

I NUOVI EQUILIBRI DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: POLITICHE, PARTENARIATI E SAPERI OLTRE L'ASSE NORD-SUD

Valerio Bini*, Sara Caria^o, Isabella Giunta**

* Università degli Studi di Milano, valerio.bini@unimi.it

^o Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, saracaria@unimore.it

** Instituto de Altos Estudios Nacionales, isabella.giunta@iaen.edu.ec

Abstract

La sessione “I nuovi equilibri della cooperazione internazionale: politiche, partenariati e saperi oltre l’asse Nord-Sud”, tenutasi nella seconda giornata del VII Congresso Cucs, ha permesso un nutrito dialogo tra studiosi e studiose afferenti a università italiane e straniere, oltre che con rappresentanti di Ong. Questo testo è l’introduzione in tre sezioni dei contributi raccolti. La prima presenta gli obiettivi che hanno animato il dibattito, la seconda introduce tre interventi focalizzati su alcune delle trasformazioni in atto nel sistema della cooperazione internazionale (governance globale dell’agricoltura, dinamiche della cooperazione cinese e sfide in agenda a fronte degli squilibri globali e locali), mentre la terza evidenzia alcune questioni al centro del dibattito sulla cooperazione.

The session “The New Balances of International Cooperation: Policies, Partnerships and Knowledge beyond the North-South Divide” occurred in the second day of the 7th Cucs Congress. The session hosted a rich dialogue among academics and scholars of both Italian and foreign universities, as well as with Ngo representatives. This paper describes in three sections some discussed researches. The first presents the main objectives of the debate; the second introduces three central interventions about the global governance of agriculture, the dynamics of Chinese cooperation and the challenges on the agenda in the face of global and local crises; the third highlights some critical issues at the core of the international cooperation debate.

Keywords

Cooperazione internazionale, Cooperazione Nord-Sud, Cooperazione Sud-Sud

Nuovi attori ed equilibri della cooperazione internazionale

Dalle origini del sistema tradizionale della cooperazione internazionale ad oggi, la geografia delle relazioni politiche ed economiche mondiali è cambiata profondamente. I processi di globalizzazione hanno contribuito a ridefinire i rapporti di forza tra soggetti del Nord e del Sud globale: il declino dell’egemonia statunitense e l’emergere di nuovi protagonisti e tensioni hanno teso verso una multipolarità nell’ordine mondiale. Contestualmente, il tradizionale modello di cooperazione Nord-Sud è entrato in crisi sotto la spinta di nuovi attori istituzionali (gli stati emergenti e i governi locali), nuovi soggetti privati (imprese, fondazioni filantropiche), nuove idee ed approcci (messa in discussione del paternalismo della retorica dell’aiuto). Dunque, l’analisi del sistema contemporaneo

della cooperazione internazionale richiede una visione sistemica capace di cogliere tale complessità, per non perdere di vista l'estrema eterogeneità e dispersione che lo caratterizza (Caria & Giunta 2020).

Se il regime tradizionale della cooperazione internazionale era scandito da uno schema relativamente “semplice” di relazioni asimmetriche Nord-Sud, tra governi dei Paesi “ricchi” del Nord e governi dei Paesi del Sud “beneficiari”, mediate da agenzie e organizzazioni multilaterali e rette da una logica unidirezionale ed evolutiva dello sviluppo, oggi lo scenario è molto più complesso.

Innanzitutto, una lunga tradizione di studi e di attivismo profondamente critica nei confronti del progetto dominante di sviluppo come crescita economica (McMichael 2006) ha indotto progressive riformulazioni del concetto stesso di sviluppo (e dunque delle agende di cooperazione), fino all'affermazione di una visione basata sulla sostenibilità tridimensionale (economica, sociale ed ecologica). Inoltre, si sono affiancati orientamenti più radicali, mossi da approcci decoloniali e postsviluppisti, che prendono le distanze dal paradigma dominante modernizzatore e scommettono su vere e proprie “alternative allo sviluppo” (Escobar 2020; Kothari et al. 2021). Allo stesso modo, le crescenti critiche alla verticalità degli aiuti e alla tendenza all’“auto-aiuto” (Sogge 2015) hanno messo in crisi gli schemi tradizionali della cooperazione, obbligando, tra l'altro, alla sottoscrizione della Dichiarazione di Parigi (2005) che ha impegnato i donatori al rispetto di principi come l'appropriazione locale delle politiche di cooperazione e l'allineamento degli aiuti alle priorità di sviluppo dei territori interessati.

