

## La cooperazione internazionale al tempo della crisi

*Cristiano Colombi*

La crisi economica che ha colpito i paesi ricchi a seguito degli shock finanziari del 2008 ha generato strategie di risposta diversificate. Ciò ha riguardato anche l'ambito della cooperazione internazionale, eticamente molto rilevante anche se quantitativamente limitato, e degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo in particolare. Nel presente articolo, proveremo ad analizzare alcuni comportamenti rilevanti che si sono manifestati nel contesto internazionale, europeo ed infine italiano negli ultimi anni, evidenziando al tempo stesso i contributi dell'esperienza che possono alimentare la riflessione teorica.

### **Aprirsi alla cooperazione o chiudersi nella competizione?**

Prima di osservare le scelte di politica economica nel settore della cooperazione internazionale, è utile richiamare il noto *trade-off* tra cooperazione e competizione e provare ad applicarlo, in linea teorica, ad una situazione di difficoltà economica. La Teoria dei giochi dimostra come i comportamenti cooperativi possano garantire risultati superiori per la collettività in molte situazioni: persino gli individui possono scegliere di cooperare per massimizzare il proprio benessere se considerano che il rischio di risultati negativi può essere ridotto dall'accordo tra le parti. Seguendo questo ragionamento, la spinta a cooperare dovrebbe essere ancor più accentuata in una situazione di crisi economica, dal momento che l'incertezza sulle condizioni future, sia individuali che collettive, rappresenta un potente fattore di rischio che dovrebbe essere valutato dai diversi soggetti. In altri termini, la cooperazione ed il coordinamento delle decisioni possono abbattere il rischio, mediare i risultati, restituire fiducia agli operatori economici. Come dire che nel pieno di una tempesta il solo fatto di restare uniti aumenta la probabilità di salvarsi tutti insieme (anche se forse diminuisce quella dei soggetti più forti) e permette di evitare il panico. La maggiore disponibilità alla cooperazione sembra nascere spontaneamente tra le persone in diverse situazioni di difficoltà, compresa la crisi economica, come suggeriscono recenti indagini demoscopiche che rilevano come comportamenti di condivisione e di collaborazione tra i privati siano in aumento in Italia, almeno al fine di diminuire i costi. Analogamente, comportamenti simili sarebbero auspicabili anche tra soggetti di livello superiore, come le organizzazioni private e le istituzioni, includendo gli stati e le realtà sovranazionali.

Eppure ciò che sembra istintivo tra le persone, non è immediato tra le organizzazioni. I vincoli, soprattutto europei, ai bilanci pubblici scoraggiano le decisioni che riguardano le spese sociali e gli impegni di cooperazione internazionale, con un effetto pro-ciclico che può prolungare la stagnazione economica. In un contesto sempre più globalizzato, tagliare le spese di cooperazione internazionale può portare benefici nel breve periodo (come evitare aumenti nell'imposizione fiscale o finanziare politiche nazionali che aumentano il consenso interno) ma comporta maggiori costi o minori opportunità economiche nel lungo periodo (ad esempio in termini di aumento dell'immigrazione o di minori scambi commerciali con i paesi a medio o basso reddito). Se si considera, inoltre, il fenomeno della crescita economica dei paesi emergenti e dei paesi produttori di materie prime ed il loro maggior peso politico internazionale, si intende quanto miope possa essere la scelta di ridimensionare fortemente la cooperazione internazionale in tempo di crisi.

## Le scelte dei governi

I dati più recenti pubblicati dall'OCSE mostrano come l'andamento dei fondi destinati agli Aiuti Pubblici allo Sviluppo abbia subito un rallentamento generalizzato negli ultimi anni, pur considerando alcune importanti eccezioni.

