



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Politiche ed Istituzioni di Cooperazione allo Sviluppo

**L'EFFICACIA DEGLI AIUTI:
IL DIBATTITO INTERNAZIONALE E LA POSIZIONE
ITALIANA**

RELATORE: Prof.sa Elisabetta Belloni

CANDIDATO: Giulia Barbaresi

MATRICOLA: 616722

CORRELATORE: Prof. Francesco Cherubini

ANNO ACCADEMICO: 2012/2013

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 1
---------------------	--------

CAPITOLO 1

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO: UNA PANORAMICA

	pag. 5
1. La cooperazione allo sviluppo: cenni storici	pag. 5
1.1 il nuovo millennio e le sue sfide	pag. 10
2. Cosa è l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo	pag. 11
2.1 I canali dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo	pag. 13
2.2 Le tipologie dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo	pag. 15
2.3 Nuove tipologie di aiuto	pag. 17
3. Chi sono i Paesi in Via di Sviluppo	pag. 20
4. Una visione d'insieme: l'attuale architettura internazionale	pag. 22
5. L'Italia e la cooperazione internazionale allo sviluppo	pag. 26
5.1 Le Linee Guida della Cooperazione italiana	pag. 31
5.2 I Piani Efficacia della Cooperazione italiana	pag. 34
5.3 Una riforma per la Legge 49 e recenti innovazioni	pag. 36

CAPITOLO 2

UN APPROCCIO TEORICO: L'ECONOMIA DELLO SVILUPPO

	pag. 38
1. La nuova teoria economica di J. M. Keynes	pag. 41
2. La classificazione tradizionale: crescita esogena e endogena	pag. 42
2.1 Le teorie della crescita esogena	pag. 42
2.2 Le teorie della crescita endogena	pag. 45
3. La nuova distinzione: ortodossi ed eterodossi	pag. 49
3.1 Le teorie ortodosse	pag. 49
3.2 Le teorie eterodosse	pag. 55

CAPITOLO 3

IL DIBATTITO SULLE POLITICHE

DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

	pag. 58
1. Gli aiuti allo sviluppo creano dipendenza	pag. 59
1.1 La Teoria della Dipendenza:	
da Raúl Prebisch a Fernando Henrique Cardoso	pag. 60
1.2 Immanuel Wallerstein e la Teoria del sistema-mondo	pag. 64
1.3 Posizioni autorevoli nella letteratura attuale	pag. 67
2. Il ruolo fondamentale degli aiuti allo sviluppo nei PVS	pag. 76
2.1 Il percorso degli <i>High Level Forum on aid effectiveness</i>	pag. 77
2.2 Gli sforzi per un maggior coordinamento	
della cooperazione internazionale	pag. 86
3. L'impegno dell'Italia per una maggiore efficacia degli aiuti	pag. 95
3.1 La posizione dall'Italia negli HLF	pag. 95
3.2 La <i>Peer Review</i> del 2009 e i suoi sviluppi	pag. 98

CAPITOLO 4

UN CASO CONCRETO: IL SUDAN

	pag. 105
1. Cenni storici	pag. 106
2. Il Sudan e la cooperazione internazionale	pag. 111
2.1. Membership delle Organizzazioni Internazionali e classificazione	pag. 111
2.2. La cooperazione internazionale in Sudan e in Sud Sudan	pag. 113
2.3. I programmi UNDAF	pag. 116
3. Il futuro del Sudan passa per l'Italia	pag. 124
3.1 La cooperazione italiana in Sudan fino al 2011	pag. 127
3.2 Post 2011: la cooperazione delegata affidata all'Italia	pag. 128

CONCLUSIONI

pag. 134

APPENDICE 1	pag. 137
APPENDICE 2	pag. 139
APPENDICE 3	pag. 143
APPENDICE 4	pag. 170
ACRONIMI	pag. 172
BIBLIOGRAFIA	pag. 176
PUBBLICAZIONI E DOCUMENTI UFFICIALI	pag. 179
SITOGRAFIA	pag. 186

INDICE DELLE FIGURE

CAPITOLO 1

Figura 1 (pag. 15): Grafico rappresentante la composizione del flusso di APS mondiale dal 2003 al 2012.

[Fonte: <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>]

Figura 2 (pag. 19): Grafico rappresentante l'andamento degli IDE, delle rimesse dei migranti, dell'APS e del debito dal 1990 al 2011 (con proiezioni fino al 2015).

[Fonte: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-Indicators>]

Figura 3 (pag. 26): Grafico che riporta la quantità di APS elargito dai Paesi DAC, dall'Italia e dagli USA dal 1960 al 2011.

[Fonte: <http://stats.oecd.org/#>]

Figura 4 (pag. 26): Grafico che riporta la quota di PIL dedicata all'APS dei Paesi DAC, dell'Italia e degli USA dal 1960 al 2011.

[Fonte: <http://stats.oecd.org/qwids>]

Figura 5 (pag. 34): Grafico rappresentante la ripartizione dell'APS italiano secondo le aree prioritarie indicate nelle Linee – Guida della Cooperazione Italiana per il triennio 2013-2015.

[Fonte: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/LL.GG.CD.19.12.12.pdf>]

Tabella 1 (pag. 23): Tabella riassuntiva delle caratteristiche dell'attuale architettura degli aiuti.

[Fonte: <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/>]

CAPITOLO 3

Figura 6 (pag. 67): Cartina rappresentante la divisione del mondo in centro, periferia e semi-periferia secondo la teoria di I. Wallerstein.

[Fonte: http://pols306.files.wordpress.com/2011/09/world_trade_map.png]

Figura 7 (pag. 72): Grafico della *J curve* di I. Bremmer.

[Fonte: http://pds18.egloos.com/pds/201102/20/96/c0066396_4d607b9ab2ee5.png]

Figura 8 (pag. 92): Grafico rappresentante l'andamento della quota del PIL UE-27 dedicata all'APS dal 1995 al 2012 (con proiezioni fino al 2015) rispetto al *target* dello 0,7% da raggiungere entro il 2015.

[Fonte: European Commission MEMO Brussels, 3 April 2013 Publication of Preliminary data on Official Development Assistance, 2012]

Tabella 2 (pag. 82): Tabella riguardante il grado di raggiungimento degli obiettivi di *aid effectiveness* previsti dalla *Paris Declaration* e dalla *Accra Agenda for Action*, corrispondenti a 12 indicatori, da parte dei Paesi partecipanti.

[Fonte: OECD (2011), Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration, OECD Publishing]

Tabella 3 (pag. 88): Tabella rappresentante i quattro principi fondanti dell'iniziativa ONU *Delivering as One*, le azioni intraprese per la loro attuazione e i risultati ottenuti.

[Fonte: <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/>]

Tabella 4 (pag. 96): Tabella riguardante il livello di raggiungimento di alcuni

indicatori della *aid effectiveness* contenuti nella *Paris Declaration* e nella *Accra Agenda for Action* da parte dell'Italia.

[Fonte: OECD "Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration" OECD Publishing (2011)]

Tabella 5 (pag. 101): Tabella costruita sulla base delle criticità riscontrate e delle raccomandazioni formulate dall'OECD/DAC nei confronti nel Sistema Italia della cooperazione allo sviluppo in occasione della *peer review* del 2009.

[Fonte: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/italy2009dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>]

CAPITOLO 4

Figura 9 (pag. 107): Cartina del Sudan prima del referendum per l'indipendenza del 2011.

[Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>]

Figura 10 (pag. 113): Grafico che mostra la composizione dei flussi di aiuto a favore del Sudan dal 2002 al 2011.

[Fonte: <http://www.aidflows.org/>]

Figura 11 (pag. 116): Cartina della Repubblica del Sudan dopo il referendum per l'indipendenza del 2011.

[Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>]

Figura 12 (pag. 120): Cartina della Repubblica del Sudan del Sud dopo il referendum per l'indipendenza del 2011.

[Fonte: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>]

Tabella 6 (pag. 127): Tabella che riporta l'elenco delle più importanti iniziative di

cooperazione allo sviluppo svoltesi in Sudan, a cui l'Italia ha partecipato. Si tratta di programmi attuati prima del referendum per l'indipendenza del 2011.

[Fonte: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/Paese.asp?id=90>]

Tabella 7 (pag. 130): Tabella riassuntiva delle azioni previste e degli obiettivi fissati dal programma di cooperazione delegata affidata all'Italia "*Strengthening Sudan Health Services*".

[Fonte: Decisione CE/**/** "amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)"]

INTRODUZIONE

La cooperazione allo sviluppo è oggi una delle tematiche più discusse a livello internazionale.

Si tratta di una particolare forma di relazione tra Stati che ha origini relativamente recenti, ma che soprattutto negli ultimi anni ha attirato l'attenzione dei governi nazionali e dell'opinione pubblica di tutto il mondo. Ciò che ha destato interesse, purtroppo, non è stato tanto il suo successo, quanto piuttosto il suo (parziale) fallimento.

A titolo di esempio, basto pensare che dalla nascita della cooperazione internazionale allo sviluppo (collocata indicativamente attorno al 1960), circa mille miliardi di dollari sono stati elargiti a favore dei Paesi poveri del continente africano, ma molti di essi, ancora oggi, vivono in condizioni economiche, politiche, sociali ed umane al limite della sopravvivenza. La domanda a cui la comunità dei Paesi dei donatori e i critici degli aiuti cercano di rispondere è: come è possibile che tutte le risorse messe a disposizione non abbiano migliorato la vita di milioni di persone ancora condannate alla povertà estrema? Paesi donatori da un lato e critici degli aiuti hanno fornito una risposta diversa a tale quesito. E' proprio sul contrasto tra le due posizioni da loro rappresentate che si accende e si alimenta il dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti.

Nel presente lavoro si è cercato dapprima di fornire un inquadramento storico e teorico di tutti gli elementi che compongono la complessa architettura degli aiuti internazionali. Si è quindi passati ad illustrare le posizioni più autorevoli che alimentano il citato dibattito. Infine, si è analizzata, a mo' di *case study* la situazione di un Paese in particolare, il Sudan.

Nel Capitolo 1 sono state ripercorse le tappe fondamentali della nascita e dell'evoluzione delle politiche di cooperazione allo sviluppo: dal Piano Marshall (considerato prototipo *lato sensu* delle odierne politiche di aiuto), al cambio di rotta ufficializzato dalla Banca Mondiale nel 1981, che definì l'aiuto allo sviluppo non più come rimedio occasionale, ma piuttosto come strumento per riscuotere le economie più arretrate, ai *Millennium Development Goals* e al processo di miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'aiuto attivo ancora oggi. Successivamente, sono stati definiti gli

elementi fondamentali che si ravvisano in ogni attività di cooperazione internazionale: cosa è Aiuto Pubblico allo Sviluppo e in quali forme è principalmente elargito; chi sono i destinatari degli aiuti da una parte e i maggiori Paesi donatori dall'altra. Per quanto riguarda i dati quantitativi, sono riportati due interessanti grafici che con chiarezza mostrano l'andamento del flusso APS (in valore assoluto e come quota del PIL) dal 1960 ad oggi per i Paesi appartenenti al *Development Assistance Committee* dell'OECD, degli USA e dell'Italia. La comparazione non è casuale: il flusso proveniente dai Paesi DAC fornisce un'idea complessiva dell'ammontare di APS elargito, gli USA sono uno dei maggiori Paesi donatori al mondo (almeno in termini assoluti) e l'Italia, Paese di dimensioni territoriali, demografiche ed economiche modeste, è sempre in prima linea sulle tematiche riguardanti lo sviluppo. Proprio al nostro Paese è dedicata particolare attenzione. Secondo la normativa vigente, la Legge 49/87, la cooperazione internazionale è infatti parte integrante della politica estera, a dimostrazione dell'importanza assegnata a tale tema da parte dell'Italia. Oltre a fornire una panoramica legislativa, sono state presentate anche le Linee Guida ed i piani di azione sulla base dei quali la Cooperazione italiana agisce nei Paesi in via di sviluppo.

Il Capitolo 2, invece, affronta il lato prettamente economico delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Si è quindi analizzato come le maggiori teorie economiche imperanti nel secolo scorso e nel dibattito attuale abbiano interpretato la cooperazione internazionale allo sviluppo. A partire dalla "Teoria Generale" di Keynes, sono stati passati in rassegna i modelli di economia dello sviluppo che hanno segnato l'evoluzione della materia: Harrod e Domar, Solow (teorie della crescita esogena), Romer, Lucas, Rebelo (teorie della crescita endogena), Rostow, Corden, le elaborazioni dei riformisti (cd. teorie ortodosse), degli strutturalisti e della scuola della dipendenza (cd. teorie eterodosse).

Il cuore dell'intero lavoro è costituito dal Capitolo 3. Qui, è stata infatti presentata la questione cruciale: gli aiuti internazionali sono veramente la soluzione al sottosviluppo? Il dibattito internazionale è accesissimo. Da una parte, i sostenitori della "Teoria della Dipendenza dagli aiuti", economisti ed intellettuali (africani e non) urlano al mondo che molti dei Paesi poveri dell'Africa stanno morendo sotto la montagna di aiuti che hanno ricevuto e che continuano a ricevere tutt'oggi. La colpa viene attribuita agli interessi opportunistici dei donatori ed alla negligenza della classe dirigente dei Paesi riceventi,

in grado di partorire grandi piani utopistici di sviluppo, nella sostanza poco attenti alle quotidiane e reali necessità delle fasce più povere della popolazione. Le soluzioni identificate per il problema sono molteplici, certamente non esiste una sola via di uscita da tale impasse. Sicuramente, questa osservazione accomuna le varie voci critiche, come tutte le grandi conquiste dell'umanità, anche lo sviluppo deve essere raggiunto dal basso, non può e non deve essere imposto dall'esterno. Dall'altro lato del confronto, gli ideatori del sistema di aiuti internazionali (organizzazioni internazionali, governi occidentali e ONG) difendono in ogni modo il loro approccio alla povertà, mettendo in luce i casi, a loro detta altrettanto numerosi, di interventi coronati dal successo (ad esempio, molti Paesi asiatici e dell'America Latina). I deludenti risultati effettivamente registratisi in Africa sarebbero quindi imputabili al grande disordine che caratterizza l'odierno sistema degli aiuti allo sviluppo. Occorre pertanto agire sulla qualità degli aiuti, sull'efficacia dei progetti di sviluppo. Da qui, l'elaborazione e l'approvazione di numerosi documenti, dichiarazione di principi e quadri d'azione volti al miglioramento dell'efficacia e del coordinamento delle politiche di aiuto allo sviluppo perseguite dai *donors*. Anche in questo contesto, si è voluto inserire un *focus* specifico sul ruolo che l'Italia ha assunto all'interno di queste iniziative e sulle sfide che il nostro sistema di cooperazione internazionale dovrà affrontare nel prossimo futuro, al fine di essere in linea con gli *standards* fissati a livello internazionale.

Infine, il Capitolo 4 riporta un esempio concreto di come le politiche di aiuto allo sviluppo possano fallire e di come, invece, opportunamente riviste alla luce dei più recenti risultati del dibattito internazionale, possano costituire il motore per un nuovo processo di crescita. Il contesto è sempre l'Africa, il Paese preso in considerazione è il Sudan. La scelta di questo *case study* è stata motivata da diversi fattori: in primo luogo, si tratta di un Paese collocato nel continente che da sempre riceve più aiuti; in secondo luogo, ha una storia nazionale di dominazione straniera, oppressione politica, povertà, guerre civili e carestie che però solo recentemente ha attirato l'attenzione della comunità internazionale; in terzo luogo, il momento è particolarmente interessante per via del cambiamento sostanziale intervenuto nel Paese, che con il referendum del 2011 ha visto nascere un nuovo Stato indipendente (il Sud Sudan); infine, l'Italia ricopre un ruolo di primo piano nel perseguimento dell'obiettivo sviluppo in Sudan, essendo tradizionale

donatore per il Paese ed essendogli recentemente stata affidata la guida di un programma di cooperazione delegata da parte dell'Unione Europea.

CAPITOLO 1

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO: UNA PANORAMICA

La cooperazione internazionale allo sviluppo è al giorno d'oggi parte integrante della politica estera dei Paesi sviluppati e sta diventando una questione di primaria importanza nelle relazioni internazionali di numerosi Paesi in via di sviluppo.

Se ne può desumere, quindi, la sua rilevanza fondamentale quale aspetto dell'agenda politica nazionale.

L'espressione "cooperazione internazionale allo sviluppo" è in sé densa di significato. Essa fa riferimento ad un'innovativa forma di rapporti interstatali, la cooperazione, e delinea l'obiettivo ultimo di tali relazioni, lo sviluppo. Sullo sfondo si profila la classificazione che distingue i Paesi sviluppati da quelli in via di sviluppo.

Prima di affrontare nel dettaglio l'argomento di questo elaborato, si ritiene quindi opportuno ed utile fornire una panoramica storica della cooperazione internazionale. Si comprenderà in tal modo come si tratti di un paradigma in continua evoluzione.

1. La cooperazione allo sviluppo: cenni storici

Le politiche di cooperazione internazionale fanno la loro comparsa sullo scenario mondiale nei primi decenni del XX secolo.

Nel testo del Patto istitutivo della Società delle Nazioni (il cd. *Covenant*), tra gli altri, si menziona al rango di obiettivo primario dell'organizzazione proprio la cooperazione

internazionale in campo economico e sociale¹. A ben vedere, in precedenza, già durante la Prima Guerra Mondiale gli Stati Uniti avevano elargito prestiti ai Paesi europei alleati (che successivamente, a causa della Grande Depressione del 1929, si convertirono in doni), allo scopo di aiutarli a sostenere le enormi spese belliche.

La fine del conflitto e le difficoltà economiche del primo dopoguerra, che tutti i Paesi coinvolti dovettero affrontare, spostarono tuttavia l'attenzione dei singoli Stati all'interno dei confini nazionali. La Società delle Nazioni, inoltre, si rivelò inadeguata alla realizzazione degli obiettivi ad essa attribuiti al momento della sua istituzione e finì per concentrare le poche risorse a sua disposizione nel mantenimento della pace, con risultati peraltro poco efficaci.

Al di là di queste prime episodiche esperienze, senza dubbio la Seconda Guerra mondiale fu il vero motore della forte spinta evolutiva nel campo della cooperazione internazionale. L'idea di sviluppo cominciò al contempo ad essere affiancata al concetto di un generale miglioramento delle condizioni di vita dell'intera popolazione e non solo delle classi dirigenti.

È dunque negli anni '50 che si può collocare la nascita vera e propria della cooperazione internazionale allo sviluppo, sulla scorta di quattro eventi che contribuirono sensibilmente a tale processo.

In primo luogo, in seno all'ONU, organizzazione in una certa misura "erede" della Società delle Nazioni e plasmata anche alla luce dei limiti di questa, furono create diverse Agenzie Specializzate, con lo scopo precipuo di fornire assistenza ai Paesi più gravemente colpiti dalla guerra. Parallelamente, l'assetto istituzionale post-bellico prevedeva la creazione di alcuni organismi internazionali dotati di innovative funzioni operative in ambito finanziario². Da questo momento in poi, l'aiuto allo sviluppo, essendo istituzionalizzato come strumento principale dell'azione di tali organizzazioni

¹ La Società delle Nazioni fu fondata subito dopo la fine della prima guerra mondiale, durante la Conferenza di Parigi del 1919. Secondo quanto sancito dal trattato istitutivo, la SdN perseguiva due obiettivi principali: difendere la pace attraverso l'azione collettiva e promuovere la cooperazione internazionale in campo economico e sociale.

² Le *International Financial Institutions* a cui ci si riferisce sono la Banca Mondiale, o meglio, l'*International Bank of Reconstruction and Development*, e il Fondo Monetario Internazionale, istituiti entrambi dagli Accordi di Bretton Woods del 1944.

internazionali, diventa elemento fondamentale e costitutivo della politica estera degli Stati, non più mero sussidio fornito occasionalmente.

In secondo luogo, nel 1947 venne approvato e cominciò ad essere attuato il Piano Marshall³, che sarà prototipo dei futuri strumenti di cooperazione indirizzati ai Paesi definiti “in via di sviluppo”. Il Piano, in realtà motivato dalla necessità di avviare su solide basi la ricostruzione in Europa in un contesto in cui si andava profilando la costituzione dei contrapposti blocchi occidentale e sovietico, prevedeva lo stanziamento di poco più di 17 miliardi di dollari americani (d’ora in poi USD) per un periodo di quattro anni, al fine di avviare un processo di ripresa economica in alcuni dei maggiori Paesi europei, gravemente colpiti dai quattro anni di combattimento.

Da un punto di vista più globale, poi, sicuramente significativo fu l’inizio del processo di decolonizzazione, con la conseguente affermazione di Stati di nuova indipendenza, molti dei quali però, si dimostrarono presto incapaci di raggiungere livelli di sviluppo e di modernizzazione accettabili con le sole proprie forze, anche a causa del periodo di sfruttamento subito fino a quel momento.

Infine, in un contesto di cristallizzazione degli opposti blocchi che caratterizzarono la Guerra Fredda, l’aiuto divenne strumento strategico per tessere alleanze e delineare aree di reciproca influenza.

Dagli anni ’50 del XX secolo inizia, quindi, il processo evolutivo del concetto di cooperazione allo sviluppo, che solo in tempi recenti è giunto a definire gli aspetti delle politiche di aiuto che si riconoscono come realmente essenziali.

Agli esordi, l’idea di sviluppo coincideva con il concetto di “modernizzazione”, ritenuta l’unica via possibile verso la crescita economica. Gli sforzi si concentravano quindi sull’incremento degli investimenti in capitale fisico e umano, ritenuti capaci di creare infrastrutture e risollevare il settore industriale⁴, allo scopo di favorire la ripresa della domanda interna. L’ottimismo e l’entusiasmo degli anni ’50 trascurarono tuttavia

³ L’*European Recovery Program* passò alla storia con il nome del segretario di Stato statunitense che lo ideò e che lo propose al Presidente H. Truman. I fondi raccolti furono destinati a 16 Paesi europei tra cui *in primis* Regno Unito, Francia, Germania Ovest, Italia e Paesi Bassi.

⁴ Una delle iniziative intraprese in tale campo fu la *Import Substitution Industrialization* (ISI), una politica economico-commerciale rivolta ai Paesi meno sviluppati e finalizzata a raggiungere un più alto livello di sviluppo e l’auto-sufficienza attraverso la creazione o la ripresa del mercato interno.

alcuni elementi indispensabili per una reale ripresa economica: il rilancio del settore agricolo, una più equa distribuzione del reddito e l'eliminazione dell'endemica e drammatica povertà della popolazione di molti Paesi.

La scarsa attenzione rivolta dai Paesi donatori alle reali esigenze della popolazione e alle già presenti strutture economiche nei Paesi beneficiari, spinsero questi ultimi a formulare le prime rivendicazioni.

Nel 1963, fu pubblicato il primo Rapporto OECD/DAC⁵ che fornì per la prima volta dati quantitativi sugli aiuti elargiti e suggerì un approccio maggiormente programmatico, piuttosto che progettuale, da parte dei Paesi *donors*. Nel 1964, in occasione della prima riunione della *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), nacque così il G77, un'organizzazione intergovernativa delle Nazioni Unite che ha, ancora oggi, la funzione di rappresentare gli interessi dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) per dar loro maggiore coordinamento e peso.

Gli anni '70 rappresentarono un importante momento di verifica delle azioni passate e di svolta per quelle future. La comunità internazionale, ed in primo luogo i Paesi sviluppati, si resero conto che le strategie di sviluppo perseguite fino ad allora avevano avuto risultati decisamente poco incoraggianti e constatarono che le uniche economie sorprendentemente in crescita, i cd. *Newly Industrialized Countries*⁶, erano quelle che maggiormente si erano aperti al commercio internazionale. Le politiche di cooperazione e le tipologie dei progetti finanziati dai donatori furono ridisegnate sulla base di tali osservazioni.

In primo luogo si riscontrò una profonda interdipendenza tra Nord e Sud del mondo, non solo in ambito commerciale. Inoltre si dedicò maggiore attenzione al settore agricolo ed ai servizi sociali primari nell'intento di renderli accessibili all'intera

⁵ L'*Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) è un'organizzazione internazionale fondata nel 1961 con lo scopo di adottare politiche volte a migliorare il benessere sociale ed economico dei popoli del mondo. Al suo interno, tra i vari organismi istituiti, opera il *Development Assistance Committee* (DAC), composto dai maggiori Paesi donatori, che ha il mandato di promuovere consultazioni internazionali riguardo gli strumenti necessari per garantire, migliorare e ampliare i flussi di aiuti verso i PVS.

⁶ Il FMI, nel *World Economic Outlook* dell'aprile 2011, definisce come NICs il Brasile, la Repubblica Popolare Cinese, l'India, la Malesia, il Messico, le Filippine, il Sud Africa, la Thailandia e la Turchia.

popolazione. Infine si prese coscienza del fatto che l'idea di sviluppo era strettamente legata al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di ogni singolo individuo.

Il cambiamento di rotta fu ufficializzato dal “World Development Report”, documento elaborato dalla Banca Mondiale nel 1981, nel quale l'aiuto allo sviluppo non era più pensato come compensazione alle insufficienze dei PVS, bensì come misura di salvataggio del sistema finanziario e di pagamento del debito pubblico del Paese ricevente. In ossequio a questo nuovo orientamento, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (da ora in poi saranno riportati con i rispettivi acronimi: BM e FMI) promossero alcune iniziative economico-finanziarie improntate a una serie di principi, a cui oggi si fa riferimento con il termine di *Washington Consensus*⁷.

Gli anni '90 furono segnati dall'aprirsi di un nuovo capitolo nella storia delle relazioni internazionali. L'ordine geopolitico mondiale venne completamente ridefinito non solo dalla fine del bipolarismo e della Guerra Fredda, ma anche dalla nascita di numerosi Stati indipendenti (ex sovietici) e dall'accentuarsi del processo di regionalizzazione delle questioni internazionali, in netta contrapposizione con un disegno di globalizzazione universale ora finalmente possibile.

Anche la struttura degli aiuti ha subito di conseguenza delle profonde modifiche. L'attenzione dei programmi di cooperazione è stata reindirizzata principalmente al simultaneo perseguimento di una maggiore crescita economica e del rispetto dei diritti umani per ogni fascia della popolazione. Inoltre, iniziarono ad essere fortemente dibattuti i temi della sostenibilità ambientale e dello sviluppo umano e locale.

Tale evoluzione del modo di pensare l'aiuto allo sviluppo, ha condotto l'intera comunità internazionale e i rappresentanti delle maggiori organizzazioni internazionali all'adozione dei *Millennium Development Goals* (MDGs) nel 2000.

⁷ L'economista J. Williamson coniò tale espressione per indicare le dieci direttive di politica economica la cui attuazione era necessaria per la crescita dei PVS. Tra queste rilevanti interventi nella politica fiscale, nella struttura della spesa pubblica e nel sistema tributario, diversi strumenti di regolazione dei tassi di cambio e dei tassi d'interesse e, infine, un processo di privatizzazione delle imprese statali e di liberalizzazione del commercio.

1.1 Il nuovo millennio e le sue sfide

Gli otto Obiettivi del Millennio rappresentano una pietra miliare nel processo evolutivo della cooperazione internazionale e, nonostante i risultati non del tutto soddisfacenti emersi dalle analisi del *MDGs Summit* del 2010, essi costituiscono ancora oggi un importante traguardo a cui mirano tutte le politiche di aiuto allo sviluppo.

Gli otto MDGs generali (ciascuno, infatti, è poi a sua volta suddiviso in numerosi sottobiettivi) sono:

1. Sradicare la povertà estrema e la fame;
2. Rendere universale l'istruzione primaria;
3. Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne;
4. Ridurre la mortalità infantile;
5. Migliorare la salute materna;
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie;
7. Garantire la sostenibilità ambientale;
8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

La 55° riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che delineò tali obiettivi, fissò anche il termine ultimo entro il quale essi dovevano essere raggiunti: il 2015. Inoltre nel 2002, con l'intenzione di ribadire e rafforzare l'impegno, è stato approvato il *Monterrey Consensus*⁸, che stabilisce, tra le altre cose, che tutti i Paesi sviluppati dedichino almeno lo 0,7% del proprio Reddito Nazionale Lordo (RNL) all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS).

Già in tale occasione, diversi protagonisti della scena internazionale si resero conto che il raggiungimento degli MDGs presentava non poche difficoltà. Nasceva il dubbio, poco dopo confermato dai fatti, che i *targets* quantitativi prefissati difficilmente sarebbero stati raggiunti se non si fosse messa in atto una modernizzazione

⁸ Il "Monterrey Consensus" fu adottato alla prima *United Nations International Conference on Financing for Development*, tenutasi a Monterrey (Messico) nel marzo del 2002. Alla Conferenza parteciparono più di 50 Capi di Stato, circa 200 tra Ministri dell'Economia, degli Affari Esteri e dello Sviluppo, i rappresentanti del FMI, della BM e della *World Trade Organization* (WTO) e della società civile. Oltre al *target* quantitativo dello 0,7% del RNL dedicato all'APS, furono identificate anche sei aree di intervento fondamentali nell'ambito finanziario per raggiungere lo sviluppo, tra le quali gli Investimenti Diretti Esteri (IDE), il debito estero e le politiche monetarie.

dell'architettura delle politiche allo sviluppo, che rispondesse meglio alle esigenze del nuovo contesto internazionale e, in particolar modo, ai bisogni dei Paesi destinatari degli aiuti.

In tale ottica, nel 2003 fu avviato un processo di ripensamento radicale degli aiuti, soprattutto sotto l'aspetto qualitativo. Nel corso di quattro Fora di Alto Livello sull'efficacia degli aiuti⁹, fu definito, appunto, il concetto di *aid effectiveness* e furono delineate le nuove linee-guida della cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Gli sviluppi storici fin qui brevemente richiamati aiutano ad inquadrare la futura evoluzione delle politiche di sviluppo, attualmente protagoniste di una ristrutturazione importante che porterà ad un nuovo volto della cooperazione internazionale e, come auspicato dall'intera comunità internazionale, a significativi progressi in campo economico e sociale dei Paesi più poveri del mondo.

2. Cosa è l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Avendo parlato di "Aiuto Pubblico allo Sviluppo" (APS)¹⁰ e di architettura dello sviluppo, cerchiamo di inquadrarli meglio. Il primo è sicuramente un concetto ben definito e facilmente quantificabile, la seconda invece consiste in una struttura in continua trasformazione, attraverso la quale gli aiuti vengono ideati, progettati ed attuati.

La definizione universalmente accettata di APS è quella fornita dall'OECD/DAC:
“ [...] *those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral development institutions which are: 1. provided by official agencies, including states and local governments, or by their executive agencies; 2. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the economic*

⁹ Il primo *High Level Forum on aid effectiveness* si tenne in Italia nel 2003, il secondo in Fracia nel 2005, il terzo in Ghana nel 2008 e l'ultimo in Corea del Sud nel 2011. Degli HLF si parlerà in modo più dettagliato nel par. 2.1 del Capitolo 3 del presente elaborato.

¹⁰ A livello internazionale, e in particolare in ambito OECD/DAC, si parla di *Official Development Assistance* (ODA).

development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent)”¹¹.

Si tratta, dunque, di flussi di denaro, di beni materiali o di servizi destinati ai Paesi indicati nella *List of ODA Recipients*¹², aggiornata con cadenza triennale dal DAC, purchè siano di origine statale, di carattere agevolato e finalizzati ad obiettivi connessi al miglioramento del benessere delle popolazioni e al loro sviluppo economico. I membri del DAC hanno ritenuto necessario, inoltre, delineare i limiti entro i quali un determinato intervento possa essere computato come APS e sono arrivati ad escludere da tale categoria le somme spese per gli aiuti militari, per le operazioni di *peacekeeping*, per iniziative culturali di tipo occasionale (come ad esempio concerti o eventi sportivi) e le attività volte alla lotta contro il terrorismo. Vi sono però delle eccezioni anche a tali limitazioni e dei casi limite: ad esempio, possono essere conteggiati come APS l'azione delle forze militari nell'ambito dell'aiuto umanitario, le spese per la formazione degli organi di polizia locale (a meno che essi non siano impiegati per azioni militari), i programmi sociali e culturali (compresa, ad esempio, la costruzione di impianti sportivi), l'assistenza ai rifugiati presenti nei PVS, ma anche nei Paesi sviluppati per i primi dodici mesi di soggiorno e, infine, le attività di ricerca, purchè direttamente relative ai problemi dei PVS, anche se condotte nei Paesi sviluppati.

Le *Statistical Reporting Directives*¹³ sono il punto di partenza per qualsiasi studio quantitativo sugli APS, poichè fornisco dei questionari (di tipo base e avanzato) a disposizione dei singoli Stati, che facilitano l'acquisizione di molteplici dati relativi ai flussi di aiuti. Esse sono particolarmente importanti anche per quanto riguarda l'identificazione degli attori coinvolti. L'Allegato 1 di tali direttive, infatti, contiene la *List of ODA Recipients*, l'Allegato 2, invece, fornisce la *List of International*

¹¹ Fonte: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm#Definition>.

¹² La *List of ODA Recipients* aggiornata al 2013 è disponibile sul sito <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>.

¹³ Le *Statistical Reporting Directives* rappresentano le linee guida per il processo di monitoraggio e contabilizzazione dei flussi di APS mondiali. Grazie ad esse e ad altri importanti strumenti, l'OECD/DAC è l'organo più autorevole nel fornire i dati statistici di riferimento per qualsiasi attività analitica in materia.

Organizations che possono essere beneficiarie dei contributi definiti come APS. Tra queste, in prima fila, vi sono ovviamente le Agenzie delle Nazioni Unite, create con il fine precipuo di promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale nei Paesi più poveri del mondo. Un ruolo sempre più rilevante, poi, è svolto dalle Organizzazioni Non Governative (ONG)¹⁴ che operano in maniera trasversale in diversi contesti, avvalendosi di un'intensa collaborazione con le comunità locali.

Questi sono, per così dire, gli attori “intermediari”, la cui condotta ha sicuramente un peso notevole sulla buona riuscita dei programmi di sviluppo. All'origine di tale catena vi sono però gli attori *donors*, che sono identificabili negli organi di governo dei Paesi ricchi. Si tratta delle cd. “Agenzie ufficiali” del settore pubblico che, indipendentemente dalla fonte di finanziamento¹⁵, decidono di dedicare parte delle entrate nazionali (o regionali) alle politiche di cooperazione internazionale e di aiuto allo sviluppo. Non è fatta distinzione tra organi statali, federali e locali, purché abbiano una legittimazione istituzionale pubblica.

Infine, ultima ma non meno rilevante categoria di protagonisti nelle dinamiche dell'aiuto allo sviluppo sono i Paesi destinatari. Generalmente essi possono essere identificati con i PVS, sebbene l'attuale conformazione del contesto mondiale ponga dei limiti a tale semplicistica generalizzazione, come si avrà modo di analizzare più avanti¹⁶.

2.1 I canali dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Venendo alle varie tipologie di intervento e alle modalità con cui essi vengono attuati, è utile innanzitutto evidenziare che esistono essenzialmente tre possibili canali di

¹⁴ Le ONG sono associazioni informali, senza scopo di lucro, che rappresentano la società civile e perseguono obiettivi precisi nelle aree tematiche fondamentali dello sviluppo umano.

¹⁵ Ciascun organo di governo che si fa carico di elargire fondi destinati a programmi di sviluppo non deve rendere conto delle forme di finanziamento a cui ricorre. I contributi possono derivare tanto da una quota del bilancio pubblico, quanto da forme di tassazione straordinaria.

¹⁶ Per una definizione più precisa dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) vedi par. 3 del Capitolo 1 del presente elaborato.

realizzazione delle iniziative di cooperazione internazionale: il canale bilaterale, multilaterale e multi-bilaterale.

Il canale bilaterale è caratterizzato da un rapporto diretto tra Paese donatore e Paese ricevente, senza ulteriori mediatori, generalmente consacrato da un accordo scritto (generalmente il cd. “protocollo di cooperazione”). Si tratta della tipologia di relazione di aiuto con radici storiche più profonde e ancora oggi rappresenta una componente consistente, anche se non maggioritaria, dell’APS totale (Figura 1).

L’aiuto bilaterale è spesso il risultato di una lunga relazione tra i due Paesi coinvolti: da una parte perchè implica una maggiore capacità di pressione da parte del donatore nella definizione del progetto e degli obiettivi di sviluppo rispetto alle iniziative promosse nell’ambito degli altri canali; dall’altra perchè è il canale di azione privilegiato in quei PVS dotati già di un certo livello di sviluppo economico e istituzionale ed in grado quindi di utilizzare al meglio e nel minor arco di tempo possibile le risorse fornite.

Il canale multilaterale, invece, prevede l’intermediazione tra il Paese sviluppato e il Paese meno sviluppato di un organismo internazionale, sia esso un istituto finanziario o un’organizzazione competente in materia di sviluppo. I *donors* versano la loro quota di contributi¹⁷ destinati all’attuazione di programmi di cooperazione nelle casse di tali organismi, che si occupano poi di ripartirli nuovamente secondo le priorità geografiche e settoriali. L’aiuto multilaterale è sicuramente un aiuto slegato (senza vincoli di acquisto di beni e servizi provenienti dal Paese donatore); ciò implica anche una maggiore indipendenza e autonomia della strategia di sviluppo, ma può essere comunque condizionato (l’organizzazione internazionale che fornisce le risorse può subordinare l’utilizzo delle stesse da parte del Paese beneficiario al perseguimento di determinati obiettivi di sviluppo concordati al momento della conclusione del progetto).

¹⁷ I contributi versati dai Paesi donatori possono rientrare nei contributi obbligatori o in quelli volontari previsti dall’organizzazione internazionale interessata. Il versamento dei contributi obbligatori è generalmente annuale e la quota di ogni Stato membro è decisa, seconda una determinata ponderazione, al momento dell’istituzione dell’organizzazione stessa. L’ammontare dei contributi volontari, invece, è deciso di volta in volta e singolarmente da ogni membro in accordo con l’organizzazione.

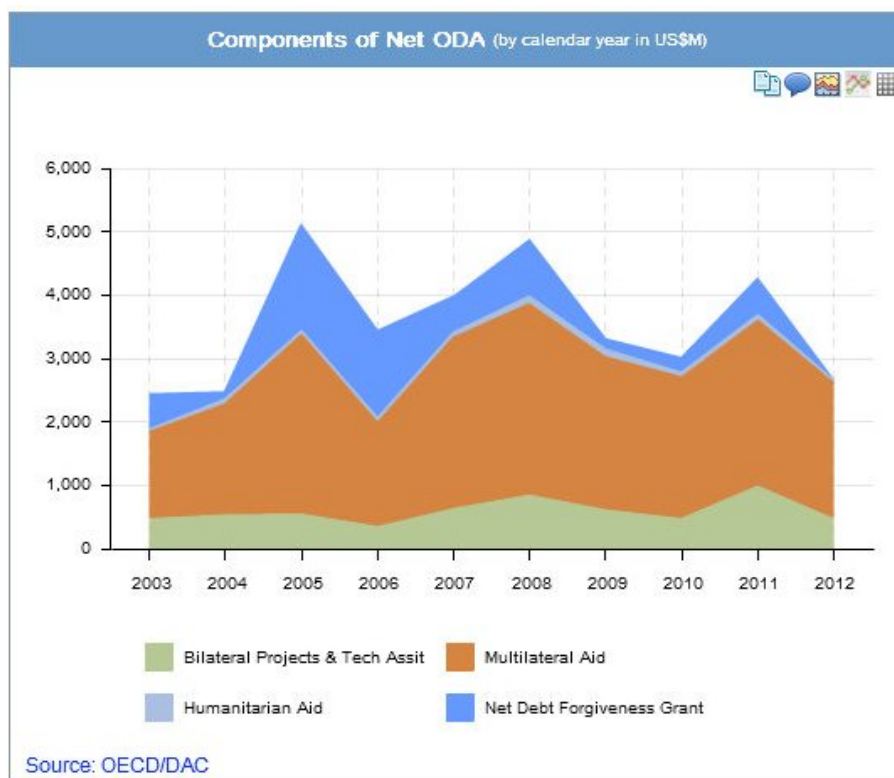


Figura 1

Infine, il canale multi-bilaterale rappresenta lo strumento operativo più innovativo, poiché permette un maggior collegamento tra le attività multilaterali e i programmi bilaterali. Esso prevede, infatti, la promozione di iniziative concordate e finanziate a livello bilaterale, la cui esecuzione è affidata ad organizzazioni o agenzie internazionali.

In ogni caso, tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo, salvo in situazioni di emergenza umanitaria, devono essere previamente oggetto del consenso da parte del governo del Paese beneficiario. Tale consenso si esprime con una richiesta di intervento avanzata tramite canali ufficiali e, in seguito, con l'approvazione congiunta di un accordo di progetto, che regola gli aspetti fondamentali dell'iniziativa, ne fissa gli obiettivi ed individua gli attori, internazionali e locali, che si faranno carico dell'attuazione del programma.

2.2 Le tipologie dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Una volta individuato il canale da utilizzare per la realizzazione di iniziative di cooperazione internazionale, occorre definire quale forma di aiuto pubblico si vuole

fornire. Tenendo in considerazione le più recenti evoluzioni in materia, si possono individuare essenzialmente tre tipologie di APS:

- La forma più tradizionale di intervento è sicuramente il dono. I flussi di APS sono considerati doni quando sono forniti a titolo gratuito, ossia senza nessun obbligo di restituzione o di pagamento di interessi (così furono, ad esempio, anche le ingenti somme di denaro messe a disposizione dei Paesi europei con il Piano Marshall). Gli aiuti sono sempre forniti come dono in casi di emergenza; si tratta essenzialmente di aiuti umanitari e sono generalmente finalizzati a supportare l'economia del Paese beneficiario. Il più delle volte gli aiuti di emergenza consistono nella fornitura di beni materiali (ad esempio derrate alimentari o prodotti farmaceutici) e di capitali di investimento o di servizi (come l'assistenza o, più in generale, l'invio di personale tecnico e medico). Rientrano in tale categoria anche i *Trust Funds* (o Fondi fiduciari)¹⁸ alimentati da trasferimenti di risorse dal donatore ad un'organizzazione multilaterale per la realizzazione di un progetto specifico, in cui il Paese donatore intende avvalersi dell'*expertise* dell'organizzazione scelta;
- La forma ad oggi più utilizzata consiste, invece, nei crediti di aiuto. Si tratta di flussi di denaro generalmente destinati alla realizzazione di un progetto specifico in un PVS, con obbligo di restituzione della somma prestata a condizioni estremamente agevolate e in tempi piuttosto lunghi rispetto agli *standard* di mercato. I progetti finanziati con tale tipologia di APS riguardano per lo più grandi opere infrastrutturali o massicci interventi nella bilancia dei pagamenti dei Paesi beneficiari. Un esempio particolare è quello che riguarda i crediti agevolati che finanziano imprese miste attive nei PVS, tenendo conto delle priorità geografiche e settoriali del *donor* e delle garanzie offerte dai beneficiari stessi;
- Infine, una forma relativamente nuova di APS, a cui oggi si ricorre sempre di più, è la conversione o la cancellazione del debito estero, che un PVS ha nei

¹⁸ I *Trust Funds* possono essere *single-donor* o *multi-donor*, a seconda del numero di Paesi che contribuiscono al versamento dei contributi finanziari.

confronti di Paesi sviluppati o di istituzioni finanziarie internazionali¹⁹. Tutto o parte del debito, originato da un circolo vizioso di crediti di aiuto, può essere cancellato o, più frequentemente, convertito al fine di alleviare la pressione sul bilancio pubblico di un Paese già in difficoltà. La conversione del debito, in particolare, è uno strumento di intervento potenzialmente molto virtuoso, poichè lega la cancellazione di parte del debito accumulato all'attuazione di specifici progetti concordati in materia di sviluppo. In tal modo, entrambi i Paesi coinvolti possono perseguire obiettivi di interesse nazionale evitando l'elargizione di ulteriori aiuti, da una parte, e l'accumulazione di nuovi prestiti, dall'altra.

2.3 Nuove tipologie di aiuto

In parallelo all'evoluzione dell'architettura dello sviluppo²⁰, diventano sempre più consistenti quelle tipologie di aiuto che non necessariamente rientrano nella definizione di APS. Si tratta, per lo più, di flussi privati di investimento e delle cd. fonti innovative.

I flussi privati di investimento rappresentano oggi una parte irrinunciabile delle attività di cooperazione, dato l'ammontare, e risultano fondamentali non solo per l'attuazione di specifici progetti, ma anche per il raggiungimento degli MDGs. Essi prevedono la partecipazione attiva di ONG, fondazioni, aziende e di privati cittadini (attori relativamente nuovi nel panorama della cooperazione internazionale). I flussi privati più consistenti sono gli IDE (Investimenti Diretti Esteri), realizzati soprattutto attraverso le imprese multinazionali, e le rimesse dei migranti.

¹⁹ Riguardo i debiti contratti con le IFI (*International Financial Institutions*), vi sono due importanti iniziative di cancellazione del debito che occorre ricordare. Nel 1996 il G7 di Lione adottò la *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) con l'intento di rendere sostenibile nel medio-lungo periodo il debito estero dei Paesi più poveri del mondo; nel 1999 la HIPC venne rinnovata e rafforzata elevando l'ammontare di debito idoneo alla cancellazione. Più recente è, invece, la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), adottata nel 2005 con l'intento di cancellare totalmente il debito contratto dai Paesi inclusi nella HIPC, nei confronti della BM, del FMI e della Banca Africana di Sviluppo.

²⁰ I tratti essenziali dell'odierna architettura degli aiuti sono meglio chiariti nel par. 4 del Capitolo 1 del presente elaborato.

Le rimesse sono quelle somme di denaro che un individuo impiegato in un Paese diverso da quello di origine (generalmente si tratta di un Paese sviluppato) manda alla propria famiglia rimasta in patria. I benefici che tali rimesse hanno sullo sviluppo economico e sociale della comunità e, in secondo luogo, del Paese di appartenenza sono stati oggetto di accesi dibattiti che ancora oggi sono animati da opinioni discordanti. In ogni caso, è innegabile il peso che esse stanno assumendo nel contesto degli aiuti allo sviluppo. Come è evidente nella Figura 2, il flusso delle rimesse degli emigrati verso i PVS non solo è cresciuto in maniera esponenziale nel corso degli anni, ma è stato anche l'unico che non ha subito la forte battuta di arresto dovuta alla crisi economico-finanziaria del 2008. Tra le più convincenti motivazioni per cui il flusso di rimesse è continuato a crescere senza subire particolari shock, se ne possono individuare alcune: l'invio di parte del proprio stipendio alla propria famiglia nel Paese natale è un fenomeno cumulativo, non si esaurisce cioè dopo un determinato numero di anni dalla partenza, ma continua, se non a vita, per lungo tempo; spesso la somma inviata è solo una piccola parte del reddito mensile del lavoratore, quindi è garantita anche in periodi di difficoltà economica; date le politiche di limitazione dell'immigrazione attuate negli USA e in Europa, il fenomeno migratorio tende ad essere caratterizzato da una durata maggiore, di conseguenza il lasso di tempo durante il quale vengono inviate le rimesse è più lungo; infine, gran parte delle migrazioni dai PVS ai Paesi sviluppati sono, seppure di medio-lungo periodo, temporanee, ed il ritorno in patria incentiva ancor di più il risparmio e gli investimenti nel Paese di origine.

Nel 2010 il denaro inviato in patria dai lavoratori stranieri residenti nei Paesi sviluppati ammontava a circa 325 miliardi di USD²¹, e il dato è in forte aumento.

Dallo stesso grafico risulta evidente quanto gli FDI siano suscettibili agli shock economici interni ed esterni ai singoli Paesi. Diverse sono, a tal proposito, le iniziative, sia a livello internazionale che nazionale, rivolte a diminuire la vulnerabilità e la volatilità di tali investimenti, principalmente attraverso un maggiore controllo ed una più stringente regolamentazione del flusso di capitali.

²¹ Fonte: Banca Mondiale "Migration and Remittances" (pag. 17), Factbook 2011.

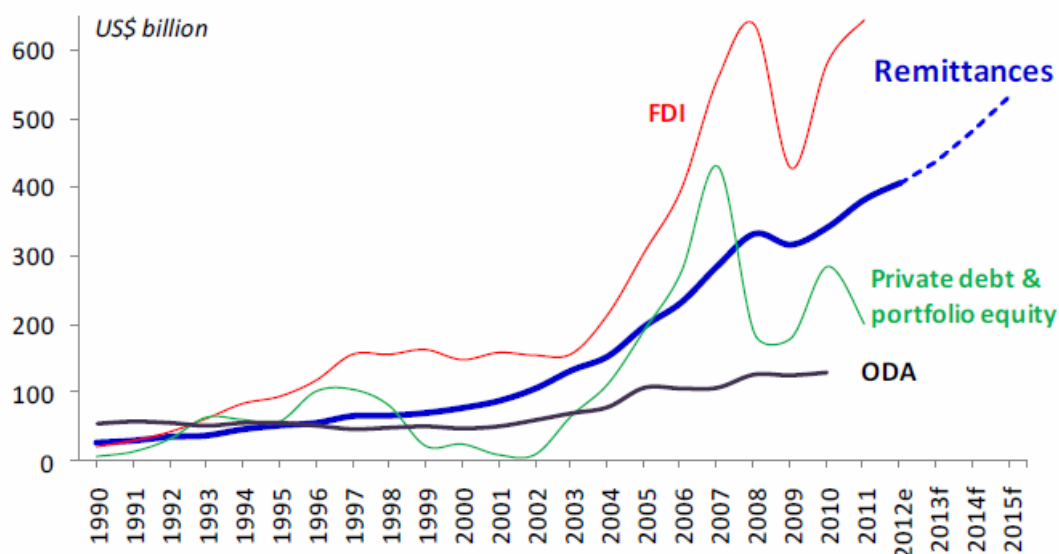


Figura 2

Per quanto riguarda le fonti innovative di finanziamento, si tratta di una categoria nuova di flussi che ha suscitato una grande attenzione non tanto dal punto di vista economico (rappresentando ancora una parte molto esigua dei flussi totali di aiuto allo sviluppo), quanto sul piano delle prospettive. In tale ambito non si può fare a meno di menzionare il *Leading Group on Innovative Financing for Development*, creato nel 2006, che consiste in un forum informale in cui ogni membro²² partecipa con i propri esperti al fine di promuovere finanziamenti innovativi per lo sviluppo, grazie al sostegno internazionale e all'attuazione di progetti-pilota. Tra le iniziative di finanziamento, particolare importanza assumono quelle attuate nel settore sanitario come la *International Finance Facility for Immunization* (IFFIm), che prevede emissioni obbligazionarie sui mercati finanziari internazionali con scadenza massima per l'anno 2025 al fine di finanziare progetti di vaccinazione; la *Advance Market Commitment* (AMC), che contribuisce alla promozione della ricerca e della commercializzazione di nuovi vaccini contro le malattie endemiche nei Paesi più poveri; e la *UNITAID* che, consiste nell'applicazione di una tassa aerea di solidarietà per finanziare l'acquisto di farmaci. In corso di elaborazione e oggetto di dibattito è la *Financial Transaction Tax* (FTT), che prevede una tassa su tutte le transazioni

²² Possono essere membri del *Leading Group* gli Stati (oggi se ne contano 63), le organizzazioni internazionali, le Fondazioni private e le ONG attive nel settore dello sviluppo. È previsto anche lo status di osservatore.

finanziarie che avvengono sui mercati azionari (costituirebbe anche un notevole deterrente per i numerosi speculatori che popolano questo mondo), ma che ancora non si è imposta sul piano pratico.

