



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Lingue, economie e istituzioni
dell'Asia e dell'Africa Mediterranea

Tesi di Laurea

**La cooperazione allo sviluppo come strumento di
politica estera: la Cina e l'Occidente in Africa**

Relatore

Ch. Prof. Renzo Riccardo Cavalieri

Correlatore

Ch.ma Prof.ssa Maddalena Barengi

Laureando

Irene Ferri

Matricola 874944

Anno Accademico

2019 / 2020

Indice

| | |
|--|----|
| 引言 | 4 |
| Introduzione | 9 |
| Primo Capitolo – L’impianto tradizionale della cooperazione allo sviluppo | 13 |
| 1. Definizione, origine e obiettivi | 13 |
| 2. Aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo | 15 |
| 3. Le critiche agli aiuti e la risposta della Conferenza di Parigi | 16 |
| 4. La cooperazione allo sviluppo come strumento di <i>soft power</i> | 20 |
| 5. Gli attori della cooperazione allo sviluppo | 22 |
| 5.1 L’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) | 24 |
| 5.2 L’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) | 26 |
| 5.3 La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale | 28 |
| 5.4 Il Club di Parigi | 29 |
| 5.5 Il Development Cooperation Forum | 29 |
| 5.6 L’Asian Development Bank (ADB) | 30 |
| 6. Strumenti e modalità della cooperazione allo sviluppo tradizionale | 31 |
| 6.1 <i>Official Development Assistance</i> (ODA) | 33 |
| 6.1.1 <i>Loan o grant</i> | 36 |
| 6.1.2 <i>Planned o emergency</i> | 37 |
| 6.1.3 <i>Debt forgiveness</i> | 37 |
| 6.1.4 <i>Technical cooperation</i> | 38 |
| 6.1.5 <i>Tied o untied aid</i> | 38 |
| 6.1.6 <i>Conditionality</i> | 39 |
| 6.2 <i>Other official flows</i> (OOF) | 40 |
| 6.3 Flussi privati e aiuti da parte delle ONG | 41 |
| 7. Norme che regolano la cooperazione allo sviluppo tradizionale | 43 |
| Secondo Capitolo – Aiuti internazionali con caratteristiche cinesi | 47 |
| 1. La teoria cinese di aiuti internazionali | 47 |

| | |
|---|-----|
| 2. La cooperazione Sud-Sud: origine e obiettivi | 50 |
| 3. Gli aiuti allo sviluppo come strumento di <i>soft power</i> | 54 |
| 4. Il quadro normativo degli aiuti internazionali cinesi | 57 |
| 5. Gli attori della cooperazione allo sviluppo cinese | 64 |
| 5.1 Il Partito comunista cinese e il governo della RPC | 64 |
| 5.1.1 Il Ministero del Commercio | 66 |
| 5.1.2 Il Ministero degli Affari Esteri | 69 |
| 5.1.3 Il Ministero delle Finanze | 70 |
| 5.1.4 L'Export Import Bank of China | 71 |
| 5.1.5 La China Development Bank e il China-Africa Development Fund | 73 |
| 5.1.6 La China International Development Cooperation Agency | 74 |
| 5.1.7 Silk and Road Fund | 74 |
| 5.2 L'Asian Infrastructure Investment Bank | 75 |
| 5.3 ONG e Government-oriented non-governmental organizations (GONGO) | 77 |
| 6. Strumenti e modalità della cooperazione allo sviluppo cinese | 81 |
| 6.1 <i>Conditionality</i> | 86 |
| 6.2 Aiuti umanitari | 89 |
| 6.3 <i>Official development assistance (ODA)</i> | 90 |
| 6.3.1 Donazioni e prestiti a tasso zero | 91 |
| 6.3.2 <i>Debt relief</i> | 91 |
| 6.3.3 <i>Concessional loans</i> | 92 |
| 6.3.4 <i>Tied Aid?</i> | 94 |
| 6.4 <i>Other official flows (OOF)</i> | 96 |
| 6.4.1 <i>Export buyers' credits</i> | 97 |
| 6.4.2 <i>Official loans at commercial rates</i> | 97 |
| 6.4.3 <i>Strategic lines of credits</i> | 98 |
| 6.4.4 <i>Natural resource-backed loans</i> | 98 |
| 7. <i>Corporate Social Responsibility</i> e sviluppo internazionale | 99 |
| Terzo Capitolo – Case study: l'assistenza sanitaria cinese in Africa e il programma di cooperazione con il Regno Unito | 106 |
| 1. Nascita ed evoluzione storica dell'assistenza sanitaria cinese ai Paesi in via di sviluppo | 106 |
| 2. L'assistenza sanitaria cinese in Africa: strumenti e organizzazione | 112 |

| | |
|---|-----|
| 2.1 L'invio di team medici | 116 |
| 3. Opportunismo o altruismo? | 120 |
| 4. La cooperazione con il Regno Unito e il <i>Global Health Support Programme</i> | 122 |
| 4.1 Monitoraggio e prevenzione nella lotta contro la malaria: il <i>pilot project</i> in Tanzania | 129 |
| 4.1.1 La lotta contro la malaria nel continente africano | 129 |
| 4.1.2 Monitoraggio e prevenzione | 132 |
| 4.1.3 Il <i>pilot project</i> in Tanzania e la strategia cinese "1 – 3 – 7" | 134 |
| 4.2 Il <i>pilot project</i> in Etiopia per la tutela della salute materna e infantile | 141 |
| Conclusione | 147 |
| Glossario | 153 |
| Bibliografia | 156 |
| Sitografia | 162 |
| Ringraziamenti | 166 |

引言

本论文的题目是中国对非洲援助与西方对非洲援助的对比，所以这篇论文的主题是关于中国的对外援助和西方国家的对外援助。经过多年相当稳定的经济发展，直到 20 世纪结束的时候中国不再是被援助的国家了，反而成为了捐赠国家。把对外援助与经济增长联结在一起，60、70 年的时候中国不是捐赠国家，而是获得别的国家的发展援助，这不仅是为了扩大国内的可利用资源，而且增补国内储蓄。现在任何国家对非洲的发展施以援助，都有非常重要的政治影响，所以可以说目前对外援助是一个对外交很有帮助的方法，所以中国也让自己的国际形象更好。我选择这种主题是因为我总是对发展援助和中非合作感兴趣，并且中非关系的发展对中国的国际角色有很大的影响。这篇论文的目的是让人们明白中国和西方国家对非洲援助的特点和最主要的区别。当然，不同的援助模式和方法对援助接受国有着不同的影响，因此改善援助结构也有助于提高援助有效性。

L'Espresso 报纸是一本很有名的意大利报纸。2011 年这份报纸发表了一个文章是 “I cinesi si stanno rubando l'Africa”，意思是中国偷了非洲。对写文章的记者来说，中国只有一个目的：偷走非洲的自然资源。因为中国没有很多资源，但是自然资源是让中国经济发展不可以缺乏的条件。然后，2019 年 Linkiesta 在报纸上发表 “È la Cina che si sta prendendo l'Africa (nell'indifferenza dell'Occidente)” 这篇文章，这篇文章的内容跟 L'Espresso 报纸文章的内容差不多，所以我们可以说八年以后大多人对中非合作的思想还一样，特别是屈冬玉变成联合国粮食及农业组织的主席以后。很多人认为非洲只是销售中国产品的新市场，并且认为中国只想用对外援助利用获取非洲的自然资源。

我分析了中国的对外援助和西方国家的，以突出这个现象的主要特点和各捐赠国家政府的不同合作政策。这样人们不仅可以明白中国对外援助的结构，而且还可以了解中国政府的国际合作政策和决定。

我的论文分为三章。第一章将分析西方国家的对外援助，特别是那些国家对非洲的援助。西方国家认为对外援助和紧急人道主义援助不同，所以我觉得区分这两种援助的区别很重要。按照许多政治家的观点，官方发展援助是一个发展软实力的办法，因为大多数的国家通过援助可以让自己的国际形象更好，可以让自己的国际角色更重要。这不是西方国家的观点，但是中国政府也认为对外援助是提升软实力的办法。我在第二章里来解释这个概念。

关于这些国家的援助政策，我将解释什么是援助的核心，谁是这个方面最重要的机构，例如联合国和它的专门机构、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、发展合作论坛等机关。第一章将分析这些机关的角色和工作。在西方，针对非洲援助方面也有一个非常重要的机关，是非政府组织。非政府组织是一类不属于任何政府、不由任何国家建立的组织，通常独立于国家政府。开始的时候，非政府组织都由宗教人群建立了，所以那些组织工作的灵感几乎完全来自宗教。但是现在也有很多在非洲工作但也不属于宗教的非政府组织。这种组织不是由宗教人群建立的，而是由只想帮助发展中国家的一圈人建立的。现在很多非政府组织都跟宗教没有关系。

参与经济合作与发展组织的官方发展援助的国家包括了大部分的西方国家。官方发展援助特指由发达国家政府实施的，旨在促进发展中国家经济开发的国际间

经济合作。这种对外援助包括无偿还、无息贷款、债务减免、优惠贷款、技术合作等。然而非政府组织的援助被认为 非官方发展援助啊， 因为这些援助的国家、数量等都不是政府决定的。

西方国家和非洲国家的关系被界定 “北南关系”，意思是这种关系不是平等的，因为西方国家认为自己比非洲重要、富有、发达，所以可以利用非洲的资源，并且可以用对外援助影响非洲国家从专政到共和国的政治改革。

西方国家对非洲和别的发展中国家援助的政策和法律法规不是由每个国家政府决定的，反而是由多边机构决定的。

第二章介绍中国对外援助的主要特点和现状，更好地突出跟西方国家对外援助的区别和相似。邓小平的改革开放对中国的国际角色产生了巨大的影响，让中国变成了捐赠国家。在这种背景下，中国被认为是一个所谓的 “新捐赠国家”。与西方国家相比，中国有着不同的对外援助结构和价值。例如，中国认为发展中国家不只是援助接受国家，也是可以是捐赠国家。并且，中国不区分发展援助和经济合作，所以很难完全明白哪个项目属于发展援助，哪个项目属于经济合作。这个困难也有原因的，就是说中国遵循经济合作与发展组织和别的多边机构决定的规则。另外，西方国家和中国对非洲的态度，对外援助的最重要区别之一。与西方国家和非洲 “北南关系” 相比，中国和非洲国家的关系被界定 “南南关系”，意思是这些国家的一样重要，中国对非洲不抱有家长式的态度。按照周恩来的中国对外援助八项原则，中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助，从来不把这种援助看作是单方面的赐予，而认为援助是相互的； 然后，提供外援的目的是帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路； 最后，在提供对外援

助的时候，严格尊重受援国的主权，绝不附带任何条件，绝不要求任何特权。与西方国家相比，中国不用对外援助去影响非洲政治结构的改变。

中国对非洲援助的法律体制包括 2011 年和 2014 年公布的《中国对外援助》两本白皮书、2006 年公布的《中国对非洲的政策文件》和 2014 年公布的《中国与非洲的经济合作》。这些官方文件介绍中国发展援助主要原则。并且两本白皮书也介绍对外援助的历史、援助的目的地、援助的预算等这些方面的特点。

本章也将介绍中国对外援助的方式，例如无偿还、无息贷款、债务减免、优惠贷款、技术合作等。有一些中国援助跟西方国家和多边组织差不多一样，但是还有很大的区别。例如，在中国几乎没有非政府组织，因为大部分的组织都是被命为“官办非政府组织”，也就是说由政府设立的非政府组织。

最后，本章要分析对外援助方面中企业社会责任的重要性，因为可以让中国企业适应国际原则、更好地考虑发展中国家，是为了让那些国家获得长期发展目的。

最后一章重点讨论中国对非洲的医疗援助，并且介绍两个中国与英国在非洲进行的医疗项目。现在对外援助方面里医疗援助越来越重要，可以说，多年来医疗援助属于越来越重要软实力的方式。从邓小平的改革开放开始，中国对非洲的医疗援助量越来越大。关于医疗卫生合作，《中国对非洲政策文件》促进双方医务、卫生人员和相关信息的交流。中国将继续向非洲国家派遣医疗队，提供药品和医疗物资援助，帮助非洲国家建立和完善医疗设施、培训医疗人员。加强与非洲国家在艾滋病、疟疾等传染病和其他疾病防治、传统医药研究及应用、公共卫生应急机制等方面的交流与合作。本章介绍中国医疗援助的主要策略和它们的主要特点、现状。

从 2012 年到 2019 年中国与英国进行叫«中英全球卫生支持项目», 对非洲援助的项目是为了促进全球健康。「中英全球卫生支持项目»获得很多成效, 帮助一些非洲国家建立更好的医疗系统, 特别是在坦桑尼亚和埃塞俄比亚。在坦桑尼亚和埃塞俄比亚中国与英国进行了最重要的援助项目: 一方面, 在坦桑尼亚南部地区进行的试点项目, 是重点防治疟疾, 主要目的是控制和消除疟疾; 另一方面, 在埃塞俄比亚«中英全球卫生支持项目»开展了妇幼与生殖健康干预试点项目。这两项目的共同特点是中国成为知识出口商的角色, 意思是多年来中国医生获得了很好的医疗经验, 特别是控制和消除疟疾和保护妇幼与生殖健康。「中英全球卫生支持项目»的目的也是让中国经验传播到非洲国家, 是为了让非洲国家的人口提高自己的生活水平。

在坦桑尼亚进行的中英坦疟疾放空试点项目中, 重点发展创新的诊断措施, 因此中国专家决定在这个非洲国家用他们在中国发展的 1-3-7 监测和响应策略。这种策略让项目获得了很多好成果。

第二试点项目是在埃塞俄比亚进行的。在那儿中国专家重点在医院建立专业助产培训中心, 筹备工作、组织讨论班, 让怀孕的女人和他们家人意识到自己的健康情况。这样做, 怀孕的女人可以更好地保护自己的健康, 从而降低女人死亡率。

最后, 可以说中国的对外援助和西方国家的有许多区别, 特别是关于政府的角色和援助的策略。可是, 现在好像中国越来越靠近西方国家的援助策略。「中英全球卫生支持项目»的两个试点项目作为改变方向的参考, 突出了最近几年的中国的国际化。

Introduzione

Il presente lavoro, dal titolo “La cooperazione allo sviluppo come strumento di politica estera: la Cina e l’Occidente in Africa”, presenta un’analisi comparativa tra gli aiuti allo sviluppo forniti all’Africa dai donatori tradizionali, ossia Europa e Stati Uniti, e gli aiuti forniti dalla Repubblica Popolare Cinese, evidenziando il ruolo che la cooperazione allo sviluppo svolge nella determinazione della nuova immagine internazionale della Cina.

La scelta dell’argomento che il presente lavoro di tesi affronta è stata determinata dal forte interesse che nutro da ormai lungo tempo nei confronti del settore della cooperazione internazionale e dell’evolversi delle relazioni sino-africane, il cui sviluppo ha conseguenze determinanti per il futuro dell’intero panorama internazionale.

“Si stanno rubando l’Africa”¹ e “Dongyu alla FAO? È la Cina che si sta prendendo l’Africa (nell’indifferenza dell’Occidente)”² sono i titoli di due articoli apparsi rispettivamente sui giornali L’Espresso e Linkiesta a distanza di otto anni. Il primo articolo è stato pubblicato nel 2011, mentre il secondo nel 2019, in seguito all’elezione di Qu Dongyu a segretario generale della FAO, una delle principali agenzie ONU. Da entrambi gli articoli traspare un forte interesse misto a preoccupazione nei confronti di questa “colonizzazione gialla” del continente africano, di cui gli aiuti allo sviluppo vengono da molti considerati una vera e propria arma, e delle sue possibili conseguenze. Obiettivo del presente lavoro è cercare di fare un po’ di chiarezza sulla struttura degli aiuti cinesi al continente africano ed evidenziare analogie e differenze tra le strategie di assistenza tradizionali e quelle fornite da Pechino, presentando gli attori in gioco, le

¹ Federica BIANCHI, *Si stanno rubando l’Africa*, L’Espresso, 26 aprile 2011, https://espresso.repubblica.it/internazionale/2011/04/26/news/si-stanno-rubando-l-africa-1.30820?refresh_ce (Ultimo accesso: 20 settembre 2020)

² Martina DI PIRRO, *Dongyu alla FAO? È la Cina che si sta prendendo l’Africa (nell’indifferenza dell’Occidente)*, Linkiesta, 25 giugno 2019, <https://www.linkiesta.it/2019/06/dongyu-cinese-fao-africa-fame-agricoltura/> (Ultimo accesso: 20 settembre 2020)

strategie adottate e le ragioni alla base dell'erogazione di aiuti. In questo modo dovrebbe essere possibile comprendere meglio non solo la direzione intrapresa dalle politiche di cooperazione allo sviluppo della leadership cinese e mettere in luce i diversi approcci che Cina e donatori tradizionali adottano nei confronti del continente africano, ma anche determinare il ruolo della cooperazione allo sviluppo come strumento di *soft power* per il miglioramento dell'immagine internazionale della RPC.

Per poter raggiungere questi obiettivi, nel corso dell'elaborato verranno presentati dati estrapolati da report pubblicati da istituzioni multilaterali, quali DAC, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e OCSE, mentre per la presentazione delle caratteristiche dell'approccio cinese alla cooperazione allo sviluppo ci si servirà di dati ricavati dai documenti ufficiali rilasciati dalla leadership di Pechino e da informazioni ottenute dalla lettura e dall'analisi della letteratura scientifica relativa al settore in questione. Si precisa che la reperibilità di dati ufficiali riguardo l'effettiva portata degli aiuti allo sviluppo cinesi risulta essere spesso impossibile data la mancanza di informazioni e la scarsa trasparenza di cui il governo cinese è frequentemente accusato da parte della comunità internazionale.

L'elaborato si articola in tre capitoli.

Il primo capitolo, dal titolo *L'impianto tradizionale della cooperazione allo sviluppo*, presenta i tratti principali degli aiuti europei e statunitensi erogati ai Paesi in via di sviluppo, con un occhio di riguardo al continente africano. Il capitolo si apre con una definizione teorica di aiuti allo sviluppo, che vengono distinti dagli aiuti umanitari, e con una panoramica dell'evoluzione storica dell'assistenza occidentale ai Paesi beneficiari. Successivamente vengono presentati i principali attori della cooperazione tradizionale,

tra cui spiccano Nazioni Unite, OCSE, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Development Cooperation Forum, di cui vengono descritte le principali attività.

Il capitolo si concentra poi sull'analisi delle strategie di assistenza allo sviluppo che i donatori tradizionali, attraverso le istituzioni multilaterali precedentemente presentate, forniscono ai Paesi africani beneficiari di aiuti. La maggior parte dei flussi di aiuto che confluiscono nel continente africano è rappresentata dall'*official development assistance* (ODA), ossia diverse tipologie di finanziamenti, cooperazione tecnica, cancellazione o riprogrammazione del debito, che i governi occidentali forniscono ai governi dei Paesi beneficiari. Oltre agli ODA, una buona parte degli aiuti inviati dai donatori tradizionali rientra nella categoria *other official flows* (OOF), di cui fanno parte anche le attività di assistenza delle ONG, protagoniste di primo piano dell'assistenza allo sviluppo occidentale.

Il secondo capitolo, *Aiuti allo sviluppo con caratteristiche cinesi*, si focalizza sulla presentazione dell'impianto della cooperazione allo sviluppo della RPC, il cui quadro normativo di riferimento è rappresentato da due Libri Bianchi, il primo pubblicato nel 2011 e il secondo nel 2014, e da un documento con carattere di legge pubblicato nel 2014 dal Ministero del commercio. A tali documenti si aggiunge il *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) del 2006, che regola esclusivamente gli aiuti forniti al continente africano.

Nel corso del capitolo si ripercorrono, inoltre, l'evoluzione storica degli aiuti cinesi e il cambiamento subito dalla RPC nella dimensione internazionale e, successivamente, vengono presentati gli attori principali della cooperazione allo sviluppo cinese e la loro attività, posta sempre sotto lo stretto controllo della leadership di Pechino. Tali attori, di cui fanno parte il Ministero del commercio, il Ministero degli affari esteri, il Ministero

delle finanze, due *policy banks*, fondi e agenzie istituiti ad hoc dal governo, contribuiscono a determinare le diverse tipologie di aiuti che la Cina invia ai Paesi africani, che differiscono in parte da quelle fornite dai donatori occidentali. Mantenendo sempre lo sguardo rivolto all’Africa, inoltre, il capitolo si propone di approfondire il ruolo che la *corporate social responsibility* gioca nel determinare il livello di efficacia che l’assistenza allo sviluppo fornita dalla Cina raggiunge nei Paesi del continente africano che ne beneficiano.

Il terzo capitolo, *Case study: l’assistenza sanitaria cinese in Africa e il programma di cooperazione con il Regno Unito*, nella sua prima parte fornisce una panoramica dell’assistenza sanitaria cinese al continente africano, di cui tratta l’evoluzione storica, l’organizzazione e i principali strumenti attraverso i quali si concretizza. La seconda parte del capitolo, invece, presenta due progetti di assistenza sanitaria realizzati dalla Cina grazie a una partnership con il Regno Unito che ha portato alla nascita del *Global Health Support Programme*, attivo dal 2012 al 2019. Entrambi i progetti sono il risultato di una cooperazione trilaterale tra Regno Unito, Cina e Paesi africani: il primo è stato realizzato in Tanzania e ha avuto come obiettivo principale la lotta e la prevenzione della malaria, mentre il secondo, che si è concentrato sulla tutela della salute materna e infantile, è stato realizzato in Etiopia. Si tratta in entrambi i casi di progetti in cui la Cina ha assunto il ruolo di *knowledge exporter*, adattando ai sistemi sanitari dei due Paesi africani l’esperienza ottenuta sul territorio nazionale tra la fine del XX e l’inizio del XXI secolo.

Primo Capitolo – L’impianto tradizionale della cooperazione allo sviluppo

1. Definizione, origine e obiettivi

«The essence of development cooperation is to support developing countries, to support their efforts, to improve the lives of their citizens, leaving no one behind»³

OCSE, Development Cooperation Report 2019

Il concetto di cooperazione allo sviluppo può essere definito come l’impiego di fondi pubblici di bilancio e di fondi di organizzazioni non governative (ONG) senza scopo di lucro per la promozione dello sviluppo sociale ed economico nei Paesi in via di sviluppo. Come afferma Pirzio-Biroli⁴, è molto importante evidenziare che cooperazione allo sviluppo non è sinonimo di aiuti umanitari, ma vi sono importanti differenze. La più degna di nota è il fatto che gli aiuti umanitari non comprendono finanziamenti industriali privati, finanziamenti di forniture militari e altre tipologie di investimenti che costituiscono fonti di guadagno per gli investitori.

La vera origine delle politiche di cooperazione allo sviluppo può essere ritrovata nei Quattordici Punti⁵, ripresi durante la Conferenza di pace di Versailles, che il presidente americano Wilson propose come base per la costruzione di una società internazionale pacifica nel 1918. Nel corso dei decenni successivi, le fondamenta gettate da Wilson sono

³ OCSE, *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

⁴ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 5.

⁵ I quattordici punti che gli Stati Uniti si propongono di raggiungere con il loro intervento in guerra, alla cui base vi sarebbe il desiderio di realizzare una “pace senza vincitori”. Per una lettura completa dei punti si rimanda a *I 14 punti di Wilson*, Storia Contemporanea, <http://www.storiacontemporanea.eu/nazione-e-nazionalismi/i-14-punti-di-wilson> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

divenute terreno fertile per la nascita di nuove relazioni di cooperazione nel contesto internazionale.

Come afferma Rosalind Eyben, antropologa con una lunga esperienza nel settore delle politiche allo sviluppo, la storia della cooperazione internazionale può essere divisa in tre fasi: la prima fase ha inizio nel 1960 e termina nel 1990, coprendo i decenni della Guerra Fredda; la seconda, che comprende gli anni dal 1990 al 2005, prende avvio dopo il termine del conflitto tra USA e URSS e il conseguente crollo del blocco sovietico; la terza, il cui inizio viene fatto risalire al 2005, include gli anni che stiamo vivendo e non ne è ancora stata determinata una fine⁶.

Il trentennio 1960-1990 ha visto concretizzarsi il nuovo assetto mondiale post-coloniale, in cui i nuovi stati indipendenti sono divenuti terreno di competizione per Stati Uniti e Unione Sovietica, le due superpotenze coinvolte nella Guerra Fredda. La seconda fase individuata dalla Eyben vede prendere forma la linea di divisione tra Nord e Sud del mondo, proposta dalla Commissione Brandt⁷ e, in conclusione, la terza fase fa riferimento al periodo attuale, durante il quale anche il settore degli aiuti allo sviluppo è profondamente influenzato dalla crisi economica globale. Proprio tale crisi, che ha prevalentemente colpito le grandi potenze economiche occidentali, ha contribuito all'emergere di nuovi protagonisti nel panorama economico mondiale, tra cui spiccano Cina, India e Brasile. Nel settore della cooperazione allo sviluppo, queste "nuove potenze" hanno vissuto un'importante cambiamento: si sono trasformate da Paesi beneficiari di aiuti internazionali a Paesi donatori e hanno individuato e sviluppato nuove strategie di supporto allo sviluppo.⁸ È proprio la terza fase individuata dalla Eyben, caratterizzata

⁶ Rosalind EYBEN, "Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers", *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013, pag.1.

⁷ Tale tematica verrà approfondita al paragrafo 3, capitolo 1.

⁸ Rosalind EYBEN, "Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers", *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013, pag. 2.

dalla crisi economica e dalle conseguenti trasformazioni nell'assetto socio-politico internazionale che si sono verificate, che ha portato le grandi potenze occidentali a mettere parzialmente in discussione il proprio approccio alla cooperazione. I nuovi donatori, conosciuti anche come BRICS⁹, adottano strategie di supporto allo sviluppo differenti, basate su una politica di mutuo interesse e rispetto per l'autonomia dei Paesi beneficiari¹⁰ e tale approccio contrasta con le relazioni tra Paesi occidentali e Paesi in via di sviluppo, che sono invece più propense a ricalcare le relazioni tra colonizzatori e colonizzati.

2. Aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo

Con il passare del tempo, i diversi protagonisti del panorama della cooperazione internazionale hanno indirizzato le loro attività in due aree differenti: gli aiuti umanitari e gli aiuti allo sviluppo. È opportuno sottolineare che, per quanto concerne l'approccio occidentale, si tratta di tipologie di aiuto ben distinte: gli aiuti umanitari indicano i bisogni immediati delle popolazioni che si trovano in situazioni di emergenza dovute a catastrofi naturali, epidemie o guerre, mentre gli aiuti allo sviluppo includono investimenti, strategie e politiche di lunga durata che hanno lo scopo di supportare i Paesi più poveri nel loro processo di sviluppo a lungo termine.¹¹ Di conseguenza, le due tipologie di aiuti richiedono diversi approcci, diverse modalità e diverse tempistiche di realizzazione e

⁹ L'acronimo BRICS è frequentemente utilizzato in economia con riferimento a Paesi in via di sviluppo caratterizzati da una forte crescita del PIL. I paesi in questione sono Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica. La letteratura scientifica è ricca di documenti e paper riguardo l'importantissimo impatto che l'emergere dei BRICS ha avuto sull'equilibrio economico globale e per una maggiore e più approfondita comprensione di tale fenomeno si consiglia la lettura di Oliver STUENKEL, *The BRICS and the future of global order*, Londra, Lexington Books, 2020 e Jim O'NEILL, *The growth map. Economic opportunity in the BRICs and beyond*, Londra, Penguin Books, 2011.

¹⁰ Rosalind EYBEN, "Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers", *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013, pag. 1.

¹¹ Andrea DALLA PALMA, Scheda *Aiuti allo sviluppo*, Unimondo, [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/(desc)/show) (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

questa netta separazione tra di esse ha determinato una “conformazione a compartimenti stagni” nell’impianto della cooperazione internazionale.

Il confronto internazionale riguardo la sopracitata situazione ha portato, nel corso degli ultimi quindici anni, alla nascita dell’approccio *Linking Relief to Rehabilitation and Development* (LRRD).¹² Tale approccio ha come fine ultimo quello di garantire una maggiore cooperazione tra i diversi attori internazionali per riempire il vuoto tra le due tipologie di aiuti sopra descritte, mettendone in luce non la differenza, bensì l’interdipendenza. Questo programma di collegamento tra assistenza, riabilitazione e sviluppo cerca, quindi, di conciliare programmi di assistenza a breve termine, tipici del settore degli aiuti umanitari, e programmi di supporto nel lungo periodo che appartengono invece alla categoria degli aiuti allo sviluppo. In questo modo si viene a creare una sorta di *continuum* necessario tra aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo per far sì che anche quei Paesi che si trovano in uno stato di emergenza cronico possano ricevere l’adeguato supporto da parte degli attori della cooperazione internazionale: non solo aiuti umanitari che si esauriscono nel breve tempo, ma anche programmi di aiuti allo sviluppo che, a lungo andare, possano evitare il protrarsi delle crisi.¹³

3. Le critiche agli aiuti e la risposta della Conferenza di Parigi

Gli aiuti internazionali allo sviluppo e gli aiuti umanitari non sono certo immuni a critiche: nonostante l’azione in questo ambito sia formalmente determinata da una forte spinta solidaristica, non sono pochi coloro che mettono in dubbio l’efficacia delle modalità adottate e i risultati ad oggi conseguiti. Nella maggior parte dei casi, infatti, le strategie di aiuto sono pianificate da donatori eurocentrici che spesso non possiedono

¹² Ibidem.

¹³ Luca MUSCARA’, “La catastrofe umanitaria in Somalia e l’Europa” in Matteo L. NAPOLITANO (a cura di), *Le possibili Europe. Storia, diritti, conflitti*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2009.

un'approfondita conoscenza dei territori a cui gli aiuti sono destinati e tale approccio apporta ben pochi benefici ai Paesi in via di sviluppo, poiché rende inefficaci gli investimenti.¹⁴ Numerosi osservatori e analisti internazionali condannano l'inefficacia degli aiuti allo sviluppo e, in particolare, dei flussi di aiuto inviati al continente africano. Le dittature e la dilagante corruzione che governano tali Paesi rappresentano un problema per l'efficacia degli aiuti internazionali, in quanto si tende a utilizzare i finanziamenti ricevuti quasi esclusivamente per interessi personali. È proprio la mancanza di trasparenza che caratterizza i sistemi governativi di molti Paesi beneficiari a permettere ai governanti di sfruttare per il proprio guadagno i finanziamenti provenienti dai Paesi donatori che non vengono, quindi, destinati alla realizzazione dei progetti per i quali sono stati stanziati.¹⁵

In numerose occasioni ci si è interrogati sul reale contributo che gli attori occidentali della cooperazione internazionale forniscono alla lotta contro la povertà e l'arretratezza ed è emersa la necessità di avviare una serie di riforme dell'impianto dell'assistenza allo sviluppo.¹⁶

Il 2 marzo 2005 i rappresentanti di Paesi donatori e Paesi beneficiari, di organizzazioni internazionali, di enti bilaterali e multilaterali e di numerose organizzazioni non governative hanno preso parte alla Conferenza di Parigi sull'efficacia degli aiuti internazionali, durante la quale sono state discusse tematiche strettamente legate al reale impatto che le politiche di cooperazione dei Paesi donatori hanno sulla vita delle

¹⁴ Andrea DALLA PALMA, Scheda *Aiuti allo sviluppo*, Unimondo, [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/(desc)/show) (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

¹⁵ Alan WITHESSIDE, "Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa", *Global Public Health*, Novembre 2009, pag. 11.

¹⁶ Ibidem.

popolazioni nei Paesi beneficiari.¹⁷ In tale occasione è stata proposta una vera e propria riforma della gestione degli aiuti internazionali basata su cinque principi¹⁸:

- *Ownership*: «Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies and co-ordinate development actions». I Paesi beneficiari devono avere più voce in capitolo nella definizione delle strategie e delle politiche di cooperazione e nella coordinazione delle attività di sviluppo;
- *Alignment*: «Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures». I Paesi donatori devono allineare il più possibile le loro strategie a quelle delle istituzioni dei Paesi beneficiari, rendendole meno eurocentriche;
- *Harmonisation*: «Donors' actions are more harmonised, transparent and collectively effective». Si deve sviluppare una maggiore coordinazione tra gli attori coinvolti al fine di ottenere risultati migliori;
- *Managing for results*: «Managing resources and improving decision-making for results». La gestione dei flussi di aiuti e la valutazione delle decisioni da prendere si basano sui risultati desiderati;
- *Mutual accountability*: «Donors and partners are accountable for development results». Tale principio rende tanto i Paesi donatori quanto i Paesi beneficiari ugualmente responsabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Dalla Conferenza di Parigi in poi, quindi, l'attenzione non è più stata posta solamente sulle strategie sviluppate dagli Stati donatori, ma anche sul coordinamento e sull'allineamento delle politiche adottate da donatori, beneficiari, organizzazioni

¹⁷ *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, OECD Publishing, 2005, pag. 1.

¹⁸ *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, OECD Publishing, pag. da 3 a 9, 2005.

internazionali e società civile. È solo nel momento in cui si concretizzano a tutti gli effetti una reale collaborazione e un reale ragionamento condiviso che la cooperazione internazionale può pienamente raggiungere i suoi obiettivi.¹⁹ È quindi possibile affermare che, ad oggi, alla base dell'architettura della cooperazione interazionale “tradizionale” vi sono i cinque principi sopra descritti.

