

LUCREZIA BASILE¹

La cooperazione allo sviluppo tra passato e nuove prospettive

¹ Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali Scuola Cesare Alfieri, Università degli Studi di Firenze

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni la cooperazione internazionale nei Paesi in via di sviluppo ha subito fasi di ridefinizione profonda che non possono essere comprese a fondo in assenza di una ricostruzione storica, seppure sintetica ma necessaria, delle principali tappe storiche/evolutive in cui la cooperazione internazionale ha di volta in volta disegnato e ridisegnato i suoi confini, adattandosi ai mutamenti naturali dell'ordine internazionale in evoluzione.

Ripercorrendo il percorso dalla fine del colonialismo ad oggi, si può osservare che raramente, prima degli anni '50, ci si è interrogati sui problemi dei Paesi facenti parte del terzo mondo. Infatti, al termine della Seconda guerra mondiale, obiettivo principale dei Paesi occidentali, oltre a quello non secondario di assicurarsi il non ripetersi delle atrocità della guerra, è stato quello di rilanciare le economie disastrose dal conflitto, in particolar modo quelle europee, necessarie per gli USA in vista anche del loro futuro accrescimento. In tale contesto non si può non richiamare il piano Marshall del 1948 come primo grande esempio di programma di cooperazione di aiuti allo sviluppo. Solo avviata la ricostruzione e portata a completamento la propria industrializzazione, i Paesi occidentali hanno iniziato a confrontarsi con il problema dello sviluppo economico dei paesi arretrati. Nei primi anni '60-'70 il mondo si configurava secondo una struttura gerarchica con in vetta i Paesi post-industrializzati e industrializzati e in basso i Paesi del terzo mondo ricchi di materie prime e per questo molto spesso dipendenti dai Paesi del primo mondo e infine i Paesi privi di qualsiasi tipo di risorsa confinati ai gradini inferiori di questa piramide. A tale proposito, merita particolare attenzione il celebre modello di

Wallerstein il quale, prima di altri, mise in relazione gli scambi internazionali a una forte gerarchia spaziale¹.

Sempre a partire dagli anni '50, sotto l'impulso della decolonizzazione, hanno iniziato a farsi strada importanti studi economici aventi per oggetto lo studio dello sviluppo di determinati Paesi. Tra le molteplici interpretazioni teoriche è opportuno soffermarsi sulla teoria della modernizzazione. Teoria secondo la quale il mancato sviluppo di certe aree del mondo rappresentava una fase temporanea di un percorso graduale da una società preindustriale fondata sull'agricoltura ad altra società industriale. Tale situazione risultava essere superabile solo attraverso il raggiungimento di determinati fattori imprescindibili per la modernizzazione quali l'economia di mercato, l'assenza di intromissione politica, l'aumento degli investimenti economici e degli investimenti esteri. In altre parole, una economia di stampo liberale, basata sui modelli economici e politici dei Paesi industrializzati, in cui l'economia, lasciata a se stessa secondo l'antica formula della mano invisibile smithiana, avrebbe determinato il graduale passaggio dal settore tradizionale a quello moderno. Accanto a questa visione, tuttavia, non sono tardate ad affermarsi interpretazioni critiche, in particolar modo riconducibili alla teoria della dipendenza, che hanno messo in discussione l'efficacia e la neutralità degli aiuti allo sviluppo. Secondo tali approcci, la cooperazione internazionale rischierebbe di riprodurre relazioni asimmetriche tra Paesi donatori e beneficiari, consolidando meccanismi di subordinazione economica e politica, piuttosto che favorire uno sviluppo autonomo e sostenibile. Il confronto tra la teoria della modernizzazione e la teoria della dipendenza rappresenta lo snodo centrale per comprendere l'evoluzione delle politiche di aiuto allo sviluppo nel periodo durante e dopo la Guerra Fredda. Se la prima ha fornito il principale quadro di riferimento per le istituzioni internazionali e i Paesi donatori, la seconda ha evidenziato come tali politiche possano rafforzare squilibri strutturali preesistenti nel sistema economico globale.

Un tale confronto non può non prescindere dal soffermarsi sul diverso punto di partenza delle due teorie che, per i primi, è la tradizionale società agricola, quindi preindustriale, il cui superamento avrebbe significato il raggiungimento dello sviluppo e l'avvio della società moderna caratterizzata dal

¹ Secondo tale modello il mondo è caratterizzato da determinate strutture economiche e politiche dipendenti l'una dall'altra. Esso si articola in centro (Paesi che detengono il motore dell'accumulazione capitalistica, il Know-how e centri decisionali), semiperiferia (aree di recente industrializzazione) e periferia (Paesi quasi totalmente dipendenti dai Paesi del centro), tutti legati tra di loro da relazioni profondamente asimmetriche. Tale struttura è il risultato di un processo storico di lungo corso che affonda le sue radici nell'esperienza coloniale e che si è consolidato con il capitalismo moderno.

consumo di massa come era già successo per lo sviluppo dei Paesi occidentali; per i secondi, sostenitori della teoria della dipendenza, il punto di partenza non era affatto una società tradizionale, bensì il sottosviluppo considerato figlio del sistema economico capitalistico dei paesi sviluppati (Jackson et al., 2020).

Per quanto non siano mancati esempi virtuosi, principalmente nel sud-est asiatico, ossia da parte di quei Paesi che sperimentarono una crescita economica impressionante, in realtà i modelli basati sulle teorie neoclassiche e quindi sulla crescita economica sono risultati talmente distanti dalla realtà dei Paesi sottosviluppati da renderli quasi del tutto inapplicabili (Russo, 2017).

