

Evolutioni recenti nelle strategie di cooperazione allo sviluppo in Europa: un'analisi geografica

Summary: RECENT EVOLUTIONS IN EUROPEAN DEVELOPMENT COOPERATION STRATEGY: A GEOGRAPHICAL ANALYSIS

European institutions are reviewing policies and strategies of development aid, changing their procedures, the actors involved and in some cases purposes of international cooperation. The article analyzes this evolution from a geographical perspective. Three issues are highlighted: the policy of "differentiation", the role of civil society and the rise of the private sector.

Keywords: Official Development Assistance, Development Co-operation Strategies, European Union, Non-State Actors.

Introduzione

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, il settore della cooperazione internazionale ha conosciuto una fase di intensa crescita: secondo i dati dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, nel 2012 la somma dell'aiuto allo sviluppo governativo e non governativo superava i 150 miliardi di dollari, più del doppio del valore di 20 anni prima (OCSE, 2013).

Accanto a questa crescita quantitativa va tuttavia registrato l'emergere di un atteggiamento critico nei confronti del settore, inizialmente limitato ad ambienti accademici e poi sempre più allargato all'opinione pubblica, piuttosto eterogeneo dal punto di vista ideologico, ma complessivamente accomunato dalla denuncia dello scarto esistente tra le aspettative generate dalle retoriche della cooperazione allo sviluppo e i risultati ottenuti. Tra le analisi critiche che hanno raggiunto anche un pubblico non specialistico alcune, più radicali, contestano le fondamenta stesse dello sviluppo (Latouche, 2005) o evidenziano gli effetti essenzialmente negativi delle politiche di cooperazione (Moyo, 2010), altre, più indirizzate a una riforma del settore, delineano metodi per una migliore valutazione dei progetti al fine di renderli più efficaci (Duflo, 2011).

Al di là delle diverse sfumature di critica alla cooperazione allo sviluppo, ciò che è importante osservare in questa sede è il fatto che, anche a seguito di questo dibattito, le autorità politiche nazionali e sovranazionali hanno avviato negli ultimi anni un ampio processo di riforma delle proprie strategie e pratiche nel settore. L'Unione

Europea ha partecipato a questo processo elaborando documenti strategici e ridefinendo le proprie pratiche di azione. Questo articolo si propone di analizzare e interpretare queste trasformazioni delle politiche europee, con una particolare attenzione agli aspetti di carattere geografico.

L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo in Europa

Il concetto di "cooperazione allo sviluppo" ha interpretazioni molto varie nel contesto internazionale, ma in generale si riferisce a forme di sostegno, pubblico e privato, da parte di attori economicamente "forti", nei confronti di Stati o gruppi sociali relativamente più "deboli" o "fragili". Poiché questo articolo è dedicato alle politiche europee nel settore, l'analisi si riferirà essenzialmente al cosiddetto Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), cioè l'insieme di doni o prestiti agevolati¹ dati dalle istituzioni nazionali e sovranazionali europee ai Paesi in Via di Sviluppo e alle agenzie multilaterali che hanno come obiettivo la promozione del benessere delle popolazioni.

La maggior parte dell'APS mondiale – valutato dall'OCSE 135 miliardi di dollari², nel 2013 – proviene dal *Development Assistance Committee* (DAC), il Comitato che riunisce i 29 membri donatori dell'OCSE³. All'interno di questo panorama è utile isolare il ruolo dell'Europa, sia come somma delle azioni promosse dai singoli Stati, sia come attore sovranazionale: complessivamente, l'APS proveniente dall'area UE è pari a 85 miliardi di dollari, un cifra superiore al 60% del totale degli aiuti forniti dai membri del DAC. L'APS degli Stati

membri dell'UE è cresciuto del 25% dal 2005 al 2013, da 56 a 70 miliardi di dollari (OCSE, 2013; OCSE, 2014). Tra i principali donatori troviamo il Regno Unito (che nello stesso periodo cresce da 11 miliardi di dollari a quasi 18 miliardi), la Germania (da 10 a 14 miliardi) e la Francia (da 10 a 11 miliardi). L'investimento dell'Unione Europea come istituzione sovranazionale ha visto una crescita ancora maggiore, con un incremento del 70%, da 9 miliardi di dollari a circa 16⁴, mettendo così in evidenza il fatto che il peso delle istituzioni sovranazionali sta crescendo più che proporzionalmente rispetto a quello dei governi nazionali.

