

Riscoprire la cooperazione Sud-Sud: vecchi strumenti per nuove sfide globali

La cooperazione Sud-Sud (CSS) si riferisce alla cooperazione tra quei Paesi che furono denominati «in via di sviluppo» per buona parte della seconda metà del secolo XX e che fanno parte del Sud globale nella geografia attuale. Storicamente, la rilevanza di questo tipo di cooperazione ha vissuto cicli di auge e di declino, spesso riflesso del potere relativo che i Paesi periferici hanno di volta in volta acquisito o perso, nelle cambianti fasi dell'economia globale. Nelle fasi di auge, la CSS ha quindi incarnato le speranze dei Paesi del Sud globale di costruire una alleanza politica collettiva che potesse sostenere gli sforzi nazionali nella costruzione di uno sviluppo autonomo e non dipendente, mentre nelle fasi di declino è stata relegata a strumento di assistenza tecnica. La globalizzazione degli ultimi decenni ha contribuito a rafforzare la crescita economica dei Paesi emergenti, che hanno, conseguentemente, ampliato la loro capacità di offrire supporto nell'ambito del Sud globale, riscoprendo la CSS come un valido strumento di azione internazionale. L'obiettivo di questo contributo è quello di introdurre la CSS, descrivere le sue principali caratteristiche, ricostruendo le principali tappe della sua evoluzione e le trasformazioni in atto nelle geografie del potere, mettendo in luce le contraddizioni celate nella retorica del mutuo aiuto. In particolare, l'articolo esplora due casi, quello della Turchia e quello del Brasile, che restano spesso «ai margini» della riflessione sulla CSS.

Rediscovering South-South Cooperation: Old Tools for New Global Challenges

South-South cooperation (SSC) refers to cooperation among those countries that were called developing for much of the second half of the 20th century and which are part of the global South in today's geography. Historically, this type of cooperation has experienced cycles of rise and decline, often reflecting the relative power that peripheral countries have managed to gain across the changing phases of the global economy. In its upswings, the SSC has also represented a collective self-reliance to build a political alliance that could support autonomous and non-dependent national development strategies; in the phases of decline it has generally been relegated to instrument of technical assistance. The globalization of the recent decades has contributed to strengthening the economic growth of emerging countries, along with a stronger relative power, which have consequently expanded their potential to offer support within the global South, rediscovering SSC as a valid tool for international action. The objective of this contribution is to introduce the SSC into the Italian debate on development, describe its main characteristics, rediscovering its historical trajectories that reflect the transformations underway in the geographies of power, highlighting the contradictions embedded in the rhetoric of mutual aid. The article explores two cases, Turkey and Brazil, generally neglected, to illustrate the way countries (re) appropriate of this concept to shape their international action.

Parole chiave: cooperazione Sud-Sud, Brasile, Turchia

Keywords: South-South cooperation, Brazil, Turkey

Sara Caria, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Comunicazione ed Economia – sara.caria@unimore.it

Isabella Giunta, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Escuela de Relaciones Internacionales – isabella.giunta@iaen.edu.ec

1. Introduzione. Nascita ed evoluzione della cooperazione Sud-Sud: tra retorica e autodeterminazione

La cooperazione Sud-Sud (CSS) deve il suo nome alla geografia dello sviluppo affermatasi dopo la fine della Seconda guerra mondiale, che contrapponeva Paesi «sviluppati», situati prevalentemente nell'emis-

sfero Nord (Nord America ed Europa) e Paesi «sottosviluppati» o «in via di sviluppo», situati perlopiù nell'emisfero Sud. Questa suddivisione, di origine coloniale e riflesso della distribuzione del potere nell'ordine mondiale sotto l'egemonia statunitense, persiste fino ad oggi nel linguaggio della cooperazione internazionale. Nella letteratura critica, il termine «Paesi in Via di Sviluppo» (PVS) è stato



sostituito con «Paesi periferici» o, più recentemente, con «Sud globale», ma i Paesi che integrano questo raggruppamento sono rimasti pressoché gli stessi, con poche eccezioni. La CSS, dunque, nel suo significato più tecnico è la cooperazione tra Paesi del Sud globale, contrapposta alla cooperazione Nord-Sud (CNS), cioè quella tradizionale, cristallizzata nel regime di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) del Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Venne inizialmente definita «cooperazione tecnica» tra PVS (TCDC, dalle iniziali in inglese); il termine CSS inizierà ad essere utilizzato negli anni Ottanta e solo nei primi anni Duemila entrerà a far parte del lessico ufficiale delle Nazioni Unite.

Alle origini, la CSS nasce come emanazione della *Conferenza di Bandung* (1955), prima conferenza dei Paesi afroasiatici, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo e l'emancipazione dei Paesi che avevano da poco conquistato l'indipendenza dagli imperi coloniali, nel più generale contesto della Guerra Fredda. La CSS si ricollega, quindi, anche alla nascita del movimento dei Paesi non allineati nel 1961, come tentativo di sfuggire alle pressioni delle due superpotenze per attrarre il resto del mondo nelle rispettive sfere di influenza (Engel, 2019).

L'idea che la cooperazione tra i cosiddetti PVS fosse un elemento fondamentale per la crescita economica sfociò nella creazione, nel 1964, della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD). Sulla scia dello strutturalismo latinoamericano e della teoria della dipendenza, le modalità di integrazione del commercio globale rappresentavano un nodo critico per lo sviluppo; rafforzare il commercio e la cooperazione economica tra «Paesi periferici» divenne una strategia per ridurre la dipendenza dai «Paesi centrali». In questo quadro, la prima conferenza della UNCTAD fu l'occasione per i Paesi latinoamericani di allearsi coi Paesi afroasiatici e formare il G77, all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per cercare di fare leva sulla superiorità numerica e utilizzare questo spazio come foro per dare voce alle proprie rivendicazioni. In questa prospettiva, la CSS rappresentò inizialmente il tentativo di consolidare una *self-reliance* collettiva tra Paesi che occupavano una posizione subalterna nell'economia mondiale, al fine di trasformare l'ordine mondiale ed ottenere condizioni più favorevoli per il proprio sviluppo (Saksena, 1985).

