

# SCIENZA & POLITICA

## per una storia delle dottrine



### L'aiuto internazionale come pratica politica: alcune riflessioni preliminari

Foreign Aid as a Political Practice:  
Some Preliminary Remarks

*Annalisa Furia*

Università di Bologna

annalisa.furia@unibo.it

#### ABSTRACT

Dal secondo dopoguerra, e quindi ormai da più di mezzo secolo, le politiche di aiuto rappresentano una dimensione qualitativamente e quantitativamente importante delle relazioni tra i paesi del Nord e del Sud del mondo. Sin dalle prime fasi, tali politiche sono state concepite e presentate come interventi tecnici, volti a favorire lo sviluppo e la modernizzazione dei paesi beneficiari e a rispondere ai doveri di assistenza e aiuto che gli Stati ricchi hanno nei riguardi dei paesi poveri. Tali assunti continuano a caratterizzare la teoria e la pratica dell'aiuto e a renderne particolarmente complessa l'analisi e la valutazione. Sulla base dei risultati di alcune recenti indagini storiografiche in materia, tale saggio intende evidenziare come l'aiuto sia uno strumento di politica estera, una pratica avente origini, finalità ed effetti politici che rendono particolarmente controversa sia la relazione tra aiuto e sviluppo, sia la definizione dell'aiuto come dovere morale o di giustizia.

**PAROLE CHIAVE:** Aiuto internazionale; Sviluppo; Storia delle politiche di aiuto; Depoliticizzazione; Dovere di aiuto materiale.

\*\*\*\*\*

Since the end of the Second World War, for more than half a century, foreign aid has been an important component of North/South relations, both in qualitative and quantitative terms. From the very beginning, it has been conceived and presented as a technical enterprise aimed at promoting the development and modernization of recipient countries and at complying with the rich States' obligation to assist and transfer resources to poor countries. These assumptions still affect the theory and practice of foreign aid, hindering its analysis and evaluation. The main purpose of this essay is to highlight, on the basis of the results of some recent historical investigations on the matter, that foreign aid is a tool of foreign policy, a practice that has political origins, aims and effects that interfere with both the relation between aid and development and the definition of a duty of material aid.

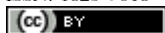
**KEYWORDS:** Foreign Aid; Development; History of Foreign Aid; Depoliticization; Duty of material aid.

Questo saggio rappresenta un ampliamento della relazione svolta in occasione della settima edizione dei Cantieri di Storia promossi dalla Sisso - Società italiana per lo studio della storia contemporanea (Università di Salerno, 10 - 12 settembre 2013). L'intervento è stato presentato nell'ambito del panel dal titolo "Dominare con l'aiuto. Per una storia della cooperazione internazionale", coordinato dal Prof. Igor Pellicciari. Ringrazio il coordinatore del panel e i colleghi che hanno preso parte ai lavori per le suggestioni offerte nel corso della discussione, che hanno rappresentato stimoli preziosi per la stesura del presente testo.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXVI, no. 50, 2014, pp. 181-197

DOI: 10.6092/issn.1825-9618/4375

ISSN: 1825-9618



Nella sua attuale configurazione, l'eterogeneo insieme di programmi, bilaterali e multilaterali, che passa sotto il nome di politiche di aiuto<sup>1</sup> è in grado di mobilitare un ingente flusso di risorse (circa 160 miliardi di dollari nel 2013<sup>2</sup>), coinvolge un ampio numero di attori diversi<sup>3</sup>, e si sostanzia nella realizzazione dei più svariati progetti e programmi per l'elargizione di diverse forme di aiuto – dal supporto al settore produttivo e dall'aiuto finanziario per il contenimento del debito, all'aiuto umanitario, all'assistenza tecnica in molteplici settori<sup>4</sup> – in paesi, cosiddetti "beneficiari", che hanno collocazione geopolitica e condizioni strutturali estremamente diverse.

La letteratura relativa a quella che viene correntemente definita come "industria degli aiuti" è multidisciplinare, ponderosa e particolarmente eterogenea: essa include infatti contributi che spaziano dall'economia, alle scienze sociali, alla teoria e alla critica dello sviluppo; dai prodotti della ricerca scientifica, alle analisi e ai report di esperti indipendenti o di apparato; dalle analisi di largo respiro, ai *case study* sui luoghi, gli attori, i successi e i fallimenti, dell'aiuto. Solo da tempi più recenti anche la storiografia ha cominciato a contribuire al dibattito<sup>5</sup>.

È stato rilevato come le politiche di aiuto siano state promosse molto prima che fosse prodotta una «convincente teoria, o una convincente evidenza che

<sup>1</sup> Secondo la definizione ufficiale elaborata dal *Development Assistance Committee* (DAC) dell'OCSE, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (*Official Development Assistance*, ODA in inglese) consiste in «quei flussi verso paesi in via di sviluppo e istituzioni multilaterali che: 1. sono erogati da agenzie ufficiali, inclusi gli Stati e i governi locali, o da loro agenzie esecutive; 2. ogni transazione dei quali: a) sia amministrata in funzione della promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo come principale obiettivo; b) sia agevolata e contenga un elemento di dono pari almeno al 25%». Pagina sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo: definizione e copertura, «OECD», <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>, letta il 4 gennaio 2014.

<sup>2</sup> Database statistico dell'OCSE, «QWIDS. Query Wizard for International Development Statistics», <http://stats.oecd.org/qwids/>, consultato il 15 aprile 2014. I dati si riferiscono ai flussi di soli aiuti istituzionali erogati dai paesi membri del DAC.

<sup>3</sup> Numerosi sono gli attori non istituzionali coinvolti nelle politiche di aiuto, quali le organizzazioni non governative, che possono agire su fondi propri o su fondi istituzionali, le imprese private e le multinazionali. È inoltre interessante evidenziare come l'aiuto coinvolga attualmente, oltre ai tradizionali paesi "donatori", anche nuovi paesi quali Cina, Brasile, India, Arabia Saudita e Turchia, i cui flussi non figurano nelle statistiche sopra proposte.

<sup>4</sup> Per una breve analisi delle principali tipologie di aiuto, vedi G. ANTONELLI - E. BASILE (eds), *L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. L'esperienza della Comunità Europea*, Milano, Franco Angeli, 1995, pp. 16-20. L'analisi dell'aiuto umanitario richiederebbe una serie di specificazioni e approfondimenti che non è possibile svolgere qui. Per un'efficace ricostruzione dei principali problemi connessi a tale ambito, cfr. M. FLORES, *Tra carità e investimento: paradossi e problemi dell'azione umanitaria*, «il Mulino», 5/2003, pp. 969-979.

<sup>5</sup> Solo da qualche decennio, infatti, la storiografia ha iniziato a occuparsi di sviluppo e modernizzazione e, in tale contesto, delle politiche di aiuto internazionale (cfr. N. CULLATHER, *Development? It's History*, «Diplomatic History», 24, 4/2000, pp. 641-653; C.R. UNGER, *Histories of Development and Modernization: Findings, Reflections, Future Research*, «H-Soz-u-Kult», 9 dicembre 2010, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001>, letto il 15 gennaio 2014; M. FREY - S. KUNKEL, *Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature*, «Contemporary European History», 20, 2/2011, pp. 215-232).



potessero funzionare»<sup>6</sup>. Nello stesso senso, Hans Morgenthau ha evidenziato, in un saggio del 1962 intitolato *A Political Theory of Foreign Aid*, come le politiche di aiuto costituissero, tra tutte le innovazioni, apparenti o reali, che l'età moderna ha apportato alla pratica della politica internazionale, quella più confusa e meno solidamente ancorata a una teoria rigorosa<sup>7</sup>. Dopo più di mezzo secolo, l'opacità teorica e pratica delle politiche di aiuto sembra essersi consolidata e molte delle criticità rilevate da Morgenthau sembrano persistere.

