

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

Scenari futuri della cooperazione allo sviluppo

José Luis Rhi-Sausi e Marco Zupi

Rapporto elaborato per l'Osservatorio di Politica Internazionale
(Camera dei Deputati – Senato della Repubblica – Ministero degli Affari Esteri)

Marzo 2009

Questo Rapporto è stato preparato dal CeSPI nell'ambito dell'Osservatorio di Politica Internazionale realizzato dal Centro – assieme all'IAI e all'ISPI - per i Servizi Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per il Ministero degli Affari Esteri. Gli autori hanno presentato i contenuti del Rapporto in occasione di due audizioni davanti alla Commissione Esteri e al Comitato Permanente per gli Obiettivi del Millennio della Camera dei Deputati, svoltesi nel maggio-giugno 2009.

Marco Zupi è autore della prima parte.

José Luis Rhi-Sausi e Marco Zupi hanno curato la seconda parte. In particolare, d'accordo con gli autori, la seconda parte si basa e attinge direttamente a numerosi contributi legati al lavoro EDC2020 dell'Associazione europea di studi sullo sviluppo (*European Association of Development training and research Institutes*, EADI). Nello specifico: Sven Grimm, with Simon Maxwell, Leo Peskett and Richard Youngs (2008), *European Development Cooperation to 2020: The Issues*, Working Paper n. 1, June; Leo Peskett, Natasha Grist, Merylyn Hedger, Tessa Lennartz-Walker and Imme Scholz (2009), *Climate change challenges for EU development co-operation: emerging issues*, Working Paper n. 3, January; Anna Khakee (2008), *Energy and Development: Lessons from Nigeria*, Policy Brief n.1, June; Amelia Hadfield and Richard Youngs (2008), *Development, Security and Energy: Improving Coherence*; Policy Brief n. 2, October; Sven Grimm (2008), *Africa-China-Europe trilateral co-operation: Is Europe naïve?*, Opinion; Edward Burke (2008), *EU-Iraq Energy Co-operation: Missing the Point?*, Opinion; Sven Grimm (2008), *European Development Co-operation to 2020 – The EU as an answer to global challenges?*, Briefing Paper n. 1, August. È stato inoltre utilizzato il saggio: Marco Zupi (2009), *Does oil abundance reduce poverty? No, Yes, or Maybe*, CeSPI. I curatori restano, ovviamente, i soli responsabili della sintesi finale, delle opinioni espresse e degli eventuali errori.

INDICE

1. LA MITOLOGIA DEL MILLENNIO: OBIETTIVI, RISORSE ED EFFICACIA DEGLI AIUTI (M. ZUPI)

1. NO EXCUSE TO MAKE POVERTY HISTORY. GLI MDGS.....	3
2. IT'S UP TO US. L'OBIETTIVO DELLO 0,7% E L'EFFICACIA DEGLI AIUTI	4
3. IL MITO DELLO 0,7%.....	6
4. QUANTO SONO VICINI (O LONTANI) GLI MDGS?	9
5. GLI AIUTI INTERNAZIONALI ALLA SBARRA	11
6. RIPENSARE LO SVILUPPO PER RIFONDARE LA COOPERAZIONE	15
7. IL TRILEMMA DA RICONSIDERARE: POVERTÀ, DISUGUAGLIANZA E SOSTENIBILITÀ	17
ANNEXO 1 – MDG 2008 PROGRESS CHART	22
ANNEXO 2 – HOW FAR ARE WE FROM MEETING THE 2010 TARGETS ON EFFECTIVENESS OF AID?.....	24

2. LE SFIDE FUTURE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (A CURA DI J. L. RHI-SAUSI E M. ZUPI)

1. LE TENDENZE DI FONDO DEL CONTESTO	25
2. CHI DOVRÀ AFFRONTARE QUALI TEMI?	27
3. I NUOVI ATTORI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	29
4. POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, SICUREZZA ENERGETICA E DEMOCRAZIA	32
5. SVILUPPO E CAMBIAMENTI CLIMATICI.....	35

In grigio i Box di sintesi/evidenziazione; in giallo chiaro, i Box di approfondimento

1. LA MITOLOGIA DEL MILLENNIO: OBIETTIVI, RISORSE ED EFFICACIA DEGLI AIUTI

Marco Zupi

1. NO EXCUSE TO MAKE POVERTY HISTORY. GLI MDGs

La diffusione della povertà assoluta è probabilmente la più grave tragedia del nostro tempo.

Fatti e statistiche non mancano. Quasi un miliardo e quattrocento milioni di persone vivono con meno di un dollaro al giorno¹, metà della popolazione mondiale ha meno di due dollari al giorno; il Reddito nazionale lordo (RNL) dei 49 paesi più poveri al mondo (in gran parte paesi dell’Africa subsahariana) è inferiore al reddito delle tre persone più ricche al mondo. Oltre un miliardo di persone non ha accesso all’acqua potabile, tre miliardi non usufruiscono delle strutture igienico-sanitarie di base, due miliardi non hanno accesso alle reti dell’energia elettrica, quasi un miliardo di persone è analfabeta. Meno del 10% delle risorse sanitarie mondiali sono indirizzate a soddisfare i bisogni del 90% della popolazione.

E i bambini sono la fascia più vulnerabile. Un miliardo di bambini vive in povertà, 640 milioni sono senza un riparo adeguato, oltre 400 milioni non hanno accesso all’acqua potabile. La morte assurda, perché evitabile, di molti bambini è la più drammatica e dolorosa conseguenza di questa tragedia: 30.000 bambini muoiono ogni giorno a causa della povertà assoluta; 1,8 milioni di bambini muoiono ogni anno a causa della diarrea, che si potrebbe prevenire semplicemente con soluzioni a bassissimo costo per la terapia reidratante orale (10 centesimi di dollari a dose).

Davanti a questa tragedia, all’alba del nuovo millennio, dal 6 all’8 settembre del 2000 nel corso della Sessione Speciale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (presto ribattezzata «il più colossale vertice di Capi di stato della storia umana») 189 Capi di stato e di governo hanno approvato a New York la “Dichiarazione del Millennio”. Con questa dichiarazione, la comunità internazionale ha sottoscritto l’impegno a dimezzare la povertà assoluta nel mondo entro il 2015, con il proposito di sradicarla entro il 2025, definendo una serie precisa di 8 obiettivi, articolati in un numero più elevato di traguardi specifici (inizialmente 18), a loro volta misurabili in termini di indicatori oggettivamente verificabili (48 indicatori). È stata la sintesi finale dei risultati di un decennio di conferenze internazionali delle Nazioni Unite sullo sviluppo, culminate appunto negli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs), che a loro volta ricalcano l’elaborazione formulata quattro anni prima dall’OCSE (attraverso gli *International Development Goals*).

Cinque anni dopo, nel 2005, sempre a New York il World Summit ha fatto il punto sullo stato d’attuazione degli impegni assunti. Impegni che hanno incontrato il favore di gran parte, se non della totalità, dei principali attori internazionali che animano professionalmente il “mercato” della cooperazione allo sviluppo: sistema delle Nazioni Unite, istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni regionali, agenzie governative, organizzazioni non governative. Il mondo della cooperazione allo sviluppo ha fatto propri quegli Obiettivi e la necessità di vigilare sull’effettivo rispetto degli impegni assunti da parte dei governi, assumendo concretamente la riduzione della povertà quale obiettivo strategico di fondo del proprio operato. La cooperazione allo sviluppo è chiamata esplicitamente in causa in relazione al raggiungimento dell’ottavo obiettivo (quello della costituzione di un partenariato globale per lo sviluppo), ma in buona sostanza gli otto MDG servono ad orientare l’intera azione della cooperazione allo sviluppo di oggi, votata a dare un contributo diretto alla promozione di politiche sociali nei Paesi in via di sviluppo (PVS) proprio in direzione del dimezzamento e poi dell’eliminazione della povertà.

¹ Purtroppo, in base ai nuovi calcoli fatti nel 2008 dal team della Banca Mondiale coordinato da Shaohua Chen e Martin Ravallion, che si sono avvalsi di una maggiore collaborazione di Cina e India nella revisione delle misurazioni della povertà assoluta (l’*International Comparison Program*, ICP), i poveri nel 2005 sono quattrocento milioni in più rispetto a quanto si pensava nel 2007.

Oltre al primo e centrale obiettivo di dimezzare la povertà assoluta entro il 2015, vanno citati, tra gli altri, l'iscrizione alla scuola primaria di tutti i bambini sempre entro il 2015 (MDG 2) e l'accesso universale all'acqua potabile e a strutture igienico-sanitarie di base (MDG7, traguardo C). Non si tratta di obiettivi generici, ma di risultati legati a indicatori precisi e misurabili da raggiungere entro una data prestabilita (il 2015). Questo particolare approccio è stato salutato da molti come innovativo, anzitutto perché non permetterà più scuse di fronte ad un'eventuale irresponsabile mancata realizzazione degli impegni sottoscritti.

2. IT'S UP TO US. L'OBIETTIVO DELLO 0,7% E L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

In qualche modo, con la cornice degli MDG la forza del cuore e quella della ragione si sono alleate per rilanciare con ottimismo l'importanza della cooperazione allo sviluppo.

Da un lato, la povertà assoluta non è inevitabile, perché oggi viviamo in un mondo che per la prima volta ha le capacità scientifiche, tecnologiche e finanziarie per eliminare la povertà: lo ha scritto e detto, tra gli altri, l'economista statunitense Jeffrey Sachs, incaricato dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, e confermato poi da Ban Ki-moon, di coordinare scientificamente l'intero *UN Millennium Project*, poi confluito dal 2007 nel lavoro dell'UNDP, per sviluppare un concreto piano d'azione per raggiungere gli MDG. Non occorre sforzarsi di immaginare soluzioni e interventi nuovi, perché è ben chiaro cosa serve: il documento *Investing in Development*, pubblicato nel 2005, raccoglie tutte le raccomandazioni frutto del lavoro dell'*UN Millennium Project*. Si tratta di 449 tipi di interventi specifici, in un rapporto di 451 pagine con 3.300 pagine di annessi tecnici. Può sembrare eccessivamente ottimistico, ma l'eliminazione della povertà assoluta è considerata alla portata concreta della nostra generazione, più di quanto si possa pensare.

Quel che è decisivo e può fare la differenza, più dell'inventare "cosa" fare, è mettere a disposizione "quanto" è necessario. La cooperazione allo sviluppo (o Aiuto pubblico allo sviluppo, APS) ha bisogno immediatamente di più risorse per realizzare gli interventi necessari.

Il "Consenso di Monterrey"

In occasione della conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo, tenutasi a Monterrey (Messico) dal 18 al 22 marzo 2002, è stata formalizzata per la prima volta la nozione di un partenariato globale tra paesi industrializzati e PVS per il finanziamento dello sviluppo di questi ultimi e, più specificamente, per il finanziamento degli MDG. Il Consenso di Monterrey ha identificato sei aree in cui la comunità internazionale doveva concentrare gli sforzi con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dei PVS, e soprattutto dei paesi meno sviluppati (i cosiddetti *Least Developed Countries*, o LDC):

- 1) la mobilitazione di risorse interne per lo sviluppo;
- 2) la mobilitazione di risorse internazionali;
- 3) il commercio internazionale come motore di sviluppo;
- 4) la cooperazione allo sviluppo;
- 5) misure di riduzione del debito estero; e
- 6) le questioni sistemiche, cioè la coerenza e la consistenza del sistema monetario, finanziario e commerciale internazionale nel sostenere lo sviluppo.

Tra il 29 novembre e il 2 dicembre 2008 si è svolta a Doha, Qatar, la Conferenza delle Nazioni Unite sul Finanziamento per lo Sviluppo, che doveva valutare i progressi nella realizzazione dell'agenda internazionale di Monterrey per il finanziamento dello sviluppo. Il documento finale della Conferenza di Doha riafferma la validità degli obiettivi di Monterrey e l'impegno della comunità internazionale a perseguirli. Nel capitolo sulla cooperazione allo sviluppo internazionale, il documento esprime apprezzamento per l'aumento del 40% in termini reali dell'APS tra il 2001 e il 2007. Dall'altra parte, **si nota con preoccupazione che dal 2002 una parte significativa dell'APS è stata destinata agli aiuti umanitari e a iniziative per la riduzione del debito dei paesi meno**

sviluppati (queste ultime iniziative da sole rappresentano il **70% dell'aumento degli aiuti** tra il 2004 e il 2005). Il mantenimento degli impegni verso l'APS è considerato essenziale, incluso l'impegno preso da molti paesi industrializzati di raggiungere l'obiettivo di destinare lo 0,7% del Reddito nazionale lordo (RNL) agli aiuti entro il 2015.

Quella che potremmo chiamare – e vedremo poi perché – la “regola aurea” dello 0,7% ha ricevuto altrettanto incondizionato sostegno da parte dei tanti attori della cooperazione allo sviluppo. Lo diceva chiaramente Jeffrey Sachs: il problema fondamentale è la mancanza di una reale volontà politica di sconfiggere la povertà assoluta nel mondo, perché basterebbe davvero molto meno di quanto si spende annualmente in armamenti per realizzare gli interventi di cui sopra. E i grandi imputati sono le principali economie del mondo, anzitutto i paesi del G8 che spendono molto meno, relativamente al proprio reddito prodotto, dell'obiettivo dello 0,7%. Obiettivo che è stato incorporato tra gli indicatori da verificare per il raggiungimento degli MDG (MDG8) e che l'Unione Europea si è impegnata politicamente a raggiungere, fissando una propria *road map* di avvicinamento progressivo a quel traguardo: già in occasione del Consiglio dei ministri dell'UE di Barcellona nel marzo 2002, a ridosso della Conferenza di Monterrey, e poi nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 maggio 2005, l'UE si è impegnata ad aumentare il livello medio dell'APS (facendo riferimento ai paesi membri dell'UE a 15) dallo 0,33% del RNL (2002) allo 0,39% nel 2006, per poi raggiungere l'obiettivo intermedio dello 0,51% nel 2010 e arrivare infine allo 0,7% nel 2015. Per quanto riguarda le sedi politiche e istituzionali più importanti cui partecipa l'Italia, non solo l'Unione Europea ma anche il G8 si è ripetutamente impegnato, negli ultimi anni, a favore di un aumento delle risorse, in particolare chiedendo - in occasione del Summit di Gleneagles nel 2005 - di raddoppiare gli aiuti per l'Africa. Non solo i governi, ma anche le organizzazioni non governative e numerose espressioni della società civile – a cominciare da artisti come Bono e Bob Geldof – si sono mobilitati a sostegno della campagna dello 0,7% e del raggiungimento degli MDG.

Se il “cosa” fare per la cooperazione allo sviluppo è chiaro, grazie agli MDG, e se il problema del “quanto” (cioè con quante risorse) è essenzialmente un problema di volontà politica, ovviamente non di poco conto, diventa cruciale il “come” organizzarsi per gestire molte più risorse che nel passato al fine di realizzare gli interventi necessari per raggiungere gli MDG. Ecco perché il cosiddetto tema dell'efficacia degli aiuti ha acquisito grande rilevanza. Nei giorni 3-4 settembre 2008 si è svolto ad Accra, in Ghana, il terzo Forum sull'efficacia dell'aiuto (*High Level Forum on Aid Effectiveness*), che ha fatto seguito a quello di Roma del 2003 e a quello di Parigi del 2005. Durante il secondo Forum, nel marzo 2005, è stata firmata da oltre 100 Paesi (donatori e beneficiari), organizzazioni della società civile e organizzazioni internazionali, la Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli aiuti. Si tratta di una *road map* in cui sia paesi donatori che PVS si sono impegnati ad adottare una serie di misure volte a migliorare la qualità degli interventi di cooperazione allo sviluppo, definendo 12 obiettivi concreti e misurabili, raggruppati in 5 dimensioni chiave.

Le 5 dimensioni chiave degli MDG secondo la Dichiarazione di Parigi

1. *ownership* (i paesi riceventi devono definire le proprie strategie di sviluppo – come nel caso dei cosiddetti *Poverty Reduction Strategy Papers* – e gestire le proprie risorse),
 2. allineamento (gli interventi dei Paesi donatori devono allinearsi alle strategie e ai programmi nazionali di sviluppo elaborati dai PVS),
 3. armonizzazione (i donatori devono lavorare insieme e coordinarsi nel proprio sostegno alle strategie definite dai PVS),
 4. gestione orientata ai risultati (la valutazione degli interventi deve essere focalizzata sui progressi in relazione alle strategie nazionali di sviluppo e ai programmi settoriali),
e
 5. *accountability* reciproca (paesi donatori e beneficiari sono responsabili l'uno verso l'altro, nonché davanti alla popolazione, per i risultati ottenuti).
- L'allineamento ha sette indicatori, l'armonizzazione due e tutte le altre dimensioni un solo indicatore.

I tre giorni di lavori ad Accra nel 2008 sono serviti per fare il punto sull'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi della Dichiarazione di Parigi e hanno portato all'adozione dell'*Accra Agenda for Action* (AAA). Questo documento evidenzia la necessità di proseguire sulla strada intrapresa a Roma e Parigi, ma sottolinea anche che i progressi fatti finora nel raggiungimento degli obiettivi di Parigi fissati per il 2010 non sono stati del tutto soddisfacenti. In particolare, il documento individua le seguenti 3 priorità: rafforzare l'*ownership*; costruire partenariati per lo sviluppo più efficaci ed inclusivi; raggiungere risultati concreti ed essere responsabili per il proprio operato.

Anche in ambito europeo, la Dichiarazione sulla politica di sviluppo (il cosiddetto "Consenso europeo sullo sviluppo") adottata il 20 dicembre 2005 dai Presidenti di Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo ha messo in evidenza l'efficacia dell'aiuto dell'UE come elemento determinante per la cooperazione allo sviluppo. Questo quadro prevede una migliore distribuzione dei compiti, finalizzata a una maggiore complementarietà e a garantire una presenza minima dell'UE in paesi fragili e soprattutto in paesi privi di aiuti; e un maggior numero di azioni comuni tramite un uso più frequente del cofinanziamento.

3. IL MITO DELLO 0,7%

Il consenso, sul piano tecnico, su quanto sia necessario e cosa serva per raggiungere gli MDG è senza precedenti: i vari documenti pubblicati nel 2005 - il Rapporto sullo Sviluppo Umano e il Rapporto dell'*UN Millennium Project* delle Nazioni Unite, il *Global Monitoring Report* della Banca Mondiale, il Rapporto annuale sulla cooperazione allo sviluppo dell'OCSE, il Consenso europeo sullo sviluppo, il rapporto della Commissione per l'Africa istituita da Tony Blair - convergono tutti, con un ampio sostegno della società civile internazionale, sulla necessità di impegnarsi per il raggiungimento degli MDG e dell'obiettivo di destinare lo 0,7% del reddito nazionale lordo agli aiuti pubblici allo sviluppo entro il 2015, aumentando al contempo l'efficacia degli interventi.