Dalla Conferenza di Bandung emersero i principi cardini che dovevano essere alla base delle relazioni tra i Paesi: solidarietà, reciprocità, vantaggio reciproco, rispetto per la sovranità nazionale

e non interferenza nelle questioni interne da parte delle superpotenze o delle ex potenze coloniali. Venne altresì sancita la validità di una ampia gamma di strumenti di cooperazione economica, tecnica e culturale (Engel, 2019). Questi principi, a cui si aggiunse il diritto di ogni Paese di definire la propria agenda di sviluppo in modo autonomo, vennero adottati come quadro di riferimento della CSS.

Sul finire degli anni Settanta, con la crisi del debito e l'affermazione progressiva di un orientamento neoliberista, il ruolo dello Stato nello sviluppo venne delegittimato, per garantire centralità al mercato. Inoltre, negli anni Ottanta l'instabilità economica, spesso favorita dai programmi di aggiustamento strutturale, costrinse i «Paesi periferici» a concentrarsi sulle problematiche interne. Per la CSS emerse una agenda tecnica e depoliticizzata in un contesto istituzionale indebolito, in cui molti Paesi adottarono un approccio pragmatico e relegarono questo tipo di cooperazione ad un ruolo marginale (Gosovic, 2016), rafforzandone i tratti e gli strumenti propri di una cooperazione esclusivamente tecnica (Morvaridi e Hughes, 2018; Morais de Sa e Silva, 2010).

Questo cambio di rotta venne cristallizzato nell'agenda stabilita dal *Piano di azione di Buenos Aires* (PABA), risultato della Conferenza delle Nazioni Unite sulla cooperazione tecnica tra PVS, tenutasi nella capitale argentina nel 1978, in piena dittatura militare. Il PABA tracciò nuove linee guida che diventarono le basi di una CSS incardinata in un'agenda di cooperazione tecnica, in virtù della (presunta) similitudine tra i problemi e i limiti affrontati dai Paesi «periferici» sulla strada dello sviluppo (Domínguez, 2016). Si affermò così, la visione della CSS come complementare e, sostanzialmente, subordinata alla cooperazione Nord-Sud.

A partire dalla metà degli anni Novanta, la CSS ha iniziato a vivere un nuovo auge, in concomitanza con un rinnovato impulso del multilateralismo post-guerra fredda e con il crescente peso, nell'economia globale, dei cosiddetti «Paesi emergenti», prima fra tutti la Cina (Engel, 2019).

In particolare, per quanto riguarda i Paesi esportatori di materie prime (in maggioranza periferici) nei primi anni del nuovo secolo le entrate derivanti dal boom delle *commodities* iniziato nel 2003, resero possibili ambiziosi programmi di investimento pubblico e il moltiplicarsi di iniziative multilaterali volte a rafforzare l'autonomia e l'integrazione regionale (Pose e Bizzozero, 2019). Tuttavia, con la crisi del 2008-2009 e il crollo dei prezzi delle materie prime nel 2015, si inaugurò una nuova stagione di turbolenza economica e contrazione della CSS (Caria, 2022). Nel marzo 2019, la seconda Confe-



renza di alto livello delle Nazioni Unite sulla CSS e Triangolare, ha riaffermato il ruolo complementare e subordinato della CSS rispetto alla CNS.

La CSS ha attraversato diversi cicli, legati sostanzialmente alle fasi di proiezione internazionale dei Paesi periferici, mantenendo i tratti di un fenomeno poco definito e dai confini sfumati (Mawdsley, 2019). In contrasto con la nozione riduttiva di APS, nucleo del regime tradizionale di CNS, i Paesi del Sud globale hanno sempre sostenuto la validità di un ampio ventaglio di strumenti a sostegno dello sviluppo, che comprende la quasi totalità delle relazioni economiche, ma anche politiche (Besharati e MacFeely, 2019). Per questa ragione, il concetto più ampio di cooperazione internazionale viene solitamente preferito a quello di aiuto e le parti che intervengono sono considerate «socie», senza distinzione tra «donatori» e «beneficiari». Inoltre, è sempre esistita una certa reticenza a istituzionalizzare un sistema di definizione, contabilità e monitoraggio della CSS, speculare a quello del CAS per la CNS. L'aderenza ai principi fondativi della CSS ha rappresentato un metro di giudizio predominante rispetto a valutazioni basate su risultati o sulla condizionalità¹ (*ibidem*). Inquadrata nella CSS, la condizionalità opera sotto la forma di partenariati con imprese nazionali nell'implementazione di progetti e infrastrutture, piuttosto che di obbligo ad acquisire beni o servizi del Paese donante o di attuazione di specifiche politiche.

La nozione di CSS rimane ancorata a equilibri stabiliti nella metà del secolo scorso, poco adeguati a descrivere il mondo contemporaneo. Già negli anni Cinquanta il termine PVS racchiudeva al suo interno un'importante eterogeneità; ora tale diversità è esplosa, come risultato di settanta anni di attuazione di molteplici strategie di sviluppo da parte di un numero crescente di attori, generando una varietà di condizioni che difficilmente può riassumersi in «sfide comuni allo sviluppo» (Morvaridi e Hughes, 2018). Tuttavia, nonostante le ombre e le sfumature che caratterizzano la sua natura, la CSS è spesso considerata un'opportunità preziosa per i Paesi del Sud globale: pur nelle diverse forme che può adottare a seconda dei contesti, conserva i tratti della sua origine controegemonica.