Al contempo, molti dei tradizionali Paesi “destinatari” degli aiuti hanno smesso di essere a reddito basso o medio; piuttosto, alcuni di essi hanno conquistato una notevole rilevanza globale, come nel caso della Cina e dei paesi Brics in generale. In questo scenario, non solo sono cambiate le priorità geografiche per l'allocazione degli aiuti ed è cresciuta la rappresentanza dei Paesi del Sud globale nelle sedi tradizionali della cooperazione internazionale, ma si è rafforzato anche l'asse della cooperazione Sud-Sud, con una architettura propria che sottrae spazi e visibilità a quella tradizionale guidata dal Development Assistance Committee (DAC). Così, il sistema contemporaneo sperimenta processi di “cooperazione, competizione e convergenza” (Mawdsley 2018) che delineano geografie policentriche della cooperazione (Giunta & Pepa 2022).

D'altro canto, il settore privato ha acquisito un maggiore rilievo, inizialmente con le Organizzazioni non governative (Ong) diffuse capillarmente a livello internazionale e locale, oggi affiancate dalle imprese sempre più coinvolte come attrici dirette dello sviluppo (Blowfield & Dolan 2014). Le imprese agiscono nel sistema della cooperazione internazionale sotto variegate forme che vanno dalla responsabilità sociale d'impresa alle alleanze pubblico-private, dalla promozione di modelli di

inclusive business che assoggettano i settori più impoveriti alle catene globali del valore (McMichael 2013) al rilancio di megaprogetti di modernizzazione e sviluppo sotto la guida di grandi fondazioni filantropo-capitaliste, come le Nuove Rivoluzioni Verdi in Africa (McKeon 2014).

A rendere ancora più articolata la trama, si è sommata una maggiore internazionalizzazione dei governi locali ed il loro posizionamento come attori politici globali, col conseguente superamento dell'idea tradizionale della cooperazione internazionale come competenza esclusiva dei governi centrali. Così, le esperienze di dialogo e collaborazione diretta fra territori sono proliferate, sotto forma di cooperazione decentrata, rivendicando modalità di intervento più eque e calibrate alle necessità dei singoli territori.

In questo complesso quadro, la sessione intitolata “I nuovi equilibri della cooperazione internazionale: politiche, partenariati e saperi oltre l'asse Nord-Sud” si è proposta di riflettere, a partire da diversi ambiti disciplinari e prospettive analitiche, sulla complessità del sistema contemporaneo della cooperazione internazionale, sempre più diversificato in termini di strumenti, attori e modalità e, al contempo, segnato da enormi sfide legate alla transizione verso nuovi modelli di sviluppo, a fronte della multidimensionalità della crisi planetaria.

L'obiettivo era quello di raccogliere interventi che contribuissero alla comprensione delle trasformazioni in atto e allo studio delle tendenze più recenti, dal punto di vista dell'architettura più tradizionale (cooperazione Nord-Sud), così come delle modalità che da essa si differenziano, come la cooperazione Sud-Sud, quella decentrata o quella promossa dalle imprese private. L'invito era diretto alla presentazione di contributi al dibattito teorico così come all'analisi di casi specifici, ma sempre privilegiando l'approfondimento analitico e critico della *governance* della cooperazione internazionale per quanto riguarda il ruolo, le prospettive e le tensioni che contraddistinguono l'azione dei diversi attori istituzionali e non governativi.

Le nuove politiche di cooperazione rispecchiano la ridefinizione dei rapporti di forza tra soggetti del Nord e del Sud globale qui brevemente descritti e in esse emergono processi di riequilibrio accanto a vecchie e nuove asimmetrie. La sessione ha voluto dunque dare un contributo per approfondire l'analisi di come si stia consolidando una rete complessa di istituzioni, caratterizzata da nuove prassi, che richiedono nuove competenze.

Un approccio basato sulla collaborazione di università del Sud e del Nord, che integri esperienze e prospettive diverse, può arricchire la capacità di studiare i cambiamenti in atto nella cooperazione internazionale, favorire scambi e consolidare collaborazioni durature in un'ottica trasversale a regioni geografiche e specificità politiche e culturali.