In tale complesso contesto, l'intento di questo contributo è quello di proporre, prendendo spunto dalla riflessione svolta dal politologo tedesco, alcune riflessioni preliminari per lo sviluppo di un percorso di analisi raramente o solo parzialmente praticato. Percorso di analisi che si basa su due assunti metodologici non molto consueti nella letteratura in materia, ovvero, in prima istanza, l'adozione di una prospettiva storica, che si rivela particolarmente utile per provare a leggere le criticità che affliggono *l'hic et nunc* delle politiche di aiuto alla luce delle loro origini e finalità fondanti. Il secondo assunto, fortemente correlato al primo, concerne la scelta di tenere distinti aiuto e sviluppo. Per quanto tale differenza sia stata obliterata dall'impetuoso emergere del discorso, delle teorie e delle pratiche dello sviluppo, compiere tale difficoltoso tentativo consente di riconoscere l'aiuto come pratica politica autonoma e persistente nonostante la sua sussunzione nel quadro del "progetto sviluppo". Infine, il punto di osservazione qui scelto è consapevolmente limitato e parziale poiché riguarda il solo versante dei "donatori".

## 1. L'aiuto è politica

Nel soprarichiamato testo Morgenthau introduce la sua analisi evidenziando alcuni degli elementi da tenere presenti nella riflessione in materia di aiuto, tra i quali: il fatto che l'aiuto internazionale costituisce, per quanto in modo diverso a seconda del tipo di aiuto erogato<sup>8</sup>, uno strumento di politica estera e fa parte, così come le politiche diplomatiche, militari e di propaganda, dell'armamentario politico proprio di ogni nazione; la sostanziale continuità di tale pratica politica, per quanto parzialmente modificata e "mascherata" dal richiamo al concetto di sviluppo, con le politiche e le pratiche diplomatiche e strategiche dei secoli precedenti; il fatto che l'aiuto è parte integrante della po-

<sup>6</sup> P. BOONE, *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*, «NBER Working Papers», 5308/1985, [http://www.nber.org/papers/w5308.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w5308.pdf?new_window=1), p. 1, letto il 7 gennaio 2014.

<sup>7</sup> H. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid*, «The American Political Science Review», 56, 2/1962, p. 301.

<sup>8</sup> Morgenthau identifica sei tipi di pratiche politiche che passano sotto il nome di aiuto internazionale, ovvero: l'aiuto umanitario, l'aiuto per la sussistenza, l'aiuto militare, la corruzione, l'aiuto per motivi di prestigio e l'aiuto per lo sviluppo economico (cfr. *Ibidem*).

litica dei donatori, avendo obiettivi ed effetti *politici*, e non è, come usualmente si ritiene, un'impresa *tecnica*, autosufficiente e di natura prevalentemente economica<sup>9</sup>.

Le osservazioni di Morgenthau trovano conferma nelle numerose indagini storiografiche che hanno evidenziato, ad esempio, la continuità tra le strategie, le pratiche e i discorsi che accompagnarono i programmi imperialistici di gestione delle colonie e quelli che hanno accompagnato la lunga fase post-coloniale dell'aiuto<sup>10</sup>, così come tra il personale delle istituzioni post-coloniali e quello degli apparati amministrativi delle colonie, dalle cui fila furono cooptati molti dei funzionari delle istituzioni nazionali e delle organizzazioni internazionali e regionali coinvolti nell'aiuto (ad esempio, la Banca mondiale e l'allora Comunità Economica Europea)<sup>11</sup>.

Alcune delle più recenti e documentate ricostruzioni storiografiche delle politiche promosse da nazioni molto diverse tra loro a partire dal secondo dopoguerra hanno inoltre mostrato come, se è vero che le politiche di aiuto sono figlie della guerra fredda e «del pragmatico realismo diplomatico»<sup>12</sup>, la loro persistenza nel tempo è il frutto della complessa interazione tra interessi, condizioni e necessità (politiche, economiche, sociali, strategiche, culturali/ideologiche) diverse e specifiche per ciascun Stato. Se gli Stati Uniti esercitarono una forte pressione sui governi dei paesi dell'Europa occidentale, del Canada e del Giappone per la creazione o il rafforzamento, in nome del comune impegno per la modernizzazione e lo sviluppo<sup>13</sup>, dei programmi di aiuto all'indomani della conclusione della seconda guerra mondiale, la positiva risposta da parte dei diversi Stati alla sollecitazione statunitense derivò infatti da interessi nazionali diversi, tra i quali quelli connessi alla necessità di gestire il processo di decolonizzazione, garantirsi l'accesso alle risorse naturali e a nuovi mercati, mantenere o espandere la propria sfera di influenza, essere riammessi nella comunità internazionale<sup>14</sup>. A partire circa dall'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, le politiche di aiuto giunsero sempre più a costituire un elemento importante e comune nelle relazioni tra paesi del Nord e del Sud del mondo, e tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso il flusso degli aiuti aumentò in

<sup>9</sup> *Ivi*, pp. 301-309.

<sup>10</sup> Un'efficace rassegna dei principali e più recenti studi in materia si trova in: C.R. UNGER, *Histories of Development and Modernization*; M. FREY - S. KUNKEL, *Writing the History of Development*, pp. 219-225.

<sup>11</sup> Cfr. C.R. UNGER, *Histories of Development and Modernization*; M. FREY - S. KUNKEL, *Writing the History of Development*, pp. 222-225.

<sup>12</sup> C. LANCASTER, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, London (USA), The University of Chicago Press, 2007, p. 25.

<sup>13</sup> Sull'influenza della teoria della modernizzazione nella definizione delle finalità delle politiche di aiuto del secondo dopoguerra, cfr. D.C. ENGERMAN - C.R. UNGER, *Introduction: Towards a Global History of Modernization*, «Diplomatic History», 33, 3/2009, pp. 375-385.

<sup>14</sup> C. LANCASTER, *Foreign Aid*, p. 213.



modo sostanziale, anche grazie alla sempre maggiore informazione in merito alle condizioni di vita delle popolazioni dei paesi cosiddetti "sottosviluppati" e alla pressione esercitata dalle organizzazioni della società civile e dalle agenzie nazionali e internazionali impegnate nel settore degli aiuti<sup>15</sup>. Con la conclusione della guerra fredda gli aiuti sembrarono perdere la loro valenza strategica e diminuirono drasticamente, per poi aumentare nuovamente, in prossimità dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, all'emergere delle nuove "minacce globali" alla sicurezza e alla stabilità dei paesi del Nord<sup>16</sup>. Per quanto riguarda le finalità delle politiche di aiuto, l'inserimento all'interno del discorso e del dibattito sullo sviluppo, su cui ci si soffermerà nel prossimo paragrafo, e l'elaborazione di un più sempre ampio quadro di principi, standard e obiettivi internazionali<sup>17</sup>, hanno portato alla progressiva inclusione, accanto agli obiettivi di tipo economico, di misure per la lotta alla povertà, il rafforzamento delle istituzioni e dei servizi sociali, la promozione dei diritti umani, la prevenzione dei conflitti e l'impegno per la tutela dei "beni pubblici globali"<sup>18</sup>. Nel contesto di questa breve ricostruzione dei trend generali relativi alle politiche di aiuto, le indagini storiografiche evidenziano come siano sempre state, e continuano essere, le priorità dei "donatori" a determinare i destinatari, la natura, le condizioni e l'entità degli aiuti<sup>19</sup>.

Nonostante la natura *politica* degli aiuti, la loro considerazione come ambiente *tecnico* permane immutata. Dall'influenza esercitata dalla teoria sociale parsonsiana nell'immediato dopoguerra, al predominio esercitato dalle scienze so-

15 *Ibidem*.