2. Nuovi attori, vecchi strumenti?

I Paesi cosiddetti emergenti stanno progressivamente conquistando la legittimità per offrire teorie e pratiche di sviluppo innovative, portando a nuove concettualizzazioni della cooperazione internazionale, al punto che alcuni lavori si riferi-

scono ad un «mondo post-aiuto» (Mawdsley, Savage e Kim, 2014) e alla *southernization* dello sviluppo (Mawdsley, 2018). In questa prospettiva, l'*Agenda di efficacia*, sottoscritta a inizi del Duemila dai Paesi donatori del sistema tradizionale della CNS, ha rappresentato un tentativo, seppure dal bilancio controverso e deludente, di dare risposta alle istanze avanzate dai Paesi ricettori, che rivendicavano maggiore considerazione per le loro agende nazionali (Brown, 2020). Senza dubbio, il *IV Forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti*, tenutosi a Busan nel 2011, ha rappresentato un punto di rottura nel paradigma della *governance* globale, reinterpretando il dibattito sull'efficacia degli aiuti in termini di efficacia della cooperazione allo sviluppo. Inoltre, nella sua dichiarazione finale si riconosce, per la prima volta, l'importanza di una molteplicità di attori per lo sviluppo internazionale, attribuendo un posto privilegiato ai Paesi cosiddetti emergenti (Mawdsley, Savage e Kim, 2014).

La globalizzazione ha, infatti, stimolato la crescita economica di alcuni Paesi, tra cui spiccano la Cina e in generale i BRICS (Sidaway, 2011). Il consolidamento economico ha permesso loro di intensificare il sostegno tecnico e finanziario allo sviluppo di altri Paesi del Sud globale, sia attraverso iniziative bilaterali che multilaterali (Gosovic, 2016). Economie emergenti come Cina, Sudafrica e India, ma anche Messico, Turchia e Brasile hanno rafforzato e istituzionalizzato le loro attività di cooperazione, stabilendo priorità tematiche e geografiche, in base a criteri che rispecchiano fortemente gli interessi nazionali strategici². Tali potenze emergenti hanno come sfera d'azione privilegiata, seppure non esclusiva, il loro intorno regionale, in cui si inseriscono svolgendo un ruolo spesso ambiguo nei confronti dei Paesi *partner*. Infatti, se da un lato vengono riconosciuti come *leader* in grado di offrire guida, coesione, tecnologia, supporto tecnico e finanziario, dall'altro la loro proiezione internazionale desta sospetti riguardo le loro aspirazioni di egemonia regionale (Vieira e Alden, 2011).

La CSS può essere letta come strumento di *soft power* utilizzato dalle potenze emergenti per estendere la loro influenza internazionale e accrescere il loro potere relativo (Morvaridi e Hughes, 2018). Seguendo questa lettura, Armijo e Roberts (2014) hanno interpretato il coordinamento internazionale dei BRICS come un meccanismo per consolidare la loro posizione nella *governance* globale (in particolare rispetto a organismi e banche multilaterali di sviluppo), facendo valere il crescente peso economico (*ibidem*). Gli stessi autori suggeriscono che la retorica che circonda la CSS occultata le asimmetrie di potere e gli interessi divergenti tra le parti coin-

volte dietro apparenti situazioni di vantaggio reciproco (*win-win*): il principio di vantaggio reciproco può celare forme di neocolonialismo economico e culturale, confondendo interessi particolari con sforzi per sostenere le legittime aspirazioni dei Paesi *partner*. Nonostante tale ambiguità, la CSS implica, generalmente, costi di transazione più bassi, accoglie le priorità stabilite dai Paesi ricettori ed offre migliori condizioni per il trasferimento tecnologico, anche se raramente riesce a canalizzare tecnologia di punta (Caria, 2022).

Al di là del dibattito sulle implicazioni dell'espansione della CSS come schema rivale della CNS, va sottolineato che la coesistenza di diversi meccanismi di cooperazione (Sud-Sud e Nord-Sud) contribuisce a promuovere approcci differenziati allo sviluppo, accresce le risorse disponibili e favorisce l'accesso a investimenti e tecnologia, richieste avanzate da tempo da parte degli Stati del Sud globale e largamente ignorate dal sistema tradizionale della CNS. In tal senso, la convergenza di quest'ultima verso prassi adottate dalla CSS ha prodotto una maggiore attenzione alle rivendicazioni dei Paesi del Sud globale (Mawdsley, Kim e Marcondes, 2017). La CSS si avvale di una vasta gamma di strumenti politici, tecnici e finanziari. Nel caso della cooperazione finanziaria, quando i fondi vengono trasferiti a dono, gli aiuti assumono la forma di sostegno al bilancio dei Paesi *partner*, contributi a organizzazioni multilaterali, alleggerimento o cancellazione del debito pubblico dei Paesi ricettori. I fondi rimborsabili, invece, comprendono i crediti agevolati, i crediti all'esportazione, le linee di finanziamento e le garanzie di credito. D'altro canto, la cooperazione tecnica è strutturata come un trasferimento di risorse umane o di tecnologia, volte sostanzialmente ad aumentare le capacità di assorbimento della cooperazione finanziaria (Domínguez, 2016).

Accanto a queste modalità condivise con la CNS, la CSS pone enfasi nella cooperazione economica, intesa come l'insieme delle misure che possono essere messe in campo a sostegno dell'azione congiunta a livello regionale e interregionale; queste modalità comprendono l'integrazione economica, gli accordi commerciali, il sostegno tecnico e finanziario ai settori produttivi e alle infrastrutture, oltre alle misure monetarie e finanziarie (Conferenza sulla CEPCM, 1977).

