

le SFIDE

Non c'è futuro senza memoria



L'ARCHITETTURA MULTILATERALE
Traiettorie storiche della governance globale

le **SFIDE**
Non c'è futuro senza memoria

L'ARCHITETTURA MULTILATERALE

Traiettorie storiche della governance globale



2023

▶ INDICE



4

I COLLOQUI

- ▶ IL MULTILATERALISMO IN UN MONDO CHE CAMBIA
Colloquio con Michele Valensise



62

SCENARI

- 62 ▶ GUERRE, TECNOLOGIE E GEOPOLITICA. UNA PROSPETTIVA STORICA
Enrico Casini
- 72 ▶ SULL'ABORTO. UNA RIFLESSIONE FILOSOFICA
Sergio Benvenuto
- 82 ▶ IL POLICENTRISMO DEL POTERE
Giuseppe De Rita



14

TEMI

- 14 ▶ LE NAZIONI UNITE E LA SICUREZZA INTERNAZIONALE
Antonio Varsori
- 20 ▶ LE TRE VITE DELLE NAZIONI UNITE
Alessandro Polsi
- 28 ▶ LE NAZIONI UNITE E LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
Angela Villani
- 36 ▶ L'ONU E LA QUESTIONE DEMOGRAFICA
Benedetto Ippolito
- 44 ▶ STORIA E PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA BANCA MONDIALE
Pasquale Lucio Scandizzo
- 52 ▶ IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE TRA FRATTURE, RIFORME E PROSPETTIVE
Paolo Garonna



86

ITALIA-EUROPA

- 86 ▶ L'ITALIA E IL VINCOLO EUROPEO NEL MONDO CHE CAMBIA
Daniele Pasquinucci
- 94 ▶ LA CRESCITA EUROPEA, TRA CRISI PASSATE E SCENARI FUTURI
Ettore Gotti Tedeschi



102

LETTERE DALL'EUROPA

- 102 ▶ DEFAULT E AUSTERITÀ, L'ODISSEA DELLA GRECIA MODERNA
Alessandro Ginammi Albanese
- 110 ▶ UNA PROSPETTIVA DELLA NATO BALTICA
Marco Corno



118

LETTERE DAL MONDO

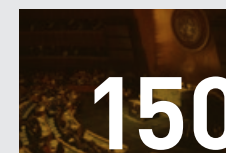
- 118 ▶ INDIA, CONTRADDIZIONI E ASPIRAZIONI DI UNA POTENZA
Antonio Armellini
- 126 ▶ L'ARTICO, TRA STORIA E NUOVA CENTRALITÀ GEOPOLITICA
Marco Dordoni



134

LETTERE DALLA STORIA

- 134 ▶ PENSARCI DUE VOLTE : LA PRIMA CRISI PETROLIFERA COME SPARTIACQUE STORICO
Francesco Petrini
- 142 ▶ CRAXI, IL MULTILATERALISMO E L'INCARICO ALL'ONU
Enrico Landoni



150

MEMORIA ED ARCHIVIO

- ▶ QUEL GIORNO A NEW YORK
Bettino Craxi



170

PROFILO DEGLI AUTORI

LE NAZIONI UNITE E LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

di Angela Villani

Il 19 settembre 2023, di fronte all'Assemblea Generale riunita per la sessione ordinaria, il segretario generale dell'ONU, Antonio Guterres, nel presentare il suo rapporto annuale, ha affermato che i recenti shock globali – tra cui la pandemia COVID-19, la guerra in Ucraina e l'emergenza climatica – hanno messo ancora una volta alla prova le istituzioni internazionali. Guterres ha invitato i leader politici presenti ad impegnarsi per rinviare il multilateralismo e riaffermare gli impegni esistenti, in particolare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), valorizzando quanto l'ONU ha costruito fino ad oggi. Proprio sul tema dello sviluppo economico dei Paesi meno avanzati,