Ma è davvero così nuovo tutto questo discorso? Ci sono convincenti motivi per sostenere, col cuore e la ragione, l'architettura logica di questo consenso internazionale sugli aiuti e lo sviluppo? Ed è ragionevole farlo con una buona dose di ottimismo?

"Grazie al progresso tecnologico e culturale oggi è possibile garantire a tutti sviluppo e pace, e sono risultati che si potranno raggiungere con molta più facilità e in meno tempo di quanto si sia finora pensato". No, non si tratta dell'appassionato messaggio di Jeffrey Sachs per il raggiungimento degli MDG. Sono, invece, le parole imbevute di ideali illuministici scritte da Robert Owen nel 1857 e scovate maliziosamente dall'economista William Easterly, noto polemista particolarmente critico nei confronti delle politiche degli aiuti internazionali. Lo stesso linguaggio, del resto, lo ritroviamo nel Discorso sulle quattro libertà del Presidente statunitense Franklin Delano Roosevelt (6 gennaio 1941), imperniato sulla responsabilità politica, morale e storica di eliminare la povertà nel mondo, quando afferma che la terza libertà è la "libertà dal bisogno" per tutte le persone e che si può raggiungere presto, con lo sforzo delle grandi potenze economiche. È identico il tono del discorso sullo stato dell'Unione che il Presidente statunitense Harry Truman pronunciò dinanzi al Congresso (20 gennaio 1949): per sconfiggere la miseria e liberare le popolazioni da economie "primitive e stazionarie", le conoscenze tecniche in campo industriale e scientifico e l'investimento di capitali sono i fattori cruciali necessari per la prosperità, la pace e la democrazia. Si potrebbe continuare con molti illustri precedenti di questo "mantra" fino ai giorni nostri, ma non è necessario.

Per quanto riguarda l'obiettivo fondamentale di dimezzare la povertà assoluta entro il 2015 (MDG 1), il Presidente degli Stati Uniti Lyndon Johnson dichiarò "Guerra alla povertà" nel 1964, "perché è giusto, perché conviene e perché, per la prima volta nella storia, abbiamo i mezzi per sconfiggere la povertà". E, nel famoso discorso a Nairobi del 1973, il Presidente della Banca Mondiale Robert McNamara fissò l'obiettivo di eliminare la povertà assoluta nel mondo entro il 2000, con un obiettivo intermedio da raggiungere entro il 1990.

A livello internazionale, l'obiettivo dell'iscrizione alla scuola primaria di tutti i bambini (MDG 2) fu fissato già nel 1990, esattamente negli stessi termini di oggi, perché fosse raggiunto entro il 2000.

L'obiettivo dell'accesso universale all'acqua potabile e a strutture igienico-sanitarie di base (MDG7, traguardo C) era stato fissato già nel 1977 e la scadenza era il 2000.

Nessuno di questi obiettivi è stato raggiunto nei tempi previsti, a dispetto dall'impegno politico internazionale. Ciò che colpisce è che non vi siano state conseguenze. Nessun attore della cooperazione allo sviluppo, a cominciare dai governi dei paesi beneficiari e di quelli donatori o dalle organizzazioni internazionali - come il sistema delle Nazioni Unite o le istituzioni finanziarie internazionali - è mai stato giudicato individualmente per il mancato raggiungimento di obiettivi di cooperazione allo sviluppo, che hanno sempre impegnato la responsabilità politica di tutti indistintamente, il che si è tradotto nella responsabilità specifica di nessuno. Del resto, le possibili giustificazioni non mancherebbero, a partire dalle sfavorevoli condizioni internazionali.

L'obiettivo quantitativo di destinare lo 0,7% del reddito nazionale lordo dei paesi ricchi agli aiuti pubblici allo sviluppo per combattere la povertà assoluta nei PVS è oggi oggetto di una vasta campagna internazionale della società civile, al pari degli MDG. La nostra impressione è che sia una stima significativamente per difetto rispetto all'obiettivo della riduzione della povertà e dell'effettivo rafforzamento delle *capabilities* delle persone povere, ma questo conta poco. Qual è piuttosto la spiegazione scientifica che giustificerebbe tale obiettivo? Perché lo 0,7% e non il 2 o il 3%?

Come è nato lo 0,7%

Si tratta di una storia più antica di quanto si pensi. Negli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso, il modello di crescita economica ipotizzava che il raggiungimento di un tasso programmato di crescita economica dipendesse da un commisurato tasso di risparmio da tradurre in investimenti produttivi. Nel 1955, i flussi totali di capitali pubblici e privati verso i PVS erano pari a circa lo 0,5% del reddito prodotto nei paesi ricchi. Un documento presentato in Danimarca dal Consiglio Mondiale delle Chiese nel 1958 lanciò un appello a quei paesi perché aumentassero le risorse, fino a raggiungere l'1% del reddito nazionale lordo. Il 15 dicembre 1960 la risoluzione 1522 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite fece proprio quell'appello. La giustificazione scientifica venne *ex post* da diversi economisti che dimostrarono come, per raggiungere un tasso di crescita economica annuo del 5% (fissato come obiettivo medio annuo nella Dichiarazione delle Nazioni Unite per il Primo decennio dello sviluppo del 1961), il tasso di risparmio interno nei PVS fosse troppo basso e occorresse un contributo finanziario dei paesi ricchi pari a circa 10 miliardi di dollari. Quell'ammontare era pari all'1% del reddito dei paesi ricchi; dal momento che sino ad allora i flussi complessivi di risorse finanziarie da questi verso i PVS erano per tre quarti di natura pubblica e solo un quarto proveniva da fonti private, mantenere inalterata quella stessa proporzione significava che del contributo totale pari all'1% del reddito, una cospicua parte, pari allo 0,75%, doveva venire dagli aiuti pubblici. Per semplicità, passò poi il numero "magico" dello 0,7%, che da allora è stato ribadito come obiettivo quantitativo di risorse minime necessarie da destinare agli aiuti internazionali. Una prima scadenza per raggiungere quell'obiettivo fu fissata al 1975, poi al 1980, da parte della Banca Mondiale con il sostegno del sistema delle Nazioni Unite, e così via fino all'appuntamento attuale fissato per il 2015.

Purtroppo, sono occorsi decenni perché molti governi dei paesi ricchi si assumessero formalmente l'impegno politico di destinare lo 0,7% del proprio reddito alla cooperazione allo sviluppo. Questo ritardo della politica, a livello internazionale, ha portato al paradosso di un obiettivo ripetutamente mancato e, allo stesso tempo, rinnovato nelle stesse forme. Poco importa che nel frattempo la cooperazione allo sviluppo abbia spostato il suo focus dal sostegno alla crescita economica a quello della lotta alla povertà; che lo sviluppo sia ora concettualizzato in termini multidimensionali e di *capabilities* umane, e non più misurato solo in termini di crescita economica; che questa non sia più associata unicamente al tasso di risparmio; che lo stesso tasso di risparmio nei PVS sia molto cresciuto e che i flussi finanziari dai paesi ricchi verso i PVS siano oggi capovolti nella loro composizione (molto più elevati quelli di natura privata che pubblica). Insomma, poco importa che il ragionamento sottostante a quel dato (0,7%) oggi non sia più valido. La pervicace difesa della "regola aurea" dello 0,7% ha obbligato a sofisticati equilibrismi, come quando la Commissione Zedillo, in sede di preparazione della conferenza internazionale di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo nel 2002, si è basata su uno studio dell'UNCTAD che stimava come necessario, nel 2000, un apporto aggiuntivo immediato di 10 miliardi di dollari all'anno per assicurare un tasso di crescita dell'economia africana del 6% annuo. La Commissione Zedillo si è limitata a raddoppiare quella cifra per tener conto anche dei bisogni delle altre regioni in via di sviluppo (adottando la seconda "regola aurea" della cooperazione allo sviluppo: quella di raddoppiare i flussi) e ha aggiunto altri 30 miliardi di dollari per il raggiungimento dei vari MDG: un totale di 50 miliardi di dollari aggiuntivi richiesti alla cooperazione allo sviluppo, che avrebbe dovuto così raggiungere presto lo 0,35% del reddito nazionale lordo dei paesi ricchi, per poi raddoppiare fino a raggiungere lo 0,7%. Lo stesso ragionamento si ritrova nel rapporto dell'*UN Millennium Project* curato da Jeffrey Sachs: bisogna arrivare allo 0,7% perché i paesi più poveri hanno tassi di risparmio molto bassi, oltre ad avere un significativo incremento demografico.

Resta il paradosso di fondo: mentre si parla di *ownership*, di reale appropriazione dei processi di sviluppo da parte delle popolazioni dei PVS, di necessità di partire dalla loro realtà, l'ammontare di risorse per la cooperazione allo sviluppo è fissato oggi in relazione unicamente al Reddito nazionale lordo dei paesi donatori, anziché dei PVS.

Viene da pensare che il mondo abbia la memoria corta. Altrimenti probabilmente non avrebbe profuso tutta questa energia e passione per gli MDG e per la campagna sullo 0,7%.

4. QUANTO SONO VICINI (O LONTANI) GLI MDGs?

A metà del cammino tra il 2000 e il 2015, nel secondo semestre del 2008 non sono mancate le occasioni per ribadire l'importanza degli MDG: il vertice G8 a Hokkaido, nel mese di luglio; l'incontro ad alto livello di New York, promosso dal Segretario delle Nazioni Unite, nel mese di settembre; la conferenza di Accra sull'efficacia degli aiuti, sempre a settembre; infine la conferenza di Doha sulla finanza per lo sviluppo nel mese di dicembre. E oltre 100 milioni di persone si sono mobilitate in nome dello slogan "Stand up – Take action" in più di 100 paesi tra il 17 e il 19 ottobre per domandare che i governi mantenessero i propri impegni per il raggiungimento degli MDG, a dispetto della crisi economico-finanziaria.

Nonostante un consenso così ampio, che unisce governi, agenzie multilaterali, ONG e molteplici espressioni della società civile, proprio la situazione attuale rispetto alla non più lontana scadenza del 2015 per il raggiungimento degli MDG permette di cogliere al meglio le sfide per i prossimi anni, le opportunità e i limiti che gli MDG offrono per affrontare i problemi futuri. È utile, a tal fine, tracciare uno schematico panorama dell'evidenza relativa ai progressi sin qui fatti per raggiungere gli obiettivi: quanto si è fatto? Cosa ha funzionato? Cosa no e perché?

Il *Global Monitoring Report 2008* della Banca Mondiale e il *Millennium Development Goals Report 2008* delle Nazioni Unite forniscono alcuni utili fatti (si veda l'annesso 1 riepilogativo). Una doverosa premessa riguarda la scarsa e poco tempestiva disponibilità di informazioni statistiche dettagliate e comparabili. Quel che è peggio, sono proprio i PVS più poveri e con gravi problemi in termini di sviluppo a presentare le maggiori difficoltà in termini di disponibilità e affidabilità delle informazioni statistiche. Ciò, tra l'altro, renderà improbabile arrivare all'appuntamento del 2015 con un quadro di riferimento chiaro sulla situazione reale in quel momento, rendendo ancora più confuse le prospettive dell'ormai vicino post-2015. Basta scorrere la lista dei dati relativi agli indicatori, che nel frattempo sono aumentati sino ad essere 60, a inizio 2009, in relazione ai 21 traguardi specifici per gli 8 MDG, per scoprire quanto numerosi siano i dati mancanti - e comunque non aggiornati - per moltissimi PVS.

Ciò premesso, il principale obiettivo da monitorare è, ovviamente, il dimezzamento della povertà rispetto alla situazione del 1990. Il dato attuale sulla riduzione della povertà assoluta a livello mondiale è incoraggiante, il che però si spiega con due note aggiuntive, che ridimensionano enormemente il dato positivo.

I poveri, sempre più numerosi

Anzitutto, le stime di febbraio 2009 della Banca Mondiale suggeriscono che il brusco rallentamento della crescita economica intrappolerà quasi 50 milioni di persone in più, rispetto a prima dell'esplosione della crisi mondiale, nella fascia al di sotto della soglia di povertà di 1,25 dollari al giorno; per lo stesso motivo altri 53 milioni di persone vivranno con meno di 2 dollari al giorno. A questi si aggiungono i circa 150 milioni di persone precipitate nella povertà nel 2008, a seguito dell'aumento dei prezzi alimentari e del petrolio. Dal 2009 al 2015, con il persistere della crisi economica, si stima che moriranno tra 1,4 e 2,8 milioni di bambini.

Inoltre, e questo è particolarmente imbarazzante per le politiche di cooperazione allo sviluppo, se il progresso a livello globale è particolarmente buono proprio in relazione alla povertà assoluta (oltre che agli obiettivi di parità di genere ed *empowerment* delle donne: MDG3), tuttavia tale risultato è in gran parte attribuibile ai successi in Cina e India e, in minor misura, in Indonesia e Vietnam. Ciò evidenzia come ci siano forti differenze tra regioni nei progressi sin qui realizzati e come gli stessi progressi dipendano molto dalle condizioni iniziali e dalla performance nei tassi di miglioramento. Soprattutto, il dato sottolinea come i risultati nella riduzione della povertà siano attribuibili a paesi che molto poco hanno avuto a che fare con le politiche di cooperazione allo sviluppo e con le politiche macroeconomiche caldegiate dalle istituzioni finanziarie internazionali. La Cina è stata impropriamente presentata come un esempio di storia di successo nelle liberalizzazioni del commercio e degli investimenti, quando in realtà, oltre a non aver mai adottato una terapia shock, ancora nel 1992 il livello medio delle tariffe era di oltre il 40%; il sistema bancario è dominato da 4 banche di proprietà statale, che detengono oltre il 60% dei depositi, del credito e degli attivi nazionali; gli investimenti diretti esteri sono stati rigidamente controllati e indirizzati in settori per l'esportazione e con vincoli in termini di assunzione di manodopera locale; molte norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio non sono state rispettate (a cominciare da quelle sulla tutela del diritto di proprietà intellettuale). E per l'India si potrebbe fare un discorso molto simile: il successo di questi due paesi si deve in buona misura alle politiche adottate negli anni Ottanta, molto poco liberiste. Questa potrebbe essere considerata, dal punto di vista della politica tradizionale di cooperazione allo sviluppo, come la terza tragedia con cui fare i conti: non solo la povertà assoluta è diffusa e – seconda tragedia – i copiosi aiuti finora non sono riusciti a contrastarla, ma gli straordinari successi vengono da quei pochi paesi che hanno fatto a meno proprio degli aiuti e delle politiche economiche ortodosse.

Un'altra indicazione fornita dai dati è che se i paesi asiatici sono andati bene rispetto all'obiettivo di ridurre la povertà di reddito, non altrettanto può dirsi rispetto agli obiettivi in campo sanitario e, nel caso dell'Asia meridionale, dell'istruzione. All'opposto, America latina e Medio Oriente sono due regioni che hanno registrato scarsi progressi in termini di riduzione della povertà di reddito, ma sono andati meglio sul fronte della salute, dell'istruzione e della parità di genere.

L'Africa sub-sahariana si posiziona molto in ritardo rispetto a tutte le altre regioni del mondo in relazione a tutti gli MDG. Anche nel caso della parità di genere nell'iscrizione alle scuole primarie e secondarie, in cui si sono registrati miglioramenti significativi in quasi tutti i paesi, l'Africa sub-sahariana è rimasta al palo. L'altra regione a registrare complessivamente i risultati meno incoraggianti è l'Asia meridionale.

Premessa questa eterogeneità di tipo regionale, si scoprono comunque moltissime differenze all'interno di ciascuna regione. Per quanto riguarda, per esempio, la povertà di reddito, in Africa sub-sahariana ci sono paesi come Ghana e Uganda che, pur registrando lo stesso tasso di crescita economica (2,5% annuo), hanno sperimentato rispettivamente un calo della povertà del 4,6% annuo nel periodo 1999-2006 e un incremento del 3,8%. Laddove la povertà è maggiormente diminuita, anche la mortalità è calata nell'ordine del 2% annuo, mentre è aumentata di oltre l'1% annuo nei paesi con la peggiore performance nella riduzione della povertà.

La maggioranza dei paesi in tutte le regioni considerate è in serio ritardo rispetto ai piani di avvicinamento a numerosi traguardi. Un obiettivo, in particolare, rispetto al quale i risultati sono stati sinora scarsi in quasi tutti i paesi è quello della malnutrizione infantile; e l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari nel 2008 non ha indubbiamente favorito un'inversione di tendenza.

Gli "stati fragili"

Una categorizzazione che si dimostra utile per identificare situazioni di grave ritardo rispetto agli MDG è quella di "stati fragili", intendendo i paesi a basso reddito che hanno un punteggio molto basso in base ai criteri del *Country Policy and Institutional Assessment* della Banca Mondiale. Tuttavia, questa categoria risulta utile per distinguere i paesi in termini di livelli di partenza degli indicatori, ma spiega molto poco la variabilità di evoluzione degli stessi indicatori. Ci sono, infatti, stati fragili come Etiopia e Cambogia che hanno registrato netti miglioramenti nel numero di poveri assoluti, mentre altri stati fragili come Niger, Nigeria e Zimbabwe hanno visto aumentare considerevolmente la povertà nello stesso periodo.

Non solo c'è elevata eterogeneità di risultati tra paesi della stessa regione o tra paesi che hanno andamenti simili in relazione ad un solo MDG, ma c'è anche forte eterogeneità di progressi verso il raggiungimento dei vari MDG da parte di ogni singolo paese. Il fatto che gli MDG siano presentati come obiettivi indipendenti l'uno dall'altro incide sul fatto che siano valutati separatamente l'uno dall'altro. Provando a metterli in relazione, la correlazione tra il progresso riscontrato rispetto a uno specifico MDG e quello relativo a qualsiasi altro MDG è molto scarsa. Il che, da un lato, è una positiva conferma del fatto che abbia senso parlare di multidimensionalità dello sviluppo e che non sia sufficiente focalizzarsi sulla crescita economica o sulla povertà di reddito. Dall'altro lato, però, si configura una mappa articolata ma molto confusa di relazioni, praticamente inafferrabili. Forse sorprendentemente, alla luce delle verifiche empiriche **non sembra esistere una correlazione positiva tra crescita del reddito pro capite e diminuzione della povertà assoluta**, il che è attribuibile probabilmente alla differenza che fa, nei diversi casi, il livello di disuguaglianza (su cui torneremo oltre). Tutto ciò andrebbe letto come una conferma della necessità di esplorare meglio le relazioni tra le diverse dimensioni di *welfare* sociale, il cui miglioramento generalizzato non è un sottoprodotto della crescita economica.