3. Chi sono i Paesi in Via di Sviluppo

I maggiori destinatari di APS, ma anche delle altre tipologie di aiuto, sono generalmente quei Paesi che, seguendo determinati criteri, possono essere definiti come “Paesi in Via di Sviluppo” (PVS). Non esiste una definizione univoca ed universalmente accettata di Paese in Via di Sviluppo, ma, prima di analizzare le diverse classificazioni proposte da autorevoli organismi internazionali, si possono individuare alcune caratteristiche principali che li contraddistinguono:

- Bassi tassi di crescita del reddito nazionale e pro-capite (che si traduce in uno scarso benessere materiale della popolazione);
- Elevati livelli di povertà assoluta²³;
- Difficile ed ineguale accesso ai servizi sanitari di base;
- Diffusa malnutrizione, alti tassi di mortalità infantile e bassa scolarizzazione (se non elevato analfabetismo);
- Bassa produttività del lavoro e scarsa differenziazione della produzione nazionale.

Non sempre tutti questi elementi sono presenti simultaneamente nello stesso Paese, ma anche uno solo, o pochi, di essi possono compromettere seriamente le possibilità di sviluppo e di miglioramento della qualità della vita dell'intera comunità.

L'espressione “Paese in Via di Sviluppo” è usata spesso in contrapposizione all'indicazione di “Paese sviluppato”, di cui, analogamente, non esiste una definizione precisa²⁴.

²³ Per povertà assoluta si intende una situazione nella quale si sfiorano i livelli di sopravvivenza o un livello minimo di condizioni di vita (la BM stimò la soglia di povertà estrema a 1,25 \$ al giorno). Per povertà relativa, invece, si intende la situazione in cui si riscontrano serie difficoltà nell'accesso a beni e servizi primari, in rapporto alle condizioni della popolazione nazionale.

Molte delle organizzazioni internazionali che si occupano di sviluppo hanno proposto una loro classificazione elaborata sulla base di criteri diversi²⁵, ma quella più ampiamente accettata ed utilizzata per fini di studio e ricerca è la classificazione fornita dalla Banca Mondiale. In realtà è una delle categorizzazioni più semplici e di facile aggiornamento (che avviene, infatti, ogni anno) fondata solo sul livello di reddito, e più precisamente sul Reddito Nazionale Lordo (RNL)²⁶ pro-capite annuo. Ne derivano quattro gruppi principali di Paesi, ai quali l'ECOSOC ne ha aggiunto un quinto: i *Least Developed countries* (LCDs), caratterizzati da un RNL pro-capite minore a 900 \$ annui e da un'alta vulnerabilità economica.

Le quattro classi originarie, invece, sono:

1. I *Low Income Countries* (LICs) con un RNL pro-capite pari a 1.035 USD o meno;
2. I *Lower Middle Income Countries* (LMICs) con un RNL pro-capite compreso tra i 1.036 e i 4.085 \$;
3. Gli *Upper Middle Income Countries* (UMICs) con un RNL pro-capite compreso tra i 4.086 e i 12.615 \$;
4. Gli *High Income Countries* (HICs) con un RNL pro-capite superiore ai 12.616 \$²⁷.

Per convenzione la BM considera come PVS tutti quei Paesi a basso e medio-basso reddito (oggi se ne conterebbero circa 90), anche se sottolinea che ogni anno si riscontrano delle forti differenze nelle economie che appartengono ad una stessa categoria e che, quindi, la definizione è piuttosto indicativa. In ogni caso l'OECD

²⁴ L'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ne fornì una celebre definizione: "A *developed country is one that allows all its citizens to enjoy a free and healthy life in a safe environment*".

²⁵ Il FMI, ad esempio, fornisce una classificazione più flessibile e forse più accurata che considera tre criteri: il livello di reddito pro-capite, la diversificazione delle esportazioni e il grado di integrazione nel sistema finanziario globale.

²⁶ Il RNL "corrisponde al PIL ai prezzi di mercato, più il saldo delle operazioni correnti con il Resto del mondo relative a imposte indirette sulla produzione e sulle importazioni, contributi alla produzione, redditi da lavoro dipendente, redditi da capitale e d'impresa, operazioni di assicurazione contro danni e altri trasferimenti unilaterali". Fonte: http://www.dizionariofinanziario.it/significato/r/1255904336/reddito_nazionale_lordo_disponibile.html.

²⁷ Le fasce di reddito si riferiscono all'ultimo aggiornamento del Luglio 2013. Fonte: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>.

prende in considerazione tale classificazione per i suoi studi statistici, che spesso sono completati anche da un'analisi sull'aspettativa di vita, sul tasso di alfabetizzazione e sull'accessibilità dei servizi sociali primari.

Secondo l'ultima *DAC List of ODA Recipients*²⁸ (per gli anni 2011, 2012 e 2013) l'Africa subsahariana è la regione che riceve la maggior parte degli aiuti internazionali.

In tale contesto, è utile fare riferimento al più recente indice elaborato in materia di definizione del livello di sviluppo di un dato Paese: lo *Human Development Index* (HDI). Tale indice è definito dall'UNDP (*United Nations Development Programme*) come quell'indicatore generico di sviluppo umano²⁹ che “*measures the average achievements in a country in three basic dimensions of human development: a long and healthy life (health), access to knowledge (education) and a decent standard of living (income)*”³⁰. Come tutti gli indici statistici può assumere un valore compreso tra 0 e 1 e, in base ad esso, si possono distinguere tre categorie di Paesi: a basso (HDI < 0,5), medio (0,5 < HDI < 0,79) e alto sviluppo umano (HDI > 0,8). Lo HDI è utilizzato come misura ufficiale dello sviluppo umano a partire dallo *Human Development Report* del 2010, in cui sono considerati PVS i Paesi che registrano un basso livello di sviluppo umano.

4. Una visione d'insieme:

L'attuale architettura internazionale dell'APS

Si è più volte citato il concetto di “architettura dello sviluppo”. Si tratta di un'espressione relativamente nuova, poichè si è cominciato a parlare di “architettura” quando le dinamiche che caratterizzavano le relazioni di aiuto hanno iniziato a divenire

²⁸ Per consultare la lista completa dei Paesi beneficiari dell'APS internazionale vedi Appendice 1 del presente elaborato.

²⁹ La definizione del concetto di “sviluppo umano” è stata fornita per la prima volta nel 1990 proprio dall'UNDP, anche se uno dei maggiori fautori dell'evoluzione e della diffusione di tale espressione è stato l'economista indiano Amartya Sen. Lo sviluppo umano sostituisce quell'idea di sviluppo basata solo sulla crescita economica.

³⁰ Fonte: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>.

sempre più complesse, quindi sostanzialmente a partire dagli ultimi decenni del XX secolo.

In quel periodo ci si è infatti resi conto che, rispetto alle origini, il sistema degli aiuti era caratterizzato da un'estrema frammentazione delle iniziative, dalla loro scarsa efficacia e, spesso, da frequenti duplicazioni o sovrapposizioni dei programmi promossi, che ne compromettevano i risultati.

Ciò che più ha caratterizzato la struttura della cooperazione internazionale da poco dopo la sua nascita ad oggi è stato infatti un processo ininterrotto di moltiplicazione degli attori, dei mezzi di finanziamento, dei settori di intervento e dei progetti attuati. A questo disordinato affollamento sul banco degli aiuti, si aggiungeva la scarsa partecipazione delle comunità locali nei PVS, la mancata coordinazione tra gli Stati e tra essi, le organizzazioni internazionali e le ONG. Tutto ciò comportava, al di là dei risultati scoraggianti, un notevole spreco di risorse, energie e tempo.

Prendendone atto, la comunità internazionale si è impegnata nel tentativo di rimediare a tali carenze promuovendo numerosi *summit* dei donatori, adottando diverse dichiarazioni di principi (come la *Paris Declaration*, documento conclusivo dell'HLF – 3) e definendo nuove priorità e modalità di intervento.

Per dare un'idea della complessità che caratterizza l'attuale architettura degli aiuti, e anche allo scopo di riassumere tutto ciò che è stato detto fin'ora, si può far ricorso ad uno schema esemplificativo (Figura 3) e ad alcuni dati, su scala globale, forniti dall'OECD.

DONATORI	CANALI DI AIUTO	TIPOLOGIE DI AIUTO	DESTINATARI
Stati (DAC e non DAC)	→ Multilaterale	APS (dono, credito di aiuto e cancellazione/ conversione del debito)	PVS
Organizzazioni Internazionali	→ Bilaterale	Rimesse	

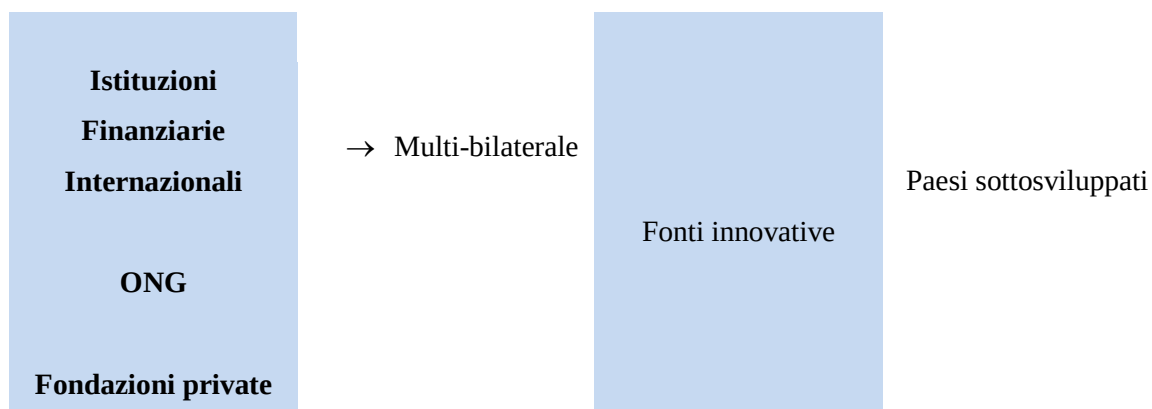


Tabella 1

Per quanto riguarda alcuni dati quantitativi, l'OECD dichiara che:

- Un 1/3 dei flussi di APS è fornito attraverso il canale multilaterale: secondo l'ultimo Rapporto Annuale sugli Aiuti Multilaterali del 2011³¹, sono circa 230 le organizzazioni internazionali coinvolte (a carattere universale e regionale). Se si aggiungono anche tutti quegli aiuti considerati anch'essi APS, ma destinati ad obiettivi *non-core* (progetti specifici di secondaria priorità) tale rapporto diventa dei 2/5.
- Il 50% delle relazioni di aiuto equivale al solo 5% del volume totale degli aiuti: tale sproporzione rende evidente la necessità di incrementare gli sforzi diretti ad una minore frammentazione degli aiuti e ad una maggiore divisione del lavoro.
- L'eccessiva volatilità e la costante imprevedibilità degli aiuti comportano una riduzione del valore degli stessi del 15-20%: per i Paesi riceventi è molto difficile elaborare progetti di sviluppo a medio-lungo periodo e per i *donors* risulta ulteriormente complicato il processo di armonizzazione delle politiche.
- Circa il 50% degli aiuti forniti sono non programmabili: oggi più della metà dell'APS globale è indirizzato a scopi umanitari di emergenza e al pagamento del debito estero dei PVS; solo la parte restante può essere effettivamente programmata e prevista.
- Infine, oggetto di un complesso ed acceso dibattito attuale sono gli *aid orphans*, ossia tutti quegli Stati, regioni, territori e fasce di popolazione che, proprio a

³¹ Fonte: OECD/DAC "2012 DAC Report on Multilateral Aid".

causa dell'eccessiva frammentazione, scarsa armonizzazione ed ancora male organizzata divisione del lavoro, rimangono esclusi dalla lista dei beneficiari degli aiuti. Sono stati, per così dire, dimenticati dalla comunità internazionale della cooperazione.

Come è evidente dalla Figura 3, a partire dall'anno che simboleggia la nascita dell'APS a livello internazionale (1960) fino ad oggi (gli ultimi dati disponibili risalgono al 2012) si è registrato un *trend* sicuramente positivo, che caratterizza non solo il flusso di APS totale, proveniente dai Paesi appartenenti al DAC, ma accomuna anche i flussi di USA e Italia. Si è voluto mettere a confronto i dati quantitativi di questi tre donatori (DAC, Stati Uniti e Italia) al fine di dare un'idea visiva dell'impegno profuso da ognuno di loro nell'assistenza allo sviluppo dei PVS. Gli USA sono uno dei maggiori donatori al mondo se guardiamo l'ammontare di denaro elargito a favore dei Paesi più poveri del mondo: il picco più significativo è quello relativo al 2005³² in cui tale cifra sfiorò i 28 miliardi di USD (solo negli ultimi tre anni ha superato la soglia dei 30 miliardi di USD). L'Italia, invece, rimane molto al di sotto di tali cifre: nel 2005 elargì poco più di 5 miliardi di USD sotto forma di aiuto allo sviluppo (cifra mai più registratasi).

Ma se si guarda all'ammontare di APS fornito in relazione al PIL nazionale, gli USA perdono il loro primato. Considerando l'APS come percentuale del PIL (Figura 4), il nostro Paese è stato più virtuoso, sebbene con diverse ed ampie fluttuazioni: partendo da una percentuale molto bassa (lo 0,22% in confronto allo 0,54% degli USA nel 1960) ha conosciuto una notevole, anche se lenta, risalita toccando il punto massimo nel 1989 con lo 0,42% di APS/PIL (nello stesso anno il valore per il flusso DAC si attestò allo 0,31% e quello degli USA allo 0,15%). Un'altra importante evidenza della Figura 4 è che sia la media dei Paesi del DAC nel complesso, sia quella degli USA e dell'Italia sono ad oggi (ci si riferisce sempre agli ultimi dati disponibili) ancora lontane dal *target* dello 0,7% di APS/PIL fissato a Monterrey (2002)³³.

³² In entrambi i grafici e per tutti e tre i donatori presi in considerazione, il 2005 fu un anno fuori dal normale, a testimonianza dell'importanza globale dell'HLF di Parigi.

³³ I dati riportati sono disponibili su <http://stats.oecd.org/qwids/>.

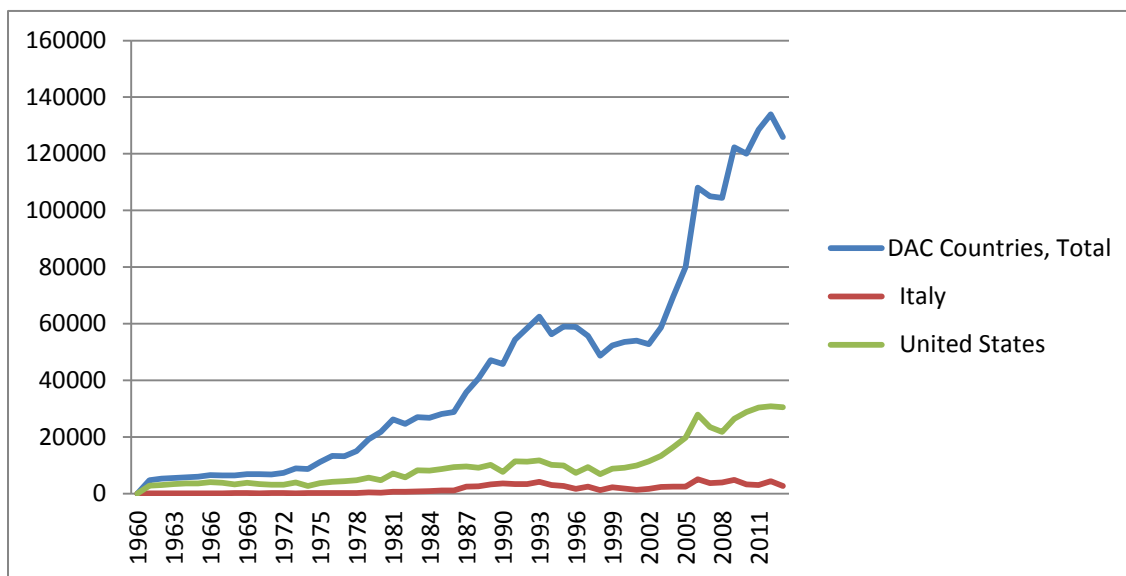


Figura 3

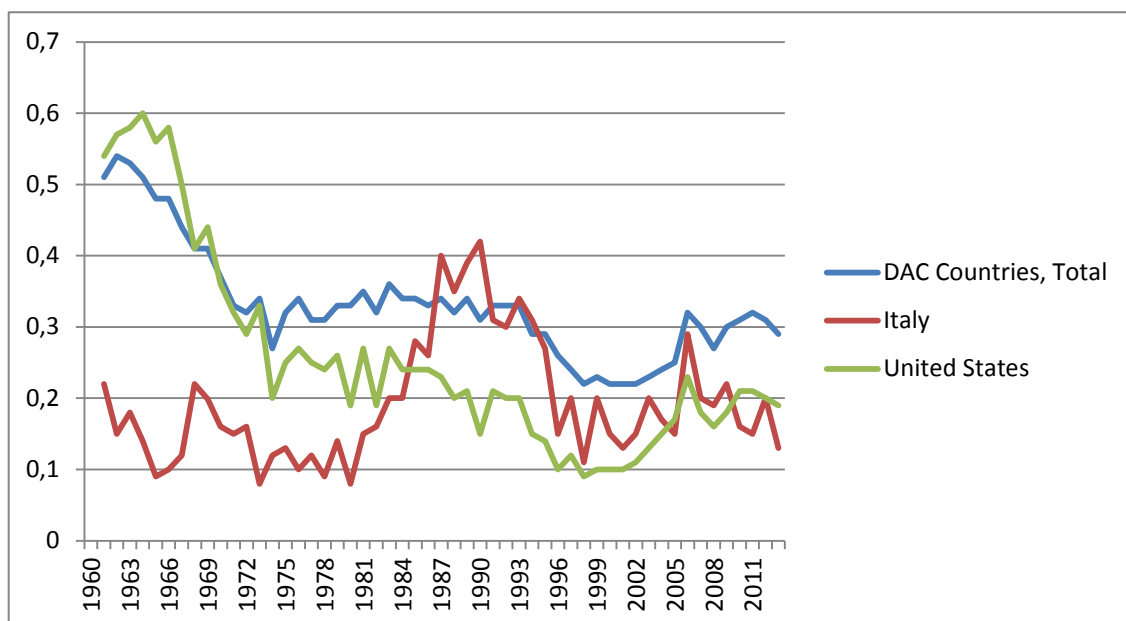


Figura 4

5. L'Italia e la cooperazione internazionale allo sviluppo

In ultima analisi ed in prospettiva dei prossimi capitoli, è utile soffermarci rapidamente sull'evoluzione delle politiche di cooperazione in Italia e sul ruolo che il nostro Paese ha avuto e ha nel contesto internazionale dell'aiuto allo sviluppo.

Paolo Gallizioli³⁴, in un suo recente saggio sulla “Breve storia della Cooperazione allo Sviluppo in Italia” (2009), individua in proposito cinque fasi della storia della cooperazione italiana.

Seguendo il suo schema temporale, la prima fase si colloca tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso, un ventennio caratterizzato da una profonda incertezza ed incoerenza nella gestione delle attività di cooperazione. Negli anni '50 furono adottate le prime iniziative di cooperazione internazionale che, tuttavia, ancora non facevano parte di un più ampio disegno di politica estera. Si trattava per lo più di singoli progetti di aiuto allo sviluppo, la cui elaborazione era essenzialmente guidata dal perseguimento di tre obiettivi principali: in primo luogo, l'Italia doveva rispondere alla necessità di riaffermare il proprio *status* di potenza nel blocco occidentale (erano gli anni di definizione del mondo bipolare); in secondo luogo, lo sguardo al di fuori dei confini nazionali era principalmente diretto alle ex colonie, a cui spettava la massima priorità (Somalia, Eritrea ed Etiopia); in terzo luogo, il più importante interesse per la classe politica di allora era la crescita economica nazionale e al raggiungimento di tale obiettivo erano subordinate non solo le iniziative di politica interna, ma anche tutte quelle di politica estera. A livello ministeriale le competenze in materia erano ripartite tra il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero del Tesoro, il Ministero della Difesa, quello dell'Istruzione e, infine, la Banca d'Italia.

È solo durante gli anni '60 che l'Italia inaugura, sotto le forti pressioni interne (in particolare del volontariato cattolico) e internazionali (dovute al maggior interesse delle organizzazioni internazionali ai PVS), il processo di adeguamento alle *policies* globali, entrando a far parte nel 1961 del DAC. In primo luogo, il raggio d'azione della cooperazione italiana si allarga non solo alle regioni africane ma anche all'America Latina; in secondo luogo, nell'arco di 10 anni (1960-69), l'ammontare totale di APS aumenta di quasi 200 milioni di USD e, infine, si diversificano le tipologie di aiuto (non più solo azione di internazionalizzazione delle imprese nazionali, ma anche assistenza tecnica e doni).

La seconda fase di cui parla Gallizioli si apre con l'approvazione della prima legge organica sulla cooperazione allo sviluppo: la Legge n. 1222 del 1971. Questo primo

³⁴ Paolo Gallizioli è funzionario dei Servizi consolari presso l'Ambasciata italiana a La Paz (Bolivia).

passo normativo significò un profondo ripensamento delle politiche attuate in questo settore. Le competenze furono concentrate nelle mani del Ministero degli Affari Esteri (MAE), anche se per la cooperazione multilaterale continuava ad essere riconosciuto un ruolo preponderante al Ministero del Tesoro, cui spettava la decisione ultima. Nell'ottica di una maggiore coerenza e continuità delle attività fu creato il Servizio di Cooperazione Tecnica con i PVS, dotato di un Comitato Direttivo alle dipendenze del MAE, che aveva il compito di dare attuazione alle politiche di aiuto elaborate seguendo le linee guida fornite dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Quando nel 1975 terminò la copertura finanziaria della Legge 1222/1971, si rese necessaria una seconda legge organica che, dopo un lungo *iter* legislativo, fu approvata quattro anni dopo.

La Legge n. 38 del 1979 segnò a sua volta l'inizio di una nuova stagione (e nuova fase) per la cooperazione italiana, sia dal punto di vista concettuale che operativo. Per quanto riguarda il piano teorico, l'Art. 1 definisce il concetto di "cooperazione allo sviluppo", distinguendolo da quello di cooperazione tecnica. La seconda importante novità è la creazione, in sostituzione al Servizio per la Cooperazione Tecnica, del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (DipCo), facente parte sempre del MAE, ma dotato di maggiore autonomia³⁵.

Negli anni '70 si delinea un altro importante cambiamento: il canale multilaterale divenne più consistente di quello bilaterale, grazie soprattutto ad un maggiore interesse delle organizzazioni internazionali, vecchie e nuove, per i Paesi del Sud del mondo e ad un più convinto impegno dell'Italia all'interno di esse. Nel 1979, inoltre, il CIPE adottò gli "Indirizzi per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo".

Nei primi anni '80 la questione del sottosviluppo diventa di interesse per l'opinione pubblica mondiale e, conseguentemente, entra nell'agenda della maggior parte dei governi del mondo sviluppato. Il sistema della cooperazione assume una rilevanza politica non più trascurabile non solo per le classi dirigenti, ma anche per le *lobbies* economiche.

³⁵ Il DipCo, infatti, era provvisto anche di un Fondo speciale per la Cooperazione allo Sviluppo con autonomia contabile ed amministrativa rispetto al bilancio statale, anche se l'ammontare delle risorse era limitato.

Dal punto di vista pratico, però, la cooperazione italiana vive in questi anni un momento di crisi, dovuto alla lentezza delle procedure burocratiche, al ritardo nell'erogazione dei fondi impegnati e alle difficoltà nei processi di attuazione dei programmi di sviluppo. Di fronte a tali criticità, le forze politiche italiane sono incapaci di trovare una risposta unanime. Tale panorama conduce all'adozione della terza legge organica della cooperazione allo sviluppo italiana, che aveva, però, un carattere temporaneo: la Legge n. 73/1985. Quest'ultima creò il Fondo Aiuti Italiano (FAI), dedicato agli interventi di emergenza in Africa sub-sahariana gravemente colpita da una dura carestia, che si affiancò al DipCo per la durata di 18 mesi (stanziando 1,9 miliardi di Lire).

La quarta fase si apre con l'approvazione della quarta ed ultima legge organica: la Legge n.49 del 1987, completata dal relativo regolamento di esecuzione (DPR n. 177 del 1988) e in parte modificata da decreti, delibere ed atti successivi. Sebbene oggi tale normativa presenti degli aspetti di non totale aggiornamento con il contesto internazionale attuale, al momento della sua approvazione introdusse rilevanti novità.

All'Art. 1 (comma 1 e 2) si forniva una nuova definizione della cooperazione allo sviluppo e se ne elencavano le finalità:

“1. La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE - ACP. 2. Essa è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed al sostegno della promozione della donna. [...]”

Inoltre, la legge prevede l'istituzione di un quadro organizzativo completamente nuovo, formato da un Comitato Direzionale (CD), dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), dall'Unità Tecnica Centrale (UTC) e dalle Unità Tecniche Locali (UTL) site nei PVS.

Il CD è l'organo decisionale ed è presieduto dal Ministro degli Affari Esteri. Le sue funzioni principali sono la definizione degli indirizzi generali per la programmazione allo sviluppo e l'approvazione delle iniziative di cooperazione il cui valore superi un milione di euro, delle attività e del personale delle UTC e degli interventi straordinari.

La DGCS, in seno al MAE, invece, si occupa dell'attuazione delle Linee Guida e delle iniziative nei vari Paesi destinatari, delle relazioni con le organizzazioni internazionali e con le ONG e, per un migliore svolgimento delle sue funzioni, è composta da dodici Uffici³⁶ e diversi Coordinamenti.

La UTC, anch'essa parte della DGCS, svolge delle mansioni per lo più tecniche e programmatiche, oltre che di studio e ricerca, con il prezioso aiuto delle Unità Tecniche Locali, ovvero sezioni in loco nei PVS, incardinate nella rete del Ministero degli Affari Esteri e poste sotto la guida di un esperto UTC che assume il ruolo di Direttore UTL.

L'attività della DGSC è sicuramente il faro guida della cooperazione italiana. Essa è, infatti, non solo l'entità preposta a garantire l'esecuzione delle politiche in materia di cooperazione, ma è anche il maggior centro propulsore di numerose iniziative di riforma e di evoluzione della normativa vigente. Tra queste sono sicuramente da ricordare, sul piano programmatico-strategico, le "Linee Guida della Cooperazione italiana" e, su un piano più propriamente operativo, il "Piano Programmatico Nazionale per l'efficacia degli aiuti", nelle sue varie e successive edizioni.

La DGCS è stata inoltre, nel tempo, sempre interessata dai diversi tentativi di riforma della normativa di base della cooperazione internazionale, finora non confluiti in alcun nuovo testo che possa sostituirsi alla Legge 49/1987. Quale recentissimo esempio di come la DGCS si sia fatta parte attiva di un percorso di modernizzazione della

³⁶ Gli Uffici che compongono la DGCS sono così divisi: tre con competenze territoriali (Ufficio III: Europa, Mediterraneo, Medio Oriente e Asia centrale; Ufficio IV: Africa Sub-Sahariana; Ufficio V: Asia, Oceania, Americhe), sei con competenze tematiche (Ufficio I: Cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione Europea; Ufficio II: Cooperazione multilaterale; Ufficio VI: Interventi umanitari, emergenza, aiuti alimentari; Ufficio VII: ONG; Ufficio VIII: Programmazione e monitoraggio del bilancio di cooperazione; questioni di genere, diritti dei minori e delle persone con disabilità; Ufficio IX: Valutazione e visibilità delle iniziative) e tre di supporto funzionale (Ufficio X: Questioni giuridiche e contabili, gestione finanziaria dei crediti d'aiuto; Ufficio XI: Gestione e valorizzazione delle risorse strumentali; Ufficio XII: Gestione e valorizzazione delle risorse umane).

normativa vigente si possono richiamare le recentissime innovazioni introdotte nel campo delle agevolazioni a imprese miste e per l'attuazione della cooperazione delegata dell'UE.

5.1 Le Linee Guida della Cooperazione italiana

Le Linee Guida (LL. GG.) sono un documento programmatico con durata triennale che viene aggiornato annualmente e nel quale vengono definite priorità tematiche e geografiche della Cooperazione Italiana, effettuando una ricognizione dell'APS italiano.

Le LL.GG. per il triennio 2013-2015 sono il risultato dello sforzo perpetrato dalla cooperazione italiana di atternersi alle indicazioni fornite al *Forum della Cooperazione Internazionale* di Milano³⁷ e alla precisa richiesta di una più efficace programmazione strategica delle attività di cooperazione, formulata dall'OECD/DAC nel contesto della *Peer Review* del 2009³⁸ e già oggetto delle tre Linee Guida precedenti (2010-2012, 2011-2013 e 2012-2014). Esse delineano, in primo luogo, gli indirizzi strategici ed i principi a cui il Sistema Italia di Cooperazione è tenuto ad ispirarsi.

La programmazione degli interventi di aiuto deve tener conto delle raccomandazioni sull'efficacia degli aiuti sia in ambito OECD/DAC, sia nel contesto dell'UE e, in particolare, si deve attenere ai seguenti principi:

- Condivisione delle responsabilità;
- Trasparenza nella collaborazione tra gli attori coinvolti;

³⁷ Il *Forum della Cooperazione Internazionale* di Milano, tenutosi l'1 e il 2 ottobre del 2012, fu promosso dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione con il fine di rinnovare l'attenzione per le attività di sviluppo promosse dal nostro Paese nei PVS.

³⁸ La *Peer Review* (PR) è l'esame- paese condotto dal DAC periodicamente allo scopo di monitorare l'attività ed i risultati del sistema di cooperazione internazionale di ogni Paese membro. L'analisi del Sistema-Italia è stata condotta dai funzionari DAC e da rappresentanti della cooperazione francese e greca ed è stata composta da cinque fasi: 1. Presentazione di un *Memorandum* italiano sullo stato dell'arte della cooperazione e sulle sue tendenze future; 2. La visita della delegazione di esaminatori sul nostro territorio, scandita da numerose visite istituzionali e incontri con i rappresentanti di ONG e associazioni attive nel settore; 3. Visita della stessa delegazione in Libano, Paese prioritario per la cooperazione italiana; 4: sessione finale presso la sede OECD/DAC a Parigi; 5. Lancio del rapporto finale con importanti riconoscimenti e raccomandazioni. Per un approfondimento sul contenuto del rapporto finale della PR vedi par. 3.2 del Capitolo 3 del presente elaborato.

- Analisi dell'impatto delle iniziative di cooperazione tenendo conto del complesso quadro multilaterale;
- Visione olistica dello sviluppo che sappia perseguire simultaneamente la crescita economica e lo sviluppo sostenibile³⁹.

L'ammontare delle risorse disponibili dedicate all'APS in forma di dono è pari a circa 273 milioni di euro per il 2013, 163 milioni per il 2014 e 159 milioni per il 2015. Per quanto riguarda i crediti di aiuto si stima che il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo⁴⁰ renda disponibili circa 368 milioni di euro (importo già calcolato deducendo dalla disponibilità lorda del Fondo gli impegni assunti e non prendendo in considerazione gli eventuali rientri stimati per il triennio 2013-2015). Le iniziative di conversione o cancellazione del debito, invece, sono gestite congiuntamente dal MAE e dal MEF. Nel periodo considerato dovranno concludersi cinque progetti di conversione del debito (Egitto, Marocco, Gibuti, Cuba e Myanmar) e all'inizio del 2013 sono ben 25 i Paesi coinvolti nella *HIPC Rafforzata* che hanno cancellato totalmente il loro debito con l'Italia. Diversi sono i Paesi inclusi nell'iniziativa *HIPC Rafforzata* in attesa di un provvedimento del genere da parte dell'Italia. Tra questi figura il Sudan, che ha un debito nei confronti del nostro Paese di 800 milioni di euro. Gli sconvolgimenti politici più recenti⁴¹ hanno ridisegnato la storia e i confini del Paese e la cancellazione appare purtroppo ancora lontana⁴².

Nelle LL. GG. sono confermati i quattro settori prioritari della cooperazione italiana: 1. agricoltura e sicurezza alimentare; 2. sviluppo umano (in particolare salute e istruzione/formazione); 3. *governance* e società civile; 4. sostegno allo sviluppo endogeno, inclusivo e sostenibile del settore privato. Inoltre, risulta fondamentale il

³⁹ MAE, Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo "La Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015" par. 2. *INDIRIZZI STRATEGICI E ATTORI DELLA COOPERAZIONE*, pagg. 3 e 4.

⁴⁰ Il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo fu istituito dalla Legge 227/77, art. 26.

⁴¹ Il Sudan è stato preso come *case study* sull'evoluzione delle politiche di aiuto allo sviluppo nel Capitolo 4 del presente elaborato.

⁴² MAE, Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo "La Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015" par. 3. *VOLUME DELLE RISORSE TOTALI DISPONIBILI*, da pag. 5 a pag. 9.

rinnovato impegno nelle tematiche trasversali, quali i diritti umani, l'emancipazione delle donne e i cambiamenti climatici⁴³.

Le priorità geografiche si rivolgono ai Paesi dell'Africa sub-sahariana, del Medio Oriente e dell'area balcanica. I Paesi considerati prioritari, in accordo con l'interpretazione restrittiva data dalle LL.GG. 2012-2014, sono 24⁴⁴ ed una rinnovata attenzione è dedicata all'assistenza umanitaria in zone di conflitto o afflitte da calamità naturali, grazie anche al rinnovo del "Decreto Missioni Internazionali"⁴⁵.

Il Decreto Missioni è uno strumento legislativo nato per fornire risorse straordinarie per il completamento delle missioni internazionali alle quali le Forze Armate italiane partecipano. Generalmente, il provvedimento ha copertura annuale, soggetta a proroga laddove se ne ravvisi la necessità. L'ultima proroga è stata adottata con il Decreto - Legge del 28 dicembre 2012 (convertito nella Legge del 1 febbraio 2013). Gli stanziamenti del Decreto Missioni possono essere impiegati per il sostegno a operazioni di mantenimento o ristabilimento della pace, ma anche ad interventi di cooperazione allo sviluppo, in aree e Paesi che si trovano dettagliati nel testo stesso della norma. I fondi destinati ad interventi di cooperazione allo sviluppo vengono conteggiati nell'APS nazionale, dal momento che fanno comunque capo alla DGCS. Si tratta di risorse (circa 35 milioni di euro nell'ultimo anno) che fungono da integrazione agli stanziamenti ordinari, indirizzate a quei PVS che vivono momenti di particolare criticità politica e quindi anche economica e sociale (si parla di 15 milioni per Afghanistan e Pakistan e di circa 20 milioni per Siria, Somalia, Libia, Iraq, Myanmar, Sudan e Sudan del Sud)⁴⁶.

⁴³ MAE, Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo "La Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015" par. 4. *SETTORI PRIORITARI D'INTERVENTO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA*, da pag. 15 a pag. 20.

⁴⁴ I 24 Paesi prioritari sono 10 in Africa Sub-Sahariana (Senegal, Sudan, Sud Sudan, Kenya, Somalia, Etiopia, Mozambico, Niger, Burkina Faso e Guinea), 2 in Nord Africa (Egitto e Tunisia), 1 nei Balcani (Albania), 3 in Medio Oriente (Territori Palestinesi, Libano e Iraq), 4 in America Latina e Caraibi (Bolivia, Ecuador, El Salvador e Cuba), 4 in Asia e Oceania (Afghanistan, Pakistan, Myanmar e Vietnam).

⁴⁵ MAE, Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo "La Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015" par. 5. *AREE E PAESI PRIORITARI*, pag. 16.

⁴⁶ Fonte: Decreto-Legge n. 227 "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle

La ripartizione delle risorse messe a disposizione è resa ben chiara dalla figura sottostante, in cui è evidente la preponderanza della regione africana.

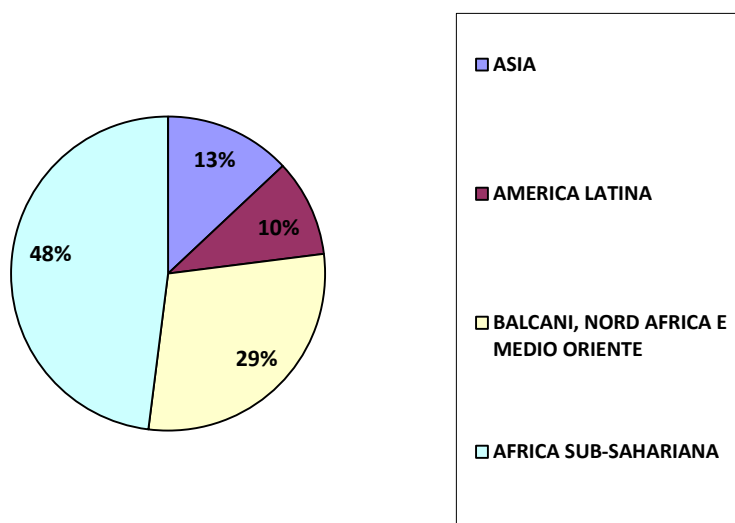


Figura 5

5.2 I Piani Efficacia della Cooperazione italiana

Come accennato sopra, da un punto di vista operativo, l'attività della cooperazione italiana volta al miglioramento dell'efficacia degli aiuti si ispira alle direttive contenute nel "Piano Programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti". Si tratta di un documento in cui sono individuate le azioni necessarie affinché il Sistema Italia sia in linea con i principi internazionali e sia in grado di fornire interventi di aiuto qualitativamente migliori.

Il primo Piano Efficacia fu approvato nel luglio 2009 e fu il frutto del lavoro svolto dal Gruppo efficacia e *peer review*, istituito dalla DGCS in vista dello svolgimento dell'esame condotto nel 2009 dall'OECD/DAC⁴⁷. Il Piano prevedeva ben 12 azioni, la cui attuazione fu a sua volta affidata a diversi gruppi di lavoro con il compito di informare il Gruppo efficacia (responsabile del rispetto del Piano da parte di tutti gli attori coinvolti) dei progressi fatti in ogni

iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" Art. 5 (28 dicembre 2012).

⁴⁷ Dell'esito della *peer review* condotta dall'OECD/DAC sul funzionamento della cooperazione italiana se ne parlerà in modo più dettagliato nel par. 3.2 del Capitolo 3 del presente elaborato.

ambito⁴⁸. Come è stato sottolineato dalla relazione della DGCS sull'attuazione del Piano, questo nuovo strumento ha avuto sicuramente un effetto positivo nel processo di modernizzazione del Sistema Italia di cooperazione e nella più estesa affermazione della coerenza delle politiche di sviluppo. Tuttavia, diverse sono state le azioni che al termine del Piano risultavano essere ancora in fase embrionale. Gli ostacoli più grandi venivano riscontrati ancora una volta sul piano procedurale, nella lentezza delle consultazioni tra gli attori interessati, nella mancanza di un'omogeneità strutturale all'interno della DGCS⁴⁹. Da queste difficoltà e dagli obiettivi ancora da raggiungere, nacque un nuovo Piano nazionale per l'efficacia degli aiuti.

Il Secondo Piano Efficacia, approvato alla fine del 2010, si prefigge l'obiettivo principale di dare attuazione totale ai principi della *aid effectiveness* nel contesto delle attività di cooperazione italiana, coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati in un unico sistema programmatico che possa garantire coerenza ed efficacia delle politiche di aiuto perseguite. Il nuovo Piano riprende le attività lasciate in sospeso dal suo predecessore: aggiornamento delle linee guida settoriali, rinnovamento delle programmazioni sul modello STREAM (Sintetica, Trasparente, Realistica, Esaustiva, Armonizzata e Misurabile) e dei progetti SMILE (Systemic Multistakeholder Italian Leveraging Aid)⁵⁰ e semplificazione delle procedure burocratiche. Sono però previste alcune azioni del tutto nuove come ad esempio l'adozione di un "marker efficacia" unico⁵¹, nuovi processi di valutazione e di monitoraggio dei progetti di sviluppo e delle sedi *in loco*⁵².

⁴⁸ MAE, Comitato Direzionale della DGCS "Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti 2009-2010" (14 luglio 2009). Disponibile su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid_effectiveness.html.

⁴⁹ MAE, Ufficio I della DGCS "Relazione finale sul Piano Nazionale per l'efficacia degli aiuti e possibili seguiti" (14 dicembre 2010). Disponibile su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid_effectiveness.html.

⁵⁰ Fonte: MAE, DGCS "Secondo Piano programmatico per l'Efficacia degli Aiuti" (21 dicembre 2010).

⁵¹ L'elaborazione e l'adozione di un *marker* unico che valuti l'efficacia dei progetti di sviluppo attuati dalla cooperazione italiana rispondono alla logica più ampia di una maggiore coerenza ed omogeneità delle politiche di sviluppo. Nel gennaio del 2010, proprio in risposta ad uno degli obiettivi indicati nel Piano Efficacia 2, la DGCS ha adottato un nuovo quadro di riferimento per il *marker* efficacia, disponibile su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid_effectiveness.

5.3 Una riforma per la Legge 49 e recenti innovazioni

Riprendendo la scansione proposta da Gallizzoli, si potrebbe parlare oggi di una quinta ed ultima fase del processo evolutivo della cooperazione italiana, in cui si assiste a molteplici tentativi di elaborare e approvare una nuova legge organica in materia di cooperazione allo sviluppo, che mantenga quanto di positivo dell'attuale quadro normativo e sia in grado di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze del mutato contesto internazionale.

A tal proposito, basti ricordare che la scorsa legislatura si è conclusa con l'approvazione del Testo Unico di riforma della Legge 49/87 che porta la firma della Commissione Esteri del Senato. La fine della legislatura, intervenuta prima che si formalizzasse un consenso d'aula su tale testo ha impedito tuttavia il proseguimento e la positiva conclusione di tale *iter*. L'attuale Ministro degli Esteri Emma Bonino ha, fin dalla sua prima audizione programmatica in Parlamento⁵³, rinnovato la volontà politica del Governo di aggiornare gli strumenti normativi ed operativi in materia di cooperazione, ma ad oggi nessun concreto passo in avanti è stato compiuto per il riavvio del dibattito.

Alcuni segnali positivi sono giunti in tempi molto recenti dall'approvazione del Decreto-Legge n. 69 del 22 giugno 2013, il cd. "Decreto del Fare", che il 9 agosto è stato convertito in legge con alcune modificazioni (Legge 98/2013). Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, sono due gli articoli che interessano: l'art. 7 riguardante le imprese miste per lo sviluppo e l'art. 8 riguardante i partenariati.

Si tratta di veri e propri emendamenti alla Legge 49/87 che intendono dare un più forte impulso ai finanziamenti a favore delle piccole e medie imprese miste e ai rapporti di *partnership* tra settore pubblico e privato nei PVS. In particolare, l'art. 7 del DL va a modificare l'art. 7 della Legge 49/87, ampliando le capacità del Fondo di rotazione (art.

html.

⁵² MAE, DGCS "Secondo Piano programmatico per l'efficacia degli aiuti" (21 dicembre 2010). Disponibile su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficioVIII/aid_effectiveness.html.

⁵³ Tenutasi il 15 maggio 2013, il cui resoconto stenigrafico è disponibile su http://www.esteri.it/MAE/Audizioni/20130520_audizione_bonino.pdf.

6 della L49/87) a cui attingere non solo per finanziare quelle imprese italiane che vogliano trasformarsi in imprese miste, ma anche per fornire il supporto necessario (crediti agevolati) a quegli investitori pubblici o privati ed a quelle organizzazioni internazionali che vogliano finanziare la costituzione di imprese miste nei PVS⁵⁴. L'obiettivo è quello di rilanciare uno strumento di aiuto (i finanziamenti agevolati) da sempre poco utilizzato. Ora, l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese (le cd. *Joint-Ventures*) italiane sembra essere una buona via d'uscita alla crisi nazionale e un buon punto di partenza per il rilancio economico dei Paesi beneficiari. L'art. 8 del DL, invece, modifica l'art. 14 della Legge 49/87, aggiungendo un altro paragrafo (l'art. 14-bis) in cui si prevede la semplificazione delle procedure per avviare rapporti di partenariato con enti istituzionali o privati dei PVS⁵⁵. Anche in questo caso l'emendamento risponde alla necessità di una più snella attività della cooperazione italiana sia a livello centrale, sia periferico.

Resta, tuttavia, necessaria una riforma integrale della Legge n. 49 del 1987, una nuova base normativa che permetta alla cooperazione italiana di raggiungere gli *standards* e gli obiettivi internazionali, così come auspicato anche dai più importanti organismi internazionali che operano nel settore.

⁵⁴ Fonte: Decreto-Legge del 21 giugno 2013, n. 69 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", art. 7, modificato dalla Legge del 9 agosto 2013, n. 98 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia".

⁵⁵ Fonte: Decreto-Legge del 21 giugno 2013, n. 69 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", art. 8.

CAPITOLO 2

UN APPROCCIO TEORICO: L'ECONOMIA DELLO SVILUPPO

Lo studio dell'economia dello sviluppo ha origini relativamente recenti, ma nel corso di poco più di mezzo secolo ha conosciuto una notevole evoluzione nella definizione dei suoi concetti base, dei suoi modelli e delle sue previsioni.

L'obiettivo ultimo dell'approccio economico al tema dello sviluppo è quello di fornire un quadro teorico più completo possibile, nel quale sia più agevole elaborare e prendere decisioni politiche riguardanti la cooperazione internazionale.

In tale contesto, occorre innanzitutto chiarire l'interpretazione data dagli economisti al concetto di sviluppo e fornire una panoramica temporale che va dagli anni '30 e '40 fino ad oggi.

Per “sviluppo economico” si intende quel processo di aumento della produzione e del reddito di un determinato Paese, calcolato sulla base non solo dell'accumulazione dei fattori che lo compongono (beni, capitali e servizi), ma anche dell'analisi delle relazioni causali che intercorrono fra essi e che ne determinano un uso più o meno efficiente.

Nella letteratura economica vi è una netta distinzione tra i concetti di sviluppo e di crescita. Il primo ha un campo di riferimento più vasto rispetto al secondo poichè, mentre la crescita di un sistema si riferisce all'aumento della quantità di beni e servizi prodotti, la presenza di sviluppo presuppone, accanto alla mera crescita, un miglioramento della qualità dell'assetto sociale, della *governance* politica e della struttura economica nel suo complesso.

Quanto all'evoluzione della disciplina oggi nota come “economia dello sviluppo” occorre precisare che, a partire dagli anni '30, le teorie economiche marginaliste

(sviluppatesi soprattutto tra il 1870 e il 1890) e quelle neoclassiche⁵⁶ non si erano poste il problema e non erano pertanto in grado di spiegare il fenomeno del graduale divario sociale ed economico che si andava creando tra i Paesi “del Nord e del Sud del mondo”. Fu John Maynard Keynes che per primo tentò di dare una spiegazione scientifica di tale evidente e semplice constatazione.

L'economia keynesiana costituì quindi la rampa di lancio per l'elaborazione dei più importanti modelli di sviluppo. Tale esigenza scientifica divenne non più trascurabile tra la fine degli anni '40 e '50 del secolo scorso. In quel momento i programmi di ricostruzione post-bellica attuati nei Paesi del Nord del mondo cominciavano a dare i loro frutti, mentre i Paesi più poveri rimanevano caratterizzati da un'economia stagnante o in recessione, da condizioni sociali degradate e da apparati statali quasi inesistenti. La maggior parte dei PVS continuava inoltre a risentire ancora dello sfruttamento coloniale.

In questi anni, e in quelli subito successivi, la disuguaglianza tra i Paesi ricchi e quelli poveri raggiunse dimensioni mai più registratesi e difficili da ridurre.

Se prendiamo in considerazione uno dei più importanti ed utilizzati indicatori del grado di sviluppo di un Paese, il PIL⁵⁷, possiamo notare che la tendenza attuale, nonostante la generale impressione, è verso la diminuzione del divario intrastatale. La forbice della disuguaglianza di reddito tra i Paesi sviluppati e quelli del Terzo Mondo si è allargata in modo repentino a partire dalla crisi economica del 1929 ed ha raggiunto il suo massimo intorno ai primi anni '80, periodo in cui la comunità internazionale ha

⁵⁶ Le teorie marginaliste rappresentarono un'importante svolta nel pensiero economico di fine '800. Andando oltre la tradizionale impostazione della corrente marxista, secondo cui il valore di un determinato prodotto è direttamente legato alla quantità di lavoro utilizzata per la sua produzione, i marginalisti introdussero il concetto di “utilità” di un bene, che ne definisce il valore di mercato (il concetto poi si perfezionò nell'idea di “utilità marginale”). Gli economisti neoclassici, invece, introdussero elementi oggettivi legando la funzione di utilità di uno specifico paniere di beni al vincolo del reddito, delle risorse disponibili, della produttività del sistema o del settore economico e così via. In ogni caso, spesso, le teorie neoclassiche sono considerate come un'evoluzione di quelle marginaliste.

⁵⁷ Per PIL (Prodotto Interno Lordo) si intende l'insieme dei beni e servizi prodotti sul territorio nazionale in un determinato periodo di tempo indipendentemente dalla nazionalità dei produttori (esclusi quindi i residenti all'estero) e al lordo degli ammortamenti. Fonte: <http://www.treccani.it/enciclopedia/prodotto/>.

agito in maniera strutturale sulle politiche mondiali di aiuto allo sviluppo a favore dei Paesi più poveri. Da quegli anni in poi la disuguaglianza di reddito tra Stati si è andata riducendo, soprattutto grazie alla rapida ascesa delle Tigri asiatiche e dei BRICS⁵⁸.

Ciò che oggi preoccupa maggiormente, al di là del costante divario nord-sud, è la crescente distanza tra i livelli di reddito delle fasce ricche e di quelle povere all'interno di uno stesso Paese, di una stessa comunità, di una stessa regione. Tale fenomeno non coinvolge solo i PVS, che per la maggior parte sono ancora privi di efficienti sistemi di redistribuzione della ricchezza (vedi ad esempio i Paesi arabi della regione del Golfo o la stessa Cina, il Brasile, l'India). Ciò che sorprende per la sua novità è che anche i Paesi sviluppati stiano assistendo ad un assottigliamento della fascia di popolazione ricca, che al contempo diventa sempre più agiata, e ad un allargamento della base della piramide sociale. Conseguenza primaria e grave per diversi aspetti è la scomparsa, o quasi, del ceto medio, dei piccoli e medi imprenditori e della classe artigiana, tradizionalmente il vero motore della microeconomia.

A fronte di tali tendenze e delle nuove sfide che il contesto internazionale ha via via presentato agli occhi dei Paesi più sviluppati (da non trascurare è anche la crescita della povertà relativa a fronte di una diminuzione di quella assoluta), numerosi sono stati i modelli di crescita elaborati al fine di trovare la strada migliore per lo sviluppo dei Paesi più arretrati (almeno sul piano teorico).

Di seguito sarà presentata una panoramica dei suddetti modelli, a partire dall'allora innovativa teoria macroeconomica di Keynes, proseguendo con un duplice sistema di classificazione: da una parte è presa in considerazione la classica distinzione tra le teorie della crescita esogena ed endogena, per ognuna delle quali saranno presentati i modelli economici più rilevanti; dall'altra saranno analizzate le cd. teorie ortodosse ed eterodosse dello sviluppo. Rispetto alle prime, queste ultime pongono l'attenzione

⁵⁸ Ricordiamo che per Tigri asiatiche si fa riferimento a Taiwan, Corea del Sud, Singapore e Hong Kong, Paesi che si sono guadagnati tale appellativo intorno alla fine degli anni '80 dopo lo stupefacente sviluppo economico che li caratterizzò nei decenni precedenti. Più recente è, invece, l'utilizzo dell'acronimo BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), che sta ad indicare quei Paesi dotati di una considerevole dimensione territoriale, di una vasta popolazione, di una grande disponibilità di risorse naturali e di una rapida crescita del PIL e delle esportazioni.

anche su fattori sociali, storici e culturali della crescita e tentano di interpretare con un approccio più ampio il tema del sottosviluppo.