16 Quali, ad esempio, le minacce derivate dai movimenti nazionalisti, dai conflitti etnici, dalle guerre civili e dai conflitti sulla gestione delle risorse naturali, dalle pandemie, dalle migrazioni di massa, dal terrorismo, dal crimine transnazionale e dai rischi ambientali.

17 Come evidenzia Roger C. Riddell, sono prevalentemente due i processi che hanno contribuito a definire l'attuale quadro internazionale in materia di aiuto: l'internazionalizzazione dei diritti umani, dall'adozione delle numerose dichiarazioni, trattati e convenzioni in materia fino al più recente dibattito sulla "*Responsibility to Protect*"; i processi di rafforzamento dell'impegno globale per lo sviluppo e la lotta alla povertà e per la definizione di obiettivi e criteri comuni, dai risultati del *World Summit* del 2005 fino all'approvazione dei *Millennium Development Goals*. Se, quando e in che modo questi processi potranno portare alla configurazione di efficaci vincoli internazionali in materia di aiuto è, come rileva Riddell, una questione cruciale e ampiamente dibattuta, che alimenta la formulazione di diversi possibili approcci per la riforma delle pratiche e degli obiettivi dell'aiuto (cfr. R.C. RIDDELL, *Does Foreign Aid Really Work?*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 148-154).

18 Cfr. C. LANCASTER, *Foreign Aid*, pp. 214-215; J-M. SEVERINO - O. RAY (eds), *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, «CGD Working Papers», 167/2009, <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419>, pp. 4-5, letto il 16 marzo 2014. Sul concetto di "beni pubblici globali" e sugli obiettivi di riforma dell'aiuto internazionale perseguiti nel contesto di tale prospettiva, cfr. I. KAUL - I. GRUNBERG - M.A. STERN (eds), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York - Oxford, Oxford University Press, 1999.

19 M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale* (2002), Roma, Carocci, 2004, pp. 43-47. Per una dettagliata ricostruzione storica delle dinamiche, dell'entità, della composizione e dei criteri di allocazione dell'aiuto, nonché per la disamina di alcuni dei paradigmi e modelli interpretativi utilizzati per analizzare le intenzioni e pratiche dei diversi donatori, cfr. P. HJERTHOLM - H. WHITE, *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*, «Discussion Papers. Department of Economics. University of Copenhagen», 4/2000, <http://www.econ.ku.dk>, pp. 16-54, letto il 18 marzo 2014.

ciali ed economiche, con i loro strumenti di organizzazione, modellizzazione e misurazione, fino al persistere, nonostante la crisi dell'economia neoliberale, dell'«immaginario economico in termini di individui che transano nei mercati, di produzione, crescita, capitale, progresso, scarsità e consumo»<sup>20</sup>, la definizione e la realizzazione delle politiche di aiuto continua a sostanzarsi nel ricorso al "moderno" sapere tecnico occidentale, presentato come *neutrale*, e nell'intervento del corposo apparato di istituzioni ed esperti dell'aiuto<sup>21</sup>.

Quello della depoliticizzazione dell'aiuto rimane infatti uno degli aspetti più controversi della sua teoria e della sua pratica<sup>22</sup>, nonostante siano ampiamente documentati gli effetti *politici* che esso ha prodotto, così come la sua persistente funzionalità rispetto alle logiche di realismo politico che orientano la governance globale.

Consistendo «in un trasferimento di risorse dal *contribuente* di un paese donatore al *governo* di un paese beneficiario»<sup>23</sup>, gli aiuti hanno alimentato regimi autoritari ed elefantiaci apparati burocratici; hanno creato o mantenuto un sistema basato sulla dipendenza e sulla corruzione; introducendo incentivi esterni, hanno condizionato le scelte politiche dei paesi "beneficiari" e hanno in vario modo inibito o alterato le dinamiche politiche interne; soprattutto, facendo venire meno la necessità di finanziare i governi dei paesi "beneficiari" attraverso la leva fiscale, hanno impedito la costituzione di un contratto sociale tra governanti e governati, ostacolando la creazione di una dinamica basata sul fondante nesso tra tassazione e rappresentanza<sup>24</sup>.

A livello globale, le politiche di aiuto hanno inoltre alimentato un "regime dello sviluppo"<sup>25</sup> nel quale globalizzazione, regionalismo e localizzazione procedono di pari passo, ciascuno secondo le proprie regole, attraverso le proprie istituzioni e con i propri esperti; un sistema disarticolato, orientato, ma non

<sup>20</sup> A. ESCOBAR, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 2012 (nuova edizione con una nuova prefazione dell'autore), p. XII.

<sup>21</sup> La necessità di prestare particolare attenzione all'analisi delle dinamiche dell'apparato di istituzioni nazionali e internazionali, e dei relativi esperti, che ha progressivamente sviluppato una sua identità, si è integrato orizzontalmente e verticalmente, anche attraverso l'arruolamento di personale proveniente dai paesi beneficiari, e ha sviluppato suoi specifici interessi e obiettivi, che promuove, difende e legittima nel nome dell'aiuto, è rilevata in tutti gli studi in materia.

<sup>22</sup> Un classico e interessante caso di studio sugli effetti della depoliticizzazione delle teorie e delle pratiche di aiuto è proposto in J. FERGUSON, *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

<sup>23</sup> Peter Bauer citato in A. SHLEIFER, *Peter Bauer and the Failure of Foreign Aid*, «Cato Journal», 29, 3/2009, p. 379.

<sup>24</sup> Cfr. Ivi, pp. 382-385; M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, p. 39; G. HANCOCK, *Lords of Poverty. The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business*, New York, The Atlantic Monthly Press, 1989, pp. 181-183.

<sup>25</sup> Il concetto di "development regime" è utilizzato dallo storico David Ludden, che lo definisce come un «teco-regime che include un regime discorsivo» in D. LUDDEN, *Development Regimes in South Asia: History and the Governance Conundrum*, «ESS Working Paper Series», 5/2005, <http://dspace.bracu.ac.bd/bitstream/handle/10361/345/Development%20regimes%20in%20South%20Asia.PDF?sequence=1>, p. 2, letto il 15 aprile 2014.



governato, da attori diversi nel quale diventa possibile frammentare i territori "beneficiari" in aree di intervento, settori di popolazione e obiettivi, ciascuno oggetto dell'intervento di esperti e istituzioni dedicate, ma anche, in modo sincronico, in siti "sostenibili" per profittevoli investimenti da parte di investitori stranieri<sup>26</sup>; un contesto nel quale, per quanto si continui a operare sulla base del formale riconoscimento dell'eguale sovranità di tutti gli Stati, la sovranità degli Stati "poveri" è sempre più compressa e sempre più pervasiva è l'influenza esercitata dalle potenze mondiali<sup>27</sup>.

Per quanto l'internazionalizzazione delle politiche di aiuto abbia portato all'adozione di nuove parole d'ordine (quali partecipazione, democratizzazione, *empowerment*, *partnership*, *ownership*, *good governance*<sup>28</sup>), alla definizione di obiettivi comuni (ad esempio, la lotta alla povertà, la tutela dei diritti umani, la sostenibilità ambientale), e al tentativo di riformare le pratiche dell'aiuto, la grande questione inevasa rimane ancora quella relativa alla natura e finalità *politica* dell'aiuto. Come evidenzia Maggie Black, le nuove parole d'ordine continuano infatti ad aggirarsi in punta di piedi ai margini della "vera politica", «quella del controllo delle risorse, della distribuzione delle terre, dell'emarginazione, della sicurezza e del potere decisionale»<sup>29</sup>.