oltre che della tutela dei diritti umani, l'ONU ha fornito il contributo più rilevante. Essa è, infatti, l'organizzazione internazionale che è riuscita sin dalla sua istituzione a costruire un sistema per la cooperazione allo sviluppo ricco e articolato, composto da un network di organismi ampio, eterogeneo e complesso. Riprendendo l'eredità del primo dopoguerra, essa ha per prima istituzionalizzato le politiche di cooperazione multilaterale allo sviluppo nel secondo dopoguerra e oggi, se si considerano anche le azioni in campo umanitario, le attività complessive dedicate allo sviluppo assorbono più di metà delle risorse umane e finanziarie dell'intera organizzazione e costituiscono circa un terzo del

totale dell'assistenza multilaterale a livello globale. Esse si riferiscono ad attività di assistenza tecnica, sono sostenute dai maggiori donatori internazionali (Stati Uniti *in primis*, seguiti da altri Paesi occidentali, fra i quali l'Italia) e sono dirette principalmente verso il continente africano. Altro dato rilevante è che oggi il concetto di sviluppo ha assunto un'accezione talmente ampia che non c'è organismo dell'ONU (che si occupi di *peacekeeping*, tutela dei diritti umani o protezione ambientale) che non legga le sue funzioni anche attraverso la lente della necessità di sviluppo dei Paesi del Sud del Mondo. Sono questi Paesi – storicamente indicati come Terzo Mondo o Paesi in via di sviluppo (PVS),

oggi più propriamente catalogati come Paesi a basso reddito – geograficamente esterni al continente europeo e al Nord America, ammessi all'ONU in gran numero con l'avanzare del processo di decolonizzazione, a porre il problema del loro sviluppo economico e sociale. Essi hanno sostenuto all'interno dell'organizzazione un'idea diversa dell'ordine mondiale: una diversa distribuzione della ricchezza, più equa rispetto a quella scaturita dalla seconda guerra mondiale, e in tempi più recenti, una visione differente dei rapporti di forza a livello geopolitico internazionale.

L'ONU è diventato il contesto multilaterale dove tali Paesi sono riusciti ad esprimere la loro voce e dove le dinamiche del confronto Nord-Sud sono emerse con maggiore chiarezza, dando spazio al dibattito sullo sviluppo economico-sociale. L'organizzazione ha, infatti, ospitato illustri studiosi (fra i quali economisti, antropologi, demografi), divenendo un laboratorio di ricerca, elaborazione e diffusione di analisi sui problemi dello sviluppo che hanno prodotto modelli di intervento a cui le politiche di cooperazione degli Stati e delle organizzazioni internazionali si sono ispirate. Ciò ha consentito di portare le questioni dello sviluppo dall'essere oggetto di attenzione di pochi esperti, economisti e funzionari internazionali, a divenire un tema di interesse generale dei governi e di settori ampi della società civile. Le piattaforme degli Obiettivi del Millennio e quelle legate all'Agenda 2030 hanno posto e pongono l'ONU al centro di una partnership che, pur con molti limiti e contraddizioni, l'ha resa un soggetto attivo nel diffondere la conoscenza e l'importanza del tema dello sviluppo fino a ricomprenderne la dimensione umana e sostenibile che oggi gli viene riconosciuta.

GLI ANNI FONDATIVI

La Statuto dell'ONU non prevede un impegno specifico dell'organizzazione per il tema dello sviluppo economico e sociale dei Paesi più poveri. In esso si fa riferimento piuttosto ad un'idea di fondo dei suoi fondatori, secondo la quale il mantenimento della pace e della sicurezza dovevano passare attraverso un impegno della comunità degli Stati per promuovere il progresso sociale ed elevare il tenore di vita delle popolazioni attraverso gli strumenti della cooperazione internazionale, stabilendo così un nesso fra pace e crescita economica. In questa direzione andarono le prime forme di assistenza allo sviluppo – sulla base del bagaglio di conoscenze e di studi avviati nel primo dopoguerra – che l'ONU, le sue agenzie specializzate, i fondi e i programmi elaborarono sin dagli anni Quaranta, su sollecitazione di alcuni Paesi in via di sviluppo. Sostenere i propri processi di sviluppo economico attraverso l'assistenza dell'ONU aveva due vantaggi importanti: si trattava di aiuti forniti su base multilaterale, cosa che avrebbe evitato la dipendenza economica e politica che l'aiuto bilaterale poteva portare con sé per i Paesi riceventi; inoltre, la dimensione multilaterale degli aiuti avrebbe dato voce in capitolo agli stessi Paesi riceventi. L'ONU avviò il primo programma di assistenza tecnica nel 1948, sulla base di risorse molto limitate (300.000 dollari l'anno), e un anno dopo, grazie all'impegno che gli Stati Uniti lanciarono attraverso il *Point Four Program*, fu istituito il programma ampliato di assistenza tecnica (EPTA), finanziato per il 60 per cento dall'amministrazione Truman. La strategia del contenimento animò questa iniziativa: il trasferimento di tecnologie, conoscenze, competenze e modelli di gestione