L'Unione Europea – e nello specifico la Direzione Generale *EuropeAid*⁵, che ha la responsabilità di attuare la politica di cooperazione internazionale – assume quindi un ruolo di primo piano che occorre osservare più nel dettaglio. L'azione di cooperazione dell'UE prevede una serie di programmi geografici e tematici: nei prossimi paragrafi si analizzerà brevemente l'evoluzione di questi strumenti per mettere in evidenza i principali cambiamenti.

Il Fondo Europeo di Sviluppo (EDF)

L'EDF, il principale canale di finanziamento dell'APS europeo, ha una storia di lungo periodo: già previsto dagli accordi di Roma del 1957, viene implementato a partire dal 1959 con una specifica finalità di sostegno alle (ex)-colonie. A partire dagli anni Sessanta, i rapporti tra la Comunità Europea e i nuovi stati indipendenti sono stati normati da diversi accordi, il primo dei quali è la convenzione di Yaoundè, firmata nel 1963⁶. In questo trattato si stabilisce che la Comunità avrà il compito di promuovere lo sviluppo sociale ed economico degli Stati Associati (art. 15) e viene identificato l'EDF come il principale strumento per rispondere a questo obiettivo (art. 16).

Con l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Europea lo scenario cambia e la convenzione di Lomè, firmata nel 1975, amplia notevolmente lo spettro dei partner della CE, coinvolgendo il neonato gruppo ACP (Africa Caraibi Pacifico⁷), ma conserva l'EDF come principale strumento delle politiche di sviluppo. La Convenzione sarà rinnovata tre volte – nel 1980, nel 1985 e infine, per dieci anni, nel 1990 –, allargando progressivamente il numero dei paesi partner fino a 70.

A partire dagli anni Ottanta viene introdotto nel documento un tema che avrà notevole importanza nell'evoluzione dell'APS europeo: l'affermazione di forme di condizionalità all'aiuto allo

sviluppo legate al rispetto di specifici standard relativi ai diritti umani. L'art. 5 della Convenzione del 1990 definisce per la prima volta un approccio in cui i diritti umani sono un fattore determinante dello sviluppo e nel 1995 viene aggiunto un articolo più specifico (art. 366a) che definisce la possibilità di sospensione dell'accordo in caso di violazione dei diritti umani.

L'accordo di Cotonou, in vigore dal 2000, rende ancora più esplicita l'importanza del rispetto dei diritti umani e della “*good governance*”. Gli articoli 96 e 97 del trattato definiscono infatti le modalità attraverso le quali l'UE può sospendere l'accordo in caso di violazioni dei diritti umani, dei principi democratici (art. 96) e in caso di seri casi di corruzione (art. 97). Il tema della condizionalità dell'aiuto è oggi uno dei principali oggetti di controversia tra l'Europa e i paesi ACP, sia per il rischio di ingerenza insito in questa tematica, sia per la dubbia efficacia di questo strumento nel perseguire la diffusione di pratiche politiche ritenute virtuose (Zimelis, 2011).

Un secondo elemento di grande rilevanza dell'Accordo di Cotonou è il maggiore riconoscimento dato agli attori non statali, in particolare il settore privato e la società civile. Questo tema verrà poi sviluppato negli anni successivi, diventando un punto qualificante della cooperazione europea rispetto ad altri donatori (v. par. 3.2, 3.3).

Dal punto di vista delle strategie di finanziamento della cooperazione, l'Accordo di Cotonou conferma l'impostazione precedente fondata sulle somme messe a disposizione dall'EDF con una programmazione pluriennale: il decimo EDF è stato utilizzato nel periodo 2008-13 e disponeva di una dotazione di 22,7 miliardi di euro⁸. Sebbene l'EDF rappresenti a tutti gli effetti uno strumento della cooperazione europea, esso non è direttamente di competenza della Commissione: il tema dell'inserimento dell'EDF all'interno del budget dell'UE è oggetto di un dibattito ampio che ancora non è arrivato a una soluzione.

