

# Cooperazione allo sviluppo: chi decide le priorità?

La cooperazione allo sviluppo è una forma di collaborazione tra Stati (e tra Stati e organizzazioni internazionali) che ha per obiettivo lo sviluppo politico, economico, sociale e ambientale delle aree più svantaggiate. Le cifre investite dai Paesi donatori sono aumentate negli ultimi decenni con effetti positivi in alcuni casi, controversi in altri. L'articolo discute un aspetto rilevante per il successo dei programmi di cooperazione allo sviluppo: chi decide quali sono le reali necessità di un Paese o di una comunità? Con quali meccanismi si identificano le priorità degli interventi da effettuare? Quanto i programmi di cooperazione allo sviluppo fanno gli interessi di coloro cui sono diretti e quanto quelli dei donatori? Peraltro, pochi Paesi in via di sviluppo hanno formulato politiche di cooperazione e pertanto non è facile centrare i programmi sulle reali necessità dei recipienti, non esplicitamente espresse. L'articolo illustra infine le iniziative internazionali per migliorare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo

DOI 10.12910/EAI2018-054

di **Andrea Sonnino**, ENEA

**L**a cooperazione allo sviluppo (in inglese *development aid* o *development cooperation*) è la forma di collaborazione tra Stati (e tra Stati e organizzazioni internazionali) che ha per obiettivo lo sviluppo politico, economico, sociale e ambientale del sistema globale, in particolare nelle aree più svantaggiate. Nata in ambito governativo negli anni '60, dalla

fine del XX secolo è affiancata dalla cooperazione prestata da fondazioni private, enti filantropici e organizzazioni non governative (ONG), che sono arrivati a gestire tra un sesto e un quinto delle risorse totali. La cooperazione pubblica allo sviluppo (*Official Development Assistance* [ODA]) rappresenta quindi un passaggio di risorse finanziarie, anche sotto forma di assistenza tecnica o

di trasferimento di tecnologie, da un governo o da un organo pubblico di un Paese sviluppato a favore di un Paese in via di sviluppo (PVS). La cooperazione allo sviluppo si distingue dagli aiuti umanitari per due caratteristiche fondamentali:

1. è focalizzata su programmi di sviluppo a lungo termine, piuttosto che su risposte con effetto immediato a eventi catastrofici e

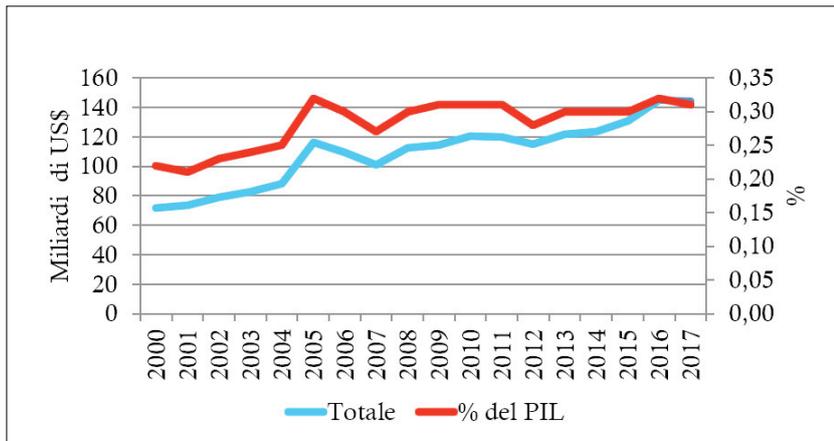


Fig. 1 Evoluzione dell'ODA dal 2000 al 2017. I valori sull'asse sinistro delle ordinate rappresentano il totale dei flussi finanziari ODA in miliardi di dollari (Assistenza bilaterale + assistenza multilaterale), i valori sull'asse destro rappresentano le percentuali dell'ODA rispetto la somma dei PIL dei Paesi donanti

dai 34 Paesi maggiori donatori (tra cui l'Italia) sono raccolti in una base di dati dal *Development Assistance Committee* (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La Figura 1 presenta l'evoluzione dell'ODA dal 2000 ad oggi. In totale l'ODA è raddoppiata nel periodo considerato, arrivando a 178 miliardi di dollari nel 2017. L'assistenza è aumentata anche in termini di percentuale del PIL dei Paesi donatori, che è passata dallo 0,22 allo 0,31%<sup>1</sup>. L'Italia destina alla cooperazione allo sviluppo lo 0,29% del PIL (dato del 2017).