1. La nuova teoria economica di J. M. Keynes

La rivoluzione keynesiana del pensiero economico deve la sua ragion d'essere alle conseguenze profonde e persistenti della Grande Depressione, che gli economisti classici non erano in grado di risolvere. Nel 1936 Keynes presentò un nuovo approccio macroeconomico⁵⁹, che divenne il punto di partenza delle successive evoluzioni in materia.

Le innovazioni proposte furono essenzialmente due. Da una parte fu definito il concetto di “domanda aggregata”, o PIL, come il risultato del consumo e degli investimenti (privati e pubblici) di un determinato Paese. Dall'altra, particolare importanza fu affidata al livello di occupazione di una popolazione (o più precisamente al suo tasso di disoccupazione). A tal proposito, partendo dal presupposto che la piena occupazione non sia possibile e che vi sia sempre un tasso di disoccupazione naturale positivo, esso può essere ridotto solo grazie a un intervento *ad hoc* dello Stato nel processo economico.

Keynes, infatti, non credeva, come gli economisti classici, nella capacità autonoma del mercato di raggiungere un equilibrio che potesse garantire le stesse possibilità a tutte le fasce della popolazione. Per tale motivo riteneva indispensabile un incremento della spesa pubblica statale, utile a far fronte alla drastica riduzione della domanda aggregata (siamo appunto nel pieno della crisi degli anni '30), alla conseguente crescita esponenziale della disoccupazione ed, infine, ai preoccupanti tassi di inflazione.

Le idee keynesiane guidarono la politica economica statunitense, e in generale quella del mondo occidentale, già dall'elaborazione del *New Deal*⁶⁰ fino al secondo

⁵⁹ L'opera a cui si fa riferimento è “The General Theory of Employment, Interest and Money”, pubblicata da J. M. Keynes nel 1936.

⁶⁰ Il *New Deal* fu un piano di riforme economiche e sociali varato dal Presidente degli Stati Uniti F. D. Roosevelt, allo scopo di risollevare il suo Paese dalla profonda crisi economica iniziata con il *Big Crash* del 1929 (1933-1937).

dopoguerra, quando furono in parte sostituite dalla macroeconomia post-keynesiana. Questa evoluzione e le numerose critiche provenienti da più parti cercarono di correggere alcune lacune della cd. “Teoria generale”, come ad esempio la mancata introduzione delle esportazioni nel computo della domanda aggregata (Keynes non adattò il suo modello ad una realtà di economie aperte al commercio mondiale) e l’assunto per cui un’economia che ha raggiunto lo stato di piena occupazione deve comunque perseguire l’obiettivo di un bilancio in *surplus* per colmare il debito pubblico accumulato e per evitare un’eccessiva inflazione dei prezzi.

2. La classificazione tradizionale: crescita esogena e endogena

Presenteremo ora alcuni modelli economici che rappresentano da una parte l’evoluzione o il miglioramento delle ipotesi keynesiane, dall’altra un loro superamento, facendo riferimento alla classica distinzione tra teorie della crescita esogena e teorie della crescita endogena.

2.1 Le teorie della crescita esogena

Il presupposto fondamentale di tutte le teorie appartenenti a tale categoria è che i più importanti fattori che determinano la crescita economica di un Paese, in particolare il progresso tecnologico, sono determinati all’esterno del sistema, ovvero sono “esogeni” al processo produttivo. Altra caratteristica comune è che si tratta di modelli largamente ispirati all’approccio keynesiano: sono quindi tutti basati sull’analisi di un’economia aggregata il cui unico prodotto è il PIL (modelli unisetoriali).

Saranno ora presentate alcune varianti della crescita esogena generalmente ritenute più valide.

Il primo modello, in ordine cronologico, che occorre presentare è quello di due economisti, l’inglese R. F. Harrod e l’americano E. Domar⁶¹, che separatamente arrivarono a conclusioni simili. Gli anni sono quelli della Seconda Guerra Mondiale, in

⁶¹ Vedi Appendice 2 del presente elaborato per la dimostrazione matematica del modello.

cui la questione del sottosviluppo economico e dell'arretratezza sociale dei Paesi del Terzo Mondo cominciava a fare capolino nell'agenda politica delle maggiori potenze.

Il modello si basa su alcune ipotesi fondamentali:

- La tecnologia, ossia il modo in cui il capitale e il lavoro si legano durante il processo produttivo, ha coefficienti costanti (poiché è determinata esogenamente), quindi il rapporto tra lo *stock* di capitale disponibile e l'ammontare di produzione è costante;
- Il risparmio è una frazione costante del reddito, la cd. "propensione marginale al risparmio";
- L'equilibrio macroeconomico (situazione in cui la domanda e l'offerta aggregate si eguagliano) coincide, in un'economia chiusa, con l'eguaglianza tra risparmio e investimenti.

Da tali presupposti, si può sviluppare il modello. La variazione del reddito pro-capite (o, riportando l'espressione utilizzata dai due economisti, il *tasso di crescita garantito*) è uguale al rapporto tra la propensione marginale al risparmio del singolo individuo e l'ammontare di produzione possibile rispetto alla quantità di capitale disponibile (s/v).

Secondo le ipotesi precedenti e la generale impostazione dell'economia keynesiana (si parla, quindi, di un'economia aggregata e chiusa al commercio estero), in una situazione di equilibrio, il *tasso di crescita garantito*, che equivale al tasso di equilibrio dal lato della domanda (g_w), dovrebbe coincidere con uno analogo sul lato dell'offerta. Ciò accade quanto il tasso di crescita naturale (tasso di equilibrio sul lato dell'offerta), che dipende dall'offerta di lavoro e dalla crescita della produzione, assume un valore uguale al tasso di crescita garantito. Nella realtà, però, non è detto che i due tassi appena definiti coincidano, anzi spesso è necessario l'intervento riequilibratore dello Stato, mediante politiche economiche adeguate.

Uno dei limiti maggiori, da cui derivano le più importanti critiche, del modello Harrod-Domar è che i due economisti non avevano previsto un meccanismo di autoaggiustamento del sistema nel caso in cui quest'ultimo si fosse trovato in una situazione diversa da quella di equilibrio macroeconomico. L'economista di origini ungheresi, ma di cultura britannica, N. Kaldor propose una modifica al modello, che si discosta parzialmente dall'approccio di base (per questo è considerato un post-keynesiano) ma che, almeno temporaneamente, valorizza nuovamente le intuizioni di

Harrod e Domar. In particolare, Kaldor considera la propensione al risparmio come endogenamente mobile e capace di aggiustare la situazione di disequilibrio del sistema.

La teoria della crescita esogena sicuramente più conosciuta è il modello di Solow⁶². Nel 1956, R. Solow, economista statunitense e vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1987, formulò un modello che cercò di superare le difficoltà riscontrate dai suoi predecessori.

I presupposti su cui si fonda l'analisi economica di Solow possono essere così sintetizzati:

- Il mercato nel quale si muove l'economia è in concorrenza perfetta;
- Il rapporto tra capitale e lavoro dipende esclusivamente dal prezzo dei fattori, la sostituzione tra essi da parte dei produttori cessa solo quando è soddisfatta la regola del costo minimo;
- Il progresso tecnologico è definito esogenamente.

Date le precedenti ipotesi e tenendo a mente che anche in questo caso è considerata l'economia nel suo insieme e che quindi si analizza un unico prodotto che è il PIL, il reddito nazionale è funzione della tecnologia messa a disposizione, della forza lavoro presente nel Paese e dello *stock* di capitale disponibile. Inoltre, occorre precisare che Solow ipotizza rendimenti di scala costanti⁶³ sia per il fattore lavoro, sia per il capitale.

In questo modo è possibile semplificare ulteriormente la funzione di produzione prendendo in considerazione le stesse variabili, ma per addetto (pro-capite). Otteniamo così che la produzione è funzione diretta del capitale (la tecnologia, essendo definita esogenamente, è costante).

La prima conclusione fondamentale del modello, è che il processo di accumulazione del capitale determina la crescita del reddito di un determinato Paese. Secondo Solow, due sono i fattori che determinano la quantità di capitale disponibile: l'investimento e l'ammortamento. Solo quando il primo supera il secondo la quantità di capitale per addetto cresce e di conseguenza anche il reddito pro-capite. Per incentivare la crescita

⁶² Vedi Appendice 2 del presente elaborato per la dimostrazione matematica del modello.

⁶³ Per rendimenti di scala costanti si fa riferimento a quella relazione tra *input* e *output* della funzione di produzione che implica un aumento (o diminuzione) proporzionale dei secondi all'aumentare (o al diminuire) dei primi.

economica, quindi, si può agire sul saggio di risparmio, che, nel rispetto di una delle ipotesi fondamentali del modello, in un'economia chiusa è pari al tasso di investimento. Tale processo, però, può essere portato avanti fino al raggiungimento dell'equilibrio dello stato stazionario, pertanto non determina una crescita di lungo periodo. È proprio tale limitatezza temporale del modello di Solow che ha condotto alle successive evoluzioni e al suo superamento da parte delle teorie della crescita endogena.

Il modello di Solow, sebbene non fornisca una spiegazione per la crescita di lungo periodo, risulta essere illuminante al fine di comprendere la sussistenza di tassi di crescita relativa dei Paesi, vale a dire il perché alcuni Paesi crescono più velocemente di altri, fino a che, ovviamente, non è raggiunto l'equilibrio dello stato stazionario. È utile fornire un caso esemplificativo: supponiamo che due Paesi abbiano lo stesso livello di reddito, che in nessuno dei due casi coincide con il reddito di equilibrio dello stato stazionario, ma presentino tassi di investimento diversi. Quello con il più alto tasso di investimento presenterà anche un più alto livello del reddito di equilibrio di stato stazionario e, conseguentemente, una maggiore distanza tra il reddito attuale e quello di equilibrio. Per tale motivo crescerà più rapidamente. Accade esattamente l'inverso se i due Paesi registrano un livello di reddito al di sopra di quello di equilibrio.

Secondo tale impostazione, un ruolo fondamentale per la crescita economica di un PVS, in cui il livello di reddito è molto al di sotto del reddito di equilibrio (in genere l'ammortamento di capitale sovrasta gli investimenti e si è in presenza di una larga percentuale di forza lavoro non adoperata o sottoccupata), deve essere ricoperto dagli investimenti nel sistema economico (tale ragionamento può essere esteso anche al settore sociale e umano) o da interventi nel sistema fiscale (agendo così sul tasso di risparmio). Date le scarse possibilità dei governi nazionali, queste iniziative potrebbero essere incentivate e guidate dai Paesi ricchi (i *donors*), che in questo modo darebbero un valido contributo al processo di sviluppo del Paese beneficiario.

2.2 Le teorie della crescita endogena

Le teorie che considerano il tasso di crescita come una variabile esogena al sistema economico sono essenzialmente basate sulla convinzione che la dinamica di sviluppo di lungo periodo di un determinato Paese non sia influenzata dalla libera scelta degli

individui, dalle loro preferenze o dall'attuazione di precise politiche economiche. In sostanza, semplificano il complesso processo di crescita di un'economia attribuendone la causa prima ad un fattore esogeno. I modelli costruiti su tale ipotesi non solo trascurano alcune importanti questioni di carattere teorico, come ad esempio il fatto che il progresso tecnologico non è un bene liberamente ed ugualmente disponibile, ma non riescono neanche a spiegare in modo soddisfacente la crescente disuguaglianza di reddito tra i Paesi.

Le teorie della crescita endogena (o *Nuove Teorie della Crescita*, NTC) che saranno presentate di seguito cercano di superare tali difficoltà attraverso un processo di internalizzazione del progresso tecnico.

Nel 1986, P. Romer presentò il primo modello di crescita endogena focalizzando l'attenzione su un nuovo fattore produttivo, senza dubbio interno ad ogni sistema economico e ad ogni comunità di individui (e imprese): la conoscenza proveniente dall'esperienza. L'economista americano ipotizzò che, dal momento in cui un'impresa opera all'interno di un sistema economico, sia esso nazionale o internazionale, è inevitabile che si generi una diffusione delle conoscenze verso l'esterno, sulla base delle quali essa produce, a favore di tutte le altre imprese, aziende o società presenti nel medesimo mercato.

Si introducono così i concetti di esternalità positiva e di *learning by doing*. Si ha un'esternalità positiva ogni volta che una determinata attività, generalmente in ambito produttivo, genera benefici non previsti o voluti nei confronti di terzi; il processo di *learning by doing* si riferisce, invece, alla nascita di nuove conoscenze legate all'esperienza e alla pratica dei produttori.

Romer intravede poi uno stretto legame tra l'accumulazione di capitale e lo sviluppo di tali conoscenze: più un'impresa è grande, e quindi dotata di elevate quantità di lavoratori, macchinari e prodotti intermedi, maggiormente ampio sarà il ventaglio di conoscenze messe a disposizione non solo all'interno dell'impresa stessa, ma soprattutto al suo esterno. Inoltre, la conoscenza, essendo un bene pubblico, aumenta la produttività di tutti i fattori e tale fenomeno aumenta anche l'appetibilità del settore per gli investitori.

Subito successivamente, nel 1988, R. Lucas presenta un'evoluzione del modello di Romer, che pone al centro un fattore, se vogliamo, più raffinato della mera conoscenza proveniente dall'esperienza: il capitale umano. Anche se per una trattazione più precisa e scientificamente rilevante del concetto di capitale umano si dovranno attendere gli anni '90 e più precisamente il 1993, anno in cui viene pubblicata una delle opere più importanti del Premio Nobel per l'Economia (1992) G. Becker⁶⁴, Lucas fornisce un interessante modello economico in cui l'educazione e il lavoro qualificato sono considerati come un fattore produttivo a sè stante.

In questo contesto, il capitale umano è l'insieme delle conoscenze, competenze e abilità che un individuo è capace di assimilare nel corso della sua vita. Così come avviene per l'accumulazione del capitale fisico e per l'aumento del numero dei lavoratori, anche nel processo di accrescimento del capitale umano occorrono ingenti risorse, generalmente espresse in termini di tempo da dedicare allo studio. Lucas, però, vede l'investimento in capitale umano, quindi essenzialmente nel proseguimento dell'istruzione, come un'alternativa rispetto allo svolgimento dell'attività produttiva.

Le più insidiose critiche a tale modello prendono spunto dal fatto che Lucas non tenne minimamente in considerazione il processo di *learning by doing* (apprendimento durante l'attività produttiva).

Un'altra importante novità introdotta da Lucas è che la funzione di produzione del capitale umano ha una produttività marginale crescente: tanto più è consistente lo *stock* di capitale umano iniziale, tanto più produttivi (e meno costosi) saranno gli investimenti intrapresi nella formazione degli individui. Tale caratteristica si riflette, ovviamente, sulla produzione dell'intero sistema economico preso in considerazione e su di essa si basa anche la convinzione dello stesso Lucas che la convergenza dei livelli di reddito tra Paesi non sia possibile perchè quelli dotati di maggiori conoscenze di partenza registreranno sempre rendimenti di scala maggiori nel processo di accumulazione del capitale umano.

⁶⁴ Gary S. Becker "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education" University of Chicago (1994).

Il modello fornisce, quindi, un'alternativa agli investimenti di capitale da parte dei *donors*: il settore educativo, che, al contrario del capitale, non soffre di ammortamento e presenta dei rendimenti positivi di lungo (se non lunghissimo) periodo.

A partire dai primi anni '90, diventano preponderanti quei modelli di crescita endogena che prendono in considerazione solamente fattori produttivi riproducibili, accumulabili. La funzione di produzione aggregata, infatti, si presenta in una forma assai sintetica in cui tutto il capitale (fisico, umano, infrastrutturale etc) è riunito nel generico concetto di capitale (K), che si relaziona unicamente con lo stato della tecnologia (A). Per questo motivo, tali teorie sono conosciute con il nome di “Modelli AK”.

I fattori “scarsi” (come il lavoro o la terra che non sono producibili dall'uomo) sono scomparsi, perchè ritenuti irrilevanti nei processi di crescita di lungo periodo.

S. Rebelo, economista portoghese, propose nel 1991 un modello di crescita emblematico di questa categoria, prendendo alcune ipotesi proprie di teorie precedenti come punti di partenza: la variazione dello *stock* di capitale disponibile, inteso in senso ampio, è attribuibile agli investimenti e all'ammortamento e il valore aggregato degli investimenti coincide con quello dei risparmi (che a loro volta sono parte del reddito totale).

Poichè l'ipotesi iniziale è che la produzione aggregata dipende unicamente dall'accumulazione di capitale, Rebelo afferma che la variazione del reddito pro-capite è uguale alla variazione del capitale pro-capite ed è, quindi, influenzata positivamente dalla propensione marginale al risparmio e dal progresso tecnologico e negativamente dal tasso di ammortamento/deprezzamento del capitale e di crescita della popolazione.

Sulla base di tale modello, neanche Rebelo prevede la possibilità di convergenza dei livelli di reddito tra Paesi caratterizzati da un grado di crescita differente, poichè il processo di accumulazione di capitale, sia che esso avviene mediante l'aumento dei risparmi o attraverso il miglioramento della tecnologia, presenta rendimenti di scala costanti che non permettono al Paese più povero di raggiungere livelli di reddito analoghi a quelli del Paese più ricco, seppure entrambi presentino tassi di crescita uguali⁶⁵.

⁶⁵ Vedi Appendice 2 del presente elaborato per la dimostrazione matematica del modello.

La critica più rilevante al modello di Rebelo, e più in generale ai modelli AK, prende spunto dal fatto che essi sono applicabili solo a quei Paesi in cui la dotazione di lavoro non qualificato è trascurabile, ossia quelle economie dotate di grandi risorse di capitale umano. Per le altre, che generalmente caratterizzano i Paesi più poveri, la parte di lavoratori qualificati è talmente esigua in confronto alla manodopera non qualificata, che azioni politico-economiche intraprese su di essa provoca cambiamenti pressoché irrilevanti.

È necessario sottolineare, però, la novità di tale modello, a cui forse non è stato dato il meritato rilievo. Per la prima volta, infatti, è abbandonata l'idea per cui il progresso tecnologico è l'unica via per lo sviluppo, poichè mirate politiche economiche volte ad incentivare il risparmio, e quindi l'investimento, privato o pubblico che sia, possono generare una crescita di lungo periodo permanente, anche in assenza di sviluppo tecnologico.

3. La nuova distinzione: ortodossi ed eterodossi

Tutti i modelli, le teorie e le intuizioni finora presentate possono essere raccolte, tralasciando dunque la tradizionale classificazione tra teorie della crescita esogena ed endogena, in un'unica macrocategoria che è quella delle teorie ortodosse dello sviluppo. Queste si contrappongono alle teorie eterodosse dello sviluppo, che prendono avvio dalla nozione di centro-periferia per concentrarsi sul miglioramento o sul superamento del sistema capitalistico nel suo complesso, sia su scala globale che locale.

3.1 Le teorie ortodosse

Si tratta di modelli economici che hanno un'impostazione di fondo comune: ritengono valida la suddivisione del mondo in centro e periferia. Il centro, ovviamente, è costituito dai Paesi più industrializzati, quelli la cui azione e le cui vicende interne risultano fondamentali per l'equilibrio politico, economico, culturale su scala globale. La periferia del mondo sarebbe, invece, costituita da tutti quei Paesi che assistono e solo

raramente partecipano agli eventi internazionali (anzi spesso ne sono addirittura vittime).

All'interno di questa categoria si può tracciare un'evoluzione delle teorie proposte nel corso dei decenni, che in parte ricalca i modelli già trattati, ma che nella sua parte preponderante risulterà del tutto nuova, in primo luogo per l'approccio multisettoriale alla questione della crescita economica.

La prima corrente del pensiero ortodosso sviluppò teorie finalizzate alla crescita economica dei Paesi sottosviluppati basate essenzialmente sul concetto di vantaggio comparato⁶⁶, che sostenevano la necessità di specializzazione della produzione in determinati settori, *in primis* l'estrazione e/o produzione di materie prime, allo scopo di promuovere lo sviluppo ed aumentare i flussi di *import-export*. Le critiche a tale impostazione basata sull'idea pura del libero scambio non tardarono ad arrivare da parte non solo degli economisti "eterodossi", ma anche dagli stessi economisti classici e neoclassici, che sentirono l'esigenza di considerare un fattore aggiuntivo e determinante per la crescita di un Paese: l'industrializzazione.

Uno degli studi più importanti in tale contesto è quello condotto da W. W. Rostow e passato alla storia con il nome di "Teoria del Decollo"⁶⁷. L'importanza di tale teoria deriva non solo dall'innovativa convinzione che tutti i Paesi attraversano analoghi stadi di sviluppo, ma soprattutto dalla grande influenza che essa esercitò nell'ambiente scientifico dell'epoca e in quello politico, in particolare statunitense (Rostow, infatti, ricoprì il ruolo di Presidente del Consiglio Nazionale di Sicurezza durante l'amministrazione Kennedy e Johnson e guidò pertanto le politiche di aiuti internazionali promosse dagli USA). Si possono individuare tre caratteristiche fondamentali della teoria di Rostow:

⁶⁶ Il concetto di vantaggio comparato è stato introdotto per la prima volta dall'economista inglese D. Ricardo (1772-1823). È l'elemento fondante del modello economico da lui proposto, secondo il quale ogni Paese tende a specializzarsi nella produzione del bene in cui ha un vantaggio comparato, ossia nella produzione del bene il cui costo-opportunità in termini di altri beni è minore rispetto agli altri settori.

⁶⁷ Lo studio di cui si parla fu condotto da Rostow negli anni '50 e fu pubblicato nel 1960 con il titolo "The Stages of Economic Growth, a non-communist Manifesto". La teoria del decollo era già stata presentata in un articolo precedente, pubblicato nel 1956 dall'*Economic Journal*.

- Grande importanza data all'industrializzazione, processo da attivare in tutti i settori dell'economia. Inoltre, di particolare rilievo è l'identificazione di un settore trainante⁶⁸ all'interno del sistema, ossia di un particolare settore caratterizzato da una rapida crescita che funge da fattore di dinamismo per il resto dell'economia;
- Forte legame tra crescita economica e livello generale di sviluppo della società, fenomeni inseparabili e dipendenti l'uno dall'altro;
- Relazione fondamentale tra crescita economica e investimento di capitale, poichè il tasso di formazione e accumulazione di capitale costituisce un fattore fondamentale per avviare il processo di modernizzazione di un'economia.

Per quanto riguarda gli stadi a cui vanno incontro tutti i Paesi che vivono la transizione dal sottosviluppo allo sviluppo, Rostow ne indica cinque: nella prima fase troviamo le società tradizionali caratterizzate da un'organizzazione "pre-newtoniana" finalizzata unicamente al sostentamento e alla sopravvivenza; nella fase successiva si realizzano le pre-condizioni dello sviluppo, di natura sociale, culturale, politica ed economica (come ad esempio l'affermazione dell'individualismo, la formazione di uno Stato-nazione e di una classe media); il terzo stadio è quello del "decollo" (o *take off*) della società nel suo complesso, attraversata dalla rivoluzione industriale e caratterizzata da nuovi elementi (come l'urbanizzazione, il processo tecnologico e una maggiore partecipazione politica); infine, la quarta e la quinta fase (maturità della società e diffusione dei consumi e della produzione di massa) possono essere raggiunte anche dopo diversi decenni e lasciano sostanzialmente libero il Paese nelle politiche da perseguire, essendo lo sviluppo ormai raggiunto.

Le critiche maggiori rivolte al modello di Rostow riguardano da una parte la stessa conformazione dello sviluppo quale successione di passaggi obbligati della crescita e dall'altra proprio la fase del decollo. In particolare, molti economisti ritennero l'analisi empirica troppo semplicistica e, seppure parte di essi riconoscessero l'esistenza di elementi analoghi riscontrabili in buona parte dei processi di sviluppo attraversati dai diversi Paesi, tale stadio era descritto come troppo breve e povero di relazioni con l'esterno.

⁶⁸ Il concetto di settore trainante conobbe il successo con l'opera di Rostow, ma fu introdotto per la prima volta nel linguaggio economico da S. Kuznets ed altri intorno alla metà degli anni '50.

In tale contesto, è utile ricordare anche l'approccio che si è tenuto di fronte alla diseguale distribuzione dei benefici della crescita o, in altre parole, alla differenza di reddito riscontrata all'interno dei Paesi. In realtà, né Rostow, né i suoi seguaci affrontarono direttamente la questione, poichè era diffusa la convinzione che all'interno dei modelli di sviluppo proposti fosse implicita una teoria della distribuzione basata sull'effetto *trickle-down* (a cascata). Brevemente: l'esistenza di un divario sostanzioso nei livelli di reddito all'interno di una società può addirittura contribuire alla crescita, poichè se buona parte del reddito nazionale è posseduta da pochi (i ricchi), maggiore sarà il risparmio, quindi gli investimenti e, conseguentemente, la crescita. Sostenuti tassi di crescita generano benefici all'intera popolazione, anche alle fasce più povere attraverso, appunto, un meccanismo "a cascata". Nel caso in cui le disuguaglianze di dimensioni eccessive fossero continuate, si sarebbe sempre potuto ricorrere ai rimedi keynesiani di pressione fiscale e sussidi (ossia l'intervento dello Stato).

In conclusione, il nodo centrale di queste teorie della crescita è rappresentato dall'industrializzazione e dall'abbandono della società tradizionale, unica via per il raggiungimento di un certo livello di sviluppo.

Sempre negli stessi anni (siamo a cavallo tra gli anni '50 e '60), un'altra buona parte della dottrina riteneva che occorresse valorizzare i modelli di crescita incentrati su una concezione dualistica dell'economia, tenendo in considerazione anche la struttura economica di gran parte dei PVS. Rinnovata attenzione fu dedicata, quindi, al settore agricolo e alla sua modernizzazione. Secondo una classificazione di natura relazionale⁶⁹, il dualismo delle teorie economiche può essere statico o dinamico. La differenza risiede, appunto, nel grado di interazione tra il settore industriale e quello agricolo. I modelli più seguiti furono sicuramente quelli basati sul dualismo dinamico e, nonostante anche essi ritengano che l'accumulazione di capitale sia il fattore determinante per la crescita di un Paese, a differenza degli altri, concentrano la loro attenzione sulle relazioni inter-settoriali, piuttosto che inter-industriali⁷⁰.

⁶⁹ Si fa riferimento alla classificazione proposta da Y. Hayami e V. W. Ruttan in "Agricultural Development: an International Perspective", John Hopkins University Press (Baltimora, 1971).

⁷⁰ Spirito guida di questa corrente del pensiero economico del dopoguerra fu il modello di W. A. Lewis, che presentò la sua teoria all'interno della sua opera più importante: "Economic Development with

Da metà degli anni '60 in poi si assiste alla diffusione parallela di due differenti e influenti pensieri economici dello sviluppo.

Da una parte la nuova teoria neoclassica della crescita, il cui contributo più autorevole è il lavoro di W. M. Corden⁷¹. Il modello economico si basa su un assunto fondamentale: la presenza del commercio internazionale anche nei Paesi alla periferia del mondo. Corden individuò cinque diversi effetti che le relazioni di scambio tra Paesi possono avere sull'andamento della crescita economica:

- Effetto di impatto: aumento temporaneo del reddito corrente;
- Effetto di accumulazione del capitale: parte del reddito aggiuntivo viene reinvestito in capitale, ciò provoca un aumento permanente del reddito;
- Effetto di sostituzione: quando i beni di investimento costituiscono una grande parte delle importazioni, gli scambi portano ad una loro sostituzione con i beni di consumo, che accelerano la crescita;
- Effetto di distribuzione del reddito: se le esportazioni sono ad alta intensità di capitale, il saggio di risparmio interno aumenta e così anche l'accumulazione di capitale;
- Effetto di ponderazione dei fattori: generalmente la crescita della produzione (e del reddito) è una media ponderata dell'aumento del capitale e del lavoro, se le esportazioni sono intensive di quel fattore produttivo in cui l'aumento è più

Unlimited Supplies of Labour" (1954). L'analisi di Lewis prevede uno sviluppo basato sulla riallocazione spontanea della forza lavoro da un settore con bassa produttività (il settore agricolo di sussistenza) ad uno con una produttività maggiore (il settore capitalistico o moderno). In questo modo si genera un *surplus* di capitale che, se riutilizzato in investimenti produttivi, crea la desiderata espansione economica. Le debolezze evidenti del modello di Lewis (la certezza che tutti i prodotti del settore industriale potessero essere venduti e la volontà della classe capitalistica a farlo) portarono ad un suo superamento, che lasciò spazio all'affermazione di modelli più convincenti, come ad esempio il modello di G. Ranis e J. Fei. L'elemento innovativo è costituito dal fatto che i due economisti prevedono anche la creazione di un *surplus* agricolo. In questo modo, la crescita economica può essere ancor più virtuosa, grazie anche all'introduzione del progresso tecnologico nel settore rurale (del tutto assente nel modello di Lewis).

⁷¹ Lo studio W. M. Corden, economista australiano, a cui si fa riferimento è "The Effects of Trade on the Rate of Growth", saggio incluso nel testo di J. N. Bhagwati e altri, intitolato "Trade, Balance of Payments and Growth" (Amsterdam, 1971).

rapido, esse hanno un effetto moltiplicatore sulla crescita della produzione (e del reddito).

Lo stesso Corden precisò però che non sempre tutti questi effetti sono riscontrabili nel caso in cui un Paese si apra al commercio internazionale e critiche successive hanno messo in evidenza la reale difficoltà di molti PVS a far valere il loro vantaggio comparato nel mercato globale.

Dall'altra parte diventa sempre più convincente l'approccio riformista al tema dello sviluppo dei Paesi più arretrati. A partire dagli anni '60 diversi economisti, sociologi e politici cominciarono a porgere la loro attenzione su una questione ritenuta poi preliminare ad un efficace processo di crescita economica: la disuguaglianza di reddito all'interno di un Paese. Negli anni '70 divenne preponderante il tema della povertà, che, grazie ad una maggiore disponibilità e circolazione delle informazioni, si sapeva affliggere (come continua tuttora a fare) milioni di persone. La corrente riformista cercò di rispondere alle crescenti preoccupazioni del contesto internazionale affrontando principalmente tre grandi problemi: l'occupazione, la redistribuzione e il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Il ventennio che include gli anni '70 e '80 fu caratterizzato da un'incredibile forza riformista, che coinvolse non solo gli apparati governativi nazionali, ma soprattutto vide protagoniste alcune importanti istituzioni internazionali⁷².

Lo sforzo congiunto dell'ILO e della BM nel raggiungimento dell'obiettivo finale, lo sradicamento della povertà, fu particolarmente rilevante nella definizione e nel soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'essere umano. In questi anni, che sempre

⁷² In riferimento al problema dell'occupazione, l'*International Labour Organization* (ILO) nel 1969 diede il via ad una serie di riforme dei modelli di crescita adottati nei PVS, grazie all'adozione del "Programma Mondiale dell'Occupazione". L'aspetto innovativo era costituito dal fatto che l'aumento dell'occupazione e del lavoro produttivo si riteneva dovesse essere l'obiettivo principale delle politiche economiche da attuare. Altra novità era rappresentata dall'invio di missioni sul campo, condotte da gruppi interdisciplinari, che avevano lo scopo di studiare la situazione economica locale e suggerire soluzioni specifiche. Qualche anno dopo, la BM, guidata da R. McNamara, rivolse lo sguardo al problema della disuguaglianza di reddito all'interno dei Paesi e condusse i primi studi sulla distribuzione della povertà nel mondo (con risultati allora inaspettati). La BM affrontò anche il problema della povertà nelle città, con particolare attenzione al settore informale dell'economia urbana.

di più dimostravano il fallimento delle politiche di sviluppo perseguite fino a quel momento, si parlò addirittura di una riforma dell'ordine internazionale.

L'approccio al soddisfacimento dei bisogni fondamentali risultò essere, a differenza degli altri due, un attacco più diretto alla dilagante povertà e fu il principale motore delle nuove politiche di cooperazione allo sviluppo inaugurate negli anni '80 non solo tramite accordi bilaterali, ma soprattutto da parte di diverse organizzazioni internazionali, che si dedicarono completamente alla lotta contro la povertà e le disuguaglianze. Il pensiero riformista, infatti, ebbe una notevole influenza non solo nel mondo economico, ma in particolar modo sui decisori politici e sull'opinione pubblica dei Paesi occidentali, che cominciò a sentirsi anch'essa responsabile nei confronti delle popolazioni meno fortunate. Nonostante gli sforzi, però, diversi studi e ricerche dimostrarono, e dimostrano tutt'oggi, che c'è da percorrere ancora una lunga e tortuosa strada per raggiungere la meta.

3.2 Le teorie eterodosse

Come abbiamo già accennato, le teorie eterodosse dello sviluppo non si soffermano più sul successo o meno dei diversi modelli economici finalizzati alla crescita economica, ma cercano di individuare e rafforzare gli elementi positivi e di correggere le debolezze del sistema capitalistico, ormai predominante in tutto il mondo. Pertanto, vengono abbandonati tutti quegli studi, ricerche, teorie e nozioni che proponevano un'alternativa all'economia capitalistica, ritenendo essa, ormai, un dato di fatto. Assodato, quindi, che ovunque ci si trovi (eccetto nelle zone più remote ed isolate di alcune regioni) si è in presenza di un mercato aperto agli scambi commerciali su scala mondiale, di una società coinvolta nel processo di globalizzazione, di una tendenza generale alla ricerca del profitto, di un'interdipendenza anche culturale e di un obiettivo unico universale (il raggiungimento di un certo livello di sviluppo in tutto il mondo), gli eterodossi, nel loro dibattito interno, si dividono in due principali scuole di pensiero: lo strutturalismo e la teoria della dipendenza.

Della scuola della dipendenza se ne parlerà in modo più dettagliato nel par. 1.1 del Capitolo 3 del presente elaborato. Di seguito, invece, si riporterà una breve presentazione del pensiero strutturalista.

La corrente di pensiero strutturalista parte dalla definizione del sistema-mondo per analizzare e correggere gli errori dei rapporti commerciali e non tra i Paesi sviluppati e i PVS. Inoltre, sviluppa il paradigma centro-periferia ponendo in luce la differenza fondamentale delle rispettive strutture di produzione: la periferia del mondo è caratterizzata da una produzione eterogenea, a causa della coesistenza di settori a bassa produttività e con tecnologie arretrate (il mondo rurale e le attività microeconomiche ad esempio) e di settori macro-industriali dotati di altissima tecnologia (ad esempio le industrie petrolifere); il centro, invece, è dotato di un processo produttivo omogeneo, nel senso che tutti i settori dell'economia godono di un livello tecnologico simile.

Da questi presupposti e riconoscendo il fatto che le economie del centro e della periferia fanno parte di uno stesso mondo economico, gli strutturalisti ritengono che lo sviluppo e il sottosviluppo di un Paese siano fenomeni strutturali di un'economia⁷³ e si generino, in una regione o in un'altra, nel momento in cui si assestano le pre-condizioni dello sviluppo (si fa riferimento alla seconda fase del processo di crescita che ogni Paese intraprende descritto da Rostow). La buona riuscita di questo passaggio fondamentale nella vita di un Paese, di una regione o di una comunità determina l'andamento di lungo periodo nell'economia. L'errore commesso dai governanti dei PVS, e oggi da tutte le istituzioni e gli Stati che si impegnano nello sviluppo di questi Paesi, risiederebbe qui.

La loro attenzione, secondo la corrente strutturalista, è rivolta maggiormente alla fase successiva del processo di crescita, quella del decollo dell'economia, dell'industrializzazione e del progresso tecnologico, che regolarmente si conclude con un fallimento perché la presenza, o l'assenza, delle precondizioni sociali, politiche ed economiche è ignorata.

Avendo ormai un quadro completo sulle questioni teoriche, normative ed economiche riguardo il tema dello sviluppo, possiamo ora affrontare il dibattito

⁷³ Al contrario, gli ortodossi ritenevano che l'assenza di cambiamenti strutturali fosse la causa del mancato sviluppo di un Paese, mentre la loro presenza fosse la condizione necessaria, se non sufficiente, per lo sviluppo economico.

internazionale che soprattutto negli ultimi anni ha visto contrapposti sostenitori e critici degli aiuti internazionali destinati ai PVS.

CAPITOLO 3

IL DIBATTITO SULLE POLITICHE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Dopo quasi un secolo dalla sua nascita, la cooperazione allo sviluppo è divenuta un punto imprescindibile e fondamentale delle agende politiche nazionali ed internazionali, ma non solo. Alla luce della sua accresciuta importanza, in tempi relativamente recenti essa è divenuta anche oggetto di un esame critico da parte di alcuni economisti, che alimentano il dibattito sul reale e duraturo beneficio che le politiche di aiuto allo sviluppo possono fornire ai Paesi beneficiari.

Per tracciare un quadro semplificato del contesto in cui si svolge questo dibattito, possiamo dire che da un lato vi siano gli “inventori” dell’aiuto allo sviluppo (le organizzazioni internazionali, le istituzioni finanziarie, le strutture governative nazionali), dall’altra economisti emergenti, intellettuali e scrittori, spesso provenienti dai Paesi in via di sviluppo. Mentre i primi si fanno portatori dell’ideale del cosiddetto “fardello dell’uomo bianco”⁷⁴, secondo il quale l’Occidente ha il dovere di agire per il miglioramento delle condizioni di vita dei Paesi meno fortunati, nell’assunto che questo impegno morale sia accompagnato da vantaggi materiali per gli stessi donatori, i secondi, al contrario, sostengono che l’altruismo occidentale non sia altro che una maschera dietro alla quale si nascondono interessi economici, politici e strategici ancor più importanti.

Chiaramente elementi di verità si ritrovano in ambedue le posizioni, tralasciando le idee più estreme.

⁷⁴ “Il fardello dell’uomo bianco” è il titolo di una poesia di Rudyard Kipling pubblicata per la prima volta nel 1899. Il titolo originale “The White Man’s Burden” si riferiva ai sacrifici che il popolo statunitense doveva sostenere nelle guerre di conquista delle Filippine e di altre ex-colonie spagnole. Solo successivamente, l’espressione divenne il manifesto con cui gli USA e le potenze europee giustificavano la loro opera di civilizzazione (o colonialismo) a favore (o a discapito) dei Paesi più poveri del mondo.

Da un punto di vista storico, la crisi economica e finanziaria del 1929, mettendo in grave difficoltà l'economia statunitense prima e quella globale poi, è anche ricordata come la crisi del capitalismo di stampo occidentale. Le economie periferiche hanno risentito più di altre degli effetti recessivi di tale crisi, tanto che a partire dagli anni '30 alcuni illustri economisti hanno sostenuto vigorosamente teorie profondamente critiche ai classici imperativi dettati dalla modernizzazione.

Sulla scorta di tale confronto, nel secondo dopoguerra si delineano così le posizioni che ancora oggi si contrappongono nel dibattito sull'efficacia degli aiuti internazionali: la teoria della dipendenza da una parte e i rinnovati tentativi di miglioramento delle politiche di sviluppo dall'altra.

1. Gli aiuti allo sviluppo creano dipendenza

Sostenere che gli aiuti internazionali fino ad ora elargiti nell'ambito di più ampie politiche di cooperazione allo sviluppo abbiano avuto conseguenze negative sul processo di crescita economica (e non solo) dei Paesi riceventi significa assumere una posizione sostanzialmente contraria all'azione ormai consolidata delle più grandi ed importanti organizzazioni internazionali e dei colossi economici mondiali a favore dello sviluppo dei Paesi del "Sud del mondo".

Tale approccio critico sta investendo, soprattutto in anni recenti, regioni e settori sempre più ampi. In particolare, se già a partire dalla metà del secolo scorso importanti economisti cominciavano a teorizzare modelli che potessero fornire valide spiegazioni all'insuccesso delle politiche di aiuto occidentali, è solo negli ultimi due decenni che questo diverso punto di vista si è diffuso, al punto di essere ormai ampiamente noto all'opinione pubblica internazionale.

La tesi secondo la quale gli aiuti allo sviluppo hanno generalmente un impatto più negativo che positivo sulle condizioni economiche delle popolazioni beneficiarie regge su un triplice impianto, composto da due modelli economici e da un vero e proprio filone della letteratura contemporanea orientato in tal senso.

1.1 La Teoria della Dipendenza: da Raúl Prebisch a Fernando Enrique Cardoso

Il primo pilastro è costituito dalla Teoria della Dipendenza che è, in realtà, un insieme di teorie socio-economiche che, a partire dagli anni '50, ha trovato un elemento comune di fondo. Il *modus operandi* coloniale di esportare il capitalismo anche nei Paesi del Terzo mondo avrebbe generato livelli di sviluppo inferiori o, nel migliore dei casi, stagnanti nei Paesi destinatari.

Pioniere di tale teoria fu Raúl Prebisch⁷⁵, che fece della Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL) il teatro perfetto per l'avvio di un dibattito incentrato sui rapporti tra centro e periferia del mondo⁷⁶. La Teoria della Dipendenza, nella sua forma grezza, sostiene che i Paesi più ricchi (il centro del mondo) si impegnino in numerose e diversificate ma al contempo infruttuose ed incomplete politiche di aiuto per sfruttare a proprio vantaggio l'eventuale sviluppo dei Paesi più poveri (la periferia del mondo) e mantenersi quindi a livelli di ricchezza costanti, se non superiori. Inoltre, in tale ottica, i massicci flussi di esportazioni di beni di prima necessità⁷⁷ dai Paesi donatori ai beneficiari non sarebbero stati frutto di una sincera volontà di fornire anche agli strati più poveri delle popolazioni di tali Paesi i beni primari, ma piuttosto esito del volersi liberare del *surplus* di produzione nazionale, traendo in tal modo vantaggi, se non economici, quanto meno politici e psicologici nei confronti del Paese ricevente. In sintesi, l'attuazione delle tradizionali teorie dello sviluppo non aiuterebbe i Paesi sottosviluppati a percorrere la via della modernizzazione in modo indipendente, ma piuttosto reindirizzerebbe la loro economia nel senso più conveniente allo sviluppo dei Paesi del Primo mondo.

⁷⁵ Raúl Prebisch (1901-1986) fu un illustre politico ed economista argentino. Ricoprì incarichi importanti anche in diverse organizzazioni internazionali: fu Segretario Esecutivo della CEPAL dal 1950 al 1963 e Segretario Generale dell'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*).

⁷⁶ La scuola della dipendenza riprende l'assunto fondamentale delle teorie eterodosse dell'economia dello sviluppo (par. 3.2 del Capitolo 2 del presente elaborato): la divisione del mondo tra centro e periferia.

⁷⁷ Il *Basic Needs Approach* è uno dei metodi più utilizzati per la misurazione del livello di povertà assoluta che infligge una popolazione o parte di essa. È stato introdotto per la prima volta dall'ILO nel 1976 e inizialmente teneva in considerazione tre elementi: l'accesso al cibo e all'acqua, la disponibilità di un rifugio e il possesso di vestiti. Oggi la lista di beni di prima necessità a cui si fa riferimento è più lunga e comprende anche livelli minimi di igiene, educazione e salute.

Con l'intento di rafforzare la sua idea, Prebisch sosteneva che Paesi come il suo (Argentina), in realtà, non erano sottosviluppati, ma piuttosto si erano “sviluppati male”. La loro struttura economica, industriale, politica e sociale non era compiuta ed efficiente in quanto sostanzialmente dipendente dai Paesi più ricchi.

Tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso, la Teoria della Dipendenza conosce il suo punto di massima diffusione, grazie al suo avvicinamento alla teoria marxista e ai contributi, tra gli altri, di Celso Furtado⁷⁸, André Gunder Frank⁷⁹, Theotonio dos Santos⁸⁰ e Fernando Henrique Cardoso⁸¹. Nella sua formulazione iniziale la teoria è limitata geograficamente: tutti i suoi fautori provengono da Paesi dell'America Latina e sviluppano i loro studi proprio a partire da esperienze particolari legate ai contesti locali. Tuttavia, i suoi assunti fondamentali possono ritrovarsi anche in molti altri Paesi sottosviluppati e, soprattutto, la soluzione suggerita è ritenuta valida per tutti.

La scuola della dipendenza conta diverse correnti, più o meno legate al marxismo e per questo più o meno oggetto di aspre critiche da parte dei liberisti. La linea di pensiero predominante sembrerebbe quella sostenuta da Cardoso che, in una delle sue più importanti opere⁸², afferma l'idea assolutamente nuova secondo la quale sviluppo capitalistico e dipendenza non debbano necessariamente essere legate da un rapporto di causa - effetto.

⁷⁸ Celso Furtado (1920-2004) fu un celebre economista brasiliano e uno dei padri fondatori dell'UNCTAD.

⁷⁹ André Gunder Frank (1929-2005) nacque in Germania, ma poco dopo con la sua famiglia emigrò in Svizzera e poi negli Stati Uniti, luogo della sua formazione. Nel 1962 compie un viaggio in America Latina, in particolare in Cile dove trascorrerà gli anni centrali della sua vita e quelli più produttivi della sua carriera. Autore della “Teoria della Dipendenza” e grande sostenitore della “Teoria del sistema-mondo” di I. Wallerstein.

⁸⁰ Theotonio dos Santos (1936-in vita) è un economista brasiliano. Autore di una delle varianti della “Teoria della Dipendenza” e oggi uno dei maggiori esponenti della “Teoria del sistema-mondo” di I. Wallerstein.

⁸¹ Fernando Henrique Cardoso (1931-in vita) è un politico brasiliano di primo piano. È stato per due volte Presidente del Brasile (dal 1995 al 2003), ma è anche un autorevole sociologo.

⁸² Cardoso nel 1977 pubblica, con lo storico cileno Enzo Faletto, “Dependencia y Desarrollo en America Latina” nel quale ampio spazio è dedicato alla “Teoria della Dipendenza”.

A differenza della teoria più radicale, secondo la quale il raggiungimento di più alti livelli di sviluppo da parte dei Paesi più poveri è considerato in realtà dannoso per quelli più ricchi⁸³ (poiché non sarebbe più possibile l'estorsione del *surplus* economico da parte della “metropoli” a danno dei “satelliti”⁸⁴) e per questo ostacolato, Cardoso sostenne che il vero problema della dipendenza risiede nel fatto che il centro limita le opzioni di scelta delle economie periferiche. Tale effetto ha ovviamente delle conseguenze determinanti per lo sviluppo di un Paese.

Partendo dall'analisi concreta delle forme con cui il capitalismo occidentale opera in un sistema economico più arretrato, si possono, a suo parere, distinguere nettamente gli ostacoli interni ed esterni alla modernizzazione e da qui formulare una teoria generale. Dai suoi studi dedusse che l'origine primaria della dominazione esterna non sarebbe tanto l'imposizione di determinate politiche economiche, ma piuttosto la convergenza con interessi e valori (o talvolta l'accondiscendenza) della classe dirigente locale, che facilmente si piega alla volontà straniera con la prospettiva di lautissimi vantaggi personali. Questa profonda divisione tra la *leadership* e il resto della popolazione di un Paese arretrato risulta essere in effetti il minimo comun denominatore di molte economie sottosviluppate.

Si tratta in definitiva di una versione della Teoria della Dipendenza molto critica nei confronti non solo della condotta delle Nazioni ricche, ma soprattutto della passività dei Paesi poveri. L'intreccio dei fattori di sfruttamento esterni (la cui esistenza di certo non è negata) e interni, che hanno radici strutturali profonde, condannerebbe alla povertà milioni di persone.

La soluzione proposta è ambivalente, ma in ogni caso non risulta essere completamente risolutiva. Da una parte, Cardoso ipotizza un'apertura totale al

⁸³ Questa convinzione è alla base della “Teoria dello sviluppo del sottosviluppo” di A. G. Frank, per la quale l'ingerenza occidentale negli affari economici, politici e sociali dei Paesi del Terzo mondo non è altro che un eufemismo per assicurarsi dei benefici ben precisi derivanti proprio dai differenti livelli di ricchezza.

⁸⁴ Le relazioni di sfruttamento metropoli-satelliti può essere applicata in svariati contesti. In questo caso, ci si riferisce alla catena gerarchica che si instaura all'interno di un Paese o tra due o più Paesi. La metropoli sfrutta i suoi satelliti da ogni punto di vista, attingendovi risorse oppure riversandovi gli eccessi. Tale relazione si può ritrovare nei rapporti che intercorrono tra Paese donatore e Paese ricevente, ma anche tra una città e le campagne circostanti.

capitalismo dei settori o regioni regolati da un assetto politico-economico maggiormente proiettato verso l'estero (il cd. "sviluppo dipendente"). Dall'altra suggerisce un ritorno al socialismo puro, attuando politiche protezionistiche volte a tutelare la produzione interna, ad incentivare, nonostante i deludenti risultati fin a quel momento registratesi, l'ISI (Industrializzazione attraverso la Sostituzione delle Importazioni⁸⁵) e ad attuare ampi processi di nazionalizzazione. In entrambi i casi è necessaria una radicale riforma dell'assetto politico-istituzionale, ancora improntato sul modello coloniale.

Lo "sviluppo dipendente" potrebbe davvero rappresentare un trampolino di lancio per l'effettiva integrazione delle economie meno avanzate nel mercato globale solo se chi detiene il potere politico permette al proprio Stato, o a parti di esso (dotate magari di ampia autonomia), di beneficiare degli svariati vantaggi di un sistema capitalistico di stampo occidentale (si fa riferimento, ad esempio, alla più estesa concorrenza con effetti positivi sulla qualità dei prodotti o anche alla libertà di iniziativa individuale). Al contrario, un sistema economico basato sul socialismo, seppure quasi completamente chiuso al mercato internazionale, permetterebbe alle industrie autoctone, ai prodotti locali e al sistema di *welfare* nazionale di svilupparsi con maggior incentivi. In ogni caso, una struttura politico-istituzionale guidata da una *leadership* non rappresentativa di gran parte della popolazione, non democraticamente eletta e che è tenuta a rispondere solo alla sua stretta cerchia di sostenitori (interni ed esterni al Paese) non renderebbe possibile nessun tipo di crescita.

Secondo tale impostazione, quindi, la determinante fondamentale per lo sviluppo di un Paese non sarebbe tanto l'intensità dell'intervento dello Stato negli affari economici, ma piuttosto la presenza di una classe dirigente che agisca negli interessi nazionali e che sia slegata da connessioni extra-nazionali opportunistiche.

La Teoria della Dipendenza di Cardoso appena esposta risulta essere ad oggi un buon punto di partenza nell'analisi degli innumerevoli ostacoli che bloccano il cammino di

⁸⁵ L'ISI è un modello economico adottato in particolare dai Paesi dell'America Latina nel secondo dopoguerra allo scopo di incentivare la ripresa economica nazionale. Si basa essenzialmente su tre elementi: una politica industriale attiva che pone al centro lo Stato; barriere doganali alle importazioni; una politica monetaria che mantenga un elevato tasso di cambio.

molti Paesi del Terzo Mondo verso lo sviluppo. Elementi obiettivamente comuni a tutte queste esperienze sono, infatti, la corruzione e il malgoverno della classe politica (se ne parlerà in modo più dettagliato nelle prossime pagine).

1.2 Immanuel Wallerstein e la Teoria del sistema-mondo

Il secondo pilastro della posizione critica nei confronti delle politiche di aiuto allo sviluppo è rappresentato dal pensiero di Immanuel Wallerstein⁸⁶. Egli pubblicò tre volumi della sua maggiore opera, “The Modern World-system” (rispettivamente nel 1974, nel 1980 e nel 1989)⁸⁷, elaborando, a più riprese, una definizione dettagliata del concetto di “sistema - mondo”. L’ultima risale al 1987 e, parafrasandola, chiarisce che l’espressione “sistema - mondo” *“non equivale all’espressione sistema mondiale (la quale lascia pensare che ci sia un unico sistema mondiale), ma un sistema è un mondo, che quasi sempre non coincide, e storicamente parlando non ha coinciso, con l’intero globo, ma con parte di esso”*⁸⁸.

