione per il Sud globale potrebbe essere pensata un giorno, con risorse decuplicate e adeguate allo scopo, se si assume che, il nostro sviluppo non ha futuro senza lo sviluppo di chi ci sta intorno.

Un'altra esperienza virtuosa, che potrebbe essere interessante per fare cooperazione, è rappresentata dal 'Fondo per il contrasto all'educazione minorile', a cui le fondazioni hanno garantito ad oggi, dopo 9 anni, 600 milioni di euro, e che ha visto la governance strategica affidata ad un organismo in cui siede anche il governo, mentre il piano operativo è gestito in maniera privatistica e trasparente. Questo Fondo per il contrasto all'educazione minorile ha rappresentato un modello lungimirante del pubblico, che ha ceduto sovranità, con il risultato di poter operare con una sovranità che è maggiore rispetto alla somma dei singoli attori coinvolti.

È necessario combinare risorse e attori per fare cooperazione e affrontare innanzitutto la questione ambientale per rendere il pianeta sostenibile

Jose Luis Rhi Sausi,

Coordinatore del Forum italo-latino-americano sulle piccole e medie imprese, già Segretario socio-economico dell'IILA (Istituto Italo-Latino Americano) e Direttore del CeSPI

La politica di cooperazione allo sviluppo oggi è uno strumento utile, in alcuni casi formidabile, per contribuire a fare avanzare tutti i paesi del mondo nella transizione ecologica, affinché nessuno resti indietro, per modificare sia modi di produrre e consumare che forme di convivenza.

I fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo, per l'Italia, sono quantitativamente ancora troppo pochi. Questo elemento deve cambiare.

In termini qualitativi, i donatori in campo multilaterale, inclusa l'Italia, possono combinare diversi strumenti finanziari in modo da mobilitare maggiori risorse e, soprattutto, risorse del settore privato. Sono state avanzate proposte innovative in questi ultimi anni, che possiamo sintetizzare con una parola chiave inglese, *blending resources*, ossia la necessità di combinare strumenti e risorse pubbliche con strumenti e risorse del settore privato.

La cooperazione europea, anche nella nuova programmazione, sta agendo in questa direzione, ad esempio aprendo fondi di garanzia che permettano di mobilitare risorse del sistema finanziario, verso paesi meno sviluppati. Da tempo si sta ripristinando lo strumento delle garanzie, che dopo la crisi del debito del 1982 erano state abbandonate. Uno strumento interessante – ad esempio utilizzabile da banche che hanno liquidità ma agiscono ancora solo con logiche commerciali che non funzionano in paesi meno sviluppati – è rappresentato dalla condivisione del rischio, per sostenere programmi verso l'Africa, con l'uso appunto di fondi di garanzia.

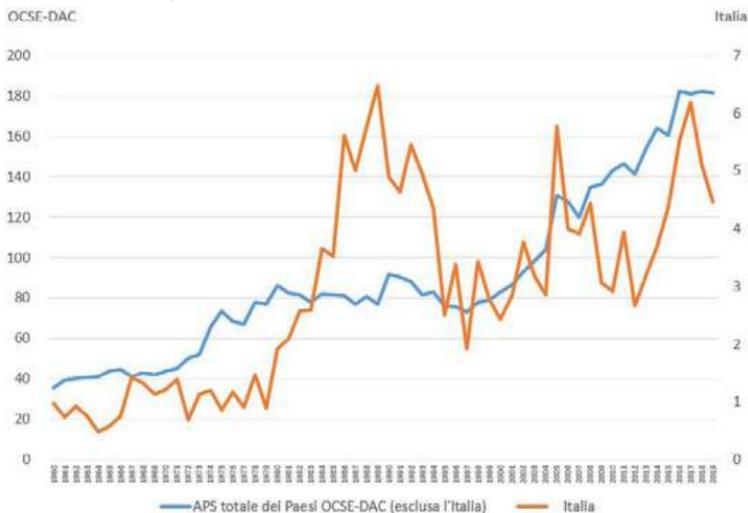
Una cooperazione allo sviluppo deve, dunque, aprirsi verso altri strumenti e altri attori, in particolare attori privati, non solo finanziari ma anche imprenditoriali, perché i privati abbiano un ruolo non solo nel supporto finanziario, ma come attori per lo sviluppo.