Sicuramente un flusso finanziario di notevoli proporzioni, che si affianca a quelli, ben più consistenti, degli investimenti privati, delle transazioni commerciali e delle rimesse degli emigrati, che da sole hanno assicurato il trasferimento di 613

- ad altre emergenze;
2. si basa su partenariati tra donatore e beneficiario, animati da un comune obiettivo, piuttosto

che su rapporti dominati da detentori di ricchezze materiali o di conoscenze specializzate. Sin dal 1969 i dati sull'ODA offerta



miliardi di dollari nel 2017<sup>2</sup>. In totale i flussi finanziari verso i Paesi in via di Sviluppo, che hanno giocato e continuano a giocare un importante ruolo nello sviluppo globale, sono ammontati nel 2016 a 1.940 miliardi di dollari [1].

L'efficacia della cooperazione allo sviluppo è stata più volte messa in discussione. Se infatti sono stati conseguiti indubbi successi nella lotta alla povertà estrema (dimezzata dal 2000 al 2013) e alla insicurezza alimentare (passata dal 15% del 2000 all'11% del 2017), è pur vero che questi successi non sono distribuiti equamente da un punto di vista geografico e che vaste aree del mondo con alta intensità di progetti di sviluppo – leggi Africa – rimangono largamente escluse da questi progressi. Le critiche più frequenti ai programmi di cooperazione allo sviluppo hanno riguardato la mancanza di coordinamento tra donatori e le conseguenti duplicazioni di interventi e spreco di risorse, il perseguimento di obiettivi eccessivamente ambiziosi o di secondi fini politici, la sottovalutazione di ostacoli di natura tecnica, culturale o politica e la scarsa durata degli effetti, che spesso si annullano al termine dell'intervento. La tendenza a subordinare l'erogazione di assistenza all'effettuazione di acquisti di beni o servizi dal Paese donante (*tied assistance*) è in diminuzione, ma è tuttora pratica diffusa.

In questo articolo si intende discutere un aspetto enormemente rilevante per il successo dei programmi di cooperazione allo sviluppo: chi decide quali sono le reali necessità di un Paese o di una comunità? E per mezzo di quali meccanismi si identificano le priorità degli interventi da effettuare? Da queste domande discende infatti una terza: quanti i programmi di cooperazione allo

sviluppo fanno gli interessi di coloro cui sono diretti e quanto quelli dei donatori?

### **Prima questione: il focus geografico**

Tutti i donatori seguono proprie liste di Paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo. Sicuramente queste liste tendono a privilegiare i Paesi a basso reddito<sup>3</sup> e tra questi quelli con deficit alimentare<sup>4</sup>, nella presunzione che siano questi i Paesi che hanno maggiore necessità di aiuto. Oltre a questo parametro obiettivo, i criteri considerati sono essenzialmente di natura geopolitica: opportunità di apertura di mercati per l'export del Paese donante, occasioni di reperimento di materie prime, accompagnamento a investimenti del settore privato, accattivamento di simpatie in occasione di gare di appalto per importanti lavori pubblici, rafforzamento dell'influenza politica su una data regione, acquisizione di voti favorevoli alle proprie mozioni in sede ONU. Negli ultimi anni ha preso particolarmente corpo la tendenza a concentrare progetti di cooperazione nelle aree di origine dei flussi migratori, nel tentativo di lenirne le cause e di limitarne quindi l'entità. Criteri assolutamente legittimi, per carità, ma che sostengono più gli interessi dei donatori che quelli dei recipienti. Nel frattempo, alcuni dei Paesi più in necessità di aiuti vengono tralasciati dalle politiche di cooperazione allo sviluppo [2].