L’approccio del “sistema-mondo” sostiene che l’unità - base dell’analisi non può essere uno Stato, una popolazione o un particolare gruppo etnico. Il punto di partenza di

⁸⁶ Immanuel Wallerstein (1930-in vita) è un sociologo ed un economista statunitense, noto per la sua posizione critica nei confronti del capitalismo. Il suo pensiero è fortemente influenzato da Karl Marx, Fernand Braudel e Karl Polanyi. In particolare, dal primo eredita l’idea che il sistema economico capitalista non rappresenta il livello ultimo dello sviluppo di un’economia. Anzi ritiene che il capitalismo è solo la forma odierna del feudalesimo. Dallo storico francese, invece, impara il metodo della *longue durée*, secondo il quale la storia deve essere compresa seguendo le dinamiche di lungo periodo, piuttosto che i singoli eventi. Infine, da Polanyi (antropologo ed economista ungherese) riprende le tre forme di integrazione tra economia e società sulle quali si impernia la *world-system analysis*. Periodo di particolare formazione intellettuale, per Wallerstein, fu la permanenza nell’Africa post-coloniale, durante la quale si scontrò con diverse problematiche legate alla modernizzazione.

⁸⁷ Nel 1974 I. Wallerstein pubblica il primo volume “The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century” (New York: Academic Press). Nel 1980, il secondo volume “The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750” (New York: Academic Press). E infine, nel 1989 “The Modern World-System III” (San Diego: Academic Press).

⁸⁸ Immanuel Wallerstein, , "World-systems Analysis." In World System History, ed. George Modelski, in Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS), (2004).

un qualsiasi studio innovativo sul mutamento sociale deve essere il sistema sociale, definito tale in quanto essenzialmente autonomo da vincoli esterni e il cui sviluppo è determinato in gran parte da dinamiche interne.

Sulla base di tale definizione generale, Wallerstein sostiene che nella realtà esistono solo due forme di sistemi sociali: le economie di sussistenza e i sistemi-mondo. Tralasciando le economie di sussistenza, che non esistono più da secoli, il sistema-mondo è *“un sistema definito come un’unità caratterizzata da una singola (unica) divisione del lavoro e da un sistema multiculturale”*⁸⁹. All’interno di questa categoria è possibile un’ulteriore divisione e l’elemento discriminante è la presenza o l’assenza di un unico sistema politico. Nel primo caso si parla di impero-mondo, nell’altro di economia-mondo. L’economia-mondo è infatti possibile solo in una area composta da una moltitudine di piccoli imperi, città-stato o Stati nazionali⁹⁰. È quest’ultimo il concetto che fa da sfondo ideologico alle riflessioni di Wallerstein sul tema dello sviluppo.

L’economia - mondo europea, nata tra il XV e XVI secolo, fu l’unica, tra le tante esistenti all’epoca, ad intraprendere la via verso lo sviluppo capitalistico. Ma la sua affermazione e diffusione nei secoli, non fu tanto dovuta ai vantaggi derivanti dal capitalismo, quanto piuttosto a fattori geopolitici (come ad esempio l’espansione geografica della regione o l’istaurazione di centri di potere forti). L’avanzata dell’economia - mondo capitalistica ha determinato una configurazione mondiale che ancora oggi, seppure con le dovute modifiche, persiste.

Wallerstein, inoltre, riprende la classica divisione del mondo proposta dagli esponenti della scuola della dipendenza, che vede contrapporsi il centro e la periferia, e la rielabora. In tal modo, la struttura sociale mondiale risulta infine composta da tre livelli: il centro, la periferia e la semi-periferia. I rapporti tra centro e periferia descritti

⁸⁹ Wallerstein. 1974. "The Rise and Future Demise of the of the World-Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. Comparative Studies in Society and History 16: p. 390

⁹⁰ Per chiarire meglio la linea di demarcazione tra un impero-mondo e un’economia-mondo, Wallerstein propone il paragone tra Europa e Cina. Due regioni facilmente paragonabili per dimensioni e livelli di sviluppo nel XV secolo, che però avevano una cratteristica fondamentale differente: l’Europa, dopo il feudalesimo, si era divisa in tanti centri di potere indipendenti, la Cina, invece, ha mantenuto la sua forma di impero fino agli inizi del XX secolo.

dal sociologo americano non presentano particolari divergenze dalle teorie precedenti: la dominazione del centro sulle periferie del mondo, iniziata nel XVI secolo, poggia essenzialmente sui classici meccanismi di sfruttamento, dove il proprietario (o il centro) si appropria in modo unilaterale del prodotto del lavoratore (o della periferia). Fin qui niente di nuovo.

Il vero spunto innovativo della *world-system analysis* risiede nelle conseguenze che ha tale rapporto e nel ruolo svolto dalla semi-periferia. Per la prima volta, si sostiene che il primo e più importante risvolto della relazione tra centro e periferia sia l'interdipendenza che si viene a creare tra i due sistemi. Le economie periferiche diventano fondamentali per il buon funzionamento delle economie centrali, poichè la decomposizione e la delocalizzazione del processo produttivo in aree con un più basso costo del lavoro sono sempre più frequenti. Ma altrettanto rilevante è il fatto che si riconosca che anche la periferia gode di vantaggi economici (per non parlare degli scambi culturali, politici e sociali), in particolare nel campo delle innovazioni tecnologiche e delle scienze mediche. Wallerstein abbandona, quindi, la visione più estrema e più vicina agli argomenti dello sfruttamento coloniale, per evidenziare i lati positivi che, nonostante tutto, emergono dalla relazione tra Stati centrali e Stati periferici.

Un altro elemento nuovo è rappresentato dalle semi-periferie. Generalmente questo strato intermedio è rappresentato da Stati fragili e instabili dal punto di vista economico, ma anche da quello politico, che si sono avviati sulla strada dello sviluppo. La loro è una posizione precaria, caratterizzata da stretti rapporti con alcuni Paesi del centro, che fungono da traino, e, allo stesso tempo, da una struttura istituzionale spesso risalente all'epoca coloniale e da una società ancora rurale e poco emancipata.

Nella visione del mondo di Wallerstein, questa triplice divisione non è frutto di condizioni temporanee, ma rappresenta l'essenza stessa del sistema-mondo. I Paesi possono cambiare categoria di appartenenza (e dal 2000 ad oggi questo passaggio è avvenuto in diversi contesti), ma in assenza di cambiamenti strutturali della società nel suo complesso esisterà sempre tale distinzione.

Lo stadio della semi-periferia è il primo *step* a cui devono ambire i Paesi più poveri del mondo, in una logica di complementarietà con gli Stati più avanzati. La dipendenza della periferia dal centro è dovuta essenzialmente all'enorme disuguaglianza che li

separa in diversi ambiti. Il significativo *gap* che si registra tra le economie dei Paesi sottosviluppati e quelle dei Paesi sviluppati non può essere colmato da nessun tipo di aiuto allo sviluppo se non si verificano dei cambiamenti strutturali nelle politiche di cooperazione da parte dei *donors* e nelle modalità di distribuzione del reddito da parte della classe dirigente dei Paesi beneficiari. Fondamentale risulta essere, quindi, un ruolo attivo e l'attuazione di riforme profonde da parte dei PVS stessi. È proprio la stagnazione, o la completa assenza di spinte interne allo sviluppo che blocca il processo evolutivo di un Paese, ancor più della scarsa efficienza delle politiche di aiuto.

La cartina qui riportata rende chiara la stratificazione del moderno sistema-mondo alla fine del XX secolo, seguendo l'approccio di Wallerstein.

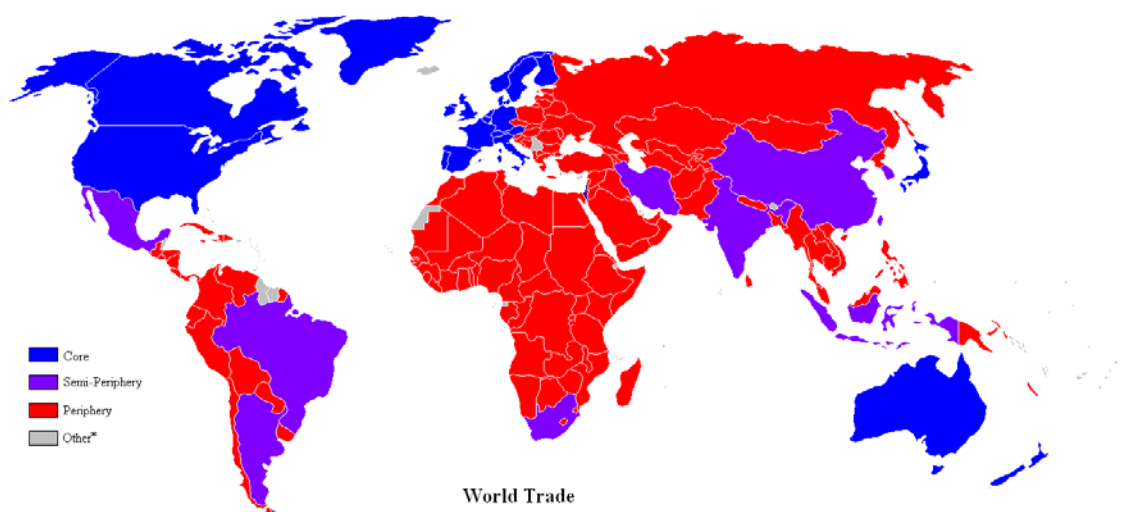


Figura 6

1.3 Posizioni autorevoli nella letteratura attuale

Infine, la terza ed ultima colonna portante poggia sulla letteratura (in particolare africana, ma non solo) più recente. Diversi, infatti, sono stati i contributi di economisti, intellettuali e sociologi alla teoria della dipendenza dei Paesi del Terzo mondo dagli

aiuti internazionali allo sviluppo. A titolo esemplificativo, particolarmente incisivi sono stati gli interventi di Dambisa Moyo⁹¹ e di William Easterly⁹².

Entrambi sostengono con forza le responsabilità degli “occidentali” per la perdurante povertà che affligge i Paesi africani. Le regioni più ricche del mondo⁹³ (*in primis* l’America del Nord e l’Europa) sono accusate di vestirsi dell’abito caritatevole, quando in realtà rincorrono interessi propri, o anche solamente riconoscimenti internazionali, non curandosi delle condizioni disastrose nelle quali versa circa un miliardo di persone.

Moyo, in “Dead Aid”⁹⁴, e Easterly, in “The White Man’s Burden”⁹⁵, forniscono valide spiegazioni alla tendenza, ormai decennale, che vede i poveri sempre più poveri e dipendenti e i ricchi sempre più ricchi e dominanti.

Il libro di D. Moyo è significativamente e volutamente intitolato “Dead Aid”, in netto contrasto con il celebre concerto transatlantico del luglio 1985 “Live Aid”, finalizzato a raccogliere fondi per combattere la povertà nel continente africano. Venti anni dopo (nel luglio 2005) sono stati organizzati altri dieci concerti simultanei in tutto il mondo, chiamati “Live 8”, pensati con lo stesso scopo umanitario del primo. Moyo apre il suo libro proprio con un’aspra critica a questa ostentazione continua delle azioni di beneficenza, considerate ormai un dovere. Questi grandi eventi che si susseguono l’un l’altro, passando dall’America all’Europa e viceversa, hanno sicuramente

⁹¹ Dambisa Moyo è un’economista nata in Zambia nel 1969. La sua formazione accademica è avvenuta negli Stati Uniti e qui ha lavorato per la Banca Mondiale e per la Goldman Sachs. Oggi è un’importante scrittrice per il *Financial Times* e il *Wall Street Journal* e interviene ai forum economici di alto livello in veste di esperta nel settore dello sviluppo economico.

⁹² William Easterly è un noto economista statunitense nato nel 1957. È una voce autorvole nel settore della crescita economica e degli aiuti internazionali allo sviluppo. Oggi è professore di economia presso la *New York University*.

⁹³ Nell’utilizzo di tali espressioni generali si fa riferimento all’indicatore più comune della ricchezza di un Paese: il PIL.

⁹⁴ Il titolo completo è “Dead Aid: why aid is not working and how there is another way for Africa”, pubblicato nel 2009. La sua edizione italiana risale invece al 2010 ed è intitolata “La Carità che Uccide: come gli aiuti dell’Occidente stanno devastando il Terzo Mondo”.

⁹⁵ Il titolo completo è “The White Man’s Burden: why the West’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little”, pubblicato nel 2006. L’edizione italiana è del 2007 e si intitola “I Disastri dell’Uomo Bianco: perchè gli aiuti dell’Occidente al resto del mondo hanno fatto più male che bene”.

un'attrazione mediatica fortissima e riescono a raccogliere milioni di dollari altrimenti difficili da mettere insieme. Ma non appena si spengono i riflettori, i soldi vengono redistribuiti in maniera ineguale (ovviamente a danno dei più poveri), la coscienza degli organizzatori può riposare fino all'evento successivo e l'attenzione dell'opinione pubblica al problema della fame svanisce. Negli ultimi anni si assiste, in tal modo, alla diffusione della "cultura degli aiuti" che, se ha effetti di lunga durata, di certo non è a vantaggio dei Paesi africani. Anzi gli aiuti, riprendendo un'espressione dello scrittore austriaco Kraus, finiscono per diventare la malattia di cui dovrebbero essere la terapia.

Fin dall'inaugurazione delle prime politiche di cooperazione allo sviluppo, a livello internazionale e nazionale, sono stati trasferiti in Africa circa mille miliardi di dollari, sotto diverse forme. Nel periodo di massima concentrazione degli aiuti (il ventennio 1970-1990), la percentuale di popolazione povera che viveva nel continente africano è passata tuttavia dall'11% al 66%⁹⁶. Nello stesso periodo, decine di Stati caratterizzati da un livello di sviluppo minimo hanno invece intrapreso la via della crescita (si fa riferimento a Cina, India, Brasile) e in tale processo hanno ricoperto un ruolo fondamentale proprio gli aiuti internazionali.

Allora, perchè la gran parte dei Paesi africani, da sempre beneficiari degli aiuti esteri, non riescono ad uscire da quel circolo vizioso di corruzione, povertà, malattie e dipendenza? La risposta fornita da Moyo è che sono gli stessi aiuti il motore primo di questa spirale del sottosviluppo.

Le modalità con cui sono stati elargiti prestiti e doni ai Paesi africani sarebbe il vero problema. Nel periodo della Guerra Fredda le politiche di cooperazione attuate dai Paesi ricchi erano pensate e messe in atto in modo indiscriminato ed erano del tutto rispondenti alla logica delle sfere di influenza. Non c'è da stupirsi, quindi, che i maggiori beneficiari fossero in particolare Paesi geopoliticamente rilevanti e quelli ricchi di risorse naturali. Ma, poichè non è la popolazione nel suo insieme a decidere da che parte schierarsi nel grande gioco dell'equilibrio tra i due blocchi, i soldi erano indirizzati esclusivamente nelle casse dei governi nazionali, che raramente hanno tradotto gli aiuti in riforme strutturali ed istituzionali a beneficio del proprio Paese.

⁹⁶ L'aumento di circa 50 punti percentuali non è dovuto solamente ad un aumento della povertà in termini assoluti, ma gran parte è dovuta alla crescita economica imponente che hanno registrato diversi PVS, soprattutto asiatici. Ci si riferisce, quindi, ad un aumento della povertà in termini relativi.

Questo modo di aiutare ha generato livelli di corruzione altissimi e il trasferimento di ingenti somme di denaro straniero nei conti bancari personali dell'*elite* di governo. Questa è una delle differenze che si riscontrano tra i Paesi africani e quelli asiatici. Questi ultimi, infatti, non sono esenti da una conduzione politica altamente corrotta⁹⁷, ma si tratta di una cosiddetta “corruzione positiva”: i *leader* asiatici tendono a reinvestire in patria il denaro destinato, in teoria, agli strati più poveri della popolazione, contribuendo in tal modo alla crescita del PIL nazionale e rendendo il proprio Paese più affidabile agli occhi degli investitori esteri.

Nonostante l'evidenza empirica, i *donors* hanno continuato e continuano a finanziare i governi corrotti, inchiodando al palo del degrado non solo la crescita economica, ma anche possibili sviluppi democratici e sociali.

L'aumento della corruzione della politica di alto livello non è tuttavia la sola conseguenza negativa degli aiuti internazionali. Secondo Moyo, vi sono almeno altri tre risvolti significativi. In primo luogo, il mercato nazionale esce stravolto dopo ogni iniezione di denaro. Al contrario di quello che si può pensare, l'arrivo degli aiuti nelle mani di quella piccola parte di popolazione benestante (il resto non tocca mai con mano il denaro straniero) non genera un aumento del risparmio, ma anzi incentiva il consumo di beni superflui. Questo provoca una riduzione degli investimenti interni, una disparità nella quantità di denaro e di beni presenti sul mercato, che genera a sua volta inflazione e contrazione delle esportazioni. In tale contesto, i Paesi ricchi, per arginare il problema, concedono altri prestiti, imprimendo una nuova spinta alla spirale della dipendenza. In secondo luogo, gli aiuti facilitano il processo di deresponsabilizzazione della classe dirigente nei confronti dei mali nazionali, la rendono più pigra e conseguentemente indeboliscono il sano equilibrio che dovrebbe esistere tra governanti e governati. In terzo ed ultimo luogo, la detenzione del potere politico diventa non solo una questione di prestigio nazionale, ma anche un modo rapido di arricchirsi. In un continente già sconvolto continuamente da scontri etnici, gli aiuti fomentano la lotta per il potere.

L'economista zambiana propone due ordini di soluzioni per salvare il suo continente. La prima è utopistica ed è qui riportata utilizzando le parole dell'autrice: “*In un mondo perfetto, ciò di cui hanno bisogno i Paesi poveri, ai gradini più bassi dello sviluppo*

⁹⁷ In alcuni casi si registra un *Corruption Perception Index* (CPI) addirittura superiore a quello dei Paesi africani.

*economico, non è una democrazia multipartitica, ma un dittatore benevolo e risoluto che introduca le riforme indispensabili a mettere in moto l'economia [...]*⁹⁸. È infatti dimostrato da recenti studi che il sistema democratico non comporta particolari vantaggi nel raggiungimento di più alti livelli di sviluppo, almeno nelle prime fasi di tale processo⁹⁹. È stato ormai accertato che non è la democrazia ad essere un elemento fondamentale della crescita economica (come sostenevano e sostengono tutt'oggi i più convinti sostenitori delle politiche di aiuto), ma piuttosto è la crescita economica il fenomeno necessario affinché si possa instaurare un sistema politico democratico.

A tal proposito, è utile richiamare lo studio di Ian Bremmer¹⁰⁰, che ha investigato sul rapporto che lega la stabilità di un Paese alla sua apertura verso l'esterno (intesa non solo in senso economico, ma anche in ambito politico e sociale). Sulla base di studi empirici, Bremmer ha rappresentato graficamente questa relazione attraverso la *J curve* con la quale dimostrò che anche i Paesi chiusi al mondo esterno, non democratici e con bassi livelli di sviluppo possono godere di una certa stabilità.

La *J curve* (vedi Figura 2) si presenta più ripida nella parte sinistra del grafico, corrispondente ad un minor grado di apertura (variabile riportata sull'asse delle ascisse). Ciò vuol dire che, ammesse certe condizioni, si raggiunge più velocemente la stabilità (variabile riportata sull'asse delle ordinate) se un dittatore rende il proprio Paese chiuso, non democraticamente libero e con scarsi contatti con il mondo esterno. Questo è ad esempio il caso degli autoritarismi comunisti o dell'Iraq sotto Saddam Hussein. Spostandosi verso destra sull'asse delle ascisse la curva decresce, facendo registrare una minore stabilità. Gli effetti dell'apertura al mondo globalizzato, quindi, sono inizialmente destabilizzanti, fino ad arrivare, talvolta, alla crisi dello Stato. In ogni caso,

⁹⁸ Fonte: D. Moyo "La Carità che Uccide" (2010), pag.81.

⁹⁹ Uno dei tratti essenziali della democrazia è il rapporto di fiducia e di responsabilità che lega chi detiene il potere al popolo. Proprio tale dovere del governo di rispondere delle proprie azioni di fronte ad un parlamento multipartitico renderebbe più difficile, se non impossibile, attuare le riforme economiche necessarie ad avviare un processo di sviluppo, a causa dei contrasti politici che inevitabilmente si verrebbero a creare.

¹⁰⁰ Ian Bremmer (1969-in vita) è uno scienziato politico statunitense e fondatore dell'*Eurasia Group*. Uno dei suoi lavori più importanti è "The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall", pubblicato nel 2006. Fonte: <http://www.ianbremmer.com/>.

arriva un momento in cui riprende la crescita, la stabilità politico-economica si rafforza e si consolidano le fondamenta democratiche del Paese. La crescita in questo caso è più lenta (la curva, infatti, è meno ripida) ma raggiunge livelli più alti nel lungo periodo.

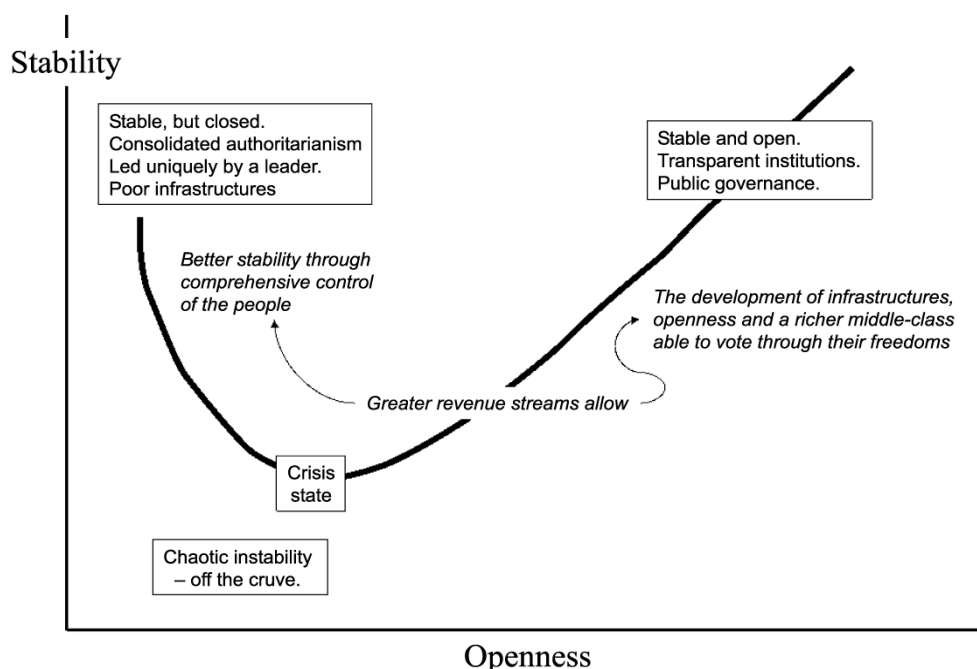


Figura 7

La teoria di Bremmer, oltre a dare una chiara risposta al perchè alcuni Paesi palesemente non democratici godano di un apprezzabile grado di sviluppo e di stabilità, fornisce una chiave di lettura diversa riguardo al sottosviluppo di altri Paesi.

L'errore della comunità dei donatori sta nel fatto che scarsa importanza è data a quella delicata fase di transizione che porta da una parte all'altra del grafico (da sinistra a destra). Trascurare le criticità di tale passaggio può determinare dei danni strutturali al Paese in questione, che invece di intraprendere la strada dell'apertura economica e politica, si ritrova a combattere con le contraddizioni insite negli aiuti internazionali¹⁰¹.

Tornando alla Moyo, la seconda soluzione è rappresentata da un atto di forza e sicuramente ricco di conseguenze: porre fine, seppure in modo graduale, differenziato e controllato, agli aiuti internazionali. Ciò vorrebbe dire che, entro un arco di tempo relativamente breve (Moyo ipotizza dai cinque ai dieci anni), i Paesi del Sud del mondo,

¹⁰¹ Fonte: <http://www.economist.com/node/7854060>.

finora imboccati dagli aiuti internazionali, dovranno imparare a mangiare, vivere e svilupparsi da soli. Avere una data di scadenza più o meno distante obbligherebbe donatori e beneficiari a fare sul serio. Prima di tutto a pianificare un programma economico che veda la quota degli aiuti sul PIL nazionale decrescere anno dopo anno, incentivando il mercato interno, gli investimenti e la privatizzazione delle imprese nazionali. La seconda fase dovrebbe consistere nell'accumulazione del capitale e quindi essenzialmente nel risparmio. Non potendo usufruire del portafogli degli aiuti sempre pieno, anche un malgoverno sarebbe costretto prima o poi a farsi i conti in tasca. Infine, l'elemento fondamentale risulta essere la responsabilizzazione della struttura istituzionale locale e la ripresa del sistema fiscale¹⁰².

Porre fine agli aiuti internazionali non è tuttavia vantaggioso nè per i Paesi donatori, in cui si è ormai creato un vero e proprio *business* degli aiuti, nè, ovviamente, alla *leadership* dei Paesi riceventi. Lo sarebbe unicamente per quel miliardo di persone che vive al di sotto della soglia di povertà, ma che non ha voce, non ha diritti e non ha protettori.

La traduzione italiana del titolo del saggio di W. Easterly "The White Man's Burden" rende subito l'idea della posizione assunta dall'autore nel dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti: "I disastri dell'uomo bianco. Perché gli aiuti dell'Occidente al resto del mondo hanno fatto più male che bene".

In apertura, Easterly precisa che la soluzione alla povertà del mondo non è chiudere il rubinetto degli aiuti internazionali, ma piuttosto è cambiare le modalità di confronto con tale povertà. L'intero libro si snoda sulla profonda differenza di approccio nei confronti della tragedia del nuovo millennio (la povertà, appunto) dei "Pianificatori" e dei "Cercatori". I Pianificatori sarebbero gli attori tradizionali delle politiche di aiuto attuate fino ad oggi, sono i sostenitori del modello classico di assistenza allo sviluppo. I Cercatori, invece, sarebbero coloro che si dimostrano aperti ad un *modus operandi*

¹⁰² Il sistema fiscale è quasi del tutto assente nella gran parte dei Paesi sottosviluppati. Contrariamente a quanto si può pensare *in prima facie*, l'assenza del fisco è tanto dannosa quanto la sua eccessiva pressione. Senza la riscossione delle tasse l'intera struttura burocratica, dei servizi di assistenza sociale e medica e i servizi educativi pubblici decadono e le autorità politiche sono ancor più deresponsabilizzate nei confronti del loro popolo.

nuovo, alternativo che dia più attenzione a quella che l'autore chiama la seconda tragedia del nuovo millennio: il fatto che i miliardi di dollari spesi in aiuto dei Paesi più poveri del mondo non ne abbiano alleviato le sofferenze.

Secondo Easterly, la causa prima dell'inefficacia dei progetti di sviluppo finanziati fino ad oggi sarebbero i Grandi Piani, voluti ed elaborati dai Pianificatori: quelli che hanno come obiettivo ultimo la soluzione di problemi vasti e complessi, quelli che interessano milioni di persone profondamente diverse allo stesso tempo, quelli che coinvolgono centinaia di agenzie per la frenesia di raggiungere il fine per cui sono stati creati e quelli che procedono per fasi di attuazione e non per risultati raggiunti o mancati (uno su tutti è il programma per i *Millennium Development Goals*). I Grandi Piani hanno alcuni vizi essenziali che li rendono inadatti al raggiungimento dell'obiettivo sviluppo:

- Mancanza di *feedback* da parte dei beneficiari dell'aiuto. Come si è già detto, raramente i progetti di sviluppo tradizionalmente attuati hanno un riscontro costante con la realtà. In questo modo è difficile rispondere alle necessità che via via si possono presentare o rimediare agli errori compiuti in passato per migliorare le azioni future. I programmi vengono adottati, attuati *in loco* e chiusi quasi in maniera automatica. La mancanza di *feedback* è diretta conseguenza di un altro vizio intrinseco ai grandi piani;
- Scarsa *accountability* delle agenzie coinvolte. L'elevato numero di attori coinvolti, siano essi agenzie dell'ONU, organizzazioni internazionali o ONG, non consente una chiara identificazione del responsabile del progetto. Questa difficoltà deresponsabilizza gli esecutori del programma di aiuto di fronte alla popolazione destinataria. Nessuno è in grado di andare a lamentarsi (o compiacersi) del fallimento (o della buona riuscita) dell'intervento. Il risultato più ovvio di tale scarsa reperibilità dei responsabili è che per la loro reputazione conta più l'approvazione del progetto di sviluppo, che gode di grande visibilità in seno alla comunità internazionale, dei risultati ottenuti;
- Altro vizio è, appunto, la grande popolarità dei Grandi Piani. Spesso essi vengono adottati durante importanti conferenze internazionali e la loro approvazione onora tutte le parti che vi hanno partecipato. Si entra quindi in

un circolo vizioso di continua elaborazione di Grandi Piani volti ad accrescere l'ego delle Nazioni ricche;

- Infine, un vizio strutturale di ogni grande programma di aiuto allo sviluppo. In qualche modo, esso prevede sempre l'imposizione dall'alto (o dall'esterno se si preferisce) dei principi basilari del libero mercato e della democrazia. Entrambi, però, sono conquiste che provengono dal basso e che sebbene possano essere determinanti per lo sviluppo di un Paese, di certo non lo sono se inserite nella società come modelli prestabiliti.

L'autore precisa più volte che il suo intento non è fornire una soluzione univoca e sempre valida al problema della povertà (è proprio qui che sbagliano i Pianificatori). Al contrario, ribadisce che occorre agire dal basso verso l'alto, conoscere il territorio e il popolo oggetto dei programmi di sviluppo, coinvolgere e responsabilizzare i diretti interessati e fornire loro dei contatti stabili e competenti a cui rivolgersi nel corso dell'attuazione del progetto. Questo è ciò che cercano di fare i Cercatori: uomini e donne attenti ai bisogni reali di chi hanno di fronte¹⁰³. Per tale motivo, Easterly ritiene fondamentale che lo sviluppo locale in tutte le sue dimensioni si configuri come un processo svolto con gradualità. La povertà (le malattie, l'analfabetismo, lo scarso rispetto dei diritti umani) ancora presente nel mondo può essere sconfitta (ma non è detto) unendo uno per uno i tasselli di un grande e complesso puzzle, non fornendo un quadro di soluzioni già pronto per il quale è difficile trovar posto.

Dunque, se si vuole ridurre il tasso di abbandono delle scuole occorre fornire il materiale scolastico alla madri che non hanno i soldi per comprarlo, se si vuole limitare il contagio del virus dell'HIV bisogna sensibilizzare *in primis* le donne sull'importanza della loro stessa salute e fornire i mezzi per proteggersi, se si vuole sviluppare un'economia di mercato è necessario rendere produttive le medie e piccole attività che costituiscono la microeconomia di un Paese o di una comunità. È proprio su questi concetti che si è fondata l'esperienza rivoluzionaria della *Grameen Bank*¹⁰⁴.

¹⁰³ Easterly definisce Cercatori anche tutte quelle persone che soddisfano i desideri dei ricchi occidentali. Ad esempio, fin dalle prime pagine paragona l'autore della saga di Harry Potter agli operatori che sul campo si occupano di soddisfare le necessità basilari delle comunità povere.

¹⁰⁴ Letteralmente *Grameen Bank* significa in bengalese "la banca del villaggio", per estensione "la banca dei poveri".

Nel 1976 Mohammad Yunus, economista bengalese¹⁰⁵, spinto dalla dilagante povertà rurale aggravata dalla carestia di pochi anni prima in Bangladesh, intuì che da piccoli prestiti forniti alle fasce più povere della popolazione poteva scaturire una modesta crescita economica del settore rurale e quindi dell'intero Paese (data la bassa percentuale di urbanizzazione che il Bangladesh registrava ancora negli anni '70). Iniziò con un piccolo prestito ad una donna, che grazie ad esso riuscì ad avviare un'attività commerciale che risollevò lei e la sua famiglia dalle condizioni di estrema povertà in cui vivevano. Yunus si rese presto conto che c'era una grandissima domanda di prestiti da parte di piccoli artigiani, produttori, allevatori ed agricoltori, e che il microcredito era un buono mezzo per inseguire lo sviluppo. Così nacque, si sviluppò e divenne famosa la Grameen Bank, che oggi conta più di 8 milioni di membri (circa il 96% sono donne) e un totale di prestiti elargiti superiore agli 11 miliardi di USD¹⁰⁶.

2. Il ruolo fondamentale degli aiuti allo sviluppo nei PVS

Per meglio introdurre, invece, la posizione di coloro che sono sostenitori del ruolo positivo ed imprescindibile delle politiche di cooperazione nello stimolo del processo di sviluppo dei Paesi del Sud del mondo, si può iniziare con il ripercorrere a grandi tappe la storia della seconda metà del secolo scorso. Il Piano Marshall, attuato dagli Stati Uniti alla fine del secondo conflitto mondiale, può essere a buon diritto considerato il prototipo delle odierne politiche di aiuto allo sviluppo ed è stato indubbiamente coronato dal successo. All'indomani della cessazione delle ostilità e nel contesto del profilarsi di una nuova forma di opposizione, la cosiddetta "Guerra Fredda", era importante stabilizzare le zone più calde del globo. *In primis*, quindi, l'Europa, e poi l'Asia e l'Africa.

I Paesi occidentali alleati degli Stati Uniti concentrarono così i loro sforzi in Africa: scacchiere strategico di fondamentale importanza sia per le logiche della Guerra Fredda,

¹⁰⁵ Mohammed Yunus ha vinto il premio Nobel per la Pace nel 2006 per il suo impegno nel perseguimento dello sviluppo attraverso il microcredito.

¹⁰⁶ I dati riportati si riferiscono all'ultimo *Annual Report* del 2011, disponibile su <http://www.grameen.com/>.

sia per la presenza di ricche fonti di risorse naturali, di cui in particolare l'Europa è povera.

Innumerevoli sono stati i programmi economici, i piani strutturali, i doni alimentari e non, forniti ai Paesi africani più disagiati, a volte a causa di guerre civili, altre volte per carestie, altre ancora per epidemie. Molti i risultati raggiunti: diversi Paesi hanno saputo sfruttare con razionalità e lungimiranza gli aiuti internazionali ed oggi possono contare su un sistema economico integrato nel mercato globale, abbastanza stabile e, soprattutto, considerato affidabile dagli investitori stranieri. A titolo esemplificativo si possono citare il Mozambico ed alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo (ad esempio, pur con il caveat dei recenti sviluppi di diverso segno, l'Egitto). Per molti altri PVS, però, l'impegno della comunità internazionale è risultato vano o comunque scarsamente efficiente.

I deludenti risultati raggiunti dalla cooperazione internazionale dopo decenni di attività e miliardi di dollari spesi in determinati contesti regionali non sono stati notati solo dai critici dell'aiuto, come i citati Moyo ed Easterly. Proprio a tal proposito, gli stessi Paesi donatori, ma anche le organizzazioni internazionali che operano nel settore dello sviluppo (OECD in testa), le ONG, le associazioni della società civile e i Paesi riceventi, esattamente dieci anni fa, hanno inaugurato il lungo cammino di riforma (per non dire di rivoluzione) delle politiche di cooperazione allo sviluppo, che è giunto oggi nel vivo della sua applicazione.

2.1 Il percorso degli *High Level Forum on Aid Effectiveness*

Sulla scia della proclamazione dei *Millennium Development Goals*¹⁰⁷ e forti della consapevolezza dell'impossibilità di raggiungere tali *targets* senza una revisione profonda delle modalità di attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, nel 2003 si tenne, proprio a Roma, il primo Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti (si userà d'ora in poi l'acronimo inglese HLF - *High Level Forum on Aid Effectiveness*).

¹⁰⁷ Degli MDGs si è già parlato nel par. 1.1 del Capitolo 1 del presente elaborato.

I Paesi donatori erano concordi su un punto di estrema importanza: la complessità della nuova architettura degli aiuti allo sviluppo¹⁰⁸ aveva reso indispensabile un ripensamento sull'efficacia di tali aiuti.

L'avvio di questa serie di *summit* (fino ad oggi si sono tenuti quattro HLF), esclusivamente dedicati al miglioramento delle politiche di cooperazione (sia essa multilaterale o bilaterale), ha apportato delle significative innovazioni nel modo di pensare gli aiuti e nel rapporto stesso tra donatore e ricevente. Passando in rassegna gli *official outcomes* dei fora, particolare attenzione sarà data a questi elementi del tutto nuovi.

Come già accennato, il primo HLF si tenne a Roma tra il 24 e il 25 febbraio 2003. Intorno allo stesso tavolo si sedettero, per la prima volta e nel massimo rispetto del principio di uguaglianza degli Stati, 23 Capi di Stato in veste di *donors*, alti rappresentanti di 28 Paesi beneficiari e decine e decine di organizzazioni multilaterali e bilaterali che operavano nel settore¹⁰⁹. Questo primo elemento del tutto nuovo non è da sottovalutare: fino a quel momento le politiche di aiuto erano state decise in modo unilaterale da chi doveva fornire i finanziamenti; la classe dirigente e ancor di più la popolazione che ricevevano tali aiuti non erano interpellate. L'obiettivo ultimo era inaugurare un nuovo approccio alle politiche di cooperazione allo sviluppo “*facilitated and enhanced by harmonization efforts at the international and regional levels*”¹¹⁰. Un'altra novità fu che per la prima volta l'oggetto della discussione non era la quantità degli aiuti, ma piuttosto la loro qualità.

Diversi furono gli impegni presi da parte dei partecipanti. In linea generale, ai Paesi beneficiari degli aiuti (che sono indicati nel documento ufficiale finale come “Paesi partner”) era richiesta la progettazione di piani d'azione che avessero dato maggiore attenzione alle criticità nazionali; ai Paesi donatori e alle istituzioni internazionali era

¹⁰⁸ Per una più completa panoramica dell'attuale architettura degli aiuti allo sviluppo vedi par. 4 Capitolo 1 del presente elaborato.

¹⁰⁹ Per la visione del documento finale del primo HLF vedi l'Appendice 3 del presente elaborato.

¹¹⁰ Documento finale del primo HLF “*Rome Declaration on Harmonization*”, art. 5 (Italia, 25 Febbraio 2003).

invece richiesta una maggiore condivisione delle informazioni *ex ante* e di quelle di valutazione *ex post* di un determinato progetto di sviluppo.

I risultati tangibili di questa prima fase di riforma delle politiche di aiuto non furono entusiasmanti, eccetto per il fatto che fu stabilita una più fitta rete comunicativa tra un attore e l'altro. In ogni caso, in occasione dell'HLF di Roma furono gettate le fondamenta dei successivi fora.

Il processo di razionalizzazione degli aiuti vero e proprio iniziò durante il secondo HLF, tenutosi a Parigi il 2 marzo 2005. L'importanza del secondo Forum sull'efficacia degli aiuti può essere dedotta anche solo facendo riferimento alla partecipazione che si registrò: erano presenti, infatti, i rappresentanti ben 91 Paesi (tra donatori e beneficiari) e di 26 organizzazioni internazionali (un numero significativamente maggiore rispetto al primo HLF). Il documento finale, la *Paris Declaration*¹¹¹, rappresenta un punto di netta rottura con il vecchio modo di pensare gli aiuti e, allo stesso tempo, il testo fondamentale per gli sviluppi futuri in tale ambito.

Sullo sfondo parigino, i protagonisti della cooperazione allo sviluppo fecero della “*aid effectiveness a high priority*”¹¹² e la definirono sulla base di cinque principi fondamentali:

- *Ownership* (titolarità): tutti i Paesi e le organizzazioni coinvolti in uno stesso programma di sviluppo devono impegnarsi a rispettare la *leadership* del partner e incentivarne il rafforzamento;
- *Alignment* (allineamento): le politiche di aiuto perseguite dal *donor* e dal Paese partner devono essere sincroniche, devono essere attuate nelle modalità concordate e devono perseguire un medesimo obiettivo. Le finalità devono corrispondere ai reali bisogni e necessità della popolazione autoctona;
- *Harmonization* (armonizzazione): i Paesi e gli enti internazionali donatori si impegnano ad armonizzare le politiche di aiuto promosse in uno stesso Paese o in uno stesso settore. In particolare, è necessario un coordinamento generale degli interventi, attraverso una migliore divisione del lavoro, ed un maggiore scambio di informazioni;

¹¹¹ Per il documento finale del secondo HLF vedi l'Appendice 3 del presente elaborato.

¹¹² Documento Finale del secondo HLF “Paris Declaration”, art.3 (Francia, 2 marzo 2005).

- *Managing for results* (gestione a seconda dei risultati): tale principio si traduce in un approccio dinamico e flessibile di fronte ai cambiamenti inaspettati del contesto in cui si opera;
- *Mutual accountability* (responsabilità condivisa): attraverso alcuni strumenti di controllo reciproco, il donatore e il partner hanno il dovere di attenersi al programma di sviluppo concordato, di garantire la buona condotta dell'altro e di rendere pubblici i rapporti annuali sui risultati raggiunti¹¹³.

Il concetto di *aid effectiveness*, in questa sua definizione innovativa, diviene così lo strumento chiave per trasformare l'architettura degli aiuti allo sviluppo in una struttura più snella e priva di ripetizioni inutili e costose. Dalla *Paris Declaration* in poi, fare cooperazione significa rafforzare (anche se in alcuni casi occorre costruire) la *capacity building* del Paese partner, ridurre al minimo la frammentazione degli aiuti ed avere particolare riguardo per le specificità locali.

Nonostante a Parigi siano stati fissati anche dei *targets* quantitativi per ogni sfaccettatura dell'efficacia dell'aiuto, da raggiungere nel 2010, quelle di Roma e di Parigi sono rimaste essenzialmente delle dichiarazioni di principi.

Nei successivi HLF, quello tenutosi ad Accra nel 2008 ed il più recente di Busan nel 2011, tali linee guida sono state perfezionate e completate con l'inserimento di alcuni concetti nuovi. Sono state altresì delineate delle precise *deadlines* per il raggiungimento di *standard* qualitativi più alti.

Il terzo HLF si tenne ad Accra (Ghana) il 4 settembre 2008. In una visione complessiva, si potrebbe dire che il Forum di Accra fu quello maggiormente tecnico. Rappresentanti di 130 Paesi, 40 organizzazioni internazionali e 80 ONG (per un totale di 250 partecipanti, contro i 117 di Parigi) hanno rinnovato gli impegni presi nei precedenti fora, ma hanno anche solennemente dichiarato che “*Evidence shows we are making progress, but not enough. A recent evaluation shows that the Paris Declaration has created powerful momentum to change the way developing countries and donors work together on the ground.[...] Yet the pace of progress is too slow. Without further*

¹¹³ Documento finale del secondo HLF “Paris Declaration”, parte II “Partnership Commitments” dall’art.13 all’art.50 (Francia, 2 marzo 2005).

reform and faster action we will not meet our 2010 commitments and targets for improving the quality of aid”¹¹⁴.

Nel testo della *Accra Agenda for Action* (AAA)¹¹⁵ sono individuate almeno tre importanti questioni nodali al fine di accelerare il processo di miglioramento dell’efficacia degli aiuti. In primo luogo, “*Country ownership is the key*”¹¹⁶: la guida effettiva delle politiche di aiuto deve essere nelle mani delle autorità locali, che hanno la responsabilità diretta nei confronti dei loro cittadini. In secondo luogo, occorre costruire una partnership più stretta tra donatore e beneficiario (elemento fondamentale per prevenire la frammentazione degli aiuti). Infine, l’obiettivo “sviluppo” deve essere sempre il faro guida delle attività di aiuto, che a loro volta devono godere di un alto livello di trasparenza e di strumenti evoluti di contabilità. Inoltre, la AAA introduce dei nuovi principi che attengono alla prevedibilità finanziaria del flusso di aiuti¹¹⁷, elemento fondamentale per una efficace e continuativa programmazione dei progetti di sviluppo, e alla condizionalità degli aiuti legata ai risultati nel perseguimento dei principi di armonizzazione enunciati nella *Paris Declaration*¹¹⁸.

L’unione degli obiettivi fissati nei documenti finali del secondo e del terzo HLF si è tradotta nell’adozione 56 impegni per il 2010, fotografati da 12 indicatori semplificati, che sono stati oggetto di un processo di monitoraggio¹¹⁹ attraverso tre “Survey”. L’ultimo di essi, conclusosi nel 2011, mette in evidenza gli sforzi fatti, ma anche gli scarsi risultati ottenuti: solo due *targets* su 12 sono stati raggiunti (il *capacity building* che include gli indicatori numero 4 e 6 e lo slegamento dell’aiuto, indicatore numero 8).

¹¹⁴ Documento finale del terzo HLF “Accra Agenda for Action”, art. 6 (Ghana, 4 settembre 2008).

¹¹⁵ Per la visione del documento finale del terzo HLF vedi l’Appendice 3 del presente elaborato.

¹¹⁶ Documento finale del terzo HLF “Accra Agenda for Action”, art.8 (Ghana, 4 settembre 2008).

¹¹⁷ Documento finale del terzo HLF “Accra Agenda for Action”, art.26 (Ghana, 4 settembre 2008).

¹¹⁸ Documento finale del terzo HLF “Accra Agenda for Action”, art.25 (Ghana, 4 settembre 2008).

¹¹⁹ I Paesi che si sottoposero a tale processo di monitoraggio furono in totale 78, ma non per tutti è stato possibile raccogliere i dati quantitativi rispetto al raggiungimento dei 12 *targets*. In particolare, sono stati oggetto di verifica 76 Stati su 78 per l’indicatore n. 1 “Operational Development Strategies”, solo 52 Stati per l’indicatore n. 2 “PFM sytem” e 44 Paesi per l’indicatore n. 11 “Results-oriented frameworks”. L’indicatore n. 7 “Aid predictable” fa riferimento all’analisi congiunta dei tre Survey condotti dall’OECD-DAC (quindi ai dati del 2006, 2008 e 2011) e agli standards registratesi in 32 Paesi (originariamente erano 34, ma Nicaragua e Yemen sono stati esclusi dal conteggio poichè non hanno partecipato al processo di monitoraggio nel 2011).

Di seguito è riportato un estratto della tabella presentata all'interno del resoconto finale presentato dall'OECD¹²⁰, riguardo ai progressi fatti da parte dei Paesi partecipanti nel raggiungimento degli obiettivi di *aid effectiveness*.

PARIS DECLARATION AND AAA INDICATOR	2010 Actual	2010 Target
1. Operational Development Strategies	37%	75%
2. Reliable Public Financial Management (PFM) system	38%	50%
3. Aid flows are aligned on national priorities	41%	85%
4. Strengthen capacity by co-ordinated support	57%	50%
5. Use of country PFM systems	48%	55%
6. Strengthen capacity by avoiding parallel PIUs*	1158	565
7. Aid is more predictable	43%	71%
8. Aid is untied	86%	89%
9. Use of common arrangements or procedures	45%	66%
10. Joint missions	19%	40%
11. Results-oriented frameworks	20%	36%
12. Mutual accountability	38%	100%
*PIUs (Parallel Implementation Units).		

Tabella 2

Poco dopo la chiusura dei lavori dell'HLF - 3, tra novembre e dicembre 2008 si tenne la seconda *International Conference on Financing for Development* a Doha (Qatar). È utile fare un rapido accenno al suo *outcome document* poichè, oltre a ribadire

¹²⁰ Si fa riferimento al rapporto "Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration" pubblicato dall'OECD (2011).

gli impegni presi in occasione del *Monterrey Consensus*¹²¹, vi sono sottolineate nuovamente e con vigore l'importanza e la centralità dell'APS nel contesto più ampio delle politiche di sviluppo intraprese nei PVS. In tal modo, i *donors* si impegnano in maniera ancor più profonda ad assicurare la loro presenza e assistenza alle popolazioni più povere.

Nonostante i risultati siano poco incoraggianti, sembra che i grandi del mondo non si vogliano adattare ad un “fardello” sempre più pesante. Prestare denaro è costoso, *in primis* per i creditori, che molto spesso vedono trascorrere decenni prima che questo gli venga restituito. Finanziare un progetto che poi si rivela fallimentare è ancor più dispendioso. L'impegno della comunità internazionale in questo particolare settore della politica estera mira a migliorare le condizioni in cui l'aiuto viene fornito ed utilizzato al fine di dimostrare ancora una volta la validità del risultato finale.

Tale impegno dei *donors*, dei partner, delle organizzazioni multilaterali e delle ONG è stato rinnovato in occasione del quarto HLF di Busan (Corea del Sud), che si tenne dal 29 novembre al 1 dicembre 2011. L'*outcome document*¹²² di questo forum ha introdotto rilevanti novità nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, rispondendo, almeno in parte, alle forti pressioni provenienti dai critici dell'aiuto.

Particolarmente importanti risultano essere i nuovi principi (in realtà sono un'evoluzione dei principi della *Paris Declaration*) che dovrebbero guidare gli attori della cooperazione internazionale nel raggiungimento dei *common goals*:

- “*Ownership of development priorities by developing countries*”: la buona riuscita di una *partnership* dipende in gran parte dalla capacità degli attori di adeguare gli interventi alle specificità locali;
- “*Focus on results*”: gli sforzi devono essere finalizzati allo sradicamento della povertà, alla riduzione delle disuguaglianze, allo sviluppo sostenibile e al rafforzamento delle capacità dei PVS, in linea con le priorità indicate dagli stessi Paesi beneficiari;

¹²¹ Vedi par. 1.1 del Capitolo 1 del presente elaborato.

¹²² Il documento finale del quarto forum sull'efficacia degli aiuti è intitolato “Busan Partnership for Effective Development Co-operation”. Lo hanno sottoscritto 160 Paesi e 56 organizzazioni internazionali. Per la visione del documento finale del quarto HLF vedi l'Appendice 3 del presente elaborato.

- “*Inclusive development partnership*”: la base di un’efficiente *partnership* è costituita da chiarezza, fiducia e rispetto reciproco;
- “*Transparency and accountability to each other*”: il controllo reciproco risulta essere un elemento fondamentale al fine di ottenere risultati positivi dei programmi di sviluppo¹²³.

Un intero capitolo è poi dedicato al passaggio necessario da compiere “*from effective aid to co-operation for effective development*”¹²⁴. Al concetto di *aid effectiveness* si è affiancato e in parte sovrapposto quindi quello di *development effectiveness*¹²⁵. Si tratta di un concetto sicuramente più ampio, scaturito dalla crescente adozione del cd. “*Whole of Country Approach*”¹²⁶, che comprende non solo le tradizionali e al tempo stesso più evolute tipologie di aiuto, ma anche le forme di intervento del tutto nuove. In primo luogo, si può fare riferimento alla cooperazione Sud-Sud e alla cooperazione triangolare¹²⁷, in secondo luogo si sottolinea un ruolo del settore privato come attore

¹²³ Documento finale del quarto HLF “*Busan Partnership for Effective Development Co.operation*”, Parte I “*Shared Principles to achieve common goals*”, art. 11 (Repubblica di Corea, 1 dicembre 2011).

¹²⁴ Documento finale del quarto HLF “*Busan Partnership for Effective Development Co.operation*”, Parte III “*From effective aid to co-operation for effective development*”, dall’art. 28 all’art. 34 (Repubblica di Corea, 1 dicembre 2011).

¹²⁵ In fase di preparazione al Forum di Busan, si è più volte discusso se il concetto di *development effectiveness* avesse dovuto sostituire o affiancare quello di *aid effectiveness*. Nel primo caso si sarebbe inaugurata un’agenda di sviluppo più ampia che comprendesse in sé diverse dimensioni dello sviluppo di un Paese (non solo l’aiuto ma anche come la redistribuzione del reddito interno, le disuguaglianze di genere, la sostenibilità ambientale etc.) e che fosse più coerente con i più generali MDGs. La posizione italiana in questo dibattito, e in altri, sarà approfondita nel paragrafo 3.