Quando in letteratura si parla di impianto “tradizionale” della cooperazione allo sviluppo, si fa riferimento alle strategie a impronta occidentale, definite da Paesi donatori quali gli Stati Uniti e i principali Paesi europei, tra cui figura anche l'Italia. Tale cooperazione allo sviluppo tradizionale è nota anche con il nome di “cooperazione Nord-Sud”. Questa denominazione trae origine dal *Rapporto Nord-Sud*, noto anche come *Rapporto Brandt*, prodotto dalla Commissione Nord-Sud, ossia una commissione indipendente la cui attività è stata avviata nel 1980 dall'allora cancelliere della Repubblica federale tedesca Willy Brandt.²⁰ Scopo di tale commissione, la cui istituzione è stata richiesta dalla Banca Mondiale, era analizzare povertà e sottosviluppo che caratterizzano i Paesi del Sud del mondo e proporre misure concrete per ridurre le disparità tra nord e sud. Il rapporto include anche una mappa (figura 1) in cui il mondo è diviso da una linea, la cosiddetta “linea Brandt”, proposta dall'ex cancelliere socialdemocratico per evidenziare la distinzione Nord-ricco e Sud-povero, basata sul PIL pro capite dei diversi Paesi.²¹

¹⁹ Andrea DALLA PALMA, Scheda *Aiuti allo sviluppo*, Unimondo, [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/(desc)/show) (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

²⁰ Anthony SAMPSON, *Rapporto Brandt Nord-Sud, un programma per la sopravvivenza*, a cura di Francesco Saba Sardi, Segrate, Mondadori, 1980.

²¹ Ibidem.

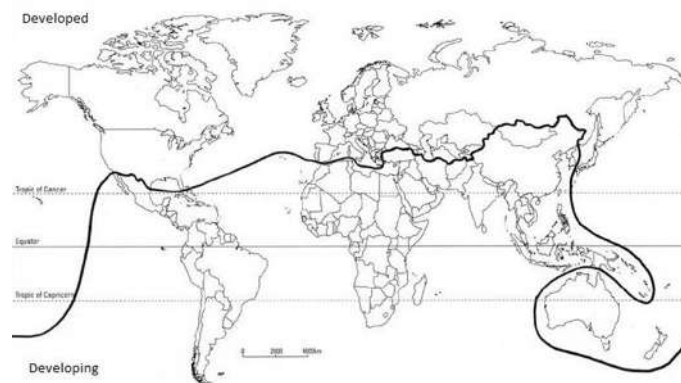


Figura 1: Fonte: Identifying the development gap, <https://laurageography.wordpress.com/2012/08/12/identifying-the-development-gap-3/>

4. La cooperazione allo sviluppo come strumento di *soft power*

I programmi di aiuti allo sviluppo non rappresentano solamente la concretizzazione di solidarietà e beneficenza da parte dei Paesi donatori, ma rappresentano anche uno strumento a loro disposizione per raggiungere nuovi mercati e promuovere un'immagine positiva di sé stessi all'interno del contesto internazionale.²² È, quindi, possibile affermare che le politiche di cooperazione allo sviluppo rientrano nello spettro di quella che viene definita da diversi studiosi *public diplomacy* o *development diplomacy*, il cui scopo è quello di supportare il Paese donatore nell'attrarre opinioni positive riguardo il proprio ruolo nel panorama internazionale.²³

Analizzare l'attività dei Paesi donatori nel settore degli aiuti internazionali sotto questo punto di vista permette di annoverare le politiche di cooperazione allo sviluppo come strumento di *soft power*. Il termine *soft power* è stato coniato da Joseph Nye²⁴ che lo ha

²² Karolina ZELINSKA, *Development diplomacy. Development aid as a part of public diplomacy in the pursuit of foreign policy aims: theoretical and practical considerations*, University of Warsaw, 2016, pag. 2.

²³ Ibidem.

²⁴ Politologo statunitense e autore dei saggi *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990) e *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004), di cui si consigliano la lettura e l'analisi.

definito «the ability to reach aims thanks to state's attractiveness, political ideals and policy». Questa tipologia di potere è, quindi, basata sulla capacità degli Stati di influenzare le preferenze e le scelte degli altri.²⁵ Nye delinea una sostanziale differenza tra *hard power* e *soft power*: il primo fa sì che un ipotetico Stato A imponga le proprie volontà allo Stato B attraverso minacce e coercizione, mentre il secondo fa sì che lo Stato B si senta in qualche modo attratto dallo Stato A e scelga autonomamente di seguirne le direttive. Le due tipologie di potere hanno lo stesso obiettivo, ossia influenzare il comportamento di altri Paesi, ma propongono modalità diametralmente opposte per raggiungere tale scopo²⁶.

Nel saggio del 2004, Nye non annovera espressamente gli aiuti allo sviluppo tra gli strumenti di *soft power*, ma vi fa rientrare il finanziamento di borse di studio per studenti stranieri e l'ammissione degli stessi alle università statali nei Paesi donatori: in entrambi i casi, si tratta di strategie elencate tra gli strumenti di cooperazione a cui numerosi Paesi fanno spesso ricorso²⁷.

Nel saggio *The Future of power*, Nye individua anche il supporto economico e finanziario ai Paesi in via di sviluppo come forma di potere sia *hard* che *soft*: si tratta di *soft power* poiché fa sì che nascano attitudini positive e sentimenti quali gratitudine e ammirazione nei confronti dei Paesi donatori, mette in luce i valori per cui tali Paesi si battono e gli aspetti politici e sociali a cui danno più importanza (generalmente trasmissione di *know-how*, ricerca scientifica e tecnologica, tutela ambientale, assistenza sanitaria e sociale). Quanto più gli aiuti contribuiscono a costruire relazioni bilaterali e

²⁵ Karolina ZELINSKA, *Development diplomacy. Development aid as a part of public diplomacy in the pursuit of foreign policy aims: theoretical and practical considerations*, University of Warsaw, 2016, pag.14.

²⁶ Beston Husen ARIF, "The role of Soft Power in China's Foreign Policy in the 21st Century", *International Journal of Social Sciences & Educational Studies*, Vol 3, N. 3, 2013, pag. 96-97.

²⁷ Karolina ZELINSKA, *Development diplomacy. Development aid as a part of public diplomacy in the pursuit of foreign policy aims: theoretical and practical considerations*, University of Warsaw, 2016, pag. 6-7.

multilaterali positive, pacifiche e “simmetriche”, tanto più essi incrementano il *soft power* dei Paesi donatori.²⁸

La *development diplomacy* precedentemente citata, di cui un efficace *soft power* è elemento *sine qua non*, raggiunge il suo scopo nel momento in cui i Paesi donatori non solo supportano effettivamente lo sviluppo dei Paesi beneficiari, ma godono a loro volta dei frutti che le strategie di cooperazione allo sviluppo danno in termini di miglioramento della propria immagine nel contesto internazionale.²⁹

5. Gli attori della cooperazione allo sviluppo

L’architettura della cooperazione allo sviluppo tradizionale rappresenta il sistema di istituzioni, norme, strategie e pratiche che regolano il trasferimento dei fondi stanziati per lo sviluppo dei Paesi beneficiari e ne fanno parte diverse tipologie di organismi e istituzioni:

- **Organizzazioni non governative (ONG):** sono organismi privati che non operano a scopo di lucro, bensì mossi da ragioni puramente solidaristiche. Le ONG trovano la loro origine nelle missioni cristiane che avevano un duplice scopo di evangelizzazione e di supporto allo sviluppo dei Paesi più poveri. Ad oggi vi sono numerosissime ONG, non solo di iniziativa religiosa, che operano in contesti molto complessi, in particolare attraverso progetti volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo e in modo indipendente rispetto ai governi.³⁰

²⁸ Ibidem.

²⁹ Karolina ZELINSKA, *Development diplomacy. Development aid as a part of public diplomacy in the pursuit of foreign policy aims: theoretical and practical considerations*, University of Warsaw, 2016, pag. 18.

³⁰ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 8.

- **Organismi nazionali bilaterali:** sono gli organismi attraverso cui i singoli governi operano nel settore della cooperazione allo sviluppo. I ministeri competenti in questo settore sono i Ministeri degli Esteri dei Paesi donatori, i quali si occupano di coordinare la gestione degli aiuti e le attività degli organismi bilaterali. Ne sono un esempio la United States Agency for International Development (US-AID), la tedesca Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) e il Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) francese³¹.
- **Organismi internazionali multilaterali:** sono organismi di sviluppo economico nazionali o regionali, finanziati dai governi. Ne sono un esempio le Nazioni Unite e le sue agenzie specializzate, tra cui spiccano la Food and Agriculture Organization (FAO) e lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); a livello europeo l'organismo multilaterale principale è il Fondo Europeo di Sviluppo (FES). Vi sono, inoltre, altre categorie di organismi multilaterali rappresentate da organismi specializzati, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità, e dalle cosiddette "istituzioni di Bretton Woods", di cui fanno parte la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (FIM). Fanno parte di questa tipologia anche forum di cooperazione come il G8, la Development Assistance Committee (DAC) dell'OCSE e il Development Cooperation Forum delle Nazioni Unite³².

Nei seguenti sottoparagrafi verranno presentati alcuni degli organismi internazionali multilaterali più meritevoli di attenzione ai fini di questo lavoro e ne verrà descritta l'attività.

³¹ Ibidem.

³² Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 7.

5.1 L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

L'ONU è un'organizzazione di Stati fondata nel 1945 con sede a New York.

All'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite sono elencati gli obiettivi dell'organizzazione: mantenere la pace e la sicurezza internazionale; sviluppare relazioni pacifiche tra gli Stati, sulla base dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli; promuovere la cooperazione internazionale economica, sociale e culturale; promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.³³

L'attività dell'ONU nel campo della cooperazione allo sviluppo consiste principalmente nell'individuazione di standard normativi, obiettivi politici e attività operative attraverso cui raggiungere gli obiettivi precedentemente individuati. L'organizzazione, anche in questo settore, ha come fine ultimo il perseguimento della pace e il rispetto dei diritti dell'uomo sanciti dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* del 10 dicembre 1948³⁴. Tale fine è perseguito attraverso il lavoro di specifiche agenzie che si occupano di garantire aiuti e assistenza umanitaria ovunque ve ne sia la necessità. L'attività delle agenzie dell'ONU può rientrare sia nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, sia nell'ambito degli aiuti umanitari. Ci sono agenzie che hanno un mandato che rientra nel primo settore (ne è un esempio l'UNHCR³⁵) e agenzie la cui attività è, invece, più legata al settore degli aiuti allo sviluppo (ne è un esempio la FAO³⁶). Accade

³³ L'intero statuto delle Nazioni Unite è reperibile al seguente link: <https://www.admin.ch/opc/it/official-compilation/2003/866.pdf> (Ultimo accesso: 1 marzo 2020).

³⁴ La Dichiarazione è considerata la vera anima dell'ONU; per la prima volta, un documento ufficiale definisce i diritti a cui tutti devono avere accesso in quanto universali. Cfr. Luisa CREMONESE, "La cooperazione internazionale e il sistema delle Nazioni Unite", Webinar, ONG 2.0, 2016, <https://www.ong2zero.org/blog/corsi/la-cooperazione-internazionale-e-il-sistema-delle-nazioni-unite/> (Ultimo accesso: 2 marzo 2020).

³⁵ L'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati, a cui fornisce aiuto umanitario in termini di assistenza materiale e protezione internazionale. Essa è in grado di offrire aiuto immediato alle popolazioni vittime di conflitti, tuttavia non interviene in caso di disastri naturali. Per un maggiore approfondimento delle attività di tale agenzia ONU si consiglia di visitare il sito ufficiale *UNHCR*, <https://www.unhcr.org> (Ultimo accesso: 3 marzo 2020).

³⁶ La FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) è un'agenzia ONU specializzata che lavora per accrescere i livelli di nutrizione nelle aree più povere del pianeta, aumentare la produttività

frequentemente che diverse agenzie operanti nei due settori di aiuti si trovino a collaborare al fine di legare l'assistenza umanitaria allo sviluppo sostenibile, per far sì che l'efficacia degli aiuti forniti dall'ONU non si esaurisca nel breve tempo, ma contribuisca al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni nel lungo periodo³⁷.

L'impegno delle Nazioni Unite nel settore della cooperazione allo sviluppo si è concretizzato anche con la definizione dei *Millennium Development Goals* (MDGs) e, in seguito, dei *Sustainable Development Goals* (SDGs). I MDGs³⁸ sono otto obiettivi concreti, che si sarebbero dovuti raggiungere entro il 2015, sottoscritti da tutti gli Stati membri dell'ONU l'8 settembre 2000. Tali obiettivi avevano un duplice scopo: migliorare le condizioni vita delle persone a livello globale e affermare i diritti anche nei Paesi più poveri. I MDGs riguardavano sia i Paesi in via di sviluppo sia i Paesi già sviluppati del Nord del mondo, i quali avevano il compito di garantire un aumento della quantità e della qualità degli aiuti, migliorandone l'efficacia. Quando, nel 2015, sono stati verificati i risultati raggiunti dai MDGs, ne è stato constatato il fallimento per quanto riguarda le ambizioni macroscopiche. Tuttavia, non si possono e non si devono negare i progressi che sono stati fatti e i risultati degni di nota che sono stati raggiunti.³⁹

agricola e, nel complesso, contribuire alla crescita economica globale. Essa è attiva, quindi, nel settore degli aiuti allo sviluppo e contribuisce al raggiungimento di obiettivi a lungo termine come la riduzione della fame nel mondo. Per un maggiore approfondimento delle attività di tale agenzia ONU si consiglia di visitare il sito ufficiale *FAO*, <http://www.fao.org/home/en/> (Ultimo accesso: 3 marzo 2020).

³⁷ Luisa CREMONESE, "La cooperazione internazionale e il sistema delle Nazioni Unite", Webinar, ONG 2.0, 2016, <https://www.ong2zero.org/blog/corsi/la-cooperazione-internazionale-e-il-sistema-delle-nazioni-unite/> (Ultimo accesso: 2 marzo 2020).

³⁸ Gli otto MDGs sono: sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, ridurre la mortalità materna, combattere l'HIV, la malaria e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo. Cfr: *Millennium Development Goals*, World Health Organization, https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/about/en/ (Ultimo accesso: 5 marzo 2020). Si consiglia, inoltre, la lettura di Jeffrey D SACHS, JW MCARTHUR, "The Millennium Project: a plan for meeting the Millennium Development Goals", *The Lancet*, 2005.

³⁹ Marco RIZZO, "Fine del quindicennio di sviluppo: analisi sugli obiettivi del millennio delle Nazioni Unite", *Cronache dal diritto internazionale*, LUISS, <http://croie.luiss.it/archives/571> (Ultimo accesso: 10 marzo 2020).

Una volta portati a termine i MDGs nel 2015, i membri delle Nazioni Unite hanno concordato diciassette nuovi obiettivi, conosciuti come *Sustainable Development Goals*⁴⁰, da raggiungere entro il 2030. L'attuazione dei SDGs è iniziata ovunque nel 2016: sia nei Paesi in via di sviluppo che nei Paesi del Nord del mondo governi, persone, enti e istituzioni lavorano su diversi obiettivi, cercando di tradurre nelle rispettive legislazioni nazionali quanto stabilito dalle Nazioni Unite. Solo in questo modo, infatti, sarà possibile stabilire il budget da destinare al raggiungimento dei SDGs, sviluppare piani d'azione e cercare partner internazionali.⁴¹ Ad oggi, i progressi fatti per il raggiungimento degli obiettivi non sono molti e ciò non lascia ben sperare soprattutto per il futuro del continente africano. Come affermato in uno studio apparso sulla rivista *Nature* nel 2018, «molto, se non tutto del continente africano non riuscirà a raggiungere l'obiettivo di Sviluppo Sostenibile»⁴².

5.2 L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

L'OCSE, istituita nel 1960 con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, ha sostituito l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE), un'organizzazione multilaterale nata con lo scopo di gestire i fondi del piano Marshall.

⁴⁰ I diciassette SDGs sono: sconfiggere la povertà; sconfiggere la fame; buona salute; istruzione di qualità; parità di genere; acqua pulita e servizi igienico-sanitari; energia rinnovabile e accessibile; buona occupazione e crescita economica; innovazione e infrastrutture; ridurre le disuguaglianze; città e comunità sostenibili; utilizzo responsabile delle risorse; lotta contro il cambiamento climatico; utilizzo sostenibile del mare; utilizzo sostenibile della terra; pace e giustizia; rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile. Cfr: United Nations, *Sustainable Development Goals Knowledge Platform*, <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (Ultimo accesso: 10 marzo 2020). Per una comprensione complessiva del passaggio da MDGs a SDGs e di ciò che tale passaggio ha comportato si consiglia la lettura del rapporto della World Health Organization, *Health in 2015 from MDGs Millennium Development Goals to SDGs Sustainable Development Goals*, WHO Press, 2015.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Aaron OSGOOD-ZIMMERMAN, Anoushka I. MILLEAR, Rebecca W. STUBBS, Chloe SHIELDS, Brandon V. PICKERING, Lucas EARL, Nicholas GRAETZ, Damaris K. KINYOKI, Sarah E RAY. "Mapping child growth failure in Africa between 2000 and 2015", *Nature*. N. 555, 2018, pag. 41–47.

L'OCSE ha sede a Parigi, ad oggi ne fanno parte trentasei Paesi e il suo obiettivo principale è garantire la migliore promozione possibile di politiche volte a migliorare le condizioni di vita della popolazione globale⁴³.

Questa organizzazione opera in diversi settori che riguardano economia e finanza (sviluppo locale e commercio, mercati finanziari, imprese, investimenti, trasparenza e cooperazione fiscale), società (istruzione, lavoro e salute), sviluppo sostenibile (tutela ambientale, agricoltura ed energia), *governance* (lotta alla corruzione), cooperazione tecnologica e innovazione⁴⁴. Nel perseguimento dei suoi obiettivi a livello globale, tale organizzazione si avvale del dialogo e della collaborazione con i principali rappresentanti della società civile e costituisce una sede di confronto per gli Stati membri in materia di politiche economiche e commerciali, al fine di identificare le migliori linee d'azione volte al raggiungimento di una crescita economica globale sostenibile ed equilibrata⁴⁵.

All'interno dell'OCSE opera un comitato, fondato nel 1960, noto come Development Assistance Committee (DAC). Fanno attualmente parte del DAC trenta Paesi⁴⁶. L'attività dei membri di questo comitato è volta a indirizzare al meglio le politiche di cooperazione allo sviluppo attraverso la definizione di linee guida, interventi da realizzare e obiettivi da raggiungere.⁴⁷ Il DAC, quindi, non si occupa in prima persona di gestire i fondi da destinare ai Paesi del Sud del mondo, ma si impegna nel definire e nell'armonizzare le

⁴³ OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*), Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/ocse.html (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ *The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, <https://www.oecd.org/about/> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

⁴⁶ I Paesi attualmente membri del DAC sono Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Stati Uniti, Unione Europea. Cfr. *Peer Reviews of DAC Members*, OECD, 2020, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-reviews-of-dac-members.htm> (Ultimo accesso: 27 marzo 2020).

⁴⁷ OCSE, *Development Assistance Committee (DAC)*, <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> (Ultimo accesso: 22 marzo 2020).

politiche di cooperazione allo sviluppo dei Paesi che ne fanno parte. Il rispetto delle linee guida dettate dal comitato viene verificato attraverso report triennali in cui vengono analizzate le performance dei Paesi donatori, il volume degli aiuti che essi concedono, il percorso di tali finanziamenti nei Paesi beneficiari e la coerenza delle strategie adottate.⁴⁸

5.3 La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale

La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, noti anche con il nome di “istituzioni di Bretton Woods”, sono stati creati proprio in occasione dell’omonima conferenza, tenutasi nel 1944, per la gestione dei fondi del Piano Marshall⁴⁹.

Dal 1950 la Banca Mondiale, nata con il nome di International Bank of Reconstruction and Development con sede a Washington, è la principale banca specializzata nella risoluzione dei problemi dei Paesi in via di sviluppo e opera in tre organismi separati: Banca Mondiale, International Development Association (IDA) e International Finance Corporation (IFC). L’organismo di maggiore interesse ai fini di questa tesi è l’IDA, il quale si occupa di concedere prestiti molto agevolati ai Paesi in via di sviluppo, con tassi di interesse ridotti anche allo 0,75%⁵⁰. Le attività della Banca Mondiale nel settore degli aiuti allo sviluppo non si esauriscono nel finanziamento dei vari progetti, ma comprendono anche programmi di riaggiustamento macroeconomico strutturale e concessione di prestiti utili alla stabilizzazione economica. L’ideologia della Banca, in materia di cooperazione allo sviluppo, è fortemente eurocentrica e risente molto dell’influenza degli Stati Uniti che, come afferma Pirzio-Biroli, avrebbero voluto trasformarla in uno strumento espressione della loro politica globale⁵¹. Proprio la sua

⁴⁸ *Development Assistance Committee (DAC)*, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Development-Assistance-Committee> (Ultimo accesso: 13 marzo 2020).

⁴⁹ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 225.

⁵⁰ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 226.

⁵¹ Ibidem.

impostazione eurocentrica e il suo modo di procedere fortemente burocratico la rendono poco efficace nella risoluzione dei problemi dei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, il ruolo della Banca rimane di fondamentale importanza nell'architettura della cooperazione allo sviluppo grazie all'autorità di cui essa gode, che le permette di costringere molti governi dei Paesi beneficiari a prendere decisioni contrarie ai propri interessi e indirizzate al benessere della popolazione⁵².

I programmi di riaggiustamento strutturale della Banca Mondiale sono frequentemente legati a interventi finanziari del Fondo Monetario Internazionale. Il FMI, anch'esso con sede a Washington, si occupa di facilitare il riassetto finanziario di breve periodo nei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, diversi osservatori internazionali sottolineano l'ambiguità dell'efficacia dell'operato del FMI, che incontra spesso le resistenze dei governi dei Paesi beneficiari non propensi ad accettare eccessivi condizionamenti finanziari⁵³.

5.4 Il Club di Parigi

Il Club di Parigi è un gruppo informale di organizzazioni finanziarie che ha lo scopo di individuare soluzioni di pagamento sostenibili per i Paesi debitori in difficoltà. I ventidue membri di questo organismo si riuniscono a Parigi ogni sei settimane e procedono a una rinegoziazione del debito pubblico bilaterale di quei Paesi in via di sviluppo che hanno difficoltà nei pagamenti⁵⁴.

5.5 Il Development Cooperation Forum (DCF)

Il Development Cooperation Forum è un organismo delle Nazioni Unite che si occupa di rilevare e analizzare le direzioni prese nel settore della cooperazione internazionale

⁵² Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 227.

⁵³ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 228-229.

⁵⁴ *Club de Paris*, <http://www.clubdeparis.org> (Ultimo accesso: 22 marzo 2020).

allo sviluppo e di implementare il coordinamento tra i diversi attori e le diverse istituzioni del settore. Fanno parte di questo forum rappresentanti sia dei Paesi donatori che dei Paesi beneficiari, organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali, banche di sviluppo, governi locali e rappresentanti del settore privato⁵⁵. I risultati delle analisi del Forum, i cui membri hanno un mandato di due anni, vengono promossi con impegno dal presidente e dai membri dello United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) e da altri comitati delle Nazioni Unite. Il DCF, infatti, elabora raccomandazioni per politici e professionisti della cooperazione internazionale a tutti i livelli e attualmente il suo lavoro è incentrato sulla qualità, l'efficacia e il contributo degli aiuti allo sviluppo al raggiungimento dei SDGs.⁵⁶ È opinione diffusa che proprio il principio dell'*alignment*⁵⁷ sia la chiave per raggiungere gli obiettivi di Agenda 2030 e l'attività del DCF è volta proprio al raggiungimento di questo scopo.⁵⁸

5.6 L'Asian Development Bank (ADB)

L'Asian Development Bank è una banca multilaterale di sviluppo fondata nel 1966 con sede a Manila, nelle Filippine. Gli obiettivi di questa banca sono ridurre la povertà che affligge diversi Paesi nell'area dell'Asia-Pacifico e promuovere lo sviluppo economico di tali territori. I Paesi membri dell'ADB sono sessantasette, di cui quarantotto si trovano nell'area dell'Asia-Pacifico. Tra gli altri Paesi facenti parte di questa istituzione vi sono Stati Uniti, Giappone, Germania, Regno Unito e Italia, il cui coinvolgimento è stato incoraggiato per permettere alla Banca di raggiungere con successo i suoi obiettivi⁵⁹.

⁵⁵ *About the Development Cooperation Forum*, United Nation Economic and Social Council, <https://www.un.org/ecosoc/en/about-the-dcf> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

⁵⁶ Cfr. capitolo 1, paragrafo 5.1.

⁵⁷ Cfr. capitolo 1, paragrafo 3.

⁵⁸ *About the Development Cooperation Forum*, United Nation Economic and Social Council, <https://www.un.org/ecosoc/en/about-the-dcf> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

⁵⁹ *Asian Development Bank. Guida operativa per iniziative di sviluppo nell'area Asia-Pacifico*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2018, pag. 12-13.

Gli interventi dell'ADB hanno per la maggior parte riguardato lo sviluppo del settore rurale, il finanziamento di progetti energetici e infrastrutturali con una particolare attenzione per progetti ambientali, educativi e sanitari. Tuttavia negli ultimi anni, a causa di emergenze sanitarie e disastri ambientali, l'attività della banca si è concentrata nel settore degli aiuti umanitari a sostegno di situazioni di criticità. Essa, inoltre, si impegna nel ridurre le disparità sociali e nel promuovere una crescita economica sostenibile e inclusiva.

Come banca multilaterale di sviluppo, l'ADB agisce fornendo finanziamenti, assistenza tecnica e garanzia e i principali beneficiari della sua attività sono i governi dell'area dell'Asia-Pacifico, a cui si aggiungono enti privati ai quali l'istituzione eroga prestiti e apporti di capitale⁶⁰.

6. Strumenti e modalità della cooperazione allo sviluppo tradizionale

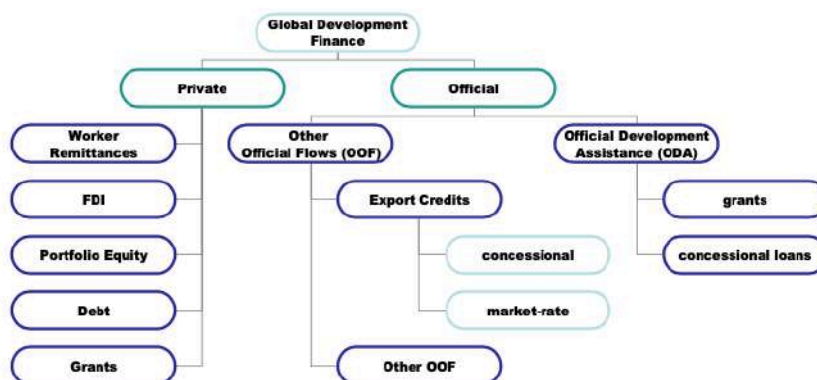


Figura 2: Fonte: Deborah BRÄUTIGAM, China, Africa and the international aid architecture, *Working Paper Series*, n°107, Tunisi, African Development Bank, 2010.

Come già affermato in precedenza, a differenza di quanto si potrebbe pensare, gli strumenti attraverso cui si concretizza la cooperazione internazionale allo sviluppo non

⁶⁰ Asian Development Bank. *Guida operativa per iniziative di sviluppo nell'area Asia-Pacifico*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2018, pag. 16-17.

solo solamente gli aiuti umanitari in situazioni di emergenza in conseguenza a catastrofi naturali o guerre. La maggior parte degli aiuti è pianificata in un quadro temporale molto ampio e non ha solo il fine di concedere un sollievo temporaneo in situazioni di crisi, ma anche di contribuire a realizzare progetti di sviluppo a lungo termine.⁶¹

L'architettura internazionale degli aiuti allo sviluppo è una branca dell'architettura finanziaria internazionale di cui fanno parte diversi attori come i precedentemente descritti organismi multilaterali, organismi bilaterali e ONG. Nonostante tale architettura sia in costante cambiamento, essa continua a essere costituita da diverse tipologie di flussi che, come indicato nella figura 2, possono essere sia pubblici che privati.⁶²

Come sostiene Deborah Bräutigam, i cambiamenti degli ultimi decenni riguardanti la tipologia di aiuti internazionali sono dovuti alla sempre più forte presenza, nel panorama internazionale della cooperazione allo sviluppo, di Paesi che non sono parte del comitato DAC, di cui è un esempio la Cina, e che ricorrono a tipologie di flussi che differiscono parzialmente dagli ODA e che sarebbe più opportuno far rientrare nella categoria degli OOF.⁶³

Ai fini di questa tesi verranno approfondite le tipologie di flussi a cui gli Stati donatori fanno maggiormente ricorso e che si dividono in *official development assistance* (ODA) e *other official flows* (OOF), con una breve parentesi sui flussi privati forniti dalle ONG.

⁶¹ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Publishing, Paris, 2012, pag. 46-47.

⁶² Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunis, African Development Bank, 2010, pag. 9.

⁶³ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunis, African Development Bank, 2010, pag. 10.

6.1 Official Development Assistance (ODA)

Il presente lavoro fa riferimento alla definizione standard di ODA fornita dall'OCSE, secondo la quale «Official development assistance (ODA) is defined as government aid designed to promote the economic development and welfare of developing countries»⁶⁴.

Gli ODA sono lo strumento che viene maggiormente utilizzato dai Paesi DAC, i quali rappresentano il cuore dell'impianto degli aiuti internazionali.

Questa tipologia di aiuti ha tre caratteristiche principali:

- È fornita dai governi o da agenzie governative ufficialmente riconosciute
- Ha l'obiettivo di supportare lo sviluppo economico dei Paesi beneficiari
- Si concretizza in donazioni, in crediti ad interessi inferiori rispetto al livello dei tassi di mercato e in assistenza tecnica

L'OCSE specifica, inoltre, che i prestiti per fini militari non rientrano in questa tipologia di aiuti.

Gli ODA possono essere forniti in modo bilaterale, attraverso un canale diretto tra Paese donatore e Paese beneficiario, oppure attraverso la mediazione di un'istituzione multilaterale come la Banca Mondiale o le Nazioni Unite.⁶⁵

L'OCSE stila periodicamente una lista di Paesi in via di sviluppo⁶⁶ e solamente gli aiuti inviati a territori ivi elencati possono rientrare nella categoria degli ODA. Ad oggi sono centocinquanta gli Stati che fanno parte di tale lista. Essi sono divisi in quattro categorie (*least developed countries, other low income countries, lower middle income*

⁶⁴ *Net ODA* (indicator), OCSE, https://www.oecd-ilibrary.org/development/net-oda/indicator/english_33346549-en (Ultimo accesso: 25 febbraio 2020).

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ La *DAC List of ODA recipients* divide i Paesi beneficiari sulla base del reddito pro capite (i dati di riferimento vengono forniti dalla Banca Mondiale) e viene aggiornata ogni tre anni. La lista, il cui ultimo aggiornamento ha avuto luogo proprio a inizio 2020, è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2020-flows.pdf> (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

countries and territories, upper middle income countries and territories) e l'appartenenza a tali categorie è determinata dal livello di PIL pro capite di ogni Paese. I *least developed countries* sono quei Paesi con un PIL pro capite inferiore a 1,005\$; gli *other low income countries*, di cui fanno parte per esempio Zimbabwe e Corea del Nord, hanno un PIL pro capite pari a 1,005\$; i *lower middle income countries and territories* hanno un PIL pro capite che va da 1,006\$ a 3,955\$; il PIL pro capite dei Paesi appartenenti alla categoria degli *upper middle income countries and territories* è, invece, compreso tra 3,956\$ e 12,235\$⁶⁷.

Nel solo 2018 l'ammontare degli ODA di cui hanno beneficiato i Paesi africani è stato di quasi 30 milioni di dollari, di cui solamente circa 15 milioni sono stati stanziati per il settore degli aiuti umanitari. Ciò dimostra come sia in realtà errato pensare che cooperazione allo sviluppo sia esclusivamente sinonimo di aiuti umanitari in situazioni di emergenza e come vi siano anche diversi altri settori che beneficiano degli ODA.

Come testimoniato dal grafico in figura 3, che mostra l'andamento dal 2000 al 2010 delle principali sottocategorie di ODA, emerge che gli aiuti umanitari costituiscono solamente una piccola percentuale degli aiuti forniti dai Paesi DAC. La percentuale maggiore di ODA è, invece, rappresentata da progetti e programmi bilaterali di sviluppo e da cooperazione tecnica⁶⁸.

⁶⁷ DAC List of ODA Recipients, 2020.

⁶⁸ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD Publishing, 2012, pag. 51.

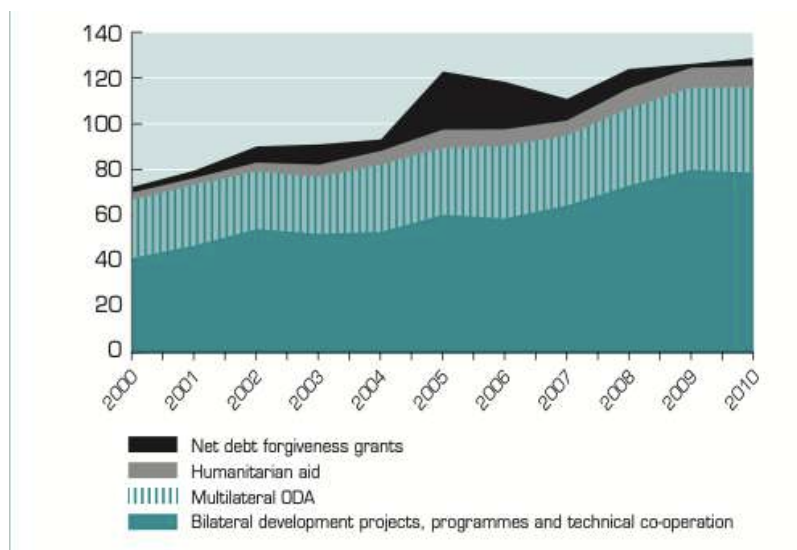


Figura 3: Il grafico mostra la portata delle principali categorie di ODA dei paesi DAC dal 2000 al 2010 in dollari.
 Fonte: Keeley, Brian, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Publishing, Paris, 2012, pag. 51.