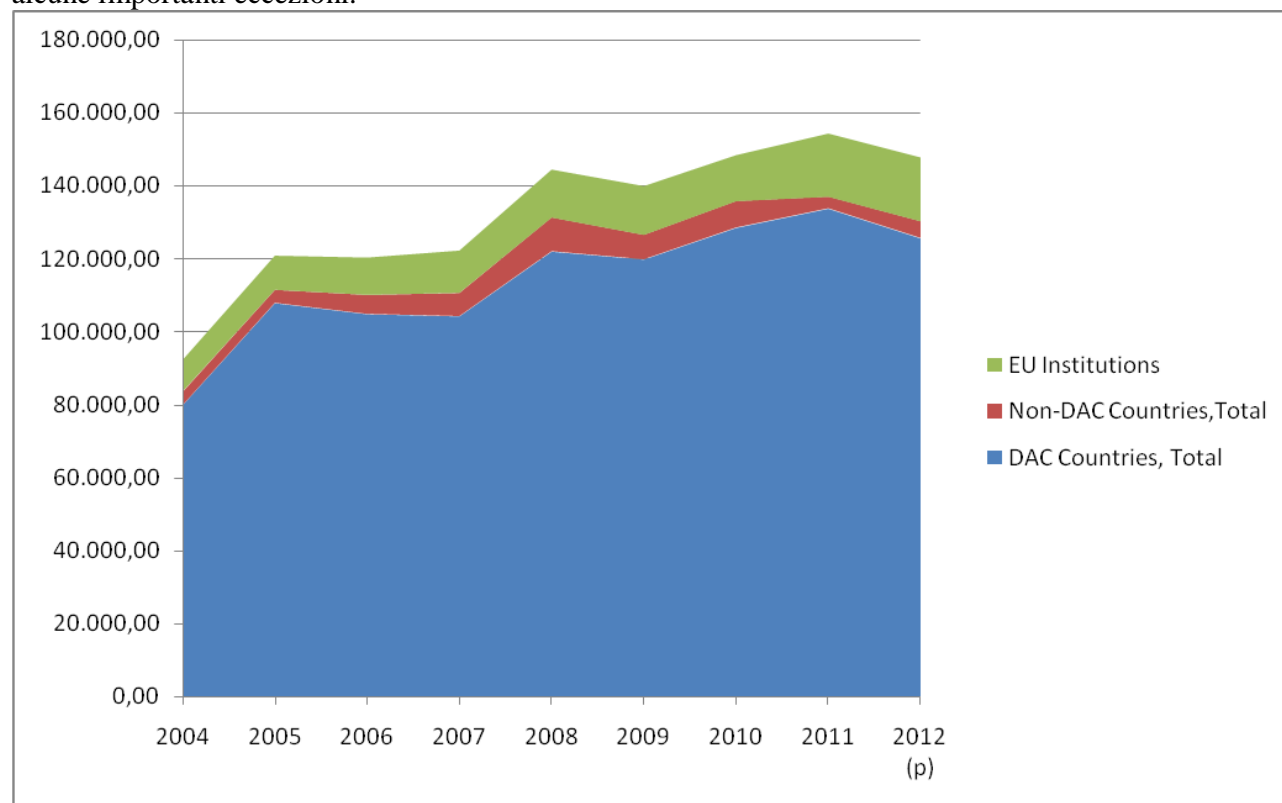


Fig.1 – Aiuti Pubblici allo Sviluppo per tipologia di donatore. Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE.

La Fig.1 rappresenta la diversa composizione degli aiuti ufficiali per tipologia di soggetto. Se si osserva la dinamica complessiva, si può notare come a seguito del picco del 2008 si sia avuta un'inversione di tendenza: mentre negli anni precedenti alla crisi l'orientamento era crescente, nel periodo successivo le riduzioni del 2009 e del 2012 inducono un trend più simile ad una parabola discendente. È interessante rilevare come i paesi non "tradizionalmente donatori" (indicati in figura con la sigla Non-DAC) abbiano diminuito in modo ancor più vistoso i fondi di cooperazione dopo la crisi, mentre i contributi delle istituzioni comunitarie europee siano stati relativamente più stabili, aumentando la loro incidenza sul totale.

Ma questo trend positivo non è stato seguito dagli stati che compongono l'Unione Europea, come mostra la Fig.2, in cui possono essere confrontati gli andamenti degli aiuti ufficiali destinati dagli stati UE, dagli stati non UE, dagli USA e dall'Italia. Per quanto riguarda i primi, è evidente il ripiegamento verso il basso delle risorse destinate alla cooperazione internazionale. Al contrario, la crescita degli aiuti stanziati dai paesi non europei sembra essersi consolidata a seguito della crisi, in modo ancor più accentuato rispetto ai fondi degli Stati Uniti, che negli ultimi anni hanno assunto un andamento "non decrescente". Si può affermare dunque che a seguito del ridimensionamento degli aiuti decisi dagli stati europei e della sostanziale stabilità di quelli USA, è aumentato il contributo degli altri paesi donatori.