Gli strumenti interni al budget dell'Unione

Lo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (DCI) è un fondo creato nel 2007 per unificare diversi programmi di cooperazione dell'Unione Europea e rappresenta oggi il principale fondo gestito da *EuropeAid*, occupando quasi il 50% del budget amministrato direttamente da questa direzione. Il DCI, finanziato secondo una programmazione pluriennale⁹, è strutturato secondo tre filoni: i programmi geografici (che coprono circa



il 60% dei finanziamenti), quelli tematici (33%) e una parte legata all'attuazione dell'accordo sullo zucchero con i paesi ACP (7%). Poiché quest'ultimo settore ha un peso limitato all'interno della strategia complessiva, si può focalizzare l'attenzione sui primi due.

I programmi geografici sono stati pensati per promuovere la cooperazione con i paesi non coperti dall'EDF, quindi soprattutto in America latina e Asia. Tra i paesi africani, infatti, solo il Sudafrica è destinatario di fondi dei programmi geografici del DCI. In generale questi programmi sono fortemente indirizzati a obiettivi sociali e in particolare al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio.

I programmi tematici sono invece stati creati per finanziare iniziative relative allo sviluppo umano e sociale (*Investing in People*), all'ambiente (*Environment and Sustainable Management of Natural Resources*), alla società civile e alla cooperazione decentrata (*Non-State Actors and Local Authorities*), alla sicurezza alimentare (*Food Security*) e alle migrazioni (*Migration and Asylum*). La programmazione per il 2014-20 prevede una riduzione dei fondi tematici a due soli strumenti: il primo dedicato a obiettivi sociali e ambientali (*Global Public Goods*) e il secondo al sostegno degli attori non statali (*Civil Society Organisations and Local Authorities*). A questi sarà poi affiancato un Programma specificamente dedicato al continente africano (*Pan-African Programme*).

L'altro importante strumento di finanziamento amministrato direttamente da *EuropeAid* è lo Strumento Europeo di Vicinato (ENI), nato nel 2007 dalla fusione del programma dedicato all'Europa orientale e quello indirizzato ai partner mediterranei¹⁰. La sua specificità di fondo indirizzato alle regioni prossime all'Unione lo rende uno strumento particolarmente significativo dal punto di vista geopolitico. L'azione a sostegno dei paesi mediterranei, ad esempio, è stata fortemente influenzata dall'evoluzione politica della regione e nel 2011 è stato elaborato un programma specifico (SPRING) per favorire la "transizione democratica" nei paesi arabi. L'ENI si caratterizza dunque per un orientamento politico particolarmente marcato, che rimanda alla Politica Europea di Vicinato (ENP) nella quale occupano un posto di primo piano le tematiche della democrazia e dei diritti umani (*EuropeAid*, 2013).

Accanto all'ENI occorre infine citare altri strumenti di minore entità che tuttavia caratterizzano l'azione europea, anche per il loro orientamento politico: lo Strumento Finanziario per la Promozione della Democrazia e dei Diritti Umani

(EIDHR); lo Strumento per la Cooperazione in materia di Sicurezza Nucleare (NSCI); lo Strumento per la Stabilità (IFS), specificamente dedicato alle situazioni di crisi.

Se poi si allarga lo sguardo oltre la cooperazione allo sviluppo propriamente detta per osservare l'insieme dell'assistenza esterna fornita dall'Unione Europea occorre citare almeno due programmi che nel 2012 hanno concentrato circa un miliardo di euro ciascuno: l'aiuto umanitario gestito dalla direzione generale per l'Aiuto Umanitario e la Protezione Civile (ECHO) e i fondi dedicati ai paesi che potrebbero entrare nell'Unione, gestiti dalla Direzione Generale per l'allargamento (ELARG).

Complessivamente dunque, gli strumenti di cooperazione più direttamente gestiti dalla Commissione presentano un forte carattere politico e sociale, con un'attenzione specifica destinata alla società civile e agli attori non statali.

Le politiche di cooperazione allo sviluppo

Negli ultimi dieci anni l'UE ha avviato un percorso di riforma delle proprie strategie di cooperazione che ha portato all'elaborazione di diversi documenti: il punto di partenza di questo processo è il Consenso Europeo per lo Sviluppo (ECD), adottato dalla Commissione Europea nel 2005 a seguito del vertice di Parigi.