La maggior parte dei Paesi in via di sviluppo che beneficia degli aiuti dei Paesi DAC è rappresentata dagli Stati del continente africano. La figura 4 evidenzia l'andamento della distribuzione di ODA da parte dei Paesi DAC verso i paesi africani dal 2000 al 2018 in milioni di dollari.⁶⁹

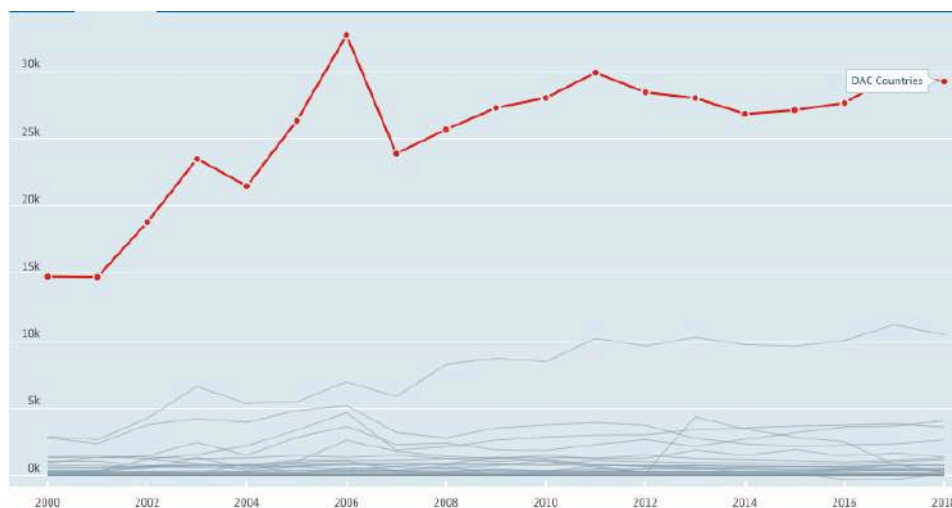


Figura 4: Fonte: Detailed aid statistics: ODA Official development assistance: disbursements, <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm#indicator-chart> .

⁶⁹ Distribution of NET ODA, OECD, <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm#indicator-chart> (Ultimo accesso: 27 marzo 2020).

Una più approfondita analisi degli ODA permette di capire quali sono le diverse forme in cui questa categoria di aiuti allo sviluppo si declina. Esse verranno presentate nei seguenti sottoparagrafi.

6.1.1 *Loan o grant*

Circa il 90% degli ODA è costituito da *loan* (crediti d'aiuto) o *grant* (donazioni): si tratta di prestiti che i Paesi beneficiari non saranno tenuti a restituire in un secondo momento. Questa forma di aiuto è a titolo gratuito e vi si può ricorrere sia in situazioni di emergenza, sia per supportare lo sviluppo economico generale. Essa, a sua volta, si può declinare in diverse forme quali contributi finanziari, fornitura di beni e servizi e cancellazione del debito⁷⁰.

Vi è, inoltre, una tipologia di ODA definiti *concessional loans* o *soft loans*: si tratta di prestiti che vengono concessi ai Paesi in via di sviluppo a tassi agevolati inferiori ai tassi di mercato e che possono essere restituiti dopo un periodo di tempo molto lungo⁷¹.

Come sottolinea il report dell'OCSE *What is aid?*, spesso si tende a contestare il fatto che ai Paesi in via di sviluppo si impone l'obbligo di restituire il prestito concesso dai Paesi donatori come aiuto e assistenza. Tuttavia, è bene evidenziare che gli aiuti allo sviluppo hanno anche lo scopo di responsabilizzare gli Stati beneficiari e far sì che essi intraprendano con responsabilità il percorso verso lo sviluppo. Nel momento in cui gli investimenti portati avanti con i prestiti ricevuti dai Paesi DAC generano entrate maggiori delle rate di restituzione del debito, lo Stato beneficiario in questione dimostra di essere in grado di gestire correttamente i flussi degli aiuti⁷².

⁷⁰ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, pag. 49-50, Paris, OECD Publishing, 2012, pag. 49-50.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem

6.1.2 *Planned o emergency*

Gli ODA possono essere flussi pianificati o flussi emessi in situazioni di emergenza. Nonostante ad attirare l'attenzione dei media internazionali siano prevalentemente gli aiuti di emergenza stanziati in seguito a catastrofi e disastri naturali, tale tipologia costituisce solamente una minima percentuale degli ODA, che sono invece per la maggior parte pianificati con molto anticipo⁷³.

6.1.3 *Debt forgiveness*

I Paesi donatori spesso accettano di posticipare o addirittura cancellare la restituzione dei prestiti concessi ai Paesi in via di sviluppo: in questi casi si parla di riscadenamento o cancellazione del debito⁷⁴.

La cancellazione del debito viene generalmente annoverata tra i *grants*, ovvero le donazioni, nonostante non si proceda nel fornire nuovi finanziamenti al Paese beneficiario in questione. Come mostra la figura 3, intorno alla metà degli anni duemila vi è stato un netto aumento di *debt forgiveness*. Tale aumento è dovuto al successo ottenuto dalla campagna *Jubilee 2000*⁷⁵ a sostegno della cancellazione del debito dei Paesi in via di sviluppo.

La *debt forgiveness* permette ai Paesi beneficiari di avere a disposizione maggiori risorse economiche che possono impiegate per sostenere progetti di sviluppo a lungo termine e, proprio per questo motivo, essa rientra tra gli ODA⁷⁶.

⁷³ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD Publishing, 2012, pag. 50.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ *Jubilee 2000* è la campagna portata avanti da un'omonima coalizione che aveva come fine la cancellazione del debito per i Paesi del terzo mondo entro il 2000. Il nome della coalizione fa riferimento al Giubileo celebrato dalla Chiesa cattolica nel 2000. Per un ulteriore approfondimento si consiglia la lettura di Nick BUXTON, "Debt cancellation and civil society: a case study of Jubilee 2000" in P. GREADY, *Fighting for Human Rights*, Routledge, 2004.

⁷⁶ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, pag. 50, OECD Publishing, Paris, 2012.

6.1.4 Technical Cooperation

Come emerge dall'analisi del report di Brian Keeley *What is Aid?*, l'assistenza tecnica allo sviluppo può assumere due forme: la prima consiste nel finanziare la formazione di risorse umane nei Paesi beneficiari attraverso l'erogazione di borse di studio, mentre la seconda consiste nell'invio di personale tecnico, di assistenza, amministrativo e di formazione in tali Paesi. La seconda forma di *technical cooperation* è spesso oggetto di critiche poiché, nonostante essa permetta di inviare ai Paesi beneficiari esperti di un certo calibro con una solida formazione alle spalle, tali esperti sono frequentemente vittime di attacchi da parte della popolazione locale che li percepisce come estranei, così come estranee sono le loro modalità di azione e gli strumenti che essi forniscono nei luoghi in cui vengono inviati.⁷⁷ Nel report si afferma che uno dei modi attraverso cui è possibile evitare atteggiamenti critici nei confronti dell'assistenza tecnica fornita dagli esperti consiste nel far sì che non siano i Paesi DAC, bensì gli Stati beneficiari a scegliere gli esperti che verranno ivi inviati. Inoltre, per ridurre la distanza tra donatori e beneficiari, sono fortemente incoraggiati dialogo e scambio di idee a livello istituzionale e non solo.⁷⁸

6.1.5 Tied o Untied Aid

Il report dell'OCSE pone l'attenzione anche sui casi in cui ai Paesi beneficiari di ODA può essere richiesto di acquistare prodotti o equipaggiamenti esclusivamente dai Paesi donatori come condizione *sine qua non* per l'invio di aiuti allo sviluppo. In questo caso si parla di *tied aid*, ovvero "aiuto legato", destinato al finanziamento di lavori, di forniture e di servizi provenienti dal Paese donatore. Questo *modus operandi* era piuttosto diffuso

⁷⁷ Brian KEELEY, "What is aid?", in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Publishing, Paris, 2012, pag. 51-52.

⁷⁸ Ibidem.

anche se, a tutti gli effetti, riduceva l'efficacia degli aiuti e favoriva in misura prevalente l'economia dei Paesi DAC.⁷⁹

Si parla, invece, di *untied aid* nel momento in cui gli ODA vengono concessi senza alcuna condizione e consentono allo Stato beneficiario di reperire liberamente e in qualsiasi Paese beni e servizi necessari per la realizzazione dei progetti finanziati.⁸⁰

Come verrà successivamente approfondito, oggi il ricorso al *tied aid* è molto meno frequente, in particolare in seguito alla decisione del DAC di “slegare” gli aiuti al fine di favorire il solo sviluppo dei Paesi beneficiari.⁸¹

6.1.6 Conditionality

Nota anche come *aid with strings attached*, questa forma di ODA viene fornita solo nel momento in cui i Paesi in via di sviluppo si impegnano nell'attuare riforme riguardanti la liberalizzazione economica, l'avvio di processi di democratizzazione e la lotta contro la corruzione⁸². Il dibattito attorno a questa tipologia di ODA è perennemente molto acceso, poiché si tratta di un modo di procedere fortemente controverso. Gli strenui difensori della *conditionality* ne sottolineano l'efficacia per il raggiungimento di obiettivi di riforma nei Paesi beneficiari che sono assolutamente necessari nel momento in cui in tali Paesi si desidera intraprendere il percorso di sviluppo. Gli oppositori, invece, non ritengono particolarmente efficaci le condizioni a cui gli aiuti sono legati, in quanto esse raramente si concretizzano in riforme di successo.⁸³

⁷⁹ Brian KEELEY, “What is aid?”, in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, pag. 52, OECD Publishing, Paris, 2012.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Cfr. capitolo 1, paragrafo 7.

⁸² Brian KEELEY, “What is aid?”, in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD Publishing, 2012, pag. 52-53.

⁸³ Ibidem.

6.2 Other Official Flows (OOF)

La definizione standard di OOF a cui il presente lavoro fa riferimento è fornita dall'OCSE, secondo cui tali flussi sono definibili come «official sector transactions that do not meet official development assistance (ODA) criteria». ⁸⁴ Si tratta di aiuti ufficiali differenti dagli ODA in quanto volti a iniziative ufficiali o di rappresentanza. Tali flussi non hanno la caratteristica di “*concessional in character*” ⁸⁵ e ne fanno parte transazioni bilaterali con lo scopo di promuovere lo sviluppo ma con un elemento di sovvenzione inferiore al 25%, transazioni bilaterali di sovvenzione per le imprese dei Paesi donatori al fine di garantire loro investimenti privati nei Paesi beneficiari, gli aiuti militari e i crediti all'esportazione (*export credits*). ⁸⁶

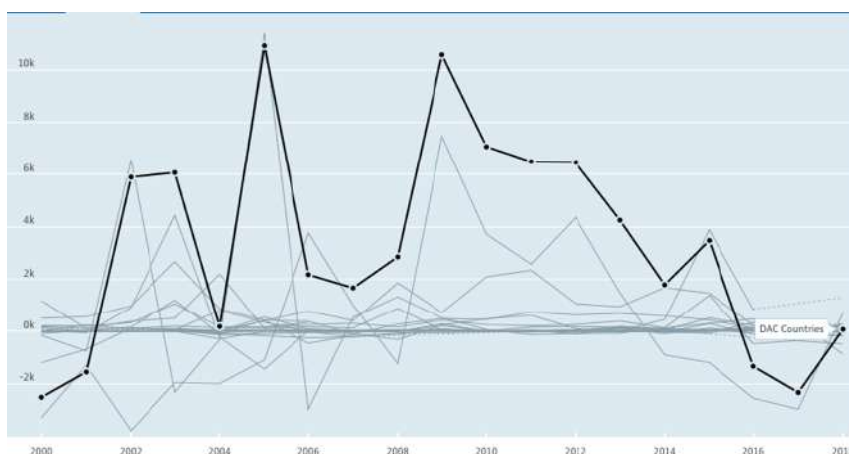


Figura 5: Il grafico rappresenta il totale di OOF in milioni di dollari dal 2000 al 2018 ed evidenzia quelli provenienti dai paesi DAC. Fonte: *Detailed aid statistics: Official and private flows*. <https://data.oecd.org/drf/other-official-flows-oof.htm>

⁸⁴ OECD, *Other official flows (OOF)* (indicator), https://www.oecd-ilibrary.org/development/other-official-flows-oof/indicator/english_6afef3df-en (Ultimo accesso: 26 febbraio 2020).

⁸⁵ Con questa espressione D. Bräutigam fa riferimento ad aiuti che includono finanziamenti “genuini” da parte dei governi.

⁸⁶ Deborah BRÄUTIGAM, “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 205-206.

La categoria di aiuti OOF, come afferma il report *Tracking Unreported Financial Flows*⁸⁷, si sta diffondendo sempre di più tra i paesi non-DAC, di cui è un esempio la Repubblica Popolare Cinese (RPC). Questi Paesi ricorrono in via preferenziale agli OOF piuttosto che agli ODA, in quanto prediligono «short-term credits to exporters (export sellers' credits) to help them finance foreign sales, and ... longer-term credits to foreign buyers to assist in the export of goods and services».⁸⁸

6.3 Flussi privati e aiuti da parte delle ONG

Le ultime due categorie di flussi verso i Paesi in via di sviluppo presentate in questo lavoro sono rappresentate dai flussi privati e dagli aiuti da parte delle ONG. La prima categoria è principalmente rappresentata dai *foreign direct investment* (FDI). Tali investimenti sono visti dai Paesi in via sviluppo come un elemento molto importante per il loro sviluppo economico, in quanto contribuiscono all'aumento del capitale domestico e al trasferimento di tecnologie e innovazione.⁸⁹

Le attività delle ONG assumono a volte un aspetto ambiguo poiché è possibile farle rientrare nella categoria degli ODA, ma solo nel momento in cui sono finanziate da fondi pubblici e non da risorse private quali donazioni o contributi degli associati.⁹⁰

L'attività di supporto allo sviluppo portata avanti dalle ONG trova le sue origini nelle missioni cristiane del XIX secolo, quando alla missione di evangelizzazione cattolica e protestante si affiancarono altre attività quali assistenza sanitaria e supporto

⁸⁷ AidData, *Tracking Unreported Financial Flows*, https://www.aiddata.org/methods/tracking-underreported-financial-flows#chinese_aid (Ultimo accesso: 26 febbraio 2020).

⁸⁸ Deborah BRÄUTIGAM, *Chinese Development Aid in Africa: What, Where, Why and How Much?* in China Update 2011, (a cura di) Jane Golley and Ligang Song. Canberra, Australia: National University, 2011.

⁸⁹ Samuel ADAMS, "Can foreign direct investment (FDI) help to promote growth in Africa?", *African Journal of Business Management*, Vol.3, N. 5, 2009, pag. 178-183.

⁹⁰ Mario BIGGERI, Franco VOLPI, *Teoria e pratica dell'aiuto allo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2006, pag. 77-78.

all'educazione⁹¹. Nel 1945, in seguito alla fine della Seconda guerra mondiale, apparve la prima generazione di ONG che esercitò per la prima volta attività di cooperazione allo sviluppo così come le conosciamo oggi. Inizialmente queste organizzazioni senza scopo di lucro hanno concentrato il loro intervento in settori quali l'assistenza sanitaria, la lotta contro la fame e lo sviluppo di autosufficienza alimentare ed è solo a partire dagli ultimi due decenni del Novecento che esse hanno iniziato ad acquisire prestigio sul piano degli aiuti allo sviluppo, al pari di organismi bilaterali e multilaterali di cooperazione⁹².

Nel quadro del diritto internazionale, il primo riferimento all'attività delle ONG si trova all'art. 71 dello Statuto delle Nazioni Unite, il quale afferma che

Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato.⁹³

La definizione standard di ONG, invece, è reperibile nella risoluzione delle Nazioni Unite 1996/31, in cui esse sono descritte come «organizzazioni che non sono state costituite da una entità pubblica o da un accordo intergovernativo, anche se esse accettano membri designati dalle autorità pubbliche ma a condizione che la presenza di tali membri non nuoccia alla loro libertà di espressione»⁹⁴. I due requisiti fondamentali di queste organizzazioni che operano per perseguire scopi collettivi di sviluppo sono, quindi, l'indipendenza dai governi e l'assenza di finalità di lucro.

⁹¹ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 246.

⁹² Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994, pag. 248-249.

⁹³ *Statuto delle Nazioni Unite*, San Francisco, 1954.

⁹⁴ Nazioni Unite, ECOSOC, *Resolution 1996/31, Consultive relationship between the United Nations and non-governmental organisations*, 1996, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Lo-status-consultivo-alle-Nazioni-Unite-embrione-di-democrazia-internazionale/144> (Ultimo accesso: 26 febbraio 2020).

Le ONG sono, ad oggi, molto diffuse in tutti i Paesi in via di sviluppo, dove la loro attività ha spesso incontrato la diffidenza dei governi locali. Come affermano diversi studiosi, infatti, tali governi temono che le organizzazioni internazionali possano «scavalcare le prerogative legittime delle comunità locali». Tuttavia, l'efficacia del lavoro di questi organi appare in numerosi casi incontestabile e ciò ha certamente contribuito alla loro proliferazione nei Paesi del Sud del mondo.⁹⁵

Le ONG hanno sempre promosso con molto impegno gli obiettivi di organismi multilaterali come le Nazioni Unite, che hanno conferito loro uno status consultivo formale. Tale status permette alle ONG di esprimere le proprie opinioni riguardo le varie problematiche che il supporto allo sviluppo nei Paesi beneficiari di aiuti comporta e riguardo temi politici quali il rispetto dei diritti umani, il disarmo e la pace.⁹⁶

7. Norme che regolano la cooperazione allo sviluppo

Come afferma Deborah Bräutigam, non vi sono norme universali che regolano le strategie di cooperazione allo sviluppo adottate dai Paesi donatori del Nord del mondo⁹⁷. Vi sono, però, comitati e organismi multilaterali che hanno come obiettivo l'armonizzazione delle politiche a livello globale, di cui sono un esempio il DAC⁹⁸, la Banca Mondiale⁹⁹ e il Fondo Monetario Internazionale¹⁰⁰.

⁹⁵ Detalmo PIRZIO-BIROLI, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, pag. 248, Modena, Edizioni Arcadia, 1994.

⁹⁶ Nazioni Unite, ECOSOC, *Resolution 1996/31, Consultive relationship between the United Nations and non-governmental organisations*, 1996, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Lo-status-consultivo-alle-Nazioni-Unite-embrione-di-democrazia-internazionale/144> (Ultimo accesso: 26 febbraio 2020).

⁹⁷ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunis, African Development Bank, 2010, pag. 11.

⁹⁸ Cfr. capitolo 1, paragrafo 5.2

⁹⁹ Cfr. capitolo 1, paragrafo 5.3

¹⁰⁰ Cfr. capitolo 1, paragrafo 5.3

La maggior parte delle regole e degli standard codificati e stabiliti dai sopracitati organismi riguarda cinque settori: trasparenza, *tied aid*, protezione sociale e ambientale, corruzione e *governance* e gestione del debito¹⁰¹.

Le norme sulla trasparenza definite dal DAC impongono ai Paesi che ne fanno parte di stilare dei report sui flussi di aiuti che vengono stanziati per i Paesi in via di sviluppo. Tali report devono seguire le regole e i criteri definiti dall'OCSE e ciò non determina solo una piena uniformità nel modo di procedere dei membri del comitato, ma contribuisce a rendere la loro attività di donatori pienamente trasparente. Anche alcuni Paesi non appartenenti al DAC ricorrono alle norme del comitato per riportare la loro attività di aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo e, così facendo, si cerca di rafforzare la trasparenza nel settore della cooperazione allo sviluppo occidentale. Inoltre, il 4 settembre 2008 è stata sottoscritta *l'Accra Agenda for Action (AAA)*¹⁰²: gli stessi Paesi e le stesse istituzioni che avevano firmato la Dichiarazione di Parigi nel 2005 hanno deciso di dar vita a un nuovo accordo internazionale che ha lo scopo di tracciare il percorso dei flussi di aiuto stanziati dai vari donatori, in modo da garantire maggiore trasparenza. Questo accordo coinvolge sia i Paesi DAC sia i “nuovi” attori del panorama internazionale della cooperazione allo sviluppo e i suoi punti principali includono il rafforzamento della titolarità del Paese beneficiario sullo sviluppo, il consolidamento di relazioni più inclusive per lo sviluppo a lungo termine e il rafforzamento della mutua responsabilità¹⁰³.

Tuttavia, vi sono quattro importanti Paesi donatori, ovvero Russia, Cina, India e Brasile, la cui attività spesso non viene riportata o, se riportata, non segue gli stessi principi seguiti dai Paesi DAC. Di conseguenza, il tentativo di raggiungere uniformità e

¹⁰¹ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunis, African Development Bank, 2010, pag. 11.

¹⁰² Per una lettura approfondita dell'accordo si rimanda a *The Accra Agenda for Action (AAA)*, OECD Publishing, 2008.

¹⁰³ *The Accra Agenda for Action (AAA)*, OECD Publishing, 2008.

trasparenza a livello globale non è ancora stato raggiunto e ciò rende più difficile implementare l'efficacia dell'attività dei donatori¹⁰⁴.

Nel 1978, i Paesi DAC hanno stabilito delle norme riguardanti la tipologia di aiuti definita *tied aid*: agli Stati beneficiari viene chiesto di acquistare il materiale necessario alla realizzazione di progetti finanziati dagli stessi donatori solo presso questi ultimi. Tali norme sono state, però, completamente abolite nel 2008, quando tutti i Paesi membri del DAC hanno deciso, di comune accordo, di “slegare” gli aiuti al fine di ridurre il debito che i Paesi beneficiari erano spinti a contrarre nei confronti degli Stati donatori¹⁰⁵.

L'architettura degli aiuti allo sviluppo, inoltre, deve necessariamente interfacciarsi con il concetto di protezione sociale e ambientale. In tal senso l'OCSE e altri comitati di settore hanno cercato di definire delle norme e delle linee guida che beneficiari e donatori devono seguire e che sono basate su valori fondamentali quali equità, efficienza, *decision-making* condiviso e partecipato, sostenibilità e responsabilità.¹⁰⁶ Sulla base di questi standard, inoltre, dovrebbe essere garantita la precedenza all'approvazione e al finanziamento di progetti a ridotto impatto ambientale. Un altro elemento sottolineato da Deborah Bräutigam è l'importanza di legare i flussi di aiuto alla lotta alla corruzione e all'avvio di processi di democratizzazione nei Paesi in via di sviluppo, molti dei quali sono ancora governati da regimi autoritari. Le norme che devono essere seguite a livello globale sono quelle stabilite dalla Convention sulla corruzione degli ufficiali pubblici nelle transazioni internazionali organizzata dall'OCSE nel 1997. Tali norme hanno reso

¹⁰⁴ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the international aid architecture*, Working Paper Series n°107, Tunisi, African Development Bank, 2010, pag. 12.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ne sono un esempio le linee guida determinate nel 2000 dalla World Commission on Dams (https://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/vector/dams2.htm, ultimo accesso: 7 marzo 2020) e le *Recommendations on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence* dell'OCSE, di cui al seguente link è possibile reperire la versione del 2020: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/280/280.en.pdf> (Ultimo accesso: 22 settembre 2020). Cfr. Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunis, African Development Bank, 2010, pag. 14.

obbligatorio annoverare come crimine la corruzione di ufficiali pubblici anche nei Paesi più poveri, dove la corruzione è dilagante.¹⁰⁷ Questo è solo un esempio di come spesso siano le norme stesse a imporre ai Paesi donatori di legare i flussi di aiuti a condizioni che possano supportare il processo di democratizzazione nei Paesi beneficiari e come, di fatto, i donatori occidentali a tutti gli effetti interferiscano nella vita politica dei Paesi in via di sviluppo.¹⁰⁸

In conclusione, la gestione del debito dei Paesi in via di sviluppo rientra tra gli aspetti che le norme internazionali hanno cercato di uniformare e di cui definiscono le pratiche. Le norme del *management of foreign aid debt*, così definito da Deborah Bräutigam, sono stabilite dal Club di Parigi, dalla Banca Mondiale, dal Fondo Monetario Internazionale e da specifiche che regolamentano la cancellazione del debito per i Paesi più poveri. Generalmente la cancellazione del debito è garantita per quegli Stati che raggiungono obiettivi macroeconomici degni di nota quali la liberalizzazione dell'economia, una buona *governance* e la *budget transparency*. Queste pratiche fanno sì che anche il *management of foreign aid debt* possa essere annoverato come forma di *conditionality*.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunisi, African Development Bank, 2010, pag. 12.

¹⁰⁸ Cfr. capitolo 1, paragrafo 6.1.6.

¹⁰⁹ Deborah BRÄUTIGAM, *China, Africa and the International Aid Architecture*, Working Paper Series n°107, Tunisi, African Development Bank, 2010, pag. 17.

Secondo Capitolo – Aiuti internazionali con caratteristiche cinesi

1. La teoria cinese di aiuti internazionali

Gli aiuti esteri sono strumenti di estrema importanza nel campo delle relazioni internazionali e vengono annoverati tra le principali strategie diplomatiche dei grandi Paesi. Ciò vale senza dubbio anche per la Cina, che vi ricorre anche per raggiungere scopi politici ed economici e per trarne beneficio a livello di immagine nel contesto internazionale.¹¹⁰

La RPC adotta, però, un approccio alla cooperazione allo sviluppo differente rispetto a quello adottato dai Paesi occidentali e membri del DAC. La politica di aiuti esteri cinese persiste nell'aiutare i Paesi beneficiari a migliorare le loro capacità di sviluppo indipendente: nel fornire assistenza all'estero la Cina, infatti, fa del suo meglio per formare talenti e personale tecnico locali per i Paesi beneficiari, aiutandoli a costruire infrastrutture, sviluppare e utilizzare le proprie risorse, gettare solide basi per lo sviluppo e intraprendere gradualmente la strada dell'autosufficienza e dello sviluppo a lungo termine.¹¹¹

Il documento *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administration of foreign aid*), rilasciato dal Ministero del commercio nel 2014¹¹², definisce gli aiuti internazionali come «the use of government funds for foreign aid to

¹¹⁰ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, “China’s foreign aid system: structure, agencies and identities”, *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2231.

¹¹¹ May TAN-MULLINS, Glies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining ‘aid’ in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 8.

¹¹² I contenuti del documento verranno presentati e analizzati al paragrafo 4 del presente capitolo.

provide economic, technical, material, personnel, management and other support to aid recipients». ¹¹³

Tuttavia, risulta spesso complesso dare una definizione univoca di aiuti allo sviluppo cinesi e ciò è dovuto al fatto che, a livello ufficiale, il concetto di “assistenza allo sviluppo” non viene distinto da quello di “cooperazione economica”. Tale mancata distinzione deriva dal diverso significato che la Cina dà al concetto di aiuto rispetto ai donatori occidentali: i Paesi in via di sviluppo non vengono visti esclusivamente come beneficiari di aiuti, ma anche come Stati che possono offrire opportunità economiche per la RPC.¹¹⁴ Per questo motivo spesso si tende a confondere aiuti e investimenti esteri e a considerarli equivalenti.¹¹⁵ Ne è un esempio l’articolo “Forget Mao, let’s do business”¹¹⁶, apparso sulla rivista *The Economist* nel febbraio 2004, dove vengono annoverati come *development aid* alcuni investimenti da 1.8 milioni di dollari che, invece, dovrebbero rientrare nella *foreign economic cooperation*.¹¹⁷ La principale differenza tra le sopracitate tipologie di investimenti consiste nel fatto che gli aiuti allo sviluppo sono legati al bisogno di stringere nuove alleanze nel contesto internazionale, mentre la cooperazione economica è data dalla necessità di reperire risorse naturali di cui la Cina è carente e che sono, invece, presenti in larga misura nei Paesi africani e ciò spinge le autorità della RPC a ricorrervi. Un ulteriore elemento che mette in evidenza la differenza tra *foreign economic cooperation* e *development aid* è rappresentato dal fatto che le imprese cinesi

¹¹³ Guojia guoji fazhan hezuoshu 国家国际发展合作署, *Dui wai yuazhu guanli banfa* 对外援助管理办法, 2018, Art.2, <http://china-aid-blog.com/2018/11/20/cidca-issues-measures-for-the-administration-of-foreign-aid-draft/> (Ultimo accesso: 23 maggio 2020)

¹¹⁴ Xu WEIZHONG 徐伟忠, “Zhongguo dui fei yuanzhu ji qi mianlin de xintiaozhan” 中国对非援助及其面临的挑战 (L’aiuto della Cina all’Africa e le nuove sfide da affrontare), pag. 2.

¹¹⁵ Andrei DELEANU, “Chinese foreign aid: visions and institutions”, *Cross-cultural management Journal*, Vol. 17, N. 1, Iasi, Alexandru Ioan Cuza University, 2015, pag. 16.

¹¹⁶ “Forget Mao, let’s do business”, *The Economist*, 5 febbraio 2004, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2004/02/05/forget-mao-lets-do-business> (ultimo accesso: 7 aprile 2020).

¹¹⁷ Deborah BRÄUTIGAM, “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 216.

partecipano a progetti di cooperazione economica anche in Paesi che non hanno legami diplomatici con la RPC e dove, quindi, il governo di Pechino non concede aiuti allo sviluppo. Una precisa distinzione tra le due tipologie di investimenti, quindi, evita di annoverare come aiuto allo sviluppo ogni contratto che le imprese cinesi firmano per progetti al di fuori dai propri confini.¹¹⁸

Un altro elemento che rende difficile dare una definizione precisa e universalmente condivisa di cooperazione allo sviluppo cinese sono le differenze che le tipologie di aiuto della RPC hanno rispetto a quelle dei donatori occidentali. La non conformità agli standard definiti dall'OCSE e, in particolare, dai Paesi DAC rende particolarmente complesso inquadrare l'attività cinese di supporto allo sviluppo all'interno della cornice delle istituzioni multilaterali di cui la RPC, in molti casi, non fa parte.¹¹⁹ Tuttavia, nonostante le evidenti differenze tra la logica degli aiuti cinese e quella dei donatori tradizionali, Pechino sostiene che il suo impegno nel settore della cooperazione allo sviluppo è parte integrante del programma internazionale, motivo per il quale rientra tra i Paesi che hanno aderito ai *Millennium Development Goals* e ai *Sustainable Development Goals*.¹²⁰ Ciò nonostante, a differenza degli aiuti europei e americani che sono maggiormente incentrati su settori sociali e sono fortemente legati al rispetto dei diritti umani e alle pratiche di buon governo, gli aiuti cinesi fluiscono principalmente in settori produttivi, nella realizzazione di infrastrutture e nella costruzione di edifici istituzionali e ospedalieri.¹²¹

¹¹⁸ Deborah BRÄUTIGAM, "Chinese Development Aid in Africa", in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 217.

¹¹⁹ Deborah BRÄUTIGAM, "Chinese Development Aid in Africa", in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 203-204.

¹²⁰ May TAN-MULLINS, Glies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining 'aid' in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 7.

¹²¹ Zhongfei hezuo luntan 中非合作论坛 (FOCAC), *Zhongguo yuan fei xianzhuang, tiaozhan ji xiaolu tisheng* 中国援非现状, 挑战及效率提升 (La situazione attuale, le sfide e il miglioramento dell'efficienza

Per questa ragione nel caso della Cina, data la mancanza di una definizione chiara a cui fare riferimento, di frequente risulta complesso determinare cosa è aiuto e cosa non lo è.¹²²

2. La cooperazione Sud-Sud: origine e obiettivi

L'attività cinese nel settore della cooperazione allo sviluppo non rientra nella tradizionale cooperazione Nord-Sud, tipica dei Paesi appartenenti all'OCSE. Come viene frequentemente sottolineato dalle autorità della RPC, infatti, la categoria in cui rientrano gli aiuti cinesi è quella della cooperazione Sud-Sud.¹²³ Con tale termine si fa riferimento a un modello di cooperazione basato su principi quali equità, uguaglianza, mutuo aiuto e *partnership of equals*. Tale modello, che ha come principio base anche la non interferenza dei Paesi donatori negli affari interni dei Paesi beneficiari, include solo Stati appartenenti a quello che viene comunemente definito Terzo Mondo e che storicamente sono sempre stati annoverati come beneficiari. Solo dalla fine della Guerra Fredda alcuni dei Paesi beneficiari sono stati protagonisti di una rapida crescita, caratterizzata da un importante sviluppo economico, e la loro posizione nel contesto internazionale si è modificata: essi si sono trasformati da beneficiari a donatori di aiuti e hanno proposto un nuovo modello di cooperazione.¹²⁴

La cooperazione Sud-Sud, che si propone di costruire relazione pacifiche tra gli Stati, si presenta come un'alternativa all'approccio eurocentrico che ha sempre caratterizzato

degli aiuti cinesi all'Africa), 2019, <https://www.focac.org/chn/zfgx/rwjl/t1637827.htm> (Ultimo accesso: 16 aprile 2020).

¹²² May TAN-MULLINS, Glics MOHAN, Marcus POWER, *Redefining 'aid' in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 8-9.

¹²³ Richard ASANTE, "China and Africa. Model of South-South Cooperation?", *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, N. 2, World Century Publishing Corporation e Shanghai Institutes for International Studies, 2018, pag. 260.