Dunque, la CSS ha attinto fin dall'inizio dagli strumenti della cooperazione internazionale allo sviluppo proposti nel Nuovo ordine economico internazionale (NOEI) (Assemblea generale delle Nazioni Unite, 1974). Il primo di questi è il *dialogo politico*, declinato in accordi intergovernativi a suggello di alleanze collettive a favore di condizioni in-

ternazionali più favorevoli ai Paesi del Sud globale. Il secondo pilastro è costituito dagli *accordi commerciali*, volti a migliorare i termini del commercio internazionale e favorire l'accesso ai mercati dei Paesi del Nord globale, oltre che a promuovere il trasferimento di tecnologia. Infine, il terzo si riferisce alla *cooperazione finanziaria e tecnica* per promuovere lo sviluppo. Vengono considerati legittimi strumenti di cooperazione anche quelli riconducibili alla promozione del commercio e degli investimenti, ivi inclusi crediti all'esportazione e prestiti con vari gradi di concessionalità. Fin dalle origini della CSS questi strumenti hanno assunto connotati fortemente sviluppati, nella ricerca della convergenza economica con i Paesi «sviluppati». In seguito la crisi del debito e la svolta neoliberista (tra gli anni Ottanta e Duemila) ricondussero la CSS nell'ambito ristretto della cooperazione tecnica (Domínguez, 2016).

3. Due esempi di «donatori emergenti»: Brasile e Turchia

Risulta utile ricorrere a dei casi studio per esemplificare il nuovo ruolo che i Paesi emergenti svolgono nelle vesti di donatori e per evidenziare la complessità e l'ambivalenza della cooperazione condotta dai *leader* regionali. I casi selezionati sono due: il Brasile, come esempio di un *leader* regionale che ha tradizionalmente adottato una strategia a «geografie variabili» come chiave per mantenere una spiccata autonomia, a seconda dei contesti in cui agiva; la Turchia, come esempio di un Paese che, dopo un lungo percorso che sembrava condurre verso una convergenza con il regime del CAS, si è riappropriato della retorica della CSS come fondamento di una politica di cooperazione autonoma.

3.1. Le strategie di cooperazione a «geografie variabili» del Brasile

Il Brasile, Paese membro fondatore dei BRICS, rappresenta la più grande economia dell'America Latina. Agli inizi di questo secolo, in particolare grazie al governo di Luiz Inácio Lula da Silva, ha consolidato il proprio posizionamento globale attraverso una strategia di internazionalizzazione basata su «geografie variabili» (Jenks, 2014). Il Paese, infatti, ha agito come *leader* sudamericano negli spazi di coordinamento regionale (ad esempio UNASUR), come economia emergente nel quadro della rete BRICS e, al contempo, sotto le vesti di PVS nel G77 (Kourliandsky, 2013; Milani e altri, 2014).

Negli anni scorsi, durante il Governo Bolsona-



ro, il calo dei prezzi delle materie prime, l'instabilità politica e gli impatti del COVID-19 hanno provocato una grave recessione, dalla quale l'economia brasiliana ha iniziato a riprendersi solo a partire dal biennio 2021-2022. I principali settori dell'economia nazionale sono quelli agroindustriale, manifatturiero e dei servizi. Durante il primo decennio di questo secolo, grazie alla crescita economica, all'espansione delle politiche sociali e all'estensione delle tutele sul lavoro, il governo brasiliano era riuscito a dimezzare la povertà; tuttavia, questa tendenza, interrottasi nel 2014, si è successivamente addirittura invertita. Il Brasile è uno dei Paesi più diseguali del mondo, con un coefficiente Gini di 0,53 nel 2021, l'1% della popolazione concentra quasi la metà della ricchezza nazionale. Le disuguaglianze sono evidenti anche territorialmente, con le regioni settentrionali più povere e quelle meridionali più ricche, così come nel divario tra aree rurali ed urbane o, all'interno di quest'ultime, tra quartieri residenziali e *favelas* (Banca Mondiale, 2024).

Attore globale ormai da alcuni decenni, grazie ad una diplomazia attiva e a rapporti commerciali con diverse aree del mondo (Milani e altri, 2014), il Brasile è riconosciuto come uno dei principali fornitori di CSS (Mawdsley, Kim e Marcondes, 2017), seppure alternando fasi di maggiore impegno a fasi di contrazione a seconda dei diversi governi. Le relazioni Sud-Sud fanno parte dell'agenda di politica estera brasiliana almeno dagli anni Sessanta, sotto forma di accordi di cooperazione, accompagnati da pratiche discorsive legate alla solidarietà tra Paesi relegati come periferici nelle relazioni Nord-Sud. Tuttavia, è a partire dal 2003 che si verifica una svolta verso la CSS e la «diplomazia della solidarietà», accompagnata da un significativo aumento dei fondi pubblici destinati alla cooperazione (Milani e altri, 2014). In base ai dati OCSE, tra il 2005 e il 2010 la cooperazione allo sviluppo dal Brasile è raddoppiata, attestandosi allo 0,04% del Prodotto Nazionale Lordo e i flussi bilaterali si sono triplicati, per diminuire negli anni successivi³. L'Agenzia brasiliana di cooperazione (ABC), creata già nel 1987 ed affiliata al Ministero delle relazioni esterne (MRE), è l'agenzia del governo federale incaricata della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari e ha il mandato di negoziare, coordinare e monitorare le iniziative di cooperazione derivanti da accordi bilaterali e multilaterali e di fornire assistenza tecnica ad altre istituzioni pubbliche brasiliane. Questa agenzia è pensata come strumento per «diffondere un'immagine moderna del Brasile e delle sue istituzioni e consolidare il ruolo di guida del Paese a livello regionale e internazionale» (ABC, s.d.). Il Brasile ha avviato da diversi decenni