Come regola generale, prevale l'impressione che nel definire percorsi di progresso verso il raggiungimento degli MDG conti moltissimo la specificità dei casi. La multidimensionalità dello sviluppo è indiscutibile, ma è allo stesso tempo intrappolata nella ragnatela dei contesti. Mancano, poi, gli elementi informativi minimi per verificare quanto il progresso in uno o più degli MDG sia riscontrato solo in aree urbane o anche in quelle rurali, il che porta alla domanda se abbia senso non solo il dato mondiale come riferimento, ma anche il dato nazionale come unità d'analisi e se sia giusto assegnare lo stesso peso alle diverse situazioni di partenza, oltre che ai diversi obiettivi.

5. GLI AIUTI INTERNAZIONALI ALLA SBARRA

Davanti ad un quadro, a metà cammino, non confortante per il raggiungimento degli MDG, la situazione è particolarmente critica per la politica di cooperazione allo sviluppo. Ciò sia perché i risultati più straordinari di riduzione della povertà assoluta (in Cina e India) non sono dovuti agli aiuti internazionali, sia perché il grande sforzo di rilancio della cooperazione allo sviluppo, confinata al campo (settoriale, secondo l'impostazione degli MDG) delle politiche sociali, sembra aver già esaurito parte della sua spinta iniziale.

Anche in questo caso, parlano i fatti ricavabili dai principali documenti in materia: i due rapporti 2009 dell'OCSE – quello intitolato *Aid effectiveness. A progress report on implementing the Paris declaration*, e l'annuale *Development Co-operation Report* –, più un working paper del 2009 sempre dell'OCSE su *Development Aid and Portfolio Funds*, e il rapporto della Banca Mondiale su *Aid Architecture*.

Il miglioramento in termini di performance della cooperazione allo sviluppo è relativo: si registra cioè in alcuni ambiti, ma non in altri molto importanti, come diversi indicatori di allineamento e armonizzazione, oltre che di *ownership* e di gestione degli aiuti orientata ai risultati. Peraltro, i

miglioramenti sono spesso un sottoprodotto automatico delle misure di riduzione del debito estero, come nel caso della quota maggiore di aiuti slegati e di aiuti verso i paesi meno avanzati. Molto probabilmente, proseguendo di questo passo gli obiettivi della Dichiarazione di Parigi non saranno raggiunti entro il 2010, come invece inizialmente programmato.

I miglioramenti variano a seconda del donatore e del paese beneficiario. In generale, però, la proliferazione dei canali di aiuto, la frammentazione del loro portafoglio in tanti rivoli di risorse distribuite in numerosi PVS, associata a una significativa volatilità degli aiuti stessi, hanno contribuito ad aumentare la complessità e l'inefficacia del sistema di aiuti internazionali.

Frammentazione/concentrazione degli aiuti internazionali

La dispersione degli aiuti in un numero crescente di PVS è aumentata negli anni, così come il numero dei paesi donatori e delle organizzazioni internazionali: oggi ci sono oltre 200 agenzie multilaterali (tra cui 24 banche di sviluppo e 40 agenzie delle Nazioni Unite), 22 paesi OCSE e una dozzina di altri paesi donatori, che definiscono accordi di partenariato con un numero compreso tra i 150 e i 200 PVS beneficiari dei flussi. Un mercato molto vasto ma al contempo asimmetrico, con pochi attori che contano – quantitativamente – molto più della maggioranza, sia sul versante dei donatori che su quello dei beneficiari. Tale sbilanciamento non sembra riflettere in alcun modo la priorità della riduzione della povertà: chi spende molto non è chi fa concretamente della riduzione della povertà l'obiettivo prioritario della propria azione, e i principali beneficiari non sono i PVS in assoluto più poveri.

I cinque principali donatori OCSE rappresentano, come media del periodo 1960-2006, circa il 75% delle erogazioni totali dei 22 paesi: Stati Uniti (29%), Giappone (14%), Francia (13%), Germania (11%) e Regno Unito (8%). Aggiungendo altri cinque paesi si arriva al 90% del totale DAC: Paesi Bassi e Canada (4% ciascuno), Australia, Italia e Spagna (2% ciascuno). Né la situazione cambia guardando unicamente alla realtà degli ultimi anni.

Per quanto riguarda i paesi beneficiari, con gli anni è aumentato enormemente il numero di paesi donatori con cui essi sono chiamati a gestire annualmente relazioni di cooperazione: in media ogni PVS cura sul proprio territorio rapporti con circa 30 paesi e organizzazioni multilaterali partner; una decina di PVS supera i 40 partner. Ciò comporta un aggravio del carico di lavoro negoziale e procedurale, almeno finché allineamento e armonizzazione non saranno concretamente a regime. Secondo l'ultimo dato disponibile, relativo al 2007, dei circa 105 miliardi di dollari erogati a livello mondiale come aiuti ai PVS, quasi la metà va a 10 paesi beneficiari (che hanno ricevuto 31 miliardi) o non è specificato il paese. I primi cinque paesi beneficiari hanno ricevuto circa 21 miliardi di dollari: Iraq (9,1 miliardi), Afghanistan (4 miliardi), Tanzania (2,8), Vietnam (2,5) ed Etiopia (2,4). Anche in questo caso, il livello di concentrazione relativo all'ultimo anno disponibile riflette il dato degli anni precedenti. È enormemente aumentato il numero medio dei paesi beneficiari di aiuti per donatore, passati da una media di circa 20 durante gli anni Sessanta a 109 nell'ultimo periodo. Il donatore che oggi dà aiuti a più paesi è la Commissione Europea, presente in circa 150 PVS, un dato – per inciso – presentato spesso come indicazione positiva dell'impegno profuso.

Parallelamente, la volatilità degli aiuti è aumentata molto negli ultimi anni, in ragione della forte presenza di aiuti d'emergenza e misure di riduzione del debito che, per definizione, hanno un carattere di eccezionalità.

Vediamo ora il quadro italiano.

Il caso degli aiuti italiani

Per quanto riguarda l'Italia, i dati mostrano un alto livello di frammentazione degli aiuti (cioè elevata dispersione in numerosi PVS), situazione che nel tempo non si è modificata, indipendentemente dal cambiamento della legislazione in materia di aiuti che è risultato un fattore ininfluente in proposito. Inoltre, l'Italia registra ed ha sempre registrato un elevato livello di concentrazione degli aiuti: a fronte di un alto grado di frammentazione, cioè, gran parte degli aiuti sono andati a un numero ridotto di PVS. In buona sostanza, l'Italia è passata da una situazione di aiuti a più di 80 PVS agli inizi degli anni Ottanta, ad oltre 100 PVS beneficiari negli ultimi anni, continuando però a dare molto a pochissimi paesi. Sembra, cioè, che il paese abbia voluto "presidiare" con la propria presenza un numero sempre più alto di PVS, mandando un preciso segnale politico di *global player*, senza però assumersi, in gran parte dei casi, la responsabilità di un impegno finanziario significativo. Tale profilo caratterizza sostanzialmente anche il comportamento attuale degli altri principali donatori bilaterali. Quel che, invece, continua a distinguere sensibilmente l'Italia dagli altri donatori è l'elevata quota di cooperazione veicolata attraverso il canale multilaterale: nel 2007 ha rappresentato il 68% del totale degli aiuti italiani, rispetto a una media DAC del 30% e a un ridottissimo 13% nel caso del principale paese donatore, gli Stati Uniti.

Pur essendo il tema della frammentazione di assoluta importanza in relazione all'obiettivo dell'efficacia e dell'impatto degli aiuti, i dibattiti più recenti a livello internazionale su tale problema, seppure interessanti, ci sembrano non sufficienti per un reale riorientamento della politica di cooperazione allo sviluppo. Tali dibattiti si articolano su due livelli.

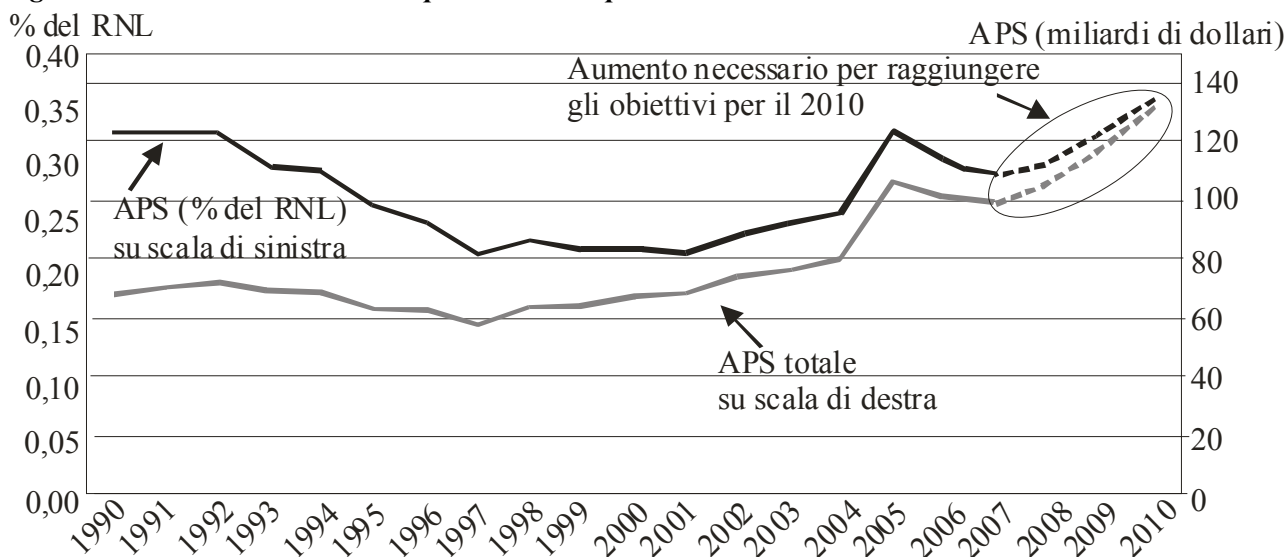
Il primo, relativo alla focalizzazione geografica delle politiche di aiuto allo sviluppo, ben illustrato da uno studioso, Paul Collier, i cui contributi più recenti sono molto probabilmente destinati a pesare enormemente sull'orientamento del futuro delle politiche bilaterali e multilaterali di aiuto. A prescindere dalle numerose debolezze metodologiche del suo impianto, che non possono essere discusse in questa sede, non può non colpire, per la sua chiarezza logica e il suo immediato *appeal* per i decisori politici, l'esplicito richiamo ad una complementarità e divisione di ruoli tra **quattro strumenti di relazioni internazionali (gli interventi militari, gli accordi commerciali e i codici di condotta e gli aiuti internazionali)** e la proposta chiara di concentrare gli aiuti in un gruppo limitato di paesi (in sostanza, quelli più poveri senza sbocco sul mare e i cosiddetti "stati fragili"). In quei paesi, secondo tale ragionamento, bisognerebbe impegnarsi a lungo e con molte risorse, imponendo chiare condizionalità, ricorrendo all'assistenza tecnica prima e poi agli aiuti a progetto e a bilancio. Collegato a questa impostazione è il concetto operativo adottato dalla Banca Mondiale per aumentare l'efficacia dei suoi aiuti e definito "**allocazione basata sulla performance**". In base a sedici indicatori con cui la Banca Mondiale classifica i PVS in termini di *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), si presume di poter individuare i paesi che, in virtù del proprio sistema di *good governance*, assicurano una migliore resa degli aiuti. I dati disponibili mostrano, però, che il livello di correlazione tra risultati della CPIA e livello di sviluppo è bassissimo, suscitando perplessità sulla bontà di tale metodo di classificazione.

Il secondo dibattito, complementare al precedente, è quello relativo all'efficacia degli aiuti e all'impatto sulla povertà e la crescita economica. Per un verso, è ormai copiosa la letteratura di verifica empirica, al punto che parte del dibattito verte tutto sull'analisi empirica dei dati disponibili, tralasciando di approfondire la componente teorica sottostante. Per altro verso, ci si interroga sull'importanza della **scarsa capacità di assorbimento degli aiuti da parte dei PVS**, su quanto si crei un perverso meccanismo di dipendenza e di spiazzamento indotto dall'eccessiva concentrazione di aiuti in un paese (meccanismo che, curiosamente, non viene mai citato per parlare di dipendenza dagli investimenti diretti esteri) e quanto, perciò, sia importante definire una soglia critica al volume di aiuti. Un esempio recente è il dibattito secondo cui gli aiuti non dovrebbero superare una soglia del 50% delle entrate fiscali di un PVS raccolte con le imposte dirette e indirette (escludendo le rendite petrolifere). Anche in questo caso, l'assioma sottostante è la logica degli MDG e la loro

generalizzazione: come altrimenti si potrebbe definire una regola generale che permetta di fissare una soglia unica, indipendentemente dalla natura e composizione degli aiuti, oltre che dalla struttura sociale, politica, economica, tecnologica e fiscale dei vari PVS? Si tratta, in effetti, di un ragionamento teoricamente rilevante in presenza di un improvviso aumento degli aiuti – previsto in funzione del raggiungimento degli MDG – ma che, in pratica, si confronta con una realtà in cui sono state spesso le misure non programmabili di riduzione del debito e gli aiuti di emergenza (oltre ai maggiori costi amministrativi) ad innalzare contabilmente i flussi di aiuto, senza con ciò distorcere i meccanismi del mercato, il ruolo della spesa pubblica e delle entrate fiscali. E non bisogna dimenticare che, pur tra mille difficoltà e con notevoli ritardi, il sistema delle entrate fiscali è un'area in cui diversi PVS registrano sensibili miglioramenti: in Africa, negli ultimi sei anni le entrate sono raddoppiate in valore assoluto.

La preoccupazione per la scarsa capacità di assorbimento da parte dei PVS di un rapido incremento dei flussi di aiuti è, in qualche modo, un argomento utilizzabile per giustificare il mancato aumento dei flussi previsto in questi anni. Se, infatti, nel 2005 si era registrato un significativo incremento dei flussi totali di APS (arrivati a 107 miliardi di dollari), in virtù soprattutto delle misure di riduzione del debito estero di Nigeria e Iraq, nel 2006 e 2007 si è registrato un sia pure contenuto declino. Tale declino è ancora più marcato se si guarda agli aiuti programmabili (al netto, cioè, delle azioni sul debito estero e degli aiuti d'emergenza) e a quelli verso l'Africa. L'obiettivo G8 di raddoppiare gli aiuti per l'Africa e di avere a regime 25 miliardi di dollari in più nel 2010, rispetto ai 29 miliardi del 2004, si fa più lontano tenendo conto del fatto che un quarto degli aiuti verso l'Africa nel 2006 era dovuto alla riduzione del debito nigeriano. Per incamminarsi verso il raggiungimento degli obiettivi quantitativi fissati per il 2010 (come tappa intermedia verso lo 0,7% da raggiungere nel 2015 e come anno in cui si raddoppiano gli aiuti a favore dell'Africa rispetto a cinque anni prima), occorrerebbe immediatamente una netta inversione di tendenza, che oggi, però, è tutt'altro che certa.

Figura 1 – Flussi di APS netto dai paesi DAC nel periodo 1990-2007 e simulazione 2008-2010



Fonte: DAC

Chi raggiunge (e chi no) lo 0,7%

Nel 2007, come già nel passato, soltanto cinque paesi nordici (Danimarca, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi e Svezia) hanno superato l'obiettivo dello 0,7%, attestandosi su percentuali comprese tra lo 0,81 e lo 0,95%. Nello stesso anno, invece, il totale dei paesi DAC ha raggiunto appena lo 0,28% del RNL, i G7 lo 0,23% (rispetto allo 0,51% dei paesi DAC non G7) e l'Italia appena lo 0,19%.

Al di là dell'ammancio di risorse finanziarie programmato, come detto, è soprattutto sugli aspetti "qualitativi" degli aiuti che abbondano le critiche e le preoccupazioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi (si veda l'annesso 2). Anche laddove i progressi sono stati significativi, come nel caso dello slegamento degli aiuti, molto c'è ancora da fare e, soprattutto, nulla impedisce che si possano fare passi indietro nell'immediato futuro.

Uno strumento considerato oggi molto importante in funzione di una maggiore efficacia è l'aiuto in forma di sostegno al bilancio. I vantaggi specifici sarebbero la riduzione dei costi di transazione tra donatori e paese beneficiario, un maggiore allineamento tra contributi interni ed esteri ai programmi nazionali di sviluppo e una maggiore attenzione ai risultati e all'impatto sulla povertà. Come è comprensibile, in ogni caso non si tratta di un *passepertout* buono in ogni occasione e presuppone un alto livello di efficienza, *expertise* e integrità da parte della pubblica amministrazione del PVS, pena il rischio che aumentino gli spazi per la corruzione ed esca vanificato il controllo democratico esercitato dal Parlamento sul governo, che finisce col dialogare in via prioritaria con la comunità dei donatori. Certamente, questa modalità d'intervento accresce il gap informativo su cosa viene fatto in termini di attività tangibili e risultati, e quindi rende ancor più complicato l'esercizio di analisi e valutazione. Si tratta di un problema che caratterizza gran parte delle attività di cooperazione allo sviluppo, non essendoci la possibilità di fare test contro-fattuali che potrebbero permettere di valutare il reale apporto degli interventi in termini di cambiamenti della qualità di vita delle persone.

Più in generale, una siffatta agenda sull'efficacia degli aiuti, finalizzata ad assicurare migliore e maggiore apprendimento, controllo e legittimazione a partire da quello che la cooperazione allo sviluppo realizza, ignora l'importanza della ragnatela dei contesti, il campo dell'imprevisto e l'incidenza dell'ambiente e della struttura politica globale, perseverando nella logica di circoscrivere l'ambito dei problemi alle responsabilità e all'efficienza dei comportamenti dei PVS e in parte dei donatori.

La critica svolta in queste forme all'efficacia degli aiuti internazionali diventa una critica interna, che non tocca gli assunti di base, ma si limita a esaminare le elaborazioni e applicazioni operative che da tali assunti sono state tratte. Un passo successivo è quello di puntare l'attenzione sul sottostante paradigma di sviluppo e cooperazione internazionale. Esaminato a fondo e con severità, tale paradigma rischia di risultare carente nella sua costruzione analitica.

6. RIPENSARE LO SVILUPPO PER RIFONDARE LA COOPERAZIONE

C'è un problema di fondo che non si deve eludere, se non si vogliono disattendere le aspirazioni di quanti si prefiggono l'obiettivo della riduzione della povertà nel mondo e confidano nello strumento della cooperazione allo sviluppo. Si tratta proprio di capire quale sia l'obiettivo generale e se, rispetto a questo, lo strumento della cooperazione allo sviluppo sia il più appropriato; il che significa anche riconcettualizzare il tema dell'efficacia degli aiuti.

Se davvero si ritiene che l'obiettivo centrale della cooperazione allo sviluppo sia la riduzione della povertà, allora non si può non riconoscere il fallimento della politica di aiuti pubblici allo sviluppo. L'altra faccia della tragedia della povertà, infatti, è che negli oltre cinque decenni alle nostre spalle, l'Occidente ha complessivamente speso più di 2.500 miliardi di dollari per la cooperazione allo sviluppo, senza che la povertà sia stata sconfitta, anzi. I bambini continuano a morire di diarrea, senza poter ricorrere a terapie a bassissimo costo.

