



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

La cooperazione internazionale allo sviluppo è divenuta negli anni un punto immancabile nelle agende politiche tanto dei Paesi sviluppati quanto dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) ed è, al tempo stesso, una delle tematiche più dibattute a livello internazionale.

Nasce ufficialmente intorno agli anni '50 del secolo scorso come una nuova modalità di relazione tra gli Stati, molti dei quali di nuova indipendenza. Tra gli anni '60 e '70 gli aiuti internazionali sono visti come un mezzo di sostegno indispensabile per le economie di molti Paesi sottosviluppati. Viene così abbandonato il loro utilizzo limitato a casi eccezionali ed essi divengono un ordinario strumento di politica estera. Nel corso dei decenni, l'architettura della cooperazione allo sviluppo ha subito un'importante evoluzione che, da una parte, ha visto il moltiplicarsi degli attori coinvolti, della quantità di aiuti elargiti e dei metodi utilizzati; dall'altra, si è resa a tal punto complessa da rischiare di allontanarsi dai veri bisogni delle popolazioni povere che intendeva aiutare.

L'inizio del nuovo millennio, segnato dall'approvazione dei *Millenium Development Goals*, ha rappresentato una svolta nel modo di pensare gli aiuti internazionali, sia da parte della comunità dei donatori, sia dei Paesi beneficiari. Nel 2003, a Roma, è inaugurato quel processo di miglioramento della qualità degli aiuti, cadenzato dagli *High Level Forum (HLF) on aid effectiveness*, che ha coinvolto centinaia di *donors*, Organizzazioni internazionali, ONG e Paesi riceventi. La *Paris Declaration* (documento finale dell'HLF – 2 tenutosi nel 2005) fissa cinque principi fondamentali, che ogni progetto di sviluppo dovrebbe soddisfare: 1. *ownership* (titolarità dei programmi di sviluppo); 2. *alignment* (allineamento delle politiche di aiuto perseguite dal *donor* con i reali bisogni e necessità della popolazione destinataria); 3. *harmonization* (armonizzazione delle diverse iniziative di sviluppo intraprese in uno stesso Paese, regione o comunità); 4. *managing for results* (attuazione flessibile del progetto a seconda dei risultati); 5. *mutual accountability* (responsabilità condivisa degli obiettivi da raggiungere, il che implica un controllo reciproco tra donatore e beneficiario). Un altro aspetto connesso al miglioramento della qualità degli aiuti, oltre all'efficacia, è il coordinamento delle politiche di aiuto allo sviluppo. In questo ambito, in seno all'ONU, è stata approvata nel 2006 l'iniziativa *Delivering as One*, che prevede l'identificazione di “*one leader, one programme, one budget and, where appropriate, one office*” per

ogni progetto di sviluppo. Anche l'Unione Europea sta ridisegnando i tratti fondamentali della sua azione di cooperazione internazionale attraverso l'adozione di nuovi riferimenti normativi (come ad esempio il *Code of Conduct on Division of Labour* approvato nel 2007) e l'elaborazione di nuovi strumenti operativi (come il *joint programming* e la cooperazione delegata).

Accanto alle dichiarazioni di principi promosse a livello internazionale, è utile far riferimento anche alla parte puramente teorica delle politiche di aiuto. Parallelamente all'evoluzione della cooperazione internazionale, anche le teorie economiche dello sviluppo si sono adeguate gradualmente ai mutamenti del contesto internazionale. Si è passati, infatti, dalla classica distinzione tra le teorie della crescita esogena e quelle della crescita esogena ad un nuovo dibattito, che vede contrapporsi teorie ortodosse e eterodosse. Entrambe considerano come un dato di fatto la divisione del mondo in centro e periferia (dal pensiero di I. Wallerstein), la differenza sta nel fatto che, mentre gli ortodossi dello sviluppo concentrano i loro sforzi sulla costruzione modelli economici "vecchio stampo" (basati cioè sull'idea che la crescita dipenda in larga misura dalle capacità del sistema economico nazionale), gli eterodossi cercano una via che porti allo sviluppo in un contesto mondiale ormai caratterizzato dal capitalismo, dalla globalizzazione e dalla stretta interdipendenza tra gli Stati.