avrebbe, infatti, creato i presupposti per la crescita economica e la prosperità, evitando che il sottosviluppo diventasse un terreno di coltura per il comunismo e, dunque, una minaccia per la sicurezza del mondo libero. L'impulso dato dalle ragioni della Guerra Fredda diede, così, all'ONU sin dagli anni Cinquanta la possibilità di avere nuove risorse per strutturare il proprio sistema per lo sviluppo, contando sulla presenza dei maggiori economisti dello sviluppo del tempo, che lavoravano in vari ruoli per l'ONU (Hans Singer, Theodore Schultz, Gunnar Myrdal, Raul Prebisch, solo per citarne alcuni). L'organizzazione divenne un centro di ricerca e di studio sui problemi dello sviluppo ed iniziò ad elaborare una serie di paradigmi che sarebbe prevalsa nell'agenda per lo sviluppo fino agli anni Settanta: l'idea che il trasferimento sia di capitali che di conoscenze e tecnologie fosse una componente essenziale per la crescita economica e, dunque, per creare condizioni per sviluppo; l'importanza per i Paesi riceventi di programmare politiche economiche nazionali per migliorare gli standard di vita e ottenere crescita economica; l'enfasi posta sul processo di industrializzazione come motore di sviluppo; la necessità di attuare misure atte a favorire la stabilità dei prezzi dei prodotti di base dai Paesi del Sud del mondo, i cui redditi dipendevano in larga parte dall'esportazione di uno o più prodotti di base, anche al fine di facilitare tali esportazioni.

Sin da quella fase, l'assistenza dei maggiori donatori e l'esigenza di revisione delle regole del commercio internazionale divennero i due poli del dibattito. Sul primo di questi aspetti si concentrò l'attenzione successiva dell'ONU, che sin dai primi anni Cinquanta

affrontò la questione del finanziamento dello sviluppo. I Paesi a basso reddito sperimentavano difficoltà di accesso al credito, stanti le condizioni di mercato alle quali in quella fase faceva riferimento anche la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), e chiedevano piuttosto donazioni e prestiti agevolati. Da qui l'idea di istituire un'Autorità all'interno dell'ONU che potesse gestire a livello multilaterale il finanziamento dello sviluppo. Il progetto, tuttavia, fu osteggiato dagli Stati Uniti e dai loro maggiori alleati, timorosi del clima di competizione Est-Ovest che cominciò ad evidenziarsi sul terreno degli aiuti allo sviluppo anche all'ONU. L'URSS, infatti, con l'ascesa di Krusciov aveva modificato l'impostazione precedente, che vedeva negli aiuti uno strumento di neocolonialismo, avviando una strategia di avvicinamento ai Paesi di nuova indipendenza. Nel contesto dell'accelerazione del processo di decolonizzazione che dalla metà degli anni Cinquanta all'inizio degli anni Sessanta portò all'ammissione all'ONU di una schiera di Paesi afro-asiatici – che negli stessi anni trovarono un terreno comune nel Movimento dei non allineati – gli aiuti allo sviluppo divennero un nuovo strumento di competizione Est-Ovest. L'equilibrio favorevole all'Occidente in Assemblea Generale, infatti, si modificò profondamente e ciò condusse all'inserimento di nuove istanze nell'agenda dell'Organizzazione: non solo il tema dello sviluppo, ma anche le questioni politiche più scottanti in quegli anni (anticolonialismo, lotta all'apartheid, conflitti post-coloniali). Le richieste di aiuti finanziari furono dirottate verso la BIRS, dove gli USA – al riparo dal confronto con i sovietici e con Paesi in via di sviluppo – patrocinarono la nascita nel 1960 di un'Associazione per lo Sviluppo