¹²⁶ Il “*Whole of Country*” (WoC) è quello che noi definiamo “*approccio olistico*” nell’ambito della progettazione e del miglioramento delle politiche di sviluppo. Olistico in quanto prende in considerazione tutti gli attori (Stati, Organizzazioni Internazionali, ONG e imprese private), tutte le tipologie di aiuto (prestiti, dono, fondi fiduciari, cancellazione e conversione del debito) e tutte relazioni che possono essere instaurate tra *donor* e ricevente (multilaterali, bilaterali, la cooperazione Sud-Sud e la cooperazione triangolare). Il WoC è stato inaugurato al G8 del 2009, tenutosi a L’Aquila (Italia).

¹²⁷ I riferimenti alla cooperazione Sud-Sud e a quella triangolare sono contenuti nella Parte III del documento finale dell’HLF-4. È utile ricordare, seppur in maniera sintetica, la differenza tra questi due innovativi approcci. La cooperazione Sud-Sud avviene tra due Paesi appartenenti al Sud del mondo, uno dei quali è sicuramente più sviluppato dell’altro, ma il *gap* che li distanzia è minore rispetto a quello esistente nei tradizionali rapporti di cooperazione. Dal punto di vista pratico, si traduce essenzialmente

fondamentale nel campo degli investimenti e delle innovazioni ed infine si auspica la condivisione degli impegni nel contesto delle sfide ambientali globali.

Il Forum di Busan ha anticipato quelle che forse saranno caratteristiche della futura cooperazione internazionale allo sviluppo. Infatti, da una parte prevede il completo inglobamento della *aid effectiveness* nella *development effectiveness*. Tuttavia, manca ancora una definizione universalmente accettata del concetto di “efficacia dello sviluppo”¹²⁸, soprattutto perchè, effettivamente, non può esistere una sua concettualizzazione univoca e statica. A tal proposito, non sembra sia ad oggi in programma un quinto HLF. La *location* più adatta per procedere con questo tipo di riunioni di interesse globale potrebbe però essere il *Development Cooperation Forum*¹²⁹ (DCF) nell’ambito delle Nazioni Unite.

nell’attuazione di progetti finanziari e nella fornitura di assistenza tecnica. La cooperazione triangolare, invece, avviene tra un Paese ricco, uno sottosviluppato e un Paese mediatore (come le economie emergenti) che facilita la comunicazione e la comprensione tra le parti.

¹²⁸ In uno studio condotto nel 2009 nel contesto del North-South Institute (Canada), pubblicato con il titolo “Development Effectiveness: Towards New Understandings” (di Kindornay e Morton), il concetto di *development effectiveness* è definito attraverso l’individuazione di quattro categorie che vanno dal minore al maggior grado di ambiziosità, complessità e difficoltà in termini di attuazione e valutazione. Rapidamente: 1. come *organizational effectiveness*, assimilabile all’attuale *aid effectiveness* e privo di particolari novità; 2. come *coherence*, che si traduce in un maggiore e più profondo impegno da parte dei Paesi sviluppati nel rendere le politiche di sviluppo coerenti tra loro e implica delle riforme interne ai meccanismi di cooperazione; 3. come *outcomes from aid*, la cui complessità deriva dall’assenza di una concezione unica di “outcomes” e dalla difficoltà nel mettere in pratica il concetto di *mutual accountability*; 4. come *overall development outcomes*, che include le precedenti categorie e pone particolare attenzione alla realtà locale.

¹²⁹ La riunione biennale del DCF è una delle principali attività dell’ECOSOC. Il 2005 *World Summit* delle NU ha incaricato tale organo di riunire periodicamente gli esperti della cooperazione internazionale allo scopo di monitorare i progressi fatti, di promuovere nuove attività e di migliorare la coerenza tra le politiche attuate. Il primo DCF si tenne nel luglio 2008, anno di massima attenzione sul tema dello sviluppo. Attualmente è in corso la preparazione del quarto DCF, che si terrà nel luglio 2014, in cui si prevedono almeno tre *focus areas*: 1. il futuro della cooperazione (in particolare post-2015); 2. perseverare nel raggiungimento della *global accountability*; 3. incentivare la cooperazione Sud-Sud e triangolare.

Gli sviluppi futuri dipenderanno dalle capacità di attuazione dei principi volti ad una maggiore efficacia dell'aiuto da parte di tutti i protagonisti delle politiche di cooperazione allo sviluppo e di comprensione della sempre nuova *poverty global map*, non trascurando le peculiarità locali.

2.2 Gli sforzi per un maggior coordinamento della cooperazione internazionale

In virtù dei progressi fatti nell'ambito dell'efficacia degli aiuti e nell'ottica di moltiplicarne i risultati a beneficio dei destinatari, la comunità internazionale ha parallelamente affrontato un'altra complessa dimensione della cooperazione allo sviluppo: il coordinamento delle politiche di aiuto attuate dai *donors* in decine e decine di PVS.

In questo elaborato, saranno analizzate alcune iniziative di particolare importanza avviate in tal senso in ambito ONU e nel contesto dell'Unione Europea.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, fin dalla sua nascita, ha rivestito un ruolo centrale nella cooperazione internazionale: costituisce il più grande e universale contesto di circolazione dei finanziamenti e degli aiuti¹³⁰. Nel perseguimento dei suoi fini (elencati nell'art.1 della Carta ONU¹³¹), l'organizzazione si avvale di diversi fondi e programmi con obiettivi specifici. Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, occorre ricordare, oltre che al già citato DCF, lo *United Nations Development Program*

¹³⁰ Nel maggio 2012, il DESA (*Dipartimento of Economic and Social Affairs* dell'ECOSOC) ha pubblicato un rapporto del Segretario Generale sull'ammontare dei fondi ONU destinati alla cooperazione internazionale: la "Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2010". Il contributo totale delle Nazioni Unite è stato pari a 22,9 miliardi di US\$, con un incremento di circa il 3% rispetto all'anno precedente. Poco meno della metà è stato destinato all'Africa. Il contributo ONU corrisponde a circa il 32% dell'ammontare totale dei flussi ODA/APS globali.

¹³¹ In particolare si riporta l'art. 1, par. 3 della Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945, San Francisco): "To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion".

(UNDP), il cui compito è quello di elaborare, coordinare e programmare le politiche rivolte ai PVS.

È proprio in questo contesto che nasce l’iniziativa “UN Delivering as One”.

Su richiesta dell’Assemblea Generale, nel 2006 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha inaugurato un “High-Level Panel on UN System-Wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment”, allo scopo di rafforzare ulteriormente la buona gestione e il più stretto coordinamento delle *operational activities* nel campo dello sviluppo. Una delle più importanti conclusioni contenute nel rapporto finale¹³² fu la raccomandazione di creare un sistema di “*One United Nations at the country level, with one leader, one programme, one budget and, where appropriate, one office*”. Questo è l’obiettivo ultimo dell’iniziativa che poi fu ribattezzata, appunto, “Delivering as One”.

Poco dopo il lancio di tale iniziativa, i Capi di Stato di otto Paesi (Albania, Capo Verde, Mozambico, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay e Vietnam) informarono il SG della loro disponibilità a diventare i Paesi-guida di questo nuovo approccio. Allo stesso tempo, il SG chiese all’UNDG (*United Nations Development Group*) di farsi carico dell’attuazione e del proseguimento del progetto.

“Delivering as One” ebbe inizio nei primi mesi del 2007 negli otto Paesi pilota (a cui poi se ne aggiunsero altri, sempre in maniera volontaria), che permisero alle NU, in collaborazione con i governi locali, di mettere a punto un nuovo approccio di sviluppo basato sui principi di coerenza, efficacia, efficienza e sostenibilità e finalizzato a coordinare l’azione dello *UN system*, con l’implicita conseguenza di ridurre i costi dell’aiuto.

Emerse, fin da subito, la necessità di effettuare una valutazione indipendente sui progetti attuati: nel 2010 sette Paesi su otto hanno condotto la propria *country-led evaluation*. Nella risoluzione n. 64/289 del luglio 2010, l’AG ha rinnovato la sua responsabilità per la conduzione della *Independent Evaluation* di “Delivering as One” e ha confermato le modalità per la sua conduzione, affidata ad un *Evaluation Management Group*, che opera a livello locale.

¹³² Il rapporto finale dell’*High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment* (9 novembre 2006) è contenuta nella risoluzione dell’AG n. 61/583, indirizzata al SG.

La base concettuale di questa iniziativa è costituita, come è stato già anticipato, dai “Four Ones”: *one programme, one leader, one budget, one office*. Si tratta, ovviamente, di un processo lungo e graduale, che deve coinvolgere tutte le componenti dei diversi livelli della struttura politico-sociale degli attori coinvolti (che siano organizzazioni internazionali o singoli Paesi). In realtà, sono emersi anche due nuovi principi, *One Voice* e *One Fund*, che completano il quadro di quella che viene definita la “Theory of Change Model”.

Di seguito è riportato uno schema semplificato, che aiuta a comprendere le azioni concrete che sono state attuate (II colonna) per rispondere ai principi ispiratori (I colonna), i risultati ottenuti (III colonna) e le conseguenze riscontrate (IV colonna).

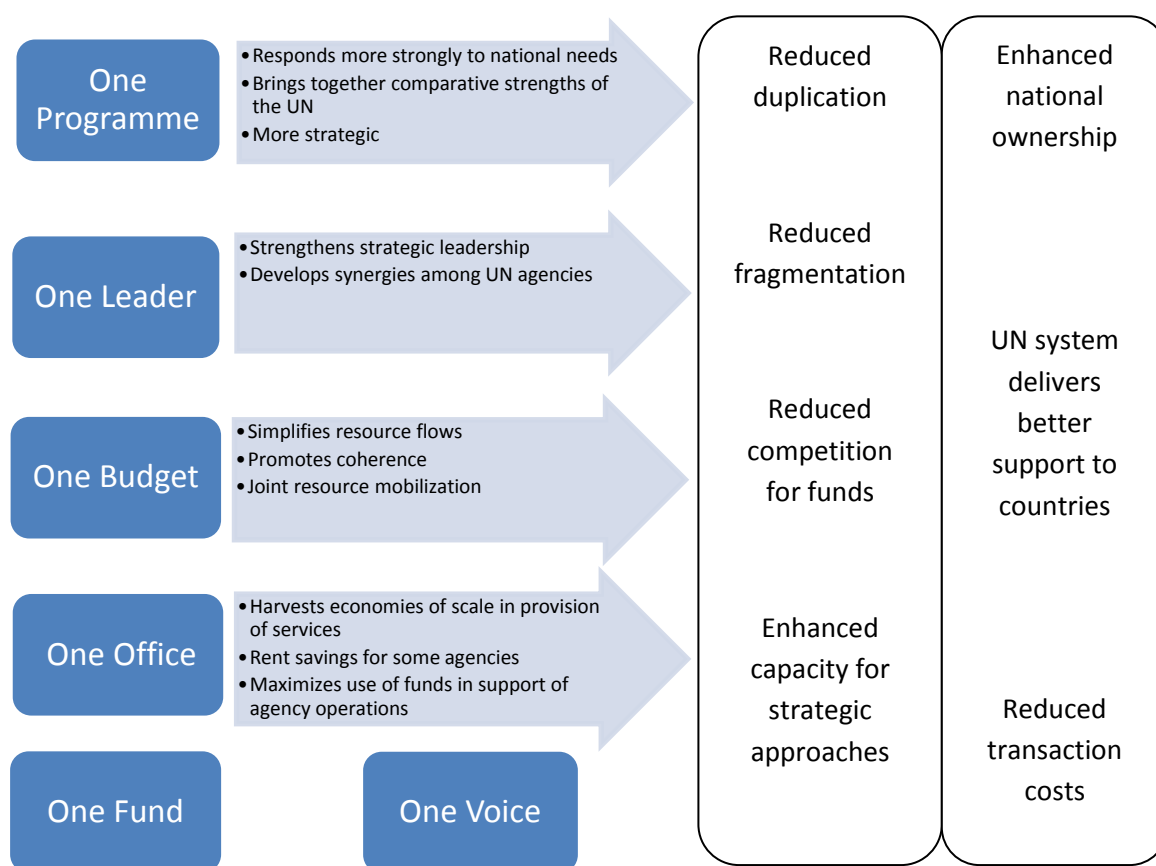


Tabella 3

Il principio-guida di tutto è il “one programme”. Si tratta del cuore di qualsiasi processo di sviluppo si voglia intraprendere e la sua applicazione è preliminare rispetto

a quella di tutti gli altri. Inizialmente, si preferiva il *joint programme*, il quale prevedeva che gli interventi di aiuto fossero affidati al gruppo di Paesi (o organizzazioni) che meglio rispondessero alle esigenze del Paese ricevente. I Paesi pilota concentrano i loro sforzi soprattutto nella realizzazione di tale obiettivo (seppure un programma unico di aiuto allo sviluppo è difficilmente ottenibile) e prestarono particolare attenzione alla fase di monitoraggio e di valutazione dei programmi.

Il principio del “one budget” (o, nella sua formulazione completa, “one budgetary framework”) è sicuramente l’elemento più innovativo. Esso prevede, infatti, la creazione di un unico piano economico in cui siano riportati tutti gli interventi e le azioni da porre in essere in un determinato luogo.

Un’accezione diversa ha invece il concetto di “one fund”. L’applicazione di tale principio si dovrebbe tradurre nella creazione di un fondo unico comune dal quale attingere non solo per attuare le politiche di sviluppo, ma anche per dare supporto finanziario alle strutture e al personale presenti nel *field*, che si occupano dei progetti¹³³.

La responsabilizzazione del “one leader” per tutti i progetti attivi in una determinata regione mira a perseguire la realizzazione di un duplice vantaggio: da una parte le autorità locali sono chiamate in prima persona nel processo di attuazione dei programmi di sviluppo, dall’altra rende più facilmente raggiungibile quel livello di *mutual accountability* stabilito nell’HLF di Parigi (e successivi). Nonostante la riconosciuta importanza di tale principio, studi recenti hanno dimostrato che la gerarchia verticale prevale ancora sulla divisione orizzontale delle responsabilità.

Lo *step* successivo è rappresentato dal principio di “one voice”. Avere un unico organo di riferimento implicherebbe anche prendere un’unica posizione di fronte alle problematiche locali e globali, rappresentare un’unica identità nel dibattito politico ed essere maggiormente raggiungibile anche dalla popolazione attraverso un’unica rete di comunicazione (contatti telefonici, indirizzo della sede e website).

Infine, potersi avvalere di “one office” sembra essere lo strumento più efficiente per quanto riguarda l’ottimizzazione delle risorse. Lo scambio di informazioni,

¹³³ La gestione di questo fondo potrebbe essere affidata al *Multi-Partner Trust Fund Office* al fine di garantire maggiore uniformità. Allo stesso organo è affidata l’amministrazione del *MDG Fund* e dell’*Expanded Funding Window* dedicato a quei Paesi che fanno parte del “Delivering as one”.

l'elaborazione dei rapporti valutativi e il dislocamento del personale sarebbero concentrati tutti in un solo posto, riducendo tempi e costi di gestione.

Veniamo ora ai risultati concreti. L'ultima *High Level Intergovernmental Conference on Delivering as One* (2012) ha messo in evidenza gli ottimi risultati raggiunti dall'iniziativa negli otto Paesi pilota e in quelli che hanno volontariamente adottato l'approccio "Delivering as One". Brevemente: si è riscontrato un rafforzamento della *leadership* e della titolarità nazionale; si è avuta la conferma del ruolo centrale ricoperto dal sistema di cooperazione delle NU; si è notato un incremento della trasparenza, prevedibilità e responsabilità degli aiuti; si è registrato un avvicinamento al concetto di unicità degli interventi (soprattutto per quanto riguarda la programmazione, il finanziamento e la gestione). Nella stessa occasione, è stata ribadita, però, la presenza di alcune sfide che, sebbene prevedibile, deve essere risolta attraverso un maggiore impegno della comunità onusiana. In sintesi, si rileva ancora l'esistenza di processi di sviluppo paralleli (che implicano elevati costi), si sente la necessità di un più effettivo monitoraggio dei progetti in corso (non solo dei risultati raggiunti), si richiede una maggiore *leadership* da parte dei cooperanti locali ed una semplificazione e armonizzazione delle politiche¹³⁴.

Ad un gradino inferiore in termini di estensione geografica, a livello di Unione Europea sono stati adottati altri strumenti volti a migliorare il coordinamento degli attori dello sviluppo. Ciò si è reso necessario anche al fine di migliorare l'impatto degli interventi riconducibili all'UE, alla luce della considerazione che l'UE eroga più della metà dell'APS globale verso i PVS. Nonostante la gran parte dei Paesi membri siano afflitti dalle conseguenze della crisi economica e finanziaria, nel 2012 l'ammontare dell'APS UE si è attestato a 55,06 miliardi di USD (con un decremento di poco più di un miliardo rispetto al 2011), cifra che equivale allo 0,43% del PNL collettivo. Recentemente, in una comunicazione indirizzata agli Stati membri (aprile 2013) la Commissione Europea ha sottolineato l'importanza di perseverare nell'impegno a

¹³⁴ Le conclusioni della *Fifth High Level Intergovernmental Conference on Delivering as One* (Tirana, 27 giugno 2012) sono contenute nel discorso ufficiale di fine dei lavori di Helen Clark, amministratore dell'UNDP dal 2009.

raggiungere il *target* dello 0,7% del PNL dedicato alle politiche di aiuto allo sviluppo entro il 2015. Non sembra però che recentemente le politiche nazionali e le decisioni operative del Consiglio Europeo siano in linea con tale obiettivo, che in termini quantitativi corrisponderebbe a circa 70 miliardi di USD¹³⁵.

Coordinamento e buona gestione degli interventi di cooperazione dell'Unione divengono ancora più rilevanti alla luce del fatto che la politica di aiuto allo sviluppo diventa parte integrante della politica estera dell'UE con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009¹³⁶. In particolare, l'art. 208 par. 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sancisce che *“Union policy in the field of development cooperation shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union's external action. The Union's development cooperation policy and that of the Member States complement and reinforce each other. Union development cooperation policy shall have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty. The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries”*.

Il *trend* che si è registrato a partire dal 2000, anno in cui si vedono i primi risultati della riforma apportata dal Trattato di Amsterdam¹³⁷, al 2010 è stato tendenzialmente positivo, seppure con qualche fluttuazione (si veda la rappresentazione grafica riportata nella figura¹³⁸). Lo shock del 2010-2011 ha però interrotto questo processo, mettendo a dura prova l'impegno dei 27 Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

¹³⁵ Le cifre riportate fanno riferimento ai dati contenuti nel MEMO della Commissione Europea “Publication of preliminary data on Official Development Assistance, 2012” (Brussels, 3 aprile 2013).

¹³⁶ Il Trattato di Lisbona è l'ultimo passo del lungo processo di riforma strutturale dell'Unione Europea. Ha dato vita a due sistemi normativi: il Trattato dell'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). È stato firmato il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

¹³⁷ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, rafforza la struttura normativa, politica ed istituzionale dell'UE in vista dell'allargamento della *membership*.

¹³⁸ L'anno di inizio dell'analisi inizia è significativo, poichè nel giugno 1995 il Consiglio ha approvato la prima risoluzione sulla complementarità fra la politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità e le politiche degli Stati membri.

Vi sono alcuni Paesi, come la Danimarca, il Lussemburgo, la Svezia e i Paesi Bassi, particolarmente virtuosi, che hanno più volte oltrepassato la soglia dello 0,7% (il Lussemburgo ha raggiunto nel 2012 l'1% del PIL dedicato all'APS). Altri, come il Regno Unito, che sono molto vicini al *target* 2015; e molti altri ancora, tra cui l'Italia, che da sempre dedicano bassissime percentuali del reddito nazionale alla cooperazione allo sviluppo, quota ulteriormente ridotta con gli effetti della crisi economica.

EU27 - ODA as a % of GNI

Historical data and projections for reaching 2015 targets

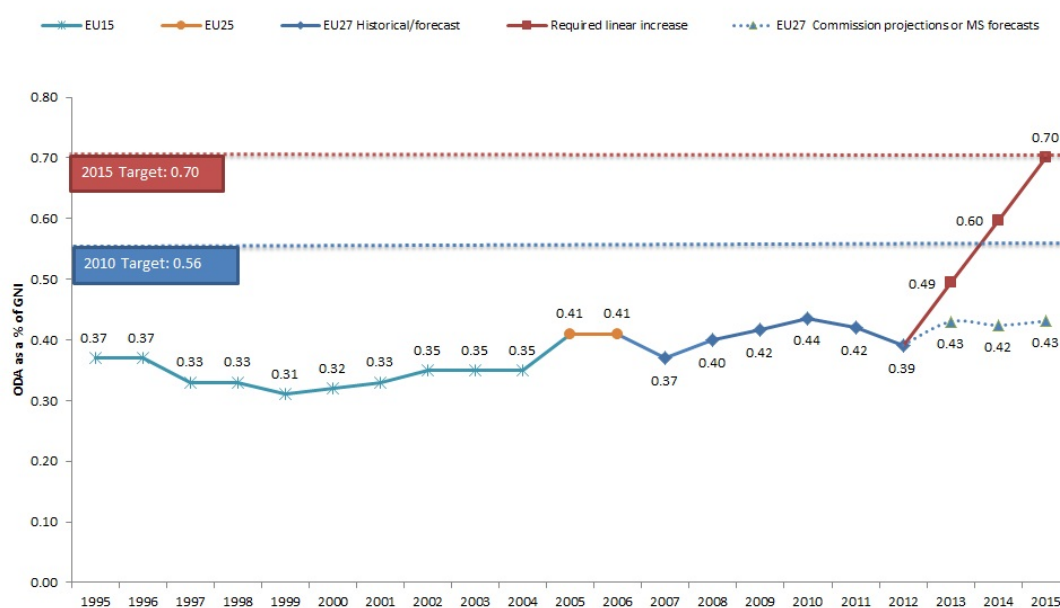


Figura 8

Se gli obiettivi quantitativi sono ancora lontani, l'UE sta compiendo notevoli sforzi per quanto riguarda la qualità degli aiuti. In modo ancor più marcato è sentito il bisogno di complementarità e di coordinamento delle politiche di aiuto allo sviluppo all'interno dell'Unione. Gli strumenti utilizzati a tal fine sono essenzialmente tre: la divisione del lavoro, il *joint programming* e la cooperazione delegata.

- Al concetto di divisione del lavoro (*Division of Labour* - DoL) è dedicato il Codice di Condotta (*Code of Conduct* - CC) approvato dalla allora ancora CE

nel 2007¹³⁹. Si tratta di un documento non vincolante che traccia le linee guida per la promozione della coerenza e della complementarità¹⁴⁰ delle politiche comunitarie rivolte ai PVS. Tale codice, periodicamente rivisto, fissa dieci principi-guida¹⁴¹ per una più efficiente cooperazione, ma non delinea delle particolari procedure da seguire. Tutti i Paesi membri dell'UE sono tenuti ad impegnarsi nell'adozione di tale codice e nel soddisfacimento degli impegni presi dall'Unione in ambito internazionale.

All'interno del CC sono utilizzati alcuni nuovi *key terms* per la cooperazione europea: la complementarità all'interno del Paese partner, tra i Paesi donatori e quella verticale.

La divisione dei compiti tra i Paesi *donors* nell'attuazione delle politiche di sviluppo in uno stesso settore, Paese, o regione, deve rispondere alla logica dei vantaggi comparati di ogni donatore UE. Si auspica, così, che nel medio periodo si possa assistere ad un processo di riposizionamento da parte di ognuno di essi, in modo da ottenere un'organizzazione degli aiuti più lineare, efficiente ed efficace.

- La programmazione congiunta (o nella terminologia inglese *joint programming*) è uno strumento di cui si possono avvalere tutti i membri dell'UE al fine di

¹³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 72/2007 intitolata "EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy" (28 febbraio 2007). Fonte: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_en.htm.

¹⁴⁰ La definizione del concetto di complementarità è fornita dal Codice di Condotta: "La complementarità consente pertanto una divisione ideale dei compiti tra i diversi attori mirata ad un impiego ottimale delle risorse umane e finanziarie" (art. 2.1). Inoltre, sono individuate almeno cinque dimensioni interconnesse della complementarità: la complementarità all'interno del Paese, tra i Paesi, tra i settori, verticale e relativa a modalità e strumenti.

¹⁴¹ I dieci principi-guida, che dovrebbero dare supporto ai donatori nel processo di divisione del lavoro, enunciati dal Codice di Condotta (art. 3.2.3) sono: 1. concentrare le proprie attività all'interno del Paese su settori focali; 2. riconvertire le altre attività all'interno del Paese; 3. garantire un'adeguata presenza comunitaria nei settori strategici; 4. stesse pratiche nella cooperazione con le istituzioni partner regionali; 5. individuare i Paesi prioritari; 6. provvedere ai paesi emarginati dagli aiuti; 7. analizzare ed espandere i settori di forza mondiale; 8. avanzare sul piano della complementarità verticale e della complementarità relativa a modalità e strumenti; 9. Promuovere insieme la divisione dei compiti; 10. riformare maggiormente i sistemi di erogazione degli aiuti.

sviluppare una risposta più adeguata alle sfide globali che il contesto internazionale odierno presenta. Nel 2008 la CE, in una comunicazione rivolta al Parlamento europeo, al Consiglio, all'ECOSOC e al Comitato delle Regioni¹⁴², annuncia la nascita di questa nuova iniziativa, che va ad arricchire il più ampio quadro degli strumenti volti al miglioramento dell'efficacia degli aiuti. L'intento è quello unificare gli sforzi dei singoli Paesi nel tentativo di creare un fronte unico davanti alle problematiche di carattere universale, come i cambiamenti climatici, la riduzione delle risorse energetiche, l'approvvigionamento di cibo e acqua e le condizioni minime di salute.

Fino ad oggi sono state lanciate dieci *Joint Programming Initiatives* (JPIs), che hanno raggiunto incoraggianti risultati. Nonostante ciò, nell'ultimo rapporto biennale¹⁴³ dell'*High Level Group for Joint Programming*, l'attuazione di tale iniziativa è stata definita “*sluggish (pigra) [...], too low to make a serious impression on the big and complex challenges*”¹⁴⁴.

- Infine, particolare rilevanza è assunta oggi dalla cooperazione delegata (risolto pratico dei due strumenti appena descritti). Si tratta di un meccanismo di aiuto allo sviluppo che presta particolare attenzione alle capacità e potenzialità non solo del Paese partner, ma anche del Paese donatore. È una modalità di gestione centralizzata indiretta degli aiuti, mediante la quale la Commissione Europea o uno Stato membro possono delegare i fondi disponibili per un determinato progetto di sviluppo ad un altro Stato, che possieda un valore aggiunto in quel settore o Paese (in tal caso è necessaria la conclusione di un accordo di delega). È possibile, altresì, il trasferimento delle risorse da uno Stato membro ad altri o alla Commissione attraverso la firma di un accordo di trasferimento. Questo approccio risulta essere particolarmente efficace nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e nel processo di ribilanciamento dei donatori membri dell'UE.

¹⁴² Si tratta della comunicazione CE/468 “Towards Joint Programming in Research: working together to tackle common challenges more effectively” (Brussels, 15 luglio 2008). Fonte: http://ec.europa.eu/research/era/joint-programming_en.html.

¹⁴³ Ci si riferisce alla Nota n. 1301/13 dell'*European Research Area Committee-High Level Group for Joint Programming* (ERAC-GPC) del 7 febbraio 2013 (Brussels, UE).

¹⁴⁴ Testo citato dal punto 3 “Way Forward and recommendations” della Nota ERAC-GPC 1301/13.

Grazie alla cooperazione delegata, in ogni Paese beneficiario si dovrebbero poter identificare quattro figure distinte: il *lead donor*, un *active donor*, un *silent partner* (ossia un donatore delegante) e un non-donatore¹⁴⁵.

In questo complesso quadro di iniziative volte a rafforzare l'efficacia delle politiche di aiuto allo sviluppo, l'Italia è stata costantemente presente, ricoprendo un ruolo, seppur marginale, di donatore attivo nelle aree più disagiate del mondo.

3. L'impegno dell'Italia per una maggiore efficacia degli aiuti

Il nostro Paese, fin dal 1987 (anno dell'approvazione della Legge n. 47, tutt'ora in vigore), considera la cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera. In virtù dell'importanza data a tali particolari relazioni tra Stati, l'Italia non ha mai fatto registrare una propria assenza ai più importanti *summit*, conferenze e forum di discussione che hanno riguardato la qualità degli aiuti allo sviluppo.

3.1 La posizione assunta dall'Italia negli HLF

Il fatto che il primo *High Level Forum on aid effectiveness* si sia tenuto a Roma (2003) non è da sottovalutare. Ospitare un evento con valenza internazionale su una materia del tutto nuova nel panorama delle relazioni tra Stati simboleggia l'importanza assegnata al tema della qualità degli aiuti da parte del nostro Paese. Tuttavia, come è stato già ricordato, l'HLF - 1 non ebbe dei risvolti pratici degni di particolare importanza, eccetto per la nuova priorità accordata a tale materia dalla comunità internazionale.

Ai fora di Parigi (2005) ed Accra (2008) l'Italia presentò un quadro abbastanza deludente per quanto riguarda l'efficacia degli aiuti. La delegazione italiana sottoscrisse i documenti finali di entrambi i fora con la profonda convinzione che una più alta

¹⁴⁵ Un esempio pratico di cooperazione delegata che vede protagonista l'Italia sarà oggetto del Capitolo 4 del presente elaborato.

qualità degli aiuti potesse sopperire alla decrescente disponibilità di finanziamenti dedicati allo sviluppo. Nonostante, l'impegno dimostrato sia in fase di elaborazione dei principi che degli indicatori della *aid effectiveness*, l'ultimo rapporto sul grado di attuazione della *Paris Declaration* e della AAA, condotto dall'OECD nel 2011¹⁴⁶, ha dimostrato gli scarsi risultati ottenuti dal nostro Paese nel raggiungimento di alcuni dei *targets* fissati per il 2010.

PARIS DECLARATION AND AAA INDICATORS	2010 Italy	2010 Total	2010 Target
3. Aid flows are aligned on national Priorities	32%	41%	85%
4. Strengthen capacity by co-ordinated Support	36%	57%	50%
5. Use of country PFM systems	40%	48%	55%
7. Aid is more predictable	39%	43%	71%
8. Aid is untied	48%	86%	89%
9. Use of common arrangements or Procedures	24%	45%	66%
10. Joint missions	23%	19%	40%

Tabella 4

Questo documento, e ancor prima la *Peer Review* del 2009, ha messo in evidenza le debolezze della Cooperazione italiana, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali. Da qui, una nuova spinta modernizzatrice ed un più attento sguardo alla dimensione della qualità degli aiuti.

Diverso è stato l'atteggiamento tenuto dal Sistema Italia al quarto incontro internazionale tenutosi a Busan (2011). Particolarmente significativo è stato l'impegno politico dedicato alla preparazione di tale evento. Per l'occasione la DGCS ha guidato un Gruppo di consultazione per Busan (a cui parteciparono il MEF, le Regioni e Società

¹⁴⁶ Fonte: OECD "Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration" OECD Publishing (2011). Per la parte relativa all'Italia: pag. 182 *APPENDIX C: Donor DATA, Table C.18: ITALY*.

Civile) con il mandato di costruire la posizione che l'Italia avrebbe assunto nel corso del Forum. In tale contesto, furono delineati alcuni punti fondamentali a cui la delegazione italiana si è effettivamente attenuta sia in fase di elaborazione dell'*outcome document*¹⁴⁷, sia durante i lavori veri e propri. In primo luogo, particolare importanza fu dedicata alla valenza del HLF-4 come un momento di analisi (o nella terminologia ufficiale *stocktaking*) dei traguardi raggiunti e delle difficoltà riscontrate nelle varie dimensioni dell'aiuto: dai principi sull'efficacia degli aiuti, agli MDGs e alle nuove fonti di finanziamento. In secondo luogo, fu rinnovato l'impegno per l'elaborazione di programmi di sviluppo *country focus* (con un coinvolgimento maggiore del Paese partner interessato) e basati sul nuovo concetto di *development effectiveness*. Infine, furono ribaditi con forza il rispetto degli impegni presi e la volontà di una futura *governance* globale dello sviluppo maggiormente inclusiva¹⁴⁸.

Un ruolo non secondario, inoltre, è stato svolto dalle organizzazioni della società civile italiana (riunite nelle tre federazioni più importanti di ONG: AOI, CINI e Link2007) che hanno attivamente partecipato al processo di stesura del documento finale di Busan¹⁴⁹ sposando la linea assunta dalla società civile internazionale e richiedendo alla delegazione italiana un particolare impegno su alcune questioni: slegamento dell'assistenza tecnica e degli aiuti alimentari, attenzione agli Stati *aid orphans* e creazione di una *governance multistakeholder*.

Per l'Italia, il quarto Forum sull'efficacia degli aiuti ha rappresentato un momento di presa di coscienza degli errori commessi e delle lacune ancora presenti, ma anche un punto di svolta per la cooperazione futura. Nel nuovo panorama internazionale caratterizzato da una profonda crisi economica che affligge i Paesi occidentali e da

¹⁴⁷ Il BOD (*Busan Outcome Document*) fu il risultato di un lungo e tortuoso processo negoziale, svoltosi nel *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF). L'Italia ha preso parte ai lavori con una delegazione formata da diversi funzionari della DGCS e uno del DAC. Inoltre, il nostro Paese è stato rappresentato dall'UE anche nel corso delle discussioni in seno al Gruppo sherpa, costituito per facilitare il superamento dei contrasti ancora esistenti nella *membership*.

¹⁴⁸ Fonte: Intervista all'ex Ministro degli Affari Esteri F. Frattini, disponibile su <http://www.agenzianova.com/cooperazione/speciale/27/l-italia-al-forum-di-busan>.

¹⁴⁹ Le CSOs (*Civil Society Organizations*) hanno formato la posizione assunta nel HLF-4 in due differenti contesti: nell'ambito della piattaforma globale delle CSOs *BetterAid* e nell'*Open Forum for CSO Development Effectiveness* (nati entrambi in vista del terzo HLF di Accra).

numerosi crisi politiche in alcuni PVS (in particolare i Paesi del Nord Africa), la qualità delle azioni di aiuto allo sviluppo risulta essere ancor più fondamentale¹⁵⁰.

3.2 La *Peer Review* del 2009 e i suoi sviluppi

Il Sistema Italia della cooperazione internazionale era già stato sottoposto alla *Peer Review* (PR) nel 2000 e nel 2004. In quest'ultima occasione, l'esame si concentrò in particolare sul grado di attuazione degli MDGs e sugli scarsi progressi fatti al fine di raggiungere la quota dello 0,7% del PIL da destinare all'APS entro il 2015. Alla vigilia della terza *peer review*, poche modifiche erano state apportate al *modus operandi* della cooperazione italiana.

Il contesto in cui si svolse la PR del 2009 era però assai diverso. Oltre agli MDGs e al *target* quantitativo da raggiungere, l'Italia dovette render conto anche dei progressi fatti all'indomani della *Paris Declaration* e della *Accra Agenda for Action*.

In vista dell'esame del DAC, la DGCS, l'Associazione delle ONG italiane e il CINI (Coordinamento Italiano Network Internazionali) firmarono nel gennaio 2009 una convenzione con la quale si impegnavano a collaborare attivamente nell'attuazione dei principi sanciti a livello internazionale nel 2005 e nel 2008 (*Paris Declaration* e AAA), nell'elaborazione di un piano nazionale per l'efficacia degli aiuti e nelle fasi più delicate dell'imminente PR¹⁵¹ (che iniziò nell'aprile 2009 e si concluse nel gennaio 2010). Tale accordo prevedeva anche l'istituzione di una *Task Force della Società Civile* (TFSC), formata dai rappresentanti di tutti gli enti firmatari della convenzione, in stretto contatto con il Gruppo efficacia e *peer review*. In tal modo, l'obiettivo ultimo della DGCS era quello di creare una forza operativa che potesse arrivare velocemente alla programmazione del piano.

Un primo *feedback* positivo all'esame del DAC, infatti, fu l'adozione da parte della DGCS del Piano Efficacia I (esattamente nel luglio 2009, quindi in pieno svolgimento

¹⁵⁰ Fonte: Intervista all'ex Direttore Generale della Cooperazione allo Sviluppo (MAE) E. Belloni, disponibile su <http://www.agenziaiova.com/cooperazione/speciale/27/l-italia-al-forum-di-busan>.

¹⁵¹ Fonte: MAE/DGCS, Ass. ONG italiane e CINI "Convenzione tra Ministero Affari Esteri/Dgcs e Associazione Ong italiane e Cini (Coordinamento italiano network internazionali) per una collaborazione organizzata e continuativa sul tema dell'efficacia degli aiuti" par. 1. *Finalità della collaborazione*, pag. 1 (21 gennaio 2009)

della PR). Il testo approvato contiene dodici azioni¹⁵², in parte rispondenti anche alla raccomandazioni contenute nel rapporto finale della PR, che la cooperazione italiana si impegna ad intraprendere al fine di migliorare l'efficacia del suo ruolo di *donor* attivo in molti PVS.

Come è stato già ricordato, la PR si concluse con la comunicazione del rapporto finale dell'OECD/DAC, in cui si riconobbero i meriti dell'azione italiana, ma se ne sottolinearono anche le debolezze. Il documento ufficiale, "Italy (2009) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations"¹⁵³, contiene 19 raccomandazioni, alcune delle quali hanno avuto una pronta risposta.

Speciali apprezzamenti sono stati dedicati a due elementi in particolare. In primo luogo, il gruppo di esaminatori che ha condotto la PR ha voluto riconoscere la tradizionale *expertise* che l'Italia ha dimostrato nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare (questo era uno dei temi *focus* delle PR condotte tra il 2009 e il 2010), sostenendo ampiamente numerosi progetti sul canale multilaterale (ed in particolare finanziando le attività delle organizzazioni internazionali che operano nel settore). Inoltre, si è sottolineata la capillarità che caratterizza la Cooperazione italiana. Regioni, Enti locali e Università sono largamente coinvolte nei programmi di sviluppo decisi sul piano nazionale. Infine, dall'analisi *in loco* (il Paese scelto fu il Libano, da sempre Paese prioritario per l'Italia) è risultato un forte legame con il territorio, confermato anche dalle qutorità libanesi.

Veniamo ora alle criticità che sono state messe in luce e che non risultano del tutto nuove (molte, infatti, erano già emerse durante la *peer review* del 2004).

¹⁵² Le dodici azioni previste dal I Piano Efficacia riguardano 1. Rafforzamento della coerenza delle politiche di sviluppo (*Policy Coherence for Development* – PCD); 2. Aggiornamento delle linee guida per l'efficacia degli aiuti; 3. Riduzione del numero di Paesi prioritari; 4. Elaborazione di linee-guida specifiche per la cooperazione multilaterale; 5. Rinnovata attenzione alle situazioni di emergenza e ai *fragile States*; 6. Procedure più semplificate ed efficienti; 7. Revisione dei criteri di valutazione dell'efficacia degli aiuti; 8. Condivisione democratica delle responsabilità con le autorità locali e le ONG; 9. Incrementare gli aiuti slegati e il supporto per il soddisfacimento dei bisogni locali; 10. Migliorare la formazione di nuovi operatori dello sviluppo; 11. Facilitare la comunicazione tra gli attori coinvolti; 12. Assicurare il monitoraggio dell'applicazione del Piano. Fonte: MAE/DGCS "Piano d'Azione per l'Efficacia degli Aiuti" (14 luglio 2009)

¹⁵³ Disponibile sul sito: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/italy2009dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>.

All'interno del rapporto finale sono distinte cinque macroaree e per ognuna di esse l'OECD/DAC ha elaborato diverse raccomandazioni cui la DGCS, in concerto con tutte le altre istituzioni ed associazioni coinvolte, è chiamata a dare seguito.

AREA	CONSIDERAZIONI	RACCOMANDAZIONI
QUADRO NORMATIVO E POLITICO DI RIFERIMENTO	La base normativa della cooperazione italiana è la Legge 49/87 che risulta essere, ormai, obsoleta e non più rispondente alle complesse dinamiche che caratterizzano l'odierna cooperazione internazionale. Già nel 2007 si è intrapresa la via della riforma alla legge, ma una debole <i>leadership</i> politica ha fatto sì che l' <i>iter</i> parlamentare si bloccasse. Inoltre, occorre rafforzare la consapevolezza e la partecipazione della società civile alle iniziative di sviluppo. Infine, rinnovato impegno deve essere dedicato ad una migliore coerenza delle politiche di aiuto allo sviluppo, sia a livello nazionale che internazionale.	1. Approvazione di una nuova legge 2. Elaborazione di una politica nazionale di sviluppo 3. Definizione di precisi criteri di distinzione tra i Paesi prioritari 1 e 2 e di rapide <i>exit-strategy</i>. 4. Maggiore coinvolgimento della società civile nel processo di elaborazione e attuazione delle politiche di sviluppo (più informazione e comunicazione) 5. Rafforzamento della <i>Policy Coherence for Development</i> (PCD)
VOULUME E DESTINAZIONE DEGLI AIUTI	La percentuale del PIL italiano dedicata all'APS è ancora molto bassa (nel 2008 era pari allo 0,2%). Essendo la maggioranza degli aiuti forniti sul canale multilaterale, l'Italia è chiamata a rafforzare il legame con le organizzazioni internazionali. Nella precedente PR	6. Riacquisire credibilità nel raggiungimento degli impegni presi 7. Creazione di un quadro normativo sulla gestione della cooperazione multilaterale 8. Maggiore impegno

	(2004) l'Italia prese l'impegno di dedicare almeno metà del suo APS bilaterale all'Africa Sub-Sahariana, tale obiettivo non è stato ancora raggiunto. Si riconosce lo stretto dialogo delle istituzioni italiane con le ONG e si invita a mantenerlo.	nell'allocazione delle risorse promesse all'Africa Sub-Sahariana
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE	L'OECD/DAC individua tre elementi chiavi per una performante gestione delle risorse disponibili: un sistema di riferimento nazionale, azioni mirate al risultato da raggiungere e sedi nazionali e locali chiare e raggiungibili da tutti. Gli interventi di sviluppo devono essere elaborati e attuati tenendo in considerazione le peculiarità di ogni PVS. Un ulteriore miglioramento può essere ottenuto prevedendo un processo di monitoraggio e valutazione degli interventi.	9. Elaborazione di <i>country programme</i> per ogni Paese prioritario 10. Previsione di una più aperta e competitiva procedura di reclutazione di persone specializzate 11. Creazione di una unità di valutazione dei programmi (compresa l'ambito umanitario) con un proprio mandato, budget e staff
EFFICACIA DEGLI AIUTI	Il Piano Efficacia I risulta essere un utile strumento al fine di attuare i principi di efficacia degli aiuti sanciti a Parigi e ad Accra, ma non sembra sufficiente in vista della prossima scadenza (febbraio 2010) dei 27 impegni sottoscritti anche dall'Italia in occasione dell'HLF-3. Occorre, quindi, incoraggiare il rispetto degli obiettivi prefissati a tutti i livelli, incrementare le risorse finanziarie e	12. Diffusione capillare del Piano Efficacia I 13. Reclutamento di nuove risorse finanziarie e umane 14. Incremento dei cd. aiuti slegati 15. Espansione della <i>capacity development</i> a tutti i livelli ed a tutti i settori 16. Elaborare delle linee guida per l'agricoltura entro

	umane a disposizione e garantire una maggiore armonizzazione e prevedibilità degli aiuti. La gestione degli aiuti in settori forti della cooperazione italiana, come lo sviluppo locale e la sicurezza alimentare, deve servire da esempio per l'intero Sistema Italia.	febbraio 2010 per rafforzare il suo ruolo strategico nel settore
INTERVENTI UMANITARI	L'Italia ha sottoscritto i <i>Principles and Good Practices of Humanitarian Donorship</i> (GHD) e fornisce un notevole contributo alle operazioni di <i>peacekeeping</i> grazie all'azione dell'Esercito e della Protezione Civile (ad esempio in Afghanistan e Libano). Manca però di un quadro nazionale omogeneo in materia, che includa anche il prezioso lavoro delle ONG.	

Tabella 5

Nonostante le numerose lacune che la cooperazione italiana dimostrò in tale occasione, la DGSC, e più in generale il MAE, seppero dare delle pronte e incoraggianti risposte a molte delle raccomandazioni fatte.

Le Linee Guida 2010-2012 hanno previsto una significativa riduzione dei Paesi prioritari¹⁵⁴, in applicazione della raccomandazione n. 3, e le successive LL. GG. hanno ulteriormente rivisto il numero dei Paesi prioritari (oggi se ne contano 24) e, in

¹⁵⁴ Fonte: MAE/DGCS "LA COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO NEL TRIENNIO 2010 – 2012. Linee – guida e indirizzi di programmazione" par. 2) *Aree geografiche prioritarie*, da pag 10 a 16 (2010).

particolare, le LL. GG. per il triennio 2011-2013 hanno preannunciato l'accorpamento dei Paesi prioritari 1 e 2 in un'unica categoria¹⁵⁵.

Alle raccomandazioni n. 2 e 4, si è dato seguito con la creazione del Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo, riunitosi per la prima volta nel giugno 2010. Al Tavolo possono partecipare rappresentanti istituzionali di tutti i livelli, esponenti del mondo industriale, universitario, bancario e cooperativo, le ONG e i sindacati (la sua composizione, comunque, è flessibile). I suoi obiettivi sono l'adozione di una "Visione strategica condivisa della cooperazione allo sviluppo" (tema introdotto dall'ex Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione Riccardi), l'organizzazione del "Forum nazionale della cooperazione internazionale" (che si tenne a Milano nel 2012) e la definizione dei Quadri-Paese.

Per quanto riguarda la raccomandazione n. 5, il MAE ha avviato numerose indagini al fine di testare le criticità del sistema italiano riguardo la coerenza delle numerose politiche di sviluppo intraprese (PCD) e ha chiamato tutti gli enti e le associazioni interessati ad attenersi alle linee guida nazionali ed ai Piani Efficacia.

Infatti, in ottemperanza alla raccomandazione n. 9, nel Piano Efficacia II (adottato alla fine del 2010 e già citato nel Capitolo 1) si sono avviati due diversi *country programme* adottati in diversi Paesi prioritari per la cooperazione italiana. La programmazione STREAM (Sintetica, Trasparente, Realistica, Esaustiva, Armonizzata e Misurabile), di durata triennale, riguarderà tutti i Paesi prioritari individuati nelle LL. GG. 2011-2013 ed è presa in considerazione l'eventuale elaborazione di un modello STREAM dedicato agli Stati fragili¹⁵⁶. L'obiettivo dei progetti SMILE, invece, è quello di *"favorire lo sviluppo endogeno del settore privato nei paesi partner, attraverso partenariati che mobilitino le eccellenze del sistema Italia in maniera sinergica. Il Mozambico è il primo paese pilota in cui si sta cominciando a sperimentare il nuovo approccio"*¹⁵⁷. Per tale iniziativa è previsto anche un momento di valutazione (raccomandazione n. 11, a cui si è data applicazione anche con

¹⁵⁵ Fonte: MAE/DGCS "LA COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO NEL TRIENNIO 2011 – 2013. Linee – guida e indirizzi di programmazione" pag. 2 (2011).

¹⁵⁶ Fonte: MAE/DGCS "SECONDO PIANO PROGRAMMATICO PER L'EFFICACIA DEGLI AIUTI" art. 2 (2010).

¹⁵⁷ Fonte: MAE/DGCS "SECONDO PIANO PROGRAMMATICO PER L'EFFICACIA DEGLI AIUTI" art. 5 (2010).

l'approvazione delle Linee Guida sulla valutazione¹⁵⁸), sulla base della quale la DGCS valuterà la possibilità di allargare l'approccio SMILE ad altri Paesi.

La perseveranza che l'Italia dimostrerà nel seguire la strada intrapresa e nell'inaugurarne di nuove farà registrare importanti progressi nella cooperazione italiana, a beneficio *in primis* dei nostri Paesi partner, ma anche a favore della credibilità del nostro stesso Paese, che sarà sottoposto ad un'altra PR nel marzo 2014.

¹⁵⁸ Le Linee Guida sulla Valutazione *in itinere* e *ex post* dell'APS italiano furono approvate nel giugno 2010. Oltre a ribadire l'importanza che la DGCS affida a tale delicata fase dei programmi di aiuto, rilancia il ruolo dell'Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica (UIMV), creata già nel 2008 e definisce i criteri e le modalità per una valutazione intesa come un "apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazione ed esiti di un progetto, programma o politica di sviluppo che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste. Essa si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali" (definizione fornita dall'OECD).

CAPITOLO 4

UN CASO CONCRETO: IL SUDAN

Affrontate le questioni teoriche riguardanti le politiche di cooperazione allo sviluppo e analizzate le posizioni che alimentano il dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti, può risultare utile riportare un *case study* che aiuta a comprendere gli ostacoli riscontrati e i progressi fatti nel processo di attuazione delle politiche di aiuto, con particolare riferimento all'esperienza della Cooperazione Italiana.

In particolare, è possibile intravedere le peculiarità di ogni fase dell'evoluzione nell'architettura dello sviluppo in un unico Paese: il Sudan. Si tratta certamente di uno dei casi più complessi, denso di difficoltà interne e caratterizzato al contempo dagli errori commessi dalla comunità internazionale, che a più riprese e sotto varie spoglie ha perseguito con strumenti diversi l'obiettivo "sviluppo". Dopo un breve *excursus* storico, che aiuterà a comprendere il contesto in cui i *donors* si sono trovati ad operare, saranno messi in evidenza i numerosi programmi di aiuto avviati e le difficoltà riscontrate, con un'apertura finale sugli eventuali sviluppi futuri.

La scelta del Paese non è casuale. In primo luogo, il Sudan è collocato nel cuore del continente africano, da sempre il maggior polo di attrazione degli aiuti "occidentali" e area prioritaria di intervento per la Cooperazione Italiana. In secondo luogo, fin dalla sua indipendenza (1955)¹⁵⁹, l'intervento umanitario e non di Paesi terzi si è sempre

¹⁵⁹ Il cammino verso l'indipendenza del Sudan ha ben pochi elementi "nazionali". Ad eccezione di qualche sporadica dimostrazione anti-coloniale, il destino del Paese fu deciso dalla Gran Bretagna e dall'Egitto. Una delle questioni più spinose rimaneva l'unione del Nord e del Sud, ma l'*empasse* fu superato dalla decisione unilaterale egiziana di riunire le due regioni sotto la corona del re Faruq. Tuttavia, con l'avvento di Nasser la storia venne riscritta. Nel 1954 si tennero le elezioni del Parlamento nazionale provvisorio, in cui però la popolazione meridionale risultò essere altamente sottorappresentata. Il processo di "sudanizzazione" si completò con il ritiro delle forze straniere e con la proclamazione ufficiale dell'indipendenza il 1° gennaio 1956.

dovuto confrontare con complesse dinamiche locali, con due lunghe guerre civili e con una dittatura militare che dura ormai da quasi trenta anni. La scissione del Sud Sudan rappresenta un *unicum* nello scenario internazionale, quale nuovo Stato beneficiario con il quale le relazioni nel campo della Cooperazione allo sviluppo possono essere improntate fin dall'origine ai più avanzati principi dell'efficacia dell'aiuto.

Infine, anche nella prospettiva di un futuro migliore e con particolare riferimento al ruolo giocato dall'Italia, il Sudan è il primo Paese in cui in nostro paese guiderà i programmi di aiuto comunitari in virtù del *lead* affidatogli, in tempi recentissimi, dall'UE nel quadro della cooperazione delegata.

1. Cenni storici

La storia del Sudan è piuttosto travagliata. Il filo rosso che sembra caratterizzare le varie fasi della vita di questo Paese (almeno fino al referendum del 2011) è l'unione forzata di due regioni, il Nord e il Sud, profondamente diverse sotto vari aspetti.

Geograficamente, il Sudan del Nord è caratterizzato in larga parte dal deserto, fatta eccezione per la fascia verde al centro della quale scorre il Nilo e per la zona collinosa che si affaccia sul Mar Rosso. Il Sud, invece, detiene il primato della più grande regione paludosa al mondo (si tratta infatti di un territorio di circa 30 mila km²), con un elevatissimo numero di laghi e lagune.