È su questo sfondo teorico che si delinea uno dei dibattiti internazionali più accesi dei nostri tempi: gli aiuti internazionali costituiscono un elemento di spinta per il difficile processo di sviluppo intrapreso da molti PVS o piuttosto sono un freno all'emancipazione di questi Stati? Una risposta univoca non è stata ancora trovata, probabilmente anche perchè è difficile sostenere con certezza scientifica l'una o l'altra delle posizioni.

Come sostengono i critici degli aiuti allo sviluppo, le grandi questioni di interesse mondiale non possono trovare una soluzione unica, che sia valida in ogni tempo e in ogni luogo (Easterly). La povertà, la fame, la diffusione dell'HIV e l'oppressione politica, che soffocano milioni di persone, non possono essere risolte da un macro-programma deciso dai "piani alti" della comunità internazionale. Questo è l'errore più grande rimproverato alla comunità dei donatori (composta da governi nazionali,

organizzazioni internazionali che operano nel settore e da numerosissime ONG). Tra le fila dei critici, vi sono anche i sostenitori della Teoria della Dipendenza, secondo la quale i progetti di sviluppo elaborati dai Paesi ricchi per alleviare le sofferenze dei Paesi poveri risponderebbero più alle necessità, materiali e non, dei *donors* che a quelle dei beneficiari. Al termine di un programma vi è sempre bisogno di un altro, il Paese destinatario degli aiuti non raggiunge mai il trampolino di lancio per proseguire la via dello sviluppo da solo. Diventa quindi dipendente dal portafogli occidentale. Tutto ciò è aggravato dal fatto che molti dei governi dei PVS sono affetti da una dilagante corruzione. A questi stessi governi, però, si continua ad affidare la guida dei progetti di sviluppo (Moyo). Dato empirico ed incontrovertibile che avvalorla la posizione degli oppositori agli aiuti internazionali sono i mille miliardi di dollari spesi dal 1960 ad oggi (si fa riferimento al continente africano) sottoforma di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) a favore dei Paesi più poveri del mondo, la maggior parte dei quali, però, ancora oggi sono ben lontani da livelli di sviluppo economico, sociale e politico accettabili.

Dall'altra parte, l'ONU, l'OECD e tutti i protagonisti della cooperazione internazionale si battono per far valere i risultati effettivamente raggiunti. A differenza dell'Africa, l'America Latina e l'Asia (seppure con evidenti eccezioni) hanno saputo sfruttare al meglio gli aiuti ricevuti e i vantaggi del sistema capitalistico (come ad esempio la libertà di circolazione delle merci e delle persone), e oggi registrano tra i più alti tassi di crescita (in riferimento al PIL) su scala mondiale. Ciò vuol dire che la buona riuscita dei programmi di sviluppo dipende in larga parte anche dalla modalità di gestione dei finanziamenti da parte delle autorità locali. I vizi dell'odierna architettura degli aiuti allo sviluppo non sono comunque ignorati dalla comunità dei donatori. Come è stato già ricordato, uno dei più grandi problemi delle iniziative di sviluppo attuate negli ultimi anni è la scarsa efficacia. A tal proposito è in corso un virtuoso processo di miglioramento delle politiche di aiuto che coinvolge tutti i livelli della cooperazione (internazionale, nazionale, regionale e privata) e che nella sua ultima tappa, a Busan nel 2011 (HLF - 4), è arrivato a definire un concetto nuovo: la *development effectiveness*. Si tratta di uno step successivo rispetto alla *aid effectiveness*, che prende in considerazione tutte le dimensioni dello sviluppo di un Paese: non solo l'efficacia degli aiuti internazionali, ma anche lo sviluppo locale, il rispetto dei diritti civili e politici, la salvaguardia dell'ambiente (il cd. *Whole of Country Approach*).