Allo stesso tempo, la sfida che deve essere colta oggi è di riuscire ad indirizzare fondi del settore privato a partire da logiche di cooperazione e di sostenibilità e non di mercato. Faccio un esempio: possiamo non trovare consenso su come impedire il processo di de-forestazione oggi, ma è indubbio che questo fenomeno esista come problema urgente, che può e deve diventare il core-business anche delle imprese. Questo è accaduto ad esempio per il risparmio energetico nelle filiere del tessile e dell'abbigliamento, che hanno realizzato grandi cambiamenti, anche spinti dal consumatore.

Bisogna essere capaci di fare programmi e progetti realistici, in cui le logiche di mercato possono essere conciliate con logiche ecologiche, senza muoversi secondo logiche di contrapposizione. Questo è lo spazio di opportunità per la cooperazione che presenta delle novità, dove esistono già in atto sia delle riflessioni che delle pratiche.

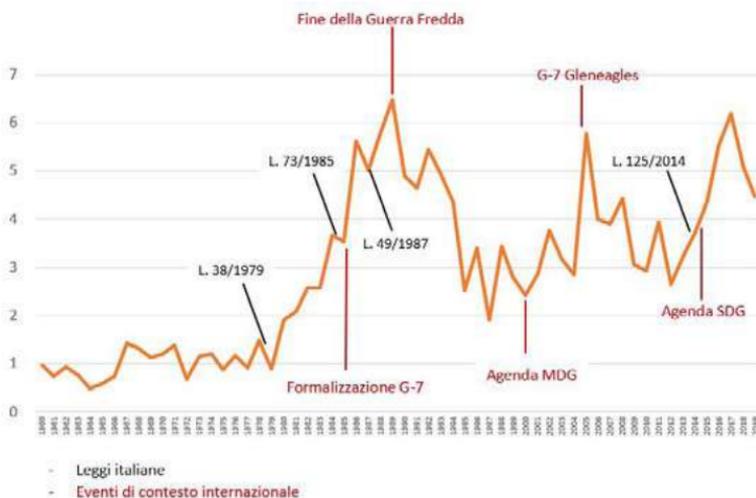
La legge sulla cooperazione internazionale 125/2014 presenta un approccio e una visione innovativa, in cui la cooperazione allo sviluppo non è una politica a sé, ma dialoga con il mondo imprenditoriale e con il mondo finanziario per trovare una sintesi. Il Presidente del Consiglio Draghi al G-20 ha affermato che "le piccole e medie imprese sono il fondamento di molti dei nostri paesi, compreso il mio, le nostre economie prosperano grazie all'ingegno e al duro lavoro dei loro dipendenti imprenditori, le Piccole e medie imprese (PMI) creano posti di lavoro, innovano, pagano la giusta quota di tasse. Dobbiamo fare tutto il possibile per sostenerle e aiutarle a crescere". La cooperazione italiana, senza ridursi unicamente a questo, deve mettere al centro il tessuto produttivo, composito, delle PMI per rispondere anche alle domande di paesi in Africa e in altri continenti, per creare ceti medi produttivi. Questo non è solo rilevante dal punto di vista socio-economico, ma anche politico.

APS Paesi OCSE-DAC (esclusa l'Italia) vs APS italiano, 1960-2019
Erogazioni nette, milioni di dollari costanti 2018



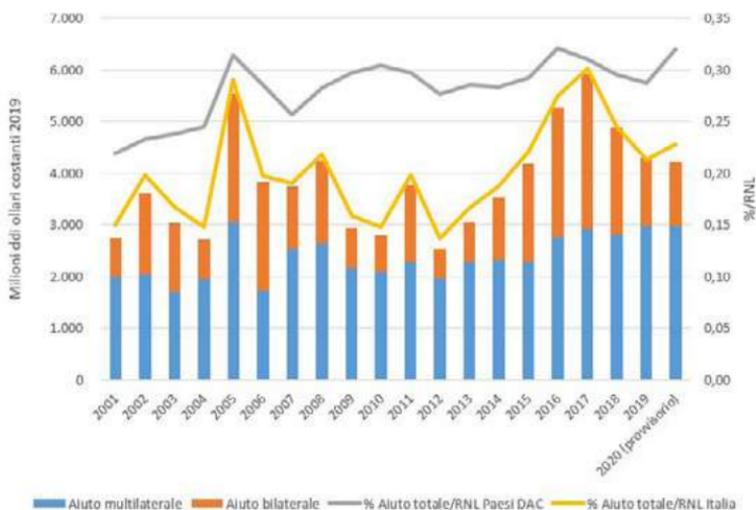
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