¹²⁴ Rosalind EYBEN, "Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers", *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013, pag. 2.

le relazioni tra donatori e beneficiari: a differenza di quest'ultimo, infatti, la *South-South cooperation* è meno paternalistica e non vuole ricalcare le relazioni tra colonizzatori e colonizzati.¹²⁵ Questa tipologia di cooperazione, nello specifico caso delle relazioni sino-africane, avrebbe permesso alla Cina di portare a compimento il sogno della rinascita della grande nazione cinese e alla controparte africana di perseguire importanti obiettivi quali riduzione della povertà e raggiungimento di autonomia e sviluppo economico.¹²⁶ In questo modo la Cina è apparsa agli altri Stati in via di sviluppo non come un colonizzatore, bensì come un Paese “amico e fratello” in grado di liberarli dall'ingerenza occidentale e si è mostrata come «una soluzione alternativa [...] per coloro che non possono più godere o ottenere l'incondizionato sostegno dei Paesi occidentali o delle istituzioni di Bretton Woods».¹²⁷ Gli aiuti esteri cinesi includono, quindi, la salvaguardia degli interessi comuni, la non condizionalità politica, il beneficio reciproco e lo sviluppo comune.

L'impegno cinese nel settore della cooperazione allo sviluppo ha preso avvio nel 1950, quando la neonata RPC ha fornito assistenza materiale all'allora Repubblica di Corea e al Vietnam, due Paesi con cui la Cina aveva stretto pacifiche relazioni.¹²⁸ Tuttavia, l'evento che ha messo maggiormente in luce la Cina come Paese donatore è stata la Conferenza afro-asiatica di Bandung, tenutasi in Indonesia nel 1955¹²⁹, durante la quale vi è stato il primo incontro ufficiale tra la leadership cinese e numerosi leader africani. È

¹²⁵ Richard ASANTE, “China and Africa. Model of South-South Cooperation?”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, N. 2, World Century Publishing Corporation e Shanghai Institutes for International Studies, 2018, pag. 263.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Daniele CELLAMARE, Nima BAHILI, *La penetrazione cinese in Africa*, Roma, Istituto di studi politici San Pio V, pag. 3-4.

¹²⁸ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Zhongguo de dui wai yuanzhu 中国的对外援助 (China's Foreign Aid)*, 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

¹²⁹ Nella dichiarazione finale della Conferenza furono proclamate l'uguaglianza di tutte le nazioni, la lotta al colonialismo e alcuni dei principi alla base della cooperazione internazionale. Per un ulteriore approfondimento su tale Conferenza si consiglia la lettura di Richard WRIGHT, *The color curtain: a report on the Bandung Conference*, Jackson, University Press of Mississippi, 1995.

proprio in occasione di tale conferenza che sono stati presentati i cinque Principi della Coesistenza Pacifica: rispetto reciproco di sovranità e integrità territoriale, non aggressione, non interferenza nelle vicende e negli affari interni, uguaglianza e solidarietà, mutuo vantaggio e coesistenza pacifica.¹³⁰ Insieme agli Otto Principi dell’Aiuto Economico e dell’Assistenza Tecnica agli altri Paesi, esposti da Zhou Enlai nel 1964¹³¹, i principi presentati alla Conferenza di Bandung costituiscono ancora oggi la base dell’impegno internazionale della RPC.¹³² Inoltre, il forte orientamento al pragmatismo segue il percorso tracciato dal PCC e il suo obiettivo di «pursuing development in a scientific way».¹³³ Questo atteggiamento ha fatto sì che, negli anni Ottanta, l’aiuto cinese ai Paesi in via di sviluppo fosse declinato sotto forma di finanziamenti per progetti infrastrutturali e assistenza tecnica nei settori sanitario e agricolo, con l’intento di soddisfare le immediate necessità dei Paesi beneficiari e non in un’ottica di supporto allo sviluppo a lungo termine.¹³⁴

Le politiche di riforma e di apertura (*gaige kaifang* 改革开放) intraprese da Deng Xiaoping hanno portato la RPC a implementare ulteriormente il suo impegno nel contesto internazionale, con un particolare occhio di riguardo per il continente africano. Durante la visita in Africa dell’allora primo ministro Zhao Ziyang, tra il 1982 e il 1983, furono esposti i Quattro principi alla base della cooperazione sino-africana, ossia uguaglianza e

¹³⁰ Daniele CELLAMARE, Nima BAHILI, *La penetrazione cinese in Africa*, Roma, Istituto di studi politici San Pio V, pag. 4.

¹³¹ Gli Otto principi enunciati da Zhou Enlai esplicitano l’impegno cinese nel garantire il miglior supporto e la migliore assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo. Per una lettura completa dei principi si rimanda a *China’s Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries*, 1964, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-04/21/content_22411843.htm (Ultimo accesso: 8 settembre 2020).

¹³² Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Zhongguo de dui wai yuanzhu 中国的对外援助 (China’s Foreign Aid)*, 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

¹³³ May TAN-MULLINS, Glies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining ‘aid’ in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 7.

¹³⁴ Lan XUE, *China’s foreign aid policy and architecture*, *IDS Bulletin*, Oxford, Institute of development studies, 2014, pag. 40.

mutuo beneficio, perseguimento di risultati concreti, varietà di forme di cooperazione e progresso comune.¹³⁵

Oggi la principale e più strategica piattaforma di cooperazione e dialogo tra la RPC e i Paesi del continente africano è il Forum sulla cooperazione Cina-Africa (FOCAC)¹³⁶, istituito nel 2000. Il FOCAC, che si tiene ogni tre anni, ha offerto a Cina e Africa un *framework* istituzionale all'interno del quale muoversi e operare per sviluppare partnership strategiche e per raggiungere risultati positivi per entrambe le parti.¹³⁷

Tra il 2004 e il 2009 i fondi stanziati dal governo cinese per gli aiuti internazionali sono aumentati di circa il 30% e molti progetti di cooperazione allo sviluppo sono stati annunciati durante forum multilaterali sia regionali che internazionali, a testimonianza della sempre crescente socializzazione internazionale della Cina.¹³⁸ Come indicato nel Libro Bianco sugli aiuti internazionali pubblicato dalla leadership cinese nel 2014, tra il 2010 e il 2012 la RPC ha destinato 89,34 miliardi di yuan agli aiuti allo sviluppo, finanziando progetti di assistenza allo sviluppo in 121 Paesi: 51 Paesi in Africa, 30 Paesi asiatici, 9 Paesi in Oceania, 19 in America Latina e 12 in Europa.¹³⁹

I dati sopra riportati mettono ulteriormente in luce la sempre crescente presenza cinese nel panorama della cooperazione allo sviluppo internazionale e la particolare attenzione

¹³⁵ Andrei DELEANU, "Chinese foreign aid: visions and institutions", *Cross-cultural management Journal*, Vol. 17, N. 1, Iasi, Alexandru Ioan Cuza University, 2015, pag. 16.

¹³⁶ Dalla sua istituzione, il Forum si è riunito cinque volte: nel 2003 ad Addis Abeba, nel 2006 a Pechino, nel 2009 al Sharm el-Sheikh, nel 2012 di nuovo a Pechino e nel 2015 a Johannesburg. Cfr. *Zhongfei hezuo luntan* 中非合作论坛, <https://www.focac.org/chn/> (Ultimo accesso: 8 aprile 2020).

¹³⁷ Richard ASANTE, "China and Africa. Model of South-South Cooperation?", *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, N. 2, World Century Publishing Corporation e Shanghai Institutes for International Studies, 2018, pag. 264.

¹³⁸ *Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi* 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

¹³⁹ *Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi* 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

che la RPC mostra nei confronti del continente africano. È possibile affermare che, tra i “nuovi donatori”, la Cina è la più attiva nel settore della *development assistance* e per meglio comprendere l’entità del suo ruolo di donatore nel panorama mondiale, è necessario approfondire la conoscenza dell’architettura che regola gli aiuti allo sviluppo cinesi, che verrà approfondita nei paragrafi successivi.¹⁴⁰

3. Gli aiuti allo sviluppo come strumento di *soft power*

Come affermato nel Capitolo 1, gli aiuti allo sviluppo vengono annoverati come strumento di *soft power* sia per le potenze occidentali, sia per la Repubblica Popolare Cinese. I leader di Pechino sanno che per portare a compimento il processo di socializzazione internazionale la Cina necessita anche di implementare i rapporti economici e diplomatici con altri Paesi e per raggiungere questo obiettivo è necessario ricorrere a efficaci strumenti di *soft power*.¹⁴¹

Numerosi osservatori internazionali mettono in luce le evidenti difficoltà nel paragonare le strategie di *soft power* di cui fa uso la Cina e quelle di cui fanno uso Stati Uniti e Paesi europei. Tali difficoltà, come afferma Morgan, sono dovute alla forte e costante presenza del governo che permea sia le istituzioni politiche che l’*output* culturale cinesi.¹⁴²

Le risorse di *soft power* a cui la Cina ricorre non sono solamente risorse di tipo culturale, ma anche economico. Appartengono alla prima categoria le borse di studio concesse ai giovani dei Paesi beneficiari che permettono loro di trascorrere uno o più

¹⁴⁰ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, “China’s foreign aid system: structure, agencies and identities”, *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2230.

¹⁴¹ Beston HUSEN ARIF, “The role of soft power in China’s foreign policy in the 21st century”, *International Journal of Social Sciences & Educational Sciences*, Vol. 3, N. 3, 2017, pag. 98.

¹⁴² Pippa MORGAN, “Can China’s economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid”, *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 390.

semestri presso le università cinesi, gli Istituti Confucio e le loro attività di insegnamento della lingua e di diffusione della cultura cinese all'estero. Sono, invece, annoverati come strumenti economici gli aiuti allo sviluppo e gli investimenti diretti esteri (FDI).¹⁴³ In Africa, dove la presenza cinese non ha particolari affinità storiche o culturali con i Paesi beneficiari come accade invece nel Sudest Asiatico, sono gli strumenti economici a fare la differenza.¹⁴⁴ Gli aiuti allo sviluppo sono, quindi, un importante elemento che permette alla RPC di raggiungere i suoi scopi nel contesto internazionale, tra i quali non rientra solamente lo sviluppo economico, ma vi fanno parte anche «mutual assistance in security, solidarity and coordination in international affairs and increase in the representation and voice of non-Western countries on the global stage».¹⁴⁵

Ai fini di questa tesi si presta particolare attenzione al successo del *soft power* della RPC nei Paesi africani, che può essere rilevato attraverso una necessaria analisi del giudizio della popolazione africana nei confronti della presenza cinese nel continente. Da un lato, la Cina è criticata per i prodotti di discutibile qualità che vende e per l'estrazione di risorse naturali a proprio uso esclusivo e viene accusata di distruggere l'*environment* locale, mentre dall'altro lato, la popolazione africana apprezza l'idea di mutuo aiuto e *win-win cooperation* che si presenta come alternativa ai rapporti con le potenze occidentali.¹⁴⁶ L'opinione pubblica risulta essere, quindi, un importante metro di giudizio dell'efficacia del *soft power* di uno Stato: questo tipo di potere contribuisce, infatti, a costruire un'immagine positiva del Paese, grazie alla quale riesce a far sì che altri Stati adottino politiche a esso favorevoli. Lo studio di Morgan evidenzia che ciò che

¹⁴³ Beston HUSEN ARIF, "The role of soft power in China's foreign policy in the 21st century", *International Journal of Social Sciences & Educational Sciences*, Vol. 3, N. 3, 2017, pag. 99.

¹⁴⁴ Pippa MORGAN, "Can China's economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid", *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 390.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Pippa MORGAN, "Can China's economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid", *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 391.

contribuisce maggiormente all'efficacia del *soft power* cinese in Africa è l'impegno della Cina nel fornire assistenza allo sviluppo e nel costruire un'efficiente rete di infrastrutture. Dall'analisi della figura 6¹⁴⁷ si evince che la maggior parte della popolazione africana vede con occhio positivo la presenza cinese e ciò che essa comporta. Le opinioni negative sono dovute a quelle che Liu Xinsheng, ambasciatore cinese in Tanzania dal 2007 al 2011, definì «bad habits of Chinese traders and their tendency to engage in unlawful behaviour». A tali *bad habits*, come precedentemente affermato, si aggiunge la scarsa qualità dei prodotti provenienti dalla Cina che riempiono i mercati africani.¹⁴⁸

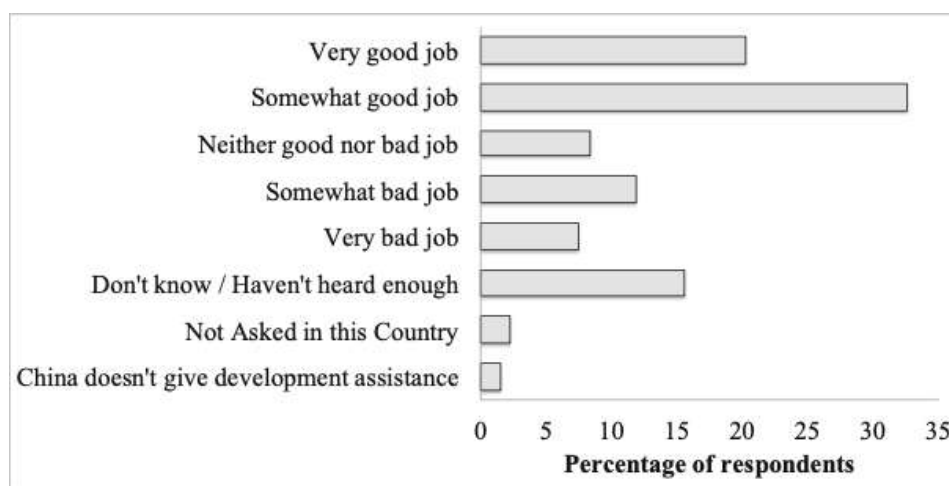


Figura 6. Fonte: Pippa MORGAN, “Can China’s economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid”, *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 402.

Per certi aspetti il *soft power* cinese in Africa prende un po’ le distanze dalla definizione standard di Nye, in quanto si serve più di strumenti economici che di strumenti istituzionali e culturali.¹⁴⁹ Proprio per questo motivo si può parlare di *soft*

¹⁴⁷ I dati riguardanti l’impatto degli aiuti allo sviluppo come strumento di *soft power* nei Paesi africani provengono da Afrobarometer Round 6. Si tratta di un network di ricerca che studia l’impatto che importanti tematiche politiche e sociali di vario genere hanno sull’opinione pubblica africana. Cfr. <http://afrobarometer.org/surveys-and-methods> (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁴⁸ Pippa MORGAN, “Can China’s economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid”, *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 405.

¹⁴⁹ Rayna MARTINEZ, *Chinese soft power, Africa and the United Nations General Assembly*, Portland, Portland State University, 2011, pag. 78-79.

power with Chinese characteristics, di cui gli aiuti allo sviluppo e le diverse forme in cui si declinano sono una componente estremamente importante.¹⁵⁰

4. Il quadro normativo degli aiuti allo sviluppo cinesi

La ricerca di informazioni riguardo l'architettura, le modalità e le strategie di aiuto della RPC porta inevitabilmente a un'analisi delle norme interne che regolano la presenza cinese nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Il quadro normativo all'interno del quale si inserisce la gestione degli aiuti allo sviluppo cinesi è rappresentato da un documento con carattere di legge adottato nel 2014 dal Ministero del commercio (MOFCOM) e intitolato *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*).¹⁵¹ Vi sono, inoltre, altri documenti da cui è possibile reperire informazioni su strategie e destinazioni della cooperazione allo sviluppo cinese: *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) del 2006, i due Libri Bianchi *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*) del 2011 e del 2014 e il *Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo* 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic and Trade Cooperation*) del 2013.

Il documento *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) del 2006¹⁵² è costituito da cinque parti, nelle quali vengono presentati i punti cardine della politica cinese in Africa e le modalità attraverso cui raggiungere

¹⁵⁰ Rayna MARTINEZ, *Chinese soft power, Africa and the United Nations General Assembly*, Portland, Portland State University, 2011, pag. 70.

¹⁵¹ Anna Katharina STAHL, *China's relation with Sub-Saharan Africa*, Roma, Istituto Analisi Relazioni Internazionali (IAI), 2011, pag. 8.

¹⁵² Per una maggiore e più approfondita comprensione del documento si consiglia la lettura della versione integrale in lingua inglese *China's African Policy* (2006), reperibile al seguente link: <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zgdfztc/t481748.htm>

obiettivi come sviluppo pacifico e mutuo beneficio.¹⁵³ La terza parte del documento è particolarmente rilevante, in quanto spiega nel dettaglio i principi alla base delle relazioni sino-africane: sincerità, amicizia e uguaglianza, mutuo beneficio, reciprocità e prosperità comune, desiderio di imparare gli uni dagli altri e ricerca di uno sviluppo comune e sostenibile.¹⁵⁴ Le strategie attraverso le quali le relazioni tra RPC e Paesi africani si concretizzano sono, invece, l'oggetto della quarta parte del documento e riguardano diversi settori quali politica, economia, educazione, cultura e sicurezza. In ambito politico si ricorre a visite istituzionali, comitati multilaterali, dialogo, cooperazione negli affari internazionali e scambi di funzionari tra governi locali, mentre la cooperazione economica si concretizza attraverso maggiori investimenti e finanziamenti di progetti soprattutto infrastrutturali, attraverso un incremento delle quantità di prodotti africani venduti sul mercato cinese e attraverso cooperazione nei settori agricolo, del turismo e delle risorse.¹⁵⁵ Nell'ambito relativo a educazione, cultura e società, la RPC si impegna a garantire una maggiore cooperazione per quanto riguarda la formazione di risorse umane, gli scambi culturali e tecnologici, la sanità, i media, l'ambiente e il settore amministrativo (pubblica amministrazione e formazione di ufficiali governativi). Vengono, inoltre, citati in questa sezione anche gli aiuti umanitari forniti in situazioni di emergenza sanitaria o in seguito a catastrofi naturali.¹⁵⁶ Per quanto riguarda il mantenimento della pace e della

¹⁵³ Lan XUE, "China's Foreign Aid Policy and Architecture", *IDS Bulletin*, Vo. 45, N. 4, 2014, pag. 39.

¹⁵⁴ *Zhongguo dui feizhou zhengce* 中国对非洲政策, *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁵⁵ *Jingji fangmian* 经济方面 (Ambito economico), *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁵⁶ La RPC incoraggia la cooperazione tra le ONG cinesi e le loro controparti africane per poter rispondere adeguatamente alle situazioni di necessità delle popolazioni del continente africano. Cfr: *Jianzai, jiuwai he rendao zhuyi yuanzhu* 减灾、救灾和人道主义援助 (Riduzione dei disastri, soccorso e assistenza umanitaria), *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

sicurezza, Pechino promuove condivisione di *know-how* tecnologico militare e si impegna nel contribuire all'addestramento delle forze armate dei Paesi africani. Il documento sottolinea, inoltre, il supporto della RPC alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite nel continente, la cooperazione nel settore giuridico e nella lotta alla corruzione, ampiamente diffusa nella maggior parte degli Stati africani. La quinta e la sesta parte del *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) si focalizzano sul ruolo del FOCAC e di altre organizzazioni regionali con cui la RPC coopera, di cui è un esempio l'Unione Africana.¹⁵⁷

I due Libri Bianchi del 2011 e del 2014, come si evince dal titolo *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), non riguardano nello specifico le relazioni sino-africane, ma determinano in un'ottica più ampia il quadro normativo all'interno del quale si muovono tutti gli aiuti allo sviluppo forniti dalla RPC, indipendentemente dalla loro destinazione. Il primo Libro Bianco si apre con una panoramica sulla nascita e lo sviluppo degli aiuti cinesi all'estero e copre gli anni 1959-2009¹⁵⁸, mentre il Libro Bianco del 2014 si concentra su un periodo di tempo molto più ridotto, ossia gli anni dal 2010 al 2012.¹⁵⁹ Un'analisi comparativa dei due Libri Bianchi evidenzia la rapidità della crescita del volume degli aiuti allo sviluppo stanziati da

¹⁵⁷ *Zhongfei hezuo luntan ji houxu xingdong* 中非合作论坛及后续行动 (FOCAC e attività di follow-up), *Zhongguo yu feizhou diqu zuzhi de guanxi* 中国与非洲地区组织的关系, *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁵⁸ *Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi* 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Duiwai yuanzhu licheng*, 对外援助历程 (Sviluppo degli aiuti esteri), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

¹⁵⁹ *Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi* 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Wenbu fazhan duiwai yuanzhu shiye* 稳步发展对外援助事业 (Sviluppo costante degli aiuti esteri), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

Pechino: nei 59 anni ripercorsi dal documento del 2011 sono stati stanziati, in totale, 256,29 miliardi di yuan, mentre nel solo periodo 2010-2012 la RPC ha destinato 89,34 miliardi di yuan all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo.¹⁶⁰ Come emerge dalla lettura di entrambi i documenti, i flussi di aiuto sono destinati ai seguenti settori: agricoltura, servizi pubblici, infrastrutture, industria, formazione delle risorse umane e sviluppo economico e sociale.

Entrambi i Libri Bianchi contengono una sezione intitolata *Yuanwai guoji hezuo* 援外国际合作 (Scambi internazionali e cooperazione), in cui viene presentata la partecipazione, a partire dal 2005, della RPC a organizzazioni multilaterali. Nello specifico, dal 2010 al 2012 sono stati destinati 1,76 miliardi di yuan a organizzazioni quali UNPD, FAO, UNESCO, UNICEF, WHO, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale.¹⁶¹

Rispetto al documento del 2011, quello rilasciato nel 2014 fornisce maggiori dettagli e rende l'architettura della cooperazione allo sviluppo cinese più trasparente, facilitandone la comprensione agli osservatori esterni. Tuttavia, sono ancora mancanti dati precisi riguardo i flussi di aiuto destinati ai singoli Paesi e le informazioni riguardo le strategie future che la leadership di Pechino prevede di adottare. In base al trend rilevato nei Libri Bianchi, ci si aspetta che la crescita cinese nel settore della cooperazione internazionale non si arresti, ma continui a ritmi molto sostenuti.¹⁶²

Nel 2013, il Consiglio di Stato della RPC ha rilasciato un documento dal titolo *Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo* 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic*

¹⁶⁰ Denghua ZHANG, *China's Second White Paper on Foreign Aid*, Canberra, Australian National University, 2014, pag. 1.

¹⁶¹ Denghua ZHANG, *China's Second White Paper on Foreign Aid*, Australian National University, 2014, pag. 2.

¹⁶² *Ibidem*.

and Trade Cooperation), la cui struttura ricalca quella dei Libri Bianchi del 2011 e 2014, ma il cui contenuto, come si evince dal titolo, è focalizzato sulle relazioni sino-africane. In questo documento viene nuovamente sottolineato il supporto cinese ai settori in cui si concentrano i flussi di aiuti verso i Paesi africani, ossia agricoltura¹⁶³, infrastrutture¹⁶⁴, sanità, lotta al cambiamento climatico, aiuti umanitari, educazione e formazione di risorse umane, scienza e tecnologia¹⁶⁵.

Nel 2014, anno in cui è stato pubblicato il secondo Libro Bianco, il Ministero del commercio (MOFCOM) ha rilasciato un documento con carattere di legge dal titolo *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*). Si tratta del primo documento completo con carattere di legge che regola gli aiuti allo sviluppo forniti dalla RPC.¹⁶⁶ I cinquantuno articoli del documento, raggruppati in dieci sezioni, analizzano le varie forme e tipologie di aiuti, il processo di avvio, gestione e implemento dei flussi di aiuto, la gestione del personale e le responsabilità

¹⁶³ Lo sviluppo del settore agricolo è di fondamentale importanza per la riduzione della povertà nel continente africano e il governo cinese riconosce la necessità di supporto alla cooperazione con l’Africa in agricoltura e sicurezza alimentare e continuerà, anche in futuro, a promuovere investimenti in questo settore. Cfr: *Jiaqiang nongye yu linagshi anquan hezuo* 加强农业与粮食安全合作 (Rafforzamento della cooperazione agricola e della sicurezza alimentare), *Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo* 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic and Trade Cooperation*), 2013, http://www.gov.cn/zhengce/2013-08/29/content_2618549.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁶⁴ La realizzazione di infrastrutture è un punto di partenza per l’aumento del benessere e il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni africane. Per questo motivo, proprio il settore delle infrastrutture e delle comunicazioni è uno degli ambiti a cui è rivolta la maggior parte dei finanziamenti provenienti dalla RPC e in cui si concentra la maggior parte dei progetti realizzati da aziende cinesi. Cfr: *Zhichi feizhou jichu sheshi jianshe* 支持非洲基础设施建设 (Supporto alla realizzazione di infrastrutture in Africa), *Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo* 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic and Trade Cooperation*), 2013, http://www.gov.cn/zhengce/2013-08/29/content_2618549.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁶⁵ Sanità, lotta al cambiamento climatico, aiuti umanitari, educazione e formazione di risorse umane, scienza e tecnologia sono settori che beneficiano dell’implemento degli aiuti stanziati dalla RPC in seguito ai FOCAC che hanno avuto luogo dall’inizio del XXI secolo e attraverso i quali era possibile contribuire al raggiungimento dei *Millennium Development Goals*. Cfr: *Zhuzhong feizhou minsheng yu nengli fazhan* 注重非洲民生与能力发展 (Rafforzamento dei mezzi di sussistenza delle popolazioni africane), *Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo* 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic and Trade Cooperation*), 2013, http://www.gov.cn/zhengce/2013-08/29/content_2618549.htm (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁶⁶ Anna Katharina STAHL, *China’s relation with Sub-Saharan Africa*, Roma, Istituto Analisi Relazioni Internazionali (IAI), 2011, pag. 8.

legali. Come specifica l'art. 50, tali misure non vengono applicate agli aiuti militari e all'assistenza umanitaria.¹⁶⁷

Dall'analisi degli articoli appare chiaro che il fondamento su cui l'intero apparato si basa sono i Cinque Principi della Coesistenza Pacifica (1954) e gli Otto Principi degli Aiuti Internazionali (1963), con una particolare attenzione al principio di non interferenza negli affari interni dei Paesi beneficiari.¹⁶⁸

La seconda e sesta sezione della sopracitata legge, intitolate *Yuanwai zhengce guihua* 援外政策规划 (Pianificazione della politica degli aiuti esteri) e *Yuanwai xiangmu lixiang* 援外项目立项 (Avvio dei progetti per gli aiuti esteri), evidenziano l'importanza del ruolo ricoperto dal MOFCOM nella gestione dei finanziamenti ai Paesi in via sviluppo. Tale Ministero, prima di dare avvio a nuovi progetti, deve rendere note informazioni riguardo la tipologia di aiuti che verranno stanziati, la fattibilità tecnica e la conformità politica degli stessi.¹⁶⁹ Ciò potrebbe rendere maggiormente trasparenti le attività della RPC in questo settore e avvicinare Pechino agli standard stabiliti dall'OCSE.¹⁷⁰ Sempre il MOFCOM, come si evince dall'analisi degli articoli della settima e ottava sezione del documento, dal titolo *Yuanwai xiangmu shishi guanli* 援外项目实施管理 (Attuazione e gestione degli aiuti esteri) e *Yuanwai renyuan guanli* 援外人员管理 (Gestione del personale degli aiuti esteri), è responsabile dell'implemento e della gestione degli aiuti e del management delle risorse umane impiegate nei Paesi beneficiari.

¹⁶⁷ Marina RUDYAK, *MOFCOM issues the draft "Measures for the Administration of Foreign Aid"*, 2014, <https://china-aid-blog.weebly.com/blog/mofcom-issues-the-draft-measures-for-the-administration-of-foreign-aid> (Ultimo accesso: aprile 2020).

¹⁶⁸ Art. 5, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁶⁹ Art. 28 e art. 29, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁷⁰ Marina RUDYAK, *MOFCOM issues the draft "Measures for the Administration of Foreign Aid"*, 2014, <https://china-aid-blog.weebly.com/blog/mofcom-issues-the-draft-measures-for-the-administration-of-foreign-aid> (Ultimo accesso: aprile 2020).

La quinta sezione della legge, intitolata *Yuanzhu xiangmu leixing* 援助项目类型 (Tipologie di aiuti esteri), presenta i settori in cui si concretizzano gli aiuti cinesi, ossia realizzazione completa di progetti infrastrutturali ed edili¹⁷¹, fornitura di materiale tecnico per la realizzazione dei progetti¹⁷², sviluppo e formazione di risorse umane¹⁷³, invio di volontari che contribuiscano alla realizzazione dei progetti finanziati dalla RPC e all'erogazione di servizi pubblici¹⁷⁴.

La terza e quarta sezione, intitolate *Duiwai yuanzhi zijin* 对外援助资金 (Fondi per gli aiuti esteri) e *Duiwai yuanzhu fangshi* 对外援助方式 (Forme di aiuti esteri), presentano, invece, gli strumenti economici attraverso cui la RPC fornisce aiuti ai Paesi beneficiari. Tali strumenti verranno analizzati nel paragrafo 6 del presente capitolo.

La pubblicazione di questi documenti, in particolare dei Libri Bianchi del 2011 e 2014, viene da molti interpretata come la risposta della classe politica cinese alle critiche mosse a livello internazionale riguardanti la mancata trasparenza¹⁷⁵ nella gestione degli aiuti verso i Paesi in via di sviluppo.¹⁷⁶ Un ulteriore tentativo di rispondere alle critiche di mancata trasparenza è la pubblicazione del *Zhongguo shangwu nianjin* 中国商务年金

¹⁷¹ Art. 22, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁷² Art. 23 e art. 24, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁷³ Art. 25, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁷⁴ Art. 26, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁷⁵ La Cina si è trasformata da Paese beneficiario a Paese donatore di aiuti internazionali in tempi relativamente recenti e questa sua trasformazione ha suscitato l'interesse di numerosi studiosi anche al di fuori dei confini della RPC. Tuttavia, le informazioni per comprendere nel dettaglio l'architettura degli aiuti allo sviluppo cinesi non sono sempre facilmente reperibili e il processo di *decision-making* in questo settore «*remains a black box*». (Carter, 2017).

Per un ulteriore approfondimento dell'argomento si consiglia la lettura di Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011 e Becky CARTER, *A literature review on China's Aid*, Institute of Development Studies, Brighton, 2017.

¹⁷⁶ Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011, pag. 11.

(*China Commerce Year Book*)¹⁷⁷, redatto dal direttore generale del Dipartimento degli aiuti stranieri che dipende direttamente dal MOFCOM. Si tratta del documento più vicino a un report annuale che la RPC offre, all'interno del quale vengono fornite le liste dei progetti nei Paesi beneficiari a cui la Cina sta collaborando e le relative informazioni.¹⁷⁸

5. Gli attori cinesi della cooperazione allo sviluppo

5.1 Il Partito comunista cinese e il governo della RPC

Nel sistema politico cinese, a capo del processo di *decision-making* vi è il Comitato Centrale del Partito comunista che prende decisioni in qualsiasi settore della vita della RPC. La politica estera e gli aiuti allo sviluppo verso i Paesi più poveri non costituiscono un'eccezione.¹⁷⁹ È, infatti, compito del governo approvare i progetti che verranno realizzati nei Paesi beneficiari e determinare l'entità del budget da destinare a tali Paesi ed è compito sempre del governo approvare le strategie di aiuto da adottare ed elaborare le norme all'interno delle quali i Ministeri e i dipartimenti, che da esso dipendono, possono muoversi.¹⁸⁰ Diversi sono i Ministeri coinvolti nel prestare aiuti ai Paesi in via di sviluppo, ognuno per la sua specifica area di competenza. Ad esempio, il Ministero dell'Agricoltura (*Zhonghua renmin gongheguo nongye nongcun bu* 中华人民共和国农业部) si interfaccia direttamente con la FAO e con il World Food Programme e può proporre progetti di sviluppo bilaterale basati sul settore agricolo. Nello stesso modo può agire il Ministero della Scienza e della Tecnologia (*Zhonghua renmin gongheguo kexue*

¹⁷⁷ Per un ulteriore approfondimento e una lettura dei report annuali si rimanda alla versione in inglese del sito *China Commerce Yearbook*, <http://www.yearbook.org.cn/english/index.htm> (ultimo accesso: aprile 2020), dove sono reperibili i resoconti per gli anni dal 1984 al 2019.

¹⁷⁸ Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011, pag. 6.

¹⁷⁹ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2232.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

jishu bu 中华人民共和国科学技术部). Tuttavia, come precedentemente affermato, l'attività di questi Ministeri è limitata alle loro specifiche aree di competenza.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo le principali istituzioni coinvolte sono il Ministero del Commercio (*Zhonghua renmin gongheguo shangwubu* 中华人民共和国商务部), il Ministero degli Affari Esteri (*Zhonghua renmin gongheguo waijiaobu* 中华人民共和国外交部), il Ministero delle Finanze (*Zhonghua renmin gongheguo caizhengbu* 中华人民共和国财政部) e i loro dipartimenti. Inoltre, hanno un ruolo di estrema importanza la Export-import Bank of China (*Zhongguo jinchukou yinhang* 中国进出口银行) e la China Development Bank (*Guojia kaifa yinhang* 国家开发银行).

Il sistema in cui questi attori agiscono è un sistema fortemente disaggregato, in cui ognuno cerca di massimizzare la propria influenza. Tuttavia, non si deve dimenticare che solamente il governo può dare l'ultima parola.¹⁸¹

¹⁸¹ Ibidem.