L'Italia, in questo complesso e mutante quadro della cooperazione internazionale allo sviluppo, partecipa attivamente e condivide le sfide e gli obiettivi più nobili della comunità dei donatori. Sebbene la normativa italiana necessiti di una riforma in tempi brevi (la *peer review* condotta dall'OECD/DAC nel 2009 sottolineò più volte l'arretratezza della legge attualmente in vigore in materia di cooperazione internazionale, la Legge n. 49 del 26 febbraio 1987), il nostro Paese risulta essere uno dei donatori più attivi (in proporzione al PIL nazionale), anche se la crisi economico-finanziaria del 2008 ha inciso pesantemente sulla quota di PIL destinato all'APS. L'azione della cooperazione italiana si ispira ai principi di efficacia degli aiuti e di coordinamento delle politiche per lo sviluppo sanciti a livello internazionale ed europeo, sulla base dei quali sono elaborati le "Linee – Guida per la Cooperazione Italiana" e il "Piano Programmatico per l'Efficacia degli aiuti". All'interno di questi documenti programmatici, sono indicati i finanziamenti ipotetici disponibili (da aggiungere all'APS ordinario vi sono anche le risorse previste dalla proroga del Decreto Missioni Internazionali), e sono individuati i settori di intervento e i Paesi prioritari.

In accordo con gli ultimi aggiornamenti, ovvero le Linee – Guida per il triennio 2013-2015 e il Piano Efficacia 2 (2011), si è preso in esame un *case study* particolarmente esemplificativo di come la cooperazione internazionale stia cambiando nel tempo, di come milioni di dollari siano stati spesi per finanziare programmi di sviluppo fallimentari, di come, invece, nuove prospettive di crescita si stiano presentando grazie al ripensamento degli aiuti e di come l'Italia sia protagonista di un nuovissimo modo di fare cooperazione in un settore in cui ha un'esperienza ormai consolidata.

Nel giugno 2013 la Commissione Europea (CE) ha affidato all'Italia la guida di un progetto di sviluppo, finanziato dal X Fondo Europeo per lo Sviluppo, nel settore sanitario, in uno dei Paesi più difficili del continente africano: la Repubblica del Sudan.

Il Sudan ha recentemente vissuto uno sconvolgimento politico e territoriale, che ne ha ridisegnato non solo i confini, ma anche il destino. Dopo due lunghe e sanguinose guerre civili, nel gennaio 2011, così come previsto dal *Comprehensive Peace Agreement* del 2005 che pose fine alla seconda guerra civile, si tenne un referendum per l'indipendenza della regione meridionale del Sudan, profondamente diversa per motivi

etnici, culturali e religiosi da quella settentrionale. Nel luglio 2011 nacque, così, la Repubblica del Sudan del Sud, che è subito entrata a far parte dei *Lower Middle Income Countries* (secondo la classificazione della Banca Mondiale) e della lista dei *Fragile States* (stilata dall'OECD/DAC). Rientra, quindi, a pieno titolo nella *List of ODA Recipients*, aggiornata ogni anno dall'OECD, e riceve da decenni miliardi di USD sottoforma di APS. L'apice è stato toccato nel 2008, anno in cui ha ricevuto circa 3 miliardi di USD. Nonostante gli sforzi dei *donors*, però, il Sudan è caratterizzato ancora oggi da una povertà dilagante, da condizioni di vita estreme e da diritti civili e politici pressoché inesistenti. I progetti di sviluppo promossi in questa regione fino al 2011 si sono dimostrati sostanzialmente fallimentari.

Tuttavia, la divisione del Sudan in due Stati ha permesso alla cooperazione internazionale di focalizzare le criticità di entrambi e di elaborare dei progetti di sviluppo più mirati. Ad esempio, la popolazione del Sudan del Nord è ancora soggetta alla severa dittatura di al-Bashir, che impedisce un qualsiasi tipo di crescita del Paese. Il programma *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF), approvato nel 2012, ha individuato alcune priorità, a cui deve far riferimento la cooperazione internazionale nel suo complesso, per il periodo 2013-2016: povertà e crescita inclusiva, servizi di base, trasparenza delle istituzioni e consolidamento della pace. Il Sudan del Sud, invece, ha la necessità primaria di costruire il suo Stato. L'UNDAF ad esso dedicato, approvato nel 2012, individua cinque aree di intervento: rafforzamento della *governance*, sviluppo economico, sviluppo umano e sociale, affermazione dello stato di diritto e dei suoi organi e consolidamento della pace. Ad aggravare ulteriormente il complesso quadro della regione sudanese, ricordiamo che è ancora in corso il conflitto in Darfur, che sembra essere ancora lontano dalla soluzione.