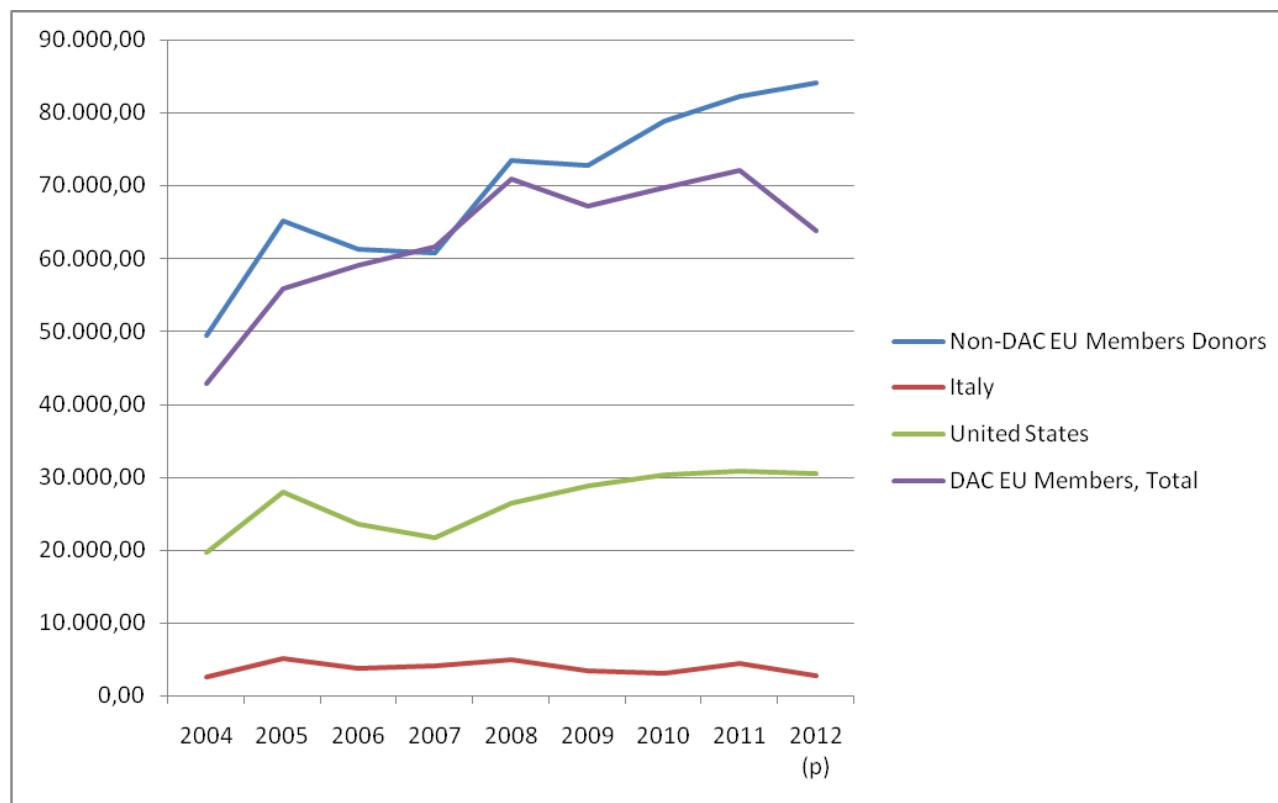


Fig.2 – Aiuti Pubblici allo Sviluppo confronto tra paesi. Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE.

A fronte della grave instabilità finanziaria che ha colpito l'Italia, come è noto il governo ha adottato una politica di austerità nel tentativo di rispettare i vincoli di bilancio richiesti dall'Unione Europea. Tra le scelte compiute per perseguire questa strategia, vi è stata la riduzione sistematica della spesa sociale: dagli interventi sulle pensioni alla rimodulazione delle spese sanitarie, dalla chiusura dell'Agenzia per il Terzo Settore alla riduzione di numerosi fondi dedicati al non profit. Gli Aiuti Pubblici allo Sviluppo sono stati tagliati in modo ancor più drastico rispetto agli altri paesi europei. In termini percentuali, dal 2008 al 2012 i fondi destinati dall'Italia sono diminuiti del 45,70%, mentre la riduzione operata dai paesi europei nel loro complesso è stata del 10,24%.