attività di cooperazione come offerente, vantando partenariati con 45 organizzazioni internazionali e progetti di cooperazione in più di 100 Paesi (MRE, 2021). In questo quadro, l'ABC descrive la cooperazione brasiliana come «basata sulla diplomazia della solidarietà; sui partenariati egualitari e orizzontali; e sulla non condizionalità» (s.d.) oltre che portatrice di soluzioni, competenze e tecnologie «non solo più efficaci, ma anche più facilmente adattabili alla realtà di altri PVS» (MRE, 2021). Nel suo periodo di auge, tra il 2005 e il 2013, la cooperazione brasiliana si è tradotta nel sostegno all'architettura tradizionale della cooperazione⁴ (di qui il ruolo preponderante del finanziamento a organismi multilaterali), alle operazioni per il mantenimento della pace (17%), agli aiuti umanitari (11%), alla cooperazione tecnica (7%) e, in minor misura, alla protezione delle popolazioni rifugiate e alla cooperazione educativa, scientifica e tecnologica (IPEA e ABC, 2016). Un tratto caratterizzante del sistema di cooperazione brasiliano di quegli anni è stato privilegiare l'interscambio di esperienze e il ricorso alle istituzioni pubbliche e alla cooperazione tecnica, come strumento principale di cooperazione allo sviluppo⁵. Dal punto di vista settoriale, è stata assegnata priorità all'agricoltura, alla sicurezza alimentare, alla sanità e alla pubblica amministrazione (ABC, s.d.). Geograficamente, è stata privilegiata la regione dell'America Latina e dei Caraibi (beneficiaria del 69% dei fondi nel 2010), con progetti spesso regionali (COBRADI e IPEA, 2022). Sempre tra il 2005 e il 2013, si è distinto il partenariato con il Mozambico, insieme ad una stretta collaborazione con Paesi di lingua portoghese e quelli aderenti al progetto sulla produzione del cotone *Cotton-4* (Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali). Le priorità geografiche sono facilmente riconducibili alle agende di integrazione nella regione sudamericana e di consolidamento delle relazioni con Paesi extracontinentali a cui il Brasile risulta fortemente legato per ragioni storiche. Questi legami affondano le radici nella tratta degli schiavi e nella comune esperienza del colonialismo portoghese, che ha lasciato eredità linguistiche e culturali comuni nelle aree lusofone. Dall'altro lato, tali priorità sono il riflesso di interessi geopolitici verso aree strategiche da attirare nella propria influenza, come strumento del consolidamento politico ed economico del Paese nello scenario globale.

Non a caso, il settore predominante della CSS brasiliana è l'agricoltura, in sintonia con il peso dell'agroindustria sull'economia interna: questa attività viene promossa attraverso l'Azienda brasiliana per la ricerca agricola (Embrapa), affiliata al Ministero dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'ap-

provvigionamento alimentare. L'approccio alla cooperazione agricola offre un esempio di come la cooperazione possa essere una leva per le imprese nazionali, in quanto si caratterizza per la promozione del trasferimento tecnologico, finalizzato all'aumento della produttività e la modernizzazione agricola, aprendo di fatto nuovi mercati per le imprese brasiliane di sementi, macchinari, sistemi di irrigazione e altra tecnologia impiegata nell'allevamento di animali e nella trasformazione agroindustriale. Come sottolineato da Scoones e altri (2016), le iniziative di CSS del Brasile possono essere interpretate come dispositivi per la ricerca di nuovi mercati capaci di articolare le relazioni tra Stato e imprese, laddove il primo fornisce finanziamenti e agevolazioni e le seconde si incaricano della realizzazione. La sinergia tra politiche di cooperazione e agende commerciali è un tratto diffuso, assimilabile alle logiche di «auto-aiuto» tipiche del sistema tradizionale Nord-Sud (Sogge, 2015) o delle dinamiche di investimento promosse dalla Cina nel quadro della CSS, legittimate attraverso la retorica *win-win* (Carria, 2022; Pepa, 2024).

In conclusione, le dinamiche di cooperazione promosse dal Brasile presentano specificità che meritano essere colte. In primo luogo, il Brasile è membro del CAS e al tempo stesso beneficiario e promotore di cooperazione internazionale; in tal virtù opera tanto nell'ambito tradizionale della CNS, così come in quello alternativo della CSS, strategia duplice adottata anche da altri Paesi come la Cina. In tal senso, al di là della narrazione ufficiale riduzionista che la presenta solo come CSS, la cooperazione brasiliana presenta una maggiore complessità e una diversificazione interna rilevante (IPEA e ABC, 2016). In terzo luogo, la cooperazione brasiliana coinvolge anche realtà organizzate della società civile che la influenzano e interagiscono con essa, creando tensioni rispetto ai diversi approcci allo sviluppo.

La cooperazione agricola offre nuovamente un esempio emblematico di questa dinamica. Attori sociali come il movimento brasiliano Sem Terra (MST) e il movimento internazionale Vía Campesina partecipano attivamente al dibattito domestico e internazionale sui modelli di agricoltura, sull'agricoltura familiare e sui diritti dei contadini rispetto all'*agrobusiness*. Sotto la spinta di questi movimenti, i programmi brasiliani di cooperazione agricola *More Food International* (MFI) realizzati tra il 2010 e il 2019 in Ghana, Mozambico, Senegal e Zimbabwe, hanno riconosciuto la centralità delle agricolture familiari e contadine. Tuttavia, i medesimi programmi hanno mantenuto un approccio saldamente produttivista e modernizzatore che ha promosso

il trasferimento di tecnologia a vantaggio delle imprese brasiliane di sistemi d'irrigazione, trattori e altri macchinari agricoli (Cabral e altri, 2016).

3.2. La Turchia: da Paese osservatore del CAS a leader regionale

La Turchia viene generalmente considerata una economia emergente (UNCTAD, 2011). La sua traiettoria economica recente è stata caratterizzata da una rapida industrializzazione che ha trainato una crescita sostenuta, arrestatasi nel periodo 2018-2019 in concomitanza di una grave crisi finanziaria (Akay e Riza Güngen, 2019), per poi ripartire dal 2021. La Turchia è anche un donatore emergente; la sua politica estera si è contraddistinta per l'incremento di programmi di assistenza umanitaria e di aiuti allo sviluppo, con finanziamenti crescenti negli ultimi anni. L'attività di cooperazione internazionale turca ha avuto inizio nel 1985, ma si è rafforzata a partire dal 1992 quando è stata creata l'Agenzia turca di cooperazione e coordinamento (TIKA), che attualmente vanta sedi in 54 Paesi⁶. Inizialmente, l'ambito geografico prioritario era l'Asia centrale, caratterizzata da popolazioni che condividono caratteristiche linguistico-culturali e legami storici ancora forti con la Turchia (Robins, 1993). All'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica, l'obiettivo dichiarato era supportare questi Paesi nella transizione verso economie di mercato.