L'orientamento generale del documento è definito dalla prospettiva delle Nazioni Unite sugli Obiettivi del Millennio e dunque è focalizzato al raggiungimento di obiettivi specifici di sviluppo sociale, con un'attenzione particolare alla lotta alla povertà. Tra questi obiettivi vi è anche l'innalzamento della percentuale dell'APS allo 0,7% del PIL entro il 2015 e l'ECD prevedeva un obiettivo intermedio dello 0,56% al 2010, che tuttavia è rimasto disatteso¹¹. L'incremento dell'APS dovrebbe poi essere accompagnato da un miglioramento dell'efficacia dell'aiuto stesso, secondo i principi definiti dai vari summit internazionali sul tema, l'ultimo dei quali si è svolto a Busan nel 2011. Accanto a questo orientamento generale definito dagli Obiettivi del Millennio, nel documento viene ribadito il forte accento dato al tema della democrazia e dei diritti umani che è direttamente collegato al controverso tema della condizionalità dell'aiuto.

Il percorso di revisione delle strategie di cooperazione allo sviluppo ha poi trovato un altro punto di riferimento nel documento approvato dalla Commissione nel 2011 e intitolato "*Increa-*



sing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change". In questa comunicazione, che non supera l'ECD, ma ne precisa e ne aggiorna alcuni elementi, sono contenute molte indicazioni sulle future strategie dell'UE per la cooperazione allo sviluppo. Il dibattito in questo settore è ovviamente ampio e investe settori molto diversi. In questa sede si è scelto di porre in evidenza tre temi in particolare, per la loro rilevanza dal punto di vista geografico: la concentrazione dell'APS nei paesi più poveri, il ruolo della società civile e delle istituzioni locali, il contributo del settore privato.

Differenziazione e concentrazione dell'APS

Già nell'ECD l'Unione Europea aveva manifestato l'intenzione di concentrare l'aiuto nelle aree più fragili: "The Community – si legge nel documento – should find ways to increase the focus on the poorest countries with a specific focus on Africa" (Consiglio dell'Unione Europea, 2005, p. 21). Questo orientamento verso una maggiore differenziazione e concentrazione delle politiche di cooperazione è stato poi successivamente sviluppato nella *Agenda for Change*: il documento infatti limita i settori di intervento all'interno di un singolo paese e soprattutto circoscrive i paesi destinatari dell'aiuto a quelli a reddito basso o molto basso.

La cooperazione allo sviluppo degli Stati europei è stata storicamente legata alle strategie di politica estera. Questo fattore ha orientato i flussi di APS dirigendoli anche verso Stati che pur non essendo particolarmente fragili, facevano parte di organizzazioni strategiche dal punto di vista delle relazioni diplomatiche. Gli esempi in questa direzione sono diversi, ma forse il più eclatante è quello delle isole Bahamas che pur rientrando tra gli Stati ad alto reddito beneficiano del sostegno dell'EDF previsto per gli stati ACP.

Secondo i principi della *Agenda for Change* gli Stati a medio e alto reddito saranno esclusi dai doni e con essi si dovrebbero impostare nuove collaborazioni basate su relazioni di mercato più che di aiuto allo sviluppo. Questo processo di selezione – definito *graduation* – dovrebbe condurre alla progressiva riduzione del numero dei paesi beneficiari e a una concentrazione della cooperazione allo sviluppo nelle aree più fragili, in particolare il continente africano¹². Se da una parte la scelta di concentrare i flussi di aiuto verso le aree più fragili appare coerente con una volontà di aumentare l'efficacia dell'APS nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, dall'altra questa scelta è

stata oggetto di analisi critiche (ECDPM, 2012).

La prima criticità è rappresentata dal fatto che la classificazione dei paesi secondo il reddito nasconde le disparità economiche e sociali interne ai singoli paesi: la scelta di escludere interi paesi sulla base di un valore statistico nazionale potrebbe infatti penalizzare sacche di marginalità interne a Stati mediamente ricchi. Il secondo elemento, parzialmente connesso con il primo, è dato dal fatto che la scelta di escludere dalla cooperazione i paesi a medio e alto reddito potrebbe trovarsi in contraddizione con la volontà, ribadita in tutti i documenti ufficiali, di orientare la cooperazione verso la promozione della democrazia e dei diritti umani: non vi è infatti una corrispondenza diretta e univoca tra affermazione dei diritti e sviluppo economico e sono molti i casi di paesi a medio reddito in cui la tematica dei diritti civili è al centro del dibattito politico.