### Le conseguenze sulla cooperazione italiana: rischi di selezione avversa

Il progressivo abbandono della cooperazione internazionale seguito dall'Italia non è stato neutrale rispetto ai soggetti che la realizzano. Tra gli aiuti ufficiali rientrano infatti i fondi destinati direttamente dallo stato, che possono essere ricevuti dai singoli Paesi in Via di Sviluppo a seguito di accordi bilaterali o essere destinati al finanziamento delle istituzioni multilaterali come le agenzie delle Nazioni Unite, e i fondi che il governo assegna annualmente alle Organizzazioni Non Governative (ONG) per il finanziamento di progetti promossi dalla società civile (secondo la Legge 49/1987 ed in accordo con linee guida e criteri stabiliti dalla Direzione Generale Cooperazione e Sviluppo del Ministero degli Esteri). Nel periodo della crisi, questo ultimo tipo di aiuti è stato pesantemente sacrificato. In particolare, i fondi destinati alle ONG sono passati da 732 milioni di euro del 2008 a 86 milioni del 2012, come denunciato nell'ultimo Rapporto *Sbilanciamoci!*, campagna che riunisce numerose organizzazioni rappresentative del Terzo Settore. Si tratta di un taglio di ben l'88,25%, quasi il doppio rispetto alla diminuzione degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo italiani nel loro complesso. La conseguenza è stata la crisi del mondo delle ONG di cooperazione internazionale, che hanno dovuto ridimensionarsi sensibilmente o in molti casi chiudere. Le uniche associazioni che hanno potuto mantenere o accrescere le proprie attività sono state quelle impegnate nelle emergenze umanitarie, dal

momento che la riduzione dei fondi pubblici in questo campo è stata inferiore. Al contrario la cooperazione di tipo istituzionale, ovvero i programmi governativi, i contributi alle organizzazioni multilaterali e le azioni realizzate direttamente da organismi pubblici, è stata poco penalizzata.

Questa selezione dei soggetti della cooperazione internazionale si presta a molte critiche. Riteniamo che possa essere considerata persino una selezione avversa, ovvero apparentemente vantaggiosa per il governo che la realizza ma complessivamente contraria alla sua missione. Portiamo a sostegno di questa interpretazione tre ordini di riflessioni.

In primo luogo è stato ridotto al minimo l'impegno nello sviluppo economico in senso stretto, ovvero nella promozione di attività produttive o nell'investimento in capitale umano e sociale. L'assistenza umanitaria, infatti, risponde piuttosto alla logica dell'emergenza e raramente produce miglioramenti duraturi e sostenibili, dovendo così rinnovare continuamente il sostegno finanziario. Va sottolineato, inoltre, che negli aiuti ufficiali considerati dall'OCSE sono inclusi i fondi destinati all'accoglienza dei rifugiati presenti nel territorio del paese donatore, fondi che in Italia nel 2011 rappresentavano ben il 12% del totale, un'incidenza altissima (la media degli altri paesi donatori è del 3%) dovuta alla particolare posizione geografica di ponte tra le aree di crisi e l'Europa.

In secondo luogo, la selezione dei soggetti può essere avversa in termini di efficacia degli aiuti. Da un lato, le istituzioni pubbliche nazionali e internazionali sono dotate di strutture burocratiche complesse e rigide, il cui mantenimento assorbe quote rilevanti dei fondi. Al contrario, le ONG tendono ad avere strutture più leggere, sia perché possono avvalersi di un capitale fisico limitato, sia per il ricorso al volontariato ed al conferimento di beni gratuiti, sia per l'utilizzo di forme di lavoro flessibile. Dall'altro lato, un approccio di tipo *bottom-up* che valorizzi il protagonismo della società civile (nei paesi donatori e nei paesi beneficiari) è generalmente preferibile in virtù del principio di sussidiarietà: i corpi sociali intermedi sono più vicini ai problemi ed alle persone, dunque possono valutare con più precisione i bisogni e mettere in campo azioni mirate e capillari. Questo tipo di approccio si è affermato in seno al Forum della Cooperazione, promosso dal Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione e realizzato a Milano a ottobre 2012, ma non ha ancora determinato un'inversione di tendenza delle politiche pubbliche.