## 2. L'aiuto non è necessariamente sviluppo

Un secondo snodo problematico rilevato già da Morgenthau è quello che attiene la relazione tra aiuto e sviluppo. L'idea che lo sviluppo economico possa essere prodotto attraverso l'aiuto, ovvero attraverso il trasferimento di risorse economiche e servizi costituisce, infatti, per il politologo tedesco, un assunto ritenuto universalmente valido dall'opinione dominante, che ha però come principale e discutibile effetto quello di collocare, attraverso il mascheramento dei reciproci interessi, la relazione tra "donatori" e "beneficiari" in un contesto di finzione, in una sorta di recita che genera aspettative e delusioni, e nell'ambito della quale non è più possibile distinguere la realtà dall'inganno<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Sulla progressiva affermazione di una "finanza dello sviluppo" in grado di mobilitare rilevanti quantitativi di capitali e sulla forte connessione tra gli interventi degli attori dello sviluppo, siano essi le organizzazioni non governative o la Banca mondiale, e gli interessi del mondo degli affari internazionale, cfr. *ivi*, pp. 14-15.

<sup>27</sup> *Ivi*, pp. 12-19.

<sup>28</sup> Cfr. M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, pp. 122-129. Esplicitamente volta a centrare l'attenzione sulle condizioni che possono favorire la maggiore *efficienza* dell'aiuto, l'adozione di nuovi linguaggi e nuove parole d'ordine, come rilevato da Jeremy Gould, non solo rappresenta una diversa espressione della «radicata volontà di civilizzazione, ma riafferma i sacri valori dell'aiuto: modernità, razionalità e neutralità politica» (J. Gould citato in A. ESCOBAR, *Encountering Development*, p. XVI).

<sup>29</sup> M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, p. 125.

<sup>30</sup> H. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid*, pp. 302 - 303.

Per quanto svariate ricerche abbiano evidenziato come già nel periodo coloniale, e in particolare dalla fine dell'Ottocento, il concetto di sviluppo, combinandosi in vario modo con l'ideologia della missione civilizzatrice, avesse assunto una certa rilevanza discorsiva<sup>31</sup>, è nel secondo dopoguerra che tale concetto assume a norma fondante dell'agire internazionale e fornisce una *teoria*, discutibile e molto discussa, alle politiche di aiuto.

È opinione unanime che il concetto di sviluppo, nella sua formulazione contemporanea e nelle sue diverse componenti, abbia visto la luce ad opera del Presidente Truman, nel famoso Programma detto "del Quarto punto" del 20 gennaio 1949, che vale la pena di riportare almeno in parte:

«dobbiamo intraprendere un nuovo coraggioso programma per rendere i benefici delle nostre innovazioni scientifiche e del progresso industriale disponibili per il miglioramento e la crescita delle aree sottosviluppate. Più della metà della popolazione mondiale vive in condizioni che si avvicinano alla miseria. Il loro cibo è inadeguato. Sono vittime delle malattie. La loro vita economica è primitiva e stagnante. La loro povertà è uno svantaggio e una minaccia sia per loro sia per aree più prospere. [...]

Io credo che noi dovremmo mettere a disposizione dei popoli che amano la pace i benefici del nostro bagaglio di conoscenze tecniche per aiutarli a realizzare le loro aspirazioni a una vita migliore. E, in cooperazione con le altre nazioni, dovremmo favorire l'investimento di capitali nelle aree che necessitano di sviluppo. [...]

Questa dovrebbe essere un'impresa cooperativa, nella quale tutte le nazioni collaborano attraverso le Nazioni Unite e le sue agenzie specializzate quando ciò è possibile. [...]

Il vecchio imperialismo - lo sfruttamento per il profitto estero - non trova spazio nei nostri progetti. Quello che noi prevediamo è un programma di sviluppo basato sui concetti di leale condotta democratica. [...]

Una maggiore produzione è la chiave per la prosperità e la pace. E la chiave per una maggiore produzione è la più ampia e vigorosa applicazione delle moderne conoscenze scientifiche e tecniche. Solo aiutando i meno fortunati tra i suoi membri ad aiutare loro stessi, la famiglia umana può raggiungere una vita decente e soddisfacente che è il diritto di tutte le persone»<sup>32</sup>.

Nel contesto della nuova crociata delineata da Truman, aiuto diventa dunque sinonimo di sviluppo; lo sviluppo diviene da *mezzo* per l'efficiente e profittevole gestione dei territori colonizzati<sup>33</sup> a *fine*, *dovere* verso l'umanità, modello (economico, tecnologico e organizzativo, sociale, politico, culturale) universalmente applicabile per raggiungere la pace e la prosperità, a livello nazionale e internazionale; il sapere tecnico occidentale viene consacrato quale vettore della modernità, come strumento per rimuovere le minacce e le numerose carenze di cui sono portatori i paesi sottosviluppati; gli interessi dei donatori

<sup>31</sup> C.R. UNGER, *Histories of Development and Modernization*; M. FREY - S. KUNKEL, *Writing the History of Development*, pp. 219-220.

<sup>32</sup> Pagina su Public Papers of Presidents: Harry S. Truman, 1945-1953, «Harry S. Truman - Library & Museum», <http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1030&st=&st1=>, letta il 27 marzo 2014.

<sup>33</sup> Sui principali tratti del discorso coloniale sullo sviluppo, cfr. C.R. UNGER, *Histories of Development and Modernization*; M.S. ISLAM, *Paradigms of Development and Their Power Dynamics: A Review*, «Journal of Sustainable Development», 2, 2/2009, p. 24.





vengono espunti dall'orizzonte semantico, quelli dei "beneficiari" identificati con l'accesso alla modernità e allo sviluppo; le istituzioni internazionali diventano garanti del fatto che «gli aiuti avrebbero potuto essere veicolati in base a criteri politicamente neutri»<sup>34</sup> e «slegati dagli interessi particolari»<sup>35</sup>.

Da questo momento in poi il concetto di sviluppo, le diverse teorie e la produzione discorsiva sullo sviluppo, costituiranno «lo spazio di pensiero e azione»<sup>36</sup> entro il quale realizzare le politiche di aiuto. Nonostante i fallimenti, le resistenze e le tensioni politico-culturali che ne caratterizzano il presente<sup>37</sup>, il termine sviluppo rimane infatti ancora «al centro di una potente ma fragile costellazione semantica»<sup>38</sup>; per quanto contestato, riformulato e discusso, il "progetto sviluppo" alimentato dagli aiuti internazionali rimane pienamente operativo, così come l'apparato di saperi ed esperti che attorno a esso si è costituito.

Parimenti resistente è, ed è ciò che rileva qui evidenziare, la controversa equazione, chiaramente affermata da Truman e assurta a "dogma di fede", tra aiuto e sviluppo, ovvero tra *mezzi* e *fini*.

Sul versante dei *mezzi*, la natura estremamente eterogenea degli aiuti, così come la vaghezza della definizione ufficiale sulla base della quale i flussi di aiuto sono misurati e analizzati, sono stati ampiamente rilevati, non solo dai critici ma anche dai *tecnici* dell'aiuto<sup>39</sup>. Stando alla definizione ufficiale, infatti, gli aiuti non hanno altro tratto comune se non quello di consistere in un trasferimento di risorse da impiegare per "la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo"<sup>40</sup>. In tale contesto, è ampiamente documentato come le diverse e svariate *modalità* e *condizioni* attraverso le quali

<sup>34</sup> M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, p. 35.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 36. Sui limiti del ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali coinvolte nell'aiuto, le cui priorità sono fortemente influenzate dagli interessi dei donatori, cfr. *ivi*, pp. 46-47; P. HJERTHOLM - H. WHITE, *Survey of Foreign Aid*, pp. 14-15. Le ultime analisi evidenziano inoltre la diminuzione dell'aiuto multilaterale, ovvero veicolato tramite le organizzazioni internazionali, nonché la crescente complessità e proliferazione del sistema multilaterale, che contribuisce ad aggravare la situazione di frammentarietà e incoerenza che caratterizza il contemporaneo sistema degli aiuti (cfr. OECD, *Multilateral Aid Report*, 2013, <http://www.oecd.org/development/multilateral-aid.htm>, letto il 24 aprile 2014).