Riguardo le critiche poste in essere dai sostenitori della teoria della dipendenza, per quanto sia indubbio che il capitalismo abbia generato, in un unico processo, sviluppo e ricchezza per alcuni e sottosviluppo e arretratezza per altri, non si può sottacere che tali critiche si sono assai più rivelate un attacco al modello economico capitalista e alle sue condizionalità, che volte a proporre una vera e propria alternativa ai modelli di sviluppo, limitandosi a promuovere come possibile soluzione una riduzione drastica delle relazioni con i Paesi in via di sviluppo (PVS) e con il mercato globale, promuovendo, piuttosto, una mutua cooperazione (Sud-Sud). Tale cooperazione avrebbe consentito di avviare un vero sviluppo economico, senza correre il rischio di dipendenza o di sfruttamento da parte dei Paesi occidentali².

Negli ultimi decenni, il dibattito teorico sugli aiuti allo sviluppo si è ulteriormente arricchito grazie all'emergere di approcci che hanno superato la dicotomia tra modernizzazione e dipendenza. L'accento si è posto su concetti quali sviluppo umano e sviluppo sostenibile, andando gradualmente a inserirsi e, in certi casi, a sovrapporsi con nuovi paradigmi, che non tengono più conto esclusivamente della crescita economica, bensì della tutela dell'ambiente, delle condizioni sociali sanitarie e culturali di determinate aree geografiche³.

Alla luce di tali considerazioni, l'analisi degli aiuti allo sviluppo appare inscindibile da una riflessione più ampia sulle trasformazioni dell'ordine internazionale post-Guerra Fredda.

² A riguardo sarebbe opportuno porsi la seguente domanda: se l'economia dello sviluppo ha come oggetto di studio lo sviluppo delle aree arretrate del mondo, quali sono le cause che danno vita al suo opposto cioè al sottosviluppo? Sulla base di questa domanda si potrebbe facilmente sostenere che sviluppo e sottosviluppo sono due facce della stessa medaglia; ma, spingendosi oltre in questa disamina, ci si dovrebbe chiedere se forse questo rapporto tra opposti è da interpretarsi in chiave sincronica, ossia che lo sviluppo di un determinata area richiede necessariamente il sottosviluppo dell'altra.

³ Queste prospettive riconoscono la necessità di considerare le specificità politiche, sociali e culturali dei contesti destinatari degli aiuti, ridimensionando l'idea di modelli universali di sviluppo.

Occorre chiarire subito che, nel contesto bipolare, la cooperazione internazionale e gli aiuti allo sviluppo, in modo particolare in zone come l’Africa, vanno lette alla luce delle strategie di influenza e di contenimento tipiche di quell’ordine, che una volta cessato di esistere ha determinato una riduzione degli interessi gettando in una sorta di “solitudine geopolitica” i Paesi che, fino a poco prima, erano destinatari privilegiati degli aiuti.

Terminata la guerra fredda e consegnato il bipolarismo e le sue ideologie alla storia, la comunità internazionale si è vista costretta a dover riflettere sui principi, le norme e le istituzioni fondamentali della convivenza internazionale. In altre parole, a dover riscrivere la costituzione del mondo, ossia mettere le mani su un nuovo ambizioso progetto che gettava le basi per un nuovo sistema⁴ (Colombo, 2025).

Sulla questione merita ricordare che la fine della Guerra Fredda ha determinato il trionfo dell’economia capitalista, ed essendo quest’ultima l’unica alternativa economica possibile, la mancata partecipazione di alcuni Stati all’economia globale ha significato ancorare Paesi, considerati non virtuosi, a una sorta di un non sviluppo permanente. Tale nuova trasformazione in senso liberale della convivenza internazionale aveva il vantaggio di potersi avvalere sia di un corredo di istituzioni già consolidato come Onu, FMI, BM, NATO, G7, UE, ecc., sia di valori tipici della cultura giuridica e politica occidentale, quali democrazia, libertà, libertà economica, mercato globale ecc.

Invero, l’aspettativa che tale ordine fondato sulla circolazione dei beni e dei servizi, sull’ampliamento dei mercati a livello globale e sulle istituzioni internazionali potesse distendere le relazioni internazionali e quindi promuovere uno sviluppo per tutti, si è resa ben presto illusoria. Cosicché, dopo un primo decennio in cui si è visto crescere a dismisura il mercato fino alla sua globalizzazione, con effetti di crescita economica dei Paesi più poveri, si è assistito al ritorno del più ruvido dei realismi, caratterizzato da forti scontri economici. Questi hanno determinato il configurarsi di relazioni e di una cooperazione internazionale sempre più selettiva ed esclusivamente dominata da interessi economici, dando vita così a una nuova costituzione del mondo, tanto democratica quanto ineguale (Colombo, 2025).

⁴ Tale sistema prevedeva il superamento del tradizionale ordine Vestfaliano fondato sull’anarchia e sulla centralità dello Stato, sostituendolo con un sistema più articolato dotato di governance globale capace di riconoscere diritti individuali universali e di limitare o ripensare del tutto la sovranità statale. L’obiettivo era quello di promuovere un ordine internazionale ad immagine e somiglianza dei paesi occidentali, dando vita non solo al completamento di quel processo di trasformazione liberale rimasto incompiuto dopo la Seconda guerra mondiale, ma anche ad un’ulteriore gerarchia tra Stati considerati virtuosi, e quindi meritevoli, promuovendone la graduale integrazione nel mercato economico globale, e gli altri considerati non meritevoli.

In questo nuovo contesto globale caratterizzato da un crescente disordine globale, a poco più di 5 anni dal famoso progetto che avrebbe dovuto coronare il sogno globalista “People, Planet, Prosperity”, inaugurata dal G20 dell’ottobre 2021 (Tremonti, 2025), riemerge, al contrario, una tradizionale realpolitik che vede un solido sodalizio tra potere, spazio e risorse in cui ancora oggi a pagarne il prezzo più alto saranno i Paesi più poveri del mondo. In questa prospettiva si colloca l’excursus storico della parte a seguire e, quindi, la parte conclusiva del presente lavoro, con l’obiettivo di delineare i fini e i confini del Piano Mattei, evidenziandone aspetti innovativi e criticità anche alla luce di quelli che sono, ad avviso di chi scrive, i nuovi rischi della cooperazione internazionale.