Dal punto di vista geografico questo tema dunque apre a due ordini di riflessioni: in primo luogo, più semplicemente, si osserva una diversa allocazione spaziale dell'aiuto allo sviluppo che dovrebbe privilegiare i paesi marginali e più complessivamente il continente africano; un secondo elemento invece si riferisce alla pertinenza delle scale con le quali vengono classificati i beneficiari: la scala nazionale non sembra infatti sufficiente a identificare le aree di fragilità sociale. Si pone dunque con forza il tema della dimensione locale, direttamente connesso con le pratiche decentrate di cooperazione allo sviluppo.

La società civile e la cooperazione decentrata

A partire dagli anni Novanta l'Unione Europea e in generale il sistema di Aiuto allo Sviluppo occidentale ha progressivamente introdotto forme decentrate di cooperazione al fine di correggere un'impostazione che veniva percepita come eccessivamente centralizzata e istituzionale. All'interno di questo settore si possono distinguere due ambiti che assumono pesi diversi nelle diverse legislazioni: le attività delle autorità locali e l'azione della società civile (Bignante, Scarpocchi, 2008). L'Unione Europea associa questi due elementi in un unico programma tematico denominato *Civil Society Organisation and Local Authorities*.

Questo ambito della cooperazione è considerato strategico dall'Unione Europea e nel periodo 2010-11 è stato promosso un percorso di confronto con la società civile europea, intitolato "*Structured Dialogue - For an Efficient Partnership in Development*", finalizzato alla riforma del settore



(CONCORD, 2012). Il documento finale di questo percorso richiama esplicitamente l'impegno da parte dell'UE a incrementare gli sforzi per permettere alla società civile e alle autorità locali di operare in modo efficace come attori dello sviluppo sia autonomamente che come partner dell'UE (CE, 2012).

Questa centralità della società civile e delle autorità locali nelle strategie di cooperazione allo sviluppo è da mettere in relazione con l'accento sempre più esplicito che l'Unione Europea sta ponendo sul tema della *good governance* e della promozione dei diritti umani: questo nesso tra autorità locali, società civile e qualità della democrazia è messo esplicitamente in evidenza nella comunicazione della Commissione Europea dedicata al tema: "At the local level, dialogue mechanisms between CSOs and local authorities should be promoted, as they guarantee useful entry points for policy input in decentralised contexts. This enhances the responsiveness of national policies to local realities" (CE, 2012, p. 7).

Per il futuro, l'Unione Europea sembra proporre una strategia di cooperazione decentrata meno orientata all'implementazione di progetti da realizzare fisicamente e più votata all'azione politica, al fine di garantire una maggiore *accountability* da parte dei governi nazionali. Nella *Agenda for Change* questo ruolo politico della società civile è espresso in modo chiaro: "[the EU] should support the emergence of an organised local civil society able to act as a watchdog and partner in dialogue with national governments" (CE, 2011, p. 6). Questo spostamento delle strategie di cooperazione è probabilmente collegato al recente sviluppo di movimenti sociali che hanno esercitato forti pressioni sui governi nazionali e che hanno acquisito una grande visibilità sui media (le "primavere arabe" e i movimenti *Occupy* vengono esplicitamente citati nella comunicazione della Commissione sulla società civile).

Tale impostazione presenta diversi elementi di interesse, ma non pare ancora chiaramente definita. In primo luogo la cosiddetta "società civile" mostra caratteristiche molto diversificate nei paesi partner e solo in alcuni casi, probabilmente minoritari in numero, può svolgere il ruolo ipotizzato dalla Commissione, sia per le caratteristiche dei movimenti, sia per il contesto nel quale questi si trovano ad operare. In molte realtà rurali africane, ad esempio, le associazioni locali hanno come obiettivo principale la cooperazione nella produzione agricola, più che un'esplicita attività di pressione nei confronti dei governi. In questi contesti inoltre, il rapporto tra società civile, au-

torità locali e governo centrale è più complesso di quanto sembra emergere dai documenti della Commissione. Il rischio, in sintesi, è di promuovere una società civile idealizzata a partire da un modello prevalentemente riferito ad aree urbane di paesi a reddito medio, trascurando ampie porzioni della società civile internazionale. Quasi vent'anni fa, del resto, Mahmood Mamdani metteva in guardia rispetto alla facile diffusione di un concetto di società civile che gli appariva "more programmatic than analytical, more rhetorical than historical" e richiama l'esigenza di un'analisi di quella che definiva la "actually existing civil society" (Mamdani, 1996, p. 19).