<sup>36</sup> A. ESCOBAR, *Encountering Development*, p. 42. Per una breve disamina delle teorie storiche sullo sviluppo (teoria della modernizzazione, della dipendenza e dei sistemi mondo) nonché delle critiche che muovono dalla necessità di superare il discorso dello sviluppo mosse dai teorici del cosiddetto "post-sviluppo", cfr. M.S. ISLAM, *Paradigms of Development*, pp. 25-29; M. CARBONE, *Post-sviluppo e rilevanza della teoria dello sviluppo*, «Teoria politica», 21, 1/2005, pp. 77-87. Sulle critiche "interne" al discorso di sviluppo, ovvero quelle che mirano a "umanizzarlo" e riformularlo sulla base di approcci diversi, cfr. D. GASPER, *Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security: Relationships between Four International "Human" Discourses*, «GARNET Working Papers», 20/2007, [http://www.garnet-eu.org/index\\_27.php](http://www.garnet-eu.org/index_27.php), pp. 1-36, letto il 15 gennaio 2014.

<sup>37</sup> Cfr. A. ESCOBAR, *Encountering Development*, pp. XIX-XXIII.

<sup>38</sup> Gustavo Esteva citato in A. ESCOBAR, *Encountering Development*, p. XIX.

<sup>39</sup> Cfr. W. HYNES - S. SCOTT, *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward*, «OECD Development Cooperation Working Papers», 12/2013, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3vidv3fo24-enOECD>, pp. 1-4, letto il 13 marzo 2014.

<sup>40</sup> Vedi nota 2.

viene erogato l'aiuto generino, e abbiano generato, conseguenze diverse, alcune delle quali estremamente controverse quali quelle derivate dai Piani di aggiustamento strutturale<sup>41</sup>. In sintesi: non tutto l'aiuto è di per sé "di aiuto".

Quando ci si sposta sul versante dei *fini*, è ampiamente riconosciuto come l'elemento di maggiore problematicità sia costituito dalla eterogenea natura delle attività che possono essere, nonostante i tentativi di delimitazione e di fissazione di criteri comuni<sup>42</sup>, fatte rientrare nel novero delle attività "per lo sviluppo". Per citare solo qualche esempio, infatti, vengono incluse in tale categoria non solo le attività più diverse, dalla costruzione di infrastrutture, alle attività civili in ambito di sicurezza e pace, a investimenti per l'energia nucleare «purché per fini civili»<sup>43</sup>, ma anche una serie rilevante di "spese" non correlate ad attività svolte nei paesi beneficiari<sup>44</sup>.

Un insieme estremamente opaco di attività e di voci di spesa che rende difficile, anche prescindendo dai documentati fenomeni di corruzione, sottrazione e malversazione che si sviluppano su entrambi i versanti intorno all'erogazione e all'allocazione degli aiuti, calcolare quale percentuale delle risorse stanziata sia effettivamente rivolta a realizzare attività direttamente correlate a una qualche finalità di sviluppo e quale ne sia il reale impatto<sup>45</sup>.

In tale eterogeneo contesto la correlazione tra aiuto e sviluppo, comunque esso sia definito, non può essere presupposta a priori, in nome della *teoria*, ma dipende da ciò che avviene nella *pratica*: l'aiuto rimane nella sua essenza «un atto volontario»<sup>46</sup>, nella sua destinazione, composizione, modalità di realizzazione e livello di aderenza a obiettivi e parametri internazionali; al di sotto della nebulosa dello sviluppo, continua a scalpitare la natura politica dell'aiuto.

Negare che aiuto e sviluppo *siano* correlati a priori, non significa negare che *possano* essere correlati, né che le priorità dei donatori possano includere l'attenzione ai bisogni dei beneficiari o il rispetto dei principi e standard internazionali, come avviene ed è avvenuto. Significa piuttosto evidenziare la necessità

<sup>41</sup> Cfr. M. BLACK, *La cooperazione allo sviluppo internazionale*, pp. 27-28.

<sup>42</sup> Sui lunghi negoziati che hanno portato all'adozione di una definizione e di criteri rendicontativi comuni, nonché sulle perplessità che continuano ad accompagnare i compromessi finora raggiunti, cfr. W. HYNES - S. SCOTT, *The Evolution of Official Development Assistance*, pp. 1-10.

<sup>43</sup> Pagina sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo: definizione e copertura, «OECD», <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>, letta il 4 gennaio 2014.

<sup>44</sup> W. HYNES - S. SCOTT, *The Evolution of Official Development Assistance*, pp. 8-14. Tra le voci di spesa più contestate figurano: i costi amministrativi sostenuti dagli apparati burocratici dei paesi donatori e delle organizzazioni internazionali; i costi sostenuti *nei paesi donatori* per l'accoglienza di rifugiati provenienti dai paesi del Sud del mondo e per la realizzazione di campagne di sensibilizzazione sui temi dello sviluppo; i costi amministrativi sostenuti per la concessione dei prestiti, spesso anche per quelli non agevolati (cfr. *Ibidem*).

<sup>45</sup> Sulla proposta di una nuova definizione e di nuovi strumenti di misurazione, in grado di riflettere in modo più adeguato la corrente architettura delle politiche di aiuto, la reale entità delle risorse allocate per gli obiettivi di sviluppo e i risultati conseguiti, cfr. J-M. SEVERINO - O. RAY (eds), *The End of ODA*, pp. 17-27.

<sup>46</sup> R.C. RIDDELL, *Does Foreign Aid Really Work?*, p. 146.



di basare qualsiasi analisi o riflessione in materia sulla comprensione delle origini, finalità e criteri di funzionamento delle politiche di aiuto<sup>47</sup>. Significa ricordare, ricorrendo ancora alle parole di Morgenthau, che «la formulazione ed esecuzione generale dell'aiuto internazionale è una funzione politica»<sup>48</sup>, è un'arte non una scienza; un'arte che richiede «una sensibilità politica alle interrelazioni tra i *fatti*, presenti e futuri, e i *fini* e i *mezzi*»<sup>49</sup>.

### 3. L'aiuto è "giusto"?

La sussunzione delle politiche di aiuto nell'ambito della teoria dello sviluppo, e quindi la sostituzione delle tradizionali pratiche di aiuto con l'aiuto per lo sviluppo come sola pratica "legittima", è derivata, secondo Morgenthau, dalla diffusione dell'opinione secondo la quale si ritiene che le nazioni economicamente più avanzate abbiano *l'obbligo* di trasferire risorse economiche e servizi alle nazioni più povere per favorirne lo sviluppo<sup>50</sup>.

La riflessione in merito alla possibile configurazione e all'eventuale statuto di un dovere di aiuto materiale è sicuramente fortemente correlata al discorso sullo sviluppo e, in particolare, contribuisce ad alimentare quella che passa sotto il nome di "etica dello sviluppo"<sup>51</sup>. In modo più specifico però la riflessione sul dovere di aiuto rappresenta, rispetto a essa, un ambito di indagine parziale e autonomo<sup>52</sup>, sul quale rileva qui soffermarsi, per quanto brevemente e in modo molto generale.