Se l'ottimismo incondizionato ispirato dalla fiducia nel progresso tecnologico e scientifico e in quel che possono le risorse finanziarie è ingiustificato, non ci sembrano convincenti neanche le tesi che contrappongono ai fallimenti dello stato pianificatore l'efficienza del mercato e il buon funzionamento delle iniziative private, sostenute unicamente dai giusti incentivi, attribuendo alla corruzione dei governi dei PVS e alla logica della pianificazione degli aiuti internazionali tutte le responsabilità dei fallimenti della lotta alla povertà. Del resto, proprio in questi mesi di crisi si assiste

ad una evidente inversione di tendenza, e spesso i sostenitori delle liberalizzazioni e privatizzazioni di ieri sono oggi diventati fautori dell'intervento pubblico a difesa del bene comune.

Qual è la ragione per cui, nonostante questi decenni siano stati costellati da continui e tragici fallimenti sul fronte della cooperazione allo sviluppo, in relazione almeno agli obiettivi generali esplicitamente assunti (in termini di maggiori risorse finanziarie e di efficaci strategie di riduzione della povertà), la realtà politica, istituzionale e organizzativa – il mercato potremmo dire – della cooperazione allo sviluppo non ne è stata sommersa e radicalmente trasformata? Perché il sistema delle istituzioni finanziarie internazionali, delle agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite, delle agenzie governative bilaterali e delle organizzazioni non governative non solo non è naufragato, ma è in fondo sempre così uguale a se stesso, da decenni?

Soprattutto per due ragioni, pensiamo.

La prima è di carattere strutturale e attiene al campo delle relazioni internazionali. **La politica di cooperazione allo sviluppo si è dimostrata un utile ed efficace strumento della politica estera dei paesi donatori**, funzionale al raggiungimento degli obiettivi strategici di fondo, definiti in modo chiaro nel periodo della guerra fredda e della contrapposizione dei due blocchi: la lotta al comunismo (o, specularmente, la lotta al capitalismo, nel caso dei donatori del blocco sovietico). In questo senso, la politica di cooperazione allo sviluppo è stata parte integrante della “vera” politica estera dei paesi e ha servito egregiamente il suo scopo, a prescindere da quali fossero i suoi specifici obiettivi “formali” (promuovere la crescita economica, ridurre la povertà o altro). Dopo la caduta del muro di Berlino, venuta meno la *mission* di fondo, la politica di cooperazione allo sviluppo è entrata in una lunga fase di profonda crisi di identità, alla ricerca di una motivazione sottostante “forte” (penetrazione commerciale, lotta al terrorismo e sicurezza, controllo dei flussi migratori, e così via) che la potesse rendere nuovamente essenziale. In questa fase, che perdura ancora oggi, proprio la consapevolezza e il realismo politico di chi prende atto degli angusti spazi di manovra e dell'interesse secondario che riveste la politica di solidarietà e aiuto allo sviluppo nei confronti delle popolazioni dei paesi poveri, porta a difendere lo *status quo* della cooperazione allo sviluppo. Per usare un'espressione ormai logora, la realtà della cooperazione allo sviluppo resta “il migliore dei mondi possibili”. Sarebbe, in sostanza, con tutti i suoi limiti, l'unica strada per non lasciare il campo alla fallace e comoda logica del “tanto peggio, tanto meglio”, che vorrebbe dire far affondare il sistema degli aiuti internazionali rinunciando di fatto - in modo miope anche rispetto all'interesse egoistico dei paesi ricchi - ad affrontare il problema della povertà nel mondo. Se non si disponesse di quella forma protettiva che è la “mitologia” degli aiuti, si consegnerebbe il mondo ad una storia ancora peggiore: è proprio appoggiandosi ad un orizzonte rappresentativo stabile (la narrativa degli MDG e dell'efficacia degli aiuti) che si possono affrontare le incertezze e la drammaticità della povertà di massa. E la mitologia funziona perché la sua efficacia non è nel contenuto, ma nel consenso che la comunità internazionale affida ad essa.

C'è anche una seconda ragione, che non si può tacere e che ha a che vedere con la tendenza alla forte renitenza, se non addirittura inerzia, da parte delle istituzioni della cooperazione allo sviluppo rispetto alla necessità di “gestire” il cambiamento.

Nel corso dei decenni, le politiche di APS hanno finanziato progetti infrastrutturali, spese sociali (soprattutto nei campi dell'istruzione e sanità), attività formative (tramite l'assistenza tecnica), lo sviluppo del settore privato, la *good governance* e lo sviluppo sostenibile. Con gli anni, i nuovi strumenti ed obiettivi che emergevano progressivamente sono andati non a sostituire, bensì ad affiancarsi ai vecchi strumenti ed obiettivi, cosicché si è assistito ad una proliferazione di obiettivi che diventavano caratteristica strutturale delle politiche di APS, insieme ad una moltiplicazione di strumenti e approcci (aiuti a progetto e a programma, *Commodity Aid* e aiuto alla Bilancia dei pagamenti, assistenza tecnica, sostegno alle ONG, aiuto settoriale, aiuto al bilancio, cooperazione decentrata). Questa situazione finiva per creare inevitabili problemi di coerenza, nella coesistenza di differenti obiettivi e strumenti, spesso espressione di diverse visioni sullo sviluppo.

Questo stesso **approccio cumulativo alla cooperazione allo sviluppo** - diventata una sommatoria di dimensioni dello sviluppo differenti, spesso rivali ma mai completamente contraddittorie, e da finanziare a livello internazionale per creare le condizioni favorevoli a soddisfare i bisogni dei poveri dei PVS - si ritrova sul terreno dell'**evoluzione delle condizionalità**. Si configura, cioè, un approccio cumulativo anche sul piano dei vincoli ai gradi di libertà dei PVS, introdotti negli anni Ottanta dai paesi donatori come condizioni per ricevere nuovi aiuti. Gli aiuti sono usati come incentivo per quei paesi in grado di cambiare e modernizzare la struttura delle proprie società; quindi solo pochi, selezionati paesi, che adottano politiche idonee e corrette - in base a una *performance* definita in termini economici (politiche liberiste), politici (rispetto dei diritti umani e *good governance*) e sociali (lotta alla povertà) - riceveranno trattamenti preferenziali sul piano commerciale, maggiori investimenti e aiuti. Nella sovrapposizione di tre generazioni di condizionalità, gli aiuti sono ritenuti efficaci, in termini di benefici prodotti a favore dei PVS, sulla base di tre criteri: (i) crescita, (ii) democratizzazione e libertà, (iii) spese pubbliche per la riduzione della povertà.

La proliferazione di obiettivi (peraltro macro-obiettivi, come la crescita economica e la riduzione della povertà), strumenti e condizionalità certo non ha giocato a favore della reale efficacia degli aiuti. Quando perciò si parla di efficacia degli aiuti, si dovrebbe anche chiarire rispetto a quale tra i tanti obiettivi di fatto perseguiti. Del resto, un numero eccessivo di obiettivi ambiziosi, a fronte dell'esiguità delle risorse messe in campo, non poteva che tradursi in un fallimento.

Un'interpretazione possibile, allora, è che la narrativa semplificata della cooperazione allo sviluppo fosse sbagliata sin dall'inizio e che con il tempo, venendo chiaramente alla luce che un reale cambiamento si fonda su principi essenziali di *ownership*, partecipazione e *accountability*, l'approccio originario che ha contraddistinto gli aiuti internazionali (fondato invece sull'*expertise* esterna che realizza gli interventi) risulti il meno indicato per promuovere quei principi. Si costruiscono, sempre dall'esterno, tempi e modi di appropriazione dei processi di cooperazione allo sviluppo, tramite strumenti come l'aiuto al bilancio, che a sua volta creano la nuova mitologia, cioè l'ennesimo sforzo di trovare un rapporto tra la crisi reale, il disordine e la complessità irriducibile dei processi di sviluppo e il bisogno di una procedura di ordinamento.

Non si tratta, ovviamente, di gettare a mare tutto il patrimonio di conoscenze, *expertise*, orientamenti e impegni faticosamente costruito sin qui in ambito internazionale con le politiche di cooperazione allo sviluppo; non sarebbe utile, infatti - anzi, sarebbe controproducente - estremizzare gli argomenti alla ricerca del paradosso ad ogni costo. Ma una mutazione profonda è avvenuta nel tessuto delle relazioni internazionali, con un tramonto forse definitivo delle tradizionali forme di cooperazione Nord-Sud del mondo. Di questo bisogna prendere atto.

7. IL TRILEMMA DA RICONSIDERARE: POVERTÀ, DISUGUAGLIANZA E SOSTENIBILITÀ

Se questo è vero, occorre riconsiderare più profondamente il nesso tra sviluppo e aiuti internazionali, a partire dalle tre posizioni correnti sulle cause e sui possibili rimedi della povertà assoluta.

La **prima posizione**, ortodossa e ottimista e variamente articolata, ritiene che la povertà sia un problema molto serio ma risolvibile coi metodi tradizionali, in un giusto equilibrio tra politica pubblica e buon funzionamento dei mercati: è la posizione riassumibile negli MDG e nelle campagne internazionali per aumentare le risorse per gli aiuti, da mettere a disposizione del "mercato" attuale degli operatori della cooperazione allo sviluppo.

La **seconda posizione** - dovendo un po' estremizzare per semplificare - è che la povertà non è risolvibile con la pianificazione pubblica, o addirittura che la povertà non è un problema. La premessa teorica si regge sulle tesi secondo cui le leggi "oggettive" del mercato non dovrebbero essere in alcun modo violate, perché ciò finisce sempre col provocare conseguenze indesiderabili per tutti. Se si ha a cuore il benessere dei poveri, il modo migliore di raggiungere questo scopo è di lasciare che i mercati si sviluppino in modo completo e concorrenziale, senza disegnare grandi e

illusorie politiche, distorsive e quindi inefficaci, per migliorare le condizioni di vita delle “giraffe dal collo più corto”, per riprendere la metafora di Keynes.

La terza posizione, che ci sembra la più utile per rifondare la politica di cooperazione allo sviluppo, si basa sulla necessità di circoscrivere meglio il terreno specifico di intervento di quelle politiche, al contempo ampliandone l’orizzonte. Ridimensionare gli obiettivi, in sostanza, tenendo ben presente che il dimezzamento della povertà assoluta, al pari della crescita economica, sono traguardi importanti che potranno essere raggiunti, in larga parte, grazie all’interazione sia di politiche locali, nazionali e internazionali sia di dinamiche della struttura socio-economica che esulano dall’ambito della cooperazione allo sviluppo e dal ristretto ventaglio delle quattro politiche indicate nel quadro dell’MDG 8 per realizzare un partenariato globale: (1) aumentare gli aiuti in particolare ai paesi più poveri, senza sbocco sul mare e alle piccole isole, raddoppiando i flussi verso l’Africa; (2) ridurre il debito estero dei paesi più poveri altamente indebitati; (3) aumentare l’accesso al mercato dei paesi più poveri, rimuovendo le barriere commerciali, riducendo i sussidi agricoli nei paesi ricchi e offrendo assistenza tecnica funzionale agli interessi commerciali dei PVS; (4) cooperare con il settore privato sia per favorire l’accesso ai medicinali essenziali a basso costo sia per diffondere Internet e la telefonia cellulare.

Le principali determinanti della riduzione della povertà sono piuttosto le politiche macroeconomiche sul piano fiscale, monetario e finanziario, la politica industriale e il processo d’innovazione tecnologica (non limitato all’accesso alla telefonia cellulare e Internet), l’interazione tra le trasformazioni nei mercati del lavoro e dei capitali, le relazioni finanziarie definite dalla natura e composizione dei flussi di investimenti diretti esteri, di portafoglio e commercio, le politiche di sicurezza e approvvigionamento energetico, il modello complessivo e contestualizzato di *welfare* socio-economico, crescita e distribuzione del reddito.

Ancora di più, fare della misura di un dollaro al giorno il perno del successo della politica degli MDG significa correre il rischio di porre come obiettivo fondamentale delle politiche di sviluppo e, quindi, di cooperazione allo sviluppo, non già l’eliminazione della povertà, ma l’eliminazione della povertà al di sotto di un dollaro al giorno. Al di là delle incertezze di delimitazione dei poveri in base a tale contabilità – che dà corso a riclassificazioni nell’ordine delle centinaia di milioni di persone – si concentra tutta l’attenzione su un universo indistinto, presunto omogeneo, costituito da coloro che sono al di sotto di quella soglia, mentre si trascura completamente la situazione di chi è appena al di sopra. In altri termini, il limite maggiore degli MDG - e conseguentemente di tutto l’apparato concettuale e metodologico per valutare l’efficacia degli aiuti internazionali - è avere espunto completamente dall’elenco degli Obiettivi qualsiasi riferimento al tema della disuguaglianza.

Non solo, infatti, manca qualsiasi riferimento ad obiettivi di crescita economica, che erano invece l’obiettivo programmatico dei decenni di sviluppo indetti a partire dal 1960 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, ma il problema della disuguaglianza economica e sociale non è affatto menzionato né tanto meno indicato esplicitamente come obiettivo su cui intervenire. Eppure, i limiti del modello di sviluppo e delle politiche per contrastare la povertà sono anzitutto proprio nella combinazione di disuguaglianza all’interno dei paesi e tra i paesi che caratterizza la fase attuale di globalizzazione. È vero che oggi gran parte della disuguaglianza mondiale è spiegata dalla differenza tra i redditi medi dei diversi paesi, esattamente l’opposto di quanto succedeva ai tempi della Rivoluzione industriale, quando la disuguaglianza globale era soprattutto legata alle differenze di reddito all’interno dei paesi: dal 1870 a oggi, il Reddito nazionale lordo pro capite dei 10 paesi più ricchi al mondo è passato da essere 6 volte ad oltre 42 volte maggiore di quello dei 10 paesi più poveri. Tuttavia, la polarizzazione distributiva all’interno dei paesi è mediamente aumentata nel mondo, con la conseguenza che la povertà non si spiega più se non facendo riferimento alla stratificazione di vecchie e nuove forme di povertà, alla eterogeneità all’interno del sistema della povertà, all’accresciuta vulnerabilità alla povertà delle fasce di reddito medio-basso. Guardando alla realtà dei paesi ricchi, i soli per i quali si hanno informazioni statistiche più dettagliate e affidabili in

materia, il rapporto tra redditi dei *top manager* e retribuzione mediana è passato da 30:1 nel 1979 ad oltre 200:1 (con alcuni casi di 400:1) oggi.

Il focus sulla disuguaglianza, conformemente ai principi di multidimensionalità dello sviluppo, dovrebbe estendersi ad ambiti di cui non c'è traccia negli MDG, a cominciare da dimensioni culturali, scientifiche e di partecipazione politica. Gli MDG, infatti, non incorporano alcuna visibile dimensione esplicitamente riconducibile alle tre opzioni che, richiamando i termini conosciuti da Albert Hirschman, uno dei più influenti studiosi di cooperazione allo sviluppo del Ventesimo secolo, definiscono il rapporto tra poveri e sistema in cui vivono: l'opzione della "voce", che permette ai poveri di manifestare la propria insoddisfazione, in alternativa all'opzione "uscita" o abbandono, per esempio rappresentata dall'emigrazione, e a quella della "lealtà" che si sviluppa con l'appartenenza e lega le persone all'organizzazione cui appartengono. Gli stessi temi del decentramento e della *governance* locale, il ruolo dei processi di integrazione regionale e, procedendo per cerchi concentrici, la fornitura dei beni pubblici globali da abbinare agli obiettivi di sviluppo dei PVS sono altri ambiti fondamentali in relazione a quelle tre opzioni, decisivi per sconfiggere la povertà ma completamente trascurati dal quadro degli MDG. Gli MDG sono modesti e al contempo troppo ambiziosi, mescolano confusamente obiettivi, risultati e input: l'iscrizione scolastica universale, ad esempio, è davvero un risultato o non, piuttosto, uno strumento che concorre al miglioramento della dotazione di mezzi di conoscenza e informazione, a loro volta preziosi per realizzare meglio le aspirazioni personali? Gli obiettivi, peraltro, non fissano alcuna indicazioni di priorità: in presenza di risorse finanziarie limitate, in base a quale criterio, nei diversi contesti, si dovrà privilegiare l'uno o l'altro obiettivo? E che dire del rischio di *trade-off* tra obiettivi soprattutto di quantità e qualità dei risultati?

I principali limiti degli MDGs

Risentono di una forte contraddizione tra la dimensione mondiale dell'obiettivo principale (sradicamento della povertà) e quella nazionale delle politiche per affrontarlo

Nessuna attenzione al tema della disuguaglianza economica e sociale, né alle dimensioni culturali, scientifiche e di partecipazione politica dello sviluppo

Nessun richiamo a obiettivi di crescita economica

Nessuna valorizzazione di alcuni importanti strumenti della finanza per lo sviluppo (come gli investimenti diretti esteri e le rimesse dei migranti)

Scarsa chiarezza e contraddittorietà su obiettivi, risultati e input

Incoraggiano una concentrazione verso gli Obiettivi più "semplici", rapidamente raggiungibili e facilmente misurabili, a scapito di quelli di più lenta realizzazione

Non indicano politiche innovative ed eco-sostenibili industriali, di ricerca e sviluppo tecnologico

Scarsa coerenza tra obiettivi, traguardi e indicatori

È per queste numerose ragioni che bisogna guardare congiuntamente al complesso strutturale delle interazioni tra le varie dimensioni e alla composizione delle politiche macroeconomiche e di coesione sociale per sconfiggere la povertà. Non si può, cioè, trascurare il dato secondo cui il contributo della crescita economica all'occupazione, e quindi alla distribuzione di reddito e *welfare*, è diminuito negli ultimi anni (un punto percentuale in più di crescita economica ha determinato, in media, un incremento dello 0,38% nell'occupazione durante il periodo 1995-1999 e solo dello 0,30% nel periodo 1999-2003, in base ai dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro). Non esiste alcuna scorciatoia che possa rendere gli aiuti pubblici allo sviluppo efficaci per dimezzare la povertà nel mondo se non si affrontano direttamente questi problemi. **La combinazione di focus sulla povertà assoluta e sulla disuguaglianza diventerebbe in sé un criterio per meglio concentrare**

gli aiuti su un numero limitato di paesi. Si eviterebbe, così, l'eccessiva frammentazione, chiamando all'appello i diversi donatori in modo complementare (secondo il principio della divisione dei lavori, caro all'UE) e armonizzato per raggiungere una massa critica minima di interventi. Ci si dovrebbe, altresì, impegnare per un periodo necessariamente medio-lungo, sapendo che non si tratta di conseguire risultati a breve, come invece è doveroso negli interventi di emergenza o nelle misure di riduzione del debito estero che non a caso - prevalendo una cultura dell'efficacia intesa come conseguimento di risultati tangibili immediati - hanno finito col dominare il campo dell'APS in questi anni. Un'altra conseguenza sarebbe quella di non adottare la categorizzazione di "stati fragili" o di paesi in conflitto come aree prioritarie di intervento, se si vuole che la cultura dello sviluppo (cioè, del contrasto dei processi di povertà e disuguaglianza) conservi un'identità non diluita unicamente in quella emergenziale.