APS italiano e corrispondenti punti di svolta (leggi italiane ed eventi internazionali), 1960-2019. Erogazioni nette, milioni di dollari costanti 2018



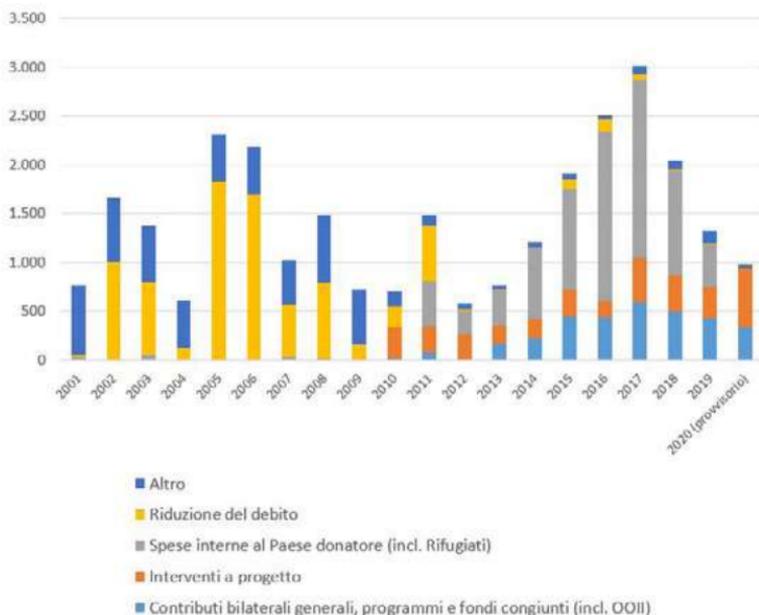
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

APS italiano, 2001-2020 - Erogazioni nette

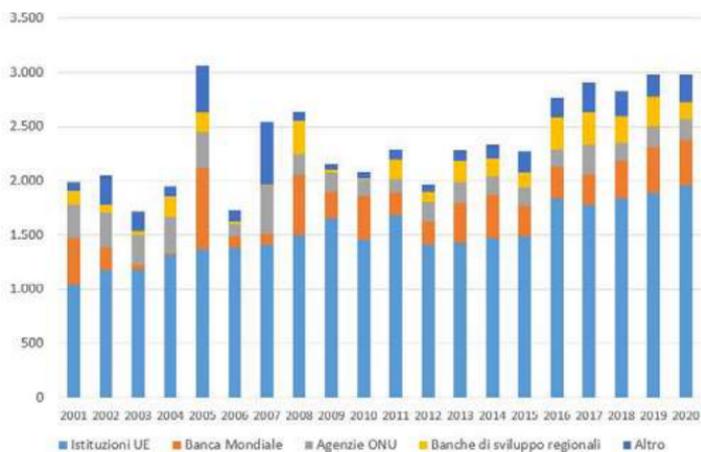


Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

Ripartizione dell'APS bilaterale italiano, 2001-2020 Erogazioni nette, milioni di dollari costanti 2019