<sup>47</sup> Secondo Jean-Michel Severino e Olivier Ray l'aiuto come «ordinata forma di lotta globale contro la povertà con obiettivi e mezzi condivisi» non è mai esistito poiché tale concezione è frutto delle ormai superate illusioni relative all'«unità, chiarezza e purezza degli obiettivi della "comunità internazionale"». Secondo gli autori, infatti, i criteri di misurazione e analisi dell'aiuto devono essere rivisti sulla base dell'assunto che l'aiuto istituzionale rappresenta una forma di politica pubblica globale volta alla gestione delle relazioni tra Nord e Sud del mondo che ha progressivamente incorporato tre differenti tipi di obiettivi: la convergenza economica delle nazioni in via di sviluppo, la garanzia dell'accesso di tutti gli individui ai servizi di base e la protezione dei beni pubblici globali (cfr. J.-M. SEVERINO - O. RAY (eds), *The End of ODA*, p. 1).

<sup>48</sup> H. MORGENTHAU, *A Political Theory of Foreign Aid*, p. 309.

<sup>49</sup> *Ibidem* (corsivo aggiunto).

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 302.

<sup>51</sup> Come evidenzia David A. Crocker, il fine dell'etica dello sviluppo è quello di analizzare la dimensione morale della teoria dello sviluppo e le questioni morali poste dalle politiche e dalla pratica dello sviluppo. Per l'analisi dei principali riferimenti teorici della corrente anglo-americana di tale disciplina, che spaziano dal pensiero di Frantz Fanon, alla riflessione dell'economista francese Louis-Joseph Lebrat e del suo allievo Denis Goulet, all'approccio fondato sui *basic human needs* elaborato dall'economista Paul Streeten e all'approccio delle capacità, cfr. D.A. CROCKER, *Globalization and Human Development: Ethical Approaches* in E. MALINVAUD - L. SABOURIN (eds), *Globalization. Ethical and Institutional Concerns*, Proceedings of the Seventh Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Science, 25-28 April 2001, Vatican City, Pontifical Academy of Social Science, 2001, pp. 45- 47.

<sup>52</sup> D.A. CROCKER, *Globalization and Human Development: Ethical Approaches*, p. 46. Il tentativo promosso nell'ambito dell'etica dello sviluppo, infatti, non è quello di limitarsi alla definizione di un'«etica dell'aiuto» quanto di elaborare una più ampia, empiricamente informata e *policy-oriented* «etica dello sviluppo del Terzo mondo» (cfr. *ibidem*).

In tale contesto, una prima posizione teorica, riconducibile secondo Martha C. Nussbaum all'ampia influenza esercitata dalla distinzione ciceroniana tra *iustitia* e *benevolentia* e dunque tra gli universali e vincolanti doveri di giustizia e i molto più limitati e vincolati doveri di aiuto materiale<sup>53</sup>, è quella che colloca il dovere di aiuto nel contesto delle azioni di benevolenza o beneficenza, ovvero delle azioni che hanno carattere volontario e gratuito e che derivano da una relazione diseguale e asimmetrica<sup>54</sup>.

Una seconda prospettiva è quella che non solo nega che l'aiuto internazionale possa rappresentare un dovere di giustizia, ma anche che esso possa rappresentare un'azione "buona". Adottando una riflessione di stampo consequenzialista, Graham Hancock afferma che l'aiuto, viste le conseguenze che produce, è «*inerentemente cattivo, cattivo fino al midollo, e assolutamente non riformabile*»<sup>55</sup>. Secondo Hancock, infatti, non solo l'aiuto è corrotto e abusato, ma è moralmente sbagliato perché inibisce l'iniziativa, la creatività e l'intraprendenza dei "beneficiari", non riconosce il valore delle loro capacità individuali e sociali e, in molti contesti, è la causa prima delle difficili condizioni nelle quali essi si trovano a vivere<sup>56</sup>. Alla stessa conclusione giunge Garrett Hardin che, nel quadro di una riflessione di tipo utilitarista che definisce come "etica della scialuppa di salvataggio" (*lifeboat ethics*), ritiene che aiutare chi ha meno sia moralmente sbagliato perché conduce alla massimizzazione della miseria e non certo del benessere. Paragonando i paesi ricchi a una scialuppa di salvataggio e rifacendosi a concetti malthusiani, Hardin sostiene infatti che "ammettere sulla scialuppa" le popolazioni povere, e dunque fornire loro aiuto, metterebbe a rischio la sopravvivenza dell'intera umanità (causerebbe l'affondamento della

<sup>53</sup> M.C. NUSSBAUM, *Giustizia e aiuto materiale* (2000), Bologna, il Mulino, 2008, pp. 19-31. È interessante elencare alcune dei limiti e delle condizioni che Cicerone ritiene siano da tenere in considerazione in materia di doveri di aiuto materiale, ovvero: la verifica che il dono non causi danni, non impoverisca chi lo elargisce e sia adatto a chi lo riceve; il carattere del destinatario, la sua disposizione d'animo verso il donatore, i reciproci rapporti sociali e gli eventuali benefici che il primo ha reso al secondo; il fatto che a parità di condizioni si deve aiutare chi ha più bisogno ma il dono per uno straniero è giustificato solo laddove non crei un danno personale al donatore e abbia una natura limitata, perché altrimenti potrebbe essere illimitato il numero di persone che chiede aiuto; la necessità di attribuire la precedenza ai legami di nazione e di lingua, di stato, di parentela, di affinità familiare, di amicizia, e a quelli che derivano dalla condivisione di pratiche umane e di istituzioni politiche (cfr. *ivi*, pp. 31-36).

<sup>54</sup> I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale. Argomenti pro e contro il dovere di aiuto ai popoli svantaggiati*, «Ragion pratica», 22, 1/2004 pp. 184-186. Trujillo sostiene peraltro che per quanto le azioni di benevolenza sfuggano alla logica della doverosità, l'inadempimento dell'azione che deriva dalla benevolenza, ovvero non aiutare chi ha bisogno, suscita comunque un senso di ingiustizia e consente di identificare un nesso, per quanto problematico, tra giustizia e benevolenza (cfr. *ivi*, p. 186). Sulla peculiare prospettiva elaborata in tale contesto dal samaritanesimo, cfr. *ivi*, pp. 187-189.

<sup>55</sup> G. HANCOCK, *Lords of Poverty*, p. 183.

<sup>56</sup> *Ivi*, p. 192.



scialuppa), vista la natura limitata delle risorse naturali disponibili e l'alto tasso di crescita demografica di tali popolazioni<sup>57</sup>.

Diametralmente opposta è la posizione di coloro i quali ritengono che il dovere di aiuto derivi da quelli che Brian R. Opeskin definisce come «obblighi di umanità», ovvero dal riconoscimento di un generale obbligo morale a contribuire a ridurre la sofferenza umana<sup>58</sup>. In tale contesto si colloca, ad esempio, la riflessione di Peter Singer che, ricorrendo alla metrica utilitarista, afferma, in radicale contrasto con le conclusioni di Hardin, che il sacrificio che l'aiuto impone ai donatori del ricco Occidente è ampiamente compensato dal beneficio prodotto dalla prevenzione della fame e delle carestie<sup>59</sup>. Nella versione più moderata della sua teoria<sup>60</sup>, Singer sostiene infatti che un individuo che è nelle condizioni di prevenire che qualcosa di male accada è moralmente obbligato a farlo se può fare ciò senza sacrificare nulla di moralmente significativo, di fatto fornendo un argomento poco solido a configurare un dovere di aiuto poiché, come è stato evidenziato, in una prospettiva utilitarista qualsiasi "disutilità" è moralmente significativa<sup>61</sup>. Per quanto Singer affermi che il dovere di aiuto costituisce un dovere morale e non un atto caritatevole<sup>62</sup>, è stato rilevato come la sua teoria, e più in generale il paradigma utilitarista, presenti una serie di difficoltà, ad esempio in merito alla difficile praticabilità del calcolo utilitaristico e alla mancata attribuzione di un'adeguata rilevanza ai bisogni o ai diritti degli individui, che fanno sì che in tale prospettiva il dovere di aiuto diviene plausibile più come atto di benevolenza che come atto di giustizia<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> G. HARDIN, *Lifeboat Ethics: The Case Against Helping the Poor*, in T. POGGE - K. HORTON (eds), *Global Ethics: Seminal Essays*, vol. II, *Global Ethics*, Saint Paul, Paragon House, 2008, pp. 15-28.