Correlata ad un ripensamento dell'approccio alle politiche di sviluppo in questa direzione, occorrerebbe **un profondo riesame dei principi e dei metodi di valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo, con un'attenzione particolare al nesso tra povertà e disuguaglianza**, invece di rimanere ancorati alla logica del ciclo del progetto e del *logical framework*, ancora imperante nell'operatività del "mercato" della cooperazione allo sviluppo. Parlare di efficacia degli aiuti rischia di essere un esercizio accademico, sapendo che i risultati saranno in gran parte influenzati da fattori al di fuori del controllo delle politiche di sviluppo nazionale e di aiuto pubblico. Oppure, per altro verso, tende a incoraggiare iniziative più "facili", a non percorrere le strade più insidiose della sperimentazione innovativa, proprio perché sarà premiato il "buon" risultato immediato, cosa che si traduce peraltro nella preferenza verso alcuni degli MDG, e in particolare verso determinate azioni, e nella selezione dei paesi più "semplici". La costruzione di scuole, ospedali e strade, l'iscrizione scolastica, le campagne di vaccinazione sono, da questo punto di vista, le azioni più "semplici" ed efficaci in termini di risultati immediati, certamente necessarie ma non sufficienti a sconfiggere l'intreccio tra povertà e disuguaglianza.

Il nuovo orientamento degli aiuti a raggiungere i risultati, piuttosto che essere focalizzato, come in passato, sugli input di partenza o il soddisfacimento dei bisogni materiali (che, peraltro, non corrisponde al rafforzamento delle *capabilities* individuali e collettive), è certamente collegato alla logica degli MDG. Ma non dispone di alcun apparato analitico capace di verificare effettivamente il legame causale tra interventi di cooperazione allo sviluppo, efficacia rispetto agli obiettivi e impatto sulla povertà, che necessariamente – per il peso dei tanti fattori strutturali indicati – dovrebbe essere fortemente contestualizzato. L'interazione tra "voce", politica, istituzioni e attitudini e l'importanza del processo di trasformazione (sociale, economica, politica e culturale) in atto, intenzionalmente e non, dovrebbero diventare la componente centrale del processo di sviluppo, da analizzare in termini di efficacia e impatto piuttosto che limitarsi a fotografare il "momento" del raggiungimento dei risultati intenzionalmente previsti. Ciò vorrebbe dire ridefinire in prospettiva l'orizzonte di riferimento della valutazione strategica di efficacia e impatto delle attività di cooperazione allo sviluppo. Tutto questo non è un discorso astratto, ma è piuttosto la conseguenza della messa in discussione della narrativa mitologica della cooperazione allo sviluppo: se il paradigma vigente definisce in modo assiomatico e razionale un mondo in cui si può distinguere, in base ad una soglia (un dollaro al giorno), la povertà dalla non povertà allora funziona anche l'apparato oggi conosciuto di analisi e valutazione dell'efficacia degli aiuti, basato sui risultati attesi da raggiungere e verificabili oggettivamente, piuttosto che centrato sull'imprevista e complessa dinamica dello sviluppo. Altrimenti l'apparato di analisi e valutazione crolla insieme a quel paradigma di sviluppo e aiuti internazionali.

Infine, oltre a riconcettualizzare la povertà e a collegarla alla disuguaglianza, c'è un'altra dimensione fondamentale dello sviluppo che deve diventare linea strategica trasversale per la politica della cooperazione allo sviluppo. È la dimensione scientifica, economica e politica della **sostenibilità, intesa come equilibrio dinamico e instabile tra la capacità dei sistemi naturali e sociali di assorbire gli shock mantenendo le proprie funzioni senza collassare (la resilienza), e la perdita di quella capacità (la vulnerabilità).** Fare della sostenibilità un approccio chiave sistemico nelle

politiche di cooperazione allo sviluppo significa porre continuamente al centro il rapporto tra sistemi socio-economici e politici ed eco-sistema: il che, in pratica, significa qualificare la cooperazione allo sviluppo quale strumento a sostegno diretto di una politica industriale e di accelerazione del processo d'innovazione tecnologica su basi eco-compatibili nei PVS, i più colpiti dalla crisi ambientale. Anche in questo caso, l'impianto degli MDG evidenzia una grave assenza: l'impegno in materia di una politica industriale, di ricerca e sviluppo tecnologico e di infrastrutturazione. Le proposte politiche di iniziative degli MDG, infatti, si muovono sul terreno tradizionale delle grandi opere pubbliche, dei grandi investimenti per strade, porti, scuole, ospedali e strutture produttive.

Invece, occorrerebbe una combinazione di azioni coordinate mirate a trasferire e far crescere capacità di sviluppo, governo e gestione di un nuovo grappolo tecnologico eco-compatibile, capace di dare risposta ai grandi problemi ambientali ed economico-sociali dei PVS (e, più in generale, del mondo), creando al contempo nuova domanda pubblica, ma anche nuova produzione e occupazione, contro i fatui slogan della decrescita. Una nuova politica di cooperazione allo sviluppo, congiunta a politiche commerciali, di investimenti diretti esteri e di credito, un reale partenariato pubblico-privato fondato su basi nuove, orientati insieme ad affrontare il tema di una scala sostenibile dei flussi e di una distribuzione equa ed efficiente delle risorse, nella sfida di una nuova frontiera tecnologica. Un segnale molto incoraggiante in proposito viene dall'innovativo Piano di rilancio dell'amministrazione statunitense di Barack Obama, che punta sulla trasformazione su vasta scala delle politiche energetiche in nome dello sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, sulla creazione nel giro di dieci anni di 5 milioni di posti di lavoro nel settore dell'energia pulita e su un taglio delle emissioni di CO₂ dell'80% entro il 2050. È proprio nei momenti di crisi che si presentano le opportunità concrete per progetti molto più ambiziosi, e oggi le politiche di cooperazione allo sviluppo sono obbligate a cogliere queste opportunità.

ANNESSO 1 – MDG 2008 PROGRESS CHART

Goals and Targets	Africa		Asia				Oceania	Latin America & Caribbean	Commonwealth of Independent States	
	Northern	Sub-Saharan	Eastern	South-Eastern	Southern	Western			Europe	Asia
GOAL 1 Eradicate extreme poverty and hunger										
Reduce extreme poverty by half	low poverty	very high poverty	moderate poverty	moderate poverty	very high poverty	low poverty	---	moderate poverty	low poverty	low poverty
Productive and decent employment	large deficit in decent work (youth and women), moderate productivity	very large deficit in decent work (women), very low productivity	large deficit in decent work (youth), moderate productivity	large deficit in decent work (women), low productivity	very large deficit in decent work (women), low productivity	very large deficit in decent work (youth and women), moderate productivity	very large deficit in decent work (youth), very low productivity	small deficit in decent work (women), moderate productivity	small deficit in decent work, moderate productivity	small deficit in decent work (youth), moderate productivity
Reduce hunger by half	very low hunger	very high hunger	moderate hunger	moderate hunger	high hunger	moderate hunger	moderate hunger	moderate hunger	very low hunger	high hunger
GOAL 2 Achieve universal primary education										
Universal primary schooling	high enrolment	low enrolment	high enrolment	high enrolment	high enrolment	moderate enrolment	---	high enrolment	high enrolment	high enrolment
GOAL 3 Promote gender equality and empower women										
Equal girls' enrolment in primary school	close to parity	almost close to parity	parity	parity	parity	close to parity	almost close to parity	parity	parity	parity
Women's share of paid employment	low share	medium share	high share	medium share	low share	low share	medium share	high share	high share	high share
Women's equal representation in national parliaments	very low representation	low representation	moderate representation	low representation	low representation	very low representation	very low representation	moderate representation	low representation	low representation
GOAL 4 Reduce child mortality										
Reduce mortality of under-five-year-olds by two thirds	low mortality	very high mortality	low mortality	low mortality	high mortality	moderate mortality	moderate mortality	low mortality	low mortality	moderate mortality
Measles immunization	high coverage	moderate coverage	high coverage	moderate coverage	low coverage	moderate coverage	moderate coverage	high coverage	high coverage	high coverage

GOAL 5 | Improve maternal health

Reduce maternal mortality by three quarters*	moderate mortality	very high mortality	low mortality	high mortality	high mortality	moderate mortality	high mortality	moderate mortality	low mortality	low mortality
Access to reproductive health	moderate access	low access	high access	moderate access	moderate access	moderate access	low access	high access	high access	moderate access

GOAL 6 | Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases

Halt and reverse spread of HIV/AIDS	low prevalence	high prevalence	low prevalence	low prevalence	low prevalence	low prevalence	moderate prevalence	moderate prevalence	moderate prevalence	low prevalence
Halt and reverse spread of tuberculosis	low mortality	high mortality	low mortality	moderate mortality	moderate mortality	low mortality	moderate mortality	low mortality	moderate mortality	moderate mortality

GOAL 7 | Ensure environmental sustainability

Reverse loss of forests	low forest cover	medium forest cover	medium forest cover	high forest cover	medium forest cover	low forest cover	high forest cover	high forest cover	high forest cover	low forest cover
Halve proportion without improved drinking water	high coverage	low coverage	moderate coverage	moderate coverage	moderate coverage	high coverage	low coverage	high coverage	high coverage	moderate coverage
Halve proportion without sanitation	moderate coverage	very low coverage	low coverage	low coverage	very low coverage	moderate coverage	low coverage	moderate coverage	moderate coverage	high coverage
Improve the lives of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers	very high proportion of slum-dwellers	high proportion of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers	high proportion of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers	low proportion of slum-dwellers	moderate proportion of slum-dwellers

GOAL 8 | Develop a global partnership for development

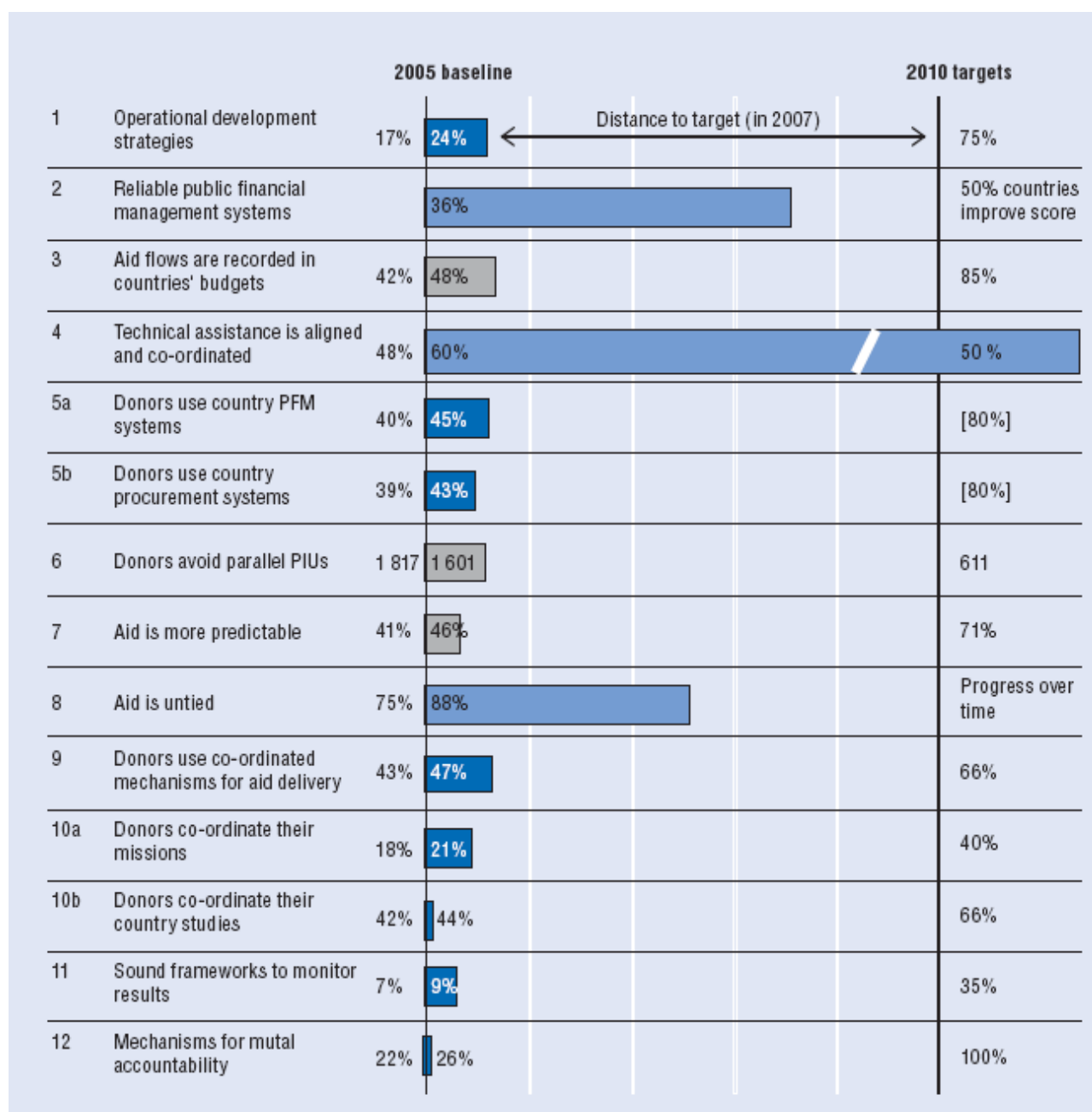
Internet users	moderate usage	very low usage	moderate usage	low usage	low usage	moderate usage	low usage	high usage	high usage	low usage
----------------	----------------	----------------	----------------	-----------	-----------	----------------	-----------	------------	------------	-----------

The progress chart operates on two levels. The words in each box indicate the present degree of compliance with the target. The colours show progress towards the target according to the legend below:

- Already met the target or very close to meeting the target.
- Progress sufficient to reach the target if prevailing trends persist.
- Progress insufficient to reach the target if prevailing trends persist.
- No progress or deterioration.
- Missing or insufficient data.

* The available data for maternal mortality do not allow a trend analysis. Progress in the chart has been assessed by the responsible agencies on the basis of proxy indicators.

ANNESSO 2 – HOW FAR ARE WE FROM MEETING THE 2010 TARGETS ON EFFECTIVENESS OF AID?



Fonte: OECD Survey on Monitoring the Paris Declaration

2. LE SFIDE FUTURE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

a cura di José Luis Rhi-Sausi e Marco Zupi

1. LE TENDENZE DI FONDO DEL CONTESTO

In questi tempi di crisi internazionale, le proiezioni future non godono certamente di buona fama e nella maggior parte dei casi si tratta di un esercizio altamente aleatorio, basato su una selezione arbitraria di temi oppure sull'ipotesi di una prosecuzione lineare delle attuali tendenze. Ciò nonostante, risulta utile e necessario identificare alcune tendenze cruciali di lungo periodo che avranno ripercussioni sostanziali sull'intera sfera dello sviluppo e delle relative politiche.

La demografia: la popolazione mondiale raggiungerà i 7-8 miliardi di persone entro il 2020. La crescita è concentrata quasi esclusivamente nei Paesi in via di sviluppo, mentre in termini generali le previsioni parlano di un allungamento dell'aspettativa di vita e dell'invecchiamento della popolazione nel Nord del mondo e in Italia in particolare.

L'urbanizzazione: l'anno 2007 ha segnato un punto di svolta, in cui si è invertito il rapporto tra abitanti delle città/metropoli e abitanti delle zone rurali: d'ora in poi il numero dei primi sarà sempre superiore a quello dei secondi. Già oggi non ci sono città italiane o europee tra le 10 maggiori metropoli del mondo: per fare un esempio, Lagos, in Nigeria, ha più abitanti di molti stati membri dell'UE e si prevede che nel 2015 supererà i 16 milioni di abitanti (un quarto della popolazione italiana).

L'ambiente. Gli ecosistemi stanno cambiando rapidamente, sotto l'impatto delle attività umane. È probabile che in alcune regioni la scarsità di risorse – dall'acqua potabile alla terra coltivabile – si aggraverà. La biodiversità si sta velocemente riducendo per cause antropiche e la comunità internazionale ha iniziato a preoccuparsene, come dimostra il vertice mondiale che si è tenuto a Bonn nel maggio 2008. Gestire i beni pubblici globali dell'ambiente naturale rappresenta una sfida sempre più cruciale per la governance globale.

I cambiamenti climatici. Secondo la grande maggioranza della letteratura scientifica, l'impatto che questi producono sull'ambiente sarà di grande rilievo e si iscrive nell'ambito del più ampio cambiamento globale che interessa l'ambiente (vedi punto sopra): il rischio, se non si riuscirà a ridurre immediatamente le emissioni di CO₂, è un aumento di 2-3 gradi delle temperature globali. Il paradosso è che i paesi che producono meno emissioni saranno quelli più colpiti dai cambiamenti climatici e avranno bisogno di assistenza – e la esigeranno – per fare fronte alle conseguenze. Senza contare che esistono anche altri scenari, più minacciosi, che prevedono un aumento delle temperature che porterebbe al collasso dell'intero ecosistema.

Cibo e alimentazione. La sicurezza alimentare sta diventando un problema sempre più pressante a livello globale, come è stato ribadito recentemente a Cison di Valmarino (Treviso) nel Summit del G8 dedicato all'agricoltura. Questa sarà sempre più condizionata, in tutto il mondo, dalle coltivazioni non alimentari, con evidenti ripercussioni sulla produzione e sui prezzi degli alimenti, come è stato dimostrato dal forte e improvviso aumento dei prezzi nel 2008. Anche i cambiamenti degli ecosistemi peseranno sulla produzione agricola nella maggior parte delle regioni del mondo. In più, resta sullo sfondo il grande problema della malnutrizione in numerose aree del pianeta.

La crescita economica. Grazie alla loro crescita il peso della Cina, dell'India e di altre potenze emergenti nell'economia mondiale continuerà probabilmente ad aumentare. Nel 2020 il PIL totale di Cina e India dovrebbe rappresentare oltre il 10% della ricchezza globale. Queste economie

emergenti rappresentano tanto un formidabile concorrente, quanto un'opportunità per i Paesi in via di sviluppo. In alcuni settori, infatti, le potenze emergenti stanno schiacciando gli attori economici di altri PVS; ma è anche vero che la loro domanda di risorse ha alimentato il rincaro dei prezzi globali delle materie prime, con effetti positivi per i paesi ricchi di risorse ma anche con ulteriori pressioni per i paesi poveri.