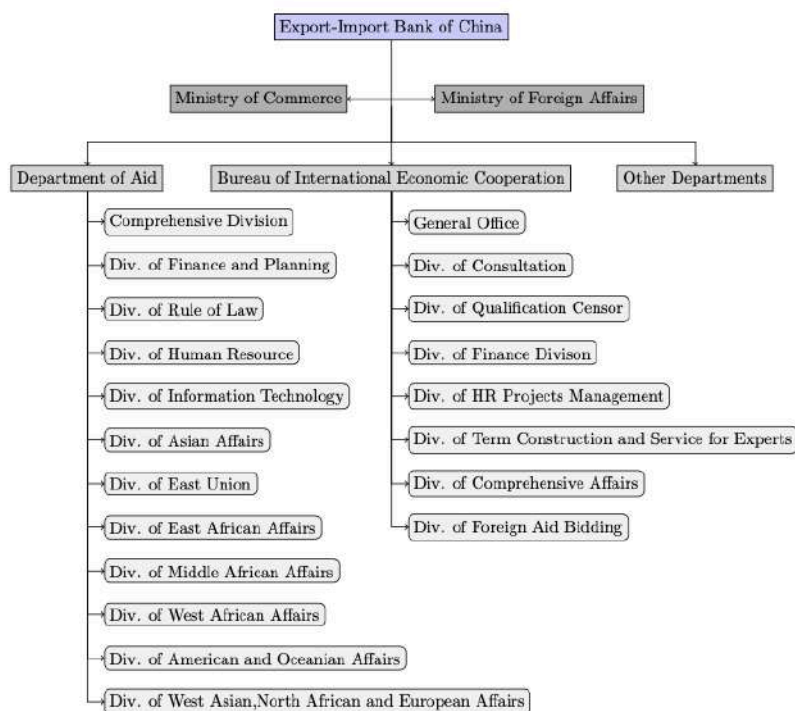


Figura 7: Framework istituzionale degli aiuti allo sviluppo cinesi. Fonte: Huang-Kai TSENG, Ryan KROG, No *Strings Attached: Chinese Foreign Aid and Regime Stability in Resource-Rich Recipient Countries*, George Washington University, 2014, pag. 14.

5.1.1 Il Ministero del Commercio (MOFCOM)

Il MOFCOM è l'istituzione che ricopre il ruolo principale nel settore degli aiuti allo sviluppo cinesi. In particolare, tale istituzione è responsabile delle politiche di sviluppo bilaterali e si occupa di distribuire prestiti agevolati nei Paesi beneficiari. Dall'analisi del ruolo di questo Ministero emerge con chiarezza l'orientamento prettamente pragmatico dei flussi di aiuto cinesi e il fatto che si cerchi di dare spesso la precedenza a progetti che possano promuovere interessi economici e commerciali.¹⁸²

Al MOFCOM fanno capo diversi dipartimenti responsabili delle attività di cooperazione allo sviluppo, di cui è un esempio il Department of Aid to Foreign Countries

¹⁸² Huang-Kai TSENG, Ryan KROG, No *Strings Attached: Chinese Foreign Aid and Regime Stability in Resource-Rich Recipient Countries*, Washington, George Washington University, 2014, pag. 14.

(DFA).¹⁸³ Tale dipartimento si occupa di elaborare norme, politiche e progetti di aiuto, compresi quelli che vengono inclusi nei piani annuali e quinquennali. Tra le attività del DFA rientrano anche le negoziazioni con gli Stati beneficiari, la sottoscrizione di *implementing agreements* e, più in generale, la gestione dei lavori nel settore. Questo dipartimento del MOFCOM, quindi, ricopre un ruolo primario nel determinare le strategie di aiuto che la RPC mette in campo per assistere i Paesi in via di sviluppo.¹⁸⁴

Un altro dipartimento la cui attività è particolarmente rilevante ai fini di questa tesi è il Department of International Trade and Economic Affairs (DITEA) a cui i donatori tradizionali e l'ONU si dovevano interfacciare nel momento in cui venivano stanziati aiuti internazionali per la RPC. Da quando la Cina si è trasformata in Paese donatore e tali fondi hanno iniziato a diminuire il DITEA ha assunto un nuovo ruolo: consultare agenzie e organizzazioni internazionali interessate a dar vita a enti trilaterali di cooperazione e, più in generale, esplorare nuove aree di business nel settore della cooperazione allo sviluppo.¹⁸⁵

Oltre a DFA e DITEA, questo Ministero condivide il carico di lavoro con tre agenzie a esso affiliate: l'Executive Bureau for International and Economic Cooperation, il China International Centre for Economic and Technical Exchanges (CICETE) e l'Academy for International Business Official (AIBO).¹⁸⁶ L'Executive Bureau, istituito nel 2003, è responsabile della stesura dei progetti, della firma di contratti successivi all'avvio dei progetti, della gestione e dell'invio di materiale necessario alla loro realizzazione.¹⁸⁷

¹⁸³ Helmut ASCHE, Margot SCHÜLLER, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008, pag. 32.

¹⁸⁴ Andrei DELEANU, "Chinese foreign aid: visions and institutions", *Cross-cultural management Journal*, Vol. 17, N. 1, Iasi, Alexandru Ioan Cuza University, 2015, pag. 18.

¹⁸⁵ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2233.

¹⁸⁶ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2233.

¹⁸⁷ Helmut ASCHE, Margot SCHÜLLER, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008, pag. 32.

CICETE e AIBO, rispettivamente istituite nel 1983 e nel 1980, sono specializzate nella gestione delle donazioni e nella formazione del personale da inviare nei Paesi beneficiari.

Il MOFCOM, inoltre, ha una presenza *in-country* e invia regolarmente funzionari di rappresentanza negli uffici degli Economic and Commercial Counsellors¹⁸⁸ presenti in tutti i Paesi a cui la Cina fornisce assistenza.

Il principio di mutuo beneficio e sviluppo comune, alla base della cooperazione allo sviluppo a impronta cinese, fa sì che l'assistenza fornita da questo Ministero si concretizzi anche nella ricerca di materie prime che la RPC può importare e nella vendita di merci cinesi in mercati stranieri.¹⁸⁹

Il MFOCOM, così come altri Ministeri della RPC, si serve della collaborazione con *think tanks* e istituti di ricerca che si occupano di raccogliere ed elaborare dati nel settore della cooperazione allo sviluppo. Il *think tank* con cui questo Ministero collabora più frequentemente è il Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), della cui collaborazione esso si avvale anche per la stesura dei Libri Bianchi sugli aiuti e per l'elaborazione dei piani di sviluppo per diversi Paesi beneficiari di finanziamenti.¹⁹⁰

¹⁸⁸ L'importanza di questi uffici è data dalla loro possibilità di avere informazioni dirette dal Paese beneficiario e di poter "toccare con mano" lo stato di avanzamento della realizzazione dei progetti. Inoltre, essi sono spesso coinvolti in negoziazioni con i governi locali, ma il loro ruolo è spesso solamente "di facciata" e si limita all'eseguire le direttive che giungono da Pechino. Il loro mandato nei Paesi beneficiari è di durata troppo breve (dai tre ai cinque anni) per rendere i dipendenti dei veri esperti di aiuti allo sviluppo. Per questo motivo essi sono considerati più *executive agents* che *policy makers*. In merito a tale argomento si consiglia una lettura approfondita di Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2233.

¹⁸⁹ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2233.

¹⁹⁰ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2238.

5.1.2 Il Ministero degli Affari Esteri (MFA)

Il Ministero degli Affari Esteri è l'istituzione che si occupa di costruire relazioni pacifiche e proficue tra la RPC e gli altri Paesi, attraverso le quali incentivare anche sviluppo e stabilità nazionali. Generalmente la RPC fornisce aiuti solamente ai Paesi con cui ha relazioni diplomatiche pacifiche¹⁹¹, ossia quelli che sostengono la *One China policy*, ed è proprio il MFA che si occupa di lavorare allo sviluppo di tali relazioni.

Tale Ministero, in collaborazione con il MOFCOM e grazie alla forte influenza che esercita, ricopre un ruolo fondamentale nel processo di *decision-making* nel settore degli aiuti.¹⁹² L'ambito prettamente diplomatico e il coordinamento dei rapporti bilaterali a livello istituzionale sono, quindi, di competenza del MFA, che prepara le basi per sviluppare buone relazioni politiche.¹⁹³ Questo Ministero si occupa anche di coordinare le attività cinesi nell'ottica del raggiungimento dei SDGs e rimane il canale di comunicazione principale tra la RPC e l'estero.

Il MFA, inoltre, si serve della collaborazione di due *think tanks*, la China Foreign Affairs University e il China Institute for International Studies, il cui lavoro di ricerca si concentra su tematiche globali in un'ottica molto ampia e non è focalizzato solamente sul settore della cooperazione internazionale.

Diversi osservatori ritengono che MFA e MOFCOM vivano una sorta di "competizione per il potere" e che il secondo abbia maggiori competenze nella gestione degli aiuti. Riguardo questa tematica, gli studiosi si dividono: alcuni ritengono che, come affermato da Zhang e Smith,

¹⁹¹ Art. 3, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

¹⁹² Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2235.

¹⁹³ Helmut ASCHE, Margot SCHÜLLER, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008, pag. 33.

It is inappropriate to say that MOFCOM dominates China's foreign aid delivery. The approval of a foreign aid project is the result of coordination among MOFCOM, MFA and other line ministries. MFA has to make sure the projects serve the national interest.¹⁹⁴

Altri studiosi ritengono, invece, che sia evidente un cambio del focus della politica estera cinese, la quale non si concentra più solo sulle relazioni politiche, ma ha assunto una natura molto più *trade-centred*. Questo cambiamento è riassumibile nell'espressione *jingji wei waijiao fuwu* 经济为外交服务 (“l'economia al servizio della diplomazia”). Per questa ragione, è inevitabile che il MOFCOM abbia assunto un ruolo più preponderante e sia più responsabile delle strategie di aiuti rispetto al MFA.¹⁹⁵

5.1.3 Il Ministero delle Finanze (MoF)

Il Ministero delle Finanze, in accordo con MOFCOM e MFA, definisce il budget annuale da stanziare per gli aiuti verso i Paesi in via di sviluppo e rappresenta l'istituzione nazionale con cui generalmente Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale si interfacciano.¹⁹⁶

Per quanto riguarda nello specifico i finanziamenti, il MoF si occupa di coprire la differenza tra i tassi di interesse commerciali e quelli vantaggiosi, tipici dei *concessional loans* stanziati dall'Exim Bank of China. Le sue competenze in materia di aiuto allo sviluppo sono più ridotte rispetto a quelle dei due Ministeri precedentemente descritti, ma il MoF esercita un'indiscutibile influenza su definizione e stanziamento del budget da convertire in finanziamenti ai Paesi beneficiari.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, “China's foreign aid system: structure, agencies and identities”, *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2235.

¹⁹⁵ Lucy CORKIN, “Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 67.

¹⁹⁶ Lan XUE, “China's Foreign Aid Policy and Architecture”, *IDS Bulletin*, Vo. 45, N. 4, 2014, pag. 39.

¹⁹⁷ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, “China's foreign aid system: structure, agencies and identities”, *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2237.

5.1.4 L'Export Import Bank of China

La Export-import Bank of China (*Zhongguo jinchukou yinhang* 中国进出口银行) è una banca statale posta sotto il diretto controllo del Consiglio di Stato, fondata nel 1994.¹⁹⁸ Grazie al supporto economico fornito dal governo, la banca svolge un ruolo fondamentale nel supportare il commercio con l'estero e nell'implementare la *zouchuqu zhanlue* 走出去战略 (*Going out strategy*)¹⁹⁹ intrapresa dal governo. La *mission* principale della banca consiste nel facilitare l'adozione di strategie di sviluppo nazionale, nel supportare investimenti oltre confine e cooperazione internazionale nel settore manifatturiero e industriale e nel contribuire alla costruzione di un'economia aperta. L'Exim Bank ha 32 filiali sparse sul territorio della RPC, una sede a Hong Kong e sedi in altri Paesi quali Francia, Russia e nel continente africano.²⁰⁰

La sua attività nel settore della cooperazione allo sviluppo rappresenta, quindi, solamente una parte del suo mandato. Ciò nonostante l'Exim Bank è la maggiore istituzione bancaria cinese a operare nel settore degli aiuti esteri e, nello specifico dall'aprile 1995, la sua principale attività consiste nello stanziare *concessional loans* ai Paesi in via di sviluppo. In collaborazione con MOFCOM, MFA e MoF, l'Exim Bank è coinvolta nella realizzazione di progetti nei Paesi beneficiari di aiuti e, seguendo il mandato tradizionale delle banche di import-export, crea canali attraverso cui prodotti

¹⁹⁸ Helmut ASCHE, Margot SCHÜLLER, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008, pag. 34.

¹⁹⁹ Dopo il suo ingresso, nel 2001, nella World Trade Organization (WTO), la RPC ha introdotto la *going out strategy* al fine di promuovere la sua crescita nel contesto globale. La Cina ha adottato una politica di incoraggiamento per spingere le sue imprese a investire all'estero e a estendere la produzione al di fuori dei confini cinesi. In questo modo, il governo ha modificato il suo focus: non cercava più di attrarre investimenti stranieri, bensì spingeva per l'internazionalizzazione delle sue imprese. Per un ulteriore approfondimento dell'argomento si consiglia la lettura di Aarvind YELERY, "China's 'Going Out' Policy: Sub-National Economic Trajectories", *ICS Analysis*, N. 24, 2014.

²⁰⁰ Zhangcheng 章程 (*Mission*), *Zhongguo jinchukou yinhang* 中国进出口银行 (*Export-Import Bank of China*), http://www.eximbank.gov.cn/aboutExim/profile/zczy/201902/t20190225_8813.html (Ultimo accesso: aprile 2020).

cinesi vengono venduti sui mercati degli Stati in via di sviluppo.²⁰¹ L'importanza della Banca in questo settore è aumentata esponenzialmente dal momento in cui la Cina si è trasformata da Paese beneficiario a Paese donatore.

Come precedentemente affermato, l'Exim Bank of China, così come tutte le banche di import-export, è posta sotto il diretto controllo del governo e persegue l'interesse nazionale: come afferma l'art. 2 del suo statuto, la Banca è una «policy-oriented financial institution» e il suo operato è «subject to the direction and supervision of the Ministry of Finance, the Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation and the People's Bank of China».²⁰²

L'entità delle attività dell'Exim Bank viene resa nota nei report pubblicati annualmente che contengono anche informazioni circa l'organigramma dell'istituzione, i progetti alla cui realizzazione la Banca ha contribuito, i forum di cooperazione internazionale a cui ha preso parte e altre importanti informazioni.²⁰³ Come affermano numerosi osservatori internazionali, la pubblicazione di questi report è fondamentale per rendere più trasparente l'attività della RPC nel settore della cooperazione allo sviluppo e per averne, quindi, una maggiore comprensione. Tuttavia, è importante precisare nuovamente che la *mission* dell'Exim Bank va ben oltre il fornire aiuti allo sviluppo e i report contengono solamente informazioni riguardo l'entità dei finanziamenti, non riguardo le strategie attraverso cui tali finanziamenti sono stati concessi.²⁰⁴

²⁰¹ Lucy CORKIN, "Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 71.

²⁰² Eisuke SUZUKI, "Bi-lateral Policy Orientation in the Multilateral Development Policy: a Challenge for the China Exim bank and its Accountability", *Chinese Journal of International Law*, Vol. 6, N.1, 2007, pag. 128.

²⁰³ Ad oggi sono disponibili report annuali fino all'anno 2018. Se ne raccomanda la lettura, qualora si volesse avere una maggiore comprensione delle attività della banca e della sua struttura. Cfr. *Zhongguo jinchukou yinhang 2018 niandu baogao* 中国进出口银行 2018 年度报告 (*The Export-Import Bank of China 2018 Annual Report*), <http://english.eximbank.gov.cn/News/AnnualR/2018/> (Ultimo accesso: aprile 2020).

²⁰⁴ Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011, pag. 16.

5.1.5 La China Development Bank e il China-Africa Development Fund

La China Development Bank (*Guojia kaifang yinhang* 国家开发银行) fu fondata nel 1994 ed è posta sotto il controllo diretto del Consiglio di Stato della RPC. Nel 2008 è stato approvato un importante cambiamento all'interno del suo statuto che ne ha determinato la trasformazione da *policy bank* a *commercial bank*. Essa è il più grande istituto finanziario al mondo a operare nel settore dello sviluppo e, insieme all'Exim Bank of China, è la più importante banca cinese per il finanziamento della cooperazione, dei prestiti a lungo termine e dell'emissione di obbligazioni.²⁰⁵ La *mission* della China Development Bank è migliorare la competitività della Cina sul piano internazionale e contribuire al benessere del popolo cinese. Nel settore della cooperazione allo sviluppo essa si occupa di concedere *concessional loans* ai Paesi del continente africano.

Nel 2006, in occasione del FOCAC tenutosi a Pechino, è stato istituito il China-Africa Development Fund (*Zhongfei fazhan jijin* 中非发展基金), che dipende dalla CDB e la cui attività è particolarmente rilevante ai fini di questa tesi²⁰⁶. Questo fondo si occupa, infatti, di promuovere la cooperazione economica tra Cina e Africa e di contribuire allo sviluppo a lungo termine del continente africano. Esso investe direttamente nelle imprese cinesi coinvolte nella realizzazione di progetti, soprattutto infrastrutturali, nei Paesi africani e che si impegnano in collaborazioni con aziende del luogo. Il fondo CDA opera seguendo i principi dell'economia di mercato e incoraggia investimenti cinesi in Africa attraverso prestiti, consigli finanziari e manageriali e attraverso l'individuazione di opportunità di collaborazione tra imprenditori cinesi e africani. L'attività di questo fondo,

²⁰⁵ China Development Bank, *About CDB*, http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/ (Ultimo accesso: aprile 2020).

²⁰⁶ Come affermato nel paragrafo 1 del presente capitolo, la RPC non traccia una linea di separazione netta tra aiuti allo sviluppo e cooperazione economica come, invece, accade se si prende in considerazione l'operato dei donatori occidentali. Di conseguenza, si considera rilevante anche l'attività di fondi e istituti bancari che promuovono cooperazione economica.

inoltre, non va ad aumentare il debito che i Paesi africani contraggono nei confronti della RPC.²⁰⁷

5.1.6 La China International Development Cooperation Agency

La China International Development Cooperation Agency (*Guojia guoji fazhan hezuoshu* 国家国际发展合作署) è stata fondata il 18 aprile 2018 con lo scopo di stabilire linee guida, politiche e piani di sviluppo e di coordinare, monitorare e valutare lo sviluppo di progetti di supporto ai Paesi beneficiari di aiuti.²⁰⁸ L'istituzione di questa agenzia vuole essere un incentivo per una maggiore trasparenza nel settore della cooperazione allo sviluppo, anche se gli osservatori internazionali rimangono scettici riguardo la possibilità di avere una più approfondita conoscenza dei movimenti cinesi nel settore. Ciò è dovuto al fatto che la leadership della CIDCA è costituita da personalità chiave all'interno del PCC, le quali spingono per il perseguimento di obiettivi politici e diplomatici stabiliti dal Partito, la cui attività è spesso criticata per mancanza di trasparenza. Il contributo al raggiungimento di uno sviluppo a lungo termine per i Paesi che beneficiano degli aiuti non è, quindi, l'unico obiettivo perseguito dall'agenzia.²⁰⁹

5.1.7 Il Silk Road Fund

Un altro attore della cooperazione allo sviluppo cinese che svolge un'attività rilevante ai fini di questa tesi è il Silk Road Fund (*silu jijin* 丝路基金), fondato il 29 dicembre 2014 grazie al supporto economico dell'Exim Bank of China, della China Development Bank, della China Investment Corporation e della State Administration of Foreign Exchange. Si tratta di un fondo che, fornendo supporto finanziario, incentiva la cooperazione

²⁰⁷ China Development Bank, *China-Africa Development Fund*, <http://www.cdb.com.cn/English/ywgl/zhjryw/zffzjyxgs/> (Ultimo accesso: aprile 2020).

²⁰⁸ *Jigou zhineng* 机构职能, *Guojia guoji fazhan hezuoshu* 国家国际发展合作署 (*China International Development Cooperation Agency*), <http://www.cidca.gov.cn/zyzz.htm> (Ultimo accesso: aprile 2020).

²⁰⁹ Feng CHENG, Asher HARRIS, Jing LIAO, "The new face of China's foreign aid: where do we go from here?", *The Lancet*, Vol. 392, 2018, pag. 636.

economica e commerciale tra la RPC e i Paesi coinvolti nell'iniziativa One Belt, One Road (OBOR)²¹⁰, di cui sono parte anche i Paesi del Corno d'Africa e dell'Africa Mediterranea.²¹¹ Nello specifico, il Fondo si impegna nel sostenere lo sviluppo di infrastrutture e risorse e nel promuovere la cooperazione industriale e finanziaria a medio e lungo termine. Esso si interfaccia spesso con organizzazioni internazionali e con istituzioni finanziarie sia nazionali che internazionali.²¹²

5.2 L'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

Come l'Asian Development Bank, la cui attività è stata presentata al paragrafo 5.6 del capitolo 1, anche l'Asian Infrastructure Investment Bank è una banca multilaterale di sviluppo che ha come scopo principale migliorare le condizioni economiche e sociali dei Paesi in via di sviluppo, in Asia e non solo.

L'AIIB è stata fondata nel gennaio 2016, la sede si trova a Pechino e la Cina ne rappresenta il maggior azionista, in quanto ne detiene il 31% del capitale.²¹³ Si precisa che, a differenza degli istituti finanziari e dei fondi precedentemente descritti, non è posta sotto il controllo del governo di Pechino. Tuttavia, in virtù del suo ruolo di maggior azionista, la Cina ha diritto di veto su ogni decisione della Banca, nata proprio su iniziativa della RPC. Ciò nonostante, l'AIIB ha comunque un carattere internazionale: di

²¹⁰ Questa nuova strategia di sviluppo annunciata da Xi Jinping nel settembre 2013 permetterà di creare una linea di connessione tra Asia, Europa e Africa. Tale progetto, inoltre, permetterà ai Paesi del Corno d'Africa e dell'Africa Mediterranea di ricevere fondi molto consistenti per la realizzazione di progetti che vadano a implementare l'apparato infrastrutturale di tali regioni, parte della Nuova Via della Seta Marittima. Per approfondire maggiormente l'argomento con una particolare attenzione rivolta all'Africa si consiglia la lettura di Thokozani SIMELANE, Lavhelesani MANAGA, *Belt and Road Initiative. Alternative development path for Africa*, Pretoria, Africa Institute of South Africa, 2018. Per avere invece una maggiore comprensione dell'impatto globale dell'iniziativa OBOR si raccomanda la lettura di Wenxian ZHANG, Ilan ALON, Christoph LATTEMANN, *China's Belt and Road Initiative. Changing the rules of globalization*, Londra, Palgrave Macmillan, 2018.

²¹¹ *Gongsi gaikuang 公司概况 (Overview)*, *Silu jijin 丝路基金 (Silk Road Fund)*, <http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19854/19858/index.html> (Ultimo accesso: aprile 2020).

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Asian Infrastructure Investment Bank. Guida Operativa per iniziative di sviluppo nell'area Asia-Pacifico*, Roma, pag. 10.

102 membri, 36 non sono parte dell'area dell'Asia-Pacifico e tra gli Stati esterni all'area vi sono anche Paesi europei quali Italia, Regno Unito e Germania e diversi Paesi dell'Africa Mediterranea e Subsahariana.²¹⁴ L'AIIB viene definita come «intergovernmental mechanism for supporting multilateral development» e agisce anche come supporto alle banche multilaterali di sviluppo già esistenti, di cui adotta norme e standard, al fine di rafforzare la cooperazione e di ridurre la povertà a livello globale.²¹⁵

L'attività della Banca è prevalentemente orientata allo sviluppo dei settori energetico, dei trasporti, infrastrutturale, delle comunicazioni, agricolo, urbano e della protezione ambientale e il suo motto è «lean, clean, green». Essa fornisce tali servizi attraverso finanziamenti diretti o accessi facilitati al credito per i suoi membri e per le imprese che operano in uno dei suoi Stati membri. I finanziamenti vengono concessi attraverso prestiti e attraverso investimenti nel capitale azionario di un'impresa, oppure la Banca si pone come garante di prestiti che vanno a finanziare lo sviluppo economico.²¹⁶ Più nello specifico, le tipologie di finanziamento attuate dall'AIIB sono: finanziamenti *sovereign-backed*, *non-sovereign-backed* e *in equity*. La prima tipologia consiste in prestiti a Stati membri o garanzie di copertura da default del debito, nel caso in cui esso è causato da un'impossibilità del governo di ottemperare a obblighi relativi a progetti in linea con gli obiettivi dell'istituto finanziario. I finanziamenti *non-sovereign-backed* sono finanziamenti per lo sviluppo di imprese ed enti non statali, mentre gli investimenti in *equity* possono essere fatti sia a favore di società pubbliche che private.²¹⁷

²¹⁴ *Members and Prospective Members of the Bank, Asian Infrastructure Investment Bank*, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Asian Infrastructure Investment Bank. Guida Operativa per iniziative di sviluppo nell'area Asia-Pacifico*, Roma, pag. 14.

²¹⁷ *Financing Operations, Asian Infrastructure Investment Bank* <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/financing-operations/index.html> (Ultimo accesso: maggio 2020).

5.3 ONG e Government-Oriented Non-Governmental Organizations (GONGO)

Attori protagonisti della cooperazione allo sviluppo dei donatori tradizionali sono sicuramente le ONG, attive a migliaia nei Paesi in via di sviluppo. All'interno dell'architettura degli aiuti esteri cinese, invece, tali organizzazioni non occupano un ruolo di primo piano e questa è solamente la prima di importanti differenze tra le ONG occidentali e le loro controparti nate nella RPC. Tali differenze sono principalmente dovute alla forte presenza dello Stato nella società.

La fornitura cinese di aiuti esteri è tradizionalmente subordinata all'attività e alle decisioni governative e si tende a lasciare poco spazio alle iniziative di cooperazione allo sviluppo da parte di attori civili. Ciò nonostante, negli ultimi decenni numerose ONG cinesi hanno avviato un processo di internazionalizzazione che ha messo in luce il ruolo che esse potrebbero assumere nell'ascesa della RPC nel panorama internazionale.²¹⁸

L'attività delle ONG cinesi è tradizionalmente subordinata all'influenza del governo e la mancanza di fondi, oltre ai *framework* legislativi inadeguati, ne limita l'attività.²¹⁹ In questo paragrafo verranno analizzati la struttura, il ruolo e il legame delle ONG con il governo, con particolare attenzione a quelle operanti nel continente africano.

La presenza di queste organizzazioni, attive sul territorio sia nazionale che internazionale, ha iniziato ad aumentare solo in tempi molto recenti e fino al 2016 il numero di ONG cinesi operanti nei Paesi africani era piuttosto limitato. Inoltre, come precedentemente affermato, l'operato delle organizzazioni cinesi è direttamente controllato dal governo: l'approccio *top-down* rende gli aspetti burocratici degli scambi più prevalenti rispetto al coinvolgimento diretto delle comunità locali e ciò contribuisce

²¹⁸ Xiaoyun LI, Qiang DONG, "Chinese NGOs are 'Going out': History, Scale, Characteristics, Outcomes and Barriers", *Non-profit Policy Forum*, 2018, pag. 7-8.

²¹⁹ Reza HASMATH, Timothy HILDEBRANDT, Jennifer HSU, "Going Out or Staying In? The Expansion of Chinese NGOs in Africa", *Development Policy Review*, Vol. 34, N. 3, 2016, pag. 424.

a ridurre l'efficacia del volontariato.²²⁰ A differenza dei volontari occidentali che vengono inviati nei Paesi in via di sviluppo attraverso le ONG di cui sono parte, i volontari cinesi vengono inviati solamente tramite canali ufficiali e solo in quei Paesi i cui governi hanno stipulato specifici accordi con il governo di Pechino. Un aspetto molto importante delle attività delle ONG nei Paesi in via di sviluppo è quella che viene definita dagli studiosi *people-to-people interaction*, che spesso può risultare più efficace nel perseguire obiettivi di sviluppo rispetto al *government-to-government exchange*.²²¹ Alcune ONG hanno avuto un notevole impatto in diversi settori, tra i quali spicca la lotta all'AIDS, e spesso tali organizzazioni sono viste dallo stato come punto di contatto con le popolazioni locali che mancano di conoscenze e possibilità: esse agiscono per conto del governo di Pechino al fine di minimizzare il conflitto sociale e lavorano al miglioramento dell'immagine della RPC agli occhi dei locali, agendo come dei veri e propri strumenti di *soft power*.²²²

Si precisa che quanto affermato vale in misura maggiore per quelle che vengono definite *government-oriented non-governmental organizations*, note anche con l'acronimo GONGO (*guanban fei zhengfu zuzhi* 官办非政府组织). Come affermano Hasmath, Hildebrandt e Hsu, dare un'inequivocabile definizione di GONGO è piuttosto complesso e ciò è dovuto alla difficoltà che si ha nell'inquadrarle: esse vengono definite troppo *government-oriented* dagli studiosi e troppo poco *government-oriented* dagli statisti. Tuttavia, nessuno mette in discussione il forte legame tra queste organizzazioni e lo Stato, tanto che esse vengono frequentemente definite «the social arm of the Party-

²²⁰ Antonella CECCAGNO, Sofia GRAZIANI, "Chinese Volunteering in Africa. Drivers, Issues and Future Prospects", *Annali di Ca' Foscari. Sede Orientale*, vol. 52, 2016 (pag. 297-334), pag. 315.

²²¹ *Ibidem*.

²²² Reza HASMATH, Timothy HILDEBRANDT, Jennifer HSU, "Going Out or Staying In? The Expansion of Chinese NGOs in Africa", *Development Policy Review*, Vol. 34, N. 3, 2016, pag. 426.

state». ²²³ Le GONGO nascono generalmente su iniziativa del governo per arrivare laddove esso non riesce, sono completamente integrate nel sistema governativo e non rappresentano una minaccia. Questo elemento è particolarmente rilevante al fine dell'analisi comparativa con le ONG europee, che sono spesso in forte conflitto con i governi e ne contestano l'operato. ²²⁴ In Italia ne sono un esempio Emergency e le ONG che operano nel mar Mediterraneo, impegnate nel soccorso di coloro che cercano di raggiungere le sponde italiane via mare, a cui non sono mancati scontri con diversi rappresentanti politici di cui spesso non condividono l'ideologia.

Dall'elezione di Xi Jinping a segretario del Partito e presidente della RPC in poi, sono nate nuove GONGO, coinvolte soprattutto nelle attività all'estero, che si vanno ad affiancare a quelle di più lunga data: tra le più longeve e conosciute vi sono la *Zhonghua quan guo zonggonghui* 中华全国总工会 (*All China Federation of Trade Unions*) e la *Zhongguo gongchan zhuyi qingniantuan* 中国共产主义青年团 (*Communist Youth League of China*), entrambe nate durante il periodo maoista e principalmente attive sul territorio nazionale. ²²⁵

Le GONGO non perseguono interessi privati e l'allineamento di interessi tra il governo e queste organizzazioni è dovuto al fatto che proprio il governo rappresenta la fonte principale del loro potere materiale e simbolico. ²²⁶ I legami tra organizzazioni e governo

²²³ Antonella CECCAGNO, Sofia GRAZIANI, "Chinese Volunteering in Africa. Drivers, Issues and Future Prospects", *Annali di Ca' Foscari. Sede Orientale*, vol. 52, 2016, pag. 324.

²²⁴ Reza HASMATH, "China's NGOs Go Global", *The Diplomat*, 23 marzo 2016, <https://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global/> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²²⁵ Reza HASMATH, Timothy HILDEBRANDT, Jennifer HSU, "Going Out or Staying In? The Expansion of Chinese NGOs in Africa", *Development Policy Review*, Vol. 34, N. 3, 2016, pag. 426.

²²⁶ Gli autori mettono in luce l'importante distinzione tra *material power* e *symbolic power*: il primo fa riferimento alla grandezza, alla capacità economica e all'influenza che le GONGO possono esercitare, mentre con il *symbolic power* ci si riferisce alla «legitimacy to their public state-ments, as well as interpretive power, an ability to bring expertise to the forum and to create, interpret and assert meaning in relation to a set of social facts.» Cfr. Reza HASMATH, Timothy HILDEBRANDT, Jennifer HSU, "Conceptualizing Government-organized non-governmental organizations", *Journal of civil society*, Vol. 15, N. 3, 2019, pag. 275.

sono, quindi, sia economici, poiché è il governo che ne finanzia l'attività, che politici, in quanto la leadership della RPC fa loro da "sponsor". Le GONGO, inoltre, così come le ONG possono influenzare il processo di *decision-making* governativo, ma le modalità adottate sono differenti: se le ONG tradizionali esercitano pressione dall'esterno attraverso il supporto dei media e la mobilitazione della popolazione, le GONGO influenzano la leadership politica dall'interno e, per questo motivo, risultano spesso essere più efficienti.²²⁷

Le ONG cinesi attive nei Paesi africani e in particolare quelle che contribuiscono alla realizzazione di grandi progetti, come può essere la costruzione di un ospedale, sono per la maggior parte GONGO. Ne è un esempio la *Zhongguo fupin jijinhui* 中国扶贫基金会 (*China Foundation for Poverty Alleviation*)²²⁸ che opera in Kenya, Tanzania e Uganda, dove ha dato vita a un programma triennale per la fornitura di materiale sanitario e di primo soccorso alle popolazioni locali. Tale organizzazione nel 2012 ha lanciato un programma sanitario in Sudan, dove sono stati inviati medici cinesi volontari che hanno tenuto corsi di formazione per ostetriche e infermiere del posto.²²⁹

Come fa inoltre notare Hasmath, un'analisi del contesto nazionale in cui si sviluppano le ONG cinesi è necessaria per poter comprendere a trecentosessanta gradi la loro attività internazionale, in particolare nel continente africano. Esse, infatti, rappresentano *best e worst practices* per le loro controparti africane su come muoversi all'interno di stati illiberali. Tuttavia, gli scambi tra ONG cinesi e africane rimangono piuttosto limitati,

²²⁷ Reza HASMATH, Timothy HILDEBRANDT, Jennifer HSU, "Conceptualizing Government-organized non-governmental organizations", *Journal of civil society*, Vol. 15, N. 3, 2019, pag. 279.