L'Italia ha sempre considerato il Sudan un Paese prioritario ed è sempre stata attivamente impegnata in numerosi progetti di sviluppo sul territorio, attraverso il canale bilaterale e multilaterale. Nonostante ricopra un ruolo marginale dal punto di vista quantitativo, la sua coerenza, il suo impegno costante e il suo contatto diretto con le comunità locali sono stati riconosciuti e premiati. L'*expertise* dimostrata dal nostro Paese nel settore sanitario è messa ora alla prova dall'affidamento di un progetto di sviluppo promosso nel contesto della cooperazione delegata dell'UE: lo *Strengthening Sudan Health Services* (SSHS). L'Italia, dopo aver completato la procedura di *audit* atta

a verificare l'integrità e il buon funzionamento degli organi nazionali responsabili di tale particolare modalità di gestione centralizzata indiretta della CE, ha assunto il ruolo di *lead donor* nell'attuazione di tale programma di aiuto, finalizzato a migliorare la qualità del sistema sanitario e di *welfare* nazionale attraverso il rafforzamento dei servizi di base, una loro maggiore distribuzione ed un più efficiente utilizzo. La buona riuscita di questo (e di tanti altri) progetto di sviluppo potrà aprire al Sudan (e a molti altri PVS) delle prospettive future più rosee, una via d'uscita (forse) al sottosviluppo.

Tirando le fila dell'intero lavoro, il futuro della cooperazione internazionale è oggi quanto mai incerto. È innegabile la necessità di un approccio universale a tutte le gravose questioni di interesse mondiale. Ma la convocazione di *summit* internazionali e la definizione di macro-obiettivi non bastano. I motori dello sviluppo di un Paese devono poggiare sulla base della piramide sociale, economica e politica. La crescita è un processo che nasce e si alimenta dal basso, non può essere imposto come un modello predefinito e per di più da attori terzi.

La riforma della cooperazione internazionale dovrà prevedere (e in diverse contesti è già così) l'elaborazione e l'attuazione di progetti di sviluppo che soddisfino i bisogni di ogni singolo individuo, successivamente di ogni comunità e, infine, dell'intero PVS, aggiungendo così un tassello in più nel lungo cammino che porta al raggiungimento degli obiettivi di portata universale. Lavorare sul miglioramento dell'efficacia e del coordinamento delle politiche d'aiuto con la partecipazione attiva dei poveri del mondo sembra essere il giusto punto di partenza.

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).

Prebisch R. "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo" CEPAL (1983).

Prebisch 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).

SITOGRAFIA di PUBBLICAZIONI E DOCUMENTI UFFICIALI (in breve)

Banca Mondiale: www.worldbank.org

CEPAL (Commissione Economica Per l'America Latina e i Caraibi): www.eclac.cl

CGdev (Center for Global Development): www.cgdev.org

Cooperazione Italiana allo sviluppo: www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it

Fondo Monetario Internazionale: www.imf.org

G77: www.g77.org

Grameen Bank: www.grameen.com

ILO (Intenational Labour Organization): www.ilo.org

Leading Group on Innovative Financing for Development: www.leadinggroup.org

Ministero degli Affari Esteri italiano: www.esteri.it

Normativa europea: www.eur-lex.europa.eu

Normativa italiana: www.normattiva.it

NSI (The North-South Institute): www.nsi-ins.ca

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): www.oecd.org

ODI (Overseas Development Institute): www.odi.org.uk

ONU: www.un.org

Repubblica del Sudan: www.sudan.gov.sd

Repubblica del Sudan del Sud: www.goss.org

Studi per la pace: www.studiperlapace.it

Sudan Embassy in Oslo: www.sudanoslo.no

Sudan Tribune Journal: www.sudantribune.com

The Economist Journal: www.economist.com

UNDP (United Nations Development Program): www.undp.org

WHO (World Health Organization): www.who.int

E anche: <http://inequality.org/>

<http://aidwatchers.com/>

<http://www.effectivecooperation.org/>

<http://www.fragilestates.org/>

<http://www.internazionale.it/paesi/sudan>