Internazionale (IDA) per erogare prestiti a condizioni vantaggiose ai Paesi in via di sviluppo. All'ONU fu consentito di istituire un Fondo Speciale – al quale gli USA destinarono ingenti fondi – dedicato semplicemente a progetti di pre-investimento (rilevamento di risorse naturali, creazione di istituti e centri di ricerca per lo sviluppo industriale), che nel 1965 si fuse con l'EPTA per dare vita all'United Nations Development Program (UNDP). Al di là dei risultati raggiunti, due elementi si affermarono: l'importanza di finanziare lo sviluppo con capitali esterni e una sorta di divisione dei compiti, ancora oggi esistente, fra l'ONU, che da allora si occupò di sostenere programmi di assistenza tecnica, e le Istituzioni di Bretton Woods, che si occuparono prevalentemente di assistenza finanziaria.

Con gli anni Sessanta, aperti dalla storica risoluzione dell'Assemblea Generale che condannava il colonialismo, le istanze dei PVS aumentarono parallelamente al numero di Stati (in maggioranza africani) che ebbero accesso all'Organizzazione e si consolidarono intorno ad una piattaforma più precisa e in un contesto più favorevole – quello della competizione fra Est e Ovest per conquistare “i cuori e le menti” dei leader dei PVS. Nel 1961 fu lanciata la prima di una serie di decenni dell'ONU dedicate allo sviluppo. Anche questa volta l'iniziativa venne dagli Stati Uniti, nel quadro della nuova politica di aiuti lanciata dall'amministrazione Kennedy per sostenere la competizione con i Paesi socialisti. Spinta dai teorici della modernizzazione (fra i quali il noto economista Walt W. Rostow), l'amministrazione ritenne che con un'iniezione di capitali, unita al trasferimento di tecnologia e *know-how* e a una accorta politica di programmazione nazionale, i PVS sarebbero sta-

ti in grado nel giro di un decennio di arrivare alla fase del decollo economico tanto da poter utilizzare i normali canali internazionali di finanziamento. Si trattava di uno sforzo ampio ma limitato, richiesto ai maggiori donatori, nel quale gli Usa vollero coinvolgere l'ONU come centro motore di questa iniziativa, sancendone il ruolo in tema di sviluppo. L'organizzazione pose per la prima volta alla comunità internazionale alcuni obiettivi (l'erogazione di aiuti pubblici da parte dei donatori per lo 0,7 per cento del PIL; il 5 per cento di crescita annua media del PIL nei riceventi), che sebbene ambiziosi sancirono la responsabilità dei Paesi industrializzati nel sostenere i processi di sviluppo dei PVS ed ebbero il merito di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sui problemi economici delle aree arretrate. Fu in quella fase che nacquero alcuni organismi internazionali impegnati su vari fronti dello sviluppo, fra i quali il già ricordato UNDP, l'United Nations Population Funds (UNFPA), e il World Food Program. Nella stessa decade si affermarono interpretazioni diverse delle cause del sottosviluppo. In particolare, i lavori della Commissione Economica per l'America Latina (CEPAL), elaborati sulla scorta degli studi sviluppati in particolare da Raul Prebisch e Hans Singer sin dagli anni Quaranta, evidenziarono che i benefici del commercio internazionale non si ripartivano equamente secondo le teorie classiche, ma aggravavano le disparità esistenti fra Nord e Sud del mondo. Alla prima UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) i PVS, riuniti nel Gruppo dei 77, elaborano la piattaforma di richieste su cui iniziarono a negoziare con i Paesi industrializzati. I temi sul tappeto, ancora oggi al centro dell'agenda politica internazionale, riguardavano: la

creazione di meccanismi di stabilizzazione dei prezzi delle materie prime; la realizzazione di strumenti di finanziamento compensativo per affrontare crisi congiunturali o strutturali; l'introduzione di un sistema di preferenze tariffarie per i manufatti dei PVS; l'aumento degli aiuti; la ristrutturazione del debito, cui ricorsero in misura crescente i Paesi del Sud del mondo per sostenere lo sforzo di modernizzazione in quegli anni. Si trattava di istanze che negli anni Settanta confluirono nel progetto di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI).