Dal 2002 si è verificata una svolta nella politica estera turca: l'impegno negli affari regionali e globali è andato di pari passo con un maggiore coinvolgimento nella fornitura di aiuti (Ozkan, 2013). L'ambito di intervento di TIKA si è esteso al Nord Africa, segnale di un rinnovato sguardo verso il mondo da parte del governo di Ankara, alla ricerca di nuovi potenziali *partner*. Inoltre, la Turchia ha iniziato a proporsi non più come il tradizionale «ponte» tra Occidente e Oriente, ma come «Paese centrale», intestandosi un ruolo più attivo nelle relazioni internazionali (Ozkan, 2013, p. 141).

In questa fase la Turchia, in qualità di membro OCSE, venne annoverata tra i donatori che non fanno parte del CAS, di cui dal 2013 diventerà, tuttavia, Paese osservatore. Al fine di essere considerata a pieno titolo un Paese donatore dell'OCSE, la Turchia ha cercato di allineare la sua politica di aiuti all'agenda globale e alle normative internazionali, osservando particolare rispetto delle regole stabilite dalla *Dichiarazione di Parigi* (Kulaklikaya e Nurdun, 2010). Dal 2004 la Turchia ha aumentato costantemente gli aiuti ufficiali allo sviluppo e ha at-



tuato politiche di apertura verso aree storicamente trascurate nella sua politica estera, come l'America Latina, l'Africa e l'Estremo Oriente (Ozkan, 2013).

L'apparato concettuale della CSS, inizialmente assente dal discorso ufficiale del governo di Ankara, è stato con il tempo integrato fino a diventare uno dei principali pilastri (Ozkan, 2013). Sul finire del primo decennio del nuovo secolo, a fronte di una relazione con l'Unione Europea sempre più problematica, a causa delle critiche mosse al Paese sul fronte della democrazia, dei diritti umani e della questione curda (Müftüleri-Bac, 1998), la Turchia ha orientato la sua politica estera verso una dimensione più autonoma. Parallelamente, ha iniziato a costruire una narrazione specifica volta a caratterizzare il Paese come un attore chiave del Sud globale (Donnelli e Gonzalez-Levaggi, 2016).

La cooperazione equiparabile agli APS è cresciuta sensibilmente, in particolare dal 2012, sebbene con variazioni sensibili nel tipo e negli importi degli aiuti. Nel 2019 l'APS della Turchia raggiungeva la cifra di 8,6 miliardi di dollari, dedicati principalmente agli aiuti umanitari (7,5 miliardi di dollari) e destinati nella maggior parte alla Siria durante la crisi dei rifugiati⁷, a fronte di un impegno di 429,33 milioni per l'educazione, 186 milioni per settori multipli e sovrapposti e 84,2 milioni in infrastrutture e servizi sociali. In fondo alla lista si situavano la produzione, la distribuzione e l'efficiamento energetico, con solo 1,13 milioni di dollari stanziati. La ripartizione per Paese degli aiuti erogati dalla Turchia rivela relazioni sostanzialmente costanti e stabili nel corso degli anni. Negli ultimi decenni, i primi sette Paesi destinatari sono stati la Siria (in virtù dell'afflusso di rifugiati dal 2013), la Somalia, la Palestina, l'Afghanistan, la Bosnia-Erzegovina, il Kirghizistan e il Kazakistan. Dal 2012 si è registrato un aumento importante di aiuti verso il Medio Oriente, anche quello riconducibile in gran parte al sostegno fornito ai rifugiati siriani; in effetti, i dati sugli aiuti dell'ultimo decennio sembrano confermare che il Medio Oriente sta guadagnando un ruolo di prim'ordine tra i beneficiari della cooperazione turca (Turhan, 2021).

I fattori alla base della distribuzione degli aiuti variano dalla vicinanza religiosa, politica o territoriale del Paese beneficiario alle condizioni umanitarie dello Stato destinatario. Tuttavia, un peso crescente nel tempo è stato acquisito dalla necessità delle imprese turche di aprire nuovi mercati: l'affinità linguistica e culturale che in un primo momento aveva caratterizzato le priorità geografiche della cooperazione turca ha poco a poco ceduto spazio a considerazioni di natura economica e commerciale, unitamente alla volontà di fornire assistenza a po-

polazioni in grave crisi umanitaria (Turhan, 2021).

Per riassumere, nel caso della Turchia è possibile riscontrare una sorta di ambiguità riguardo i fattori alla base della politica di aiuti. Da un lato, la volontà di assumere responsabilità internazionali commisurate alla sua natura di potenza regionale: dall'altro lato, la ricerca di sbocchi commerciali per i suoi prodotti industriali nei mercati del Sud globale non ancora saturi. Dunque, anche in questo caso, considerazioni di ordine politico-strategico si intrecciano con ragioni economico-commerciali, laddove queste ultime hanno progressivamente guadagnato importanza, a scapito dell'affinità linguistico-culturale che rappresentava l'elemento essenziale degli inizi (Kulaklikaya e Nurdun, 2010; Donnelli e Gonzalez-Levaggi, 2016; Turhan, 2021). Non a caso, negli ultimi due decenni, la Turchia ha aumentato sensibilmente anche lo *stock* di investimenti diretti all'estero, passato da 33 miliardi di dollari nel 2013 a 49 miliardi nel 2019, includendo tra i destinatari anche Paesi come Algeria, Russia, Turkmenistan, Albania ed Emirati Arabi Uniti (TradeMap, 2024).