La povertà. La buona notizia è che il numero assoluto di poveri nel mondo sta diminuendo. Buona parte del calo, tuttavia, riguarda la Cina e, in misura minore, l'India. In Africa sub-sahariana e in Asia meridionale la povertà resterà un problema e le popolazioni più vulnerabili rischiano di subire un grave contraccolpo dalla crisi economica, oltre che dagli effetti dei cambiamenti climatici.

L'istruzione. Anche in questo caso, vi sono buone notizie a livello globale. In numerose regioni del mondo (ad esempio, in America Latina) si sono registrati progressi in questo settore, mentre altre regioni (tra cui l'Africa sub-sahariana) continuano ad accusare ritardi e problemi. Nel complesso, è probabile che entro il 2015 il tasso di alfabetizzazione aumenterà in tutte le regioni, sempre ipotizzando che i contraccolpi della crisi economica non siano drammatici e pervasivi.

La salute. L'aspettativa di vita cresce a livello globale. Eppure, malattie come la malaria, l'HIV/AIDS o la tubercolosi continuano a minacciare i poveri nei Paesi in via di sviluppo; in più, il riscaldamento globale potrebbe espandere le aree a rischio malaria. L'aspettativa di vita in Africa australe, ad esempio, si è radicalmente ridotta e continuerà probabilmente a diminuire nei prossimi dieci anni.

Il commercio. Le esportazioni di prodotti manifatturieri continuano ad aumentare a livello globale, certamente per effetto dell'espansione dei mercati dell'Asia-Pacifico, ma anche per i notevoli tassi di crescita registrati da alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana (che però partono da un livello molto basso). Sono cresciuti i flussi netti di capitale verso i PVS, ma la distribuzione dei capitali privati continua a registrare fortissime disuguaglianze. Gli effetti della crisi economica attuale, poi, sono destinati ad avere significative conseguenze negative sui flussi commerciali, con dirette ripercussioni su gran parte dei paesi più poveri che rischiano di risentirne anche nel medio-lungo periodo.

La tecnologia. L'espansione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione sta suscitando forti speranze, anche nel senso di una riduzione del *digital divide*. Oggi i cinesi hanno superato gli americani come numero di utenti di internet. La telefonia cellulare ha profondamente cambiato la vita nei paesi africani, dove le linee fisse si espandono molto lentamente; ma questa tecnologia resta al di fuori della portata di tante persone. Soprattutto, è ancora da compiere il salto tecnologico in direzione di innovazioni eco-compatibili impiegate su larga scala e ovunque.

Le migrazioni. Se è probabile che i numeri assoluti di migranti aumentino – anche se va ricordato che si tratta in gran parte di migrazioni Sud-Sud - la loro percentuale sulla popolazione globale potrebbe però ridursi per effetto della crescita demografica complessiva. Comunque, i paesi sviluppati e con un alto numero di anziani avranno bisogno di più immigrati per garantire il funzionamento delle loro società: e i paesi di destinazione delle migrazioni dovranno trovare i modi per gestire le tensioni sociali. Anche in questo caso, l'attuale situazione di crisi acutizza questi problemi e, nel brevissimo periodo, determina una repentina inversione di tendenza, con un freno generalizzato in materia di politica immigratoria che si associa ad una drastica riduzione dei flussi di rimesse verso i paesi poveri, anche questo effetto immediato della crisi economica nei paesi ad alto reddito.

Tutte queste sfide generano domande che possono essere suddivise in due livelli strettamente collegati tra loro. Possiamo identificare almeno alcune di queste grandi questioni che riguardano la

politica di cooperazione allo sviluppo e la cui importanza, già grande oggi, è destinata ad aumentare nel prossimo futuro.

- Quali sono i temi e i problemi che vanno affrontati attraverso la politica internazionale di cooperazione allo sviluppo, e quali invece si collocano in altri ambiti? I nessi tra le varie sfere sono sempre più evidenti e problematici, vista la palese interconnessione tra le molteplici dimensioni dei problemi globali. I cambiamenti in agende esterne in materia, ad esempio, di sicurezza, migrazioni o politica commerciale, sono destinati ad influenzare le prospettive della cooperazione allo sviluppo. Quelle agende possono indicare obiettivi contrastanti e non omogenei. Si consideri, ad esempio, il possibile conflitto tra l'obiettivo della promozione della democrazia e quello della sicurezza energetica. La discussione sui beni pubblici globali è sempre più presente nel processo decisionale in molteplici campi, compreso quello della cooperazione internazionale allo sviluppo. La gestione dei beni comuni ambientali globali può essere un obiettivo per numerosi ambiti politici, mentre una serie di sfide globali – quale l'impatto dei cambiamenti climatici o la mobilità umana – esulano dal quadro attuale delle politiche di cooperazione allo sviluppo. È quindi necessario individuare il contributo che la politica internazionale di cooperazione allo sviluppo può dare alla gestione di queste sfide cruciali.
- A chi spetta affrontare questi problemi, o meglio, con chi dobbiamo affrontarli? Nuovi attori stanno entrando nella scena internazionale. Gli equilibri di potere si stanno modificando per effetto dell'ascesa delle potenze emergenti, che avranno probabilmente un impatto significativo sulla cooperazione internazionale allo sviluppo. Tra i nuovi protagonisti vanno segnalati anche attori inediti, sia statali che non statali, di cui occorrerà tenere conto nel formulare le politiche di cooperazione allo sviluppo del futuro.

Oggi un'agenda incentrata sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) e sulle modalità degli interventi di aiuto appare ormai insufficiente, se si considerano i rapidi mutamenti del panorama internazionale e le ragioni addotte nella sezione precedente. Quella agenda è maturata nel dopoguerra fredda, con l'obiettivo di concentrare la cooperazione allo sviluppo sulla sua missione di fondo, la riduzione della povertà. Oggi, però, le economie emergenti sono sempre più insofferenti all'idea di essere considerate mere destinatarie di quella che può essere descritta come una "politica sociale internazionale" a beneficio dell'"ultimo miliardo". Si pone, quindi, il problema di operare una necessaria differenziazione degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. La comunità dei donatori ha già instaurato rapporti strategici di partenariato con alcuni paesi cruciali, molti dei quali sono grandi economie in via di sviluppo che devono ancora fare i conti con gravi problemi in termini di povertà e di inclusione sociale: Cina, India, Brasile, Sudafrica.

Questo non significa che l'agenda degli MDG perderà importanza nella cooperazione con i partner strategici tra i PVS: dovrà, però, essere perlomeno rivista e inquadrata in un contesto più ampio, in modo da reinserire le questioni relative alla gestione dei beni pubblici globali (cioè beni che interessano tutti, senza distinzione, e non solamente i paesi poveri), oltre che direttamente quelle della disuguaglianza e della sostenibilità. Questioni che potranno essere affrontate a livello globale solamente in collaborazione con partner strategici in tutte le regioni, compresi i PVS.

2. CHI DOVRÀ AFFRONTARE QUALI TEMI?

L'architettura degli aiuti

Vi è una relativa unanimità sulla tesi secondo cui l'attuale sistema degli aiuti, con la sua elevata frammentazione, crea problemi di governance. Accade spesso che il sistema degli aiuti ingorghi i paesi beneficiari, sia appesantito da soffocanti procedure burocratiche e dipenda in modo eccessivo da una pianificazione centralizzata e guidata dall'alto. Le modalità di governance della politica di cooperazione allo sviluppo sono state uno dei temi al centro delle Dichiarazioni di Parigi e di Accra

sull'efficacia degli aiuti, del 2005 e del 2008. È forse vero che le potenzialità di quei documenti non sono ancora state pienamente sfruttate: ma di fronte al non raggiungimento degli MDG nei tempi previsti, è probabile che si crei una pressione sempre più forte sul sistema degli aiuti per decidere misure più radicali che non una riforma di tipo incrementale.

Nel corso degli ultimi dieci anni abbiamo assistito ad una rapida proliferazione di attori della cooperazione allo sviluppo, che si tratti di stati, gestori di fondi globali o soggetti privati. Allo stesso tempo, sono state realizzate alcune riforme – più o meno importanti – nell'ambito del sistema ONU, e si sono registrati alcuni progressi sul fronte del coordinamento tra Nazioni Unite, istituzioni di Bretton Woods e banche regionali di sviluppo. Sono stati discussi i limiti dei mandati ed è stata ventilata la creazione di raggruppamenti di paesi donatori. Ma per il momento nessuna grande agenzia per lo sviluppo è stata chiusa. **L'Unione Europea si è dotata nel 2007 di un "Codice di condotta in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo"**: un passo incoraggiante ma di non facile attuazione. Alcuni attori del sistema internazionale saranno maggiormente coinvolti nello sforzo per lo sviluppo dei paesi poveri: è il caso dei paesi membri dell'UE dell'Europa centrale e meridionale, ma anche di donatori esterni all'attuale sistema degli aiuti. Occorre ricordare che i donatori non operano sulla base di motivazioni puramente umanitarie o altruistiche, bensì per motivi legati alla loro politica estera, alle relazioni commerciali e di altra natura. Anche se in alcuni casi potrà essere necessario aumentare gli aiuti, in generale non sembra ragionevole accrescere il numero degli attori impegnati nei paesi più "popolari" della cooperazione allo sviluppo. Il sistema attuale non è strutturato attorno ad un'unica base logica. Riformare il sistema degli aiuti sarà un compito cruciale, soprattutto se lo sviluppo verrà concepito come un'agenda molto più ampia, che tocchi e sappia modificare le strutture globali.

La specializzazione delle agenzie è un modo per tenere impegnati gli attori. Può fondarsi su singoli paesi o regioni, oppure su temi specifici, o ancora su temi specifici in determinati paesi, come indicato dal Codice di condotta dell'UE. Gli attori emergenti hanno una spiccata preferenza per la cooperazione bilaterale, quindi i rapporti bilaterali con alcuni di loro acquisteranno un'importanza ancora maggiore, laddove l'Italia si distingue in modo significativo da gran parte dei donatori proprio per il carattere spiccatamente multilaterale della gestione delle sue risorse per gli aiuti internazionali.

Ma qual è il modo migliore per costruire un rapporto fattivo con questi paesi? Le opzioni variano da un approccio di basso profilo e sostanzialmente continuista (*business as usual*) alla ricerca di un maggiore coordinamento e armonizzazione, fino a una più forte insistenza sul multilateralismo. Resta aperta la questione di quale sia la sede più appropriata di dialogo con gli attori emergenti, nonché di quali meccanismi andrebbero adoperati per rafforzare la cooperazione con essi.

La politica di cooperazione allo sviluppo nelle relazioni internazionali

La politica di cooperazione allo sviluppo rappresenta solo una componente di quell'insieme complesso – e spesso poco coordinato o coerente – che sono le relazioni internazionali degli stati nazionali, nel cui ambito sono ormai sempre più numerosi i soggetti che costruiscono direttamente i propri rapporti esterni. Oggi la tradizionale linea di demarcazione tra relazioni esterne e politica interna va sfumando: la distinzione tra le due sfere è sempre meno chiara, tanto che sono ormai numerosi, anche in Italia, i ministeri - dotati di vari strumenti di finanziamento – che perseguono politiche che producono un effetto esterno, al di là di quelle "tradizionali" portate avanti dai ministeri degli Esteri, del Commercio o, quando esiste come struttura autonoma, della Cooperazione allo sviluppo. Questi enti comprendono una vasta gamma di agenzie governative addette a temi come l'ambiente o la cooperazione scientifica e tecnologica o la tutela dei consumatori. E questi enti e agenzie perseguono le loro finalità in modo indipendente rispetto all'operato degli altri. Le politiche dell'agricoltura e della pesca, ad esempio, devono sempre più tenere conto dell'impatto ambientale di quelle attività; eppure restano prevalentemente legate alla loro ragion d'essere originaria. In questo contesto di competizione e scarsa coerenza, come è possibile organizzare la

gestione della cooperazione allo sviluppo in modo che i temi strategici dello sviluppo a lungo termine acquistino reale importanza?

La scelta è sostanzialmente tra due alternative:

- a) mantenere la cooperazione allo sviluppo accentrata in un'unica sede, evitando così il proliferare di attività esterne da parte di altri attori, oppure
- b) convogliare il tema della cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche esterne.

Com'è organizzata la cooperazione allo sviluppo in Europa

La gestione della cooperazione allo sviluppo è organizzata in modo molto diverso nei vari paesi. In Europa, un vero e proprio ministero separato esiste soltanto in Germania e nel Regno Unito; ma alcuni paesi hanno sottosegretari o viceministri con delega alla cooperazione allo sviluppo nell'ambito del ministero degli Esteri (come nella precedente legislatura in Italia). Altri hanno agenzie specializzate (la SIDA in Svezia), oppure dipartimenti o – come nel caso italiano oggi – direzioni generali all'interno dei ministeri degli Esteri.

Differenze esistono anche per quanto riguarda i contenuti della cooperazione. Quella tedesca è concepita come "politica strutturale globale" e mira esplicitamente a partecipare alla costruzione di una forma di globalizzazione, facendo riferimento alla Dichiarazione del Millennio. Altri paesi – ad esempio il Regno Unito o i Paesi Bassi – hanno scelto di concentrare la loro cooperazione allo sviluppo sul raggiungimento degli MDG e delegano la più ampia agenda della Dichiarazione del Millennio a strumenti speciali gestiti da altri ministeri. L'Italia, con il testo delle "Linee-guida e indirizzi di programmazione nel triennio 2009-2011", dichiara esplicitamente che "Gli Obiettivi del Millennio continueranno a ispirare la cooperazione italiana" e cita l'*Accra Agenda for Action* del 2008 e il "Consensus europeo per lo sviluppo" del 2005 come fonti dirette di "una serie di principi e criteri a cui anche l'Italia deve adeguarsi in maniera più compiuta".

La coerenza della politica di cooperazione allo sviluppo è dunque destinata a restare un problema aperto, a prescindere dalle soluzioni amministrative che saranno trovate. È quindi della massima importanza che la tematica dello sviluppo sia presente ai livelli più alti del processo decisionale.

I temi centrali nel futuro della cooperazione allo sviluppo

Tra le sfide future per la cooperazione allo sviluppo tre aree tematiche sembrano di particolare interesse anche per i decisori politici: Quale sarà l'agenda sullo sviluppo oltre la cruciale data del 2015? Come differenziare l'agenda a seconda del livello di sviluppo dei paesi? Quale architettura costruire per gli aiuti pubblici allo sviluppo e quale posto assegnare alla politica di cooperazione all'interno delle politiche di relazioni esterne? Tutti e tre questi temi sono legati alle questioni delineate sopra e relative al futuro quadro generale per la politica di cooperazione allo sviluppo.

3. I NUOVI ATTORI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Sebbene si continui a parlare di nuovi attori internazionali, è necessario tenere presente che la Cina, ad esempio, è attiva in Africa quanto meno a partire dagli anni Sessanta, e che l'India ha una lunghissima storia di rapporti con la sponda orientale dell'Africa, che dopotutto si affaccia su un oceano chiamato "Indiano". Quello però che va sottolineato è che le sfide che oggi si pongono al sistema internazionale – e alla cooperazione allo sviluppo internazionale – hanno effettivamente una dimensione nuova, tanto che alcuni parlano di "cambiamenti epocali" dei rapporti economici internazionali, mentre altri vi leggono nuovi conflitti tra imperi esistenti e potenze emergenti.

Gli attori emergenti attirano sempre più l'attenzione del mondo in ragione delle caratteristiche inedite del loro impegno – soprattutto, ma non esclusivamente, di quello cinese in Africa – che producono effetti potenzialmente dirompenti sulle relazioni internazionali. Vi sono segnali sempre più numerosi del fatto che i PVS emergenti avranno maggior potere nella governance globale, per via del volume sempre più alto dei loro investimenti diretti esteri, del loro peso nel sistema

finanziario internazionale e nelle organizzazioni internazionali, e della loro crescente importanza nell'ambito della sicurezza regionale e globale, in virtù delle loro dimensioni ma anche dei loro ramificati rapporti internazionali. È quindi il contesto stesso della cooperazione allo sviluppo che si sta trasformando profondamente, come dimostra anche il crescente volume totale dei finanziamenti alla cooperazione erogati dagli stati emergenti. Gli attori statali della cooperazione che non fanno riferimento al Comitato Sviluppo (DAC) dell'OCSE, nonché il proliferare degli interventi da parte di soggetti non statali e substatali, rappresentano insomma una innegabile novità.

L'emergere di questi nuovi e importanti attori nel sistema internazionale degli aiuti non sarà probabilmente un fenomeno di breve durata. I “nuovi arrivati” sono guardati con scetticismo o addirittura con sospetto dai donatori tradizionali, in parte perché intrattengono relazioni con “stati canaglia” oppure perché hanno finalità comunque concorrenziali con i donatori stessi. Alcuni di questi “nuovi attori” sono in realtà relativamente vicini alla linea del DAC, mentre altri agiscono in base ai propri interessi e criteri (e, ricordiamolo, non tutti sono attori statali); un terzo gruppo, infine, sta apertamente e deliberatamente sfidando le “politiche occidentali”.

Negli ultimi tempi numerosi studi hanno analizzato gli effetti prodotti dai nuovi donatori nei paesi in via di sviluppo. Le informazioni più interessanti, però, sono spesso quelle che si ricavano dal contatto diretto con ricercatori e operatori dei nuovi paesi donatori. Il dibattito che li riguarda è in buona parte familiare ai teorici delle relazioni internazionali: questi attori agiscono solo sulla base dei propri interessi? Quali gruppi di interesse partecipano – o almeno hanno la possibilità di partecipare – alla formulazione delle politiche? Quali sono le motivazioni di fondo che inducono questi attori a erogare gli aiuti allo sviluppo e che determinano la scelta dei partner e il livello degli aiuti? Le risposte a queste domande sono cruciali per il futuro della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, a cui fa riferimento primario la politica italiana, la strategia è quella di rispondere ai nuovi attori internazionali puntando sempre di più a concludere partenariati strategici con stati identificati come attori internazionali chiave. Il partenariato strategico è concepito come cornice globale e include esplicitamente meccanismi triangolari di cooperazione allo sviluppo (si veda, ad esempio, la Strategia dell'UE per i rapporti con la Cina, del 2006, o il Partenariato Strategico tra UE e Sudafrica del 2007 e gli Accordi che li hanno preceduti).

Nel prossimo futuro sarà necessario approfondire gli effetti prodotti dai “nuovi donatori” nei paesi poveri e identificare i cambiamenti globali che essi producono anche in termini di impatto sulle altre politiche di cooperazione allo sviluppo. In particolare, occorre:

- identificare i nodi creati dall'emergere dei nuovi attori sul piano dell'azione tesa ad affrontare le sfide globali per lo sviluppo internazionale, in termini sia generali che regionali;
- e
- tracciare il profilo dei nuovi attori, esaminandone i motivi politici di fondo, l'assetto istituzionale, gli strumenti e le spinte che ne determinano l'agenda politica.