Il ruolo del settore privato

L'ultimo tema su cui è utile soffermarsi è la crescente attenzione riservata dall'Unione Europea al settore privato. Tale scelta si inserisce in un processo di più lungo periodo che interessa l'intera area OCSE e che ha conosciuto una significativa accelerazione negli ultimi anni: durante l'ultima conferenza sull'efficacia dell'aiuto, i paesi dell'OCSE hanno esplicitato questa attenzione al settore privato nella dichiarazione finale, sottolineando l'obiettivo di favorire la partecipazione delle imprese nell'elaborazione e nell'implementazione delle politiche di sviluppo.

La Commissione, anche a seguito di questa crescente attenzione da parte dell'OCSE, nel maggio 2014 ha prodotto una comunicazione dedicata al tema. Nel documento si ribadisce il ruolo chiave degli attori privati nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà e si individuano le strategie per migliorare il supporto dell'Unione a questo settore, segnatamente: creare un ambiente favorevole allo sviluppo del privato, sostenere le piccole e medie imprese nel settore formale e informale, rafforzare il ruolo delle donne, facilitare l'accesso agli strumenti finanziari (CE, 2014). Si tratta dunque di una serie di strumenti destinati alle imprese, in particolare quelle medie e piccole, del Sud del mondo. Tale strategia rappresenta la naturale evoluzione di un processo di più lungo periodo che ha focalizzato l'attenzione della cooperazione internazionale sulla lotta alla povertà, ponendo un accento specifico sugli attori economicamente più attivi e sui progetti relativi alle attività generatrici di reddito. Dal punto di vista geografico si può osservare come questa strategia di supporto al settore privato tenda a indirizzare i progetti di sviluppo verso le aree più dinamiche, rischiando però di generare un'ulteriore margi-

nalizzazione delle regioni periferiche (Bebbington, 2004).

Accanto a questa strategia tesa al rafforzamento del settore privato nel Sud del mondo, il documento introduce anche un altro elemento, collegato al primo, ma specifico: il potenziale ruolo svolto dalle imprese europee nello sviluppo delle società dei paesi terzi. Le ragioni di questa attenzione verso il settore privato europeo sono facilmente intuibili: le imprese potrebbero infatti mettere a disposizione un capitale importante per la crescita economica dei paesi del Sud del mondo, ottenendone d'altra parte importanti benefici. Il tema dell'unione di strumenti di aiuto allo sviluppo con finanziamenti privati – il cosiddetto *blending* – è uno dei punti chiave della strategia di cooperazione dell'Unione per aumentare le risorse finanziarie nel settore: "The Commission recognises blending, which combines EU grants with loans or equity from other public and private financiers, as an important vehicle for leveraging additional resources for development and increasing the impact of EU aid" (CE, 2014, p. 15).

Questa strategia apparentemente "*win-win*" ha suscitato più di una critica da parte della società civile¹³: il tema concerne in primo luogo la possibilità di far coincidere le finalità del settore privato con quelle pubbliche e il rischio, al contrario, che si creino commistioni poco virtuose. Nel documento la Commissione annuncia il problema, sottolineando la necessità di sforzi per assicurare che gli incentivi al profitto del settore privato coincidano con l'interesse pubblico, ma non vengono esplicitate possibili misure perché questo accada. Il tema si presenta particolarmente critico nel caso di grandi imprese internazionali operanti in settori strategici come quello estrattivo, in cui sono massime le potenziali conflittualità tra i diversi attori e i rapporti di forza tra settore privato europeo, società civile e autorità locali sono spesso fortemente sbilanciati a favore del primo.

Conclusioni

Dopo aver osservato l'evoluzione delle strategie e delle politiche europee in materia di cooperazione allo sviluppo, è possibile mettere in evidenza alcuni temi di particolare rilevanza dal punto di vista geografico.

Un primo elemento di attenzione è costituito dal tentativo dell'UE di rivedere una strategia troppo standardizzata per promuovere forme più specifiche e focalizzate di aiuto. L'accento viene posto sempre di più sull'adeguatezza dell'aiuto

rispetto alla realtà dei paesi in cui si interviene. Questa strategia da una parte è alla radice dell'idea di differenziare il sostegno ai diversi paesi, dall'altra sottolinea il ruolo degli attori non statali, in particolare sulle autorità locali, la società civile e il settore privato.