Da questo punto di vista, la partecipazione di studiosi e studiose di diverse università italiane¹ e straniere, come la Benemérita Universidad Autónoma De Puebla del Messico e l'Instituto de Altos Estudios Nacionales dell'Ecuador, ha senza dubbio rappresentato un'opportunità eccellente di dialogo tra prospettive disciplinari (come la geografia politica ed economica, la sociologia dello sviluppo, l'economia politica internazionale e l'architettura sostenibile) ed interpretative diverse, anche per collocazione geografica oltre che concettuale.

I contributi per la riflessione

Dopo un'introduzione sulle trasformazioni in atto, la sessione ha coinvolto cinque interventi, tre dei quali vengono presentati in questa sezione.

Il primo contributo è di Mauro Conti dell'Università della Calabria che riflette sulla *governance* globale dell'agricoltura e su come essa sia stata caratterizzata per decenni – a partire dalla 47° Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1992) – dal dialogo e negoziazione con le organizzazioni contadine per la definizione e attuazione delle politiche di sviluppo rurale e, dunque, della cooperazione agricola. Tuttavia, l'autore segnala una recente svolta che si configura come una sorta di “contro-riforma” del sistema di *governance* mondiale dell'agricoltura, riferendosi al Summit delle Nazioni Unite sui Sistemi Alimentari (Unfss) del 2021, convocato aggirando i meccanismi partecipativi e multilaterali consolidati nei decenni precedenti.

Il secondo contributo è scritto da Andrea Salustri della Sapienza Università di Roma e Alessandra Sannella dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, col fine di analizzare le sfide in agenda per la cooperazione internazionale a fronte degli squilibri globali e delle dinamiche di crisi che scuotono i contesti locali. Il testo riflette sulle caratteristiche salienti del paradigma dello sviluppo sostenibile e si interroga sulla sua auspicata “universalità”, sottolineando le difficoltà di declinazione concreta in contesti e settori specifici e, soprattutto, gli interessi divergenti tra i soggetti che si impegnano ad attuarlo: organizzazioni multilaterali, Stati, imprese, comunità e singoli individui.

Infine, il terzo contributo è di Ada Cabrera, Eduardo Crivelli e Giuseppe Lo Brutto, gruppo afferente alla Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Messico) e riflette sulla cooperazione cinese nel contesto latinoamericano, sottolineando come durante gli ultimi due decenni il governo cinese abbia consolidato le relazioni di partenariato in questa area del mondo. Per gli autori, si tratta di un complesso asse politico che vede nella complementarità e nella cooperazione Sud-Sud gli elementi centrali di una strategia mirata a integrare i paesi partner nella crescita economica cinese e

¹ Tra le altre, l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, l'Università della Calabria, l'Università Sapienza di Roma, l'Università degli Studi di Padova, l'Università di Brescia e l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

in cui la Cina svolge un ruolo di contenimento della crisi economica e sociale affrontata dai paesi latinoamericani.

Sebbene i contributi scritti non appaiano in questa pubblicazione, la sessione è stata animata anche da altri due interventi: Mariasole Pepa dell'Università degli Studi di Padova sulla cooperazione agricola cinese in Africa (Pepa 2020; 2021) e Maria Chiara Bonetti dell'Università di Brescia sul nesso tra cooperazione internazionale e sistemi di educazione superiore in contesti rurali africani. Infine, la plenaria della sessione è stata caratterizzata da un ricco dibattito sui processi di cambiamento della cooperazione internazionale, evidenziati nelle presentazioni, le cui suggestioni sono state brevemente raccolte nell'intervento conclusivo a carico del Comitato organizzatore.

Nuove e vecchie contraddizioni

Attraverso le analisi offerte dai diversi studi presentati, è possibile cogliere delle chiavi di lettura comuni che possono essere d'aiuto per comprendere alcune delle tensioni che danno forma al dibattito sulla cooperazione internazionale attuale e che evidenziano altresì come elementi di continuità si intreccino con l'emergere di nuove tendenze. In questa introduzione si propongono alcuni spunti di riflessione, lasciando a chi legge il compito di tracciare una mappa esaustiva che componga un panorama completo.

Una prima contraddizione che caratterizza le azioni di cooperazione fin dalla fase di disegno è quella tra la dimensione globale e quella territoriale. Se, da un lato, si fa sempre più strada la consapevolezza dell'interdipendenza delle dinamiche di sviluppo, e ancor più di quelle legate alla sostenibilità, dall'altro le specificità dei contesti territoriali condizionano significativamente modalità di intervento e risultati. Come conseguenza, in risposta a una progettualità improntata alla coerenza con le sfide globali, in cui i finanziamenti degli interventi si iscrivono in obiettivi e strategie globali, dalla sfera locale sorge la rivendicazione di una coerenza con un insieme di elementi culturali, tecnologici e sociali, che sono ancora ben differenziati a livello geografico, e che si traducono in fattori di ordine politico e pratico che influiscono nell'implementazione dei progetti (Denk 2016).