<sup>58</sup> B.R. OPESKIN, *The Moral Foundations of Foreign Aid*, «World Development», 24, 1/1996, p. 24. Secondo Trujillo, le azioni umanitarie, ovvero quelle basate su ragioni di "umanità", si differenziano da quelle di beneficenza perché hanno come fine specifico la diminuzione della sofferenza, mentre un'azione di benevolenza può essere volta ad aumentare la felicità complessiva o il grado di felicità di un singolo soggetto già felice (cfr. I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale*, p. 193).

<sup>59</sup> P. SINGER, *Famine, Affluence, and Morality*, in T. POGGE - K. HORTON (eds), *Global Ethics: Seminal Essays*, vol. II, pp. 1-14.

<sup>60</sup> Singer elabora due distinte versioni riguardo l'estensione del dovere di aiuto. Nella prima e più radicale versione, che è quella illustrata nel testo sopra citato, egli sostiene che gli individui che hanno il potere di prevenire che qualcosa di male accada «senza sacrificare nulla di paragonabile importanza morale» hanno il dovere morale di farlo (cfr. *ivi*, p. 3). Come illustra Opeskin, ciò implica che il dovere di aiuto si estende fino al punto in cui l'utilità marginale dei donatori è uguale a quella dei riceventi, perché solo in tal modo il dono comporterebbe un sacrificio, ma non implica il fatto che i donatori giungano a una condizione paragonabile a quella dei beneficiari perché ciò significherebbe sacrificare qualcosa di pari valore morale (cfr. B.R. OPESKIN, *The Moral Foundations of Foreign Aid*, pp. 32-33).

<sup>61</sup> I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale*, pp. 191-192; B.R. OPESKIN, *The Moral Foundations of Foreign Aid*, p. 34.

<sup>62</sup> P. SINGER, *Famine, Affluence, and Morality*, pp. 6-7.

<sup>63</sup> I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale*, p. 193. Sulle principali critiche alla teoria utilitarista, cfr. *ivi*, pp. 190-192; A. SEN, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 35-49; O. O'NEILL, *Rights, Obligations and World Hunger*, in T. POGGE - K. HORTON (eds), *Global Ethics: Seminal Essays*, vol. II, pp. 142-143.

Un'altra prospettiva è quella nell'ambito della quale il dovere di aiuto «deriva da una qualche concezione della giustizia»<sup>64</sup>, ovvero si colloca nel quadro di una relazione di reciprocità ed eguaglianza, nel cui contesto può essere concepito come un'esigenza di giustizia distributiva o di giustizia di tipo riparativo<sup>65</sup>.

Nel secondo caso, il dovere di aiuto si configura come la giusta riparazione per i torti subiti dai paesi beneficiari nel passato. Il tema della riparazione è spesso utilizzato dai rappresentanti dei paesi del Sud del mondo, e si ritrova chiaramente espresso anche nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1974 per la *Costituzione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale*<sup>66</sup>, ma pone una serie di problemi teorici estremamente complessi, quali: la necessità di distinguere tra Stati che hanno subito torti (ad esempio, il dominio coloniale) e Stati che non li hanno subiti; l'impossibilità di dimostrare con una valutazione controfattuale che la situazione sarebbe stata diversa se il torto non si fosse realizzato; la difficoltà, a stabilire "quanto indietro" nel tempo si debba risalire per identificare i torti da compensare e "quanto avanti" si debba estendere la riparazione degli stessi (anche se sono da registrare alcuni interessanti tentativi di ricondurre il dovere di aiuto alla persistenza dei torti<sup>67</sup>); i rilevanti problemi di giustizia intergenerazionale legati al tempo intercorso e alla difficoltà di individuare i titolari dell'obbligo di restituzione, così come chi abbia titolo a ricevere la relativa compensazione<sup>68</sup>.

Estremamente articolato e ricco è, infine, l'ambito delle prospettive all'interno delle quali il dovere di aiuto viene formulato nei termini di una questione di giustizia distributiva.

<sup>64</sup> B.R. OPESKIN, *The Moral Foundations of Foreign Aid*, p. 23.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Opeskin evidenzia come peraltro l'individuazione di eventuali obblighi in relazione al primo tipo di giustizia non escluda l'individuazione di obblighi anche in relazione al secondo tipo (cfr. *ivi*, p. 27).

<sup>66</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale 3201 (S-VI), *Dichiarazione sulla Creazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale*, (A/RES/S-6/3201), 1 Maggio 1974. Il punto 4, lettera f) della Risoluzione afferma: «il diritto di tutti gli Stati, territori e popoli sotto occupazione straniera, dominio coloniale o apartheid alla restituzione e piena compensazione per lo sfruttamento e l'impoverimento delle risorse naturali e di tutte le altre risorse di questi Stati, territori o popoli, nonché per i danni apportati a tali risorse». Il testo della Dichiarazione è stato consultato sul sito «UN Documents», <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>, letto il 15 marzo 2014.

<sup>67</sup> Un esempio al riguardo è rappresentato dall'approccio proposto in svariati contributi da Thomas Pogge, che passa sotto il nome di "cosmopolitismo istituzionale", le cui conseguenze in merito al dovere di aiuto possono essere efficacemente ricostruite a partire dall'analisi proposta da Riddell. Secondo Riddell, infatti, il contributo di Pogge consiste in particolare nell'aver evidenziato come la povertà globale rappresenti un'ingiustizia ai sensi del pensiero normativo occidentale, la cui analisi deve essere ricondotta all'individuazione delle cause che perpetuano la condizione di sofferenza e miseria nella quale versa larga parte dell'umanità. Secondo Pogge sono infatti le politiche, le strategie e le istituzioni forgiate dai paesi ricchi al fine di garantire il loro benessere, in particolare quelle in materia di proprietà, commercio e scambio, a perpetuare la condizione di svantaggio dei paesi "poveri". In questo quadro, secondo Pogge, le politiche di aiuto così come attualmente configurate devono essere interrotte a favore dell'introduzione delle misure necessarie per la costruzione di un ordine globale più giusto e in grado di rispondere ai bisogni degli individui, quale ad esempio l'introduzione di una tassa sull'uso delle risorse globali (cfr. R.C. RIDDELL, *Does Foreign Aid Really Work?*, pp. 136-138).

<sup>68</sup> B.R. OPESKIN, *The Moral Foundations of Foreign Aid*, pp. 26-28.



Identificando nella risposta a bisogni di base (*basic needs* o *vital needs*)<sup>69</sup> un'esigenza di giustizia, alcune delle riflessioni che si collocano in questa prospettiva giustificano, con diverse formulazioni, il dovere di aiuto internazionale a partire dal riferimento o a una teoria dei diritti, oppure nel contesto di una teoria dei doveri<sup>70</sup>. Come evidenzia Trujillo, se le prospettive che ricorrono ai diritti, pur ponendo una serie di problemi dal punto di vista teorico (ad esempio, in merito alle diverse possibili concezioni dei diritti e alla difficoltà di individuare chi sia titolare dei doveri correlati ai diversi diritti), sono utili a collocare il dovere di aiuto in un ambito di giustizia, le teorie dei doveri, con il loro richiamo alla virtù sociale, sembrano collocarlo più nell'ottica della benevolenza, ovvero al di là di un contesto di reciprocità e simmetria<sup>71</sup>.