Alla società civile e alle autorità locali, in particolare, è richiesto in primo luogo un ruolo di controllo e di promozione della partecipazione democratica. Si tratta di una trasformazione piuttosto rilevante per molte ONG europee che hanno storicamente concentrato la loro azione sulla realizzazione di progetti concreti. Questa "smaterializzazione" della cooperazione non governativa presenta diversi elementi di interesse: da una parte propone una visione della cooperazione meno assistenziale e più "politica", dall'altra però, in controtendenza rispetto alla strategia di differenziare le azioni, propone un'immagine piuttosto standardizzata della società civile che potrebbe escludere molte tipologie di attori, soprattutto nelle aree più deboli.

Un secondo elemento di attenzione concerne il forte accento posto dall'UE sullo sviluppo delle piccole e medie imprese locali: questi attori sono senza dubbio cruciali nella promozione di processi di sviluppo economico, ma rappresentano solo una parte, la più collegata alle reti sovralocali, della società dei paesi del Sud del mondo. Questo elemento pone una questione fondante rispetto alle finalità ultime della cooperazione allo sviluppo: come ha sottolineato Bebbington, le strategie fondate sul sostegno agli attori privati si iscrivono in un più generale quadro concettuale in cui l'obiettivo della cooperazione diventa la possibilità di ottenere evidenze visibili di diminuzione della povertà e non più la riduzione delle disuguaglianze e la trasformazione dei processi che generano queste disuguaglianze (Bebbington, 2004). L'eventuale esclusione dei settori più deboli della popolazione, d'altra parte, si troverebbe in contrasto con le finalità espresse nella Agenda dell'UE dove viene sottolineata a più riprese la necessità di concentrare l'azione nelle aree più fragili.

L'ultimo elemento di attenzione è dato dalla coerenza complessiva di una strategia di cooperazione che si sta allargando, coinvolgendo attori diversi: i governi nazionali, le ONG, i movimenti della società civile e il settore privato locale e internazionale. Una convergenza di interessi tra questi soggetti è certamente possibile, ma rimane tutta da costruire, soprattutto in contesti segnati da forti disuguaglianze sociali, economiche e ambientali: presupporre finalità comuni tra attori così diversi appare quantomeno problematico.



Vi è infatti il rischio di promuovere azioni discordanti, soprattutto nell'ambito della realizzazione di grandi infrastrutture, contraddicendo quella spinta alla coerenza e al coordinamento delle pratiche che costituisce un punto fondante delle recenti strategie internazionali sull'efficacia dell'aiuto.

In conclusione, l'analisi condotta permette di evidenziare l'importanza del dibattito che investe il settore della cooperazione allo sviluppo nell'Unione Europea: da una parte il Trattato di Lisbona colloca questa attività tra i punti principali dell'Azione Esterna dell'Unione, dall'altra negli ultimi anni è emersa l'esigenza di riformare il settore per renderlo più efficace. All'interno di questo quadro, la scelta di differenziare la propria azione valorizzando le componenti locali e allargando lo spettro degli attori coinvolti presenta notevoli potenzialità, ma anche complessità che occorre governare, pena l'emarginazione delle aree sociali e geografiche più fragili e la trasformazione della cooperazione internazionale in uno strumento di strategie altre, di natura essenzialmente economica e geopolitica.

Bibliografia

- Bebbington A., *NGOs and uneven development: geographies of development intervention*, in «Progress in Human Geography», 2004, 6, pp. 725-745.
- Bignante E., Scarpocchi C., *Cooperazione decentrata: una prospettiva territoriale*, in E. Bignante, E. Dansero, C. Scarpocchi (a cura di), *Geografia e cooperazione allo sviluppo: temi e prospettive per un approccio territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 71-91.
- CE - Commissione Europea, *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, Bruxelles, 2011.
- CE - Commissione Europea, *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*, Bruxelles, 2012.
- CE - Commissione Europea, *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, Bruxelles, 2013.
- CE - Commissione Europea, *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*, Bruxelles, 2014.
- Concord - Aidwatch Europe, *European Union (EU) Institutions*, in B. Tomlinson (a cura di), *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? Reality of Aid 2012 Report*, Quezon City, IBON International, 2012, pp. 192-198.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: "The European Consensus"*, Bruxelles, 2005.
- Duflo E., *I numeri per agire*, Milano, Feltrinelli, 2011.
- ECDPM - European Centre for Development Policy Management, *Differentiation in ACP-EU Cooperation. Implications of the EU's Agenda for Change for the 11th EDF and beyond - ECDPM Discussion Papers n. 134*, Maastricht, 2012.