Questa tensione conduce ad analizzare il tema della *governance* e, dunque, del funzionamento delle istanze decisionali chiamate a stabilire le priorità, definire l'assegnazione delle risorse e promuovere azioni concrete; in sintesi, delle regole che normano le attività di cooperazione internazionale. Si è già evidenziato come gli attori coinvolti siano moltiplicati rispetto al passato, formando un intricato insieme di soggetti, dal ruolo spesso ambivalente, che rendono la *governance* più complessa. Si assiste ad un divenire più fluido dei ruoli, ad esempio nel caso delle imprese private, e si segnala come spesso siano i rapporti di potere a definire le tendenze predominanti in

quanto alle agende di sviluppo, con il rischio di relegare ad un ruolo marginale attori e politiche locali (Bini 2016).

Infatti, anche laddove le dinamiche di *governance* sono chiare, come, ad esempio, nel sistema delle organizzazioni internazionali, permangono asimmetrie importanti nella capacità di influenzare obiettivi e strategie di sviluppo. Tali asimmetrie si riflettono nella tensione latente tra le dinamiche di sviluppo economico, che spingono verso un utilizzo crescente di strumenti di finanziarizzazione negli aiuti e propongono soluzioni basate su una sempre maggiore inserzione delle comunità locali nel mercato globale, e le visioni improntate alla necessità di mettere al primo posto le considerazioni ecologiche, la sostenibilità e la riproduzione ampliata della vita, che sfuggono alle misurazioni e alle strategie incentrate sulla crescita economica.

In questo dibattito, il grande attore emergente della cooperazione internazionale, la Cina, e il suo crescente impegno nel sistema degli aiuti rappresentano una arena emblematica delle sfide chiamate in causa nei paragrafi precedenti. La Cina aspira senza dubbio a giocare un ruolo predominante a livello globale, ma è al contempo portatrice di un modello di sviluppo peculiare, frutto di un'eredità culturale, sociale e politica dalle caratteristiche ben delineate, che affonda le radici in un percorso storico unico nel suo genere. Il tentativo cinese di proporsi come modello globale suscita timore e scetticismo nei paesi donatori tradizionali, ma è spesso visto favorevolmente dai paesi recettori, appunto perché viene percepito come una modalità di cooperazione che tiene maggiormente in considerazione le istanze dei paesi partner (beneficiari, nel linguaggio tradizionale).

Di fatto, l'atteggiamento pragmatico della Cina la porta a cooperare con paesi di tradizioni, cultura e orientamento politico molto diversi. Proprio questo pragmatismo è l'argomento principale su cui poggia la lettura critica della cooperazione cinese, che vede gli aiuti cinesi, sostanzialmente dei crediti per la realizzazione di infrastrutture appaltate a imprese cinesi, come uno strumento per rafforzare il suo commercio internazionale e garantirsi accesso a materie prime necessarie al suo sviluppo; in questa prospettiva, varrebbero le stesse critiche mosse tradizionalmente ai paesi donatori per promuovere dinamiche di auto-aiuto, e dunque, lo scopo principale della cooperazione internazionale sarebbe promuovere l'interesse nazionale tramite una strategia di internazionalizzazione.

Tuttavia, se la cooperazione cinese converge verso una prassi consolidata da parte dei donatori tradizionali, è anche vero che, dall'altro lato, spesso le modalità dei paesi donatori tendono ad allentare i requisiti di condizionalità e a convergere verso schemi di cooperazione Sud-Sud, soprattutto nei paesi in cui le due modalità coesistono (Mawdsley et al. 2018). Alcuni autori hanno visto questa tendenza cristallizzarsi nell'adozione, da parte del Development Assistance Committee

(DAC), del Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) come misura degli aiuti allo sviluppo offerti dai suoi membri (Domínguez-Martín 2016).