LA SVOLTA DEGLI ANNI SETTANTA

La strategia per lo sviluppo della I decade dell'ONU raggiunse solo in parte gli obiettivi posti. Le performance economiche di molti Paesi in via di sviluppo evidenziarono alcune criticità: la crescita degli aiuti forniti su base bilaterale a fronte di una quota di aiuti multilaterali ancora minoritaria; la difficoltà per i singoli Paesi donatori di destinare lo 0,7 per cento del PIL all'aiuto pubblico per lo sviluppo; il peso del debito sui bilanci dei Paesi riceventi, che iniziava a farsi sentire e aveva l'effetto di diminuire gli afflussi netti di aiuto. Più in generale, si evidenziavano le questioni distributive, dal momento che anche in Paesi che stavano crescendo abbastanza rapidamente persistevano alti livelli di disoccupazione e povertà. Questo primo bilancio indusse ad un ripensamento delle strategie e del concetto stesso di sviluppo. Da una parte, le Nazioni Unite sostennero una serie di conferenze internazionali che evidenziarono il nesso fra crescita economica e diversi aspetti dei processi di sviluppo fino a quel momento marginali: la tutela dell'ambiente (Conferenza di Stoccolma, 1972); la sicurezza alimentare

(Conferenza di Roma, 1974); i problemi demografici (Conferenza di Bucarest, 1974); le discriminazioni di genere (Conferenza di Città del Messico, 1975); l'occupazione (Conferenza di Ginevra, 1976). Dall'altra parte, si diede maggiore attenzione alla dimensione sociale e al tema della povertà: si evidenziò l'importanza degli investimenti nel capitale umano e progressivamente si affermò l'idea che la crescita economica, da sola, non potesse dare la misura dello sviluppo di ogni Paese. Da qui l'enfasi posta nel corso degli anni Settanta sui temi dell'occupazione, della redistribuzione del reddito e della lotta alla povertà. Questo cambio di paradigma, recepito anche dalla BIRS sotto la presidenza di Robert MacNamara, ricevette un impulso importante grazie all'attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). L'OIL affermò in quegli anni che per avviare i processi di sviluppo occorreva partire dal soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone: non solo condizioni di base – nutrimento, cure sanitarie e condizioni igieniche adeguate – ma anche accesso all'istruzione, alla formazione e a un lavoro remunerativo, nonché diritto alla partecipazione politica. Si ampliava, così, il concetto di sviluppo ad una dimensione sociale e culturale che includeva anche la tutela dei diritti umani fondamentali.

Questa strategia, alla base della II decade lanciata dall'ONU per lo sviluppo negli anni Settanta, incontrò profonda resistenza presso i Paesi riceventi, che considerarono la strategia dei bisogni fondamentali come un tentativo di distogliere attenzione e risorse da questioni che ritenevano più importanti per il loro sviluppo, come la ricerca di una maggiore stabilità dei prezzi delle materie prime, migliori condizioni per gli aiuti o la definizione di