In terzo luogo, alla progressiva riduzione dei fondi pubblici negli ultimi anni si è accompagnato un continuo aumento dei fondi privati, che secondo la classificazione dell'OCSE comprendono gli investimenti diretti esteri, i crediti privati all'esportazione (mentre i crediti pubblici sono considerati tra gli aiuti governativi) e gli investimenti di portafoglio bilaterali. Nel contesto della cosiddetta Globalizzazione si tratta di un fenomeno generale: i fondi privati per lo sviluppo del complesso dei paesi donatori sono triplicati tra il 2008 ed il 2011. Ma nel caso italiano, questa tendenza è ancora più accentuata: nello stesso periodo, queste risorse sono aumentate in modo esponenziale passando da 206 a 7.689 milioni di dollari, ben 36 volte di più. Protagoniste in questo ambito sono le ex aziende partecipate dallo stato che si occupano dei servizi di pubblica utilità (energia, acqua, infrastrutture) e le grandi imprese private di costruzioni. Se l'inclusione dei soggetti privati nel settore della cooperazione internazionale può rispondere ad un approccio sistemico, come si evince dal documento finale del Forum della Cooperazione e dalle Linee Guida della Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2013-2015, tuttavia il rischio è di delegare le politiche di sviluppo economico in senso stretto al mondo delle imprese, come si è verificato nei fatti.

### **Verso soluzioni condivise**

La progressiva esclusione del Terzo Settore dalle politiche di cooperazione internazionale dell'Italia sembra essere una scelta precisa dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni. Non si tratta di un caso isolato, dal momento che in molti ambiti del "sociale" i fondi destinati ai soggetti intermedi si sono

radicalmente ridotti. È comunque un fenomeno paradossale se si considera che a partire dagli anni '90 le riforme dei servizi sociali offerti direttamente dallo stato hanno introdotto modelli interni di gestione ispirati a criteri aziendali e pratiche di esternalizzazione che affidavano ad associazioni e cooperative sociali la realizzazione di un numero crescente di servizi, ad esempio nella sanità o nell'istruzione, con l'obiettivo di renderli più efficienti e meno onerosi per gli enti pubblici. Nel periodo di crisi, l'esigenza di contenere ulteriormente le spese dello stato ha portato alla riduzione anche di tali servizi che rispondevano al principio di sussidiarietà. Come conseguenza di questa scelta, si è creata una situazione di privatizzazione "forzosa", in cui sempre di più le uniche fonti di finanziamento disponibili sono quelle private.

Nel campo della cooperazione internazionale, tale tendenza comporta due gravi rischi:

- *la rinuncia ad un approccio concertato e partecipativo che veda protagonista la società civile del nord e del sud del mondo.* Abbandonata la cooperazione tra i popoli, resterà la cooperazione tra stati e imprese. Il Terzo Settore può invece svolgere un'azione preziosa di dialogo tra le parti e di ricostruzione del tessuto sociale, realizzando un partenariato tra tutti i portatori di bisogni e di interessi, che in Europa è considerato un modello d'eccellenza nei programmi di sviluppo locale.
- *La rinuncia al ruolo eminentemente educativo e di cambiamento culturale che rivestono le attività di solidarietà internazionale.* In un mondo globalizzato, l'efficacia degli interventi di lotta alla povertà, di sviluppo umano o di promozione economica non può più essere limitata solamente ai contesti locali. È necessario che le singole azioni di cooperazione internazionale possano concorrere ad una riflessione e ad una presa di coscienza più ampie. La coerenza con le altre politiche pubbliche, estere e interne, il collegamento con il fenomeno dell'immigrazione e del dialogo interculturale, la ricerca di stili di vita più responsabili e sostenibili sono sfide che possono essere affrontate solo attraverso il coinvolgimento più ampio possibile della società, al fine di produrre cambiamenti effettivi e diffusi.

In tempo di crisi, tali rinunce sembrano riguardare le scelte politiche dei governi, ma non i comportamenti delle persone. Nei fatti, la cooperazione internazionale realizzata al di fuori dei programmi finanziati da fondi pubblici, cioè con donazioni private di denaro e di tempo, sembra aver affrontato le difficoltà economiche con maggiore successo. In effetti, il numero di associazioni di volontari che avviano progetti di solidarietà internazionale è in aumento costante da molti anni. Se si considera il caso del Sostegno a Distanza, ovvero dei progetti finanziati esclusivamente con donazioni private periodiche e stabili, le ricerche disponibili mostrano come le associazioni siano passate da 344 nel 1999 a 526 nel 2007 ed oggi superano le 700. Più in generale, questa maggior "resilienza" alla crisi da parte del Terzo Settore è confermata anche dai risultati del 9° Censimento italiano dell'ISTAT, secondo cui tra il 2001 ed il 2011 le istituzioni non profit attive in Italia sono aumentate del 28% ed i loro volontari del 43,5%.