- Europeaid, *Annual Report 2012*, Bruxelles, EuropeAid, 2013.
- Latouche S., *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005.
- Mamdani M., *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- Moyo D., *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Milano, Rizzoli, 2010.
- OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Development Co-operation Report 2013. Ending Poverty*, Parigi, OCSE, 2013.
- OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Net Official Development Assistance from Dac and Other Donors in 2013. Preliminary data for 2013*, Parigi, OCSE, 2014.
- Zimelis A., *Conditionality and the EU-ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?*, in «Australian Journal of Political Science», 2011, 3, pp. 389-406.

Note

- ¹ Secondo la definizione dell'OCSE, per poter rientrare nella definizione di Aiuto Pubblico allo Sviluppo un prestito a tasso agevolato deve avere una componente di dono pari almeno al 25%.
- ² Il dato è in crescita dagli anni Sessanta, ma ha visto un incremento rapido dalla fine degli anni Novanta, in corrispondenza con l'implementazione dei programmi di annullamento del debito dei paesi più poveri, che sono stati inseriti nel conteggio dell'APS. La principale rete della società civile del settore, *Reality of Aid*, realizza periodicamente delle statistiche relative al cosiddetto "Real Aid", l'APS al netto dell'annullamento del debito e dei costi relativi ai rifugiati e agli studenti stranieri.
- ³ Il DAC è costituito da 28 stati nazionali e un'istituzione sovranazionale (l'Unione Europea).
- ⁴ Parte di questo dato viene però attribuito ai singoli Stati. Nel 2012, ad esempio, il valore dell'APS dell'UE è stato di 13,7 miliardi di euro, di cui 9,1 sono stati imputati ai singoli stati. Considerando che il valore dell'APS degli stati membri è stato di 50,6 miliardi di euro, il totale dell'APS europeo è stato dunque di 55,2 miliardi di euro (EuropeAid, 2013).
- ⁵ Sviluppo e Cooperazione EuropeAid è la Direzione Generale (DG) della Commissione Europea incaricata del settore della cooperazione allo sviluppo. La DG è stata creata nel 2011 dalla fusione dell'EuropeAid Cooperation Office (AIDCO) con il Directorate General for Development and Relations with ACP States (DEV). Sebbene EuropeAid sia il principale responsabile della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea, non tutto l'APS europeo viene amministrato da questa Direzione. Altre Direzioni attive nel settore sono quella dedicata all'aiuto umanitario (ECHO) e quella incaricata delle politiche di allargamento (ELARG).
- ⁶ La Convenzione in particolare regolava i rapporti tra la Comunità Europea e 18 stati africani (il cosiddetto gruppo SAMA, Stati Africani e Madagascar o "stati Associati" nel linguaggio della Convenzione).
- ⁷ Il gruppo ACP in una prima fase riunisce 46 stati indipendenti, di cui 37 africani.
- ⁸ Nel 2013 è stato raggiunto l'accordo sull'undicesimo EDF (2014-20, 31 miliardi di euro).
- ⁹ Il budget del fondo per il periodo 2007-2013 è stato di 16,9 miliardi di euro. Il budget per il periodo 2014-20 sarà di 19,7 miliardi di euro (valori correnti).
- ¹⁰ Il nome originale era *European Neighbourhood and Partnership*



Instrument (ENPI). Nella programmazione per il periodo 2014-20, è previsto uno stanziamento per questo fondo di questo 15,4 miliardi di euro. Ad oggi i fondi di questo programma sono indirizzati per un terzo verso l'Est e per due terzi verso il Sud.¹¹ Negli ultimi anni questa percentuale è rimasta vicina ad un valore di 0,4 (EuropeAid, 2013).

¹² Tra i paesi potenzialmente esclusi vi sono però anche alcuni stati africani (Botswana, Namibia, Gabon, Mauritius).

¹³ Il dibattito interessa in modo specifico l'Italia, dove, all'interno della nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, il tema del ruolo del settore privato è una delle questioni più controverse.