LE TAPPE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO DAGLI ANNI '60 AD OGGI

Sulla base delle considerazioni che precedono si possono tracciare le tappe essenziali che hanno segnato il lungo cammino della cooperazione internazionale allo sviluppo dei Paesi cosiddetti poveri.

Inizialmente la cooperazione presenta un modello essenzialmente assistenziale, essendo la nozione di sottosviluppo caratterizzata prevalentemente dalla visione economica, ossia da uno stato di persistente arretratezza rispetto a standard predefiniti (Antonelli e Raimondi, 2001).

Negli anni '60, a seguito dell’approvazione da parte dell’ONU della Risoluzione 1514-XV intitolata “Dichiarazione sull’indipendenza dei paesi e popoli coloniali”, si apre il problema del cosiddetto neocolonialismo. Si registra una crescita economica dei Paesi in via di sviluppo, ma al loro interno permangono disoccupazione e povertà di massa. Di seguito la povertà non sarà più calcolata come assenza di reddito, ma come mortificazione dei bisogni primari.

Negli anni '70 si parla di aiuto pubblico allo sviluppo (APS), ma gli aiuti permangono di natura economica e, inoltre, tendono a diminuire a causa delle crisi dei vari Paesi industrializzati. In questo periodo si fa strada la concezione dello sviluppo sostenibile nella sua accezione moderna. Nel 1972, nella Prima Conferenza sull’ambiente promossa a Stoccolma dall’ONU, emerge il problema dell’esaurimento delle risorse e il collegamento inscindibile tra protezione dell’ambiente e benessere delle persone e sviluppo economico globale.

Negli anni immediatamente a seguire emerge il forte debito pubblico dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Viene così avviato uno sviluppo autosostenuto mediante l’inserimento dei PVS nel commercio internazionale, mentre sono ridotti fortemente gli investimenti in capitale sociale. Va detto, tuttavia,

che proprio in questo periodo si fa strada l'idea di uno sviluppo delineato in termini innovativi e declinato per la prima volta a livello internazionale nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 4 dicembre 1986 sull'onda della Carta dell'Avana adottata il 27 giugno 1981 dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), che sancisce i diritti civili, politici, economici e culturali, nonché i doveri dei singoli e dei popoli. La Dichiarazione si ispira, inoltre, alla visione solidaristica espressa nel rapporto Willy Brand Nord-Sud del 1980 che insiste sulla responsabilità dei Paesi sviluppati per promuovere lo sviluppo nei Paesi poveri per mezzo di una collaborazione internazionale, anche in termini di condivisione delle risorse economiche, per uscire dalla povertà.

La Dichiarazione definisce lo sviluppo come un diritto umano inalienabile, individuale e dei popoli a partecipare e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico (art. 1), ponendo la persona al centro in quanto soggetto passivo e attivo dello sviluppo (art. 2).

È indubbio che il principio ispiratore, così come l'elemento innovativo che risiede nell'enunciato, è quello di allontanarsi dall'idea di sviluppo intesa come crescita economica, per focalizzare l'attenzione sul profilo umano dello sviluppo, quindi come diritto a vivere una vita propriamente umana, e ciò a tutti i livelli economici, sociali, culturali, ambientali. Si tratta, dunque, di un approccio integrato, in cui lo sviluppo comprende il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. In tale quadro si inserisce la responsabilità degli Stati, cui sono demandate le misure da adottare tanto in ambito nazionale, quanto in quello internazionale, per rendere effettivo tale diritto.

La Dichiarazione è di importanza fondamentale anche per i richiami, in essa contenuti, al diritto dei popoli all'autodeterminazione, al rispetto e osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla eliminazione delle violazioni dei diritti umani dei popoli e degli individui quali risultano dal colonialismo e neocolonialismo, nonché di ogni forma di razzismo e discriminazione razziale, di dominazione e occupazione straniera, di aggressione e minacce contro la sovranità nazionale, l'unità nazionale e l'integrità territoriale. Posto che tutto ciò può concorrere a creare presupposti propizi allo sviluppo di una grande parte dell'umanità, di fondamentale importanza è quindi il richiamo all'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali la cui salvaguardia è condizione imprescindibile dello sviluppo inteso in senso politico, sociale, economico e culturale.

Infine è doveroso ricordare, anche per l'attualità del tema, il richiamo alla pace e alla sicurezza internazionale, quali elementi essenziali alla realizzazione del diritto allo sviluppo, riaffermando la stretta relazione esistente tra disarmo

e sviluppo, essendo il primo prodromico al secondo, tanto più se le risorse rese disponibili dal disarmo sono impiegate per lo sviluppo economico e sociale di tutti, ivi inclusi i Paesi in via di sviluppo.

Tutto ciò premesso, va detto che l'elemento innovativo della Dichiarazione consiste nella diversa nozione di diritto allo sviluppo, che si traduce in un diritto a un particolare processo di sviluppo, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali sono pienamente realizzati secondo una visione che include non solo il trasferimento di risorse, ma anche gli aspetti sociali, culturali, di crescita politica, di rispetto dei diritti umani, nonché la costruzione della pace.

La Dichiarazione apre così la strada a una nuova e diversa concezione di sviluppo, intesa come "sviluppo umano", in perfetta aderenza al messaggio e riflessione sullo sviluppo integrale dell'uomo e dei popoli, già avanzata dalla Chiesa cattolica nelle encicliche *Mater et Magistra* del 1961, *Pacem in terris* del 1963 e *Populorum progressio* del 1967, e che sarà ripresa dall'enciclica *Fratelli tutti* del 2020 di papa Francesco.

Ancorché la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo debba inquadarsi tra i provvedimenti di natura universale ma non immediatamente precettivi e, dunque, rientranti nel *soft law*, il suo collegamento sistematico con altri provvedimenti, come ad esempio la Convenzione internazionale sui diritti economici e sociali adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976, accorda ad essa il carattere di universalità e inviolabilità del diritto che vale nei confronti di qualunque soggetto pubblico o privato che ne minacci l'effettività.