In conclusione, la crisi economica interpella la società umana e mette in discussione le proprie forme organizzative ed i propri stili di vita. In questo senso il ruolo delle relazioni umane e della solidarietà tra persone e comunità non si limita solo alla filantropia ma comprende la costruzione condivisa di un contesto sociale ed economico più favorevole a sviluppare al suo interno comportamenti responsabili, sostenibili. La cooperazione in generale e la cooperazione internazionale in particolare non solo non sono parte del superfluo a cui rinunciare in tempo di austerità, piuttosto sono necessarie per resistere alla crisi e gettare le basi di una convivenza meno rischiosa e conflittuale, più capace di affrontare le cause delle grandi questioni globali.

### Bibliografia

- AA.VV. (1996), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Accademia Italiana di Economia Aziendale, Bologna
- AA.VV. (2004), *Il Terzo Settore per lo sviluppo locale*, Comunità Edizioni, Roma

- AA.VV. (2013), *Rapporto Sbilanciamoci! 2013. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Lunaria, Roma
- Boccella N. e O. Tozzo (a cura di, 2005), *Le Organizzazioni Non Governative. Risorse e modelli di organizzazione*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano
- Colombi C. (2007), "Solidarietà oltre la competizione", in Melandri E. e G. Barbera (a cura di) *La cooperazione dai bisogni ai diritti*, EMI, Bologna
- Colombi C. (2011), "Costruire comunità solidali. Il sostegno a distanza ed il capitale sociale", in U. Marin (a cura di), *Sostegno a distanza e infanzia. Promozione del capitale sociale per lo sviluppo umano*, AvianiAviani editori, Udine.
- Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid (2009), *Annual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2008*, European Commission
- Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid (2012), *Annual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2011*, European Commission
- Direzione Generale Cooperazione e Sviluppo (2012), *La Cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2013–2015. Linee-guida e indirizzi di programmazione*, Ministero degli Affari Esteri
- European Parliament, Council, Commission (2006), "The European Consensus on Development", *Official Journal of the European Union*, 2006/C 46/01
- Gaiani S. e M. De Cassan (2000), *Adozione e distanza: un appello alla solidarietà. Atti del primo Forum italiano e censimento nazionale delle associazioni del settore. Roma, 13-14 novembre 1999*, PIMedit, Milano
- Raimondi A. e G. Antonelli (2001), *Manuale di cooperazione allo sviluppo*, Società Editrice Internazionale, Torino
- Ricci S. e E. Ciavolino (2008), *Analisi statistica per la conoscenza della solidarietà organizzata. Censimento nazionale per il Sostegno a Distanza 2007*, Franco Angeli Edizioni, Milano
- Staniscia B. (2003), *L'Europa dello sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma
- Zupi M. (a cura di, 2004), *Debito estero e cooperazione allo sviluppo*, CeSPI, Roma
- Webgrafia (ultima visita 10/9/2013)
- Comunicato stampa di Forumsad in occasione del Seminario *MeltingPot: cittadini del mondo solidali*, presso la Pontificia Università S. Tommaso d'Aquino, Roma 8 giugno 2013, in <http://www.forumsad.it/index.php/comunicazione/comunicati/120-meltingpot-cittadini-del-mondo-solidali>
- European Commission, *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, COM(2011) 637 final, in [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda\\_for\\_change\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf)
- Franco Lorenzini (Istat), "Istituzioni pubbliche e non profit: un quadro d'insieme", in occasione della Conferenza *Presentazione dei primi risultati del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit*, presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 11 luglio 2013, in <http://www.istat.it/it/archivio/95254>
- OCSE, *Outlook on aid. Survey on donors' forward spending plans 2013-2016*, in <http://www.oecd.org/dac/aidoutlook>
- OCSE, *Aid to poor countries slips further as governments tighten Budgets*, in <http://www.oecd.org/newsroom/aidtopoorcountriesslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>
- OCSE, *Development aid: Total official and private flows*, in <http://dx.doi.org/10.1787/aid-off-pvt-table-2012-1-en>
- U.S. Agency for International Development (USAID), *Foreign Operations Annual Performance Report for FY 2011 and the Annual Performance Plan for FY 2013*, in <http://www.whitehouse.gov/omb/budget>
- U.S. Agency for International Development (USAID 2013), *USAID Forward Progress Report 2013*, in <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/2013-usaid-forward-report.pdf>