²²⁸ Per un maggiore approfondimento riguardo l'attività dell'organizzazione si rimanda al sito ufficiale. Nelle sezioni *Guonei gongyi xiangmu* 国内公益项目 (Progetti nazionali) e *Guoji gongyi xiangmu* 国际公益项目 (Progetti internazionali) vengono presentati i progetti attivi sia sul territorio nazionale che all'estero. Cfr: *Zhongguo fupin jijinhui* 中国扶贫基金会 (*China Foundation for Poverty Alleviation*), <http://www.cfpa.org.cn> (Ultimo accesso: 5 maggio 2020).

²²⁹ Reza HASMATH, "China's NGOs Go Global", *The Diplomat*, 23 marzo 2016, <https://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global/> (Ultimo accesso: maggio 2020).

soprattutto se si considera che i progetti a cui esse prendono parte sono per lo più a breve termine.

Nonostante il numero di ONG tradizionali presenti nei Paesi in via di sviluppo sia in costante incremento e la loro attività meriti attenzione, non si deve dimenticare che Pechino continua a preferire i rapporti *government-to-government* e questa preferenza si concretizza in un maggior coinvolgimento delle GONGO. Tuttavia, proprio il loro forte legame con il governo rende molti osservatori internazionali scettici riguardo l'effettiva credibilità del loro operato.²³⁰

6. Strumenti e modalità della cooperazione allo sviluppo cinese

Nel corso degli ultimi decenni le dimensioni degli aiuti allo sviluppo cinesi si sono notevolmente ampliate e le tipologie si sono diversificate. Ai fini di questa tesi verranno analizzate nello specifico le forme di assistenza cinesi all'Africa.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, le principali tipologie di aiuti allo sviluppo erano rappresentate dalla realizzazione di progetti infrastrutturali, dalla fornitura di materiale e dall'invio di esperti.²³¹ Dal 1978, anno in cui hanno preso avvio le politiche di riforma e di apertura, le forme assistenziali della Cina nei confronti dei Paesi africani hanno iniziato a diversificarsi e a includere strumenti più significativi, tra i quali l'erogazione di diverse tipologie di prestiti preferenziali (*loans*), donazioni (*grants*), assistenza tecnica, formazione di risorse umane (compresi funzionari economici e commerciali) e la riduzione del debito in caso di emergenze dovute a catastrofi umanitarie o naturali.²³²

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Xu WEIZHONG 徐伟忠, "Zhongguo dui fei yuanzhu ji qi mianlin de xintiaozhan" 中国对非援助及其面临的挑战 (L'aiuto della Cina all'Africa e le nuove sfide da affrontare), pag. 3.

²³² Xu WEIZHONG 徐伟忠, "Zhongguo dui fei yuanzhu ji qi mianlin de xintiaozhan" 中国对非援助及其面临的挑战 (L'aiuto della Cina all'Africa e le nuove sfide da affrontare), pag. 4.

Ciò che è fondamentale sottolineare è il fatto che, nonostante l'evoluzione delle strategie di aiuto, la RPC agisce ancora seguendo un percorso parzialmente diverso dal tracciato occidentale. Gli strumenti di supporto e di investimento economico, infatti, non seguono sempre le norme e gli standard stabiliti dall'OCSE e per una buona parte differiscono dagli ODA (in cinese, *guanfang fazhan yuanzhu* 官方发展援助). Il finanziamento cinese, inoltre, non viene erogato attraverso agenzie di sviluppo, bensì attraverso le banche di import-export, di cui l'esempio principale è l'Exim Bank of China.²³³ Risulta, quindi, spesso complesso confrontare l'efficacia degli aiuti cinesi rispetto a quelli forniti dai donatori tradizionali, in quanto gli strumenti adottati sono differenti e tale difficoltà, come affermato nel paragrafo 1 del presente capitolo, è aumentata dalla mancata distinzione tra cooperazione economica e aiuti allo sviluppo da parte della RPC.

Questa eterogeneità nel settore dell'assistenza ai Paesi in via di sviluppo a livello internazionale contribuisce a rendere difficoltosa la stima dell'efficacia dei flussi di aiuto stanziati dai donatori: diversi modelli hanno impatti diversi sia sulle popolazioni che sui governi dei Paesi beneficiari, i quali possono vedere più “di buon occhio” una tipologia di aiuto rispetto a un'altra e, di conseguenza, si rapportano in modo diverso con l'assistenza ricevuta, andando a determinarne un aumento o una riduzione dell'efficacia.²³⁴

La parte più consistente degli aiuti cinesi è rappresentata dagli scambi bilaterali ed è *project based*, con ridotto coinvolgimento multilaterale. Un'ulteriore differenza rispetto ai programmi di assistenza occidentali è data dal fatto che la RPC annovera come aiuti

²³³ Daniele CELLAMARE, Nima BAHÉLI, *La penetrazione cinese in Africa*, Roma, Istituto di studi politici San Pio V, pag. 83.

²³⁴ Xi YANLE 席艳乐, Cao LIANG 曹亮, Chen YONGBING 陈勇兵, “Duiwai yuanzhu youxiaoxing wenti yanjiu pingshu” 对外援助有效性问题研究评述 (Una revisione degli studi sull'efficacia degli aiuti esteri), in *Jingji xuedongtai*, 2, 2010, pag. 128-129.

allo sviluppo anche l'assistenza militare, la realizzazione di impianti sportivi e l'erogazione di prestiti per joint ventures o incentivi di cooperazione tra imprese cinesi e locali che, come si evince dalla tabella sotto riportata, non rientrano nella categoria degli ODA.²³⁵

| Table 1: Overview of differences in counting aid between China and DAC member states | |
|--|---|
| Included in Chinese aid figures, but not in DAC member statistics: | Reported by DAC members, but excluded from Chinese aid figures: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Construction of sports facilities • Military assistance • Subsidised loans for joint ventures and cooperative projects | <ul style="list-style-type: none"> • Costs for foreign students • Debt relief • Costs for first year refugees in the donor country • Administrative costs for aid¹ • Parts of loans that are commercial² |

Figura 8. Fonte: Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011, pag. 7.

Il Libro Bianco *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*) del 2014 presenta una panoramica dei settori in cui la Cina offre aiuti allo sviluppo e le forme attraverso cui questi aiuti vengono prestati²³⁶: finanziamenti per l'intera realizzazione di progetti con focus su infrastrutture e settore agricolo; fornitura di beni e materiali tecnici, elettronici, meccanici e sanitari; cooperazione tecnica nei settori industriale, agricolo, dell'educazione, dello sport, sanitario e dello sviluppo; sviluppo delle risorse umane; invio di team di medici e di volontari; aiuti umanitari.

²³⁵ Sven GRIMM, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011, pag. 7.

²³⁶ La sezione *yuanzhu fangshi* 援助方式 (Tipologie di aiuti esteri) del Libro Bianco *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*) elenca il numero di progetti portati a termine nei Paesi che, dal 2010 al 2012, hanno beneficiato degli aiuti cinesi. Cfr. *Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi* 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

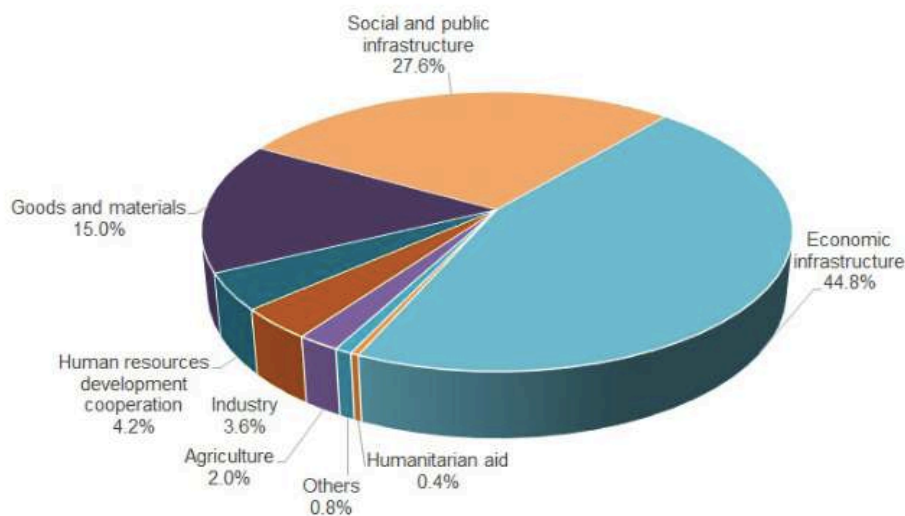


Figura 9: Divisione degli aiuti cinesi allo sviluppo per il continente africano divisi per settore di destinazione tra il 2010 e il 2012. Fonte: Anna Katharina STAHL, *China's relation with Sub-Saharan Africa*, Istituto Analisi Relazioni Internazionali (IAI), Roma, 2011, pag. 11.

La promozione dello sviluppo agricolo è di importanza cruciale per la riduzione della povertà nei Paesi africani e non solo. Attraverso la fondazione di centri di ricerca, l'invio di esperti del settore, l'implemento della cooperazione tecnica e la formazione di personale, la RPC mostra particolare attenzione nei confronti di questo ambito. Gli esperti cinesi inviati nei Paesi beneficiari di aiuti sono coinvolti nella definizione dei piani di sviluppo agricolo, insegnano tecniche agricole semplici da adottare e da cui i coltivatori locali possono trarre beneficio.²³⁷

La formazione delle risorse umane e il miglioramento del livello di alfabetizzazione è un altro aspetto dell'assistenza allo sviluppo a cui la Cina appare particolarmente interessata. Tale attenzione si concretizza nella costruzione di edifici scolastici, nella fornitura di servizi per l'insegnamento, nella formazione degli insegnanti ed erogando

²³⁷ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Cujin nongye fazhan 促进农业发展, Zhongguo de dui wai yuanzhu 中国的对外援助 (China's Foreign Aid)*, 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

borse di studio per finanziare il soggiorno di studenti stranieri presso università cinesi.²³⁸

La formazione di risorse umane include anche il *training* di team di medici e operatori sanitari. La RPC, inoltre, finanzia la costruzione di ospedali, la distribuzione di medicinali e di materiale sanitario e contribuisce a implementare la rete di prevenzione per malattie diffuse nei Paesi beneficiari, di cui sono esempi malaria e colera nel continente africano.²³⁹

Tra il 2010 e il 2012, come si evince dalla figura 9, il 27,6% degli aiuti allo sviluppo cinesi è stato indirizzato alla realizzazione di infrastrutture pubbliche volte a migliorare le condizioni di vita nei Paesi beneficiari. In particolare, come si afferma nel Libro Bianco del 2014, «le infrastrutture sono sempre state il cuore dell'attività cinese in Africa»²⁴⁰. Tali progetti sono stati portati a compimento sia nelle città che nelle zone rurali e hanno riguardato la costruzione di impianti idrici, di nuclei abitativi e di strutture pubbliche quali centri culturali, impianti sportivi, centri per conferenze e uffici.²⁴¹

Gli strumenti economici attraverso cui tutte queste tipologie di aiuti vengono finanziate, che verranno più precisamente analizzate nei seguenti paragrafi, possono in

²³⁸ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Tigao jiaoyu shuiping* 提高教育水平 (Miglioramento del livello di istruzione), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²³⁹ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Gaishan yiliao weisheng tiaojian* 改善医疗卫生条件 (Miglioramento delle condizioni mediche e sanitarie), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁴⁰ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Tuidong zhongfei xinxing zhanlue huoban guanxi fazhan* 推动中非新型战略伙伴关系发展 (Promozione di una nuova partnership strategica tra Cina e Africa), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁴¹ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Jianshe gongyi sheshi* 建设公益设施 (Costruzione di strutture assistenziali), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: maggio 2020).

alcuni casi essere annoverati come ODA, mentre in altri vengono fatti rientrare nella categoria degli OOF.

6.1 Conditionality

Tra le principali differenze, a livello di forma, tra aiuti allo sviluppo occidentali e aiuti cinesi vi è la pratica della condizionalità, nota anche come *aid with strings attached*. Sembra, infatti, che Pechino non leghi la concessione di prestiti ad alcuna condizione relativa all'attuazione di riforme riguardanti la liberalizzazione economica, la lotta contro la corruzione e l'avvio di processi di democratizzazione. Questo *modus operandi* è spesso fortemente criticato dagli osservatori internazionali, i quali accusano la RPC di minacciare l'operato dei donatori occidentali, soprattutto in materia di protezione dell'ambiente e rispetto dei diritti umani. La *non conditionality*, infatti, è uno dei motivi per cui i governi di molti Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel continente africano, vedono in modo più positivo gli aiuti provenienti da Pechino rispetto a quelli occidentali.²⁴²

La *non conditionality* è il risultato dell'applicazione del principio di non interferenza negli affari interni dei Paesi beneficiari, elemento tipico dell'approccio cinese alla cooperazione allo sviluppo. La RPC difende a spada tratta tale approccio che le permetterebbe di prendere le distanze dalle ingiustizie perpetrate da parte dei Paesi occidentali nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. L'aiuto cinese si propone, quindi, come pragmatico più che ideologico.

Un'ulteriore critica che viene avanzata di frequente agli aiuti allo sviluppo cinesi e che potrebbe essere annoverata come condizionalità è l'invio di flussi di aiuto e di assistenza in cambio di risorse naturali di cui i Paesi africani in particolare sono ricchi. Si potrebbe,

²⁴² May TAN-MULLINS, Gies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining 'aid' in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 11-12.

infatti, sostenere che gli aiuti siano condizionati dall'ottenimento di risorse di cui la Cina necessita per perseguire il suo obiettivo di sviluppo nazionale.²⁴³ La figura 10²⁴⁴ mostra chiaramente come la Cina abbia concentrato la distribuzione di aiuti negli Stati costieri dell'Africa occidentale e dell'Africa centro-orientale, le cui economie dipendono in gran parte dalle risorse naturali. Come si evince da un confronto con la figura 11, tali Paesi sono spesso governati da regimi illiberali, a cui la Cina però non impone l'avvio di processi di democratizzazione come condizione per la concessione di aiuti.²⁴⁵

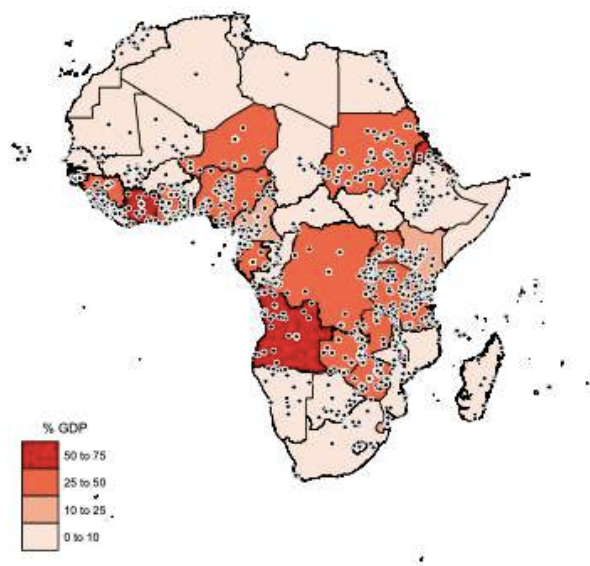


Figura 10: Distribuzione geografica degli aiuti cinesi sulla base della disponibilità di risorse dei Paesi beneficiari in termini di PIL. Fonte: Huang-Kai TSENG, Ryan KROG (2014)

²⁴³ Huang-Kai TSENG, Ryan KROG, *No Strings Attached: Chinese Foreign Aid and Regime Stability in Resource-Rich Recipient Countries*, George Washington University, 2014, pag. 11-12.

²⁴⁴ I dati riportati nelle figure 10 e 11 sono il risultato delle ricerche di AidData, un laboratorio di ricerca del William & Mary's Global Research Institute di Williamsburg che si occupa di monitorare e valutare gli investimenti in progetti di sviluppo a lungo termine a livello globale. Lo scopo è quello di fornire a studenti, ricercatori e organizzazioni internazionali informazioni precise e complete riguardo i progetti di assistenza ai Paesi in via di sviluppo. Per una conoscenza più approfondita dell'attività di AidData si consiglia di visitare il sito ufficiale <https://www.aiddata.org/about> (Ultimo accesso: 27 maggio 2020), mentre per un'analisi dei programmi relativi all'attività cinese nel settore, si rimanda a <https://www.aiddata.org/china> (Ultimo accesso: 27 maggio 2020).

²⁴⁵ Ibidem.

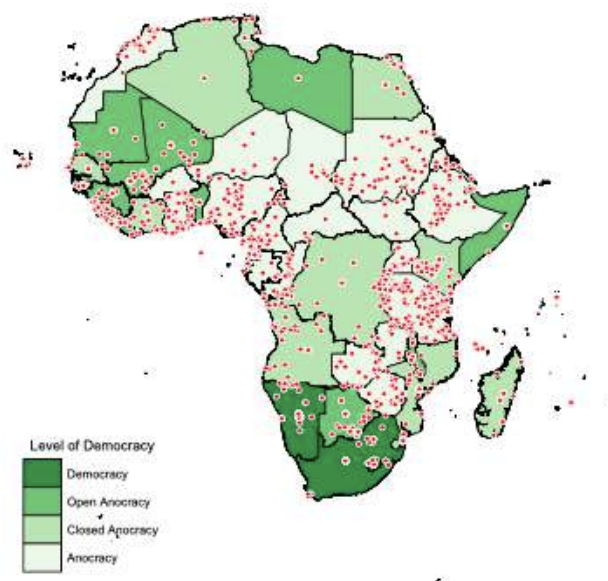


Figura 11: Distribuzione geografica degli aiuti cinesi e livello di democrazia dei Paesi beneficiari. Fonte: Huang-Kai TSENG, Ryan KROG (2014).

Pechino si difende da queste critiche sostenendo che tali situazioni sono, in realtà, perfetti scenari di *win-win cooperation* in cui sia i donatori che i beneficiari traggono vantaggi dalle relazioni che si vengono a instaurare tra i governi. In questo modo la RPC vuole evitare di riproporre una relazione simile a quella tra colonizzatori e colonizzati che, invece, sembra essere prerogativa dei donatori occidentali.²⁴⁶

Liu Guijin, ex rappresentante della RPC in Sudan, in un'intervista rilasciata nel 2006 alla Xinhua ha sottolineato:

We [China] have never, and will never in the future, attach any kind of political conditions to these aid and development projects, because we think that providing assistance is just for the benefit of the people, it is not for political purposes, not for showing off to the outside world.²⁴⁷

²⁴⁶ May TAN-MULLINS, Glies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining 'aid' in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 12.

²⁴⁷ Ibidem.

6.2 Aiuti umanitari

Prima di procedere con la presentazione di ODA e OOF stanziati dal governo di Pechino, è necessario presentare un settore di assistenza che merita particolare approfondimento e attenzione, ossia quello degli aiuti umanitari. La RPC, a differenza dei Paesi facenti parte dell'OCSE, fa rientrare gli aiuti umanitari nella categoria di *duiwai yuanzhu* 对外援助, senza differenziarli dagli aiuti allo sviluppo. Come affermato nel Libro Bianco del 2011, l'assistenza umanitaria d'emergenza è fornita a Paesi o regioni che devono affrontare situazioni di crisi dovute a catastrofi naturali o sanitarie. In queste situazioni la Cina invia materiale, personale e fondi di emergenza che possono permettere ai Paesi coinvolti di far fronte alle difficoltà sociali ed economiche in cui si trovano. Si tratta, in questo caso, di aiuti volti a concedere un sollievo temporaneo e a breve termine agli Stati beneficiari.²⁴⁸ Una caratteristica molto importante di questo tipo di aiuti è il loro essere “slegata” da preesistenti relazioni diplomatiche tra Paesi beneficiari e RPC, che non sono condizione *sine qua non* per l'invio di beni di prima necessità di cui le popolazioni necessitano in seguito a catastrofi naturali e sanitarie.

Gli aiuti umanitari cinesi hanno subito un incremento negli ultimi decenni e oggi vengono offerti sempre più spesso facendo ricorso a canali multilaterali. Non sono rare, infatti, donazioni da parte del governo centrale alle agenzie delle Nazioni Unite, a ONG e ad altre istituzioni internazionali.²⁴⁹

Nel caso specifico del continente africano, la Cina si impegna a inviare personale esperto, a implementare la cooperazione tecnologica nel settore della riduzione del rischio

²⁴⁸ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Jinji rendao zhuyi yuanzhu* 紧急人道主义援助 (Assistenza umanitaria di emergenza), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (China's Foreign Aid), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁴⁹ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 121-122.

di disastri e a rispondere in modo rapido ed efficace alle eventuali richieste di aiuto da parte dei Paesi africani. Il governo di Pechino, inoltre, si impegna a incentivare la cooperazione tra la Croce Rossa cinese e altre ONG attive nella RPC e le loro controparti africane.²⁵⁰

6.3 Official Development Assistance (ODA)

Nonostante le evidenti differenze tra le strategie adottate dalla RPC e quelle adottate dai donatori facenti parte del DAC, è bene precisare che anche la Cina ricorre a strumenti di finanziamento che possono essere annoverati come ODA. Tali strumenti sono le donazioni, i prestiti a tasso zero, la riduzione del debito e i prestiti agevolati. Nello specifico, donazioni e prestiti a tasso zero sono gli strumenti a cui la Cina ha fatto più frequentemente ricorso fino al 1995, anno di introduzione dei *concessional loans*.²⁵¹

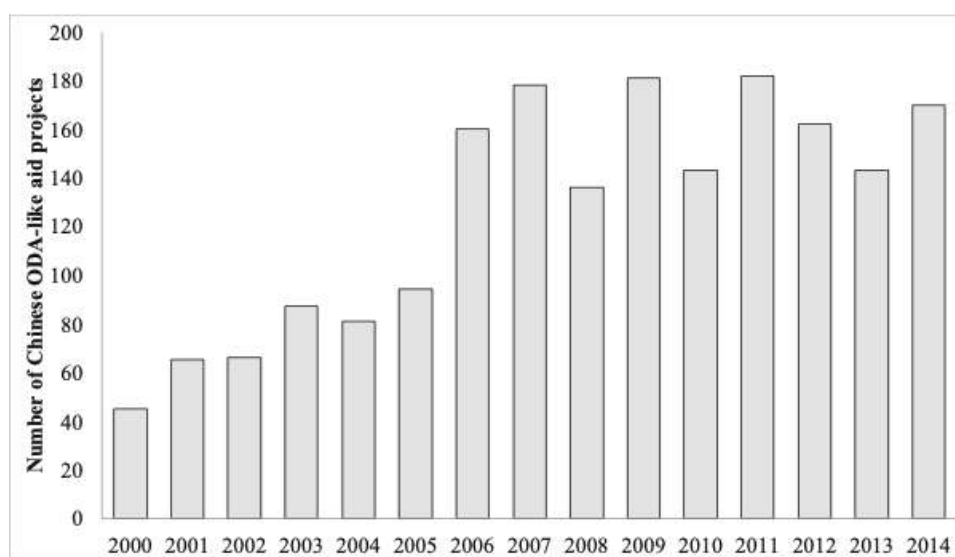


Figura 12: Pippa MORGAN, “Can China’s economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid”, *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 394.

²⁵⁰ *Jianzai, jiuzai he rendao zhuyi yuanzhu* 减灾、救灾和人道主义援助 (Riduzione dei disastri, soccorso in caso di calamità e assistenza umanitaria), *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China’s African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁵¹ Deborah BRÄUTIGAM, “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 205.

6.3.1 Donazioni e prestiti a tasso zero

Le donazioni (*wuchang yuanzhu* 无偿援) sono state prevalentemente utilizzate dai Paesi beneficiari per la realizzazione di ospedali, scuole e, più in generale, di progetti di welfare sociale. Vi si fa, inoltre, ricorso nel campo della cooperazione per lo sviluppo delle risorse umane, dell'assistenza tecnica e degli aiuti umanitari. I prestiti a tasso zero (*wuxi daikuan* 无息贷款), invece, sono utilizzati per la realizzazione di progetti infrastrutturali e servizi pubblici per il miglioramento del benessere delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo.²⁵²

6.3.2 Debt Relief

Qualora i Paesi beneficiari dovessero avere difficoltà nel risanare i debiti nati dalla concessione di prestiti agevolati da parte di Pechino è possibile che la leadership cinese riprogrammi la riscossione del debito, ne prolunghi il periodo o, addirittura, ricorra a una riduzione o cancellazione del debito (*zhaiwu jianmian* 债务减免). Tuttavia, si tratta di una soluzione che la RPC non adotta di frequente²⁵³. A differenza dei donatori tradizionali, la Cina non prese parte al programma di riduzione del debito degli *highly indebted poor countries* (HIPC) lanciato nel 1996 dal Club di Parigi. Solamente in occasione del primo FOCAC nel 2000 la RPC annunciò la decisione di diminuire o cancellare il debito di alcuni Stati africani per un totale di 10 miliardi di RMB. A questa promessa ne seguirono altre, quasi tutte nei confronti di Paesi del continente africano che rientrano nelle categorie *highly indebted e least developed*, tra cui vi sono Costa d'Avorio, Eritrea, Somalia, Sudan

²⁵² Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Duiwai yuanzhu zijin* 对外援助资金 (Risorse finanziarie per gli aiuti esteri), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁵³ Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室, *Duiwai yuanzhu fangshi* 对外援助方式 (Tipologie di aiuti esteri), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: maggio 2020).

e Togo.²⁵⁴ La procedura per la cancellazione del debito coinvolge in prima persona il Ministero delle finanze, che si occupa di dar vita a una commissione di cui fanno parte membri del MOFCOM, della Banca Popolare Cinese, dell'Exim Bank e della China Development Bank. La richiesta di cancellazione deve essere presentata dal Paese indebitato e viene successivamente valutata dalla commissione preposta: si verificano di frequente casi in cui la RPC decide di respingere la richiesta se il Paese in questione sta vivendo una situazione economica relativamente positiva o se i finanziamenti forniti precedentemente non sono stati sfruttati in modo adeguato. Proprio per questo motivo, il MOFCOM si occupa di inviare un team di esperti nel Paese che chiede la cancellazione del debito, al fine di confrontarsi con il personale dell'ambasciata della RPC ivi presente, in modo da avere una piena comprensione della situazione economica e sociale del Paese.²⁵⁵ Così come le altre tipologie di aiuti allo sviluppo forniti dalla Cina, anche la cancellazione del debito viene concessa ai Paesi con cui Pechino ha stabili relazioni diplomatiche e che condividono la *One China policy*.²⁵⁶

6.3.3 Concessional loans

I prestiti agevolati (*youhui daikuan* 优惠贷款) sono strumenti a cui la RPC fa ricorso frequentemente nel settore degli aiuti allo sviluppo. Tali prestiti vengono stanziati dall'Exim Bank of China e, come affermato nel Libro Bianco *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*) del 2001, vi si ricorre per aiutare i Paesi beneficiari a sostenere la realizzazione di progetti, per lo più infrastrutturali, che possono apportare benefici economici e sociali a lungo termine. Questa tipologia di prestiti è stata definita dall'Exim Bank of China «the medium- and long-term, low interest rate credit

²⁵⁴ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 128-129.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 130.

extended by China Exim Bank under the designation of the Chinese government with the nature of official assistance». ²⁵⁷ Vi è, inoltre, una condizione specifica che deve essere rispettata: i progetti possono essere finanziati attraverso questo strumento nel momento in cui richiedono un utilizzo di prodotti meccanici, elettronici e tecnologici cinesi non inferiore al 50% del totale dei prodotti necessari. ²⁵⁸ In questo modo ci si assicura che anche la Cina benefici di questa tipologia di aiuti, che rappresenta un esempio di *win-win cooperation* a tutti gli effetti. Un'ulteriore particolarità dei prestiti agevolati erogati dell'Exim Bank of China è costituita dall'impossibilità, da parte del Paese beneficiario, di chiedere una cancellazione del debito o una riprogrammazione delle scadenze per la restituzione dei flussi di aiuto ottenuti. A differenza dei prestiti a tasso zero, quindi, una volta stabiliti i termini del prestito la RPC si aspetta che essi vengano rispettati a pieno. ²⁵⁹

I *concessional loans* erogati per la costruzione di progetti nel continente africano sono notevolmente aumentati dall'inizio degli anni Duemila: alla fine del 2005 l'Exim Bank of China aveva finanziato 55 progetti per l'equivalente di 800 milioni di dollari americani, mentre già nel 2012 la cifra stanziata ammontava all'equivalente di 10 miliardi di dollari. Più dell'80% dei prestiti erogati è stato destinato a Paesi africani ricchi di risorse naturali tra cui figurano Angola, Nigeria, Zimbabwe e Sudan. ²⁶⁰

La gestione dei prestiti agevolati non è di esclusiva responsabilità dell'Exim Bank of China: essa agisce, infatti, in collaborazione con il MOFCOM, il MFA e il MoF, i quali a loro volta fanno le veci del governo centrale. Il percorso da seguire per ottenere questi prestiti prevede che sia il governo del Paese beneficiario, con l'appoggio del Chinese

²⁵⁷ Lucy CORKIN, "Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 68.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 114.

²⁶⁰ Deborah BRÄUTIGAM, "Chinese Development Aid in Africa", in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 205.

Economic Counsellor's office ivi stabilito, ad avanzarne la richiesta. Tale richiesta viene presa in carico dai due principali dipartimenti del MOFCOM (il Department of Foreign Aid e il Department of Economic Cooperation), i quali studiano la lista di progetti che il governo beneficiario vorrebbe realizzare grazie ai prestiti agevolati e, solo successivamente, viene definito e stanziato un budget da destinare alla realizzazione dei progetti approvati. L'Exim Bank of China offre finanziamenti con un tasso di interesse determinato dal suo dipartimento di analisi del rischio, che opera in collaborazione con l'Economist Intelligence Unit (EIU)²⁶¹. La Banca, in un secondo momento, aggiunge agli interessi i costi per la gestione del prestito. In seguito all'erogazione dei *concessional loans*, MOFCOM ed Exim Bank of China organizzano incontri per discutere e constatare lo stato di avanzamento lavori dei progetti finanziati e il puntuale pagamento del debito da parte del Paese beneficiario che viene generalmente restituito in rate pagate due volte l'anno.²⁶²

La concessione di questa tipologia di prestiti, di cui il MFCOM decide il budget e l'Exim Bank of China si occupa dello stanziamento dei fondi, è un perfetto esempio di collaborazione tra istituto finanziario e governo di Pechino, al quale spettano tutte le più importanti decisioni nel settore degli aiuti allo sviluppo.

6.3.4 Tied Aid?

Come affermato nel capitolo 1, si parla di *tied aid* quando l'invio di aiuti allo sviluppo è subordinato all'acquisto di materiale ed equipaggiamenti provenienti dai Paesi donatori

²⁶¹ Il tasso stabilito dall'EIU è il London Interbank Offered Rate, a cui viene aggiunta una percentuale determinata sulla base della posizione che il Paese beneficiario occupa nel *country sovereign credit rating*, sulla base della sua situazione politica e della sua stabilità economica. Cfr. Lucy CORKIN, "Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 72.

Per un approfondimento sull'attività dell'EIU si rimanda al sito ufficiale dell'istituzione: <https://www.eiu.com/n/> (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁶² Lucy CORKIN, "Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank", *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 71-72.

e quando l'effettiva realizzazione dei progetti è portata avanti non da imprese locali, bensì da imprese con personale proveniente dagli stessi Paesi donatori. Questa tipologia di aiuti è stata spesso utilizzata dagli Stati DAC che, tuttavia, a partire dal 2008 hanno deciso di “slegare” gli aiuti per sostenere lo sviluppo a pieno regime dei Paesi beneficiari. La RPC, invece, viene tutt'ora spesso criticata e accusata di ricorrere ancora troppo frequentemente a questo *modus operandi*. La concessione non solo di prestiti agevolati, ma anche di donazioni e prestiti a tasso zero è, infatti, nella maggior parte dei casi subordinata alla fornitura di prodotti e personale cinesi. Tuttavia, è bene precisare che, per quanto riguarda i prestiti agevolati, l'Exim Bank of China chiede che l'utilizzo di prodotti meccanici, elettronici e tecnologici cinesi sia pari solamente ad almeno il 50% del totale dei prodotti necessari. Vi rimane, quindi, un margine d'azione anche per le imprese e il personale dei Paesi che beneficiano di tali prestiti.²⁶³

Come evidenzia Deborah Bräutigam, il *tied aid* pur non essendo un vero e proprio stimolo per lo sviluppo del business locale può avere anche conseguenze positive e, soprattutto, può rivelarsi un'arma contro la corruzione. In molti Paesi in via di sviluppo e in particolare nel continente africano si assiste spesso al dilagare di tale fenomeno. Nei Paesi economicamente più deboli la realizzazione dei progetti è spesso assegnata a imprese non qualificate che però godono dell'appoggio di importanti personalità politiche, le quali sfrutterebbero i finanziamenti dei Paesi donatori al solo scopo di ottenere profitto personale. Si può, quindi, affermare che se nella teoria i *tied aid* offerti dalla RPC possono essere criticati in quanto considerati solamente un modo per promuovere lo sviluppo di imprese cinesi, nella pratica essi possono rivelarsi anche uno strumento di lotta contro

²⁶³ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pag. 153.

diverse problematiche che affliggono molti Paesi beneficiari, di cui la corruzione è solo un esempio.²⁶⁴

6.4 Other Official Flows (OOF)

Oltre alle forme assistenziali che rispettano gli standard OCSE, la Cina ricorre molto spesso a forme di aiuto che non possono essere annoverate come ODA e che diversi studiosi fanno rientrare nella categoria degli OOF. Tali forme di finanziamento possono creare confusione in chi si avvicina all'analisi dell'architettura cinese degli aiuti esteri, in quanto possono sembrare forme di aiuto e sono prevalentemente indirizzate a Paesi in via di sviluppo, ma in realtà sono linee di credito e hanno tra gli scopi principali il sostegno dell'export cinese. Si tratta di *export buyers' credits*, *official loans at commercial rates*, *strategic lines of credit* e *natural resources-backed lines of credit*. Proprio per la loro ambiguità, tali strumenti meritano particolare attenzione.