Su questa base sarà poi possibile identificare sfide più specifiche per la formulazione della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo. A quali cambiamenti dovranno prepararsi l'Italia e gli altri donatori OCSE, e rispetto a quali altri invece dovranno puntare ad operare con le proprie politiche? Qui occorrerà indagare sull'impatto delle loro politiche sulla riduzione della povertà nelle varie regioni del mondo. Altrettanto importanti saranno gli effetti probabilmente prodotti dalle potenze emergenti sull'architettura globale della cooperazione allo sviluppo, a partire dalle Nazioni Unite e dalle istituzioni finanziarie internazionali.

La natura molto differenziata dei nuovi attori della cooperazione allo sviluppo, siano essi entità statali e non, imporrebbe un approfondimento analitico che va al di là dello scopo di questo contributo. In questa sede abbiamo scelto di limitarci a fare alcune considerazioni riguardo la possibilità di avviare rapporti collaborativi fra attori “vecchi” e “nuovi”, come la Cina, con i paesi dell'Africa, e cioè **verificare il percorso della cooperazione triangolare**.

Secondo le stime dell'OCSE, gli aiuti della Cina all'Africa si aggirano attorno a 1,5 miliardi di dollari all'anno: una cifra ben superiore a quanto erogato bilateralmente da vari paesi europei,

compresa l'Italia. Ancora più significative degli impegni finanziari sono le implicazioni politiche dell'entrata della Cina nella cooperazione internazionale. Si tratta, infatti, di una potenza globale avviata a diventare il maggiore esportatore mondiale e con enormi riserve di valute estere.

Il nodo principale da affrontare per la costruzione di un dialogo politico e della cooperazione trilaterale è la definizione di un terreno comune, in tutti i paesi o su tutti i temi, abbastanza solido da consentire una cooperazione trilaterale. Certamente, per consentire il dialogo l'UE e i suoi paesi membri non possono abbassare i loro standard in termini di diritti umani e sostenibilità dello sviluppo, né abbandonare gli impegni internazionali sugli MDG e la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti. Ciò è particolarmente vero per l'Italia, visto che proprio le più recenti Linee guida e indirizzi di programmazione triennale vi fanno esplicito riferimento. L'altra componente che dovrebbe costituire la base del dialogo è il coinvolgimento attivo delle istituzioni africane: l'Europa non può pretendere di parlare a nome degli africani, come giustamente fanno osservare i cinesi e gli africani stessi. Gli africani dovranno essere protagonisti delle iniziative continentali. Occorrerà un impegno reale per risolvere i punti critici, a cominciare dalla necessità di costruire un rapporto con situazioni caratterizzate da una governance assai problematica ma di importanza cruciale: vi sono, ad esempio, opinioni divergenti su realtà come lo Zimbabwe o il Sudan. Principi chiave dello sviluppo, come disuguaglianza e povertà, sostenibilità e pace, sono un terreno comune per Africa, Cina ed Europa; al contempo si tratta di un terreno più "neutro", su cui nessuno può pensare di avere conseguito risultati definitivi.

L'UE, l'Africa e la Cina

Una recente comunicazione della Commissione europea (COM(2008)654: *The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation*) indica quattro possibili aree di dialogo e cooperazione.

- (i) pace e sicurezza;
- (ii) sostegno alle infrastrutture dell'Africa;
- (iii) gestione sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali; (iv) agricoltura e sicurezza alimentare.

Sicuramente ciascuna delle parti ha interessi specifici in ognuna delle quattro aree indicate, ma delimita il terreno comune del dialogo trilaterale.

È prevedibile, per fare un esempio, che l'interesse della Cina per la stabilità si accresca con l'aumentare dei suoi finanziamenti e quindi del livello del rischio; da qui il desiderio di Pechino di evitare che il conflitto tra il nord e il sud in Sudan sfugga al controllo. La linea di non interferenza della Cina, dunque, non va scambiata necessariamente per inazione. Il paese partecipa attivamente agli sforzi di peacekeeping delle Nazioni Unite; sarà anzi necessario trovare un migliore coordinamento tra le attività ONU e quelle degli organismi regionali africani.

La scelta di fondo è se porre l'accento sugli ostacoli che indubbiamente esistono alla cooperazione, oppure sul terreno comune, anch'esso sicuramente presente. Un "multilateralismo efficace" richiederà un certo grado di flessibilità. Il dialogo trilaterale è complicato dal fatto che si fa riferimento ad entità molto complesse, il che significa che anche i governi nazionali africani ed europei dovranno impegnarsi attivamente. È questo un terreno su cui l'Italia ha la possibilità e l'interesse ad agire e distinguersi positivamente.

I paesi africani hanno bisogno di finanziamenti per il loro sviluppo. Come afferma anche la Dichiarazione di Parigi, gli standard nazionali e i sistemi istituzionali dei partner africani sono – o dovrebbero essere – i punti di partenza. Il Piano d'Azione di Accra del settembre 2008 chiede esplicitamente anche ai paesi donatori non DAC di sottoscrivere quei principi.

La specificità dell'impegno internazionale della Cina

L'impegno internazionale della Cina è condizionato da alcuni fattori di fondo:

a) la Cina è allo stesso tempo un paese donatore e un paese in via di sviluppo. Le due condizioni coesistono e non si escludono a vicenda. Un dialogo che si risolva in un puro scambio di accuse sarebbe del tutto improduttivo.

b) I pacchetti di aiuti della Cina sono probabilmente meno trasparenti, ma non per questo meno efficaci della cooperazione dei paesi OCSE. Una maggiore trasparenza della politica cinese verso l'Africa dovrà basarsi su standard condivisi. Quelli dell'OCSE sono una delle possibili opzioni, ma dal momento che la Cina li rifiuta in quanto "occidentali", sarà forse necessario individuarne degli altri.

È del tutto improbabile che nel prossimo futuro la Cina si trasformi in un campione della democrazia in Africa. Ma se la non interferenza viene applicata in modo rigoroso, Pechino dovrà rispettare le politiche degli organismi regionali; e in alcuni casi l'Unione Africana si spinge più in là rispetto alla politica cinese di non interferenza. L'Articolo 4 della Carta dell'UA, ad esempio, prevede che in determinati casi gli stati membri possano intervenire in un paese africano. Alla base della discussione, dunque, dovrebbero esservi i documenti africani, compresa la Dichiarazione del NEPAD sulla Democrazia e il Buon Governo Politico, Economico e Societario.

Aspettarsi immediati risultati positivi dal dialogo sarebbe ingenuo; ma sarebbe grave non iniziare nemmeno a costruire un dialogo positivo.

4. POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, SICUREZZA ENERGETICA E DEMOCRAZIA

La coerenza delle politiche di cooperazione allo sviluppo resterà un punto cruciale; ma molto probabilmente cambieranno gli interessi e i giudizi divergenti. Di fronte alle situazioni inedite di scarsità globali e all'emergere di nuove costellazioni di potere, si profileranno anche diverse agende in altri campi e nuove sfide. Un nodo che molto probabilmente si troverà al centro dell'attenzione sarà quello di come conciliare gli obiettivi/strumenti della politica di cooperazione allo sviluppo con il desiderio dei donatori di rafforzare la propria sicurezza energetica e promuovere (o proteggere) la democrazia nei paesi partner.

Nel quadro di riferimento europeo, il "Consenso europeo sullo sviluppo" del 2005 postulava un rapporto più stretto tra politica di sviluppo e sicurezza energetica. Nel periodo successivo, una serie di documenti e dichiarazioni hanno esplicitato l'impegno dei donatori a promuovere un reciproco rafforzamento tra sviluppo, sicurezza energetica e democratizzazione.

È stato suggerito che il dibattito attorno alle questioni energetiche potrebbe essere strutturato attorno a due ambiti alternativi: quello dei "mercati e istituzioni" e quello delle "regioni e imperi". Secondo alcuni analisti, le soluzioni di mercato necessitano sempre più della cooperazione internazionale, di standard globali di buon governo e di istituzioni multilaterali. Altri, invece, sostengono che il cambiamento epocale che si sta verificando nel campo della sicurezza energetica risiede – e sempre di più risiederà – nella sua dimensione geopolitica. Alcune voci critiche sostengono che la "sicurezza energetica" continua ad essere definita in termini di alleanze da stringere con i paesi produttori, cosa che la pone in conflitto frontale con lo sviluppo economico e la riforma politica. Infine, numerosi analisti fanno notare con preoccupazione la "povertà energetica" del terzo mondo, suscettibile di alimentare conflitti per le risorse.

In tutto ciò, comunque, lo stato attuale del rapporto tra problemi di governo, politica di cooperazione allo sviluppo e sicurezza energetica dell'Occidente resta ben poco esplorato. Secondo la tesi più diffusa, i timori per la sicurezza energetica starebbero indebolendo la volontà dell'Occidente di promuovere i diritti umani e la democrazia, sulla base del luogo comune secondo cui petrolio e democrazia sono incompatibili. In gran parte dei paesi la cui economia dipende quasi esclusivamente

dal petrolio, in effetti, il processo di democratizzazione non si è consolidato, e tutti presentano gradi di corruzione sproporzionatamente alti rispetto ai loro livelli di sviluppo.

Secondo una tesi opposta, invece, una sicurezza energetica sostenibile richiederebbe un maggiore, e non minore, sforzo in direzione della riforma politica nei paesi produttori. Nel lungo periodo, infatti, sia questi che i paesi consumatori sarebbero accomunati dall'interesse per la stabilità e prevedibilità dei mercati internazionali. E i paesi consumatori non sarebbero poi così privi di strumenti per incoraggiare la riforma democratica nei paesi produttori: numerosi osservatori fanno notare che vi è un maggiore equilibrio tra le due parti, visto che anche i produttori sono sempre più interessati alla "sicurezza della domanda". La stabilità a lungo termine che è necessaria per la sicurezza energetica sarebbe meglio tutelata da una maggiore responsabilità e trasparenza politica nei paesi produttori, oggi in larga misura caratterizzati da regimi autocratici: i conflitti sulla distribuzione della rendita petrolifera tendono infatti ad essere più acuti laddove i sistemi di governo sono più deboli e meno democratici. La distribuzione della rendita petrolifera attuata da questi stati – e comunemente considerata il principale disincentivo al cambiamento democratico nei paesi petroliferi – non è stata evidentemente sufficiente a placare il malcontento popolare, ad esempio nei paesi produttori del Medio Oriente, dove cresce la domanda di liberalizzazione politica. Qualunque siano le incognite del cambiamento democratico, ci sembra che la storia recente dimostri che assegnare la priorità alla costruzione di rapporti bilaterali strategici, puramente volti all'approvvigionamento energetico, con regimi autocratici – a detrimento di impegni multilaterali di promozione di una migliore governance – non rappresenta alcuna garanzia rispetto alla sicurezza energetica.

Sicurezza energetica e sviluppo

Malgrado il tema della sicurezza energetica sia stato oggetto di molti studi e analisi, una serie di interrogativi cruciali relativi alle politiche di aiuti allo sviluppo restano poco esplorati, in particolare in relazione a ciascuna delle varie regioni produttrici:

- 1) L'imperativo della sicurezza energetica sta avvicinando l'obiettivo dello sviluppo, oppure al contrario lo allontana?
- 2) Le politiche internazionali dei paesi donatori mantengono il giusto equilibrio tra il loro fabbisogno di approvvigionamento e la tutela dell'"accesso all'energia" da parte di comunità povere?
- 3) In che misura il ruolo di altre potenze, come la Cina, sta indebolendo il modello di politica di sviluppo propugnato dall'OCSE?
- 4) La politica di sicurezza energetica dei paesi donatori sta agendo a detrimento dello sviluppo democratico? E in questo caso, come formulare nuove politiche di aiuti, fondate su un rapporto positivo tra democrazia, sviluppo e sicurezza energetica?

Le linee strategiche per un approccio innovativo

Nelle economie petrolifere, gli ostacoli principali a qualsiasi iniziativa volta a ridurre povertà e disuguaglianza sono l'autoritarismo, le disuguaglianze generalizzate e le carenze nella distribuzione dei servizi da parte degli stati, al di là delle dispute sul modello di politiche sociali, se di tipo universalistico o selettive.

I problemi di welfare, povertà e disuguaglianza nelle economie petrolifere non sono fenomeni finanziari, bensì sono sostanzialmente e profondamente radicati nella dimensione politica, economica e sociale (e di conseguenza istituzionale).

Al di là dei principi generali, quando passiamo dalla questione del "quanto" a quella del "come" le rendite petrolifere vadano impiegate, le scelte sulla destinazione delle spese pubbliche per la riduzione della povertà diventano particolarmente complesse e, ancora una volta, collegate a scelte politiche e istituzionali e al grado di libertà. E ciò non solo perché esse dipendono evidentemente dal

contesto di ciascun paese, ma anche perché vi è una scelta tra diverse preferenze temporali (privilegiare la generazione attuale, tramite una spesa rapida e massiccia, oppure gli interessi delle future generazioni, con una spesa più orientata nel lungo termine). La redistribuzione può puntare a incidere sui problemi di disuguaglianza verticale (tra ricchi e poveri) e orizzontale (tra diverse aree del paese, come quelle urbane e quelle rurali, tra uomini e donne, tra fasce d'età o settori economici); ma anche sulla disuguaglianza o gravità della povertà (cioè sulle variazioni nella distribuzione del welfare tra i poveri, in modo da privilegiare i più poveri). In più, vista l'interazione tra due problemi cruciali delle nostre società – cioè la disuguaglianza e la sostenibilità ambientale – i costi del degrado ambientale e dell'inquinamento rappresentano un'altra esternalità della produzione petrolifera, che si abbatte soprattutto sui poveri che vivono in prossimità degli oleodotti; mentre quelli che vivono più lontani sono immuni da ogni esternalità legata al petrolio, sia positiva che negativa: ad esempio, i progetti di microsviluppo realizzati dalle compagnie petrolifere transnazionali, ma anche l'aumento del costo della vita determinato dalla presenza di oleodotti. In Nigeria, ad esempio, la pratica del *gas flaring* (ovvero la combustione del gas che fuoriesce dai pozzi petroliferi) e le perdite degli oleodotti producono un abbassamento dei rendimenti agricoli e gravi effetti sulla salute e sulla sopravvivenza delle persone, causando una maggiore incidenza di malattie respiratorie e dermatologiche.

In ogni caso, un'errata formulazione, gestione o realizzazione delle politiche sociali volte a ridurre la povertà e/o la disuguaglianza può spiegare in misura determinante la scarsa performance delle economie petrolifere sotto il profilo degli indicatori di sviluppo umano. Esiste, insomma, una complessa interazione tra politiche e fattori economici e sociali nel campo del welfare, che dipende anche dalla specifica stratificazione della povertà.

Le politiche di cooperazione allo sviluppo – sia quelle private che quelle degli stati – possono giocare un ruolo molto importante, soprattutto nel sostenere e “premiare” determinati processi a livello sia nazionale che territoriale e favorire l'armonizzazione e l'allineamento dei programmi, evitando, invece, iniziative – da parte sia di privati che di stati - troppo frammentate, a prescindere dalla loro qualità o meno. C'è quindi uno spazio, tutto da esplorare, per pensare ad un approccio più ampio al welfare, che incoraggi un dialogo politico multiattoriale promosso e istituzionalizzato a livello locale, e la coerenza, il coordinamento e la complementarietà delle iniziative volte a ridurre la povertà e la disuguaglianza, nonché a promuovere la coesione territoriale e la cittadinanza attiva. Un paese come l'Italia, fortemente dipendente dalle forniture petrolifere estere, potrebbe utilmente promuovere un rapporto innovativo di partenariato transnazionale tra pubblico e privato basato sul territorio, sostenuto dalle politiche di cooperazione pubblica allo sviluppo, capace di coinvolgere contemporaneamente esponenti sia dei paesi produttori che di quelli consumatori, a partire dalle comunità locali e dai governi nazionali dei paesi petroliferi e da quelle imprese petrolifere che fanno della Responsabilità sociale d'impresa un valore fondante.

Il caso emblematico dell'Iraq

Gli aiuti internazionali non hanno investito a sufficienza nell'assistenza tecnica bilaterale volta a migliorare la governance del settore energetico dell'Iraq, cruciale per la futura stabilità del paese e di evidente interesse per i paesi donatori, alla perenne ricerca di fonti di petrolio e gas.

Oggi l'Iraq è al terzo posto nel mondo per le riserve di petrolio, ma ha anche il più basso rapporto riserve/produzione tra i principali paesi produttori. Il suo livello attuale di produzione è molto inferiore alla sua capacità potenziale. Le cause risiedono nell'instabilità politica, nel livello di insicurezza, nella mancanza di manodopera qualificata e di know-how tecnico, nella fatiscenza delle infrastrutture. In più, i mancati proventi determinati dal *gas flaring* e dai danni ai bacini sedimentari ammontano a miliardi di euro. Anche il gas iracheno è sottosfruttato: le riserve accertate del paese sono tra le maggiori al mondo, e quelle probabili sono enormemente superiori. Qui l'ostacolo risiede in una cronica carenza di esplorazione.

Oltre il 90% del bilancio nazionale iracheno è formato dai proventi degli idrocarburi: solo nel 2008 queste entrate hanno raggiunto circa 50 miliardi di euro. D'altra parte, il governo resta incapace di spendere queste entrate in modo efficiente: nel 2007 il ministero del Petrolio ha ricevuto in bilancio la cifra di 2,38 miliardi di dollari, meno della metà di quanto avesse stimato per le esigenze di manutenzione e espansione. La situazione è aggravata dalla dilagante corruzione che – secondo *Transparency International* – fa dell'Iraq il terzo paese più corrotto al mondo, dopo la Somalia e Myanmar.