Nel contesto delle teorie della giustizia basate su uno schema cooperativo<sup>72</sup>, seguendo sempre l'analisi proposta da Trujillo, un riferimento imprescindibile è costituito dalla teoria della giustizia di John Rawls che trova la sua estensione internazionale ne *Il diritto dei popoli*. Per quanto Rawls includa tra gli otto principi del diritto dei popoli il principio concernente il dovere di assistere «gli

<sup>69</sup> Per un inquadramento delle principali difficoltà connesse alla teoria dei bisogni umani, cfr. L. DOYAL - I. GOUGH, *A theory of human needs*, «Critical Social Policy», 4/1984, pp. 6-38.

<sup>70</sup> Più controverso è il contributo fornito in tale ambito dal *capability approach* elaborato da Amartya Sen. Secondo Polly Vizard, ad esempio, l'approccio delle capacità contribuisce a configurare un dovere di aiuto e assistenza (sia positivo, sia negativo) poiché: si basa su una definizione ampia dei diritti e delle libertà fondamentali che include a pieno titolo i diritti economici e sociali e offre un nuovo paradigma per l'analisi della povertà, intesa come "privazione di capacità"; sviluppa un ragionamento di tipo consequenziale in grado di attribuire valore anche al rispetto dei diritti (a differenza delle teorie consequenzialiste utilitariste). In tale contesto, la connessione tra obiettivi di ampliamento delle capacità degli individui, obblighi (imperfetti e perfetti) relativi ai diritti e sensibilità alle conseguenze quali la povertà (anche laddove non siano correlate a violazioni dei diritti), consentirebbe di configurare un dovere di aiuto da parte di chi ha il potere di farlo (cfr. P. VIZARD, *The Contributions of Professor Amartya Sen in the Field of Human Rights*, «CASE papers», 91/2005, <http://sticerd.lse.ac.uk/case/publications/papers.asp>, pp. 16-25, letto il 3 marzo 2014; sul consequenzialismo esteso di Sen e sulla sua teoria dei diritti come scopi, cfr. S.F. MAGNI, *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 55-73; sul tema degli obblighi perfetti e imperfetti e sul modo in cui Sen intende il dovere di intervenire, cfr. A. SEN, *L'idea di giustizia* (2009), Milano, Mondadori, 2010, pp. 377-381. Tale analisi non sembra però del tutto convincente laddove si consideri come Sen rifiuti l'idea che un aumento di risorse si traduca per sé in un ampliamento delle capacità, come abbia ampiamente argomentato, nel contesto della sua teoria dello sviluppo umano, a favore di politiche di intervento volte più che al trasferimento di risorse alla diffusione della democrazia, intesa come riconoscimento delle libertà politiche, gestione partecipativa e «governo per mezzo del dibattito» e come attribuisca valore al ruolo svolto da una pluralità di attori non statali nell'ambito della sua teoria della giustizia globale (cfr. R.C. RIDDELL, *Does Foreign Aid Really Work?*, pp. 133-134; I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale*, p. 184; sulla concezione seniana della democrazia, cfr. A. SEN, *L'idea di giustizia*, pp. 327-343).

<sup>71</sup> I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale*, p. 206. Sui limiti e sulle specificità delle diverse teorie dei diritti e dei doveri nella configurazione del dovere di aiuto, cfr. *ivi*, pp. 195-206. Un esempio paradigmatico delle teorie dei doveri, analizzato anche da Trujillo, è rappresentato dalla riflessione in materia di aiuto di Onora O'Neill in O. O'NEILL, *Rights, Obligations and World Hunger*, pp. 139-155.

<sup>72</sup> Come evidenzia Trujillo, nel contesto di tali teorie è il contrattualismo, che può essere inteso secondo il modello del mutuo vantaggio o della reciproca accettabilità, a svolgere un ruolo centrale. Per l'analisi dei limiti delle teorie della giustizia basate sul modello del mutuo vantaggio in materia di dovere di aiuto, cfr. *ivi*, pp. 207-210.

altri popoli che versano in condizioni sfavorevoli tali da impedire loro di avere un regime sociale e politico giusto o decente»<sup>73</sup>, nella sua prospettiva il fondamento di tale dovere non deriva però dall'affermazione di un principio globale di giustizia distributiva, poiché il suo fine non è quello di ridurre le diseguglianze economiche e sociali tra le società, né si colloca nell'ambito della tutela dei diritti umani<sup>74</sup>. In contrasto con le prospettive di Charles R. Beitz e Thomas Pogge, che propongono dei principi di distribuzione globale in ragione della profonda interdipendenza economica di tutti gli Stati che rende impossibile distinguere tra determinanti nazionali e internazionali delle condizioni economiche dei singoli paesi<sup>75</sup>, Rawls ritiene infatti che l'elemento cruciale per la prosperità di un paese sia dato dalla sua *cultura politica* e che quindi il dovere di assistenza debba avere come obiettivo quello di consentire alle società svantaggiate di «conseguire istituzioni di base giuste, liberali o decenti che siano»<sup>76</sup>, di conseguire «l'autonomia politica dei popoli liberi ed eguali»<sup>77</sup>, ovvero, come evidenzia Gustavo Gozzi, di adottare la cultura politica dei paesi donatori<sup>78</sup>.

La riflessione sull'aiuto come obbligo morale o di giustizia, che da Truman in avanti continua a fornire linguaggi e contesti discorsivi al dibattito politico in materia<sup>79</sup>, pone numerosi e complessi problemi. Ai fini del presente contributo, basti qui evidenziare come, in prima istanza, tale riflessione offra paradigmi e risposte (diverse) per pensare e affrontare la grande questione che soggiace alle politiche di aiuto, ovvero la profonda diseguglianza tra popoli e Stati diversi. In seconda istanza, tale articolato dibattito dà voce alla necessità di sottrarre la teoria e la pratica delle politiche di aiuto alla sfera della *volontarietà* dei donatori per ricondurla a quella delle *necessità* dei beneficiari. Se, in che modo e quando le politiche di aiuto sapranno rispondere in modo coerente a queste

<sup>73</sup> J. RAWLS, *Il diritto dei popoli* (1999), Milano, Edizioni di Comunità, 2001, p. 48. In una nota apposta a tale principio Rawls evidenzia come si tratti di un «principio particolarmente controverso» (cfr. *ibidem*, nota 43).

<sup>74</sup> Cfr. M. SONIEWICKA, *The Problem of Global Distributive Justice in Rawls's The Law of Peoples*, «Diametros», 17/2008, p. 46; G. GOZZI, *Diritti e civiltà. Storia e filosofia del diritto internazionale*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 240.

<sup>75</sup> Per una breve sintesi della prospettiva elaborata da Thomas Pogge, cfr. nota 68. Sulla prospettiva di Charles R. Beitz e sulle sue critiche alla teoria rawlsiana, cfr. C.R. BEITZ, *Justice and International Relations*, «Philosophy and Public Affairs», 4, 4/1975, pp. 360-389; C.R. BEITZ, *Rawls's Law of Peoples*, «Ethics», 110, 4/2000, pp. 669-696.

<sup>76</sup> J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, p. 158.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> G. GOZZI, *Diritti e civiltà*, p. 241.

<sup>79</sup> Oltre ad avere alimentato il dibattito internazionale in materia di aiuto, tali riflessioni hanno alimentato e continuano ad alimentare anche i dibattiti nazionali. Se infatti nessuno degli Stati donatori nega l'esistenza di un qualche tipo di dovere di aiuto, essi adottano prevalentemente un approccio «pick-and-mix» a tale questione, ovvero attingono indifferentemente ai diversi approcci etici e teorie della giustizia (in particolare quelle dei diritti umani) o ne traggono singoli elementi (cfr. R.C. RIDDELL, *Does Foreign Aid Really Work?*, pp. 146-147).





due cruciali, complesse, interrelate e tuttora inevase questioni, e cesseranno di contribuire ad alimentarle, è una questione aperta.