### **Seconda questione: l'efficacia della cooperazione**

Se si considerano i dati aggregati a livello globale, i flussi finanziari verso i Paesi in via di Sviluppo sono dominati da quelli generati dai traffici

commerciali. Questa situazione ha però importanti variazioni tra aree geografiche e tra Paesi all'interno di ogni area. Diversi Paesi dipendono per più del 60% dall'ODA, alcuni per più dell'80% [1]. La porzione di flussi finanziari esteri verso i Paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries* o LDC) attribuibile a ODA è comunque costantemente più alta di quella dei Paesi a più alto livello di sviluppo. È quindi chiaro come l'ODA sia critica nell'orientare le strategie di sviluppo dei Paesi più poveri. I programmi di cooperazione possono quindi distorcere le politiche di sviluppo dei Paesi più poveri secondo le priorità, le concezioni o gli interessi dei Paesi donanti. Il pericolo di lasciare nelle mani dei donatori esteri le decisioni strategiche è particolarmente acuto per alcuni organismi pubblici in alcuni Paesi in via di sviluppo, per esempio gli istituti di ricerca, che in qualche caso dipendono interamente da finanziamenti esteri [3]. Non c'è bisogno di aggiungere che iniziative che non siano centrate sulle necessità dei Paesi recipienti non possono avere molta efficacia.

### **Le iniziative internazionali per migliorare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo**

Il tema dell'efficacia della cooperazione internazionale è stata affrontata a livello internazionale da quattro *High Level Fora on Aid Effectiveness*, che si sono tenuti a Roma nel 2003, a Parigi nel 2005, ad Accra nel 2008 e a Busan (Corea del Sud) nel 2011 per iniziativa del *Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF)* ospitato dal DAC. Questi eventi internazionali hanno stabilito i principi fondanti della cooperazione allo sviluppo efficace e sono sfociati nel *Busan Part-*



*nership Agreement*. Il *Busan Partnership Agreement* è riconosciuto essere il paradigma per ottimizzare l'impatto dei progetti di cooperazione allo sviluppo, chiave per raggiungere gli ambiziosi traguardi degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile della Agenda 2030. Ma vediamo le tappe di questo processo.

Il primo *High Level Forum* (Roma, 2003) ha avuto il grande merito di lanciare la pietra della efficacia nello stagno della cooperazione allo sviluppo. L'*High Level Forum* approvò una dichiarazione finale (nota come *Rome Declaration*) in cui venivano enunciate i seguenti principi fondamentali:

- la cooperazione allo sviluppo deve essere prestata basandosi sulle priorità e la tempistica dei Paesi che la ricevono;
- i donatori devono concentrare i loro sforzi su delegare le attività di cooperazione;
- la cooperazione allo sviluppo deve promuovere e monitorare l'applicazione di buone pratiche, sostenute da un adeguato lavoro analitico, per il rafforzamento nei Paesi recipienti della capacità di autodeterminazione della loro via allo sviluppo.

L'indicazione di questi concetti in una dichiarazione formalmente approvata ha significato un primo, importante passo in avanti verso il riconoscimento del diritto dei Paesi recipienti di decidere il loro futuro, anche se le azioni prioritarie concordate rimanevano ancora abbastanza vaghe. I principi enunciati nella *Rome Declaration* possono sembrare ovvi, ma chi scrive può testimoniare quanto gli organismi di Paesi donatori abbiano tuttora la tendenza a sostituirsi alle istituzioni dei Paesi in

cui operano con interventi dirigistici e avulsi dalla realtà locale, con la pretesa di assicurare così maggiori possibilità di successo ai loro progetti.