nuove regole del commercio internazionale. In quella stessa decade, infatti, nel contesto della crisi del sistema di Bretton Woods e di quella petrolifera, il Gruppo dei 77 cercò di definire, all'interno dell'UNCTAD, i principi del NOEI – affermati nel 1974 da specifiche risoluzioni dell'Assemblea Generale – con l'obiettivo di modificare le regole dell'economia e del commercio internazionali e di assicurare una maggiore voce ai Paesi in via di sviluppo nelle istituzioni dove quelle regole si definivano. Il fronte compatto dei Paesi in via di sviluppo ben presto dovette confrontarsi con una minore attenzione verso il dialogo Nord-Sud che arrivò nella fase della Distensione Est-Ovest, quando l'esigenza della competizione sugli aiuti al Sud Globale cominciò a tramontare. Mentre mutava il contesto internazionale e le sue dinamiche – una nuova crisi economica, l'avvento delle politiche neoliberaliste, le crescenti divisioni all'interno del Gruppo dei 77 – la crisi del debito con cui si aprì la decade degli anni Ottanta (la terza dedicata dall'ONU allo sviluppo) contribuì ad archiviare definitivamente il dialogo Nord-Sud, insieme alle principali istanze dei PVS. L'approccio dei maggiori donatori mutò e fu ridimensionato il ruolo che l'ONU aveva mantenuto fino ad allora; essa sperimentò una fase di marginalizzazione dalle dinamiche internazionali, complice anche il declino dell'interesse statunitense verso l'organizzazione. Inoltre, la crisi del debito fu gestita dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai Paesi creditori attraverso i programmi di aggiustamento strutturale, che negavano ogni motivazione globale delle cause del sottosviluppo, assegnando ai Paesi debitori la responsabilità di realizzare buone performance economiche in un contesto di liberalizzazioni e privatizzazioni radicali. Le Nazioni Unite vissero la terza decade per

lo sviluppo come una “decade perduta”, non riuscendo ad incidere nell’elaborazione di soluzioni alla questione del debito. Continuarono a portare avanti la loro attività di studio e di assistenza tecnica, mantenendo un’attenzione costante alla dimensione sociale dello sviluppo e cercando di sottolineare i limiti e le conseguenze sociali delle politiche di aggiustamento strutturale (come, ad esempio, il rapporto “Adjustment with a human face” elaborato dall’Unicef nel 1986). Lo stesso anno il rapporto Brudtland elaborò il concetto di sviluppo sostenibile, inserendo un ulteriore elemento di riflessione nel dibattito sul tema. Fu in questa decade all’interno dell’ONU – all’UNDP, all’interno delle Commissioni economiche regionali, nell’ambito della sezione economica del Segretariato – che si continuò a studiare la questione dello sviluppo, concentrandosi su nuove possibili modalità per definire e misurare lo sviluppo e per elaborare strategie più efficaci alla luce dell’esperienza delle decadi precedenti.

LA FINE DELLA GUERRA FREDDA E LE SFIDE DELLA GLOBALIZZAZIONE

Con l’inizio degli anni Novanta, il dibattito sullo sviluppo si arricchì di nuove riflessioni dettate in parte dalle trasformazioni del sistema internazionale – caratterizzato dalla fine della Guerra Fredda e dall’intensificarsi del processo di globalizzazione dell’economia – e in parte da una presa d’atto dei limiti delle politiche di aggiustamento strutturale. La dissoluzione del blocco socialista fu, per i sostenitori del *Washington Consensus*, la prova del fallimento non solo dell’economia pianificata ma anche di qualsiasi teoria che

avesse alla base un ruolo attivo dello stato come guida dei processi di modernizzazione. Inoltre, la fine del confronto bipolare e del legame fra Guerra Fredda e aiuti allo sviluppo assestò un colpo definitivo al ruolo internazionale dei Paesi a basso reddito, che videro crollare i flussi di aiuto internazionale nonostante le speranze di coloro i quali vedevano nella fine della Guerra Fredda e negli accordi per il disarmo la possibilità di destinare maggiori risorse allo sviluppo del Sud del Mondo. Fra questi ultimi si accentuò il divario in termini di crescita economica: alcuni Paesi cavalcarono la globalizzazione economica (ad esempio la Cina popolare), altri (gli Stati dell’Africa sub-sahariana soprattutto) videro peggiorare le loro condizioni economiche. Dopo gli interventi delle istituzioni finanziarie internazionali, la situazione mondiale appariva segnata da un aumento della povertà, da forti disuguaglianze di reddito, di aspettativa di vita e di livelli di istruzione fra i Paesi più ricchi e quelli più poveri. Nel corso degli anni Novanta iniziarono ad essere riviste le politiche precedenti e riemerse l’interesse per la dimensione sociale dello sviluppo. Nel 1990 l’UNDP pubblicò il primo Rapporto sullo sviluppo umano, riportando l’ONU al centro del dibattito internazionale. Il rapporto rappresentava l’esito delle riflessioni nate negli anni Settanta sul significato dei processi di sviluppo e sulle strategie da adottare per perseguirli, riportando l’individuo al centro della riflessione economica. La dimensione umana dello sviluppo – che si deve principalmente all’opera di alcuni studiosi di fama mondiale, fra i quali l’economista pakistano Mabub ul Haq e l’economista indiano Amartya Sen – portò a definire un nuovo paradigma dello sviluppo che intendeva la povertà non solo in termini di carenza di reddito, ma