4. Conclusioni

Diviene sempre più necessario declinare al plurale le «geografie della cooperazione internazionale» e riflettere sulle caratteristiche dei meccanismi di cooperazione, sia tradizionali (N-S) che alternativi (S-S). In altre parole, è opportuno interrogarsi non solo su cosa siano oggi Nord e Sud globali, ma anche sulle convergenze o differenze tra di essi e nei modelli di cooperazione internazionale che, del resto, si influenzano a vicenda (Giunta e Pepa, 2022; Carria, 2022). Mawdsley (2018) problematizza l'idea di un Nord omogeneo, composto da Paesi ricchi che, per «carità e buone ragioni», trasferiscono risorse e conoscenze alle regioni più povere, sulla base di un modello di sviluppo imposto come unico. Allo stesso modo, è utile decostruire la rappresentazione discorsiva della CSS come basata sulla solidarietà tra soci e pari, Paesi ex-colonie che condividono identità e problematiche, riuniti armonicamente dentro l'economia di mercato grazie a meccanismi di mutuo beneficio (*win-win*). Piuttosto, le stesse geografie del Sud globale, poiché dinamiche, sono frammentate e diversificate al loro interno.

L'analisi dei casi del Brasile e della Turchia rivela tratti comuni fondati innanzitutto sugli ordini discorsivi e sui linguaggi propri della CSS, che tradiscono, tuttavia, una combinazione complessa tra legami storici, interessi geopolitici e scommesse commerciali. I legami storici hanno una forte por-



tata simbolica e scaturiscono dalle affinità linguistiche e culturali ereditate dal passato coloniale (nel caso del Brasile) o imperiale (nel caso della Turchia). Gli interessi geopolitici gravitano intorno alla volontà di affermazione e di legittimazione come attori globali sullo scenario internazionale e al consolidamento della propria egemonia su scala regionale. Infine, entrambi i Paesi ricorrono alla cooperazione internazionale come dispositivo che contribuisce a consolidare i mercati.

I principi della CSS legati al rispetto della sovranità nazionale e della non interferenza negli affari interni dovrebbero favorire i processi di sviluppo autonomo dei Paesi coinvolti. In tal senso, le iniziative di cooperazione finanziaria o tecnica possono rappresentare una risorsa importante per i Paesi *partner*, soprattutto per quanto riguarda la diversificazione delle fonti di finanziamento, l'accesso a nuove tecnologie e opportunità di sviluppo. Tuttavia, specularmente a quanto succedeva per la cooperazione N-S, c'è il rischio di nuove dipendenze e di dinamiche neocoloniali, alla luce delle disparità di potere economico e politico esistenti tra le parti, che potrebbero venire accentuate dall'affermazione di nuovi *leaders* regionali.

Riferimenti bibliografici

- ABC, *Brazilian Cooperation Agency (ABC)* (s.d.), https://www.abc.gov.br/training/informacoes/ABC_en.aspx, (ultimo accesso: 16/03/2024)
- Akçay Ümit e Ali Rıza Güngen (2019), *The Making of Turkey's 2018-2019 Economic Crisis*, in «Working Paper», 120, Institute for International Political Economy Berlin.
- Armijo Leslie Elliott e Cynthia Roberts (2014), *The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter?*, in Robert Looney (a cura di), *Handbook of Emerging Economies*, New York, Routledge, pp. 503-524.
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1974), *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*, New York, Nazioni Unite.
- Banca Mondiale (2024), *Brazil. Overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>, (ultimo accesso 15.III.2024).
- Besharati Neissan, Carmel Rawhani e Ornella Garelli Rios (2017), *A Monitoring And Evaluation Framework For South-South Cooperation*, in «South African Institute of International Affairs», <http://www.jstor.org/stable/resrep25886> (ultimo accesso: 20.II.2024).
- Besharati Neissan e Steve MacFeely (2019), *Defining and Quantifying South South Cooperation*, in «UNCTAD Research Paper», 30, Ginevra, United Nation Conference on Trade And Development.
- Brown Stephen (2020), *The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm*, in «The European Journal of Development Research» 32, pp. 1230-1248.
- Cabral Lídia, Arilson Favareto, Langton Mukwereza e Koyo Amanor (2016), *Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of «Family Farming»*, in «World Development», 81, pp. 7-60.
- Caria Sara (2022), *Cooperation Regimes and Hegemonic Struggle: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, in «Politics and Governance», 10, 2, pp. 71-81.
- COBRADI e IPEA (2022), *Cooperação internacional em tempos de pandemia*, Brasília, IPEA.
- Conferencia sobre CEPAC (1977), *Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976*, in «Nueva Sociedad», 27, pp. 154-161.
- Domínguez-Martín Rafael (2016), *Cooperación financiera para el desarrollo, adn de la cooperación sur-sur*, in «Iberoamerican Journal of Development Studies», 5, 1, pp. 62-86.
- Donelli Federico e Ariel Gonzalez-Levaggi (2016), *Becoming Global Actor: The Turkish Agenda for the Global South*, in «Rising Powers Quarterly», 1, 2, pp. 93-115.
- Engel Susan (2019), *South-South Cooperation in Southeast Asia: From Bandung and Solidarity to Norms and Rivalry*, in «Journal of Current Southeast Asian Affairs», 38, 2, pp. 218-242.
- Giunta Isabella e Mariasole Pepa (2022), *Geografie policentriche della cooperazione internazionale. Differenze e convergenze fra cooperazione Nord-Sud e Sud-Sud in agricoltura*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», XXXIV, 2, pp. 55-72.
- Gosovic Branislav (2016), *The Resurgence of South-South Cooperation*, in «Third World Quarterly», 37, 4, pp. 733-743.
- IPEA e ABC (2016), *Coperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação, <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161>, Brasília.
- Jenks Bruce (2014), *Financing the UN Development System and the Future of Multilateralism*, in «Third World Quarterly», 35, 10, pp. 1809-1828.
- Kourliandsky Jean-Jacques (2013), *Les diplomaties émergentes à l'épreuve de la durée. Réflexions sur l'émergence du Brésil*, in «Revue internationale et stratégique», 89, pp. 40-50.
- Kulaklikaya Musa e Rahman Nurdun (2010), *Turkey as a New Player in Development Cooperation*, in «Insight Turkey», 12, 4, pp. 131-145.
- Mawdsley Emma (2018), *The «Southernisation» of Development?*, in «Asia Pacific View-point», 59, 2, pp. 173-185.
- Mawdsley Emma (2019), *Queering Development? The Unsettling Geographies of South-South Cooperation*, in «Antipode», 52, 1, pp. 227-245.
- Mawdsley Emma, Laura Savage e Sung-Mi Kim (2014), *A «Post-aid World»? Paradigm Shift in Foreign Aid and Development Cooperation at the 2011 Busan High Level Forum*, in «The Geographical Journal», 180, 1, pp. 27-38.
- Mawdsley Emma, Sung-Mi Kim e Danilo Marcondes (2017), *Political Leadership and «Non-traditional» Development Cooperation*, in «Third World Quarterly», 38, 10, pp. 2171-2186.
- Milani Carlos R.S., Enara Echart Muñoz, Rubens de S. Duarte e Magno Klein (2014), *Atlas da política externa brasileira*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, Rio de Janeiro, EDUERJ.
- Morvaridi Behrooz e Caroline Hughes (2018), *South-South Cooperation and Neoliberal Hegemony in a Post-Aid World*, in «Development and Change», 49, 3, pp. 867-892.
- Morais de Sa e Michelle Silva (2010), *How did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation*, in «Poverty in Focus», 20, pp. 3-4.
- MRE (2021), *Brazilian Cooperation Agency*, <https://www.gov.br/mre/en/subjects/cooperation/brazilian-cooperation-agency>, (ultimo accesso: 16.III.2024).
- Müftüleri-Bac Meltem (1998), *The Never-Ending Story: Turkey and the European Union*, in «Middle Eastern Studies», 34, 4, pp. 240-258.
- OCSE (s.d.) E, *Brazil's Development Co-operation*, <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/brazil-development-co-ope->