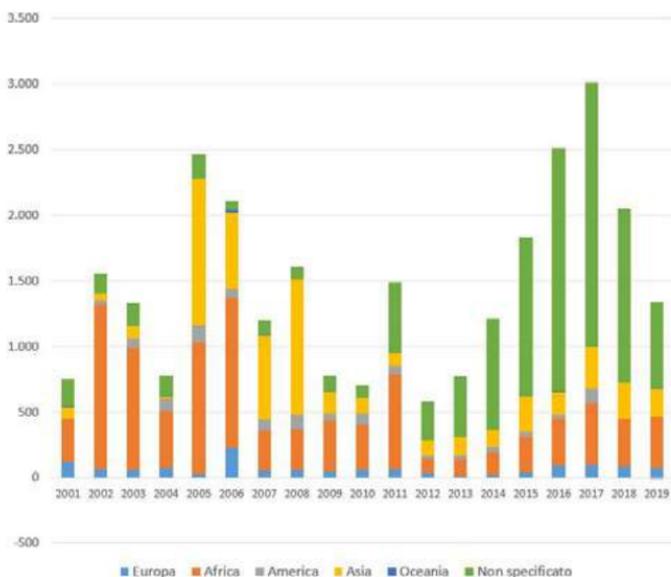


Ripartizione dell'APS multilaterale italiano, 2001-2020
Erogazioni nette, milioni di dollari costanti 2019



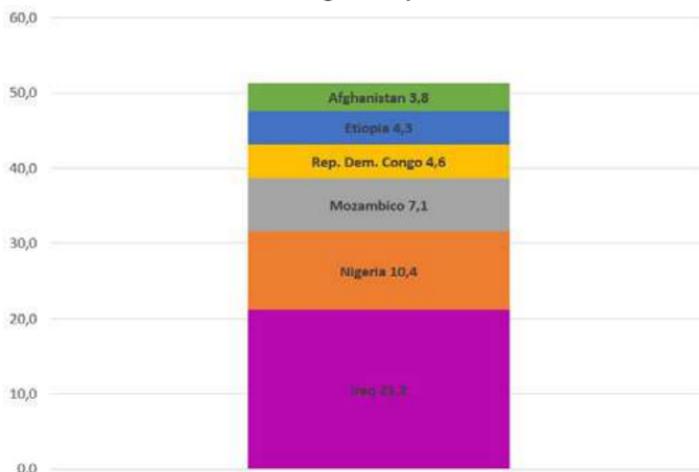
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

Ripartizione regionale dell'APS bilaterale italiano, 2001-2019
Erogazioni nette, milioni di dollari costanti 2019



Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

**Principali paesi destinatari dell'APS bilaterale italiano
% del totale delle erogazioni, periodo 2001-2010**



Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

**Principali paesi destinatari dell'APS bilaterale italiano
% del totale delle erogazioni, periodo 2011-2015**



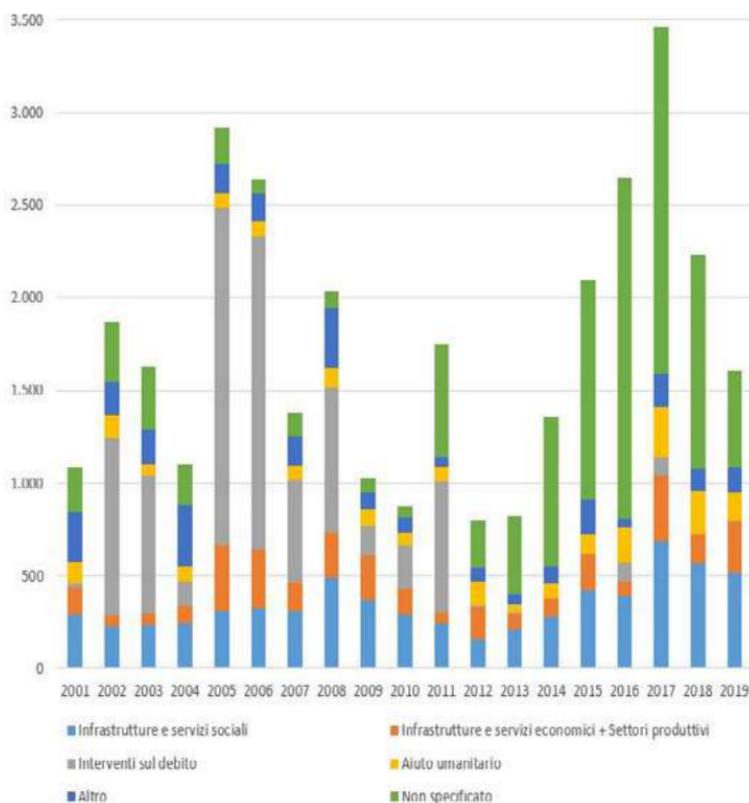
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