La conformazione fisica del territorio ha avuto profonde conseguenze sullo sviluppo economico e sociale delle due regioni. Il Nord ha l'accesso al mare, è direttamente legato ad uno dei Paesi trainanti dell'intero continente africano (l'Egitto) ed ha sempre goduto di una produzione agricola modesta, anche se totalmente dipendente dalle piene del Nilo. Il Sud, al contrario, è stretto tra i suoi confini esterni (l'Etiopia, il Kenya, l'Uganda, il Congo e la Repubblica centro-africana non presentano, infatti, economie particolarmente virtuose) e deve fare i conti con una geografia poco adatta al raggiungimento di più alti livelli di sviluppo (fino a qualche decennio fa, ad esempio, non esistevano vie di comunicazione permanenti, la popolazione adattava le sue esigenze al ciclo delle stagioni).



Dal 1899 al 1955 (anno in cui fu proclamata l'indipendenza) il Sudan fu formalmente un protettorato anglo-egiziano (di fatto una colonia britannica vera e propria), soggetto a razzie di ogni genere e alla riduzione in schiavitù della popolazione. All'indomani della proclamazione della Repubblica (1956), il primo presidente sudanese negò la richiesta dei sud-sudanesi di formare un governo federale, che desse un ampio margine di autonomia alla parte meridionale del Paese. Questo rifiuto fu la scintilla che fece scoppiare la prima guerra civile, che devastò il Sudan fino al 1972, anno in cui furono firmati gli accordi di pace di Addis Abeba (Etiopia)¹⁶⁰.

Quanto alle vicende politiche interne, nel primo ventennio di vita del neo - Stato indipendente, si succedettero numerosi governi, per lo più di natura militare e generalmente inaugurati da un golpe, che però non seppero risolvere gli insidiosi problemi del Paese: il sottosviluppo economico e i difficili rapporti Nord - Sud.

Alle prime luci degli anni '80 la scoperta di ampi giacimenti di petrolio nel Sud del Paese riaccese gli animi della popolazione meridionale, da quel momento in possesso di un'arma di ricatto molto forte nei confronti del governo nazionale. Con l'intento di porre sotto un più stretto controllo il Paese, il presidente Nimeyri¹⁶¹ impose la legge islamica (la *shari'a*) su tutto il territorio e sciolse il governo del Sud (la cui formazione era stata concessa dagli accordi del 1972), provocando la dura reazione dei ribelli. Ebbe così inizio la seconda guerra civile sudanese, che dal 1983 al 2005 provocò quasi due milioni di morti (vittime dirette del conflitto, ma anche delle lunghe carestie e siccità che resero le conseguenze della guerra ancor più pesanti).

Un primo tentativo di riconciliazione del governo sudanese con gli indipendentisti del Sud fu brutalmente interrotto dal colpo di Stato che portò al potere Omar al-Bashir¹⁶², capo militare del Fronte Nazionale Islamico (*National Islamic Front* - NIF).

¹⁶⁰ Gli accordi di pace di Addis Abeba (firmati tra il febbraio e il marzo 1972) garantirono circa un decennio di pace. Il governo sudanese riconobbe un ampio margine di autonomia alla tre regioni meridionali del Paese: Bahr al-Ghazal, Equatoria e Alto Nilo.

¹⁶¹ Ja'far Muhammad al-Nimeyri, dopo un colpo di Stato militare, divenne Primo Ministro e successivamente quinto presidente della Repubblica sudanese (1971-1985). Molto vicino ai fondamentalisti islamici, intraprese una politica di nazionalizzazione delle imprese e delle banche ed attuò diverse riforme sociali di stampo panarabo.

¹⁶² Omar al-Bashir (il cui nome completo è Omar Hasan Ahmad al-Bashir) è l'attuale Presidente della Repubblica sudanese. Il 30 giugno 1989 con un colpo di Stato spodestò il suo predecessore (il primo

La lotta contro l'Esercito Sudanese di Liberazione Popolare (*Sudan People's Liberation Army* -SPLA) e, in generale, contro le forze anti-governative, assunse dei tratti ancor più cruenti. Intorno alla metà degli anni '90, l'eco del conflitto cominciò a farsi sentire anche al di fuori dei confini sudanesi, ma solo la terribile siccità che colpì la regione a partire dal 2000 scosse l'animo dell'opinione pubblica internazionale.

L'ultima fase della seconda guerra civile sudanese coincise tuttavia con l'inizio di un altro duro conflitto che le etnie autoctone combattono e subiscono ancora oggi: la guerra in Darfur¹⁶³. Iniziata ufficialmente nell'aprile del 2003 con un attacco congiunto del Movimento di Liberazione del Sudan (*Sudan Liberation Army* - SLA) e del Movimento Giustizia e Uguaglianza (*Justice and Equality Movement* - JEM) alla città di al-Fashir¹⁶⁴, avamposto dell'esercito sudanese. Per buona parte dell'anno i ribelli ebbero la meglio perché i pochi militari che il governo di al-Bashir, nonostante le minacce, aveva destinato alla questione Darfur erano male equipaggiati e logorati dai decenni di guerra civile appena trascorsi. Rapidamente, quindi, il Presidente sudanese cambiò strategia ed affidò la repressione dei movimenti anti-governativi a tre diverse entità, istituzionali e non: l'Intelligence, l'aeronautica (i bombardamenti risultarono fin da subito l'unica

ministro democraticamente eletto Sadiq al-Mahdi) e concentrò su di sé le più alte cariche dello Stato. È oggi al vertice di una dittatura di stampo militare e a vocazione islamica che dura da un quarto di secolo. Nel 2008, la Corte Internazionale di Giustizia ha emesso un mandato di cattura internazionale per al-Bashir, accusato di crimini di guerra, genocidio (accusa caduta per prove insufficienti) e crimini contro l'umanità a danno della popolazione civile in Darfur.

¹⁶³ La guerra in Darfur ha origine ben più antiche dello scoppio del conflitto. Le tribù locali hanno sempre subito l'occupazione e lo sfruttamento di centri di potere estranei alla regione: da parte della potenza coloniale britannica prima e dal loro stesso governo nazionale poi. L'evidenza dei massacri e della dura repressione governativa non è stata tale nel mondo occidentale. Quello del Darfur è uno dei tanti conflitti dimenticati, anche se negli ultimi anni la comunità internazionale è particolarmente attiva sul territorio. Per quanto riguarda le stime delle vittime e degli sfollati, vi è una divergenza significativa tra le cifre comunicate dalle organizzazioni internazionali (*in primis* l'ONU) e quelle fornite dal governo sudanese. Secondo le stime ONU, dieci anni di conflitto hanno registrato circa 500.000 morti e 2 milioni di sfollati. Al contrario, le autorità sudanesi dichiarano 9.000 morti e 450.000 sfollati.

¹⁶⁴ Al-Fashir è una delle maggiori città del Nord-Darfur. Nell'ultimo decennio ha conosciuto un *boom* economico e demografico data la sua vicinanza ai più grandi campi profughi situati nella regione.

arma capace di infliggere duri colpi ai ribelli) e i Janjaweed (guerriglieri nomadi di origine araba)¹⁶⁵.

Alternando periodi di tregua e di intensificazione del conflitto, la guerra in Darfur continua ancora oggi. L'emergenza umanitaria è costante. A partire dal 2006, i caschi blu dell'ONU sono presenti sul territorio come forza di pace, ma l'equilibrio tra le due fazioni rimane molto precario.

Nel 2005, a conclusione della guerra civile, il governo del Sudan e il SPLA firmarono otto documenti¹⁶⁶ riuniti sotto l'accordo globale di pace (*Comprehensive Peace Agreement* - CPA). I punti salienti del trattato furono essenzialmente due: la fissazione di un referendum per l'indipendenza del Sudan del Sud nel 2011 e l'equa ripartizione dei proventi del mercato petrolifero tra il governo centrale (*Government of Sudan* - GoS) e il governo del Sudan meridionale (*Government of Southern Sudan* - GoSS) durante il periodo di transizione.

Nel gennaio del 2011 fu organizzato il citato referendum. Il 98% della popolazione sud-sudanese si esprime a favore dell'indipendenza. Il 9 luglio di quello stesso anno nacque così la Repubblica del Sudan del Sud (54esimo Stato africano).

¹⁶⁵ I Janjaweed (letteralmente "diavoli a cavallo") sono i gruppi di militanti di origine araba, impegnati nella lotta contro i ribelli in Darfur. Il governo sudanese smentisce ogni tipo di legame con questi guerriglieri, che in realtà sono largamente finanziati e supportati dallo stesso presidente al-Bashir.

¹⁶⁶ L'accordo di Naivasha (Kenya) è il nome generico dato all'insieme di protocolli e accordi di vario genere che posero fine alla seconda guerra civile sudanese. Per la precisione il governo di al-Bashir e il SLA (che in realtà aveva già completato la sua politicizzazione trasformandosi nel SLM – *Sudan Liberation Movement*) si accordarono per un cessate-il-fuoco permanente (2004), conclusero due accordi (l'uno sulla condivisione della ricchezza e l'altro sulla sicurezza, rispettivamente nel 2004 e 2003), firmarono un documento sulle modalità di attuazione (2004) e ratificarono quattro protocolli, uno sotto forma di dichiarazione dei principi che avrebbero dovuto guidare lo Stato del Sudan (2002) e gli altri focalizzati sulla risoluzione del conflitto in contesti regionali particolarmente delicati. Il CPA fu firmato il 9 gennaio 2005.

2. Il Sudan e la cooperazione internazionale

A partire dalla sua indipendenza (1955), il Sudan entra a far parte della comunità internazionale, divenendo membro delle più importanti organizzazioni internazionali e regionali. La fragilità e la drammaticità che caratterizzavano la sua situazione interna fecero in modo che il complesso sistema della cooperazione allo sviluppo si interessasse fin da subito alle condizioni di sottosviluppo in cui viveva (e vive) il Paese.

2.1 Membership delle Organizzazioni Internazionali e classificazione

Il Sudan divenne membro delle Nazioni Unite nel novembre del 1956 (dopo l'indipendenza anche il Sudan del Sud ha completato la procedura di ammissione all'ONU¹⁶⁷). Da quel momento in poi entra a pieno titolo nella complessa struttura onusiana, aderendo a diverse iniziative di aiuto e acquisendo la *membership* delle più importanti istituzioni finanziarie internazionali (BM e FMI).

Nel 1971 il Sudan fu classificato dalla BM tra i *Least Development Country* (LCD). Dal 1998 (e dal 2011 anche il Sudan del Sud) ha raggiunto la categoria dei *Lower Middle Income Countries*¹⁶⁸ (LMICs), registrando un reddito pro-capite annuo pari a 2.030 USD (dato che si riferisce al 2012¹⁶⁹).

Nonostante i notevoli passi in avanti in direzione dello sviluppo non solo economico, ma anche politico e sociale, sia il Sudan che il Sudan del Sud rientrano nella definizione fornita dall'OECD di stati fragili¹⁷⁰: “*A fragile region or state has weak capacity to carry out basic governance functions, and lacks the ability to develop mutually*

¹⁶⁷ La procedura di ammissione all'ONU del nuovo Stato del Sudan del Sud, condotta secondo quanto sancito dall'art. 4 par. 1 della Carta ONU, si è conclusa positivamente il 14 luglio 2011.

¹⁶⁸ Per un quadro più dettagliato della classificazione dei Paesi proposta dalla BM vedi il par. 3 del Capitolo1 del presente elaborato.

¹⁶⁹ Fonte: http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx#s_d.

¹⁷⁰ La lista completa dei 47 Paesi considerati fragili è disponibile su <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>.

constructive relations with society. Fragile states are also more vulnerable to internal or external shocks such as economic crises or natural disasters”¹⁷¹.

L'appartenenza a tale categoria è indice di una condizione attuale ancora estremamente precaria. Bisogna tuttavia riconoscere che tale condizione non preclude del tutto la possibilità di sviluppi virtuosi. I risultati di una ricerca condotta nel 2011 dalla rivista inglese “The Economist” hanno dimostrato che tra i dieci Paesi con una più rapida crescita economica (misurata con il tasso di crescita annuale del PIL) nel quinquennio 2005-2010 figuravano ben sei *fragile states* (Angola al primo posto, seguita da Myanmar, Nigeria, Etiopia, Chad e Rwanda)¹⁷². Molti di questi Paesi, infatti, hanno conosciuto, in particolare nell'ultimo decennio, una rinascita che fa ben sperare, dovuta agli effetti positivi della globalizzazione, ad una buona condotta nelle relazioni internazionali e ai progressi nel campo sociale (quasi tutti perseguono con più o meno successo gli MDGs). Tuttavia è bene ricordare al contempo che circa il 40% della popolazione povera del mondo vive concentrata in Paesi fragili¹⁷³.

Il Sudan (per semplicità si intende “Sudan” l'unione dei due Paesi oggi indipendenti, nel caso in cui ci si riferisse ad una delle due entità statali presa singolarmente sarà chiarita tale distinzione) rientra a pieno titolo nel quadro appena descritto. Il 2011 è stato un anno epocale, ma la relativa stabilità governativa che ne è seguita non è sufficiente a rimediare a quasi 50 anni di guerre, massacri, autoritarismo del potere politico e chiusura nei confronti del mondo esterno (ricordiamo inoltre che il conflitto in Darfur è ancora aperto). Dal punto di vista dei diritti sociali e civili, del sistema sanitario e del livello di istruzione risulta essere ancora un Paese estremamente arretrato.

¹⁷¹ Fonte: Rapporto dell'OECD-DAC International Network on Conflict And Fragility (INCAF) “Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world”, pag. 15, box 0.1 (2012).

¹⁷² Fonte: articolo di B. Sandberg “The Lion Kings?”, The Economist newspaper (6 gennaio 2011), Londra. Disponibile su <http://www.economist.com/node/17853324/comments>

¹⁷³ Fonte: articolo di L. Chandy e G. Gertz, “Two Trends in Global Poverty”, The Brookings Institution (17 maggio 2011), Washington DC. Disponibile su www.brookings.edu/~media/research/files/opinions/2011/5/17%20global%20poverty%20trends%20chandy/0517_trends_global_poverty.pdf.

2.2 La cooperazione internazionale in Sudan e in Sud Sudan

Secondo i dati dell'OECD/DAC, il Sudan è in definitiva uno dei PVS che riceve più aiuti. Nel quinquennio 2005-2010 il Sudan ha altresì mantenuto il nono posto nella *top ten* dei maggiori riceventi degli ODA destinati ai *fragile States*¹⁷⁴.

Come è evidente dalla figura di seguito, circa l'80% degli aiuti che riceve il Sudan provengono dal canale bilaterale ed il maggior donatore sono gli Stati Uniti¹⁷⁵.

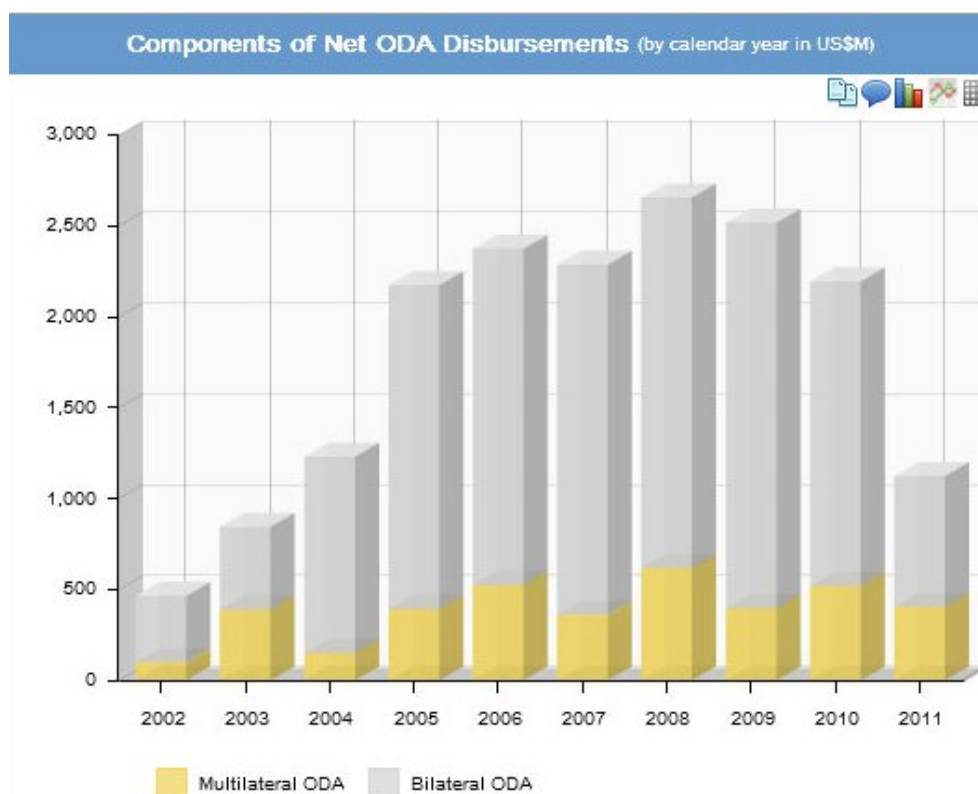


Figura 10

Come accennato nei precedenti capitoli, i problemi legati all'efficacia degli aiuti sono amplificati in Paesi quali il Sudan, particolarmente vulnerabili.

¹⁷⁴ Fonte: Rapporto dell'OECD-DAC International Network on Conflict And Fragility (INCAF) "Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world", pag. 54, tabella 2.2 (2012).

¹⁷⁵ La *Top Ten* dei donatori (aggiornata al 2011) vede al primo posto gli USA con 677 milioni di USD, seguono Gran Bretagna, Olanda, Norvegia, Giappone, Canada, Svezia, Germania, Emirati Arabi Uniti e Danimarca. Fonte: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>.

Il Sudan, dati i suoi recenti sconvolgimenti interni, presenta gravi problemi soprattutto per quanto riguarda la volatilità e la frammentazione dei progetti di sviluppo. La volatilità degli aiuti dipende essenzialmente dal fatto che il contesto locale ha subito numerosi repentini sovvertimenti, impedendo la necessaria continuità e coerenza nell'applicazione dei programmi. La responsabilità del non raggiungimento degli obiettivi è sicuramente da addebitare da un lato alla resistenza interna al Paese nei confronti dei *donors*, ma anche dall'altro alla deludente organizzazione degli aiuti sul fronte dei Paesi donatori. La standardizzazione delle politiche di sviluppo perseguite ha fatto in modo che gli interventi siano stati poco attenti alle peculiarità locali e alle criticità del Paese. Ovviamente anche gli shock esterni, tanto sul fronte dei donatori quanto su quello dei partners, hanno inciso considerevolmente sulla qualità e quantità dell'impegno dei Paesi donatori (basti pensare alla crisi economica che dal 2008 ha sconvolto l'Occidente e che nei PVS ha avuto degli effetti indiretti pesantissimi) e sulla capacità di assorbimento da parte dei beneficiari. La frammentazione degli aiuti resta comunque un problema antico quanto la cooperazione internazionale e solo recentemente sembra si sia sulla buona strada per trovarvi soluzione.

Al fine di alleviare le sofferenze della popolazione (cronicamente povera) e di ridurre il più possibile le disuguaglianze tra l'*elite* governativa e il popolo, le Nazioni Unite sono presenti sul territorio sudanese fin dagli anni '60. Gli strumenti utilizzati nel corso dei decenni per il raggiungimento di più alti livelli di sviluppo sono stati molteplici. La quantità di aiuti elargiti tocca complessivamente cifre esorbitanti. Il 2008 è stato l'anno in cui si è toccato l'apice: l'ammontare di risorse riconducibili all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo di cui il Paese beneficiò fu di quasi 3 miliardi di USD¹⁷⁶. Parte di essi erano diretti in Darfur, dove si combatteva ancora aspramente, ma la quota più ingente era dedicata al sostegno alle delicate fasi del processo di transizione che ha portato al referendum del 2011. Obiettivi prioritari di tale intervento erano garantire il rispetto del CPA (2005) e soddisfare i bisogni primari della popolazione, perseguendo i principi per una migliore efficacia dell'aiuto sanciti a Parigi e ad Accra. Nel 2011 l'ammontare

¹⁷⁶ I dati a cui ci si riferisce sono disponibili sul sito dell'*OECD Statistics* (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>), sulla base dei quali è costruita la Figura 10.

totale di aiuti elargiti per l'attuazione di programmi di sviluppo è stato di circa 1,7 miliardi di USD¹⁷⁷.

Sul piano operativo, anche per far fronte alla problematica frammentazione e prendendo atto della nascita di un nuovo Stato, nel 2012 è stato approvato il nuovo *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) per la Repubblica del Sudan e, separatamente, per la Repubblica del Sudan del Sud. La scissione della regione in due Stati indipendenti ha comportato quindi una sostanziale rimodulazione delle pratiche di sviluppo fino ad allora adottate, in campo multilaterale e bilaterale. I fondi destinati al Sudan pre-indipendenza sono quindi ora ripartiti tra due entità, con una conseguente revisione degli obiettivi perseguiti. L'assistenza alle popolazioni vittime di anni di guerra civile è forse l'unico elemento di continuità con il passato. Nel Sudan del Nord la comunità internazionale è impegnata soprattutto nel tentativo di alleviare le conseguenze più nefaste della dittatura militare di al-Bashir, mentre nel Sudan del Sud l'obiettivo primario è la costruzione di un organigramma politico - istituzionale capace di guidare il Paese. Temi trasversali sono l'educazione, i diritti sociali e civili, la sanità e lo sviluppo locale.

La comunità internazionale ha così espresso la sua volontà di intervenire in questa regione in un momento particolarmente adatto al cambiamento. Come è stato detto più volte, il 2011 è stato un anno di svolta per il destino del Paese. Nel periodo di transizione (dal CPA del 2005 al referendum del 2011) la relativa stabilità governativa ed economica ha permesso a circa 44 milioni di persone di godere di una tiepida crescita economica e dell'accesso ai servizi sociali di base. Il 2008 è stato l'anno del censimento (strumento importantissimo per acquisire la consapevolezza del popolo di cui si fa parte), mentre nel 2010 si sono tenute le prime elezioni presidenziali e parlamentarie caratterizzate da un clima pacifico e, infine, nel 2011 un referendum ha deciso la scissione dei due Paesi.

¹⁷⁷ Per la precisione 1,04 miliardi di USD sono stati destinati al Sudan del Sud e 672 milioni di USD al Sudan. Fonte: <http://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:2,5:3,7:1&q=3:51+4:1+1:2+5:3+7:1+2:275,164+6:2011,2012>.

2.3 I programmi UNDAF

L'UNDAF per la Repubblica del Sudan è stato approvato nel maggio 2012 a conclusione delle consultazioni avvenute tra il Governo del Sudan e il *United Nations Country Team* (UNCT) sulla base del Piano quinquennale nazionale per lo sviluppo (2012-2016)¹⁷⁸ e della *Millennium Declaration*¹⁷⁹¹⁸⁰.



Figura 11

¹⁷⁸ I principi guida del *Five-years national development plan (2012-2016)* del Governo del Sudan sono il rafforzamento delle istituzioni e della *human capacity*, l'uso di programmi di sviluppo settoriali e regionali, il coinvolgimento della popolazione e delle ONG nei progetti e la promozione della coordinazione tra gli attori.

¹⁷⁹ La *Millennium Declaration* (2000) delinea gli otto MDGs. Per una trattazione più completa dell'argomento vedi il par. 1.1 del Capitolo 1 del presente elaborato.

¹⁸⁰ Oltre che sui documenti già citati, gli obiettivi di sviluppo individuati dall'UNDAF si basano anche su criticità individuate da altri piani per lo sviluppo, quali ad esempio il Programma triennale per la salvezza economica (2011-2013) in ambito nazionale e l'*Interim Poverty Reduction Strategy Paper* (I-PRSP) in ambito internazionale.

Le priorità individuate nell'UNDAF hanno la strategica funzione di guidare l'azione di tutti gli altri organismi del sistema onusiano che operano nell'ambito dello sviluppo in un determinato Paese. In questo modo, la comunità internazionale ha voluto delineare una soluzione capace di risolvere i problemi di frammentazione e volatilità degli aiuti, la quale può tuttavia avere ricadute concrete solo a patto che tutti gli attori coinvolti si impegnino nella sua realizzazione.

Il fine ultimo si può declinare in due macro-obiettivi: “*Achieving a smooth transition to recovery and longer-term development*” e “*continuing to practice responsible humanitarianism*”¹⁸¹. Al di là di questi obiettivi generali, l'UNDAF definisce quattro pilastri fondamentali che la cooperazione internazionale è tenuta a seguire in Sudan per il periodo 2013-2016:

1. Riduzione della povertà, crescita inclusiva e sviluppo sostenibile¹⁸²: tutta la popolazione sudanese, in particolare i gruppi vulnerabili quali le donne, i giovani e le fasce più bisognose, deve avere la possibilità di lavorare e condurre una vita in cui siano soddisfatti i bisogni essenziali. Le istituzioni governative devono essere sostenute nel tentativo di proteggere il Paese dagli shock esterni e dai rischi del cambiamento climatico (e deterioramento dell'ambiente). Inoltre, maggiore attenzione deve essere dedicata ad impostare un processo di sviluppo sostenibile e ad una altrettanto sostenibile gestione delle risorse naturali. Un ruolo rilevante deve essere affidato alle piccole-medie imprese locali che, almeno inizialmente, potranno avvalersi dell'assistenza tecnica di attori terzi. La cooperazione regionale e la cooperazione Sud-Sud potrebbero facilitare il percorso di sviluppo basato su tali politiche;
2. Servizi di base¹⁸³: la totalità degli attori coinvolti (sistema onusiano, autorità locali e i vari *stakeholders*) devono impegnarsi affinché tutta la popolazione sudanese abbia la capacità di accedere a servizi di base di uno standard

¹⁸¹ Fonte: “UNDAF for the Republic of Sudan” Sezione I, pag. 7 (31 maggio 2012) Khartoum.

¹⁸² Fonte: “UNDAF for the Republic of Sudan” Sezione II, *Pillar 1: Poverty Reduction, Inclusive Growth and Sustainable Livelihoods*, pag. 10 (31 maggio 2012) Khartoum.

¹⁸³ Fonte: “UNDAF for the Republic of Sudan” Sezione II, *Pillar 2: Basic Services*, pag. 14 (31 maggio 2012) Khartoum.

qualitativo accettabile e sostenibile. Si fa riferimento in particolare all'educazione, alla sanità, alla nutrizione, all'accesso all'acqua, alle condizioni igieniche e alla casa. I programmi di sviluppo inseriti in questo particolare *outcome* dovranno essere adattati alla composizione demografica locale al fine di soddisfare al meglio le richieste.

3. *Governance e rule of law*¹⁸⁴: le istituzioni governative, a tutti i livelli, si impegnano a rispettare (e controllare a vicenda) il proprio mandato, a garantire la trasparenza delle loro azioni ed a promuovere il rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'instaurazione di un governo effettivamente democratico in Sudan sembra essere una delle sfide più ardue. L'azione di democratizzazione deve passare anche per il popolo, che ha una parte attiva nel potenziamento della partecipazione politica. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, il sistema ONU supporterà, soprattutto nelle fasi iniziali, la riabilitazione degli organi giudiziari nazionali tradizionali, come le corti, le prigioni e i corpi di polizia. Inoltre, dovranno essere adottate leggi nazionali rivolte alla persecuzione giuridica di particolari crimini, quali in particolare la violenza sulle donne (compresa la mutilazione degli organi genitali) e sui bambini (compresa la riduzione in schiavitù);
4. Coesione sociale, consolidamento della pace e *peace dividends*¹⁸⁵: il perseguimento della pace e della coesione sociale è considerato condizione preliminare a tutto il resto. Il Sudan è popolato da numerose etnie diverse, assicurare una convivenza pacifica tra esse ed un pluralismo politico e sociale è il primo passo verso la stabilità e lo sviluppo. I vantaggi di tale condizione di pace dovrebbero incentivare altresì i ritorni degli emigrati/rifugiati e la loro reintegrazione nella società natale.

Inoltre, particolare attenzione è rivolta alle tematiche trasversali quali le questioni di genere, i giovani, l'ambiente, i cambiamenti climatici, la prontezza di intervento nelle

¹⁸⁴ Fonte: "UNDAF for the Republic of Sudan" Sezione II, *Pillar 3: Governance and Rule of Law*, pag. 15 (31 maggio 2012) Khartoum .

¹⁸⁵ Fonte: "UNDAF for the Republic of Sudan" Sezione II, *Pillar 4: Social Cohesion, Peace Consolidation and Peace Dividends* pag. 16 (31 maggio 2012) Karthoum.

emergenze, la *Disaster Risk Reduction* (DRR) e la lotta contro la diffusione di HIV/AIDS.

Tuttavia, il contesto sociale presenta notevoli sfide. Nel 2011 il Sudan si è attestato alla 169° posizione (su 187 Stati esaminati) nella classifica dell'Indice di sviluppo umano (*Global Human Development Index* – HDI)¹⁸⁶ e quasi la metà della sua popolazione vive al di sotto della soglia di povertà¹⁸⁷. Dati preoccupanti si registrano anche per quanto riguarda la mortalità infantile, la disoccupazione, la qualità dell'istruzione, l'accesso all'acqua potabile e la rete infrastrutturale. Data la riconosciuta complessità della situazione, il Governo del Sudan e l'UNCT hanno deciso di affidare il monitoraggio degli impegni presi nel contesto dell'UNDAF al *UN Monitoring and Evaluation Group* (M&E). Annualmente, attraverso indicatori e *targets* quantitativi, è analizzato il livello di raggiungimento dei quattro pilastri sopra descritti. Il rapporto finale (*UNDAF Annual Review*) è presentato congiuntamente al governo sudanese e agli attori onusiani, al fine di apportare gli aggiustamenti necessari a rendere le politiche di aiuto più efficienti¹⁸⁸.

Infine, l'UNDAF per la Repubblica del Sudan fornisce un quadro altrettanto chiaro e dettagliato per quanto riguarda le risorse necessarie. L'ammontare totale (stimato) necessario per un'efficiente attuazione del programma di sviluppo sarebbe pari a 928,9 milioni di USD. Nella divisione delle risorse tra i quattro pilastri è data priorità al pilastro n. 2 a cui sarà destinato circa il 60% del totale, segue il pilastro n. 1 con il 21%, poi il pilastro n. 3 con il 10 % e, infine, il quarto pilastro con il 9%¹⁸⁹.

Anche l'UNDAF per la Repubblica del Sudan del Sud è stato il risultato del confronto fra il UNCT e il Governo del Sudan del Sud in tema di sviluppo nazionale. La

¹⁸⁶ La classificazione completa dei Paesi del mondo secondo il loro HDI è disponibile sul sito <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>.

¹⁸⁷ Più precisamente, circa il 46,5 % della popolazione del Sudan (che nel 2011 contava circa 34 milioni di abitanti) vive al di sotto della soglia di povertà. Secondo gli MDGs, la porzione di popolazione povera della regione dovrebbe diminuire fino a ridursi al 23,2% nel 2015.

¹⁸⁸ Un calendario dettagliato delle scadenze e degli strumenti del processo di monitoraggio e valutazione della realizzazione dell'UNDAF è contenuto nell'Annex C: *Monitoring & Evaluation Calendar 2013-2016 (with 2012 baseline)*, pag. 68 del "UNDAF for Republic of Sudan" (31 maggio 2012) Karthoum.

¹⁸⁹ Fonte: "UNDAF for Republic of Sudan" Sezione III, pag. 18 (31 maggio 2012) Karthoum.

Millennium Declaration e il Piano di sviluppo per il Sudan del Sud (2011-2013)¹⁹⁰ fecero da sfondo per la definizione delle priorità e degli obiettivi per il biennio 2012-2013. Al momento dell'indipendenza il Sudan del Sud divenne uno dei Paesi più sottosviluppati del mondo. Devastato e isolato da quasi mezzo secolo di guerra civile, si ritrova infatti oggi sprovvisto di un'esperienza governativa, di una struttura sociale adeguata a garantire gli standard minimi di qualità della vita ai suoi 10 milioni di abitanti¹⁹¹, di un'economia abbastanza stabile da entrare nel mercato internazionale e, infine, di tecnologie di comunicazione e di trasporto tali da permettere una migliore integrazione della società.



Figura 12

Nel periodo di transizione numerosi progetti di sviluppo sono stati pensati ed attuati nella regione, ma veramente pochi risultati sono stati effettivamente registrati. I *donors* hanno speso miliardi di dollari per obiettivi mai raggiunti, i programmi sono stati più

¹⁹⁰ Il primo *South Sudan Development Plan (2011-2013)* individua quattro campi di azione in cui occorre concentrare gli sforzi: 1. Governance; 2. Sviluppo economico; 3. Sviluppo umano e sociale; 4. Prevenzione del conflitto e sicurezza. L'obiettivo generale è il rispetto dei principi di libertà, uguaglianza, pace e prosperità a beneficio di tutti.

¹⁹¹ Secondo studi recenti, circa l'80% della popolazione vive con meno di un dollaro al giorno, circa un terzo della popolazione soffre di *food insecurity* e meno del 40% ha accesso ai servizi sanitari di base.

volte sospesi, annullati e modificati per rispondere alle emergenze umanitarie del momento e spesso le azioni portate avanti in un campo hanno seriamente compromesso i progressi nell'altro. Il nuovo UNDAF per il Sud-Sudan sembra imparare dalle lezioni del passato e inaugura un nuovo ciclo di aiuti.

Gli *outcomes* individuati restano fedeli alle priorità stabilite dal Piano nazionale per lo sviluppo. Il UNTC precisa, inoltre, che gli interventi umanitari a favore della popolazione saranno paralleli ai flussi di APS, rimanendo pertanto uno strumento complementare agli aiuti pubblici, sinergico per il perseguimento dell'obiettivo di avviare il Paese verso uno sviluppo di medio-lungo periodo.

I cinque obiettivi principali, elencati qui di seguito, saranno perseguiti in modo diffuso ed equo in tutti gli Stati che compongono il Sudan del Sud:

1. *Governance*¹⁹²: la comunità internazionale si impegna a sostenere gli sforzi del Governo nel processo di rafforzamento delle funzioni di governo (esecutivo, legislativo e giudiziario) e nel garantire maggiore trasparenza dell'intervento pubblico. Si sottolinea la necessità di elaborare leggi più attente alle particolari esigenze di donne e giovani e di incentivare lo sviluppo del settore pubblico, *in primis* i servizi sociali e civili, attraverso una maggiore attenzione alle fasce più povere. È fondamentale, inoltre, una profonda riforma del sistema fiscale per un'equa ripartizione delle risorse nazionali. Tutto ciò è possibile solo avviando un processo di decentralizzazione e coordinamento degli organi di governo a livello locale;
2. Sviluppo economico¹⁹³: la crescita economica deve essere mirata al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e alla riduzione dell'insicurezza alimentare. Il punto di partenza è, ancora una volta, il contesto locale: le attività a conduzione familiare, le piccole e medie imprese e la micro-economia. Di cruciale importanza risulta essere il ruolo delle donne. In tale contesto, oggetto di particolare controllo devono essere la

¹⁹² Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 2.1 *Governance*, pag. 10 (gennaio 2012) Giuba.

¹⁹³ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 2.2 *Economic Development*, pag. 12 (gennaio 2012) Giuba.

gestione delle risorse naturali, la preservazione della qualità dell'ambiente, la salute del bestiame e la viabilità delle vie di comunicazione (e commercio);

3. Sviluppo umano e sociale¹⁹⁴: sotto l'ampio cappello di questo *outcome* sono inclusi la tutela della salute e la prevenzione della mortalità delle madri e dei bambini, il sistema educativo e lo sviluppo locale (in particolare delle zone rurali). Considerevoli passi in avanti in questo determinato settore dello sviluppo nazionale sono essenziali al fine di ottenere significativi progressi in altri ambiti;
4. Prevenzione dei conflitti e sicurezza¹⁹⁵: questo obiettivo è sicuramente uno dei più complessi, dato il contesto storico-geografico in cui il sistema onusiano sarà chiamato ad operare. Uno dei dossier più complessi è senza dubbio quello del reinserimento degli ex-combattenti nella comunità di origine. Spesso, infatti si tratta di uomini di media o avanzata età che hanno lasciato le proprie case in adolescenza per combattere una lunga ed estenuante guerra in difesa della nazione. Sono persone completamente estranee alla condizione di pace in cui oggi si trova il Sudan del Sud e raramente il loro ritorno è privo di gravi conseguenze psico-fisiche. Si aggiungono poi le difficoltà "tradizionali" implicite in qualsiasi processo di costruzione della pace (per fare qualche esempio il disarmo della popolazione, lo sminamento del territorio e la violenza tra civili);
5. Accesso alla giustizia e rafforzamento dello stato di diritto¹⁹⁶: elemento centrale è il rispetto dei diritti umani, sia da parte delle autorità di governo, sia tra i cittadini stessi. Per tale motivo è di fondamentale importanza rivalutare il ruolo degli organi di giustizia e delle forze di polizia.

Tutti questi obiettivi che la comunità internazionale e il Governo della Repubblica del Sudan del Sud sono tenuti a perseguire, sono oggetto di un processo di monitoraggio

¹⁹⁴ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 2.3 *Social and Human Development*, pag. 14 (gennaio 2012) Giuba.

¹⁹⁵ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 2.4 *Conflict Prevention and Security*, pag. 15 (gennaio 2012) Giuba.

¹⁹⁶ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 2.5 *Conflict Prevention and Security*, pag. 16 (gennaio 2012) Giuba.

annuale che avviene nel contesto degli *High Level Partnership Forum* (HLPF)¹⁹⁷, con l'ausilio dei rapporti forniti dai *Sector Working Groups* (SWGs). Gli indicatori utilizzati per attestare il grado di implementazione dell'UNDAF si ispirano ai principi di efficacia degli aiuti¹⁹⁸¹⁹⁹.

Infine, per quanto riguarda i finanziamenti, si stima siano necessari più di 1 miliardo di USD, ripartiti tra i cinque obiettivi secondo le seguenti percentuali (approssimative): il 10,8% per l'*outcome* n.1, il 36% per l'*outcome* n.2, il 32,4% per il n. 3 e il 20,5% per gli *outcomes* n. 4 e 5 (gli ultimi due obiettivi sono considerati congiuntamente nel riparto delle risorse finanziarie perchè appartengono entrambi al pilastro della prevenzione del conflitto e della sicurezza)²⁰⁰.

Da questa breve trattazione dei principali interventi di aiuto allo sviluppo che le agenzie ONU intendono eseguire sul territorio sudanese si evince che la loro azione si ispira largamente ai principi di coordinamento ed efficacia. Tuttavia, il contesto locale costringe i *donors* a confrontarsi con condizioni economiche e sociali estreme che richiedono un impegno maggiore per il raggiungimento a livello locale degli MDGs.

Una prospettiva futura della cooperazione internazionale in Sudan consiste nel superamento della frammentazione degli aiuti, della duplicazione degli interventi e di una certa mancanza di sinergia tra APS e aiuti umanitari e di emergenza. Ma uno sviluppo simile può partire unicamente da basi locali molto forti, capaci di evitare inutili duplicazioni dei programmi di aiuto e la dispersione delle risorse elargite. Per questo motivo, la comunità internazionale tende sempre più ad individuare un *lead donor* allo scopo di assicurare una migliore connessione con il territorio e progetti di sviluppo più efficienti.

¹⁹⁷ Il HLPF è il luogo in cui il Ministro delle Finanze e della Programmazione economica sud-sudanese e il *Government-donor Forum* (che si riunisce ogni tre mesi) si confrontano in merito all'attuazione dell'UNDAF.

¹⁹⁸ Si fa riferimento al percorso degli *HLF on Aid Effectiveness*, le cui tappe fondamentali sono state descritte nel par. 2.1 del Capitolo 3 del presente elaborato.

¹⁹⁹ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 4. *Implementation and Monitoring*, pag.19 (gennaio 2012) Giuba.

²⁰⁰ Fonte: "UNDAF for Republic of South Sudan", sezione 3. *Estimated Resource Requirements*, pag. 18 (gennaio 2012) Giuba.

3. Il futuro del Sudan passa per l'Italia

La cooperazione italiana ha assunto negli ultimi 10-15 anni un ruolo sempre più centrale nel complesso quadro delle politiche di aiuto perseguite in Sudan dalla comunità internazionale a vari livelli.

Dal 1988 alla prima Conferenza dei Donatori nel 2005²⁰¹, l'Italia ha elargito a favore del Sudan più di 60 milioni di euro, concentrati in particolare dagli anni 2000 in poi²⁰².

Il nostro Paese, pur non essendo uno dei maggiori *donors* dei programmi di sviluppo attuati nel territorio sudanese, si è massicciamente e attivamente impegnato nel processo di conclusione della guerra civile e di ricostruzione della pace, distinguendosi per la continuità e la stabilità delle proprie attività di aiuto. Nel 2003, in previsione del CPA firmato poi nel 2005, una delegazione della DGCS del Ministero degli Affari Esteri si è recata in missione in Sudan per elaborare un piano di ribilanciamento degli aiuti tra le due regioni, ma le priorità allora definite dovettero essere poco dopo nuovamente modulate a causa dello scoppio della guerra in Darfur.

Alla Conferenza dei Donatori, finalizzata all'applicazione e al sostegno degli impegni presi nel trattato di pace firmato pochi mesi prima, il GoS, il SPLM e i rappresentanti della comunità internazionale fissarono l'ammontare dei finanziamenti dedicati al primo triennio (2005-2007) della fase di transizione: furono stimati come necessari circa 4,5 miliardi di USD, la metà dei quali fu dedicata all'attuazione di programmi di sviluppo (tra cui le azioni svolte dal MDTF – *Multi Donor Trust Funds*), circa un miliardo a sostegno del Governo di Unità nazionale (GoNU – *Government of National Unity*) e il restante miliardo al GoSS²⁰³. L'Italia dichiarò di poter fornire un

²⁰¹ La prima *Donors Conference* per il Sudan si tenne tra l'11 e il 12 aprile 2005 a Oslo (Norvegia). Più di 60 delegazioni di Stati e organizzazioni internazionali si riunirono per discutere sul futuro del Paese e sui metodi per garantire una transizione pacifica verso il referendum per l'indipendenza del Sudan del Sud fissato per il 2011.

²⁰² Dati disponibili sul sito del MAE: http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2005/04/Comunicato_12.htm.

²⁰³ Dati disponibili sul sito della WB: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,print:Y~isCURL:Y~contentMDK:20235104~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>.

APS pari a 60 milioni, ma disattese il suo impegno poichè riuscì ad erogare solo 45 milioni²⁰⁴.

In occasione della seconda Conferenza dei Donatori, che si tenne nel 2008, furono messi a disposizione circa 4,8 miliardi di USD²⁰⁵. L'Italia si impegnò a mantenere gli standard degli anni precedenti (circa 20 milioni l'anno), ma questa volta la realtà superò le aspettative: oltre ad eccedere la quota promessa in sede di conferenza, il nostro Paese partecipò in maniera sostanziosa ai numerosi *Work Plans* delle Nazioni Unite²⁰⁶, anche grazie alle risorse eccezionali messe a disposizione dal cd. Decreto Missioni (la legge n. 247/2006) e dalle sue proroghe²⁰⁷.

L'approccio italiano alla cooperazione in Sudan premia tuttora principalmente il canale multilaterale, sostenendo le attività di alcune tra le più importanti agenzie specializzate dell'ONU, quali l'UNICEF, l'OMS, il PAM, l'UNIDO, l'UNFPA e la FAO.

²⁰⁴ Occorre anche ricordare che l'Italia in quegli stessi anni prese attivamente parte ad altri progetti di pace e di sviluppo in Sudan nel contesto dell'UA, *in primis* l'AMIS (*African Union Mission In Sudan*).

²⁰⁵ La seconda Conferenza dei Donatori del Sudan (più nota come il *Sudan Consortium*) si tenne ad Oslo (Norvegia) dal 5 al 7 maggio 2008. I rappresentanti del GONU, del GoSS, della BM e delle NU si sedettero ancora una volta intorno allo stesso tavolo per discutere dei risultati raggiunti nel primo biennio della transizione (2005-2007) e per pianificare i futuri programmi di aiuto allo sviluppo rivolti alla popolazione del Sudan. Fonte: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2008/successful-donor-conference-for-sudan-in.html?id=510535>.

²⁰⁶ I programmi di sviluppo per il Sudan e per il Sudan del Sud sono stati oggetto di numerosissimi *Work Plans* delle NU, alcuni specificatamente dedicati a tali regioni, altri di carattere più generale. L'ultimo "Sudan United Nations and Partners Work Plan 2013" è stato adottato il 27 novembre 2012 e prevede un budget complessivo di 983 milioni di USD. Analogo al *Work Plan* è il "South Sudan Consolidated Appeal 2013 | mid-year review" adottato il 18 giugno 2013, che mette a disposizione circa 567 milioni di USD per l'attuazione dei programmi di aiuto nel Sudan del Sud.

²⁰⁷ La legge "Disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali" del 4 agosto 2006, n. 247 è meglio nota come il "Decreto Missioni". Il Parlamento italiano rese così disponibili circa 480 milioni di euro *extra* per interventi umanitari e di cooperazione e per le missioni internazionali (fonte: <http://www.camera.it/parlam/leggi/06247l.htm>). Dal 2006 ad oggi, ogni anno il Decreto Missioni è stato prorogato, per il 2013 si dispongono circa 935 milioni di euro per la "proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" (DL 28 dicembre 2012, n. 227).

Oltre che attraverso il canale multilaterale, l'Italia è presente in questo Paese anche con rapporti bilaterali, mediante l'azione di numerose ONG, con i contributi volontari all'ONU per affrontare le emergenze (profughi del Darfur) e con specifici programmi della Protezione Civile.

Tutte le iniziative svolte in Sudan da parte dei *donors*, siano esse intraprese attraverso il canale multilaterale o bilaterale, devono muoversi all'interno di un quadro di sviluppo delineato da diversi principi-guida e rivolto verso obiettivi specifici. In particolare, per il Nord la cooperazione internazionale, e quindi anche quella italiana, aiuta il Governo di Unità Nazionale nella programmazione e nell'attuazione dei Piani strategici rinnovati ogni cinque anni (ciascuno dei quali si inserisce nella più ampia struttura del Piano venticinquennale di sviluppo avviato nel 2006). All'interno di questi progetti di sviluppo si ritrovano i settori chiave per la crescita: stabilità politico-istituzionale, educazione, servizi sanitari e rilancio dell'economia. Le organizzazioni e i Paesi donatori si impegnano a rispettare i principi di efficacia e di coordinamento degli aiuti sanciti dalle dichiarazioni più volte citate (Parigi e Accra) e quelli delineati in ambito UE.

Più delicata è la situazione in Sud-Sudan. Inizialmente l'azione della comunità internazionale era concentrata sul rispetto dei dieci principi sugli Stati fragili²⁰⁸, ma tale condotta è risultata presto inadatta alle reali necessità del Paese. Questo è forse uno dei casi più evidenti della scarsa corrispondenza tra i bisogni delle popolazioni più povere e le dichiarazioni di principi studiate "a tavolino" dai Paesi del cd. Nord del mondo. Ile Nazioni ricche. Si è perciò cercato di adottare un approccio più pragmatico, quanto più possibile in linea con le difficoltà poste in luce dalle stesse autorità locali.

²⁰⁸ I dieci principi sugli Stati fragili sono stati individuati dall'OECD nel 2007 e sono: 1. Il contesto locale come punto di partenza; 2. Assicurarsi che le attività non nuociano al Paese; 3. Obiettivo centrale è la costruzione del sistema statale; 4. Priorità alla prevenzione; 5. Riconoscere i legami che intercorrono tra gli obiettivi politici, economici e di sicurezza; 6. Promuovere la non discriminazione come punto di partenza per una società stabile e inclusiva; 7. Allinearsi con le priorità locali in diversi contesti e in diversi modi; 8. Prevedere un meccanismo di coordinamento dei diversi attori internazionali presenti nel luogo; 9. Agire velocemente, ma restare *in loco* il tempo sufficiente per far sì che l'intervento sia efficace; 10. Evitare di lasciare Paesi *aid orphan*. Fonte: <http://www.oecd.org/dacfragilestates/>.

3.1 La cooperazione italiana in Sudan fino al 2011

Da sempre, l'Italia è uno dei Paesi che maggiormente si impegna nel tentativo di stabilire un contatto diretto con i beneficiari delle politiche di aiuto. Questo è avvenuto, e avviene tutt'oggi, anche in Sudan. Lo spartiacque politico simboleggiato dal referendum del 2011 ha ridisegnato la geografia della regione, ma non ha impedito alla cooperazione italiana di portare a termine i progetti di sviluppo già avviati.

Il settore prioritario su cui si concentravano gli sforzi della cooperazione italiana è, come da tradizione, quello sanitario, ma particolare attenzione era rivolta anche al miglioramento dell'accesso alle risorse idriche e al miglioramento delle condizioni igieniche (nei confronti, quindi, di tutte le possibili determinanti delle difficoltà sanitarie), allo sviluppo del settore educativo e alla promozione di uno sviluppo urbano e rurale duraturo.

Alcune delle più importanti iniziative di sviluppo intraprese in Sudan alle quali l'Italia ha fornito finanziamenti e capacità tecniche alla vigilia del 2011 sono individuate nella tabella sottostante:

Iniziativa	Settore	Canale di aiuto	Luogo di attuazione	Periodo di attuazione	Stanziamiento
Attivazione di un programma di assistenza socio-riabilitativa nella città di Omdurman.	Sanità	Bilaterale (ente esecutore: OVCI)	Stato di Karthoum	2005 - 2010	€ 587.698
Supporto alle attività degli ospedali di Billing e di Adior.	Sanità	Bilaterale (ente esecutore: CCM)	Stato dei Laghi	2006 – 2009	€ 774.545
Rafforzamento della stabilità socio-economica delle comunità agro-pastorali in Equatoria	Sviluppo rurale	Bilaterale (ente esecutore: CINS)	Stato Centrale dell'Equatoria	2008 - 2010	€ 1.300.000
Miglioramento dei servizi sanitari al fine	Sanità	Multilaterale (ente	Darfur	2008	€ 200.000

di favorire le operazioni di rimpatrio degli IDPs		esecutore: IOM)			
Miglioramento delle condizioni abitative e degli standard sanitari e ambientali delle periferie nella città di Mayo	Multi-settoriale	Bilaterale (gestione diretta della DGCS)	Stato di Karthoum	2009 – 2010	€ 500.000
Supporto ai servizi materno - infantili di secondo livello presso l'ospedale di contea di Yirol, Stato dei Laghi - Sud Sudan	Minori	Bilaterale (ente esecutore: CUAMM)	Stato dei Laghi	2009 - 2012	€ 840.000
Riabilitazione funzionale dei servizi materno-infantili di secondo livello presso l'ospedale di contea di Lui - sola conformità	Minori	Bilaterale (ente esecutore: CUAMM)	Contea di Mundi Est	2010 - 2013	€ 162.000
Istituzione di una scuola di infermieri permanente e di un centro di educazione sanitaria di base a Rumbek	Sanità	Bilaterale (ente esecutore: CISP)	Rumbek	Gennaio 2011 – gennaio 2012	€ 774.148

Tabella 6

Si tratta di un elenco esemplificativo di quanto la cooperazione italiana sia stata impegnata, tanto in passato come oggi, nell'obiettivo sviluppo in questo Paese.

3.2 Post 2011: la cooperazione delegata affidata all'Italia

L'*expertise* sviluppata negli anni dalla cooperazione italiana nell'ambito sanitario ha ricevuto un importante riconoscimento dal contesto internazionale, in particolare da parte dei partner dell'Unione Europea. Pur proseguendo l'attuazione dei numerosi

progetti di sviluppo ancora in corso in Sudan (sia per il canale bilaterale che multilaterale), la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo ha adottato una serie di misure correttive che hanno permesso alla Cooperazione italiana di avere tutte le carte in regola per svolgere le attività di cooperazione delegata dell'UE.