Proseguendo il nostro rapido excursus sulla cooperazione, nel 1990 il primo Human Development Report (HDR) dell'United Nations Development Program (UNDP) ha introdotto il concetto di sviluppo umano, spostando il focus dal solo PIL all'espansione delle scelte e delle capacità delle persone. Quindi, in continuità con la precedente Dichiarazione che aveva posto al centro la persona, si elabora un nuovo indice di sviluppo, in cui la crescita di un paese è misurata anche dal livello di salute ed educazione. Tale nuovo indice per calcolare lo sviluppo umano (ISU) si basa sulla definizione di «sviluppo umano», e questa è data dalla «creazione di un ambiente nel quale le persone possono sviluppare la loro potenziale produttività in accordo con i loro bisogni e interessi»: lo sviluppo è espandere le possibilità di scelta tra le persone, vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze e accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. Dunque l'ISU, nel combinare indicatori sull'aspettativa di vita e sull'accesso all'educazione con il reddito, determina i presupposti per l'ulteriore nozione di sviluppo umano fondato su quattro pilastri ed elaborato dall'UNDP col Human Development Report del 1995 in cui si indicano: al I° pilastro le risorse umane come investimento primario

in quanto in grado di partecipare al processo di crescita armonica in quanto fruente di salute e competenze e motivazioni; al 2° pilastro le pari opportunità come condizioni imprescindibili dello sviluppo umano ed economico; al 3° pilastro la necessità di una visione intergenerazionale della sostenibilità delle strategie di sviluppo; e infine al 4° pilastro la necessità di partecipazione delle persone alle decisioni e processi relativi allo sviluppo.

Il concetto di diritto allo sviluppo, così come delineato nel cammino tracciato dalle considerazioni che precedono, è stato, poi, rafforzato e integrato nel tempo dalla Conferenza di Vienna del 1993, che lo ha considerato come parte integrante dei diritti umani universali. Tuttavia, la vera svolta nella vicenda dello sviluppo sostenibile è data dalla Dichiarazione del Millennio dell'8 settembre 2000, con cui gli Stati dell'ONU si sono impegnati a sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo. Vengono definiti i Millennium Development Goals (MDGs), cioè otto obiettivi da perseguire entro il 2015, ossia sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità di genere, ridurre la mortalità infantile, combattere l'HIV/ADS, la malaria e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, dar vita a un partenariato per lo sviluppo. Quest'ultimo sottolinea il ricorso alla collaborazione internazionale, come strumento partecipativo alle scelte decisionali da realizzarsi mediante un sistema finanziario e commerciale aperto ed equo e non discriminatorio, con sistemi di esenzione doganali, piani di condono che rendono il debito sostenibile per i Paesi in maggiore difficoltà, diffusione di nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione. Nonostante i propositi, il raggiungimento degli obiettivi, purtroppo, non è stato uniforme, dato che ancora permangono gravi e grandi sacche di povertà, anche se la povertà è stata ridotta nel 2015 del 14%, se il tasso di mortalità infantile è calato del 50% e se le infezioni di HIV sono calate del 40%, mentre l'aiuto pubblico è cresciuto del 60%.

I risultati, ancorché incoraggianti ma non definitivi, hanno condotto alla prima delle tre Conferenze che hanno preceduto l'Accordo di Siviglia che ha segnato l'inizio del moderno processo di finanziamento allo sviluppo. Con la Conferenza ONU di Monterrey del 18-22 marzo 2002 si sono, infatti, ribadite tutte le urgenze già denunciate e tutti i principi elaborati nei precedenti Atti, deplorando la riduzione del 24% di aiuti da parte dei Paesi più ricchi e dell'0,22% del PIL da parte dei Paesi più industrializzati; ma soprattutto, e scendendo più sul concreto, si è stabilito un primo quadro organico sul finanziamento allo sviluppo. Sono stati, dunque, messi a punto sei pilastri fondamentali, finalizzati alla riduzione della povertà. Oltre alla mobilitazione delle risorse interne e al ricorso agli investimenti esteri diretti, si è focalizzata l'attenzione sulla promozione del commercio internazionale, sulla cooperazio-

ne finanziaria e sulla sostenibilità del debito. Si tratta di principi in parte innovatori, che sono stati successivamente riaffermati dalla Dichiarazione di Doha del 2008. Tuttavia va detto che la crisi finanziaria, che ha colpito negli anni delle due Conferenze, ha in pratica reso non-effettivi o quasi gli interventi e le sfide assunte a Monterrey e Doha, ivi comprese le riforme della *governance* del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale.

Per comprendere le iniziative del periodo successivo a quello finora disegnato, occorre anzitutto prendere atto delle varie crisi che hanno colpito il mondo intero, andando a vanificare i buoni propositi dell'Agenda d'Azione di Adis Abeba del 13 luglio 2015 e, quindi, della 3^a Conferenza prima di quella di Siviglia. Invero, la Terza Conferenza sul finanziamento allo sviluppo coincide pressappoco con l'approvazione dell'Agenda 2030 del dicembre 2012 e della Conferenza sul clima di Parigi, che si incentrano su temi comuni di natura sociale (cioè povertà, sicurezza alimentare, salute, istruzione), di natura ambientale (cambiamenti climatici, energia pulita), di natura economica (industria sostenibile, sviluppo tecnologico), convergendo sulla necessità di creare un sistema di *governance* multilaterale per costruire un modello comune di sviluppo sostenibile. Tuttavia, al di là delle enunciazioni di principi e obiettivi, numerosi Paesi, e non solo i più poveri del mondo, spendono più per pagare gli interessi del debito, che per rendere effettivi i diritti di cui sopra.