Da un punto di vista settoriale, l'ambito tecnologico offre un ulteriore punto di vista privilegiato sulle dinamiche fin qui richiamate: nelle presentazioni di questa sessione si è parlato molto di tecnologia e si è evidenziato come prevalentemente si tenda a considerare la tecnologia in termini astratti come neutrale rispetto al contesto culturale e sociale in cui viene inserita. Si è infatti argomentato che è necessario sviluppare una maggiore consapevolezza rispetto alla valenza della tecnologia; in particolare, quando si realizzano interventi nell'ambito della formazione, delle infrastrutture e della cooperazione tecnica vale la pena riflettere se si stanno apportando migliorie di efficienza nell'ambito di tecnologie assimilate socialmente o se si sta promuovendo uno spostamento verso un paradigma diverso, con potenziali ripercussioni sulla società intera. L'ambito della cooperazione agricola può essere considerato emblematico di questo tipo di dilemmi.

Infine, occorre interrogarsi sul ruolo delle università nella cooperazione internazionale. A questo proposito, lungi dal voler offrire ricette universalmente valide, si riafferma l'importanza del dialogo tra attori con prospettive ed esperienze diverse, con l'augurio che una maggiore consapevolezza della complessità e delle contraddizioni intrinseche nelle attività di cooperazione possa portare a progetti più allineati con le aspettative delle popolazioni coinvolte, tanto nei Nord, come nei Sud globali. Questa introduzione si conclude sottolineando, quindi, la necessità di dare continuità a spazi che facilitino la riflessione collettiva e che promuovano una maggiore comprensione delle dinamiche macro della cooperazione internazionale, accanto al dialogo su competenze e buone pratiche. Speriamo dunque che questa raccolta possa contribuire in tal senso, anche stimolando opportunità future di riflessione e dialogo.

Bibliografia

- Bini V. (2016), *La cooperazione allo sviluppo in Africa. Teorie, politiche, pratiche*, Memesis Kosmos, Milano.
- Blowfield M., Dolan C.S. (2014), "Business as a Development Agent: Evidence of Possibility and Improbability", *Third World Quarterly*, 35,1, pp. 22-42.
- Caria S., Giunta I. (2020), *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema-mundo*, IAEN, Quito.
- Denk A. (2016). "Sustainable Development Goals— An (alternative) future scenario", *Transcience*, 7(1), pp. 47–50.
- Domínguez-Martín R. (2016), "Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación SurSur", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1): pp. 62-86.
- Escobar A. (2020), *Pluriversal Politics: The Real and the Possible*, Duke University Press, Durham, N.C..

Giunta I., Pepa M. (2022), “Geografie policentriche della cooperazione internazionale. Differenze e convergenze fra cooperazione Nord-Sud e Sud-Sud in agricoltura”, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, XXXIV, 2, pp. 55-72.

Kothari A., Salleh A., Escobar A., Demaria F., Acosta A. (2021), *Pluriverso. Dizionario del post-sviluppo*, Orthotes Editrice, Nocera Inferiore, SA.

Mawdsley E. (2018), “The ‘Southernisation’ of development?”, *Asia Pacific Viewpoint*, 59, 2, pp.173-185.

Mawdsley E, Murray W. E., Overton J., Scheyvens R., & Banks G. (2018), “Exporting stimulus and “shared prosperity”: Re-inventing foreign aid for a retroliberal era”, *Development Policy Review*, 36(S1), O25–O43.

McKeon N. (2014), *The New Alliance for Food Security and Nutrition: a coup for Corporate Capital?*, Policy Paper, TNI Agrarian Justice Program, Amsterdam.

McMichael P. (2006), *Ascesa e declino dello sviluppo. Una prospettiva globale*, FrancoAngeli, Milano.

McMichael P. (2013), “Value-chain Agriculture and Debt Relations: contradictory outcomes”, *Third World Quarterly*, 34(4), pp. 671-690.

Pepa M. (2021), “Cooperazione Agricola Cina-Tanzania: innovazione o dipendenza?”, *Rivista Geografica Italiana*, 3, pp. 105-137.

Pepa M. (2020), “Rethinking the political economy of Chinese-African agricultural cooperation: the Chinese agricultural technology demonstration centers”, *Afrika Focus*, 33, pp. 63-77.

Sogge D. (2015), “Donors Helping Themselves”, in Arvin B. M., Lew B. (a cura di), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Elgaronline, pp. 280-304.

Lista degli acronimi

Brics	Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
Dac	Development Assistance Committee
Ong	Organizzazioni non governative
Tossd	Total Official Support for Sustainable Development
Unfss	Summit delle Nazioni Unite sui Sistemi Alimentari