Il grafico sotto riportato mostra l'andamento delle varie tipologie di aiuti forniti dalla Cina al continente africano, compresi gli OOF, dalla metà degli anni Cinquanta del XX secolo al 2014. Come si evince dal grafico in figura 13, dall'inizio degli anni Duemila si assiste a un notevole aumento del volume degli OOF.

²⁶⁴ Ibidem.

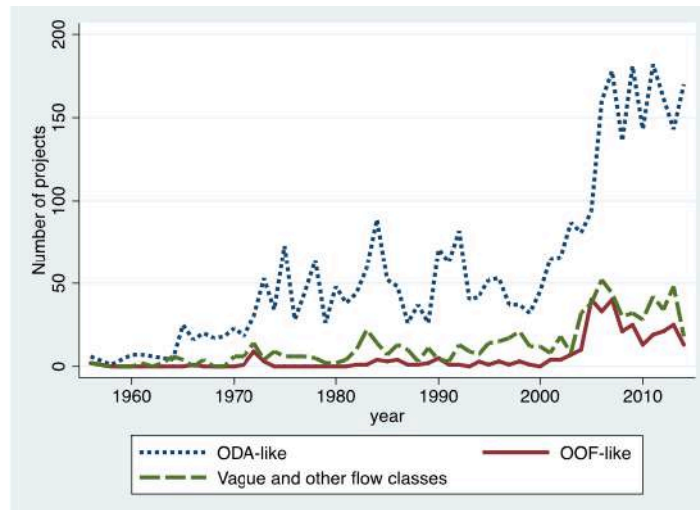


Figura 13: Pippa MORGAN, Yu Zheng, *Old bottle, new wine? The evolution of China's Aid in Africa 1956-2014*, 2019.

6.4.1 *Export buyers' credits*

Gli *export buyers' credits* sono crediti a breve termine forniti dal governo centrale attraverso l'Exim Bank of China e altre *policy banks* che hanno l'obiettivo di promuovere le esportazioni cinesi e gli investimenti all'estero. Si tratta di crediti concessi a tassi preferenziali (generalmente fissati al 2% o al 3%) forniti agli acquirenti stranieri di beni e servizi cinesi e la loro struttura li rende molto simili ai prestiti agevolati descritti nel paragrafo precedente.²⁶⁵ Questa tipologia di finanziamenti è stata adottata dalla RPC in numerosi casi, ad esempio per incentivare l'acquisto di aerei cinesi da parte dello Zambia e di satelliti cinesi da parte della Nigeria.²⁶⁶

6.4.2 *Official loans at commercial rates*

Gli *official loans at commercial rates* sono prestiti a tassi molto competitivi erogati dalla China Development Bank, che negli ultimi anni ha ampliato i suoi orizzonti e ha iniziato a finanziare numerosi progetti *overseas*, in particolare in Africa. Questa tipologia

²⁶⁵ Deborah BRÄUTIGAM, "Chinese Development Aid in Africa", in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 206.

²⁶⁶ Deborah BRÄUTIGAM, "China, Africa and the International Aid Architecture", *Working Paper Series*, N. 107, Tunisi, African Development Bank, 2010, pag. 19.

di prestiti è stata erogata per la maggior parte per il finanziamento di progetti in Sudafrica, Angola e Botswana.²⁶⁷

6.4.3 Strategic lines of credit

Le *strategic lines of credit* rappresentano un supporto economico rivolto alle aziende più promettenti, le cosiddette *dragon-head companies*, che hanno il potenziale per divenire grandi multinazionali. Nello specifico, si tratta di piattaforme di finanziamento offerte dalle *policy banks* che combinano *exports sellers' credits*, *export buyers' credits*, *import credits* e *preferential foreign loans* attraverso i quali le aziende cinesi possono portare avanti progetti all'estero.²⁶⁸ Questa tipologia di credito, per esempio, ha permesso alla compagnia di comunicazioni ZTE (*Zhongxing tongxun guan wang* 中兴通讯官网) di supportare il progetto *Millennium Telecoms*²⁶⁹ del governo etiope nel 2008, grazie al finanziamento da parte della China Development Bank²⁷⁰.

6.4.4 Natural resource-backed loans

Alcuni osservatori notano che, negli ultimi anni, la Cina si sta avvalendo della riserva di dollari in valuta estera per finanziare progetti infrastrutturali in Africa per i quali Pechino ottiene in cambio delle risorse. Tali progetti sono quelli che rientrano nella *win-win cooperation*: un Paese fa leva sulle risorse naturali di cui dispone per attirare

²⁶⁷ Deborah BRÄUTIGAM, “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 207.

²⁶⁸ Ibidem.

²⁶⁹ ZTE è presente in Etiopia dal 1996. Dopo aver dominato il mercato per circa dieci anni, nel 2006 ha stretto un accordo con l'*Ethiopian Telecommunication Corporation* che ha reso possibile la modernizzazione delle telecomunicazioni etiopi permettendo sia agli abitanti delle grandi città, che a coloro che risiedono in zone rurali di poter utilizzare telefoni cellulari. Per un maggiore approfondimento si rimanda a https://www.zte.com.cn/global/about/magazine/zte-technologies/2008/5/en_23/162024.html (Ultimo accesso: maggio 2020).

²⁷⁰ Comunicazione personale a D. BRÄUTIGAM in “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 207.

l'attenzione dei donatori internazionali e per garantirsi prestiti al fine di finanziare progetti su larga scala che, da solo, non avrebbe i fondi per realizzare.²⁷¹

La RPC ha utilizzato questa tipologia di prestiti per contribuire alla realizzazione di importanti opere come la diga Bui in Ghana²⁷² e una serie di centrali elettriche in Nigeria, due occasioni in cui le esportazioni di risorse naturali hanno rappresentato una garanzia di pagamento del debito da parte dei Paesi beneficiari. Come sottolinea Deborah Bräutigam, è più opportuno far rientrare i *natural resource-backed loans* nella categoria della cooperazione economica e non in quella di aiuti allo sviluppo.²⁷³

7. Corporate Social Responsibility e sviluppo internazionale

Dall'analisi degli strumenti attraverso i quali si concretizzano gli aiuti cinesi ai Paesi in via di sviluppo emerge la grande importanza che la RPC dà all'attività delle aziende cinesi presenti in tali Paesi e ciò porta a un inevitabile e necessario approfondimento del rapporto tra la *corporate social responsibility* (CSR) di tali imprese e lo sviluppo internazionale. Questa tematica è stata analizzata da numerosi studiosi già all'inizio degli anni Duemila, ma esclusivamente con un focus particolare sulle imprese occidentali operanti nei Paesi del Terzo Mondo che hanno avuto un ruolo importante nel raggiungimento dei MDGs e l'hanno tutt'ora in un'ottica di perseguimento dei SDGs.²⁷⁴ Solo nel momento in cui la RPC ha iniziato a occupare un posto sempre maggiore nel

²⁷¹ Deborah BRÄUTIGAM, "China, Africa and the International Aid Architecture", *Working Paper Series*, N. 107, Tunisi, African Development Bank, 2010, pag. 21.

²⁷² La costruzione della diga Bui è uno dei numerosi casi in cui la Cina ha finanziato la costruzione di impianti idroelettrici nel continente africano. Per una più approfondita analisi del ruolo che le imprese cinesi hanno avuto nella realizzazione della diga e per una maggiore comprensione della divisione delle responsabilità tra imprese e agenzie governative cinesi e locali si raccomanda la lettura di Oliver HENSENGHERT, *Interaction of Chinese Institutions with host governments in dam construction: the Bui dam in Ghana*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2011.

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ Jędrzej G. FRYNAS, "Corporate Social Responsibility and International Development: Critical Assessment", *Corporate Governance*, Vol. 16, N. 4, 2008, pag. 274.

panorama dei donatori internazionali, l'attenzione degli studiosi si è spostata sull'impatto che la CSR delle imprese cinesi ha sulla riduzione della povertà nei Paesi in via di sviluppo.²⁷⁵

A livello internazionale non esiste una definizione standard di CSR: ogni governo e istituzione ne dà una propria interpretazione. Tuttavia, seppur diverse, tutte le definizioni principali hanno dei punti in comune, ossia l'impegno da parte dell'azienda a rispettare le aspettative degli *stakeholders*, al fine di contribuire a migliorare il posto di lavoro, il mercato di lavoro e la comunità locale. Ai fini di questa tesi viene riconosciuta la definizione di CSR fornita dal governo di Pechino: «While pursuing economic profits, corporations are held responsible by shareholders, employees, consumers, suppliers, communities and other stakeholders. Moreover, corporations have responsibilities to protect the environment».²⁷⁶

La CSR contribuisce a creare un *business environment* migliore, pone le basi per una crescita sostenibile e, nel settore dello sviluppo a lungo termine dei Paesi del Terzo Mondo, essa diviene elemento necessario per la risoluzione di problemi sociali, ambientali e di *governance*, andando oltre il semplice concetto di aiuto come forma di solidarietà e carità.

A partire dalla metà degli anni Novanta si è assistito a una sempre maggiore spinta verso l'allineamento degli interessi societari ed economici al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e, di conseguenza, si è valutato più attentamente l'impatto delle imprese operanti nei Paesi in via di sviluppo sulle comunità locali.²⁷⁷

²⁷⁵ Marina PRIETO-CARRÓN, Peter LUND-THOMSEN, Anita CHAN, Ana MURO, CHANDRA BHUSHAN, "Critical perspectives on CSR and development: what we know, what we don't know and what we need to know", *International Affairs*, Vol. 82, N. 5, 2006, pag. 978.

²⁷⁶ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights from an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 15-16.

²⁷⁷ *Ibidem*.

La CSR cinese (*qiye shehui zeren* 企业社会责任) nasce dalla risposta responsabile del governo ai comportamenti irresponsabili delle imprese cinesi nel mercato nazionale. All'inizio degli anni Duemila è emersa, infatti, la necessità da parte della comunità economica di assumersi le proprie responsabilità e ciò ha portato alla stesura di due documenti, *The Corporation Law of China* (2006) e *Guidelines for Central State-Owned Enterprises regarding implementation of Corporate Social Responsibility* (2008)²⁷⁸, che costituiscono due pietre miliari nel panorama della CSR.²⁷⁹ In particolare, il documento del 2008 presenta gli scopi che la CSR dovrebbe contribuire a raggiungere: successo economico a lungo termine, comportamento etico, salvaguardia degli interessi e dei diritti dei lavoratori, tutela ambientale e contributo al welfare sociale attraverso opere filantropiche.²⁸⁰

Come emerge da uno studio condotto nel 2009²⁸¹, quasi tutti i leader di imprese operanti nel continente africano hanno familiarità con il concetto di CSR che essi traducono in contributo alla crescita economica locale e alla lotta contro la disoccupazione, adattamento alle leggi locali, interesse nei confronti dell'ambiente e donazioni a favore della costruzione di scuole e ospedali. L'aumento dell'attenzione nei confronti della CSR da parte delle imprese cinesi in Africa, come sostengono gli autori dello studio, sembra essere mosso da tre *key drivers*: il sostegno del governo, l'adozione

²⁷⁸ Il testo del documento è reperibile sul sito della *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council*, http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c_313.htm (Ultimo accesso: 30 maggio 2020).

²⁷⁹ Shuaihua CHENG, Guoyong LIANG, "Social Responsibility of Chinese Investment in Africa: what does it mean for EU-China cooperation on development policy towards Africa?", *Trade Negotiations Inside*, Vol. 10, N. 3, Ginevra, ICTSD, 2011, pag. 9.

²⁸⁰ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights form an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 19.

²⁸¹ Chen XIAOHONG, Li ZHAOXI, Jia TAO, Li GUOQIANG, Zhou YAN, Simon ZADEK, Kelly YU, Maya FORSTATER, Guy MORGAN, *Responsible Business in Africa. Chinese business leaders' perspectives on performance and enhancement opportunities*, AccountAbility, 2009.

di norme e standard internazionali e l'inclusione di leader aziendali cinesi in collaborazioni internazionali, così come la nascita di programmi ad hoc per la formazione di personale fortemente orientato alla CSR.²⁸² A differenza delle società occidentali, dove la pressione per il rispetto della CSR è stata esercitata prevalentemente dalla società civile, in Cina è il governo che, in particolare attraverso la pubblicazione delle *Guidelines* del 2008, ha svolto un ruolo fondamentale per la sua promozione come mezzo per raggiungere *scientific development e harmonious society*.

È possibile, quindi, affermare che inizialmente la CSR delle imprese cinesi si è concentrata sull'ambiente nazionale e, solo con il passare del tempo, si è rivolta ai Paesi beneficiari di OOF cinesi. L'importanza attribuita alla CSR emerge anche dalla decisione dell'Exim Bank of China di non finanziare progetti che potrebbero danneggiare gravemente l'ambiente. Tale decisione risale al 2004 e tre anni dopo, nel 2007, l'istituto bancario ha stabilito degli standard ambientali e sociali molto specifici che i progetti, per poter essere finanziati, devono rispettare.²⁸³

Nel 2007 il MOFCOM ha organizzato un summit con i rappresentanti di 67 Paesi africani, durante il quale si è cercato di mettere in luce il ruolo della CSR nella costruzione di relazioni pacifiche e volte allo sviluppo a lungo termine del continente africano. Si è posto un importante accento sulla capacità delle imprese cinesi di fornire prodotti e servizi di qualità, di contribuire alla tutela dell'ambiente attraverso uno sviluppo sostenibile, di adattarsi a standard etici internazionali, di rispettare i costumi e la cultura locale e di

²⁸² Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights form an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 19-20.

²⁸³ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights form an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 31.

sostenere economicamente progetti educativi e sanitari.²⁸⁴ Nel 2007 la CSR era ancora un concetto *work in progress*, ma appariva già chiaro che imprese cinesi e imprese occidentali avessero elementi in comune, tra i quali spiccano il coinvolgimento del personale locale, a cui veniva chiesto di ricoprire ruoli di elevata responsabilità, la capacità di gestire in modo professionale la CSR come parte integrante del business delle imprese, la comunicazione chiara e aperta con tutti gli *stakeholders* compresi i governi e la cooperazione per il perseguimento di obiettivi di sviluppo sia locali che internazionali.²⁸⁵

Al fine di raggiungere obiettivi di sviluppo a lungo termine è, quindi, necessario che le imprese cinesi si adattino agli standard definiti a livello internazionale. Esse, inoltre, possono contribuire a implementare tali standard, in modo che ci possa essere un apprendimento reciproco.

La globalizzazione ha indubbiamente portato a un aumento degli investimenti diretti esteri e della presenza di imprese private straniere nei Paesi in via di sviluppo, dove si è venuta a creare una relazione tra business e lotta alla povertà. In tale contesto la CSR assume un ruolo di estrema importanza, soprattutto dal momento che sempre più spesso le imprese danno vita a partnership con le ONG operanti in loco. La lotta allo sfruttamento minorile, la difesa dei diritti dei lavoratori e l'adozione di processi operativi a ridotto impatto ambientale sono obiettivi che la CSR si pone e che si affiancano agli aiuti forniti dai donatori, in quanto strettamente legati agli obiettivi di sviluppo a lungo termine dei Paesi beneficiari.²⁸⁶ Tuttavia, l'impatto della CSR non è sempre percepito in modo

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights from an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 23.

²⁸⁶ Marina PRIETO-CARRÓN, Peter LUND-THOMSEN, Anita CHAN, Ana MURO, CHANDRA BHUSHAN, "Critical perspectives on CSR and development: what we know, what we don't know and what we need to know", *International Affairs*, Vol. 82, N. 5, 2006, pag. 980.

completamente positivo e non sempre è apprezzato dalle popolazioni locali. Spesso si rileva, infatti, un gap tra l'attività sociale delle imprese e la reale percezione che i dipendenti e l'opinione pubblica hanno di tale attività.²⁸⁷

Inoltre, come sottolineano diversi studiosi della materia, la CSR cinese non si concretizza solamente con l'adozione del modello economico occidentale e il rispetto di norme e standard internazionali. I leader delle imprese cinesi vedono la CSR attraverso la lente dello sviluppo economico e fanno leva sui vantaggi che l'efficienza dei lavoratori e i bassi costi dei prodotti cinesi possono apportare allo sviluppo di nuovi mercati. A differenza della concezione occidentale, secondo la quale la base di partenza per il raggiungimento di uno sviluppo a lungo termine è la politica e che si propone di incoraggiare la trasparenza per combattere la dilagante corruzione dei Paesi africani, il modello cinese si impegna nell'offrire direttamente un contributo alla realizzazione di opere concrete, tra le quali spiccano le infrastrutture pubbliche.²⁸⁸

Affinché la CSR delle imprese cinesi sia pienamente efficace nel settore dello sviluppo internazionale è, tuttavia, necessario concentrare i propri sforzi nel miglioramento di alcuni aspetti quali la capacità delle imprese di sviluppare degli standard di CSR che si adattino a quelli internazionali e vadano oltre, l'avvio di nuovi percorsi attraverso i quali anche le imprese cinesi possano trovare sempre nuove opportunità di business responsabile in Africa, il maggiore coinvolgimento delle imprese cinesi in iniziative di condivisione e apprendimento dell'approccio internazionale allo sviluppo. Inoltre, risulta fondamentale determinare il livello di coinvolgimento e il ruolo dei governi locali: non si tratta solamente di dover determinare quale tra il modello occidentale di CSR e quello

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights from an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Harvard University, 2010, pag. 37.

cinese sia il migliore, ma di andare sempre più incontro al modello africano, che riflette le priorità di sviluppo locali.²⁸⁹ Come ha affermato Adam Gaye, dell’Africa China Consulting Group,

We have talked of the Chinese model of CSR and the international model. We have to consider the African model. Development starts at home. It has to start with African priorities. It has to be embedded in a long-term framework that governments come forward with. That is the journey that we are starting.²⁹⁰

²⁸⁹ Maya FORSTATER, Simon ZADEK, Yang GUANG, Kelly YU, Chen XIAO HONG, Mark GEORGE, *Corporate Responsibility in African Development: Insights form an Emerging Dialogue*, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Boston, Harvard University, 2010, pag. 38.

²⁹⁰ *Ibidem*.

Terzo Capitolo – *Case study*: l’assistenza sanitaria cinese in Africa e il programma di cooperazione con il Regno Unito

1. Nascita ed evoluzione storica dell’assistenza sanitaria cinese ai Paesi in via di sviluppo

«Health is a today growing concern in foreign policy»²⁹¹: sono queste le parole dell’ex direttrice generale della World Health Organization (WHO), Margaret Chan, con cui si evidenzia come la salute sia divenuta un elemento chiave nelle politiche di sviluppo a lungo termine per i Paesi beneficiari di aiuti internazionali.²⁹² L’assistenza sanitaria sta diventando uno strumento sempre più utilizzato, una *key function* nel settore della politica estera delle grandi potenze, tra le quali anche la Cina gioca un ruolo fondamentale per quanto riguarda le complesse dinamiche di salute, prosperità e sicurezza.²⁹³

Nel corso della sua storia, la RPC ha sempre dato un grande contributo nell’ambito della salute globale e, in particolare negli anni Settanta, il modello sanitario maoista con la sua enfasi su uguaglianza, partecipazione e assistenza comunitaria non migliorò solamente le condizioni di vita della popolazione cinese, ma influenzò anche l’agenda della WHO. Ciò nonostante, la diplomazia sanitaria cinese si concentrò inizialmente solo sulla collaborazione con gli Stati appartenenti al blocco sovietico, senza adottare un’ottica a 360 gradi coinvolgendo un più ampio numero di Paesi.²⁹⁴ Solamente con l’avvio della Rivoluzione Culturale (*wenhua da geming* 文化大革命) nel 1966, la leadership cinese

²⁹¹ Margaret CHAN, Jonas Gahr STØRE, Bernard KOUCHNER, “Foreign Policy and Global Public Health: working together towards common goals”, in *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 86, N. 7, Luglio 2008.

²⁹² Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 105.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 107.

decise di intraprendere un'attività di "esportazione" dei principi rivoluzionari, andando così a concentrarsi sullo sviluppo di nuove strategie di politica estera, tra le quali figurò anche l'invio di team di medici cinesi in Paesi in via di sviluppo. Il primo team fu inviato nel 1963 in Algeria, dove la guerra con la Francia per ottenere l'indipendenza aveva spinto numerosi medici, scienziati, insegnanti e appartenenti ad altre categorie di lavoratori a lasciare il Paese.

Per diversi anni a seguire vi fu un incremento notevole dell'impegno cinese nel settore della sanità globale, in particolare in seguito alla riammissione della RPC a Nazioni Unite (1971) e WHO e alla firma del *Basic Agreement* con cui Pechino è entrata a far parte dello United Nations Development Programme (UNDP).²⁹⁵ Tuttavia, pur incrementando di anno in anno, l'*engagement* cinese nel settore della sanità globale rimase piuttosto limitato fino ad arrestarsi completamente con il cambio di leadership che seguì la fine dell'era maoista.²⁹⁶

In seguito alle politiche di riforma e di apertura (*gaige kaifang* 改革开放) promosse da Deng Xiaoping, nonostante l'agenda della politica estera continuasse a focalizzarsi sul concetto di sviluppo a lungo termine, l'attenzione prestata al settore sanitario rimase piuttosto limitata fino agli anni Novanta. Durante tale decennio la RPC, alla ricerca di una nuova immagine nel contesto internazionale, sviluppò un nuovo senso di responsabilità e iniziò a integrarsi sempre di più con le istituzioni internazionali. In questo modo la Cina adottò un approccio sempre più *people-centred* e dovette inevitabilmente prestare sempre più attenzione all'ambito della salute globale.²⁹⁷

²⁹⁵ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 110.

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 113.

Un ulteriore cambiamento nell'approccio cinese al contributo alla sanità globale fu determinato dall'epidemia di SARS²⁹⁸, iniziata con tutta probabilità in Cina nel novembre 2002 e diffusasi in altri 26 Paesi. In questa occasione emerse la mancanza di trasparenza che ancora oggi caratterizza l'attività della leadership cinese, accusata di non aver agito tempestivamente al fine di impedire il diffondersi dell'epidemia oltre i confini della RPC. Tutto ciò accadde in un momento in cui Pechino aveva fatto grandi passi avanti nella costruzione della propria immagine internazionale e il governo fu perciò spinto a implementare il proprio impegno nella cooperazione sanitaria a livello globale.

Le seguenti parole, pronunciate nel 2003 dall'allora Ministro degli affari esteri cinese Li Zhaoxing, sono espressione del nuovo desiderio cinese di collaborare a livello internazionale nella gestione di problemi ed emergenze legate al settore sanitario:

Non-traditional security problems often go beyond the capability and jurisdiction of one single government. A government in the era of globalization is no longer an “omnipotent government” and its monopoly over information has been broken. Therefore, in dealing with a crisis, the government not only should first consider issuing warnings in a timely manner to its nationals, foreign residents as well as related countries that are likely harmed and affected, but should also actively seek international assistance and undertake international cooperation in order to strengthen its capability to address internal crises. Only by adopting such responsible and candid attitude can government's trustworthiness and cohesion be strengthened for the benefit of dealing with crises appropriately and reducing losses.²⁹⁹

Il sopracitato desiderio è testimoniato anche dalla modifica, tra il 2003 e il 2007, di leggi relative a controllo e prevenzione delle malattie che contengono articoli mirati ad

²⁹⁸ Per un maggiore approfondimento sulle conseguenze politiche e sociali dell'epidemia di SARS si consiglia la lettura di Yanzhong HUANG, “The SARS epidemic and its aftermath in China: a political perspective”, in Stacey KNOBLER, Adel MAHMOUD, Stanley LEMON, Alison MACK, Laura SIVITZ, Katherine OBERHOLTZER, *Learning from SARS. Preparing for the next disease outbreak*, Washington, The National Academies Press, 2004.

²⁹⁹ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 121.

autorizzare il governo a supportare la cooperazione con altri Paesi per quanto riguarda tracciamento e risposta a eventuali malattie epidemiche³⁰⁰. Questo nuovo approccio si concretizzò in un crescente interesse nei confronti del multilateralismo: a livello globale la RPC implementò notevolmente la collaborazione con Nazioni Unite, WHO, UNESCO e Banca Mondiale, mentre a livello regionale iniziò a partecipare molto attivamente ai forum di APEC³⁰¹, ASEM³⁰², ASEAN+3³⁰³, East Asia Summit e Asia Cooperation. Inoltre, da Wen Jiabao in poi, si assiste a un sempre maggior coinvolgimento dei leader politici nella diplomazia sanitaria cinese. Tale coinvolgimento non è rimasto limitato all'approvazione finale di nuovi progetti e al semplice ruolo di rappresentanza, ma si è tradotto in un coinvolgimento attivo della leadership anche nella definizione dei piani di risposta ai problemi nel settore della salute globale.

La destinazione prioritaria della cooperazione sanitaria cinese, dal 2003 in poi, è l'Africa dove circa il 70% dei Paesi ha relazioni diplomatiche pacifiche con la RPC.

³⁰⁰ Le leggi a cui si fa riferimento sono la *Zhonghua renmin gongheguo chuanran bing fangzhi fa* 中华人民共和国传染病防治法 (Legge sulla prevenzione e il controllo delle malattie), di cui ai fini di questa tesi si segnala l'articolo 8, <https://china.usc.edu/law-peoples-republic-china-prevention-and-treatment-infectious-diseases-2013-amendment-june-29-2013>, (ultimo accesso: 30 giugno 2020) e la *Zhonghua renmin gongheguo tu fa shijian yingdui fa* 中华人民共和国突发事件应对法 (Legge sulla risposta alle emergenze), di cui si segnala l'articolo 17 (http://english.mcc.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201705/t20170514_414040.shtml, ultimo accesso: 30 giugno 2020).

³⁰¹ L'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) è un organismo di cooperazione economica la cui attività è incentrata sull'implemento del libero scambio e degli investimenti nell'area dell'Asia-Pacifico. Per quanto riguarda il settore sanitario, tale organismo si propone di incentivare la cooperazione tra i suoi membri al fine di garantire benessere e buone condizioni di vita alle popolazioni dei Paesi dell'area. Per un maggiore approfondimento si rimanda al sito dell'APEC, <https://www.apec.org> (Ultimo accesso: 30 giugno 2020).

³⁰² L'Asia-Europe Meeting (ASEM) è un forum intergovernativo per il dialogo e la cooperazione tra Europa e Asia fondato nel 1996 per approfondire le relazioni tra i due continenti. Le tematiche principalmente affrontate dal forum afferiscono all'area economica, politica, sociale, culturale, sanitaria e dell'educazione. Per meglio comprendere e approfondire l'attività dall'ASEM si rimanda al sito <https://www.aseminfoboard.org/about/overview> (Ultimo accesso: 30 giugno 2020).

³⁰³ L'Association of South-East Asian Nations (ASEAN), fondata a Bangkok l'8 agosto 1967 è un'associazione di Paesi che mira a promuovere la crescita economica, il progresso culturale, lo sviluppo sociale, la pace e la stabilità politica nel Sudest asiatico. Dal 1997, i membri dell'ASEAN hanno lanciato il processo di cooperazione ASEAN +3, di cui fanno parte anche Cina, Giappone e Corea del Sud. Le aree di cooperazione su cui questo processo si fonda sono politica e sicurezza, economia e finanza, ambiente, welfare, lotta alla povertà e sviluppo rurale. Per approfondire: *Overview of ASEAN Plus Three Cooperation*, ASEAN Secretariat Information Paper, 2020.

Destinatari dell'assistenza sanitaria cinese sono sia i ceti più abbienti che i ceti più poveri delle popolazioni dei Paesi beneficiari, dove la Cina contribuisce alla realizzazione di progetti volti ad apportare miglioramenti economici e sociali. È bene precisare, come afferma Huang, che secondo numerosi osservatori internazionali l'impegno cinese in Africa non è solamente dettato da puro altruismo, ma anche dal tentativo di assicurarsi l'accesso alle risorse naturali di cui il continente è ricco.³⁰⁴

È possibile, quindi, affermare che i cambiamenti che hanno avuto luogo a livello nazionale e internazionale abbiano determinato un maggior coinvolgimento della RPC nella cooperazione sanitaria globale, la quale a sua volta è stata trasformata in un mezzo attraverso il quale i Paesi possono raggiungere importanti obiettivi di politica estera e, proprio per questo motivo, può essere anch'essa annoverata come strumento di *soft power*.³⁰⁵

L'iniziativa One Belt One Road, nota anche come Nuova Via della Seta, lanciata nel 2013 dalla presidenza Xi Jinping, è il progetto che mira a promuovere commercio, costruzione di infrastrutture, nascita di associazioni commerciali con numerosi Paesi in Asia, Africa ed Europa e ha anche un'importante componente che riguarda l'ambito della salute globale. Contemporaneamente al lancio di questa iniziativa, la RPC ha infatti implementato il suo impegno nel fornire assistenza sanitaria alle popolazioni dei Paesi coinvolti nel progetto OBOR e diversi studiosi ritengono che questo sia un ulteriore sintomo di come la *development assistance for health* sia a tutti gli effetti uno strumento a cui Pechino ricorre al fine di procedere in un'ottica di sempre maggiore socializzazione

³⁰⁴ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 129.

³⁰⁵ Yanzhong HUANG, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag 142-143.

internazionale.³⁰⁶ I *Memoranda of Understanding* firmati dalla Cina e dai Paesi coinvolti nel progetto OBOR riguardano scambi e cooperazione in diversi settori, tra cui spiccano anche sicurezza sanitaria, salute di donne e bambini, politiche sanitarie, management ospedaliero, formazione di risorse umane in ambito sanitario, ricerca e innovazione in medicina.

La Cina sta assumendo un ruolo sempre più di primo piano nel quadro della *governance in global health*, la quale può essere definita come «protecting and promoting world health through collective action, using shared mechanisms and involving several public and private groups in an era of globalisation».³⁰⁷ Le funzioni chiave di questo tipo di *governance* riguardano la definizione di norme e politiche globali e il finanziamento e la gestione dei progetti che si propongono di raggiungere importanti obiettivi condivisi di salute globale. I settori di *governance in global health* in cui la Cina è maggiormente coinvolta sono la promozione della sicurezza sanitaria e l'emissione di finanziamenti sotto forma di ODA e OOF per la realizzazione di strutture sanitarie efficienti, in particolare nei Paesi africani. Pechino, inoltre, è sempre più coinvolta nei progetti di diversi organismi multilaterali, come evidenzia l'adesione ai SDGs e, come sostengono diversi studiosi e osservatori internazionali, il ruolo futuro della Cina nel panorama globale sarà determinato anche dalle capacità organizzative e professionali che dimostrerà di avere nel settore dell'assistenza sanitaria fornita ai Paesi in via di sviluppo.³⁰⁸

³⁰⁶ Kun TANG, Zhihui LI, Wenkai LI, Lincoln CHEN, "China's Silk Road and global health" in *Lancet*, Vol. 390, 2017, pag. 2595.

³⁰⁷ Kun TANG, Zhihui LI, Wenkai LI, Lincoln CHEN, "China's Silk Road and global health" in *Lancet*, Vol. 390, 2017, pag. 2597.

³⁰⁸ Kun TANG, Zhihui LI, Wenkai LI, Lincoln CHEN, "China's Silk Road and global health" in *Lancet*, Vol. 390, 2017, pag. 2599-2600.

2. L'assistenza sanitaria cinese in Africa: strumenti e organizzazione

Uno degli aspetti principali della cooperazione Sud-Sud è sicuramente l'aspetto della cooperazione in ambito sanitario. La Cina ha fornito assistenza sanitaria all'Africa in diverse forme negli ultimi sessant'anni e ciò ha dato un grande contributo ai notevoli passi avanti che i Paesi africani sono stati in grado di fare nell'ambito della tutela della salute e di cura e prevenzione delle malattie.

Come precedentemente affermato, il coinvolgimento della RPC nel settore sanitario africano ha inizio nel 1963 con l'invio del primo team di medici in Algeria. Con il passare del tempo, gli strumenti attraverso cui la Cina fornisce assistenza sanitaria si sono diversificati e, ad oggi, includono:

- L'invio di team di medici e operatori sanitari
- La realizzazione di infrastrutture sanitarie quali ospedali, centri di cura e centri di prevenzione per le malattie più diffuse nel continente, tra cui spicca la malaria
- L'invio di medicinali e materiale sanitario
- L'invio di fondi per il finanziamento di progetti volti a migliorare l'intero apparato sanitario nei diversi Paesi³⁰⁹.