Nel giugno 2008 il governo giapponese ha annunciato che avrebbe investito 1,6 miliardi di euro nel miglioramento delle infrastrutture energetiche irachene e nella formazione del personale iracheno addetto al settore. Quanto all'UE, invece, il suo Memorandum d'Intesa con l'Iraq sull'Energia e l'Accordo per la Cooperazione economica e commerciale non offrono a Baghdad grandi vantaggi concreti in termini di accesso ai mercati europei; né al paese è concesso il trattamento preferenziale riservato ai membri dell'Unione per il Mediterraneo. Questa linea andrebbe cambiata, vista l'importanza dell'Iraq per la sicurezza europea. Ma non basta: l'UE dovrebbe anche mettere a disposizione di Baghdad il know-how e, se necessario, i finanziamenti necessari per collegare l'Iraq agli oleodotti regionali, assicurando l'estensione dell'*Arab Gas pipeline*, ma anche la riparazione e manutenzione dell'*Iraq-Syria-Lebanon oil pipeline* (ISLP). Oggi l'Iraq ha un governo democraticamente eletto, sta rafforzando il suo apparato di sicurezza ed è prossimo il ritiro delle truppe americane. L'UE, e l'Italia con essa, potrebbero sviluppare un programma di rafforzamento istituzionale del paese che sia però più efficace rispetto ai passati finanziamenti delle operazioni ONU, nei peggiori e più violenti anni della crisi; in più dovrebbero, in collaborazione con la Turchia, intraprendere un robusto sforzo diplomatico per mediare tra il governo federale e le province e favorire il raggiungimento di un compromesso. Introdurre programmi di rafforzamento tecnico e istituzionale nelle politiche di aiuto allo sviluppo destinate all'Iraq significa avvicinare notevolmente la possibilità che il paese trovi e realizzi le necessarie soluzioni ai suoi problemi. Soprattutto, l'Iraq potrebbe divenire, in prospettiva, un interessante laboratorio per sperimentare le linee strategiche per un approccio innovativo in materia di collegamento diretto tra sviluppo, sicurezza energetica e democrazia, di cui si è parlato.

5. SVILUPPO E CAMBIAMENTI CLIMATICI

I cambiamenti climatici rappresentano oggi – a nostro avviso - una delle sfide più preoccupanti e immediate per l'umanità. Sulla base di numerose evidenze empiriche, è ormai molto abbondante la letteratura scientifica internazionale sull'effettiva realtà dei fenomeni in atto. In base a quanto

indicava l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) già nel 1990, l'innalzamento delle temperature avrà nei prossimi anni un impatto violento e drammatico, obbligando molte persone a migrazioni improvvise: l'erosione dei litorali e l'inondazione delle zone costiere, la distruzione di aree tradizionalmente agricole spingeranno a esodi di massa dagli esiti imprevedibili. In particolare, le zone più povere del pianeta saranno quelle più vulnerabili e meno preparate a reagire: milioni di persone saranno esposte a siccità e, quindi, fame, mancanza d'acqua, pandemie. Ed è stato ampiamente segnalato, negli ultimi venti anni, il legame tra problemi ambientali e conflitti.

I paesi più poveri sono le regioni più vulnerabili ed esposte ad effetti dirompenti, in cui si verificherà con maggiore probabilità una combinazione dagli effetti drammatici tra cambiamenti climatici e correlate migrazioni forzate, che a loro volta si combineranno alle migrazioni tradizionali e più recenti, di tipo economico, politico e ambientale, a carattere transitorio o permanente.

Sul piano politico-istituzionale, la *UN Framework Convention on Climate Change* e il Protocollo di Kyoto costituiscono la base della cooperazione internazionale in materia, con il sussidio di numerosi protocolli d'intesa e accordi programmatici. Ma se veramente si vogliono ottenere risultati capaci di incidere significativamente sui processi in corso, sarà necessaria entro i prossimi anni un'azione molto più ambiziosa e iniziative concrete, non semplicemente d'impronta emergenziale ed assistenziale.

Il nesso tra sviluppo, cambiamenti climatici e cooperazione internazionale

Per la cooperazione allo sviluppo si tratta di capire come collegarsi direttamente a fenomeni centrali per il futuro dello sviluppo, e tuttavia oggi estranei al suo mandato specifico, a cominciare proprio dai cambiamenti globali degli ecosistemi e dalla mobilità umana nei paesi poveri.

Il tema del cambiamento globale – che discende direttamente dall'interazione tra assetti socio-economici e trasformazioni dell'ambiente – viene oggi declinato in particolare nel dibattito sui cambiamenti climatici, che però non esaurisce questo complesso fenomeno, che ci sembra destinato ad avere un forte impatto sulla politica di cooperazione allo sviluppo. Con l'accelerarsi del cambiamento, nel corso dei prossimi anni, sarà cruciale – anche se non facile – immettere la prospettiva dello sviluppo in quella che è stata finora un'agenda fortemente tecnica. Questo lasso di tempo vedrà infatti l'aggravarsi dell'impatto dei cambiamenti climatici e degli ecosistemi e ci offre l'ultima possibilità di stabilizzare l'aumento della temperatura al di sotto della cruciale soglia dei 2 gradi, sopra la quale l'impatto sarebbe molto più devastante. Occorre iniziare subito a studiare quale sarà il nesso tra quei cambiamenti, la trasformazione degli ecosistemi e il contesto generale della cooperazione allo sviluppo nei prossimi anni.

I nodi cruciali da esaminare sono:

- cosa possono significare i cambiamenti degli ecosistemi per le politiche attuali e future in sfere come l'agricoltura, il commercio, la riduzione dei rischi e dei disastri ambientali, e l'assistenza umanitaria?
- Quali sono i punti di contatto e di divergenza tra la politica di lotta al cambiamento globale (ivi compreso quello climatico) della comunità internazionale e la sua politica di cooperazione allo sviluppo, e come rafforzare i nessi tra le due dimensioni?

Oggi le campagne per affrontare il tema dei cambiamenti climatici hanno una dimensione prevalentemente nazionale: i paesi ricchi, ad esempio, stabiliscono obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e hanno creato un sistema di scambi dei diritti di emissione. Ma i temi dei cambiamenti climatici stanno entrando anche nelle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Cambiamenti climatici e PVS

Nel 2004 l'Unione Europea ha lanciato il suo Piano d'Azione sul "Cambiamento climatico nel contesto della Cooperazione allo sviluppo" che prevedeva, tra l'altro, di assistere i paesi in via di sviluppo al fine di "integrare la gestione dei rischi ambientali nei loro processi di pianificazione" e perché potessero "beneficiare della diffusione di tecnologie a basso impatto ambientale". Più recentemente è stata lanciata l'Alleanza Globale sui cambiamenti climatici, che lavorerà con i paesi meno sviluppati per integrare quella tematica nelle strategie di riduzione della povertà. Oggi buona parte della ricerca internazionale sul rapporto tra cooperazione allo sviluppo e cambiamenti climatici è legata alla discussione sul futuro del regime internazionale in materia di cambiamenti climatici dopo il 2012. I paesi in via di sviluppo dovrebbero avere un ruolo nel futuro regime perché il mercato delle emissioni sia più rispondente ai loro bisogni, e vanno esaminati anche gli aspetti finanziari dell'adattamento.

Finora non è stata sufficiente l'attenzione dedicata alle tensioni e alle sinergie tra l'evoluzione delle politiche climatiche dei paesi ricchi e le loro politiche di cooperazione allo sviluppo. E continuano a scarseggiare gli studi che offrano una prospettiva di lungo termine sulla potenziale evoluzione delle due agende: un lavoro peraltro essenziale, visto il probabile sviluppo di politiche più ambiziose di lotta al cambiamento climatico nei prossimi anni, e la crescente importanza di attori esterni – come la Cina e l'India – in entrambe le agende. Occorre dunque una riflessione innovativa sia sui casi concreti che sui futuri scenari. Le domande cruciali che aspettano risposta sono:

- A che punto è lo sforzo dell'APS di integrare le due agende, quella del cambiamento climatico e quella dello sviluppo?
- Quali sono i nessi e le possibili aree di scambio e/o compromesso di oggi, e qual è l'approccio nei loro confronti?
- Quale può essere la prevedibile evoluzione di queste due agende nei prossimi anni, alla luce delle proiezioni di cui disponiamo e dei processi di lungo periodo in atto?
- Quale sarà in futuro il ruolo dei cambiamenti climatici rispetto ad altri grandi fattori di cambiamento?
- In che modo l'impatto – sia quello attuale che quello proiettato – dei cambiamenti climatici modificherà l'approccio alla mitigazione e all'adattamento, e alla stessa politica di cooperazione allo sviluppo?

Sarà necessario approfondire gli scenari delle iniziative dirette sia all'adattamento che alla mitigazione, come "la riduzione delle emissioni da deforestazione", la diffusione dei biocarburanti e il finanziamento per l'adattamento. Queste politiche sono ancora allo stadio embrionale, e se ne è molto parlato ma poco si è agito concretamente: ma è proprio in queste aree probabilmente che, sotto l'impatto dei cambiamenti climatici, si registreranno importanti cambiamenti politici nei prossimi anni. Esse sono anche strettamente collegate sia alle politiche ambientali sia alle politiche di sviluppo e, più in generale, di cooperazione internazionale, a cominciare dal commercio agricolo e di legname e dalle politiche per affrontare il cambiamento dei modelli migratori nei paesi poveri e vulnerabili.

Del resto, si tratta a nostro avviso di ripensare il modello di sviluppo, promuovendo una crescita ambientalmente sostenibile. Visto che le emissioni pro capite – sia quelle passate che quelle presenti – dei paesi poveri sono molto inferiori alle emissioni prodotte dai paesi sviluppati, i primi sono in larga maggioranza dell'idea che siano questi ultimi a doversi far carico di fornire loro la necessaria assistenza, anche in termini di sviluppo e trasferimento delle tecnologie a basso impatto ambientale. L'attuale crisi economica e finanziaria può forse offrire le condizioni perché questo passo diventi inevitabile e aprire una nuova fase di cooperazione internazionale allo sviluppo, rispetto al passato. L'Italia, paradossalmente, può trovarsi in una posizione vantaggiosa rispetto a molti altri paesi

donatori, avendo al momento un bilancio per gli aiuti così esiguo da non dover mediare con troppi interessi precostituiti per ribaltare la logica degli aiuti internazionali.

Le implicazioni dei cambiamenti climatici per la cooperazione allo sviluppo

Per fare fronte alle minacce poste dai cambiamenti climatici e ridurre il futuro impatto sui processi di sviluppo, la cooperazione deve darsi due grandi obiettivi. In primo luogo, deve puntare ad accrescere la resilienza agli shock e agli stress ambientali delle regioni, delle comunità e degli individui nei paesi poveri; e in secondo luogo, deve promuovere e sostenere percorsi di sviluppo a bassa emissione, per affrontare il problema all'origine.

Negli ultimi due anni si sono profilate tre grandi questioni che incidono direttamente sull'efficacia della risposta dei donatori:

- 1) I finanziamenti per affrontare il cambiamento climatico sono chiaramente insufficienti. Occorre garantire un pieno raccordo tra sostegno ai beni pubblici globali e aiuti allo sviluppo, che proprio nel contributo al raggiungimento dei primi possono trovare una nuova motivazione forte, capace di assicurare loro il sostegno politico di fondo che hanno perso.
- 2) Vanno garantiti coordinamento, complementarità e coerenza tra le iniziative contro i cambiamenti climatici e quelle relative agli altri processi di sviluppo, di cui gli aiuti sono solo una componente. Oggi esiste una miriade di iniziative realizzate attraverso svariati canali multilaterali e bilaterali: una frammentazione che può risultare più dannosa che positiva. Se si vuole assicurare una maggiore efficacia delle risposte, sarà necessaria l'armonizzazione con gli attuali processi di sviluppo a livello internazionale e a livello nazionale.
- 3) È necessario integrare la lotta ai cambiamenti climatici nella cooperazione allo sviluppo. Ciò richiederà di incorporare nei processi di sviluppo sia la conoscenza scientifica di quei fenomeni che le misure di risposta. Numerosi donatori sono consapevoli dei rischi creati dai cambiamenti climatici e hanno quindi cominciato a formulare politiche apposite di buona qualità, che non vengono però realizzate fino in fondo a livello pratico.

L'ultimo punto evidenzia, in particolare, la necessità di mettere mano ad una rivisitazione profonda dell'approccio della cooperazione allo sviluppo, tradizionalmente ancorata ad un rapporto tra stati sovrani perchè nata proprio con l'intento di dialogare e sostenere stati nazionali che uscivano dalla lunga e drammatica fase coloniale. Il cambiamento climatico, in questo associabile ancora una volta al fenomeno delle migrazioni, è invece per sua natura non riconducibile alla dimensione nazionale. Per un verso, il fattore ambientale e climatico va inteso soprattutto in un'accezione locale, radicata nelle specificità della dimensione territoriale dell'ecosistema, che ha elementi di vulnerabilità e resilienza sub-nazionali; per altro verso, dilatando i confini oltre le frontiere nazionali, il tema ambientale e quello dei cambiamenti climatici è per definizione transfrontaliero e regionale.

La conseguenza immediata è che le politiche di cooperazione allo sviluppo dovrebbero "attrezzarsi" concettualmente e strumentalmente, adeguandosi a questa dimensione al contempo sub-nazionale, transfrontaliera e regionale dei fenomeni e dei processi, che determinano e sempre più determineranno i sentieri di sviluppo.

In questa direzione, l'Italia può dare un contributo rilevante alle nuove sfide imposte dai cambiamenti climatici in atto, in virtù del suo solido tessuto di tradizioni istituzionali e di coesione sociale a livello sub-nazionale e del suo approccio della cooperazione decentrata. Un rafforzamento dell'approccio multi-livello nella cooperazione allo sviluppo significa anche un rafforzamento dei processi di integrazione regionale nei paesi poveri.

Infatti, il cambiamento climatico è un terreno su cui, ci sembra auspicabile, dovranno muoversi contemporaneamente strategie bilaterali e multilaterali di cooperazione allo sviluppo. Per l'Italia, ciò significherà anzitutto raccordare la propria strategia con quella europea.

Le iniziative europee su cambiamenti climatici e cooperazione allo sviluppo

Diversi stati membri dell'UE hanno cominciato a sviluppare politiche e programmi operativi che collegano le politiche sui cambiamenti climatici e quelle di cooperazione allo sviluppo. Se è arduo dare conto di tutte le iniziative intraprese dagli stati membri, vale la pena di evidenziarne almeno alcune, le più rimarchevoli per le dimensioni finanziarie:

- nel 2008 la Germania ha speso circa un miliardo di euro per interventi relativi ai cambiamenti climatici nei PVS, specialmente sul versante della mitigazione. Tra di esse, la nuova *International Climate Protection Initiative*, gestita dal ministero dell'Ambiente e finanziata con i proventi dell'*Emissions Trading Scheme* (ETS) europeo; il finanziamento ammonta a 120 milioni di euro all'anno, che saranno ripartiti per interventi relativi all'energia pulita e all'adattamento e saranno gestiti tramite progetti bilaterali.
- Il Regno Unito ha destinato 800 milioni di sterline all'*Environmental Transformation Fund*, per buona parte incanalati attraverso i Fondi di Investimento sul Clima della Banca Mondiale.

Queste iniziative dimostrano che la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici sono presenti nell'agenda della cooperazione allo sviluppo degli stati membri, così come dell'UE. Proprio per questo è importante assicurare in futuro maggiore coordinamento, complementarità e coerenza, per integrare al meglio l'azione sui cambiamenti climatici nelle politiche di cooperazione allo sviluppo.

Sarà importante, più in generale, ricordare gli obiettivi della fornitura e finanziamento dei beni pubblici globali e della cooperazione allo sviluppo.

L'Emission Trading Scheme dell'UE

L'*Emissions Trading Scheme*, ripreso come schema d'azione anche dal Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, è di gran lunga il principale sistema di scambio di emissioni al mondo e funziona come fonte di finanziamento tramite l'acquisto di crediti di emissione, anche grazie a fondi aggiuntivi reperiti tramite le aste delle quote di emissione. Oggi le quote consentite sono quasi sempre concesse gratuitamente alle aziende nel quadro dell'ETS.

Nella sua prossima fase (tra il 2013 e il 2020) si prevede che almeno una certa quantità di quote in alcuni settori sarà obbligatoriamente messa all'asta, cosa che nel lungo periodo potrebbe fruttare una cifra dell'ordine di 25 miliardi di euro all'anno, da destinare al sostegno ai PVS, se il 50% di quelle entrate saranno destinate ad un Fondo internazionale, come richiesto dal Parlamento Europeo. Purtroppo i negoziati tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio (dicembre 2008) non sono riusciti a individuare una percentuale specifica da allocare per la cooperazione internazionale. Gli stati membri sono semplicemente invitati a destinare volontariamente il 50% delle entrate disponibili per fini di lotta ai cambiamenti climatici, e non si fa parola della cooperazione internazionale. Sarà quindi doppiamente importante verificare che una quota adeguata dei proventi della concessione di ETS sia destinata alla cooperazione allo sviluppo, nel suo intreccio diretto con la fornitura di beni pubblici globali (a cominciare dalla lotta ai cambiamenti climatici), cosa che richiederà di negoziare con i governi che preferirebbero adoperare quei fondi a fini interni.

Il panorama delle iniziative bilaterali e multilaterali sui cambiamenti climatici è sempre più complesso, ma la tendenza generale appare allontanarsi rispetto alle tendenze auspiccate nella sfera della cooperazione allo sviluppo, che puntano a rafforzare il coordinamento dei donatori e la *ownership* dei processi di sviluppo da parte dei PVS. Negli ultimi due anni sono state lanciate almeno 14 nuove iniziative finanziarie internazionali sui cambiamenti climatici. Di particolare importanza è il dibattito sui nuovi fondi verticali che dovrebbero essere gestiti da istituzioni come la *Global Environment Facility* (GEF, il principale meccanismo finanziario a disposizione della

UNFCCC) e dalla Banca Mondiale. I paesi in via di sviluppo hanno espresso le loro rimostranze, facendo osservare di non essere rappresentati negli organi di governo di queste istituzioni, e hanno criticato i lunghi tempi di attesa prima di poter accedere ai finanziamenti.

La coerenza tra le politiche è un obiettivo fondamentale in questa materia, come dimostra il timore espresso recentemente che l'obiettivo di derivare dalle energie rinnovabili una quota crescente del consumo totale di carburanti per ogni forma di trasporto implichi un maggiore ricorso ai biocarburanti, cosa che potrebbe avere ripercussioni negative sui paesi poveri in termini di rialzo dei prezzi alimentari e accelerazione della deforestazione, con i conseguenti effetti negativi sui cambiamenti climatici. Così pure esistono molte e diverse opzioni per costruire i sistemi di protezione ambientale - come i parchi - a livello nazionale e internazionale, con implicazioni diverse in termini di equità, povertà e sviluppo; e questi fattori andranno presi in considerazione nello sviluppo di approcci coerenti ed efficaci. Per questa ragione, i principi fondanti della futura cooperazione allo sviluppo dovranno auspicabilmente essere l'intreccio tra povertà, disuguaglianza e sostenibilità. Altrimenti, problemi di incoerenza tra le politiche emergeranno continuamente.

Presentare la lotta ai cambiamenti climatici come un tema esclusivamente ambientale può rivelarsi un ostacolo enorme per l'integrazione di quel tema nell'agenda politica della cooperazione allo sviluppo, in quanto ignora l'enorme importanza di quei cambiamenti per la crescita economica e la pianificazione dello sviluppo, e quindi impedisce i necessari cambiamenti strategici della politica energetica e di altre politiche settoriali nei PVS; infine, perché sottovaluta la minaccia posta dai cambiamenti climatici per la riduzione della povertà e della disuguaglianza, oltre che per l'obiettivo della sostenibilità.