- ration.htm#:~:text=%5Bi%5D%20The%20OECD%20estimates%20that,were%20channelled%20through%20multilateral%20organisations, (ultimo accesso: 15.III.2024).
- Ozkan Mehmet (2013), *Does «Rising Power» Mean «Rising Donor»? Turkey's Development Aid in Africa*, in «Africa Review», 5, 2, pp. 139–147.
- Pepa Mariasole (2024), *La cooperazione Sud-Sud*, in Elisa Bignante, Valerio Bini, Isabella Giunta e Paola Minoia (a cura di), *Geografie critiche della cooperazione internazionale*, Milano, UTET, pp. 111–122.
- Pose Nicolás e Lincoln Bizzozero (2019), *Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur*, in «Revista Uruguay de Ciencia Política», 28, 1, pp. 249–278.
- Robins Philip (1993), *Between Sentiment and Self-Interest: Turkey's Policy toward Azerbaijan and the Central Asian States*, in «Middle East Journal», 47, 4, pp. 593–610.
- Saksena Krishan Prasad (1985), *International Framework and South-South Cooperation: Constraints and Opportunities*, in «International Studies», 22, 3, pp. 199–214.
- Scoones Ian, Kojo Amanor, Arilson Favareto e Gubo Qi (2016), *A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture*, in «World Development», 81, pp. 1–12.
- Sidaway James D. (2011), *Geographies of Development: New Maps, New Visions?*, in «The Professional Geographer», 64, 1, pp. 49–62.
- Sogge David (2015), *Donors Helping Themselves*, in Mak Arvin e Byron Lew (a cura di), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Cheltenham, UK– Northampton, MA, USA, Edward Elgar, pp. 280–304.
- TradeMap (2024), *Investment Map*, <https://www.investmentmap.org/investment/search>, (ultimo accesso: 10.III.2024).
- Tumen Semih (2023), *The case of Syrian refugees in Türkiye: Successes, Challenges, and Lessons Learned*, in «Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies». <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a007833298df4b9c3735602711dd9289-0050062023/original/WDR2023-Turkey-case-study-FORMATTED.pdf>, (ultimo accesso: 25.III.2024).
- Turhan Yunus (2021), *Turkey as an Emerging Donor in the Development Community: The Turkish Type Development Assistance Model (TDAM)*, in «Development Policy Review», e12583.
- UNCTAD (2011), *World Investment Report. Investment and New Industrial Policies*, New York–Ginevra, Nazioni Unite.
- Vieira Marco Antonio e Chris Alden (2011), *India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership*, in «Global Governance», 17, 4 pp. 507–28.

Note

¹ Nonostante questa tendenza generale, sono vari i tentativi di stabilire un quadro analitico comune di valutazione delle azioni di CSS. Tra le altre, vedasi Besharati e altri (2017).

² Si noti, ad esempio, come i paesi prioritari menzionati sui siti ufficiali delle agenzie di cooperazione di Messico <https://www.gob.mx/amexcid> (ultimo accesso: 25.III.2024), Turchia <https://www.tika.gov.tr> (ultimo accesso: 25.III.2024) e Sudafrica <https://saiia.org.za/> (ultimo accesso: 25.III.2024), siano tutti Paesi limitrofi di interesse strategico.

³ L'impegno del Brasile nella cooperazione da 411 milioni di dollari nel 2012 è sceso a 316 nel 2013 (di cui il 66% erogato attraverso organizzazioni multilaterali), per crollare a 96 nel 2015, canalizzati attraverso Nazioni Unite (57%) e Banca Interamericana di Sviluppo (43%) (OCSE, s.d.; IPEA e ABC, 2016).

⁴ Nella quale il Brasile ha negli ultimi decenni assunto importanti cariche, ad esempio nella FAO.

⁵ Un esempio è la diffusione di buone pratiche nella promozione di banche del latte materno.

⁶ Cfr. <https://tika.gov.tr/en/offices/> (ultimo accesso: 25.III.2024).

⁷ Per un'analisi dettagliata delle politiche del governo turco nei confronti della crisi di rifugiati siriani, si veda Tumen (2023).