La crisi della cooperazione allo sviluppo maturata via via nel tempo, deve, tuttavia, essere contestualizzata nel quadro geopolitico globale, segnato da una instabilità crescente, da tensioni geopolitiche e geoeconomiche suscettibili di sfociare in guerre commerciali o del tutto in conflitti bellici, mettendo progressivamente in luce vulnerabilità legate alle interdipendenze.

Sotto questo profilo vanno considerati i problemi connessi al cambiamento climatico che sta colpendo il sud-globale; in essi la mancata transizione ecologica e la sua considerazione nella pianificazione costituiscono fattore moltiplicatore di fragilità tale da peggiorare le condizioni socioeconomiche e da alimentare tensioni sociali e instabilità politica, aumentando le disegualianze tra Paesi e all'interno degli stessi. Tutto ciò ha preteso un nuovo approccio della cooperazione allo sviluppo fondato sulla integrazione tra clima-pace-sicurezza, sul presupposto della trasversalità della crisi climatica su sicurezza alimentare, *governance*, salute, sviluppo economico, coesione sociale e stabilità politica e sicurezza. In questo contesto si può comprendere come il G20 abbia prodotto risultati deludenti, nonostante le misure in esso elaborate per la ristrutturazione del debito pubblico dei Paesi poveri (Release G20) mediante la riduzione parziale o totale del debito e la creazione, da parte del Paese debitore, di un fondo di contropartite destinato a investimenti per sviluppo sostenibile, in linea con gli SDGs. Il Release G20 avrebbe potuto essere la

giusta proposta per innovare l'economia dei Paesi debitori, con investimenti sostenibili grazie, appunto, alla riduzione del debito sovrano.

I criteri fondamentali alla base della proposta – e cioè la flessibilità, ossia gradualità nella conversione del debito e possibilità di modificare la strategia di sviluppo anche mediante il coinvolgimento di investitori privati; la trasparenza, ossia negoziazione della ristrutturazione del debito con regole chiare, definite e condivise tra Paesi creditori e debitori; il monitoraggio, ossia chiarezza dei criteri per l'utilizzo dei fondi, ivi inclusa l'attenzione rivolta ai creditori privati o che non traggono vantaggio dalla moratoria o dalla cancellazione del debito affinché le risorse provenienti dalla sospensione dei pagamenti del debito non siano impiegate come rimborso ai privati –, ancorché sul piano teorico fortemente apprezzabili, si sono in pratica rivelati inefficaci, come rilevato dalla Conferenza dell'Unione Africana sul debito, tenutasi a Lomé nel maggio del 2025. In realtà la Conferenza di Lomé è una aperta denuncia dei livelli insostenibili di debito sovrano, che impediscono di investire in infrastrutture resilienti e in uno sviluppo sostenibile. Il debito pubblico è più che triplicato dal 2008; e se si pensa che solo nel 2024 i Paesi africani hanno speso più di 163 miliardi di dollari per il solo debito esistente, si può ben capire come essi siano chiusi in un circolo vizioso in cui debito e sviluppo e clima rendono difficile ogni iniziativa. Infatti, il cambiamento climatico ha reso un sistema già iniquo ancor più punitivo, se si pensa che l'Africa contribuisce per meno del 4% alle emissioni del gas-serra, mentre ne subisce le conseguenze in maniera sproporzionata.

Le considerazioni che precedono evidenziano come, pur in una sorta di convergenza di crisi sistemiche climatica, sociale e finanziaria, i vari negoziati, se hanno avuto il merito di mettere in luce le varie asimmetrie che ancora oggi caratterizzano il sistema economico internazionale, non sono riusciti, tuttavia, a conseguire le sfide assunte. Inoltre va detto che, se sugli obiettivi si era raggiunto un generale consenso se pur in qualche modo incrinato dalle divisioni sostanziali sulla individuazione degli strumenti da adottare per conseguire gli obiettivi, la presa di posizione USA, tanto sugli Accordi sul clima quanto, successivamente alla Conferenza di Siviglia, sul finanziamento allo sviluppo, segna un grave punto di arresto della solidarietà internazionale e un aggravamento della crisi della cooperazione allo sviluppo.

La Conferenza sul finanziamento allo sviluppo (FID4) tenuta dal 29 giugno al 3 luglio 2025 a Siviglia costituisce l'ultima tappa del lungo cammino fin qui tracciato. Va detto che l'opposizione statunitense alle proposte contenute nel Compromesso di Siviglia risiede sostanzialmente sulla loro incompatibilità rispetto alle priorità USA in materia di commercio, fiscalità e innovazione, nonché sul fatto della loro inconciliabilità con la prospettiva mercantilistica

dell'attuale amministrazione statunitense, per cui gli sforzi economici alla cooperazione risultano legittimi se apprezzabili sul piano dei vantaggi geopolitici ed economici offerti. Certo è che l'attuale clima geopolitico segnato da crisi complesse, a cui non sono estranei gli attuali conflitti bellici, ha ulteriormente compresso l'interesse statunitense per la cooperazione allo sviluppo dei Paesi poveri. Pertanto, se il contesto e l'analisi storica inducono a predire esiti poco incoraggianti, sta di fatto che comunque l'impegno preso dagli Stati membri di proseguire il cammino intrapreso con le altre Conferenze segna non solo il loro ruolo politico di attori importanti come l'Unione Europea, l'Unione Africana e parte degli Stati dell'America Latina, ma anche la valenza e il consolidamento degli obiettivi da conseguire. Pertanto, la Conferenza di Siviglia risulta essere un banco di prova decisivo per la tenuta del multilateralismo. Infatti, ancorché imperfetto, lo spazio negoziale delle Nazioni Unite continua a offrire un tavolo esclusivo, in cui tutti i Paesi, indipendentemente dal loro potere economico o geopolitico, possono confrontarsi su quelle sfide globali che richiedono di essere affrontate solo in chiave cooperativa e solidaristica.