**Principali paesi destinatari dell'APS bilaterale italiano
% del totale delle erogazioni, periodo 2016-2019**



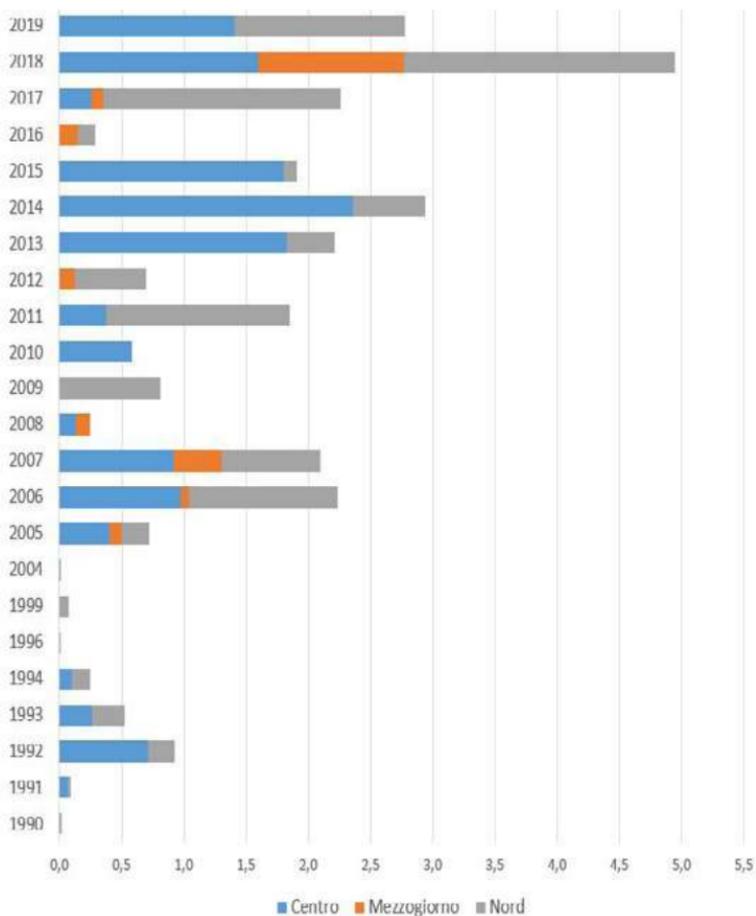
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

**Ripartizione dell'APS bilaterale italiano per macro settori
Impegni, milioni di dollari costanti 2019**



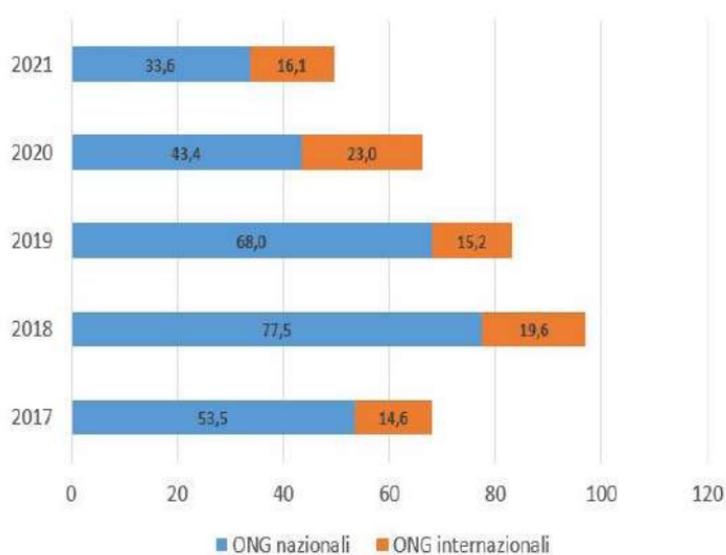
Fonte: Elaborazione dati OCSE-DAC

**La cooperazione decentrata con risorse dell'APS bilaterale.
Erogazioni per progetti con un ente territoriale come esecutore
per ripartizione geografica. Milioni di euro correnti, 1990-2019**



Fonte: Elaborazione dati AICS

La cooperazione delle ONG con risorse dell'APS bilaterale.
Erogazioni per progetti con ONG nazionali e internazionali come esecutore
Milioni di euro correnti, 2017-2021 (2021 dato preliminare)



Fonte: Elaborazione dati AICS