Recentemente, per la prima volta la Commissione Europea, con la decisione n. C(2013) 3784, ha abilitato la DGCS del MAE alla conduzione della cooperazione centralizzata indiretta europea nell'ambito del programma *Strengthening Sudan Health Services* (SSHS). Il SSHS, che si riferisce solo alla Repubblica del Sudan (del Nord), è stato avviato nel contesto del IX Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES) ed è stato rinnovato nel X FES, che copre il periodo tra il 2008 e il 2013²⁰⁹.

La scelta dell'Italia come *lead donor* nel settore sanitario in Sudan è dovuta, come è precisato nel testo ufficiale della decisione della CE, alla riscontrata capacità del nostro Paese nel gestire diversi progetti in tale ambito, come la *Primary Health Care* (PHC) e la *Maternal and Child Care* (MCH)²¹⁰. L'accordo di delega è stato stipulato solo successivamente alla conclusione positiva della procedura di *audit*, atta a verificare l'integrità e il buon funzionamento degli organi nazionali responsabili di tale particolare modalità di gestione europea.

In questo caso, si tratta di un programma finalizzato a colmare la debolezza strutturale dei servizi e delle infrastrutture sanitarie di base e la mancanza di risorse adeguate, umane e non. Il valore totale di tale iniziativa è pari a 12 milioni di euro, finanziati dallo *Special Funds for Sudan* (SFS)²¹¹, e la sua applicazione dovrebbe

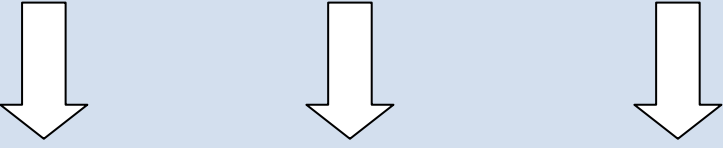
²⁰⁹ Il FES (o nella sua denominazione inglese EDF-*European Development Fund*) è il principale strumento di cooperazione allo sviluppo rivolto ai Paesi ACP (Asia-Caraibi-Pacifico) e ai PTOM (Paesi e Territori d'Oltre Mare). Benché il bilancio comunitario gli dedichi una sezione ben distinta, il FES è l'unico strumento finanziario europeo extra.bilancio. Dal 1959 ad oggi ne sono stati approvati dieci, ognuno della durata di 5 anni.

²¹⁰ Fonte: Decisione C(2013) 3784 "amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)", pag. 8 sezione 4.1 *Method of Implementation*, Brussels.

²¹¹ La creazione del SFS risale alla decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2010 (n. 2010/406/EU) "concerning the allocation of the funds decommitted from projects under the ninth and previous European Development Funds (EDF) for the purpose of addressing the needs of the most vulnerable population in Sudan".

riguardare in particolare cinque regioni del Sudan: Mar Rosso, Kassala, Gedaref, Kordofan del Sud e Blue Nile.

Nella tabella seguente sono riportati gli obiettivi fissati, i risultati attesi, i possibili rischi ed altri dettagli tecnici contenuti nel documento ufficiale²¹².

OBIETTIVO GENERALE	Migliorare la qualità del sistema sanitario e di <i>welfare nazionale</i> attraverso il rafforzamento dei servizi di base, una loro maggiore distribuzione ed un più efficiente utilizzo.		
OBIETTIVI SPECIFICI	1. Facilitare l'accesso a servizi sanitari dotati di standards qualitativi più alti	2. Sviluppare una gestione integrata del sistema sanitario nazionale	3. Estendere e garantire l'assistenza sanitaria a tutte le fasce della popolazione
			
Risultati attesi	• Stilare dei principi-guida per la qualità dei servizi: <i>Basic Package of Health Services</i>; • Rivedere la qualità delle infrastrutture presenti e future; • Elaborare un	• Individuare le carenze del sistema sanitario a tutti i livelli, promuovendo una <i>effective organization</i>; • Prevedere una <i>technical supervision</i> delle PHCU e delle	• Migliorare e omologare la <i>Community Based Health Insurance</i> (CBHI) in modo che sia fruibile anche per le fasce più povere e vulnerabili; • Potenziare la

²¹² Fonte: Decisione C(2013) 3784 “amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)”, da pag. 4 a pag. 9, Brussels.

piano d'azione
per le emergenze.

BHU a livello
locale²¹³;

- Rinnovare e rafforzare il *Health Information System* (HIS) a livello nazionale.

capacità
gestionale del
National Health Insurance Fund.

**Metodi di
esecuzione**

OBIETTIVO 2 e 3:

Gestione centralizzata diretta affidata alla
Delegazione UE a Karthoum²¹⁴.

OBIETTIVO 1 e 2:

Gestione centralizzata indiretta
(cooperazione delegata) affidata alla DGCS
del MAE della Repubblica Italiana²¹⁵

**Difficoltà
riscontrabili**

- Resistenza al cambiamento da parte del sistema esistente (problema strutturale);
- La sostenibilità di una maggiore qualità del sistema sanitario dipende dalla buona applicazione delle riforme (problema politico);
- Le entrate nella bilancia dei pagamenti hanno subito un brusco shock dopo la scissione del 2011 (problema finanziario);
- L'alta formazione professionale è difficile da trattenere nel

²¹³ Ogni Stato del Sudan ha generalmente un ospedale centrale generale e spesso altre piccole strutture ospedaliere specializzate. Nella terminologia ufficiale le *Primary Health Care Units* (PHCU) sono guidate da medici, mentre i servizi delle *Basic Health Units* (BHU) sono forniti dal personale infermieristico.

²¹⁴ La cooperazione centralizzata diretta è svolta dalle delegazioni UE *in loco*, come è sancito dall'art. 25 del Regolamento (EC)215/2008 "on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund".

²¹⁵ La forma di cooperazione delegata è invece affidata ad uno Stato membro dell'UE, come è sancito dall'art. 26 del Regolamento (EC)215/2008 "on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund".

	territorio nazionale (problema socio-economico); → Alto numero di emergenze di origine naturale e umana (problema di stabilità). Le questioni trasversali sono numerose: la sostenibilità ambientale, i diritti umani, la protezione di donne e bambini, l'uguaglianza di genere.		
Stakeholders	Partecipano attivamente all'attuazione del programma diversi membri dell'UE, numerose agenzie specializzate dell'ONU e circa 84 ONG.		
Costi	• OBIETTIVO 2: Supporto tecnico ai Ministri della Salute sudanesi impegnati nel rafforzamento del sistema sanitario	Accordo di assistenza UE-Sudan	€ 2.250.000
	• OBIETTIVO 3: Potenziamento del NHIF		
	• OBIETTIVO 1: miglioramento della qualità dei servizi sanitari	Accordo di delega UE-Italia	€ 8.600.000
	• OBIETTIVO 2: revisione del HIS		
	• Altri costi: monitoraggio e valutazione delle azioni intraprese, spese per la comunicazione e gli spostamenti di uomini e cose e mantenimento dei contingenti impegnati		€ 1.150.000
Durata	60 mesi (5 anni)		

Tabella 7

La pianificazione del SHSS prevede anche una fase di monitoraggio e di valutazione delle azione intraprese, attraverso l'analisi di alcuni indicatori chiave. Dopo un primo periodo di sei mesi dall'inizio del progetto, la CE individuerà un istituto indipendente che sarà incaricato a condurre il *Results Oriented Monitoring* (ROM). Sulla base dei

risultati riscontrati, la stessa Delegazione UE di Karthoum è tenuta ad effettuare una valutazione dei progetti attuati in due tempi diversi: a metà e alla fine del periodo²¹⁶.

Inoltre, risulta essere estremamente importante lo scambio di informazioni e la costante comunicazione tra i soggetti impegnati nel SHSS. In particolare, la DGCS è tenuta a tenere in costante aggiornamento la delegazione UE ed è tenuta a prendere accorgimenti aggiuntivi per aumentare la visibilità dell'azione di aiuto allo sviluppo europea²¹⁷.

Si prospetta, quindi, un futuro promettente per il Sudan. I programmi appena analizzati potrebbero arginare i problemi di efficacia degli aiuti e di coordinamento dei *donors*, grazie anche ad un ruolo di prim'ordine assunto dall'Italia.

²¹⁶ Fonte: Decisione C(2013) 3784 “amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)”, sezione 4.4. *Performance monitoring* e 4.5. *Evaluation and audit*, pagg. 9 e 10, Brussels.

²¹⁷ Fonte: Decisione C(2013) 3784 “amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)”, sezione 4.6. *Communication and visibility*, pag. 10, Brussels.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro si è preposto l'obiettivo di riflettere su uno dei più accesi dibattiti internazionali: gli aiuti internazionali aiutano i Paesi più poveri ad uscire dalla trappola del sottosviluppo o li condannano ad un vortice di dipendenza dal portafogli occidentale difficile da spezzare?

Sono state prese in esame e fedelmente riportate le posizioni di critici e sostenitori. Se da una parte sono mosse aspre critiche al *modus operandi* della comunità dei donatori, poco attenta alle specificità di ogni contesto locale, dall'altra le stesse organizzazioni internazionali impegnate nel campo della cooperazione allo sviluppo riconoscono il loro disordinato e poco efficiente modo di affrontare il problema della povertà nel mondo. Entrambe le parti del dibattito, spesso e volentieri, si ritrovano imprigionate nelle loro stesse tele.

I critici dell'aiuto sottolineano gli errori e i fallimenti dei progetti di sviluppo attuati fino ad oggi. Accusano i ricchi *donors* dell'inefficacia dei milioni di dollari spesi per porre fine alla povertà, al degrado e all'instabilità dei PVS, ma al contempo le soluzioni che offrono non sono molte e spesso poco affini alla realtà. "Chiudere il rubinetto degli aiuti" (Moyo) non sembra essere possibile. Avrebbe ricadute gravissime dal punto di vista economico nei Paesi riceventi (e nei Paesi donatori) e comunque sarebbe una soluzione troppo drastica, che annienterebbe gli sforzi e il valore dei progetti di sviluppo coronati dal successo. Perseguire lo sviluppo dal basso (Easterly), partendo da programmi incentrati sullo sviluppo locale, sembra essere una soluzione più realistica, ma presuppone un certo livello di maturità non solo delle autorità e della popolazione locale, ma anche (e forse soprattutto) degli enti donatori. Costruire lo sviluppo ed aiutare ad avviarlo vuol dire impiegare un ammontare di risorse umane, tecniche e materiali enormi. Basti pensare che lo sviluppo locale presuppone un programma *ad hoc*, con personale e finanziamenti esclusivamente ad esso dedicati, per ogni regione, comunità, etnia, settore. Lasciando per un momento da parte la qualità delle iniziative, anche sotto l'aspetto puramente quantitativo non sarebbe possibile supportare un'azione

del genere. Occorrerebbe la collaborazione attiva dei privati, che si facciano carico in prima persona dei progetti, come è stato il caso della Grameen Bank (Bangladesh).

La comunità dei donatori, OECD in testa, invece, continua a perseguire obiettivi di portata universale e allo stesso tempo si impegna a migliorare l'efficacia degli aiuti. Purtroppo non sempre le due azioni sono concordi. Il meccanismo di elargizione degli aiuti internazionali è tutt'altro che semplice e lineare. Elaborare grandi piani con l'obiettivo di sradicare la fame nel mondo porta visibilità, aumenta l'ego dei partecipanti e affascina l'opinione pubblica. Per questo numerosi *summit*, conferenze internazionali ed eventi sono stati organizzati, soprattutto in quest'ultimo decennio. Lavorare ed impegnarsi nel miglioramento della qualità degli aiuti è come studiare un modo per aumentare la produttività di un determinato sito industriale. In quest'ultimo caso, la cosa più ovvia sarebbe intervenire settore per settore al fine di apportare aggiustamenti, che nell'insieme rendono più efficiente l'intero processo produttivo. Nel campo della cooperazione internazionale, si è fatto troppo spesso il contrario. Quasi contestualmente, si riscontrava la necessità di rendere gli interventi di aiuto allo sviluppo più efficaci e si elaboravano nuovi macro-programmi per combattere, ad esempio, l'HIV nel continente africano.

Recentemente, le carenze strutturali e gli errori procedurali delle politiche di cooperazione internazionale sono diventati palesi agli occhi di tutti: donatori e beneficiari, governanti e governati, organizzazioni internazionali e società civile. I buoni propositi per il miglioramento dell'efficacia e del coordinamento delle iniziative di sviluppo sono stati codificati dall'ONU, dall'UE e dalle più importanti agenzie che operano nel settore. Ora è il momento di agire sul territorio e per il territorio, per ogni piccola comunità ed in ogni settore.

Un caso particolarmente esemplificativo di come la cooperazione internazionale sia cambiata nel corso degli anni è quello del Sudan. Per decenni il Sudan (fin dalla sua indipendenza nel 1955 è entrato a far parte del complesso sistema degli aiuti internazionali) ha ricevuto milioni di dollari con lo scopo precipuo di innescare un duraturo processo di sviluppo e di crescita. I numerosi programmi spesso non hanno avuto i risultati auspicati. Si è desunto che il loro insuccesso sia dovuto ad un insieme di fattori: dalla sovrapposizione dei donatori alla corruzione del sistema istituzionale

sudanese, dall'inadeguatezza degli strumenti utilizzati alla poca collaborazione da parte della popolazione locale. Il Paese è ancora oggi affetto da una povertà dilagante e dall'arretratezza del sistema economico. Ma qualcosa sta cambiando. Il referendum del 2011 non ha solo segnato un nuovo inizio per il 54esimo Stato africano, la Repubblica del Sudan del Sud, ma ha anche ridisegnato l'approccio della cooperazione internazionale nei confronti di queste due nuove e separate entità statali. Sono stati messi da parte i vecchi programmi di sviluppo, e si è voltato pagina in favore di interventi più mirati, studiati per quel settore o quella regione in particolare.

È questo il caso del programma *Strengthening Sudan Health Services* (SSHs), la cui guida è stata affidata all'Italia sotto forma di cooperazione delegata dell'UE. Un programma mirato, che ha un unico responsabile, una data di scadenza e un fondo predeterminato può essere il modello da applicare in qualsiasi PVS.

Il futuro della cooperazione internazionale è oggi quanto mai incerto. Non si può rinunciare ad un approccio universale alle tematiche di interesse mondiale, fissare degli obiettivi quantitativi di massima a cui tutti i Paesi del mondo devono aspirare è necessario, poichè qualsiasi viaggio deve avere una meta, seppur lontana. Altrettanto importanti sono però le tappe intermedie che si devono raggiungere durante il percorso. Lo sviluppo, la crescita e, infine, la ricchezza di un Paese si costruiscono necessariamente con gradualità. Le basi della piramide sociale (la popolazione), economica (le piccole e medie imprese) e politica (un elettorato attivo e libero) devono essere ben solide per reggere il peso del progresso di un Paese. Tutto questo si può ottenere pensando, elaborando ed attuando progetti di sviluppo che soddisfino i bisogni di ogni singolo individuo, successivamente di ogni comunità e, infine, dell'intero PVS.

In conclusione, lodevoli sono i reali sforzi che la comunità dei donatori sta compiendo per armonizzare e ottimizzare l'architettura degli aiuti internazionali. D'altra parte, empiricamente, in proporzione alle risorse utilizzate i risultati sono stati minimi. Ciò significa che la riforma della cooperazione allo sviluppo è necessaria e coinvolgere i poveri del mondo in questo processo sembra essere il giusto punto di partenza.

APPENDICE 1

È di seguito riportata l'ultima *List of ODA Recipients* fornita dall'OECD/DAC (disponibile su <http://www.oecd.org/dac/stats/daclistofodarecipients.htm>).

DAC List of ODA Recipients
Effective for reporting on 2012 and 2013 flows

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI <= \$1 005 in 2010)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$1 006-\$3 975 in 2010)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 976-\$12 275 in 2010)
Afghanistan	Kenya	Armenia	Albania
Angola	Korea, Dem. Rep.	Belize	Algeria
Bangladesh	Kyrgyz Rep.	Bolivia	*Anguilla
Benin	Tajikistan	Cameroon	Antigua and Barbuda
Bhutan	Zimbabwe	Cape Verde	Argentina
Burkina Faso		Congo, Rep.	Azerbaijan
Burundi		Côte d'Ivoire	Belarus
Cambodia		Egypt	Bosnia and Herzegovina
Central African Rep.		El Salvador	Botswana
Chad		Fiji	Brazil
Comoros		Georgia	Chile
Congo, Dem. Rep.		Ghana	China
Djibouti		Guatemala	Colombia
Equatorial Guinea		Guyana	Cook Islands
Eritrea		Honduras	Costa Rica
Ethiopia		India	Cuba
Gambia		Indonesia	Dominica
Guinea		Iraq	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Kosovo ¹	Ecuador
Haiti		Marshall Islands	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Kiribati		Micronesia, Federated States	Gabon
Laos		Moldova	Grenada
Lesotho		Mongolia	Iran
Liberia		Morocco	Jamaica
Madagascar		Nicaragua	Jordan
Malawi		Nigeria	Kazakhstan
Mali		Pakistan	Lebanon
Mauritania		Papua New Guinea	Libya
Mozambique		Paraguay	Malaysia
Myanmar		Philippines	Maldives
Nepal		Sri Lanka	Mauritius
Niger		Swaziland	Mexico
Rwanda		Syria	Montenegro
Samoa		*Tokelau	*Montserrat
São Tomé and Príncipe		Tonga	Namibia
Senegal		Turkmenistan	Nauru
Sierra Leone		Ukraine	Niue

Solomon Islands		Uzbekistan	Palau
Somalia		Vietnam	Panama
Sudan		West Bank and Gaza Strip	Peru
Tanzania			Serbia
Timor-Leste			Seychelles
Togo			South Africa
Tuvalu			*St. Helena
Uganda			St. Kitts-Nevis
Vanuatu			St. Lucia
Yemen			St. Vincent and Grenadines
Zambia			Suriname
			Thailand
			Tunisia
			Turkey
			Uruguay
			Venezuela
			*Wallis and Futuna

*Territory.

(1) This is without prejudice to the status of Kosovo under international law.

APPENDICE 2

Saranno qui sviluppati i modelli matematici di alcune teorie economiche dello sviluppo presentate nel Capitolo 2.

➤ Il modello di Harrod e Domar

Ricordiamo che la teoria di Harrod e Domar si basa su alcune ipotesi fondamentali:

- La tecnologia, ossia il modo in cui il capitale (K) e il lavoro (L) si legano durante il processo produttivo, ha coefficienti costanti (poichè è determinata esogenamente), quindi il rapporto tra lo stock di K disponibile e l'ammontare di produzione (Y) è costante (v). Tale relazione sta ad indicare l'*intensità capitalistica di produzione*;
- Il risparmio (S) è una frazione costante del reddito, per cui $S = sY$ dove s rappresenta la *propensione marginale al risparmio*;
- L'equilibrio macroeconomico (situazione in cui la domanda e l'offerta aggregate si eguagliano) coincide, in un'economia chiusa, con l'eguaglianza tra risparmio e investimenti (I).

Da tali presupposti, si può sviluppare il modello.

Sul lato della domanda abbiamo

$$Y = (1/v) K \quad \text{oppure} \quad \Delta Y = (1/v) \Delta K \quad \text{dove} \quad \Delta K = I$$

Quindi

$$\Delta Y = (1/v) sY$$

Dividendo tutto per Y, otteniamo

$$\Delta Y/Y = g_w = s/v$$

Traducendo in parole le formule, la variazione del reddito può essere definita anche come il *tasso di crescita garantito o di equilibrio del reddito*. Secondo le ipotesi precedenti e la generale impostazione dell'economia keynesiana (economia aggregata e chiusa al commercio estero), in una situazione di equilibrio, tale tasso dovrebbe coincidere con uno analogo sul lato dell'offerta. Essendo l'offerta aggregata determinata dalla quantità del lavoro e dalla produttività (entrambi fattori esogeni) e definendo n

come il *tasso di crescita dell'offerta di lavoro* e p come il *tasso di crescita della produttività*, possiamo ottenere il tasso di crescita del reddito compatibile con le capacità produttive, definito *tasso di crescita naturale*:

$$g_n = n + p$$

Nella realtà, però, non è detto che i due tassi appena definiti coincidano, anzi spesso è necessario l'intervento riequilibratore dello Stato, mediante politiche economiche adeguate.

La modifica di Kaldor prevede un aggiustamento endogeno dovuto alla propensione al risparmio, capace di aggiustare la situazione di disequilibrio del sistema. L'ipotesi di partenza è che la propensione al risparmio dei lavoratori sia minore rispetto a quella dei produttori o dei capitalisti. Quando, ad esempio, $g_n > g_w$ e quindi $n + p > s/v$ la prima conseguenza è che aumenta la disoccupazione. La quota di reddito destinata alla classe dei lavoratori, quindi, diminuisce e così anche quella quota di reddito su cui si risparmia di meno. Conseguentemente, a livello aggregato s aumenta. È a questo punto che si innesca il meccanismo di aggiustamento endogeno, poichè se s aumenta anche il rapporto s/v aumenta fino ad eguagliare $n + p$. Procedimento analogo, ma inverso accade nel caso in cui $g_n < g_w$.

➤ Il modello di Solow

Solow cercò di superare le difficoltà riscontrate dai suoi predecessori. I presupposti su cui si fonda l'analisi economica di Solow possono essere così sintetizzati:

- Il mercato nel quale si muove l'economia è in concorrenza perfetta, quindi il salario è uguale alla produttività marginale del lavoro e il saggio di profitto è uguale alla produttività marginale del capitale;
- Il rapporto K/L dipende esclusivamente dal prezzo dei fattori, la sostituzione tra essi da parte dei produttori cessa solo quando è soddisfatta la regola del costo minimo;
- Il progresso tecnologico è definito esogenamente.

Date le precedenti ipotesi e tenendo a mente che anche in questo caso è considerata l'economia nel suo insieme e che quindi si analizza un unico prodotto che è il PIL, la funzione di produzione adottata dal modello è la seguente:

$$Y = A \times K^{\alpha} \times L^{\beta}$$

Dove Y è il PIL reale del Paese (al netto dell'inflazione), A indica lo stato della tecnologia, K è lo stock di capitale disponibile, L è il numero totale dei lavoratori e gli esponenti α e β indicano la quota dei fattori impiegata ad un determinato livello di produzione (si pone $\alpha + \beta = 1$). Inoltre, occorre precisare che Solow ipotizza anche rendimenti di scala costanti²¹⁸ sia per il fattore lavoro, sia per il capitale. In questo modo è possibile semplificare ulteriormente la funzione di produzione presentata poco sopra, prendendo in considerazione le stesse variabili, ma per addetto (pro-capite). Otteniamo così che la produzione è funzione diretta del capitale (ci troviamo in una situazione di equilibrio in cui il valore di A è costante ed è pari a 1), relazione che può essere espressa come segue:

$$y = k^{\alpha} \quad \text{e anche} \quad \Delta y = \Delta k^{\alpha}$$

La prima conclusione fondamentale del modello, è che il processo di accumulazione del capitale determina la crescita del reddito di un determinato Paese. Secondo Solow, due sono i fattori che determinano lo stock di capitale disponibile: l'investimento e l'ammortamento. Solo quando la differenza tra essi è positiva ($\gamma y > \delta k$) la quantità di capitale per addetto cresce ($\Delta k > 0$) e di conseguenza anche il reddito pro-capite. Per incentivare la crescita economica, quindi, si può agire sul saggio di risparmio, che, nel rispetto di una delle ipotesi fondamentali del modello, in un'economia chiusa è pari al tasso di investimento. Tale processo, però, può essere portato avanti fino al raggiungimento dell'equilibrio dello stato stazionario (in cui $\gamma y = \delta k$), pertanto non determina una crescita di lungo periodo. È proprio tale limitatezza temporale della validità del modello di Solow che ha condotto alle successive evoluzioni e al suo superamento da parte delle teorie della crescita endogena.

La convergenza verso uno stato stazionario in cui la crescita non è più possibile avviene anche nel caso in cui ci siano variazioni nel numero di lavoratori (vale a dire nell'ammontare della popolazione) e nella produttività del sistema economico (ossia nel progresso tecnologico).

²¹⁸ Per rendimenti di scala costanti si fa riferimento a quella relazione tra *input* e *output* della funzione di produzione che implica un aumento (o diminuzione) proporzionale dei secondi all'aumentare (o al diminuire) dei primi.

Prendendo in considerazione la mobilità di questi altri fattori (che insieme all'ammortamento del capitale sono squisitamente esogeni), la funzione di produzione pro-capite, e più precisamente della sua variazione, diventa più complessa:

$$\Delta y = \Delta k = i - (\delta + n + g) k$$

Dove n indica il tasso di crescita della popolazione e g il tasso di crescita di A , quindi il progresso tecnologico.

➤ I modelli AK

La teoria di Rebelo afferma che la variazione dello stock di capitale disponibile, inteso in senso ampio, è attribuibile agli investimenti e all'ammortamento e più precisamente:

$$\Delta K = I - \delta K$$

Rebelo, poi, accetta l'ipotesi per la quale il valore aggregato degli investimenti coincide con quello dei risparmi, che a loro volta sono parte del reddito totale. Semplificando e ragionando in termini pro-capite otteniamo che

$$\Delta k = sAk - (\delta + n)k$$

Dove n rappresenta il tasso di crescita della forza-lavoro (o per semplicità della popolazione) che influisce positivamente, al contrario dell'ammortamento, sull'accumulazione del capitale.

Poichè l'ipotesi iniziale è che la produzione aggregata dipende unicamente dall'accumulazione di capitale, Rebelo afferma che la variazione del reddito pro-capite (Δy) è uguale alla variazione del capitale pro-capite (Δk) ed è, quindi, influenzata positivamente dalla propensione marginale al risparmio (s) e dal progresso tecnologico (A) e negativamente dal tasso di ammortamento/deprezzamento del capitale (δ) e di crescita della popolazione (n), secondo la seguente equazione:

$$\Delta y = \Delta k = sA - \delta - n$$

Sulla base di tale modello, neanche Rebelo prevede la possibilità di convergenza dei livelli di reddito tra Paesi caratterizzati da un grado di crescita differente, poichè il processo di accumulazione di capitale, sia che esso avviene mediante l'aumento dei risparmi o il miglioramento della tecnologia, presenta rendimenti di scala costanti che non permettono al Paese più povero di raggiungere livelli di reddito analoghi a quelli del Paese più ricco, seppure entrambi presentino tassi di crescita uguali.

APPENDICE 3

Di seguito sono riportati i quattro *official outcome documents* degli HLF sull'efficacia degli aiuti internazionali (disponibili su <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>).

➤ HLF-1 (Roma, 2003)

ROME DECLARATION ON HARMONISATION

Rome Declaration on Harmonisation

Ministers, Heads of Aid Agencies and other Senior Officials representing 28 aid recipient countries and more than 40 multilateral and bilateral development institutions endorsed the Rome Declaration on Harmonisation in February 2003.

We, the heads of multilateral and bilateral development institutions and representatives of the IMF, other multilateral financial institutions, and partner countries gathered in Rome, Italy, on February 24-25, 2003, reaffirm our commitment to eradicating poverty, achieving sustained economic growth, and promoting sustainable development as we advance to an inclusive and equitable global economic system. Our deliberations are an important international effort to harmonise the operational policies, procedures, and practices of our institutions with those of partner country systems to improve the effectiveness of development assistance, and thereby contribute to meeting the Millennium Development Goals (MDGs). They directly support the broad agreement of the international development community on this issue as reflected in the Monterrey Consensus (*Report of the International Conference on Financing for Development*, March 2002, para. 43). We express our appreciation to the governments of Jamaica, Vietnam, and Ethiopia, and to the bilateral donors and international institutions that sponsored and coordinated regional workshops in Kingston, Hanoi, and Addis Ababa in January 2003, in preparation for the Rome Forum. The key principles, lessons, and messages synthesised in the reports of these workshops have provided valuable input to the Forum.

Improvements in development effectiveness

We in the donor community have been concerned with the growing evidence that, over time, the totality and wide variety of donor requirements and processes for preparing, delivering, and monitoring development assistance are generating unproductive transaction costs for, and drawing down the limited capacity of, partner countries. We are also aware of partner country concerns that donors' practices do not always fit well with national development priorities and systems, including their budget, programme, and project planning cycles and public expenditure and financial management systems. We recognise that these issues require urgent, coordinated, and sustained action to improve our effectiveness on the ground.

We attach high importance to partner countries' assuming a stronger leadership role in the coordination of development assistance, and to assisting in building their capacity to do so. Partner countries on their part will undertake necessary reforms to enable progressive reliance by donors on their systems as they adopt international principles or standards and apply good practices. The key element that will guide this work is a country-based approach that emphasizes country ownership and government leadership, includes capacity building, recognises diverse aid modalities (projects, sector approaches, and budget or balance of payments support), and engages civil society including the private sector.

Good practice standards or principles

We acknowledge that while our historical origins, institutional mandates, governance structures, and authorising environments vary, in many instances we can simplify and harmonise our requirements and reduce their associated costs, while improving fiduciary oversight and public accountability and enhancing the focus on concrete development results. We endorse the good practice work by the technical groups of the DAC-OECD Task Force and the multilateral development banks (MDBs), and look forward to the expected completion next year of the UN harmonisation work that is being coordinated by UNDG. We are ready to follow existing good practices while continuing to identify and disseminate new ones.

Going forward

We agree that, for both donors and partner countries, the progress we make on the ground in programmes and projects will be a concrete and important measure of the success of our efforts. We recognise that such progress can be facilitated and enhanced by harmonisation efforts at the international and regional levels. Building on the work of the DAC-OECD and MDB working groups and on country experience, including the recent country initiatives, we commit to the following activities to enhance harmonisation:

- ❖ Ensuring that development assistance is delivered in accordance with partner country priorities, including poverty reduction strategies and similar approaches, and that harmonisation efforts are adapted to the country context.
- ❖ Reviewing and identifying ways to amend, as appropriate, our individual institutions' and countries' policies, procedures, and practices to facilitate harmonisation. In addition, we will work to reduce donor missions, reviews, and reporting, streamline conditionalities, and simplify and harmonise documentation.
- ❖ Implementing progressively – building on experiences so far and the messages from the regional workshops – the good practice standards or principles in development assistance delivery and management, taking into account specific country circumstances. We will disseminate the good practices to our managers and staff at headquarters and in country offices and to other in-country development partners.
- ❖ Intensifying donor efforts to work through delegated cooperation at the country level and increasing the flexibility of country-based staff to manage country programmes and projects more effectively and efficiently.
- ❖ Developing, at all levels within our organisations, incentives that foster management and staff recognition of the benefits of harmonisation in the interest of increased aid effectiveness.
- ❖ Providing support for country analytic work in ways that will strengthen governments' ability to assume a greater leadership role and take ownership of development results. In particular, we will work with partner governments to forge stronger partnerships and will collaborate to improve the policy relevance, quality, delivery, and efficiency of country analytic work.
- ❖ Expanding or mainstreaming country-led efforts (whether begun in particular sectors, thematic areas, or individual projects) to streamline donor procedures and practices, including enhancing demand-driven technical cooperation. The list of countries presently involved includes Ethiopia, Jamaica, Vietnam, Bangladesh, Bolivia, Cambodia, Honduras, Kenya, Kyrgyz Republic, Morocco, Niger, Nicaragua, Pacific Islands, Philippines, Senegal, and Zambia.
- ❖ Providing budget, sector, or balance of payments support where it is consistent with the mandate of the donor, and when appropriate policy and fiduciary arrangements are in place. Good practice principles or standards – including alignment with national budget cycles and national poverty reduction strategy reviews – should be used in delivering such assistance.
- ❖ Promoting harmonised approaches in global and regional programs.

We wish to record that a positive by-product of our collaboration on harmonisation has been increased information sharing and improved understanding of commonalities and differences during the preparation or revision of our respective operational policies, procedures, and practices. We will deepen this collaboration in the future, and will explore how such collaboration could help to ensure that new or revised policies are appropriately harmonised or “harmonisable” with those of the partner countries and donor institutions.

We recognise the global work on monitoring and assessing the contribution of donor support to the achievement of the MDGs. We will track and, as necessary, refine lead indicators of progress on harmonisation such as those described in the DAC-OECD Good Practice Papers.

We acknowledge the potential contribution of modern information and communication technologies to promoting and facilitating harmonisation – already demonstrated by the use of audio and videoconferencing facilities in the staff work on harmonisation, the Development Gateway, the Country Analytic Work Website, and the early work on e-government, e-procurement, and e-financial management. We commit to further efforts to exploit these technologies.

Next steps

Partner countries are encouraged to design country-based action plans for harmonisation, agreed with the donor community that will set out clear and monitorable proposals to harmonise development assistance using the proposals of the DAC-OECD Task Force and the MDB technical working groups as reference points. In turn, the bilateral and multilateral agencies will take actions to support harmonisation at the country level. As part of their self-evaluation processes, bilateral and multilateral agencies and partner countries will assess and report on progress in applying good practices, and on the impact of such practices. Whenever possible, we will use existing mechanisms to develop such plans and to assess and report on progress, and we will make these plans available to the public.

We will utilise and strengthen, including through partner country participation, existing mechanisms to maintain peer pressure for implementing our agreements on harmonisation. In this regard and in the context of the New Partnership for Africa's Development, we welcome regional initiatives, such as the work by the Economic Commission for Africa, for a joint annual aid effectiveness review in a framework of mutual accountability that would also address harmonisation issues.

Reflecting our experience over these last two days, we plan stocktaking meetings in early 2005 following the review already scheduled in DAC-OECD in 2004. This follow-up would assess progress in and sustain the momentum for fundamental changes that enhance aid delivery, and would contribute to the review of the implementation of the Monterrey Consensus, the timing and modalities for which are expected to be determined by 2005.

➤ HLF-2 (Parigi, 2005)

Paris Declaration on Aid Effectiveness

Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability

I. Statement of Resolve

1. We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, meeting in Paris on 2 March 2005, resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid as we look ahead to the UN five-year review of the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs) later this year. As in Monterrey, we recognise that while the volumes of aid and other development resources must increase to achieve these goals, aid effectiveness must increase significantly as well to support partner country efforts to strengthen governance and improve development performance. This will be all the more important if existing and new bilateral and multilateral initiatives lead to significant further increases in aid.

2. At this High-Level Forum on Aid Effectiveness, we followed up on the Declaration adopted at the High-Level Forum on Harmonisation in Rome (February 2003) and the core principles put forward at the Marrakech Roundtable on Managing for Development Results (February 2004) because we believe they will increase the impact aid has in reducing poverty and inequality, increasing growth, building capacity and accelerating achievement of the MDGs.

Scale up for more effective aid

3. We reaffirm the commitments made at Rome to harmonise and align aid delivery. We are encouraged that many donors and partner countries are making aid effectiveness a high priority, and we reaffirm our commitment to accelerate progress in implementation, especially in the following areas:

- i. Strengthening partner countries' national development strategies and associated operational frameworks (*e.g.*, planning, budget, and performance assessment frameworks).
 - ii. Increasing alignment of aid with partner countries' priorities, systems and procedures and helping to strengthen their capacities.
 - iii. Enhancing donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments for their development policies, strategies and performance.
 - iv. Eliminating duplication of efforts and rationalising donor activities to make them as cost-effective as possible.
 - v. Reforming and simplifying donor policies and procedures to encourage collaborative behaviour and progressive alignment with partner countries' priorities, systems and procedures.
 - vi. Defining measures and standards of performance and accountability of partner country systems in public financial management, procurement, fiduciary safeguards and environmental assessments, in line with broadly accepted good practices and their quick and widespread application.
4. We commit ourselves to taking concrete and effective action to address the remaining challenges, including:
- i. Weaknesses in partner countries' institutional capacities to develop and implement results-driven national development strategies.
 - ii. Failure to provide more predictable and multi-year commitments on aid flows to committed partner countries.
 - iii. Insufficient delegation of authority to donors' field staff, and inadequate attention to incentives for effective development partnerships between donors and partner countries.
 - iv. Insufficient integration of global programmes and initiatives into partner countries' broader development agendas, including in critical areas such as HIV/AIDS.
 - v. Corruption and lack of transparency, which erode public support, impede effective resource mobilisation and allocation and divert resources away from activities that are vital for poverty reduction and sustainable economic development. Where corruption exists, it inhibits donors from relying on partner country systems.

5. We acknowledge that enhancing the effectiveness of aid is feasible and necessary across all aid modalities. In determining the most effective modalities of aid delivery, we will be guided by development strategies and priorities established by partner countries. Individually and collectively, we will choose and design appropriate and complementary modalities so as to maximise their combined effectiveness.

6. In following up the Declaration, we will intensify our efforts to provide and use development assistance, including the increased flows as promised at Monterrey, in ways that rationalise the often excessive fragmentation of donor activities at the country and sector levels.

Adapt and apply to differing country situations

7. Enhancing the effectiveness of aid is also necessary in challenging and complex situations, such as the tsunami disaster that struck countries of the Indian Ocean rim on 26 December 2004. In such situations, worldwide humanitarian and development assistance must be harmonised within the growth and poverty reduction agendas of partner countries. In fragile states, as we support state-building and delivery of basic services, we will ensure that the principles of harmonisation, alignment and managing for results are adapted to environments of weak governance and capacity. Overall, we will give increased attention to such complex situations as we work toward greater aid effectiveness.

Specify indicators, timetable and targets

8. We accept that the reforms suggested in this Declaration will require continued high-level political support, peer pressure and coordinated actions at the global, regional and country levels. We commit to accelerate the pace of change by implementing, in a spirit of mutual accountability, the Partnership Commitments presented in Section II and to measure progress against 12 specific indicators that we have agreed today and that are set out in Section III of this Declaration.

9. As a further spur to progress, we will set targets for the year 2010. These targets, which will involve action by both donors and partner countries, are designed to track and encourage progress at the global level among the countries and agencies that have agreed to this Declaration. They are not intended to prejudge or substitute for any targets that individual partner countries may wish to set. We have agreed today to set five preliminary targets against indicators as shown in Section III. We agree to review these preliminary targets and to adopt targets against the remaining indicators as shown in Section III before the UNGA Summit in September 2005; and we ask the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to prepare for this urgently.¹ Meanwhile, we welcome initiatives by partner countries and donors to establish their own targets for improved aid effectiveness within the framework of the agreed Partnership Commitments and Indicators of Progress. For example, a number of partner countries have presented action plans, and a large number of donors have announced important new commitments. We invite all participants who wish to provide information on such initiatives to submit it by 4 April 2005 for subsequent publication.

Monitor and evaluate implementation

10. Because demonstrating real progress at country level is critical, under the leadership of the partner country we will periodically assess, qualitatively as well as quantitatively, our mutual progress at country level in implementing agreed commitments on aid effectiveness. In doing so, we will make use of appropriate country level mechanisms.

11. At the international level, we call on the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to broaden partner country participation and, by the end of 2005, to propose arrangements for the medium term monitoring of the commitments in this Declaration. In the meantime, we ask the partnership to co-ordinate the international monitoring of the Indicators of Progress included in Section III; to refine targets as necessary; to provide appropriate guidance to establish baselines; and to enable consistent aggregation of information across a range of countries to be summed up

1. In accordance with paragraph 9 of the Declaration, the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) comprising OECD/DAC members, partner countries and multilateral institutions, met twice, on 30-31 May 2005 and on 7-8 July 2005 to adopt, and review where appropriate, the targets for the twelve Indicators of Progress. At these meetings an agreement was reached on the targets presented under Section III of the present Declaration. This agreement is subject to reservations by one donor on (a) the methodology for assessing the quality of locally-managed procurement systems (relating to targets 2b and 5b) and (b) the acceptable quality of public financial management reform programmes (relating to target 5a.ii). Further discussions are under way to address these issues. The targets, including the reservation, have been notified to the Chairs of the High-level Plenary Meeting of the 59th General Assembly of the United Nations in a letter of 9 September 2005 by Mr. Richard Manning, Chair of the OECD Development Assistance Committee (DAC).

in a periodic report. We will also use existing peer review mechanisms and regional reviews to support progress in this agenda. We will, in addition, explore independent cross-country monitoring and evaluation processes – which should be applied without imposing additional burdens on partners – to provide a more comprehensive understanding of how increased aid effectiveness contributes to meeting development objectives.

12. Consistent with the focus on implementation, we plan to meet again in 2008 in a developing country and conduct two rounds of monitoring before then to review progress in implementing this Declaration.

II. Partnership Commitments

13. Developed in a spirit of mutual accountability, these Partnership Commitments are based on the lessons of experience. We recognise that commitments need to be interpreted in the light of the specific situation of each partner country.

Ownership

Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions.

14. **Partner countries** commit to:

- Exercise leadership in developing and implementing their national development strategies² through broad consultative processes.
- Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets (**Indicator 1**).
- Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

15. **Donors** commit to:

- Respect partner country leadership and help strengthen their capacity to exercise it.

Alignment

Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures.

Donors align with partners' strategies

16. **Donors** commit to:

- Base their overall support — country strategies, policy dialogues and development co-operation programmes — on partners' national development strategies and periodic reviews of progress in implementing these strategies³ (**Indicator 3**).
- Draw conditions, whenever possible, from a partner's national development strategy or its annual review of progress in implementing this strategy. Other conditions would be included only when a sound justification exists and would be undertaken transparently and in close consultation with other donors and stake holders.
- Link funding to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy. This does not mean that all donors have identical conditions, but that each donor's conditions should be derived from a common streamlined framework aimed at achieving lasting results.

2. The term 'national development strategies' includes poverty reduction and similar over arching strategies as well as sector and thematic strategies.

3. This includes for example the Annual Progress Review of the Poverty Reduction Strategies (APR).

Donors use strengthened country systems

17. Using a country's own institutions and systems, where these provide assurance that aid will be used for agreed purposes, increases aid effectiveness by strengthening the partner country's sustainable capacity to develop, implement and account for its policies to its citizens and parliament. Country systems and procedures typically include, but are not restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring.

18. Diagnostic reviews are an important – and growing – source of information to governments and donors on the state of country systems in partner countries. Partner countries and donors have a shared interest in being able to monitor progress over time in improving country systems. They are assisted by performance assessment frameworks, and an associated set of reform measures, that build on the information set out in diagnostic reviews and related analytical work.

19. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Work together to establish mutually agreed frameworks that provide reliable assessments of performance, transparency and accountability of country systems (**Indicator 2**).
- Integrate diagnostic reviews and performance assessment frameworks within country-led strategies for capacity development.

20. **Partner countries** commit to:

- Carry out diagnostic reviews that provide reliable assessments of country systems and procedures.
- On the basis of such diagnostic reviews, undertake reforms that may be necessary to ensure that national systems, institutions and procedures for managing aid and other development resources are effective, accountable and transparent.
- Undertake reforms, such as public management reform, that may be necessary to launch and fuel sustainable capacity development processes.

21. **Donors** commit to:

- Use country systems and procedures to the maximum extent possible. Where use of country systems is not feasible, establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures (**Indicator 5**).
- Avoid, to the maximum extent possible, creating dedicated structures for day-to-day management and implementation of aid-financed projects and programmes (**Indicator 6**).
- Adopt harmonised performance assessment frameworks for country systems so as to avoid presenting partner countries with an excessive number of potentially conflicting targets.

Partner countries strengthen development capacity with support from donors

22. The capacity to plan, manage, implement, and account for results of policies and programmes, is critical for achieving development objectives – from analysis and dialogue through implementation, monitoring and evaluation. Capacity development is the responsibility of partner countries with donors playing a support role. It needs not only to be based on sound technical analysis, but also to be responsive to the broader social, political and economic environment, including the need to strengthen human resources.

23. **Partner countries** commit to:

- Integrate specific capacity strengthening objectives in national development strategies and pursue their implementation through country-led capacity development strategies where needed.

24. **Donors** commit to:

- Align their analytic and financial support with partners' capacity development objectives and strategies, make effective use of existing capacities and harmonise support for capacity development accordingly (Indicator 4).

Strengthen public financial management capacity

25. **Partner countries** commit to:

- Intensify efforts to mobilise domestic resources, strengthen fiscal sustainability, and create an enabling environment for public and private investments.
- Publish timely, transparent and reliable reporting on budget execution.
- Take leadership of the public financial management reform process.

26. **Donors** commit to:

- Provide reliable indicative commitments of aid over a multi-year framework and disburse aid in a timely and predictable fashion according to agreed schedules (Indicator 7).
- Rely to the maximum extent possible on transparent partner government budget and accounting mechanisms (Indicator 5).

27. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Implement harmonised diagnostic reviews and performance assessment frameworks in public financial management.

Strengthen national procurement systems

28. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Use mutually agreed standards and processes⁴ to carry out diagnostics, develop sustainable reforms and monitor implementation.
- Commit sufficient resources to support and sustain medium and long-term procurement reforms and capacity development.
- Share feedback at the country level on recommended approaches so they can be improved over time.

29. **Partner countries** commit to take leadership and implement the procurement reform process.

30. **Donors** commit to:

- Progressively rely on partner country systems for procurement when the country has implemented mutually agreed standards and processes (Indicator 5).
- Adopt harmonised approaches when national systems do not meet mutually agreed levels of performance or donors do not use them.

Untie aid: getting better value for money

31. Untying aid generally increases aid effectiveness by reducing transaction costs for partner countries and improving country ownership and alignment. DAC Donors will continue to make progress on untying as encouraged by the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries (Indicator 8).

4. Such as the processes developed by the joint OECD-DAC – World Bank Round Table on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries.

39. **Donors** commit to:

- Harmonise their activities. Harmonisation is all the more crucial in the absence of strong government leadership. It should focus on upstream analysis, joint assessments, joint strategies, co-ordination of political engagement; and practical initiatives such as the establishment of joint donor offices.
- Align to the maximum extent possible behind central government-led strategies or, if that is not possible, donors should make maximum use of country, regional, sector or non-government systems.
- Avoid activities that undermine national institution building, such as bypassing national budget processes or setting high salaries for local staff.
- Use an appropriate mix of aid instruments, including support for recurrent financing, particularly for countries in promising but high-risk transitions.

Promoting a harmonised approach to environmental assessments

40. Donors have achieved considerable progress in harmonisation around environmental impact assessment (EIA) including relevant health and social issues at the project level. This progress needs to be deepened, including on addressing implications of global environmental issues such as climate change, desertification and loss of biodiversity.

41. **Donors** and **partner countries** jointly commit to:

- Strengthen the application of EIAs and deepen common procedures for projects, including consultations with stake holders; and develop and apply common approaches for “strategic environmental assessment” at the sector and national levels.
- Continue to develop the specialised technical and policy capacity necessary for environmental analysis and for enforcement of legislation.

42. Similar harmonisation efforts are also needed on other cross-cutting issues, such as gender equality and other thematic issues including those financed by dedicated funds.

Managing for Results

Managing resources and improving decision-making for results

43. Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making.

44. **Partner countries** commit to:

- Strengthen the linkages between national development strategies and annual and multi-annual budget processes.
- Endeavour to establish results-oriented reporting and assessment frameworks that monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies; and that these frameworks should track a manageable number of indicators for which data are cost-effectively available (**Indicator 11**).

45. **Donors** commit to:

- Link country programming and resources to results and align them with effective partner country performance assessment frameworks, refraining from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with partners' national development strategies.
- Work with partner countries to rely, as far as possible, on partner countries' results-oriented reporting and monitoring frameworks.
- Harmonise their monitoring and reporting requirements, and, until they can rely more extensively on partner countries' statistical, monitoring and evaluation systems, with partner countries to the maximum extent possible on joint formats for periodic reporting.

46. **Partner countries** and **donors** jointly commit to:

- Work together in a participatory approach to strengthen country capacities and demand for results-based management.

Mutual Accountability

Donors and partners are accountable for development results

47. A major priority for partner countries and donors is to enhance mutual accountability and transparency in the use of development resources. This also helps strengthen public support for national policies and development assistance.

48. **Partner countries** commit to:

- Strengthen as appropriate the parliamentary role in national development strategies and/or budgets.
- Reinforce participatory approaches by systematically involving a broad range of development partners when formulating and assessing progress in implementing national development strategies.

49. **Donors** commit to:

- Provide timely, transparent and comprehensive information on aid flows so as to enable partner authorities to present comprehensive budget reports to their legislatures and citizens.

50. **Partner countries** and **donors** commit to:

- Jointly assess through existing and increasingly objective country level mechanisms mutual progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness, including the Partnership Commitments. (**Indicator 12**).

➤ HLF-3 (Accra, 2008)

Accra Agenda for Action

Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions endorsed the following statement in Accra, Ghana, on 4 September 2008 to accelerate and deepen implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2 March 2005).

This is a moment of opportunity

1. We are committed to eradicating poverty and promoting peace and prosperity by building stronger, more effective partnerships that enable developing countries to realise their development goals.
2. There has been progress. Fifteen years ago, two out of five people lived in extreme poverty; today, that figure has been reduced to one in four. However, 1.4 billion people – most of them women and girls – still live in extreme poverty,¹ and access to safe drinking water and health care remains a major issue in many parts of the world. In addition, new global challenges – rising food and fuel prices and climate change – threaten the advances against poverty many countries have made.
3. We need to achieve much more if all countries are to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress, and care for the environment are the prime engines of development in all countries. Addressing inequalities of income and opportunity within countries and between states is essential to global progress. Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way.
4. In 2008, three international conferences will help us accelerate the pace of change: the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, the United Nations High Level Event on the MDGs in New York, and the Financing for Development follow-up meeting in Doha. Today at Accra, we are leading the way, united in a common objective: to unlock the full potential of aid in achieving lasting development results.

We are making progress, but not enough

5. Learning from our past successes and failures in development co-operation and building on the 2003 Rome Declaration on Harmonisation, in March 2005 we adopted an ambitious set of reforms: the Paris Declaration on Aid Effectiveness. In the Paris Declaration, we agreed to develop a genuine partnership, with developing countries clearly in charge of their own development processes. We also agreed to hold each other accountable for achieving concrete development results. Three and one-half years later, we are reconvening in Accra to review progress and address the challenges that now face us.
6. Evidence shows we are making progress, but not enough. A recent evaluation shows that the Paris Declaration has created powerful momentum to change the way developing countries and donors work together on the ground. According to the 2008 Monitoring Survey, a large number of developing countries have improved their management of public funds. Donors, in turn, are increasingly improving their co-ordination at country level. Yet the pace of progress is too slow. Without further reform and faster action we will not meet our 2010 commitments and targets for improving the quality of aid.

We will take action to accelerate progress

7. Evidence shows that we will need to address three major challenges to accelerate progress on aid effectiveness:
8. **Country ownership is key.** Developing country governments will take stronger leadership of their own development policies, and will engage with their parliaments and citizens in shaping those policies. Donors will support them by respecting countries' priorities, investing in their human resources and institutions, making greater use of their systems to deliver aid, and increasing the predictability of aid flows.

1. These figures are based on a recent World Bank study that found the poverty line to be \$1.25 a day in 2005 prices.

9. ***Building more effective and inclusive partnerships.*** In recent years, more development actors – middle-income countries, global funds, the private sector, civil society organisations – have been increasing their contributions and bringing valuable experience to the table. This also creates management and co-ordination challenges. Together, all development actors will work in more inclusive partnerships so that all our efforts have greater impact on reducing poverty.

10. ***Achieving development results – and openly accounting for them – must be at the heart of all we do.*** More than ever, citizens and taxpayers of all countries expect to see the tangible results of development efforts. We will demonstrate that our actions translate into positive impacts on people's lives. We will be accountable to each other and to our respective parliaments and governing bodies for these outcomes.

11. Without addressing these obstacles to faster progress, we will fall short of our commitments and miss opportunities to improve the livelihoods of the most vulnerable people in the world. Therefore, we are reaffirming the commitments we made in the Paris Declaration and, in this Accra Agenda for Action, are agreeing on concrete and monitorable actions to accelerate progress to meet those commitments by 2010. We commit to continuing efforts in monitoring and evaluation that will assess whether we have achieved the commitments we agreed in the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action, and to what extent aid effectiveness is improving and generating greater development impact.