come scarsa accessibilità all’istruzione, al lavoro, alle cure mediche o al cibo, come insicurezza legata agli eventi climatici e ai conflitti, alla scarsa partecipazione democratica. Da qui il consolidamento di un concetto di sviluppo, quale quello che oggi conosciamo, che lega la dimensione socio-economica alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

I Rapporti sullo sviluppo umano sono diventati il punto di riferimento per la comunità di studiosi ed esperti, per i governi e le organizzazioni non governative che operano nel settore, ma anche per le stesse agenzie dell’ONU che continuano a considerare l’approccio dello sviluppo umano per definire la propria azione. Il grande seguito di tali rapporti è alla base della diffusione del concetto di sviluppo “a più dimensioni” come oggi lo conosciamo. Esso richiama alcuni assunti che sono il frutto dell’evoluzione sin qui ricordata: la crescita del PIL è condizione necessaria ma non sufficiente a maturare condizioni di sviluppo economico-sociale; ogni strategia che miri allo sviluppo deve considerare i bisogni essenziali delle generazioni attuali ma anche di quelle future, definendo modelli sostenibili che salvaguardino le risorse naturali; le politiche di sviluppo non possono più escludere la dimensione sociale e culturale, in particolare il tema della parità di genere, dell’accesso all’istruzione, del diritto al lavoro. La grande fortuna sul piano teorico non si è accompagnata, tuttavia, alla piena realizzazione pratica di questo approccio, fino ad oggi molto evocata ma poco attuata per la difficoltà insite in un sistema così complesso. Il lavoro delle Nazioni Unite, pur facendo costante riferimento a esso, è invece sfociato nella definizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, che ha puntato principalmen-

te sullo sradicamento della povertà estrema e della fame, escludendo tuttavia importanti aspetti dei processi di sviluppo, quali l’attenzione per le libertà politiche, la redistribuzione delle risorse, la disuguaglianza di reddito, i diritti del lavoro.

Oggi, mentre la comunità internazionale è alle prese con la realizzazione dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, il sistema di sviluppo dell’ONU attraversa una crisi piuttosto seria legata a vari fattori, fra i quali: la mancanza di coordinamento efficace; l’eccessiva competizione fra organismi diversi in presenza di risorse sempre più limitate; l’esigenza di maggiore coerenza con gli obiettivi di sviluppo umano e sostenibile, anche rispetto alla natura degli aiuti, troppo spesso legata dagli Stati donatori a specifici progetti, Paesi o settori; la marginalizzazione dell’ONU nel sistema internazionale della cooperazione internazionale, soprattutto a causa dell’emergere di nuovi attori internazionali (i BRICS in particolare), portatori di valori e strumenti di intervento, privi di condizionalità politica, che si propongono come alternativi a quelli degli attori tradizionali occidentali e che cercano consenso dentro le stesse istituzioni multilaterali. Nel suo ultimo intervento in Assemblea Generale, evocato all’inizio di questa riflessione, Guterres è ritornato più ampiamente sulla crisi del multilateralismo e sull’esigenza di riforma dell’ONU, ormai non più rinviabile (“it’s reform or rupture”, ha affermato). Ciò vale soprattutto per il sistema di cooperazione allo sviluppo che, nato da un approccio funzionalista nel secondo dopoguerra, ha assunto nel corso dei decenni dimensioni talmente ampie e complesse da esigere, oggi più che mai, una profonda revisione per poter affrontare le sfide globali.