Il Compromesso di Siviglia, stilato in quaranta pagine, unitamente al documento contenente la piattaforma d'azione di Siviglia, contengono, a parte le dichiarazioni di principio con cui sono fatti propri gli obiettivi già specificati nelle tre precedenti Conferenze, una serie di iniziative dirette a catalizzare investimenti per lo sviluppo sostenibile, ad affrontare la crisi del debito e a ristrutturare l'impianto finanziario internazionale. Approvato da 192 Paesi membri delle Nazioni Unite, il documento finale propone un pacchetto ambizioso di riforme e azioni, i cui punti possono essere sintetizzati: 1) nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale, dove sono ribaditi gli obiettivi di democratizzazione della cooperazione e di equità nella ripartizione dei poteri nella rinegoziazione del debito; 2) nell'allineamento con l'Agenda 2030 e l'Accordo di Parigi, ossia con i principi dei diritti umani, parità di genere, sostenibilità ambientale e territorialità delle strategie di sviluppo; 3) nella mobilitazione delle risorse interne e private mediante il rafforzamento della capacità fiscale dei Paesi anche con il potenziamento degli investimenti privati partenariati pubblico-privato e strumenti innovativi di *blended finance*; 4) nell'inclusione dei soggetti vulnerabili nei progetti di finanziamento; 5) negli impegni per migliorare la trasparenza e la lotta alla corruzione.

Una parte importante del Compromesso di Siviglia è dedicata alla finanza sub-nazionale e alla cooperazione territoriale e decentrata come leva per lo sviluppo. Di rilievo è anche il riferimento a modelli consolidati come i partenariati pubblico-privato (PPP) e la finanza mista. Infine sono incoraggiate le cosiddette "piattaforma Paese" dirette ad allineare investimenti pubblici e privati alle esigenze nazionali.

Il Compromesso di Siviglia, pur presentando impegni di natura non vincolante in quanto intenti politici senza obblighi giuridici, contiene, tuttavia, importanti spunti innovativi che possono segnare un cambio di passo verso l'attuazione di una cooperazione allo sviluppo efficiente ed efficace. In particolare nell'ambito dei partenariati paritari e investimenti capaci di catalizzare una crescita sostenibile nonché di creare catene del valore nei Paesi partner, si colloca l'esperienza italiana del Piano Mattei per l'Africa, in cui il punto di forza è dato dalla tutela di interessi strategici connessi dal punto di vista geopolitico e geoeconomico.

IL PIANO MATTEI

Proposto durante il vertice a livello di capi di Stato e di Governo tenutosi a Roma il 29 gennaio 2024, il Piano Mattei per l'Africa prevede lo stanziamento di 5,5 miliardi di euro suddivisi in quattro anni provenienti dal Fondo della Cooperazione allo Sviluppo del MAECI (2,5 miliardi) e dal Fondo Italiano per il Clima del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (3 miliardi). Risorse gestite in forma di prestiti agevolati dalla Cassa Deposito Prestiti e in forma di doni dall'AICS.

Il Piano Mattei, si legge sul sito del governo italiano, non mira solo a promuovere la crescita economica abbassando la povertà e promuovendo la stabilità della regione africana, ma si pone l'obiettivo, ancor più ambizioso, di un cambio di paradigma nel rapporto donatore-beneficiario, superandone la logica e instaurando un nuovo modello basato sul reciproco vantaggio.

All'articolo 1 al comma 2 del decreto-legge 15 novembre, 2023 n. 161 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 gennaio 2024, n. 2, vengono identificati i vari ambiti di intervento e priorità d'azione, che vanno dalla cooperazione allo sviluppo alla promozione delle esportazioni; dall'approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche, alla tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici.

Il Piano prevede sei direttrici fondamentali, quali istruzione e formazione, sanità, acqua, agricoltura, energia, infrastrutture fisiche e digitali. Il Piano si avvale di una cabina di regia, definita nel dossier della Camera dei Deputati (2024) come «la cornice entro cui le diverse amministrazioni dello Stato sono tenute a svolgere le proprie attività di programmazione, di valutazione di impatto e di attuazione di interventi, ciascuna nel proprio ambito di competenza», composta dalla presidenza del Consiglio dei ministri; dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dal

Ministero delle Imprese e del Made in Italy e da altri ministeri competenti in base ai settori coinvolti. La cabina di regia è, dunque, l'organo responsabile del coordinamento che guida e monitora l'attuazione del Piano, ne definisce l'indirizzo strategico, le priorità, i Paesi e i settori di intervento.

Inizialmente nella prima fase, il Piano prevedeva dei progetti pilota in nove Paesi africani: quattro nel nord Africa (Marocco, Egitto, Tunisia e Algeria) e cinque nella regione subsahariana (Costa d'Avorio, Mozambico, Repubblica del Congo, Etiopia e Kenya); ai quali si sono aggiunti, nel 2025, Angola, Ghana, Mauritania, Tanzania e Senegal.

Occorre chiarire subito che il Piano Mattei prende le distanze da qualsiasi atteggiamento predatorio, neocoloniale o caritatevole, bensì costituisce un approccio e un metodo di lavoro che si basa su un reale trasferimento di competenze, tecnologie e di know-how, creando così il terreno fertile per l'istaurarsi di un partenariato solido tra Italia e Africa, basato ovviamente su una convergenza di interessi nazionali, con l'obiettivo di determinare vantaggi reciproci in termini economici, ambientali, sociali ed energetici (Morabito, 2024).

L'aspetto innovativo del Piano è sicuramente il coinvolgimento delle imprese private nella Cabina di Regia⁵. Anzi, proprio la stessa struttura economica italiana, fondata sulla piccola e media impresa, replicandosi come modello economico nei Paesi interessati, consente a questi un percorso di crescita più facile e adattabile alle realtà locali. Ciò si traduce in un vantaggio competitivo del nostro Paese rispetto ad altri partner europei e non europei. Le imprese partner, quindi, assumono un ruolo di primaria importanza a geografia variabile a seconda della filiera di riferimento: in Africa orientale Illy, Borbone, Lavazza per il caffè, oppure in Africa occidentale Ferrero per il cacao ecc.