Strengthening Country Ownership over Development

12. Developing countries determine and implement their development policies to achieve their own economic, social and environmental goals. We agreed in the Paris Declaration that this would be our first priority. Today, we are taking additional steps to turn this resolution into a reality.

We will broaden country-level policy dialogue on development

13. We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:

- a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).
- b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors – parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector – to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.
- c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.

Developing countries will strengthen their capacity to lead and manage development

14. Without robust capacity – strong institutions, systems, and local expertise – developing countries cannot fully own and manage their development processes. We agreed in the Paris Declaration that capacity development is the responsibility of developing countries, with donors playing a supportive role, and that technical co-operation is one means among others to develop capacity. Together, developing countries and donors will take the following actions to strengthen capacity development:

- a) Developing countries will systematically identify areas where there is a need to strengthen the capacity to perform and deliver services at all levels – national, sub-national, sectoral, and thematic – and design strategies to address them. Donors will strengthen their own capacity and skills to be more responsive to developing countries' needs.
- b) Donors' support for capacity development will be demand-driven and designed to support country ownership. To this end, developing countries and donors will i) jointly select and manage technical co-operation, and

- ii) promote the provision of technical co-operation by local and regional resources, including through South-South co-operation.
- c) Developing countries and donors will work together at all levels to promote operational changes that make capacity development support more effective.

We will strengthen and use developing country systems to the maximum extent possible

15. Successful development depends to a large extent on a government's capacity to implement its policies and manage public resources through its own institutions and systems. In the Paris Declaration, developing countries committed to strengthen their systems² and donors committed to use those systems to the maximum extent possible. Evidence shows, however, that developing countries and donors are not on track to meet these commitments. Progress in improving the quality of country systems varies considerably among countries; and even when there are good-quality country systems, donors often do not use them. Yet it is recognised that using country systems promotes their development. To strengthen and increase the use of country systems, we will take the following actions:

- a) Donors agree to use country systems as the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector.
- b) Should donors choose to use another option and rely on aid delivery mechanisms outside country systems (including parallel project implementation units), they will transparently state the rationale for this and will review their positions at regular intervals. Where use of country systems is not feasible, donors will establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures.
- c) Developing countries and donors will jointly assess the quality of country systems in a country-led process using mutually agreed diagnostic tools. Where country systems require further strengthening, developing countries will lead in defining reform programmes and priorities. Donors will support these reforms and provide capacity development assistance.
- d) Donors will immediately start working on and sharing transparent plans for undertaking their Paris commitments on using country systems in all forms of development assistance; provide staff guidance on how these systems can be used; and ensure that internal incentives encourage their use. They will finalise these plans as a matter of urgency.
- e) Donors recollect and reaffirm their Paris Declaration commitment to provide 66% of aid as programme-based approaches. In addition, donors will aim to channel 50% or more of government-to-government assistance through country fiduciary systems, including by increasing the percentage of assistance provided through programme-based approaches.

Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development

16. Aid is about building partnerships for development. Such partnerships are most effective when they fully harness the energy, skills and experience of all development actors—bilateral and multilateral donors, global funds, CSOs, and the private sector. To support developing countries' efforts to build for the future, we resolve to create partnerships that will include all these actors.

We will reduce costly fragmentation of aid

17. The effectiveness of aid is reduced when there are too many duplicating initiatives, especially at country and sector levels. We will reduce the fragmentation of aid by improving the complementarity of donors' efforts and the division of labour among donors, including through improved allocation of resources within sectors, within countries, and across countries. To this end:

- a) Developing countries will lead in determining the optimal roles of donors in supporting their development efforts at national, regional and sectoral levels. Donors will respect developing countries' priorities, ensuring that new arrangements on the division of labour will not result in individual developing countries receiving less aid.

2. These include, but are not limited to, systems for public financial management, procurement, audit, monitoring and evaluation, and social and environmental assessment.

- b) Donors and developing countries will work together with the Working Party on Aid Effectiveness to complete good practice principles on country-led division of labour. To that end, they will elaborate plans to ensure the maximum co-ordination of development co-operation. We will evaluate progress in implementation starting in 2009.
- c) We will start dialogue on international division of labour across countries by June 2009.
- d) We will work to address the issue of countries that receive insufficient aid.

We will increase aid's value for money

18. Since the Paris Declaration was agreed in 2005, OECD-DAC donors have made progress in untying their aid. A number of donors have already fully untied their aid, and we encourage others to do so. We will pursue, and accelerate, these efforts by taking the following actions:

- a) OECD-DAC donors will extend coverage of the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid to non-LDC HIPC³ and will improve their reporting on the 2001 DAC Recommendation.
- b) Donors will elaborate individual plans to further untie their aid to the maximum extent.
- c) Donors will promote the use of local and regional procurement by ensuring that their procurement procedures are transparent and allow local and regional firms to compete. We will build on examples of good practice to help improve local firms' capacity to compete successfully for aid-funded procurement.
- d) We will respect our international agreements on corporate social responsibility.

We welcome and will work with all development actors

19. The contributions of all development actors are more effective when developing countries are in a position to manage and co-ordinate them. We welcome the role of new contributors and will improve the way all development actors work together by taking the following actions:

- a) We encourage all development actors, including those engaged in South-South co-operation, to use the Paris Declaration principles as a point of reference in providing development co-operation.
- b) We acknowledge the contributions made by all development actors, and in particular the role of middle-income countries as both providers and recipients of aid. We recognise the importance and particularities of South-South co-operation and acknowledge that we can learn from the experience of developing countries. We encourage further development of triangular co-operation.
- c) Global funds and programmes make an important contribution to development. The programmes they fund are most effective in conjunction with complementary efforts to improve the policy environment and to strengthen the institutions in the sectors in which they operate. We call upon all global funds to support country ownership, to align and harmonise their assistance proactively, and to make good use of mutual accountability frameworks, while continuing their emphasis on achieving results. As new global challenges emerge, donors will ensure that existing channels for aid delivery are used and, if necessary, strengthened before creating separate new channels that risk further fragmentation and complicate co-ordination at country level.
- d) We encourage developing countries to mobilise, manage and evaluate their international co-operation initiatives for the benefit of other developing countries.
- e) South-South co-operation on development aims to observe the principle of non-interference in internal affairs, equality among developing partners and respect for their independence, national sovereignty, cultural diversity and identity and local content. It plays an important role in international development co-operation and is a valuable complement to North-South co-operation.

We will deepen our engagement with civil society organisations

20. We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts

3. The 2001 DAC recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries (LDCs) covers 31 so-called Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). The OECD Development Assistance Committee (DAC) at its 2008 High Level Meeting agreed to extend the 2001 Recommendation to cover the remaining eight countries that are part of the HIPC initiative: Bolivia, Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua and Republic of Congo.

complement those of governments and the private sector. We share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential. To this end:

- a) We invite CSOs to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective.
- b) We welcome the CSOs' proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.
- c) We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.

We will adapt aid policies for countries in fragile situations

21. In the Paris Declaration, we agreed that aid effectiveness principles apply equally to development co-operation in situations of fragility, including countries emerging from conflict, but that these principles need to be adapted to environments of weak ownership or capacity. Since then, Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations have been agreed. To further improve aid effectiveness in these environments, we will take the following actions:

- a) Donors will conduct joint assessments of governance and capacity and examine the causes of conflict, fragility and insecurity, engaging developing country authorities and other relevant stake holders to the maximum extent possible.
- b) At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development.
- c) Donors will provide demand-driven, tailored and co-ordinated capacity-development support for core state functions and for early and sustained recovery. They will work with developing countries to design interim measures that are appropriately sequenced and that lead to sustainable local institutions.
- d) Donors will work on flexible, rapid and long-term funding modalities, on a pooled basis where appropriate, to i) bridge humanitarian, recovery and longer-term development phases, and ii) support stabilisation, inclusive peace building, and the building of capable, accountable and responsive states. In collaboration with developing countries, donors will foster partnerships with the UN System, international financial institutions and other donors.
- e) At country level and on a voluntary basis, donors and developing countries will monitor implementation of the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, and will share results as part of progress reports on implementing the Paris Declaration.

Delivering and Accounting for Development Results

22. We will be judged by the impacts that our collective efforts have on the lives of poor people. We recognise that greater transparency and accountability for the use of development resources—domestic as well as external—are powerful drivers of progress.

We will focus on delivering results

23. We will improve our management for results by taking the following actions:

- a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status.
- b) Developing countries and donors will work to develop cost-effective results management instruments to assess the impact of development policies and adjust them as necessary. We will better co-ordinate and link the various sources of information, including national statistical systems, budgeting, planning, monitoring and country-led evaluations of policy performance.

- c) Donors will align their monitoring with country information systems. They will support, and invest in strengthening, developing countries' national statistical capacity and information systems, including those for managing aid.
- d) We will strengthen incentives to improve aid effectiveness. We will systematically review and address legal or administrative impediments to implementing international commitments on aid effectiveness. Donors will pay more attention to delegating sufficient authority to country offices and to changing organisational and staff incentives to promote behaviour in line with aid effectiveness principles.

We will be more accountable and transparent to our publics for results

24. Transparency and accountability are essential elements for development results. They lie at the heart of the Paris Declaration, in which we agreed that countries and donors would become more accountable to each other and to their citizens. We will pursue these efforts by taking the following actions:

- a) We will make aid more transparent. Developing countries will facilitate parliamentary oversight by implementing greater transparency in public financial management, including public disclosure of revenues, budgets, expenditures, procurement and audits. Donors will publicly disclose regular, detailed and timely information on volume, allocation and, when available, results of development expenditure to enable more accurate budget, accounting and audit by developing countries.
- b) We will step up our efforts to ensure that – as agreed in the Paris Declaration – mutual assessment reviews are in place by 2010 in all countries that have endorsed the Declaration. These reviews will be based on country results reporting and information systems complemented with available donor data and credible independent evidence. They will draw on emerging good practice with stronger parliamentary scrutiny and citizen engagement. With them we will hold each other accountable for mutually agreed results in keeping with country development and aid policies.
- c) To complement mutual assessment reviews at country level and drive better performance, developing countries and donors will jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries. We will review proposals for strengthening the mechanisms by end 2009.
- d) Effective and efficient use of development financing requires both donors and partner countries to do their utmost to fight corruption. Donors and developing countries will respect the principles to which they have agreed, including those under the UN Convention against Corruption. Developing countries will address corruption by improving systems of investigation, legal redress, accountability and transparency in the use of public funds. Donors will take steps in their own countries to combat corruption by individuals or corporations and to track, freeze, and recover illegally acquired assets.

We will continue to change the nature of conditionality to support ownership

25. To strengthen country ownership and improve the predictability of aid flows, donors agreed in the Paris Declaration that, whenever possible, they would draw their conditions from developing countries' own development policies. We reaffirm our commitment to this principle and will continue to change the nature of conditionality by taking the following actions:

- a) Donors will work with developing countries to agree on a limited set of mutually agreed conditions based on national development strategies. We will jointly assess donor and developing country performance in meeting commitments.
- b) Beginning now, donors and developing countries will regularly make public all conditions linked to disbursements.
- c) Developing countries and donors will work together at the international level to review, document and disseminate good practices on conditionality with a view to reinforcing country ownership and other Paris Declaration Principles by increasing emphasis on harmonised, results-based conditionality. They will be receptive to contributions from civil society.

➤ HLF-4 (Busan, 2011)



부산 세계개발원조총회
**4th High Level Forum
on Aid Effectiveness**
29 Nov –1 Dec 2011, Busan, Korea

BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION
FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, BUSAN, REPUBLIC OF KOREA,
29 NOVEMBER-1 DECEMBER 2011

1. We, Heads of State, Ministers and representatives of developing and developed countries, heads of multilateral and bilateral institutions, representatives of different types of public, civil society, private, parliamentary, local and regional organisations meeting here in Busan, Republic of Korea, recognise that we are united by a new partnership that is broader and more inclusive than ever before, founded on shared principles, common goals and differential commitments for effective international development.
2. The nature, modalities and responsibilities that apply to South-South co-operation differ from those that apply to North-South co-operation. At the same time, we recognise that we are all part of a development agenda in which we participate on the basis of common goals and shared principles. In this context, we encourage increased efforts to support effective co-operation based on our specific country situations. The principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis.
3. The world stands at a critical juncture in global development. Poverty and inequality remain the central challenge. The Millennium Declaration sets out our universal mandate for development and, with the target date for the Millennium Development Goals less than four years away, the urgency of achieving strong, shared and sustainable growth and decent work in developing countries is paramount. Moreover, the Declaration identifies that promoting human rights, democracy and good governance are an integral part of our development efforts. Nowhere are our development goals more urgent than in fragile and conflict-affected states. Political will is vital if these challenges are to be addressed.
4. As we reaffirm our development commitments, we realise that the world has changed profoundly since development co-operation began over 60 years ago. Economic, political, social and technological developments have revolutionised the world in which we live. Yet poverty, inequality and hunger persist. Eradicating poverty and tackling the global and regional challenges that have adverse effects on the citizens of developing countries are central to ensuring the achievement of the Millennium Development Goals and a more robust and resilient global economy for all. Our success depends on the results and impact of our joint efforts and investments as we address challenges such as health pandemics, climate change, economic downturns, food and fuel price crises, conflict, fragility and vulnerability to shocks and natural disasters.

1

Shared principles to achieve common goals

11. As we embrace the diversity that underpins our partnership and the catalytic role of development co-operation, we share common principles which – consistent with our agreed international commitments on human rights, decent work, gender equality, environmental sustainability and disability – form the foundation of our co-operation for effective development:

- a) *Ownership of development priorities by developing countries.* Partnerships for development can only succeed if they are led by developing countries, implementing approaches that are tailored to country-specific situations and needs.
- b) *Focus on results.* Our investments and efforts must have a lasting impact on eradicating poverty and reducing inequality, on sustainable development, and on enhancing developing countries' capacities, aligned with the priorities and policies set out by developing countries themselves.
- c) *Inclusive development partnerships.* Openness, trust, and mutual respect and learning lie at the core of effective partnerships in support of development goals, recognising the different and complementary roles of all actors.
- d) *Transparency and accountability to each other.* Mutual accountability and accountability to the intended beneficiaries of our co-operation, as well as to our respective citizens, organisations, constituents and shareholders, is critical to delivering results. Transparent practices form the basis for enhanced accountability.

12. These shared principles will guide our actions to:

- a) Deepen, extend and operationalise the democratic ownership of development policies and processes.
- b) Strengthen our efforts to achieve concrete and sustainable results. This involves better managing for results, monitoring, evaluating and communicating progress; as well as scaling up our support, strengthening national capacities and leveraging diverse resources and initiatives in support of development results.
- c) Broaden support for South-South and triangular co-operation, helping to tailor these horizontal partnerships to a greater diversity of country contexts and needs.
- d) Support developing countries in their efforts to facilitate, leverage and strengthen the impact of diverse forms of development finance and activities, ensuring that these diverse forms of co-operation have a catalytic effect on development.

13. We recognise the urgency with which these actions must be implemented. Beginning implementation now – or accelerating efforts where they are ongoing – is essential if our renewed approach to partnership is to have the maximum possible impact on the realisation of the Millennium Development Goals by 2015, as well as on development results over the longer term. We will hold each other accountable for implementing our respective actions in developing countries and at the international level. As we focus on implementing our commitments at the country level, we will form a new, inclusive Global Partnership for Effective Development Co-operation to support implementation at the political level.

Realising change: Complementary actions to reach common goals

Inclusion of new actors on the basis of shared principles and differential commitments

14. Today's complex architecture for development co-operation has evolved from the North-South paradigm. Distinct from the traditional relationship between aid providers and recipients, developing nations and a number of emerging economies have become important providers of South-South development co-operation. They remain developing countries and still face poverty at home. As such, they remain eligible to benefit from development co-operation provided by others, yet they have increasingly taken upon themselves the responsibility to share experiences and co-operate with other developing countries. The Paris Declaration did not address the complexity of these new actors, while the Accra Agenda for Action recognised their importance and specificities. While North-South co-operation remains the main form of development co-operation, South-South co-operation continues to evolve, providing additional diversity of resources for development. At Busan, we now all form an integral part of a new and more inclusive development agenda, in which these actors participate on the basis of common goals, shared principles and differential commitments. On this same basis, we welcome the inclusion of civil society, the private sector and other actors.

Improving the quality and effectiveness of development co-operation

15. Progress has been made in advancing the aid effectiveness agenda, yet major challenges persist. Evidence has shown that – despite the challenges encountered in the implementation of our respective commitments – many of the principles underpinning the Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action have contributed to higher quality, more transparent and effective development co-operation.

16. We will sustain our high-level political leadership to ensure that the commitments made here in Busan are implemented. Within this context, those of us that endorsed the mutually agreed actions set out in Paris and Accra will intensify our efforts to implement our respective commitments in full. A growing range of actors – including middle-income countries, partners of South-South and triangular co-operation and civil society organisations – have joined others to forge a broader, more inclusive agenda since Paris and Accra, embracing their respective and different commitments alongside shared principles.

17. Drawing on the evidence generated through periodic monitoring and the independent evaluation of the Paris Declaration, we will be guided by a focus on sustainable results that meet the priority needs of developing countries, and will make the urgently needed changes to improve the effectiveness of our partnerships for development.

Ownership, results and accountability

18. Together, we will increase our focus on development results. To this end:

- a) Developing countries' efforts and plans to strengthen core institutions and policies will be supported through approaches that aim to manage – rather than avoid – risk, including through the development of joint risk management frameworks with providers of development co-operation.

- b) Where initiated by the developing country, transparent, country-led and country-level results frameworks and platforms will be adopted as a common tool among all concerned actors to assess performance based on a manageable number of output and outcome indicators drawn from the development priorities and goals of the developing country. Providers of development co-operation will minimise their use of additional frameworks, refraining from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with countries' national development strategies.
- c) We will partner to implement a global Action Plan to enhance capacity for statistics to monitor progress, evaluate impact, ensure sound, results-focused public sector management, and highlight strategic issues for policy decisions.
- d) As we deepen our efforts to ensure that mutual assessment reviews are in place in all developing countries, we encourage the active participation of all development co-operation actors in these processes.
- e) Pursuant to the Accra Agenda for Action, we will accelerate our efforts to untie aid. We will, in 2012, review our plans to achieve this. In addition to increasing value for money, untying can present opportunities for local procurement, business development, employment and income generation in developing countries. We will improve the quality, consistency and transparency of reporting on the tying status of aid.

19. The use and strengthening of developing countries' systems remains central to our efforts to build effective institutions. We will build on our respective commitments set out in the Paris Declaration and Accra Agenda for Action to:

- a) Use country systems as the default approach for development co-operation in support of activities managed by the public sector, working with and respecting the governance structures of both the provider of development co-operation and the developing country.
- b) Assess jointly country systems using mutually agreed diagnostic tools. Based on the results of these assessments, providers of development co-operation will decide on the extent to which they can use country systems. Where the full use of country systems is not possible, the provider of development co-operation will state the reasons for non-use, and will discuss with government what would be required to move towards full use, including any necessary assistance or changes for the strengthening of systems. The use and strengthening of country systems should be placed within the overall context of national capacity development for sustainable outcomes.

20. We must accelerate our efforts to achieve gender equality and the empowerment of women through development programmes grounded in country priorities, recognising that gender equality and women's empowerment are critical to achieving development results. Reducing gender inequality is both an end in its own right and a prerequisite for sustainable and inclusive growth. As we redouble our efforts to implement existing commitments we will:

- a) Accelerate and deepen efforts to collect, disseminate, harmonise and make full use of data disaggregated by sex to inform policy decisions and guide investments, ensuring in turn that public expenditures are targeted appropriately to benefit both women and men.

- b) Integrate targets for gender equality and women's empowerment in accountability mechanisms, grounded in international and regional commitments.
- c) Address gender equality and women's empowerment in all aspects of our development efforts, including peacebuilding and statebuilding.

21. Parliaments and local governments play critical roles in linking citizens with government, and in ensuring broad-based and democratic ownership of countries' development agendas. To facilitate their contribution, we will:

- a) Accelerate and deepen the implementation of existing commitments to strengthen the role of parliaments in the oversight of development processes, including by supporting capacity development – backed by adequate resources and clear action plans.
- b) Further support local governments to enable them to assume more fully their roles above and beyond service delivery, enhancing participation and accountability at the sub-national levels.

22. Civil society organisations (CSOs) play a vital role in enabling people to claim their rights, in promoting rights-based approaches, in shaping development policies and partnerships, and in overseeing their implementation. They also provide services in areas that are complementary to those provided by states. Recognising this, we will:

- a) Implement fully our respective commitments to enable CSOs to exercise their roles as independent development actors, with a particular focus on an enabling environment, consistent with agreed international rights, that maximises the contributions of CSOs to development.
- b) Encourage CSOs to implement practices that strengthen their accountability and their contribution to development effectiveness, guided by the Istanbul Principles and the International Framework for CSO Development Effectiveness.

Transparent and responsible co-operation

23. We will work to improve the availability and public accessibility of information on development co-operation and other development resources, building on our respective commitments in this area. To this end, we will:

- a) Make the full range of information on publicly funded development activities, their financing, terms and conditions, and contribution to development results, publicly available subject to legitimate concerns about commercially sensitive information.
- b) Focus, at the country level, on establishing transparent public financial management and aid information management systems, and strengthen the capacities of all relevant stakeholders to make better use of this information in decision-making and to promote accountability.
- c) Implement a common, open standard for electronic publication of timely, comprehensive and forward-looking information on resources provided through development co-

operation, taking into account the statistical reporting of the OECD-DAC and the complementary efforts of the International Aid Transparency Initiative and others. This standard must meet the information needs of developing countries and non-state actors, consistent with national requirements. We will agree on this standard and publish our respective schedules to implement it by December 2012, with the aim of implementing it fully by December 2015.

24. We will also work to make development co-operation more predictable in its nature. To this end:

- a) Those of us who committed, through the Accra Agenda for Action, to improve medium-term predictability will implement fully our commitments in this area, introducing reforms where needed. By 2013, they will provide available, regular, timely rolling three- to five-year indicative forward expenditure and/or implementation plans as agreed in Accra to all developing countries with which they co-operate. Other actors will aim to provide developing countries with timely and relevant information on their intentions with regard to future co-operation over the medium term.

25. We welcome the diversity of development co-operation actors. Developing countries will lead consultation and co-ordination efforts to manage this diversity at the country level, while providers of development assistance have a responsibility to reduce fragmentation and curb the proliferation of aid channels. We will ensure that our efforts to reduce fragmentation do not lead to a reduction in the volume and quality of resources available to support development. To this end:

- a) We will, by 2013, make greater use of country-led co-ordination arrangements, including division of labour, as well as programme-based approaches, joint programming and delegated co-operation.
- b) We will improve the coherence of our policies on multilateral institutions, global funds and programmes. We will make effective use of existing multilateral channels, focusing on those that are performing well. We will work to reduce the proliferation of these channels and will, by the end of 2012, agree on principles and guidelines to guide our joint efforts. As they continue to implement their respective commitments on aid effectiveness, multilateral organisations, global funds and programmes will strengthen their participation in co-ordination and mutual accountability mechanisms at the country, regional and global levels.
- c) We will accelerate efforts to address the issue of countries that receive insufficient assistance, agreeing – by the end of 2012 – on principles that will guide our actions to address this challenge. These efforts will encompass all development co-operation flows.
- d) Providers of development co-operation will deepen and accelerate efforts to address the problem of insufficient delegation of authority to their field staff. They will review all aspects of their operations, including delegation of financial authority, staffing, and roles and responsibilities in the design and implementation of development programmes; and they will implement measures that address the remaining bottlenecks.

Promoting sustainable development in situations of conflict and fragility

26. Fragile states are for the large part off-track to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Achieving these goals will depend on our collective ability to understand the unique challenges facing fragile states, overcome these challenges, and promote foundations for lasting development. We welcome the New Deal developed by the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, including the g7+ group of fragile and conflict-affected states. Those of us who have endorsed the New Deal will pursue actions to implement it and, in doing so, will use:

- a) The Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs) – which prioritise legitimate politics, people's security, justice, economic foundations and revenues and fair services – as an important foundation to enable progress towards the MDGs to guide our work in fragile and conflict-affected states.
- b) FOCUS – a new country-led and country-owned way of engaging in fragile states.
- c) TRUST – a set of commitments to enhance transparency; manage risk to use country systems; strengthen national capacities; and improve the timeliness and predictability of aid – to achieve better results.

Partnering to strengthen resilience and reduce vulnerability in the face of adversity

27. We must ensure that development strategies and programmes prioritise the building of resilience among people and societies at risk from shocks, especially in highly vulnerable settings such as small island developing states. Investing in resilience and risk reduction increases the value and sustainability of our development efforts. To this end:

- a) Developing countries will lead in integrating resilience to shocks and measures for disaster management within their own policies and strategies.
- b) Responding to the needs articulated by developing countries, we will work together to invest in shock resistant infrastructure and social protection systems for at-risk communities. In addition, we will increase the resources, planning and skills for disaster management at the national and regional levels.

From effective aid to co-operation for effective development

28. Aid is only part of the solution to development. It is now time to broaden our focus and attention from aid effectiveness to the challenges of effective development. This calls for a framework within which:

- a) Development is driven by strong, sustainable and inclusive growth.
- b) Governments' own revenues play a greater role in financing their development needs. In turn, governments are more accountable to their citizens for the development results they achieve.
- c) Effective state and non-state institutions design and implement their own reforms and hold each other to account.
- d) Developing countries increasingly integrate, both regionally and globally, creating economies of scale that will help them better compete in the global economy.

To this effect, we will rethink what aid should be spent on and how, in ways that are consistent with agreed international rights, norms and standards, so that aid catalyses development.

29. Effective institutions and policies are essential for sustainable development. Institutions fulfilling core state functions should, where necessary, be further strengthened, alongside the policies and practices of providers of development co-operation, to facilitate the leveraging of resources by developing countries. Developing countries will lead in efforts to strengthen these institutions, adapting to local context and differing stages of development. To this end, we will:

- a) Support the implementation of institutional and policy changes led by developing countries, resulting in effective resource mobilisation and service delivery, including national and sub-national institutions, regional organisations, parliaments and civil society.
- b) Assess country institutions, systems and capacity development needs, led by developing countries.
- c) Support the development of improved evidence on institutional performance to inform policy formulation, implementation and accountability, led by developing countries.
- d) Deepen our learning on the determinants of success for institutional reform, exchanging knowledge and experience at the regional and global levels.

South-South and triangular co-operation for sustainable development

30. The inputs to sustainable development extend well beyond financial co-operation to the knowledge and development experience of all actors and countries. South-South and triangular co-operation have the potential to transform developing countries' policies and approaches to service delivery by bringing effective, locally owned solutions that are appropriate to country contexts.

31. We recognise that many countries engaged in South-South co-operation both provide and receive diverse resources and expertise at the same time, and that this should enrich co-operation without affecting a country's eligibility to receive assistance from others. We will strengthen the sharing of knowledge and mutual learning by:

- a) Scaling up – where appropriate – the use of triangular approaches to development co-operation.
- b) Making fuller use of South-South and triangular co-operation, recognising the success of these approaches to date and the synergies they offer.
- c) Encouraging the development of networks for knowledge exchange, peer learning and co-ordination among South-South co-operation actors as a means of facilitating access to important knowledge pools by developing countries.
- d) Supporting efforts to strengthen local and national capacities to engage effectively in South-South and triangular co-operation.

Private sector and development

32. We recognise the central role of the private sector in advancing innovation, creating wealth, income and jobs, mobilising domestic resources and in turn contributing to poverty reduction. To this end, we will:

- a) Engage with representative business associations, trade unions and others to improve the legal, regulatory and administrative environment for the development of private investment; and also to ensure a sound policy and regulatory environment for private sector development, increased foreign direct investment, public-private partnerships, the strengthening of value chains in an equitable manner and giving particular consideration to national and regional dimensions, and the scaling up of efforts in support of development goals.
- b) Enable the participation of the private sector in the design and implementation of development policies and strategies to foster sustainable growth and poverty reduction.
- c) Further develop innovative financial mechanisms to mobilise private finance for shared development goals.
- d) Promote "aid for trade" as an engine of sustainable development, focusing on outcomes and impact, to build productive capacities, help address market failures, strengthen access to capital markets and to promote approaches that mitigate risk faced by private sector actors.
- e) Invite representatives of the public and private sectors and related organisations to play an active role in exploring how to advance both development and business outcomes so that they are mutually reinforcing.

Combating corruption and illicit flows

33. Corruption is a plague that seriously undermines development globally, diverting resources that could be harnessed to finance development, damaging the quality of governance institutions, and threatening human security. It often fuels crime and contributes to conflict and fragility. We will intensify our joint efforts to fight corruption and illicit flows, consistent with the UN Convention Against Corruption and other agreements to which we are party, such as the OECD Anti-Bribery Convention. To this end, we will:

- a) Implement fully our respective commitments to eradicate corruption, enforcing our laws and promoting a culture of zero tolerance for all corrupt practices. This includes efforts to improve fiscal transparency, strengthen independent enforcement mechanisms, and extend protection for whistleblowers.
- b) Accelerate our individual efforts to combat illicit financial flows by strengthening anti money laundering measures, addressing tax evasion, and strengthening national and international policies, legal frameworks and institutional arrangements for the tracing, freezing and recovery of illegal assets. This includes ensuring enactment and implementation of laws and practices that facilitate effective international co-operation.

Climate change finance

34. Global climate change finance is expected to increase substantially in the medium term. Recognising that this resource flow brings with it new opportunities and challenges, we will endeavour to promote coherence, transparency and predictability across our approaches for effective climate finance and broader development co-operation, including to:

- a) Continue to support national climate change policy and planning as an integral part of developing countries' overall national development plans, and ensure that – where appropriate – these measures are financed, delivered and monitored through developing countries' systems in a transparent manner.
- b) Continue to share lessons learned in development effectiveness with those entities engaged in climate activities and ensure that broader development co-operation is also informed by innovations in climate finance.

The road ahead: Partnering for progress towards and beyond the MDGs

35. We will hold each other accountable for making progress against the commitments and actions agreed in Busan, alongside those set out in the Paris Declaration on Aid Effectiveness and Accra Agenda for Action. To this end, we will:

- a) At the level of individual developing countries, agree on frameworks based on national needs and priorities for monitoring progress and promoting mutual accountability in our efforts to improve the effectiveness of our co-operation and, in turn, development results. Developing countries will lead in the elaboration of such frameworks which, together with any indicators and targets agreed, will respond to their specific needs and will be grounded in their aid and development policies. The results of these exercises will be made public.
- b) Agree, by June 2012, on a selective and relevant set of indicators and targets through which we will monitor progress on a rolling basis, supporting international and regional accountability for the implementation of our commitments. We will build on the initiatives led by developing countries and learn from existing international efforts to monitor aid effectiveness. We will review these arrangements in the context of the post-MDG framework. We will periodically publish the results of these exercises.
- c) Support initiatives at the national and regional levels led by developing countries that strengthen capacities to monitor progress and evaluate the impact of efforts to improve development effectiveness.

36. We accept that the strengthening of our co-operation and the adherence to both common goals and differential commitments calls for continued high-level political support, as well as an inclusive space for dialogue, mutual learning and accountability at the global level. Regional organisations can and should play an important role in supporting implementation at the country level, and in linking country priorities with global efforts. The UN Development Cooperation Forum is also invited to play a role in consulting on the implementation of agreements reached in Busan. To this end, we will:

- a) Establish a new, inclusive and representative Global Partnership for Effective Development Co-operation to support and ensure accountability for the implementation of commitments at the political level. This Partnership will offer an open platform that embraces diversity, providing a forum for the exchange of knowledge and the regular review of progress.
- b) Agree, by June 2012, on light working arrangements for this Global Partnership, including its membership and opportunities for regular ministerial-level engagement that complements, and is undertaken in conjunction with, other fora.
- c) Call on the Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) to convene representatives of all countries and stakeholders endorsing this document with a view to reaching agreement on the working arrangements for the Global Partnership – and the indicators and channels through which global monitoring and accountability will be supported – in preparation for the phasing out of the WP-EFF and its associated structures in June 2012.
- d) Invite the Organisation for Economic Co-operation and Development and the United Nations Development Programme to support the effective functioning of the Global Partnership, building on their collaboration to date and their respective mandates and areas of comparative advantage.

APPENDICE 4

In risposta alla necessità sempre più pressante di miglioramento dell'efficacia degli aiuti, l'Unione Europea ed i suoi Stati membri stanno sperimentando negli ultimi anni nuovi mezzi e nuovi canali di intervento nel più ampio contesto della cooperazione internazionale allo sviluppo. Uno degli strumenti su cui si concentrano i maggiori sforzi è la modalità di gestione degli interventi nota come “cooperazione delegata”, e che più precisamente si definisce cooperazione centralizzata indiretta.

La cooperazione delegata è citata nel testo del Principio n. 4 del “Codice di condotta in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo”, adottato dalla Commissione Europea nel 2007²¹⁹. Attraverso un accordo di delega, l'UE affida la gestione e l'attuazione di un progetto di sviluppo in un PVS ad uno Stato membro, che abbia dimostrato una particolare attitudine nel settore o nell'area geografica interessata. Tale soggetto viene quindi riconosciuto come *lead* donor e guiderà gli interventi dell'UE per quel settore in quel Paese, gestendo fondi provenienti da diversi donors.

In tal modo, si risponde positivamente a diversi principi di efficacia dell'aiuto enunciati a Parigi: si garantisce infatti un contatto diretto con le autorità e la popolazione locali, vi è una chiara identificazione del responsabile del progetto ed è più facile monitorare i risultati raggiunti.

Per poter accedere alla conclusione, ovvero alla firma, dell'accordo di delega tra l'UE, in particolare la Commissione Europea, ed uno Stato membro occorre che il soggetto delegato abbia preventivamente superato un non semplice processo di “accreditamento”. Diversi sono i requisiti minimi che il Paese deve dimostrare di possedere, affinché gli sia riconosciuto il merito di guidare un'iniziativa di cooperazione allo sviluppo a nome dell'UE. Solo per addurre alcuni esempi, la parte contraente l'accordo di delega deve essere un organo pubblico o privato, purchè abbia scopi attinenti al bene pubblico, di uno Stato membro dell'UE; deve manifestare particolare interesse e capacità per l'attuazione del progetto di sviluppo in esame; nel corso

²¹⁹ Fonte: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_it.htm.

dell'attuazione del programma non deve delegare a sua volta lo svolgimento delle attività sul territorio. Precedentemente, come accennato, inoltre, a livello istituzionale e legislativo, il soggetto delegato deve sottoporsi ad una procedura di *audit* da parte di un organo *ad hoc* incaricato dalla Commissione, che ha il compito di riscontrare la presenza di sei elementi fondamentali:

- Procedure pubbliche e trasparenti per l'assegnazione dei finanziamenti, che siano prive di qualsiasi forma di discriminazione e che escludano ogni tipo di conflitto di interessi;
- Un sistema di controllo interno efficiente al fine di monitorare la buona gestione delle operazioni;
- Un sistema di contabilità che gestisca in modo corretto i fondi UE (X Fondo Europeo per lo Sviluppo);
- Un organo di controllo esterno e indipendente, che valuti l'efficacia degli interventi;
- L'accesso pubblico alle informazioni riguardo il rispetto di regolamenti UE;
- Un rapporto annuale sui benefici apportati ai PVS interessati dai progetti di sviluppo²²⁰ finanziati dal X FES.

A fine 2012 erano più di 30 gli enti governativi e non ritenuti idonei all'affidamento della cooperazione delegata da parte dell'UE, tra i quali anche il nostro Ministero degli Affari Esteri.

²²⁰ Fonte: Commissione Europea, DEVCO - EuropeAid "DEVCO Companion to financial and contractual procedures applicable to external actions financed from the general budget of the EU and from the 10th EDF" Cap. 3.3.5 *Indirect Centralised Management* (aprile 2013).

ACRONIMI

AAA	Accra Agenda for Action
ACP	Africa – Caraibi – Pacifico
AG	Assemblea Generale (ONU)
AMIS	African Union Mission In Sudan
AMC	Advance Market Commitment
AOI	Associazione ONG Italiane
APS/ODA	Aiuto Pubblico allo Sviluppo / Official Development Assistance
BM/WB	Banca Mondiale / World Bank
BHU	Basic Health Units
BRICS	Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
CBHI	Community Based Health Insurance
CC	Code of Conduct
CCM	Comitato Collaborazione Medica
CD	Comitato Direzionale (MAE)
CE	Commissione Europea (UE)
CEPAL	Commissione Economica Per l’America Latina e i Caraibi
CINI	Coordinamento Italiano Network Internazionali
CINS	Cooperazione Italiana Nord Sud
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CISP	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPI	Corruption Perception Index
CSOs	Civil Society Organizations
CUAMM	Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari
DCF	Development Cooperation Forum (ONU)
DGCS	Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (MAE)
DipCo	Dipartimento per la Cooperazione allo sviluppo
DoL	Division of Labour

DRR	Disaster Risk Reduction
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
ERAC	European Research Area Committee
FAI	Fondi Aiuti Italiani
FAO	Food and Agricultural Organization
FES / EDF	Fondo Europeo per lo Sviluppo / European Development Fund
FMI	Fondo Monetario Internazionale / International Monetary Fund
FTT	Financial Transaction Tax
GHD	Good practices of Humanitarian Donorship
GoNU	Government of National Unity
GoS	Government of Sudan
GoSS	Government of Southern Sudan
HDI	Human Development Index
HICs	High Income Countries
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HLF	High Level Forum
HLPF	High Level Partnership Forum
IDE / FDI	Investimenti Diretti Esteri / Foreign Direct Investment
IFFI	International Finance Facility for Immunization
IFI	Istituzioni Finanziarie Internazionali
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
I-PRSP	Interim - Poverty Reduction Strategy Paper
ISI	Import Substitution Industrialization
JEM	Justice and Equality Movement
JPI	Joint Programming Initiative
LCDs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
LL. GG.	Linee – Guida
LMICs	Lower Middle Income Countries
MAE	Ministero degli Affari Esteri (Italia)
MCH	Maternal and Child care

MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MDTF	Multi Donor Trust Funds
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
M&E	Monitoring and Evaluation group (ONU)
NICs	Newly Industrialized Countries
NIF	National Islamic Front
NTC	Nuove Teorie della Crescita
OECD	Organization for Economic and Cooperation Development
OECD/DAC	OECD / Development Assistance Committee
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazioni Non Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OVCi	Organismo di Volontariato per la Cooperazione Internazionale
PAM	Programma Alimentare Mondiale
PCD	Policy Coherence Rfor Development
PHC	Primary Health Care
PHCU	PHC Units
PIL	Prodotto Interno Lordo
PR	Peer Review
PTOM	Paesi e Territori d'Oltre Mare
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RNL	Reddito Nazionale Lordo
ROM	Results Oriented Monitoring
SdN	Società delle Nazioni
SFS	Special Fund for Sudan
SG	Segretario Generale (ONU)
SLA	Sudan Liberation Army
SMILE	Systemic Multistakeholder Italian Leveraging Aid
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SSHS	Strengthening Sudan Haelth Services
STREAM	Sintetica, Trasparente, Realistica, Esaustiva, Armonizzata, e

	Misurabile
SWGs	Sector Working Groups
TFSC	Task Force della Società Civile
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato dell'Unione Europea
UIMV	Unità di Ispezione, Monitoraggio e Verifica (MAE)
UMICs	Upper Middle Income Countries
UNCT	United Nations Country Team
UNCTAD	United Nations Conference on Trade And Development
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Program
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
USD	United States Dollar
UTC	Unità Tecnica Centrale (MAE)
UTL	Unità Tecnica Locale (MAE)
WoC	Whole of Country
WTO	World Trade Organization

BIBLIOGRAFIA

Becker G. S. "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education" University of Chicago (1994).

Bremmer I. "The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall" (2006).

Cardoso F. H., Faletto E. "Dependencia y desarrollo en. América Latina" Siglo XXI editores S.A. (1977) Buenos Aires.

Corden W. M. "The Effects of Trade on the Rate of Growth" in "Trade, Balance of Payments and Growth" a cura di J. N. Bhagwati (1971) Amsterdam.

Cossetta A. "Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche e pratiche" ed. Franco Angeli (2009).

Ekanayake E. M. e Chatrta D. "The Effect of Foreign Aid on Economic Growth in Developing Countries" in Journal of International Business and Cultural Studies (2009) Florida, USA.

Easterly W. "I Disastri dell'Uomo Bianco: perchè gli aiuti dell'Occidente al resto del mondo hanno fatto più male che bene" (2007).

Ferraro V. "Dependency Theory: An Introduction" in The Development Economics Reader, ed. Giorgio Secondi (2008) Londra.

Gallizioli P. "Breve storia della cooperazione allo sviluppo in Italia" (2009) UTL La Paz (Bolivia).

Hayami Y. e Ruttan V. W. "Agricultural Development: an International Perspective" John Hopkins University Press (1971) Baltimora.

Keynes J. M. "The General Theory of Employment, Interest and Money (1936).

Lewis W. A. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" (1954).

Mellano M. e Zupi M., "Economia e politica della cooperazione allo sviluppo" ed. Laterza (2007).

Moyo D. "La Carità che Uccide: come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo Mondo" (2010).

Oman C. e Wignaraja G. "Le teorie dello sviluppo economico dal dopoguerra a oggi" ed. LED (2005).

Pasca di Magliano R., Billi A. e Zamparelli L. "Teorie della crescita a confronto" ed. Nuovo Cultura (2009).

Prebish R. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo" CEPAL (1983).

Prebish R. "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico" CEPAL (1950).

Roma G. "Rimesse degli emigrati e finanza per lo sviluppo" (2010).

Tandon Y. "Ending aid dependence" (2008) Ginevra.

Wallerstein I. "World System History" ed. George Modelski (2004).

Wallerstein I. "The Rise and Future Demise of the of the World-Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. Comparative Studies in Society and History" (1974).

Weil D. "Crescita economica" ed. HOEPLI (2011).

PUBBLICAZIONI E DOCUMENTI UFFICIALI

BM

Data: Factbook “Migration and Remittances” (2011).

CEPAL

Rivista n. 106 (Aprile 2012)

CGdev (Center for Global Development)

Working Paper 218 “The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action” di Severino J. e Ray O. (Giugno 2010).

FMI

Working Paper 11/31 “Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done” a cura di Nielsen L. (2011).

High Level Forum on aid effectiveness (HLF)

HLF – 1 “Rome Declaration on Harmonization” Roma - Italia, 2003.

HLF – 2 “Paris Declaration on Aid Effectiveness” Parigi - Francia, 2005.

HLF – 3 “Accra Agenda for Action” Accra - Ghana, 2008.

HLF – 4 “Busan Partnership for effective Development Cooperation” Busan – Corea, 2011.

IIUG (Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft)

Workshop on Needs: Paper “The Basic Needs approach” di Galtung J. (1978).

Ministero degli Affari Esteri italiano (MAE)

DGCS, Associazione ONG italiane e CINI “Convenzione tra Ministero Affari Esteri/Dgcs e Associazione Ong italiane e Cini (Coordinamento italiano network internazionali) per una collaborazione organizzata e continuativa sul tema dell’efficacia degli aiuti” (Gennaio 2009).

Comitato Direzionale della DGCS “Piano programmatico nazionale per l’efficacia degli aiuti 2009-2010” (14 luglio 2009).

DGCS “Linee - Guida sulla Valutazione in itinere e ex post dell’APS italiano” (Giugno 2010).

Ufficio I della DGCS “Relazione finale sul Piano Nazionale per l’efficacia degli aiuti e possibili seguiti” (14 dicembre 2010).

Comitato Direzionale della DGCS “Secondo Piano programmatico per l’Efficacia degli Aiuti” (21 dicembre 2010).

DGCS “La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2010 – 2012. Linee – Guida e indirizzi di programmazione” (2010).

DGCS “La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2011 – 2013. Linee – Guida e indirizzi di programmazione” (2011).

Tavolo Interistituzionale per la cooperazione allo sviluppo “La Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015. Linee - Guida e indirizzi di programmazione” (14 Dicembre 2012).

Normativa italiana

Legge n. 227 del 24 Maggio 1977.

Legge n. 49 del 26 Febbraio 1987 e successive modificazioni.

Decreto-Legge n. 227 del 28 Dicembre 2012.

Decreto-Legge n. 69 del 21 giugno 2013.

NSI (The North-South Institute)

Issues Brief “Development Effectiveness: Towards New Understandings” di Kindornay S. e Morton B. (Settembre 2009).

Working Paper “Aid Effectiveness 2011 Progress in Implementing the Paris Declaration From Aid to Development Effectiveness” di Kindornay S. (Gennaio 2011).

OECD

DAC: Factsheet “Is it oda?” (Novembre 2008).

Development Co-operation Directorate: Development Brief “Aid Orphans: Whose Responsibility?” di Rogerson A. and Steensen S. (Ottobre 2009).

DAC: Peer Review of DAC members “Italy - DAC Peer Review of Development Co-operation” (Novembre 2009).

Development Co-operation Directorate: Development Brief Consultation Draft “Getting closer to the core-measuring country programmable aid” di Benn J., Rogerson A. e Steensen S. (Giugno 2010).

DAC: Aid Statistics “Statistical Reporting Directives” (Novembre 2010).

Effectiveness: Report “Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration” (2011).

Countries: Report “2011 Report on International Engagement in Fragile States: Republic of South Sudan” (2011).

DAC: Aid Architecture “2012 DAC Report on Multilateral Aid” (2012).

Statistics: Consultative Draft “What do we know about multilateral aid? The 55 billion dollar question” (Ottobre 2012).

DAC: INCAF Report “Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world” (2013).

ODI

Working Paper 278 “Reforming the international aid architecture: Options and ways forward” di Burall S. and Maxwell S. con Menocal A. R. (Ottobre 2006).

Working Paper 336 “Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back” di Booth D. (Agosto 2011).

Background Note “Key Busan challenges and contributions to the emerging development effectiveness agenda” di Rogerson A. (Novembre 2011).

ONU

“Carta delle Nazioni Unite” San Francisco – USA (26 giugno 1945).

United Nations International Conference on Financing for Development
“Monterrey Consensus” Monterrey - Messico (Marzo 2002).

Risoluzione dell’AG n. 61/583, indirizzata al SG contenente le conclusioni del
“High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment” (Novembre 2006).

World Economic and Social Survey: Background Paper “The Basic Needs Development Strategy” di Emmerij L. (2010).

UN Country Teams Programme “United Nations Development Assistance Framework for South Sudan (2012-2013)” (gennaio 2012).

UN Country Teams Programme “United Nations Development Assistance Framework for Republic of Sudan” (Maggio 2012).

Report of the Secretary-General “Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2010 Development Cooperation Policy Branch” a cura dell’ECOSOC (Maggio 2012).

Dipartimento di Economic and Social Affairs (DESA) dell’ECOSOC “Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2010” (Maggio 2012).

Rapporto finale della “Fifth High Level Intergovernmental Conference on Delivering as One” Tirana - Albania (Giugno 2012)

Work Plan “Sudan United Nations and Partners Work Plan 2013” (27 Novembre 2012).

Work Plan “South Sudan Consolidated Appeal 2013 | mid-year review” (18 Giugno 2013).

Sudan Embassy in Oslo

Oslo Donors' Conference on Sudan 2005 Chair's Conclusions (Aprile 2005).

UE

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 72/2007 intitolata "EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy" (28 febbraio 2007).

Trattato di Lisbona (13 Dicembre 2007).

Comunicazione della Commissione Europea n. 468 “Towards Joint Programming in Research: working together to tackle common challenges more effectively” (15 luglio 2008).

Regolamento dell’Unione Europea n. 370/2011 del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 215/2008 “on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund” (11 aprile 2011).

European Research Area Committee-High Level Group for Joint Programming (ERAC-GPC) Nota n. 1301/13 “2012 Biennial Report” (7 febbraio 2013).

MEMO della Commissione Europea “Publication of preliminary data on Official Development Assistance, 2012” (3 Aprile 2013).

Decisione Commissione Europea C(2013) 3784 “amending Commission Decision C(2011)9545 to change the implementation modality for an action to address the needs of the most vulnerable population in Sudan: SUDAN – Strengthening Sudan Health Services (SSHS)” (17 Giugno 2013).

SITOGRAFIA

Articoli online

<http://www.economist.com/node/2498851>

<http://www.economist.com/node/7854060>.

<http://www.economist.com/node/17853324/comments>

http://www.brookings.edu/~media/research/files/opinions/2011/5/17%20global%20poverty%20trends%20chandy/0517_trends_global_poverty.pdf.

<http://www.agenzianova.com/cooperazione/speciale/27/l-italia-al-forum-di-busan>.

BM

http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1981/abstract/WB.0-1950-2998-4.abstract

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>

<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>

http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx#s_d

FMI

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf>

G77

<http://www.g77.org/>

Grameen Bank

<http://www.grameen.com/>

ILO

<http://www.ilo.org/global/lang--en/index>

Italia

<http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/home.aspx>

http://www.ambkhartoum.esteri.it/Ambasciata_Khartoum/Menu/I_rapporti_bilaterali/Cooperazione_allo_sviluppo/

http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/uffici_oVIII/aid_effectiveness.html

http://www.esteri.it/MAE/Audizioni/20130520_audizione_bonino.pdf.

http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2005/04/Comunicato

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/cooperazione/intro.html>

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/intro.html>

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/LineeGuida.html>

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.asp>

<http://www.camera.it/561?appro=161&La+cooperazione+internazionale+dell'Ita>

lia#paragrafo907

http://www.camera.it/parlam/leggi/062471.htm_12.htm.

http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Econom/Debito_Estero/IniziativaHIPC/

http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Econom/Debito_Estero/MDRI/

Leading Group on Innovative Financing for Development

<http://leadinggroup.org/rubrique20.html>

La Piazza della Cooperazione

http://piazza dellacooperazione.oics.it/dynamic.asp?page=manuale_pagina¶=2.1.2

ODI

www.odi.org.uk

OECD

<http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture.htm>

<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6326>

<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm#Definition>.

<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/italy2009dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>.

<http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A>.

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:2,5:3,7:1&q=3:51+4:1+1:2+5:3+7:1+2:275,164+6:2011,2012>.

<http://www.oecd.org/dacfragilestates/>

ONU

<http://www.onuitalia.it/docs/conoscere/storia.html>

<http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>

<http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/>

<http://www.post2015hlp.org/>

<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>

Studi per la pace

<http://www.studiperlapace.it/documentazione/socnazioni.html>

UE

http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/rel_esterne/ocse_sviluppo_it.htm

http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:189:0014:0014:EN:PDF>

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_en.htm.

http://ec.europa.eu/research/era/joint-programming_en.html.

Sudan

<http://www.sudantribune.com/index.php>

<http://www.goss.org/>

<http://www.sudanoslo.no/oslo-donors-conference.html>

<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2008/successful-donor-conference-for-sudan-in.html?id=510535>.

UNDP

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html>

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/06/27/helen-clark-fifth-high-level-intergovernmental-conference-on-delivering-as-one-tirana-conference.html>

http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_chap1.pdf

<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>.

<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>.

WHO

<http://www.who.int/trade/glossary/story094/en/index.html>

E anche

http://www3.unisi.it/criss/download/poverta_disuguaglianze.pdf

<http://inequality.org/>

http://www2.dse.unibo.it/ardeni/ES_2012/Modello-di-Rostow.htm

<http://aidwatchers.com/>

<http://www.effectivecooperation.org/>
<http://www.economicswebinstitute.org/essays/tradehierarchy.htm>
<http://www.fragilestates.org/>
<http://www.internazionale.it/paesi/sudan>
http://www.dizionariofinanziario.it/significato/r/1255904336/reddito_nazionale_lordo_disponibile.html.
<http://www.treccani.it/enciclopedia/prodotto/>.