

CAPITOLO 1

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO: STORIA, APPROCCI E CONCETTI

SOMMARIO: 1. Introduzione - 1.1. Sviluppo e cooperazione: concetti e interrogativi - 2. Paradigmi e attori della cooperazione internazionale nel XX secolo - 2.1. Secondo Dopoguerra e anni Cinquanta: antecedenti - 2.2. Anni Sessanta: il decennio dello sviluppo - 2.3. Anni Settanta: nuovo ordine economico e necessità basiche insoddisfatte - 2.4. Anni Ottanta: neoliberalismo ed efficacia della cooperazione - 2.5. Anni Novanta: sviluppo umano e leadership dell'unione Europea - 3. XXI secolo: nuovi paradigmi e vecchie contraddizioni - 3.1. Obiettivi di Sviluppo del Millennio - 3.2. Efficacia degli aiuti e nuove modalità della cooperazione - 3.3. Coesione sociale e sviluppo territoriale - 3.4. Auge della cooperazione Sud-Sud e moltiplicazione degli attori - 3.5. Cooperazione allo sviluppo: di chi e perché? - 4. Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e oltre - 4.1. Dalla cooperazione al governo dello sviluppo - 4.2. Possibili scenari nell'attuazione dell'agenda 2030

1. Introduzione

In seguito all'adozione della Dichiarazione e degli otto Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM), approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000, e la celebrazione di tre Conferenze internazionali sul finanziamento dello sviluppo (Monterey, 2002; Doha, 2008; Addis Abeba, 2015), la stessa Assemblea ha approvato -nel settembre del 2015- l'Agenda 2030 e i suoi diciassette Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS). Questo percorso della comunità internazionale è stato caratterizzato dalla crescente consapevolezza di alcune priorità chiave: la maggiore armonizzazione degli aiuti, la centralità della titolarità dei processi di sviluppo da parte delle istituzioni e delle società dei paesi emergenti (*ownership*), il passaggio dall'enfasi sull'efficacia degli aiuti a quella sull'efficacia dello sviluppo, l'attenzione all'impatto delle politiche e alla loro coerenza.

L'approvazione degli OSM era stata ispirata da un approccio solidaristico, sulla scia del Rapporto Brandt "Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza" (1980), focalizzato sulla responsabilità dei paesi ricchi verso quelli più poveri. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, pur non sottovalutando l'impressionante forbice della disegualianza sul piano mondiale, si ispira invece a un approccio universalistico, come evidenziato dal primo obiettivo: porre fine alla povertà in tutte le sue forme, ovunque. Non solo quindi nei paesi più poveri, ma pure in quelli a reddito alto e medio-alto, e non solo la povertà estrema, ma ogni forma di povertà.

La nuova agenda mette altresì in evidenza la necessità di un sistema di *governance* multilaterale più efficace. Mentre gli OSM erano ispirati dalle logiche della *ownership*, attribuendo alle istituzioni multilaterali la funzione di definire politiche generali condivise e lasciando ai singoli stati nazionali il compito di perseguirne gli obiettivi, l'Agenda 2030 sollecita meccanismi di concertazione multilaterale anche nella fase at-

tuativa. Soprattutto per quanto relativo a obiettivi globali, come ad esempio il contrasto al cambiamento climatico.

Non da ultimo, le priorità richiamate dagli OSS e il dibattito internazionale che ne ha preceduto l'adozione hanno messo l'accento su temi quali la coesione e l'inclusione sociale, le diseguaglianze all'interno di ogni paese (e non solo "tra paesi") molto più incisivamente di quanto fosse avvenuto in passato.

L'ambiente, la società e l'economia sono i tre contesti a partire dai quali determinare l'efficacia dell'agenda menzionata. Modelli di crescita economica che generano ricchezza in termini assoluti, ma producono un aumento della disuguaglianza non sono né equi né sostenibili e finiscono per mettere a repentaglio la stabilità di una società.

Questo testo propone un'interpretazione dei paradigmi della cooperazione internazionale allo sviluppo in una prospettiva storica, a partire dalla convinzione che le politiche non possono essere interpretate senza considerare i contesti politici ed economici nei quali sono state concepite. Dopo aver analizzato i processi che -subito dopo la Seconda Guerra Mondiale- hanno dato origine allo svolgimento della Conferenza di Bretton Woods, alla creazione del sistema delle Nazioni Unite, al processo di decolonizzazione e all'inizio della Guerra Fredda, si riflette sul Piano Marshall, assunto come precursore della posteriore cooperazione allo sviluppo. Negli anni Cinquanta, inoltre, la crescita economica e lo sviluppo sono percepiti come intrinsecamente associati.

Gli anni Sessanta segnano alcuni punti di non ritorno. L'egemonia occidentale viene messa in discussione, non solo dal blocco sovietico, ma alla luce di cambiamenti strutturali nella politica e nell'economia mondiali. Nello stesso decennio culmina avanza significativamente il processo di decolonizzazione dell'Africa e nel 1961 nasce il Movimento dei Paesi Non Allineati. Anche se il quadro politico-militare era ancorato agli accordi di Yalta, sia ad Est sia ad Ovest nascono movimenti di opinione e istanze politiche insofferenti rispetto al dominio delle due superpotenze. L'assistenza allo sviluppo inizia ad essere canalizzata tramite agenzie specializzate e, nel 1960, venti paesi industrializzati creano l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). L'idea che lo sviluppo sia il risultato inevitabile della crescita economica non è più universalmente accettata, come evidenziato dalla diffusione della teoria della dipendenza in America Latina.

Negli anni Settanta, la crescita della disuguaglianza tra paesi e continenti diviene motivo di preoccupazione. In questo quadro hanno particolare rilevanza la VI Sessione Straordinaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e l'approvazione della Dichiarazione e del Piano d'Azione per la creazione di un Nuovo ordine economico internazionale, con enfasi su due concetti: la sovranità di ciascuno stato, che implica il diritto di definire la propria politica di sviluppo, e la necessità di meccanismi di *governance* multilaterale più forti ed efficaci. Nel 1975 l'allora Comunità Economica Europea e quasi cinquanta paesi dell'Africa Subsahariana, dei Caraibi e del Pacifico sottoscrivono la prima Convenzione di Lomé, introducendo così un nuovo approccio nelle relazioni tra l'Europa e alcune delle sue ex colonie, fondato sul partenariato e la valorizzazione degli interessi comuni.

Analizzando i paradigmi della cooperazione internazionale negli anni Ottanta, nel te-