Ad essere coinvolta non è solo l'impresa privata, in quanto l'obiettivo del Piano Mattei è quello di mobilitare l'intero sistema-Paese, quindi anche l'impresa pubblica, le Università, i Centri di Ricerca e le ONG ecc.

In tale contesto non si possono non menzionare le più grandi società italiane impegnate con importanti progetti lungo il territorio africano come Enel, Eni, Fincantieri, Terna, Leonardo, Webuild. Sicuramente, tra i progetti più importanti del Piano troviamo la partecipazione italiana alla seconda fase del grande progetto infrastrutturale del corridoio di Lobito, ovvero di un'arteria ferroviaria che collegherà la Zambia con il porto di Lobito in Angola. Più propriamente, nonostante la titolarità del progetto sia da riferirsi alla Global Gateway dell'Unione Europea, non può sottrarsi il sostegno iniziale finanziario profuso nel progetto anche da altri Paesi come gli Stati Uniti.

⁵ Tale coinvolgimento va a scardinare quel pregiudizio consolidato, secondo il quale l'impresa privata nel campo della cooperazione allo sviluppo perseguirebbe solo il proprio interesse.

Con riguardo alla cooperazione dell'Unione Europea nella regione è utile, ai fine della presente relazione, ricordare la strategia europea inaugurata nel 2000 al Vertice del Cairo, che mira a promuovere un dialogo politico capace di sostenere, sia l'integrazione interna, che la proiezione esterna del continente con il fine di supportare l'inserimento dell'economia africana nel contesto globale⁶ (Ricceri, 2024).

Un altro elemento di carattere innovativo è rappresentato dal coinvolgimento degli attori e delle comunità locali, che saranno chiamati attivamente in ogni fase del piano; si tratta di costruire il Piano insieme agli africani; abbandonando quell'approccio diseguale e paternalistico che aveva caratterizzato buona parte della cooperazione allo sviluppo nel passato.

Il Piano, infatti, è pensato come «una piattaforma programmatica e operativa aperta alla costante collaborazione con le Nazioni africane, sia nella fase di definizione, che di attuazione degli interventi» (Camera dei deputati, 2024).

Il Piano rappresenta senz'altro un ambizioso progetto, che va oltre la cooperazione allo sviluppo e che è suscettibile di tradursi in un importante nuovo programma di politica estera italiana, ma tale questione, pur rilevante, esula dai confini del presente lavoro. Merita, tuttavia, sottolineare che il Piano Mattei può essere considerato un importante nuovo modello di cooperazione allo sviluppo, che sicuramente si pone in antitesi a quello che nel 2009 Dambisa Moyo aveva definito "Dead Aid", sottolineando l'asimmetria e la scarsa efficacia degli aiuti occidentali, ma che sicuramente risulta ancora denso di elementi di criticità.

Anzitutto il primo grande limite del Piano Mattei riguarda la parziale condivisione decisionale degli stakeholder africani, prediligendo fin da subito, un approccio top-down dominato dagli interessi nazionali, come il controllo sui flussi migratori o l'accesso a risorse energetiche.

Non da ultimo si possono rinvenire dubbi sulle risorse investite in termini quantitativi di capitale finanziario investito. Probabilmente si contava in un maggiore potere attrattivo degli investimenti che avrebbe dovuto determinare un effetto moltiplicatore, in particolar modo da parte delle istituzioni internazionali come la Banca Mondiale o la BEI (Banca europea per gli investimenti) o altri attori internazionali.

In conclusione, il Piano Mattei per quanto innovativo, presenta gravi elementi di criticità, non essendo ad esso estranei quegli stessi modelli anacronistici e fallimentari, che negli anni hanno prodotto la sfiducia da parte degli africani nei confronti degli attori internazionali e quindi anche italiani (Stocchiero, 2024). L'eliminazione dell'approccio top-down, oltre a garantire alle

⁶ Sul punto si tenga conto che il nuovo Partenariato per lo Sviluppo dell'Africa NEPAD adottato dall'UE nel 2001 è il riferimento fondamentale per tutti gli atti successivi.

comunità locali non solo la condizione di destinatari ma anche di co-costruttori del Piano potrebbe concorrere a offrire all'Italia le opportunità sopradette, accordando al Piano stesso l'immagine significativa di aver fatto un nuovo importante passo in avanti della cooperazione internazionale.

CONCLUSIONI

Nelle considerazioni sin qui svolte si è cercato di evidenziare come il cammino della cooperazione allo sviluppo sia stato, oltre che lungo e complesso, reso ancor più difficile dall'inadeguatezza dei programmi rispetto ai risultati realmente conseguiti. Certamente non si può tacere il ruolo rilevante che il tema della cooperazione allo sviluppo ha svolto nella elaborazione di principi e valori della società contemporanea costituendo un laboratorio continuo per la presa di coscienza, appunto, di principi ruotanti attorno ai diritti umani, alle libertà, all'eliminazione della povertà, all'uguaglianza e alla pace. Tuttavia, restano gravi interrogativi di fondo in ordine ai modelli attuali di cooperazione, ai relativi risultati ottenuti, e soprattutto alle insidie del neocolonialismo che tuttora si celano dietro la cooperazione.

Sicuramente, il nostro presente è segnato da una sorta di crisi dell'ordine internazionale in cui, tra le tante sfide, guerre, crisi ecc. a cui fa fronte, non si può non inserire quella che può essere considerata una nuova inversione di rotta nelle relazioni e nei rapporti di forza, capace di investire i flussi di aiuti allo sviluppo e finanziamenti tra Nord e Sud.

A fronte di un Sud che non è più solo espressione di quel terzo mondo degli anni '50 venuto alla ribalta con Bandung (1955), emerge un Sud che, molto più spesso, viene definito con l'espressione "Sud Globale", a evidenziare un cambiamento forte e radicale per alcuni Stati come la Cina e l'India, considerati oggi il laboratorio del multilateralismo, non privo, tuttavia, di sfruttamento, predazioni di risorse, crisi ambientali e povertà.