Il secondo *High Level Forum on Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness (Harmonisation, Alignment, and Results)* si è tenuto a Parigi nel 2005 ed è culminato con l'approvazione della *Paris Declaration*, in cui per la prima volta donatori e recipienti stabilivano i principi per migliorare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo, prendevano impegni concreti in merito e assumevano la responsabilità del loro rispetto. Questi principi rappresentano un notevole affinamento dei valori contenuti dalla dichiarazione di Roma, soprattutto per quanto riguarda il diritto alla autodeterminazione dei Paesi riceventi. La dichiarazione di Parigi indica azioni concrete per migliorare la qualità dei progetti di cooperazione ed aumentare il loro impatto sullo sviluppo, stabilisce obiettivi concreti e mette in piedi un sistema di monitoraggio per misurare costantemente i progressi verso l'efficacia degli aiuti allo sviluppo.

Il terzo *High Level Forum* (Accra, Ghana, 2008) che ha visto la partecipazione di Paesi donatori e recipienti, di organismi intergovernativi, di fondi privati per lo sviluppo e di organizzazioni non governative, ha avuto come risultato l'adozione della *Accra Agenda for Action (AAA)* per il raggiungimento degli obiettivi della dichiarazione di Parigi. I principi stabiliti nella dichiarazione di Parigi e ribaditi dalla Agenda di Accra sono serviti anche per lo sviluppo di altri documenti specifici per determinati contesti, come il *Bogotá Statement* (relativo alla cooperazione Sud-Sud), gli *Instabul Principles* (riferiti alle organizzazioni senza fini di lucro), e la *Dili Declaration* (riguar-

dante l'efficacia degli aiuti negli stati fragili e interessati da conflitti).

I 160 Paesi e le oltre 50 organizzazioni che hanno partecipato al quarto *High Level Forum for Aid Effectiveness* (Busan, Corea del Sud, 2011) hanno approvato la piattaforma multi-stakeholder *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPDEC). Le attività della *Global Partnership* sono governate da un comitato di tre membri eletti per turni di due anni (attualmente sono i rappresentanti di Bangladesh, Germania e Uganda) e si focalizzano sulla generazione e con divisione di informazione sui progetti di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, nel loro coordinamento e nella promozione di dialogo multi-stakeholder a livello nazionale e regionale.

Il GPDEC si è riunito più volte per indirizzare e coordinare le proprie iniziative. Un processo consultativo culminato nel *Global Partnership's Second High-Level Meeting*, tenutosi a Nairobi nel 2016, che ha formulato il *Nairobi Outcome Document*, che si prefigge di sostenere i partner internazionali nell'implementazione della Agenda 2030 e nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Il processo di dialogo internazionale iniziato a Roma nel 2003 ha portato alla formulazione e all'affinamento progressivo di quattro principi comuni fondamentali per l'efficacia dei programmi di cooperazione allo sviluppo:

1. *Ownership* delle priorità di sviluppo da parte dei Paesi in via di sviluppo: i programmi di sviluppo possono avere successo solo se guidati dai Paesi in via di sviluppo, rispondono alle necessità delle comunità recipienti e sono progettati tenendo conto della

- realità locale;
2. *Focus on results*: le iniziative per lo sviluppo devono avere un impatto duraturo di eradicazione della povertà, di riduzione delle ineguaglianze e sul rafforzamento delle capacità dei Paesi in via di sviluppo, in armonia con le loro priorità;
  3. *Inclusive development partnerships*: apertura, fiducia e rispetto reciproco sono il nocciolo di partnership efficaci, nel riconoscimento dei differenti ruoli complementari giocati da tutti gli attori;
  4. *Transparency and mutual accountability*: i Paesi donatori ed i loro partner condividono la responsabilità del conseguimento dei risultati di sviluppo e ne rispondono sia ai beneficiari della cooperazione allo sviluppo, sia alle rispettive cittadinanze e alle loro organizzazioni; pratiche trasparenti sono la base della condivisione di responsabilità.