Se è compito, tutt'altro che agevole, quello di stabilire il limite entro cui determinate azioni e programmi si possono inserire in una sorta di nuova e migliore cooperazione allo sviluppo, oppure darne drammaticamente la qualifica di nuova forma di colonialismo, certo è che il compito è reso ancor più difficile da una sorta di intreccio che spesso rende sfumati i chiari confini tra Nord e Sud del mondo, un tempo ben definiti come tracciati dalla linea Brandt⁷ e confermati, fino a poco tempo fa, nei rapporti delle istituzioni come FMI e la BM.

⁷ È una linea immaginaria introdotta nel 1989 dal Rapporto Nord-Sud della Commissione Brandt

Ciò che sicuramente appare oggi è l'emergere o il riemergere di determinate regioni del mondo come aree prioritarie di intervento e, tra queste, non si può non menzionare il Mediterraneo, da sempre crocevia di culture, religioni e civiltà, teatro di conflitti, crisi e frammentazione ma anche di innovazione e potenzialità; realtà che torna oggi ad essere al centro del mondo (Ivetic, 2024).

Per molto tempo l'Africa è stata la beneficiaria di aiuti allo sviluppo, principalmente da parte di Europa e USA⁸. In tale contesto non può sfuggire l'interesse odierno per la regione africana da parte della Cina, interesse frequentemente richiamato e discusso nel dibattito politico internazionale e che rappresenta la cartina tornasole dell'ambiguità descritta in precedenza. Ciò conferma, in taluni casi, la collocazione della cooperazione internazionale in una zona grigia tra partenariato e aiuti allo sviluppo regionale, ma anche come predazione di terre, land-grabbing, sfruttamento e accaparramento di terre rare, prestiti di denaro con clausole vessatorie ecc. Sotto questo profilo, da più parti la strategia di Pechino è stata considerata una nuova forma di neocolonialismo più insidioso del colonialismo classico in quanto capace di sottrarre la percezione di subire un controllo esterno e per questo più dannoso e drammatico.

Tutto ciò fa sicuramente apparire il nostrano piano per l'Africa come un modello su cui sicuramente dovranno essere prese nuove e migliori misure correttive, ma che altrettanto sicuramente emerge come opzione preferibile.

In definitiva nel contesto geopolitico nel quale viviamo, contesto così altamente complesso e ricco di asimmetrie, dipendenze, narrazioni differenti in cui interessi economici, sicurezza, sviluppo e zone d'influenza si sovrappongono e in cui pratiche di cooperazione possono sconfinare in logiche predatorie, diventa sempre più difficile ammettere letture univoche e lineari. L'esito finale è un vero nodo di Gordio che, secondo l'antica profezia, chi riuscirà a scioglierlo avrà il dominio del mondo.

ABSTRACT

The article draws inspiration from the 4th International Conference of Financing for Development (FFD4) on development financing and international cooperation aimed at the resolution of economic, social, cultural and humanitarian problems of poor Countries.

The objective is to show that development is an ample economic, social, cultural and political problem, not free from risks.

che divide il mondo in Nord e Sud, ossia in Paesi ricchi e in Paesi poveri con l'obiettivo di studiare la disuguaglianza economica globale.

⁸ Si noti, però, che oggi gli Stati Uniti si sono ritirati in gran parte degli impegni.

In such regard, the long path of international cooperation was followed with the aim of highlighting the growing elaboration of development and cooperation notions to reach the idea of constant improvement of the wellbeing of the entire population and all individuals on the basis of their active, free and significant participation to the development of fair distribution of the benefits thereof.

Finally, the Italian Mattei Plan was referred to as a cooperation model based on partnership, against the threat of the establishment of new phases of neocapitalism which may hide behind aid to poor Countries.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2024): *Lettere sul mondo 2024 dal circolo di studi diplomatici*, Mazzanti, Firenze, pp. 114-129.
- ANTONELLI G., RAIMONDI A. (2001): *Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (1986): *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, Nazioni Unite, New York.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2024): *Il piano Mattei per l'Africa*, Dossier n. ES0217. https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/ES0217.htm?_1751449090439.
- COLOMBO A. (2025): *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Raffaello Cortina editore, Milano.
- FRANCESCO (2020): *Fratelli tutti*, Libreria Vaticana, Città del Vaticano.
- GIOVANNI XXIII (1961): *Mater et magistra*, Libreria Editrice del Vaticano, Città del Vaticano.
- GIOVANNI XXIII (1963): *Pacem in terris*, Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- IVETIC E. (2024): *Sud/Nord. La frontiera globale attraverso il mediterraneo*, il Mulino, Bologna.
- JACKSON R., MOLLER J., SORENSEN G. (2020): *Relazioni internazionali*, edizione italiana a cura di L. Bozzo, Egea, Milano, pp. 239-255.
- PAOLO VI (1967): *Populorum Progressio*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- PROGRAMMA DELLE NAZIONI UNITE PER LO SVILUPPO (1990): *Human Development report*, UNDP, New York.
- RICCERI M. (ed.) (2024): *Il nuovo ordine globale: i protagonisti del multilateralismo nelle aree continentali: le principali istituzioni di riferimento in Africa, Americhe, Artico, Asia, Europa*, Armando editore, Roma.
- RUSSO A. (2017): *Stato e mercato*, UTET, Milano.
- STOCCHIERO A. (2024): *Il Piano Mattei, opportunità, ambizioni e elementi di dibattito*, CeSPI <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/il-piano-mattei-opportunita-ambizioni-elementi-di-dibattito/il-piano>.
- TREMONTI G. (2025): *Guerra o pace*, Solferino, Milano.

Finito di stampare
presso Tipografia Monteserra (Vicopisano - PI)
nel mese di aprile 2026