## Conclusioni

Non si può certo negare che i programmi di cooperazione allo svilup-

po considerati nel loro insieme abbiano avuto un importante impatto sullo sviluppo delle aree più povere, contribuendo significativamente alla riduzione della povertà, alla creazione di occupazione, alla conservazione delle risorse naturali e al miglioramento della sicurezza alimentare e del benessere di molte popolazioni. È altrettanto evidente però che gli aiuti offerti potrebbero avere una efficacia maggiore se i programmi venissero disegnati per rispondere alle necessità reali delle popolazioni locali e non a quelle dei donanti, se fossero compatibili con le politiche di sviluppo dei governi nazionali o sub-nazionali, se la loro esecuzione fosse delegata alle comunità ricipienti e se fossero coordinati tra di loro. È questo l'orientamento che si sta cercando di affermare attraverso l'iniziativa internazionale, da Roma a Busan e oltre. I progressi non sono però veloci e lineari come si sperava [4]: se infatti l'impegno politico rimane forte e se esistono numerosi esempi di progetti e programmi con alto livello di *ownership*, in molti casi le iniziative di cooperazione allo sviluppo rimangono in larga parte dirigtiche e avulse dalle realtà locali. Le

agenzie di cooperazione sono spesso pressate dalla necessità di giustificare i propri interventi e i relativi impieghi finanziari più agli occhi dei propri contribuenti che a quelli dei beneficiari. Va inoltre osservato che solo pochi Paesi in via di sviluppo hanno formulato politiche di cooperazione e che pertanto non è sempre facile allineare i programmi alle reali necessità dei ricipienti, non esplicitamente espresse. Molti progetti prevedono una fase preliminare di consultazione degli *stakeholder* locali per identificare i problemi e le priorità e per assumere decisioni condivise su come affrontarli. Il progetto *Capacity Development for Agricultural Innovation Systems* (CDAIS), per esempio, ha sviluppato metodologie e strumenti per identificare con approccio partecipativo necessità e soluzioni [5]. Conferire maggiore efficacia agli interventi di cooperazione allo sviluppo è comunque cruciale per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile della Agenda 2030.

*Per saperne di più:*  
[andrea.sonnino@enea.it](mailto:andrea.sonnino@enea.it)

- <sup>1</sup> Assistenza bilaterale + assistenza multilaterale (Dati OECD) <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en>
- <sup>2</sup> Dati World Bank (<http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>)
- <sup>3</sup> Per la classificazione dei Paesi a seconda del reddito pro-capite vedi <http://www.datahelp.worldbank.org>
- <sup>4</sup> Per la lista di Low-Income Food-Deficit Countries vedi <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en>

## BIBLIOGRAFIA

1. Sam Ashby (2018). Understanding ODA in the mix of all international resources Development Initiatives <http://devinit.org/post/understanding-oda-in-the-mix-of-all-international-resources/>
2. Daniel Coppard and Zach Christensen (2018). Countries being left behind. Development initiatives [http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/07/countries-being-left-behind\\_report.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/07/countries-being-left-behind_report.pdf)
3. Ren Wang, Sonnino A., Meybeck A. (2019). Research and Innovation. In: Clayton Campanhola and Shivaji Pandey (Editors) Sustainable Food and Agriculture: An Integrated Approach. 1st Edition, Elsevier, Amsterdam, ISBN: 9780128121344
4. Amy Dodd and Luca De Fraia (2014). Progress Since Busan: Country and Democratic Ownership. Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/04/Final-draft-ownership-paper-clean-10th-April1.pdf>
5. Tropical Agricultural Platform (2016). Capacity for Change: Common Framework on Capacity Development for Agricultural Innovation Systems - Conceptual Background. CABI publisher <https://www.cabi.org/Uploads/CABI/about-us/4.8.5-other-business-policies-and-strategies/tap-conceptual-background.pdf>