Dall'analisi delle modalità di assistenza fornite all'Africa dalla RPC, ne emerge la peculiarità: nonostante oggi la Cina sia entrata a far parte di diversi organismi multilaterali come Nazioni Unite e WHO, il cui impegno segue un'unica direzione, l'approccio cinese segue per certi versi un percorso particolare, diverso, basato su una storia unica e su un sistema unico. Inoltre, avere una comprensione totale dell'aiuto fornito da Pechino risulta piuttosto complesso, anche a causa della mancata trasparenza riguardo dati e informazioni relativi ai finanziamenti destinati al continente africano. Si

³⁰⁹ Xiangcheng WANG, Tao SUN, *China's engagement in global health governance: a critical analysis of China's assistance to the health sector of Africa*, Tianjin, Nankai University, 2014, pag. 2.

stima comunque che, fino al 2014, siano stati stanziati l'equivalente di circa 150 milioni di dollari americani, prevalentemente sotto forma di prestiti a tasso zero e prestiti a tassi agevolati.³¹⁰

I settori in cui Pechino è principalmente coinvolta, oltre a quello dell'*health governance* di cui si è già discusso nel paragrafo precedente, riguardano in particolare la protezione della salute e lo scambio di conoscenze ed esperienze. Per quanto riguarda la protezione della salute, la Cina partecipa molto attivamente a forum internazionali volti a incentivare la cooperazione tra Paesi donatori nel controllo e nel tracciamento delle malattie³¹¹. Nell'ambito del *knowledge exchange*, invece, la RPC ha tanto da imparare quanto da offrire. L'impegno cinese nella ricerca medica ha raggiunto grandi e importanti traguardi che Pechino è ora pronta a condividere con i Paesi africani, mirando ad assumere il ruolo di leader nel campo della conoscenza medica a livello mondiale e della produzione di nuovi vaccini e nuovi medicinali. Per poter raggiungere tale obiettivo, il governo punta sul coinvolgimento dei centri di ricerca universitari, stanziando numerose borse di studio e incentivando le collaborazioni con importanti università straniere.³¹²

L'impegno sanitario cinese in Africa, quindi, diviene anche uno strumento per concretizzare la posizione di primo piano che Pechino sta assumendo nel panorama internazionale: non si tratta solamente di rendere più solida l'amicizia con i Paesi del continente africano, di promuovere mutuo beneficio e vantaggio economico, ma anche di

³¹⁰ Peilong LIU, Yan GUO, Xu QIAN, Shenglan TANG, Zhihui LI, Lincoln CHEN, "China's distinctive engagement in global health" in *Lancet*, Vol. 384, 2014, pag. 794-795.

³¹¹ Ne è un importante esempio l'International Pledging Conference on Avian and Human Pandemic Influenza, tenutasi a Pechino nel 2006, a cui hanno preso parte anche la Commissione Europea e la Banca Mondiale. Cfr: Peilong LIU, Yan GUO, Xu QIAN, Shenglan TANG, Zhihui LI, Lincoln CHEN, "China's distinctive engagement in global health" in *Lancet*, Vol. 384, 2014, pag. 797.

³¹² Peilong LIU, Yan GUO, Xu QIAN, Shenglan TANG, Zhihui LI, Lincoln CHEN, "China's distinctive engagement in global health" in *Lancet*, Vol. 384, 2014, pag. 801.

meglio definire la propria presenza e il proprio ruolo di donatore di aiuti, seguendo percorsi che in parte differiscono da quelli dei donatori tradizionali.³¹³

L'assistenza sanitaria cinese è presente in quasi tutto il continente africano, ma si concentra prevalentemente nei Paesi della costa occidentale e del Corno d'Africa che, come affermato nel capitolo 2, sono i Paesi che beneficiano maggiormente degli aiuti allo sviluppo stanziati da Pechino. La figura 14 contribuisce a meglio comprendere la distribuzione dell'assistenza sanitaria cinese nel continente.

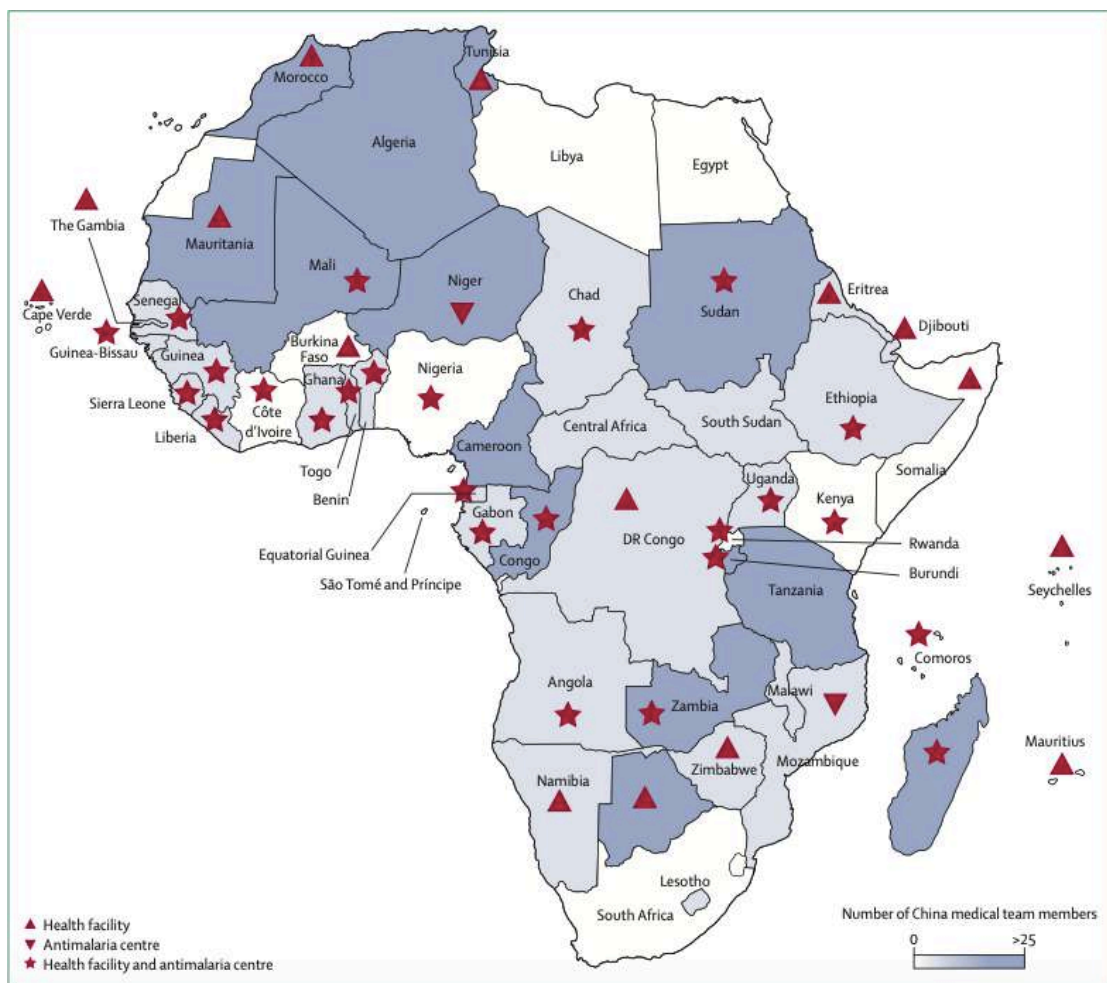


Figura 34: Peilong LIU, Yan GUO, Xu QIAN, Shenglan TANG, Zhihui LI, Lincoln CHEN, “China’s distinctive engagement in global health” in *Lancet*, Vol. 384, 2014, pag. 798.

³¹³ Ibidem.

Per quanto riguarda il quadro normativo, anche nell'ambito dell'assistenza al settore sanitario i documenti di riferimento sono il *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) del 2006 e i due Libri Bianchi intitolati *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*) del 2011 e del 2014³¹⁴. In particolare, nel *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*) si afferma che la RPC continuerà a inviare team medici, materiale sanitario e medicinali ai Paesi africani, al fine di aiutarli nel migliorare le strutture sanitarie e nel formare personale specializzato. Il documento, inoltre, specifica che Pechino è intenzionata a implementare la cooperazione sino-africana per la prevenzione e il trattamento di malattie come la malaria e l'HIV, sia attraverso la ricerca e l'innovazione che attraverso l'applicazione dei principi della medicina tradizionale, anche grazie all'esperienza acquisita dalla Cina nella gestione delle emergenze sanitarie.³¹⁵

Dall'analisi dei progetti che la RPC ha condotto nel settore dell'assistenza sanitaria nel continente africano emerge che gli ambiti maggiormente coinvolti sono il contributo alla realizzazione di un sistema sanitario pubblico, la lotta alla malaria e la tutela della salute materna e infantile.³¹⁶

³¹⁴ Per una panoramica del contenuto dei documenti si rimanda al paragrafo 4 del capitolo 2.

³¹⁵ *Yiliao weisheng hezuo* 医疗卫生合作 (La cooperazione sanitaria), *Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian* 中国对非洲政策文件 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: 30 maggio 2020).

³¹⁶ L'analisi a cui si fa riferimento è stata condotta facendo ricorso ai dati raccolti dal laboratorio AidData del William & Mary's Global Research Institute di Williamsburg che si occupa di monitorare e valutare gli investimenti in progetti di sviluppo a lungo termine a livello globale. I dati reperibili su tale piattaforma, tuttavia, non tengono conto di altri numerosi progetti realizzati dalla RPC, le cui informazioni non sono accessibili a causa della mancata trasparenza che in molti casi caratterizza l'attività della leadership cinese. Cfr: Mohon SHAJALAL, Junfang XU, Jun JING, Madeleine KING, Jie ZHANG, Peicheng WANG, Jennifer BOUEY, Feng CHENG, "China's engagement with development assistance for health in Africa", in *Global Health Research and Policy*, vol. 2, N. 24, 2017, pag. 2.

2.1 L'invio di team medici

La trasformazione della Cina da Paese beneficiario di aiuti a Paese donatore che si è verificata negli ultimi decenni ha, quindi, determinato un'espansione della politica estera cinese e un rafforzamento della presenza di Pechino in diversi ambiti della vita delle popolazioni africane, tra cui spicca anche l'ambito sanitario. Il cuore delle strategie di cooperazione sanitaria in Africa è rappresentato dall'invio di team di medici (*yiliao dui* 医疗队) provenienti dalle diverse province della RPC, che ha preso avvio all'inizio degli anni Sessanta.³¹⁷ Nel corso degli anni il programma di invio di medici è rimasto pressoché invariato nella sua organizzazione e gestione e oggi, con il costante espandersi della Cina nella cooperazione Sud-Sud, i team medici giocano un ruolo assolutamente fondamentale nel contribuire a migliorare la salute delle popolazioni africane. Essi sono importanti strumenti di rafforzamento dell'*engagement* cinese nella *global health governance* e lavorano al raggiungimento dei SDGs.³¹⁸

Lo scopo primario dell'invio di squadre mediche in Africa è mettere a disposizione delle popolazioni locali professionisti adeguatamente formati che non siano solo in grado di rispondere ai bisogni di tali popolazioni, ma siano anche in grado di implementare la *capacity building* dei professionisti africani.³¹⁹

Una delle peculiarità di questo programma è rappresentata dal gemellaggio tra le province cinesi e i Paesi del continente africano in cui vengono inviate le squadre sanitarie, risultato del processo di decentralizzazione (*fenquan* 分权) che ha preso avvio in Cina nel 1978. Tale processo avrebbe lo scopo di migliorare l'efficienza del ruolo del governo, in

³¹⁷ Gordon C. SHEN, Victoria Y. FAN, "China's provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation" in *Contemporary Politics*, Vol. 20, N. 2, 2014, pag. 190-191.

³¹⁸ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag.1.

³¹⁹ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag. 2.

quanto «the transfer of power would increase efficiency, responsiveness and accountability of public sector».³²⁰ L'assistenza sanitaria diviene, quindi, un vero e proprio strumento di *soft power* attraverso il quale ogni provincia può anche dimostrare la propria abilità diplomatica. Lo studio condotto da Shen e Fan nel 2014 divide province cinesi e Stati africani in *élite* e *non-élite*: appartengono alla prima categoria province con PIL relativamente alto e Paesi africani ricchi di risorse naturali, mentre le province con un PIL più basso e i Paesi con scarsità di risorse vengono annoverati come *non-élite*. Generalmente, come mostrano i risultati dello studio sopracitato, i rapporti tendono ad essere *élite-élite* e *non élite-non élite*. In particolare, le province interne della RPC, che rientrano nella seconda categoria e hanno un PIL più basso rispetto alle regioni costiere, fanno molto affidamento sul budget fornito dallo stato e lo impiegano nell'invio di forme di assistenza sanitaria piuttosto che in commercio estero o *foreign direct investment* (FDI).³²¹ Le province più attive nell'invio di team medici dal 1963 al 2008 sono state Guangxi e Heilongjiang che in una classifica basata sul PIL annuo occupano rispettivamente il diciannovesimo e il decimo posto³²².

Le squadre di operatori sanitari inviate dalla RPC sono generalmente costituite da un minimo di venti a un massimo di trenta persone: oltre ai medici, ne fanno parte anche infermieri, traduttori e chef la cui attività è supervisionata da un team leader. La durata media della permanenza nei Paesi africani è di circa uno o due anni.³²³

³²⁰ Gordon C. SHEN, Victoria Y. FAN, "China's provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation" in *Contemporary Politics*, Vol. 20, N. 2, 2014, pag. 185.

³²¹ Gordon C. SHEN, Victoria Y. FAN, "China's provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation" in *Contemporary Politics*, Vol. 20, N. 2, 2014, pag. 192-193.

³²² Cfr. "Ranking of Chinese provinces by outward and inward FDI, trade, and Chinese medical teams", Gordon C. SHEN, Victoria Y. FAN, "China's provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation" in *Contemporary Politics*, Vol. 20, N. 2, 2014, pag. 192.

³²³ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag. 2.

L'organizzazione e la gestione dei team medici inviati nel continente africano è in capo alla Commissione Sanitaria Nazionale (*Zhonghua renmin gongheguo guojia weisheng jiankang weiyuanhui* 中华人民共和国国家卫生健康委员会) che svolge un ruolo di supporto politico, fornisce parte dei fondi necessari e si occupa anche di reclutare i componenti delle squadre mediche.³²⁴ I criteri sulla base dei quali avviene il reclutamento sono una buona conoscenza delle lingue straniere (la lingua da valutare dipende dal Paese di destinazione), ottime capacità professionali, buone condizioni fisiche, un'età inferiore ai 55 anni e una buona *political awareness*. I candidati che superano la selezione vengono sottoposti a un periodo di formazione specifica organizzato dalla Commissione durante il quale ci si concentra su temi quali la sicurezza, la diplomazia e le questioni amministrative tipiche del Paese di destinazione. Una volta giunto nel continente africano, il personale delle squadre è posto sotto il controllo dell'Economic and Commercial Counsellor's Office delle ambasciate cinesi ivi presenti, alle quali spetta il compito di supportarne e monitorarne l'attività.³²⁵

Come già precedentemente affermato, questa tipologia di assistenza sanitaria è rimasta pressoché invariata nel corso dei decenni, anche se sono stati rilevati alcuni cambiamenti nel compenso economico ricevuto dai membri dei team, che è aumentato, e nella durata della permanenza in Africa che, invece, tende a diminuire. È possibile affermare che, nel corso degli ultimi anni, questo programma di aiuto ha dovuto affrontare difficoltà sempre maggiori riguardanti la sua gestione e amministrazione e la mancanza di supporto da parte della comunità internazionale. Inoltre, le condizioni di vita nei Paesi africani più poveri

³²⁴ Jiang XIAOXIAO 蒋晓晓, *Zhongfei weisheng hezuo de tedian: jiyu Gangguo minzhu gongheguo de anli yanjiu* 中非卫生合作的特点: 基于刚果民主共和国的案例研究 (Caratteristiche della cooperazione sanitaria sino-africana: il caso della Repubblica Democratica del Congo), *Zhongguo weisheng zhengce yanjiu* 中国卫生政策研究 (*Chinese Journal of Health Policy*), Vol. 7, 2014, <http://journal.healthpolicy.cn/html/20140312.htm> (Ultimo accesso: 5 luglio 2020).

³²⁵ Ibidem.

sono particolarmente difficili, mentre in Cina gli standard della classe media, di cui fanno parte i medici e gli operatori sanitari, sono in costante miglioramento. Per questo motivo, quindi, è sempre più raro trovare personale disposto a trasferirsi in Africa per uno o due anni. L'aumento del compenso economico non bilancia le difficoltà che essi incontrano sul luogo di lavoro, la mancanza di materiale e medicinali, le incomprensioni linguistiche, il clima e gli orari di lavoro sfiancanti e le difficoltà di adattamento a culture completamente diverse dalla propria.³²⁶

Un'ulteriore difficoltà riscontrata dalle squadre mediche cinesi è rappresentata dalle critiche che spesso ricevono poiché, secondo alcuni leader africani, non si dedicano sufficientemente alla formazione del personale sanitario locale e ciò diminuisce nettamente l'impatto del loro operato. Tuttavia, è bene precisare che il mandato degli operatori sanitari cinesi nel continente africano in molti casi è limitato all'area della cura dei pazienti e spesso essi non hanno sufficiente tempo e adeguati strumenti a disposizione per contribuire al *capacity building* dei loro colleghi africani. Una delle ragioni di questa mancanza di strumenti e materiale è determinata anche dalla scarsa cooperazione tra il personale cinese e gli operatori internazionali. A differenza di quelli di altri Paesi quali Regno Unito, USA, Olanda e Svezia, i programmi di assistenza sanitaria cinese soffrono ancora di scarsa visibilità a livello istituzionale sia nei Paesi beneficiari che a livello di comunità internazionale e per questo motivo le opportunità di espansione dell'attività delle squadre mediche sono generalmente piuttosto limitate.³²⁷

In un'ottica futura, diversi studiosi consigliano una revisione del programma, al fine di poter apportare modifiche e miglioramenti. Innanzitutto, si dovrebbe sicuramente

³²⁶ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag. 3.

³²⁷ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag. 4.

sviluppare un programma sanitario più coeso e allineato ai programmi di assistenza allo sviluppo sia cinesi che internazionali, in modo da garantire una maggiore collaborazione con la comunità internazionale. In secondo luogo, la scelta del Paese destinatario di personale medico dovrebbe essere basata sulle precedenti esperienze e sulla formazione specifica del personale stesso, non solo sulla base della necessità delle strutture ospedaliere nei singoli Paesi beneficiari. I professionisti maggiormente specializzati dovrebbero essere inviati in ospedali altamente specializzati, mentre gli operatori sanitari più giovani dovrebbero essere inviati in località rurali dove potrebbero svolgere un lavoro più ampio e, nel frattempo, affinare la propria preparazione. Il reclutamento del personale, inoltre, dovrebbe essere accompagnato da adeguati incentivi finanziari, da un miglioramento delle condizioni di lavoro nel Paese di destinazione, da maggiori possibilità di far visita ai propri familiari rimasti nella RPC e da un maggiore supporto da parte del sistema sanitario locale. In ultima analisi, la Cina dovrebbe continuare a rafforzare il proprio ruolo di *knowledge exporter* e non limitare l'applicazione dei casi di *best practice* alla cura dei pazienti, ma estenderle anche alla costruzione di un sistema di informazione sanitaria, di prevenzione e gestione delle malattie. In questo modo l'impatto del lavoro delle squadre mediche cinesi sarebbe molto più efficace.³²⁸

3. Opportunismo o altruismo?

L'impegno cinese nell'assistenza sanitaria in Africa, così come in generale l'assistenza allo sviluppo che la RPC offre ai Paesi beneficiari, prende parzialmente le distanze da quella fornita dai donatori occidentali. Ciò è dovuto, in particolare, all'enfasi che Pechino pone sulle esperienze vissute a livello nazionale, su cui ci si basa per dar vita a programmi

³²⁸ Sun CHEN, Michelle PENDER, Nan JIN, Michael MERSON, Shenglan TANG, Stephen GLOYD, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019, pag. 6.

di assistenza efficaci per la costruzione di sistemi sanitari in grado di supportare le necessità dei Paesi in via di sviluppo. Inoltre, Pechino a differenza dei donatori tradizionali ha un occhio di riguardo per la sovranità nazionale dei Paesi a cui presta aiuti, dimostrando di adottare un approccio altruistico, *with no strings attached*, anche per quanto riguarda la cooperazione sanitaria. In merito a questa questione, gli osservatori internazionali si dividono tra coloro a favore di una teoria altruistica e coloro che, al contrario, ritengono che la Cina sia mossa da un movente puramente opportunistico.³²⁹ I primi ritengono che le tipologie di assistenza sanitaria offerte dalla RPC abbiano il solo scopo di supportare importanti passi avanti nella tutela della salute delle popolazioni africane, senza l'imposizione dell'ideologia e dei valori cinesi. Coloro che, invece, osservano l'impegno cinese attraverso un'ottica opportunistica ritengono che la RPC sfrutti le difficoltà sanitarie dell'Africa a proprio vantaggio, al fine di assicurarsi in cambio l'accesso alle risorse naturali e di ottenere il favore e l'appoggio dei capi di governo locali qualora dovesse averne necessità sul piano internazionale. Secondo tale teoria, infatti, finanziando progetti infrastrutturali come la costruzione di ospedali, ambulatori e centri di cura e fornendo materiale medico, la Cina acquisisce il favore delle élite dirigenti e il conseguente accesso alle risorse naturali, soprattutto quelle petrolifere.³³⁰ Anche l'invio di squadre mediche e la fornitura di materiale sanitario diventano, quindi, strumenti di *soft power* utili all'espansione dell'influenza cinese nel continente africano.³³¹ Si ritiene, inoltre, che in un'ottica più generale l'impegno sanitario cinese in Africa, oltre ad essere subordinato a interessi politici, economici, di sicurezza e ideologici nel continente, sia

³²⁹ Shuang LIN, Liangmin GAO, Melissa REYES, Feng CHENG, Joan KAUFMAN, Wafaa M. EL-SADR, *China's Health assistance to Africa: opportunism or altruism?*, New York, Columbia University, 2016, pag. 3.

³³⁰ Serge MICHEL, Michel BEURET, *Cinafrica. Pechino alla conquista del continente nero*, Parigi, Éditions Grasset & Fasquelle, 2008, pag. 166-167.

³³¹ *Ibidem*.

sfruttato da Pechino anche per assumere un ruolo sempre più di primo piano nel dialogo mondiale sulla sanità per lo sviluppo di un nuovo e più efficiente sistema sanitario globale. Sembrerebbe, quindi, lecito parlare di *health diplomacy*, che può essere definita come l'insieme di attività che fanno uso della tutela della salute e dell'assistenza sanitaria come mezzo per migliorare le relazioni diplomatiche tra Stati e per migliorare l'immagine internazionale del Paese donatore di aiuti.³³²

Come per quanto riguarda le altre tipologie di aiuti allo sviluppo, come già affermato, anche in questo ambito vi è scarsa trasparenza e l'accesso ai dati sull'entità degli aiuti sanitari è molto limitato e spesso difficile da ottenere. Per questo motivo risulta, quindi, ancora più complesso determinare con certezza se nell'*engagement* cinese nel settore sanitario in Africa prevalga l'altruismo o l'opportunismo.³³³

4. La cooperazione con il Regno Unito e il *Global Health Support Programme*

Nel corso del Novecento, la Cina ha accumulato un'esperienza degna di nota nel settore sanitario, sviluppando e applicando strategie efficienti per la lotta alle malattie che più colpivano la sua popolazione e di cui è un esempio la malaria. Inoltre, come già precedentemente affermato, la RPC si è trasformata da Paese beneficiario a Paese donatore di aiuti, anche in materia di assistenza sanitaria. Tuttavia, all'inizio degli anni Duemila l'esperienza di donatore di Pechino, rispetto a quella di altri Paesi sviluppati, era ancora piuttosto limitata e mancava delle capacità e delle abilità adatte a ricoprire un ruolo di primo piano nella *global health governance*.³³⁴ Per questo motivo è nata una

³³² Simon Ndwiga GIKIRI, "Chinese health assistance (CHA) in East Africa" in *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 22, N. 1, 2017, pag. 12-22.

³³³ Shuang LIN, Liangmin GAO, Melissa REYES, Feng CHENG, Joan KAUFMAN, Wafaa M. EL-SADR, *China's Health assistance to Africa: opportunism or altruism?*, New York, Columbia University, 2016, pag. 6.

³³⁴ Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin*

partnership tra Cina e Regno Unito che nel 2011 hanno firmato un *Memorandum of Understanding* per promuovere la cooperazione allo sviluppo internazionale, identificando il settore dell'assistenza sanitaria come nuovo terreno per la cooperazione strategica tra i due Paesi. L'avvio di questa partnership strategica ha avuto luogo in un periodo di transizione per la Cina, durante il quale la leadership di Pechino ha adottato una nuova interpretazione del proprio ruolo nel panorama internazionale. Secondo questa nuova visione, il Paese sarebbe un membro di quella che viene definita «community of shared future for the mankind» (*renlei mingyun gongtongti* 人类命运共同体).³³⁵ Ciò testimonia la sempre più forte volontà da parte della RPC di impegnarsi a livello globale, ma facendo prevalentemente leva sulla propria esperienza soprattutto per quanto riguarda l'ambito sanitario che negli ultimi quindici anni ha assunto un'importanza sempre maggiore.

È in questo contesto che nasce la collaborazione sino-britannica in ambito sanitario che, a sua volta, ha portato alla nascita del *Global Health Support Programme* (GHSP), il 17 settembre 2012. Si tratta di un progetto, conclusosi nel 2019, che si è proposto di migliorare l'*engagement* della Cina nella *governance* sanitaria globale e di fornire assistenza sanitaria a Paesi in via di sviluppo sia in Africa che in Asia. Altri obiettivi che il progetto si è proposto di raggiungere sono: fornire una maggiore comprensione delle strategie di *best practice* internazionali ai professionisti sanitari e ai ricercatori cinesi; implementare l'abilità delle autorità cinesi nel contribuire alla definizione delle politiche sanitarie globali; dar vita a *pilot projects* grazie ai quali la Cina può sfruttare l'esperienza

quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目 (2012-2019) 的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020, pag. 2.

³³⁵ Lewis HUSAIN, Gerald BLOOM, Sam MCPHERSON, "The China-UK Global Health Support Programme: looking for new roles and partnerships in changing times", in *Global Health Research and Policy*, Vol. 5, N. 26, 2020, pag. 2.

acquisita sul territorio nazionale per contribuire al miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi in via sviluppo.

L'organizzazione del programma, per la cui realizzazione sono stati stanziati 12 miliardi di sterline³³⁶, è definita dalla Strategic Oversight Committee (SOC), di cui fanno parte i dipendenti dei principali fautori del GHSP, ossia la National Health Commission cinese, il Ministero del commercio cinese e il Department for International Development inglese.³³⁷

Nei suoi sette anni di attività, il GHSP ha raggiunto obiettivi degni di nota, sia sul piano nazionale cinese e britannico, sia sul piano internazionale. Per quanto riguarda la prima categoria, uno degli obiettivi raggiunti riguarda l'implemento del dialogo sulla salute tra Cina e Regno Unito, che organizzano sempre più spesso forum in cui vengono discusse le nuove strategie da mettere in campo e durante i quali hanno luogo apprendimento e scambio reciproci tra i due partner. Inoltre, è aumentata la quantità e la qualità degli studi condotti dalla Cina riguardo le strategie per migliorare il sistema sanitario globale e il programma sino-britannico ha supportato la stesura di *papers* accademici da parte di università e *think tanks* cinesi sulle strategie sanitarie elaborate dalla RPC e la loro applicazione *overseas*.³³⁸

A livello di cooperazione internazionale una delle priorità del GHSP, oltre a garantire un maggior coinvolgimento delle istituzioni cinesi nelle dinamiche della *global health*, è usufruire dell'esperienza cinese nella realizzazione di progetti in Paesi in via di sviluppo

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi* 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目(2012-2019)的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020, pag. 4-6.

³³⁸ Lewis HUSAIN, Gerald BLOOM, Sam MCPHERSON, "The China-UK Global Health Support Programme: looking for new roles and partnerships in changing times", in *Global Health Research and Policy*, Vol. 5, N. 26, 2020, pag. 3.

al fine di migliorare l'applicabilità di tale esperienza al di fuori dei confini della RPC, di imparare dalla pratica e di rafforzare l'assistenza sanitaria a tali Paesi in un'ottica di raggiungimento dei SDGs. Come enunciato dalla *United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development*, infatti, «Strengthen the means of implementation and reinvigorate the global partnership for sustainable development» è uno degli obiettivi che la comunità internazionale si propone di raggiungere entro il 2030.³³⁹ Il raggiungimento di questo obiettivo può essere facilitato dalla nascita di progetti di cooperazione trilaterale, di cui i due *pilot projects* che verranno presentati nei prossimi paragrafi e che coinvolgono Cina, Regno Unito e due Paesi africani, rappresentano esempi degni di nota. Le ragioni alla base della scelta di presentare questi progetti nel presente elaborato sono principalmente due: in primo luogo, i due *pilot projects* realizzati in Tanzania e in Etiopia sono esempi del sempre maggior coinvolgimento cinese in programmi internazionali finanziati da istituzioni multilaterali, a testimonianza della sempre maggiore socializzazione internazionale della RPC, che sfrutta la cooperazione allo sviluppo come strumento per migliorare la propria immagine internazionale; in secondo luogo, i due progetti presentati sono stati realizzati in partnership con il Regno Unito e ciò ha facilitato la reperibilità delle informazioni riguardo la loro portata, i risultati ottenuti e l'impatto avuto sui territori in cui sono stati realizzati. Si tratta di informazioni spesso mancanti riguardo i progetti condotti esclusivamente dalla Cina, a causa della scarsa trasparenza di cui la leadership di Pechino viene frequentemente accusata e della conseguente carenza di dati reperibili da parte di un pubblico ampio.

³³⁹ Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi* 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目(2012-2019)的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020, pag. 4-6.

I due *pilot projects* sono esempi della tipologia di progetti trilaterali a cui prendono parte generalmente tre Paesi con diverse capacità a livello economico e assistenziale: un Paese già sviluppato e avanzato che mette a disposizione fondi economici per finanziare i progetti; un Paese ancora in via di sviluppo che ha acquisito grande esperienza sanitaria a livello nazionale e che vuole contribuire esportando tale esperienza e conoscenze in ambito medico, ma che non ha sufficienti fondi per finanziare in modo autonomo i progetti; un secondo Paese in via di sviluppo che necessita di assistenza e aiuto da parte della comunità internazionale al fine di migliorare le condizioni di vita della sua popolazione.³⁴⁰ Nel caso specifico della Cina, la cooperazione trilaterale viene definita dall'UNDP nei seguenti termini:

Development cooperation projects that aim to transfer Chinese hardware, share technology and technical expertise and promote mutual learning, closely involving Chinese institutions, traditional or international development agencies, and host country institutions throughout the project cycle, from project initiation, design and implementation, to management and monitoring & evaluation (M&E), with each party contributing financial resources and/or technical expertise and/or in-kind support.³⁴¹

Negli ultimi anni la RPC si è impegnata sempre di più in progetti di cooperazione trilaterale che hanno visto il coinvolgimento non solo di altri Paesi, ma anche di agenzie ONU e altre istituzioni multilaterali. Alla base della decisione della leadership cinese di percorrere la strada della cooperazione trilaterale sembrano esservi principalmente due ragioni: in primo luogo, questa tipologia di progetti concretizza il percorso di maggior

³⁴⁰ Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi* 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目(2012-2019)的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020, pag. 21-22.

³⁴¹ United Nations Development Programme (UNDP), *Trilateral Cooperation with China. Sharing China's Development Experience through Innovative Partnerships*, 2016, pag. 3.

socializzazione internazionale che la Cina ha intrapreso e che la sta rendendo sempre più propensa al multilateralismo; la seconda ragione sembra, invece, essere più “pratica”, in quanto il coinvolgimento in progetti trilaterali permette senza dubbio di incrementare il volume e implementare l’efficacia dell’impegno cinese nel fornire aiuti allo sviluppo.³⁴²

Per assicurarsi che il GHSP in collaborazione con il Regno Unito avesse successo e riuscisse a raggiungere gli obiettivi prefissati, esportando la tecnologia e la conoscenza cinesi in materia di salute globale, era necessario che l’impegno di Pechino si concentrasse in diversi settori, ossia l’implementazione e l’innovazione del *going out* cinese (*zhongguo zou chu qu* 中国走出去) con il coinvolgimento di un maggior numero di istituzioni di alto livello e lo sviluppo di una maggiore consapevolezza nel settore degli scambi interculturali. Quest’ultimo settore, in particolare, acquisisce un’importanza fondamentale nel momento in cui si instaurano partnerships con Paesi lontani tanto geograficamente, quanto culturalmente.

La cooperazione sino-britannica ha dato vita a due *pilot projects* nel continente africano, nello specifico in Tanzania e in Etiopia. Si tratta di progetti trilaterali che hanno visto il coinvolgimento dei governi tanzaniano ed etiope, così come di altre istituzioni cinesi e britanniche e che si sono concentrati il primo sulla lotta contro la malaria e il secondo sulla cura della salute materna e infantile, che verranno presentati nei seguenti paragrafi.³⁴³

Alla conclusione del GHSP nel 2019 è seguita una valutazione finale del programma, che ne ha evidenziato aspetti positivi, difficoltà e risultati ottenuti. Tale valutazione,

³⁴² United Nations Development Programme (UNDP), *Trilateral Cooperation with China. Sharing China’s Development Experience through Innovative Partnerships*, 2016, pag. 6.

³⁴³ Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi* 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目(2012-2019)的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020, pag. 21-22.

condotta da diversi ricercatori dell'Institute of Development Studies di Brighton, ha messo in luce l'importante contributo del GHSP al cambiamento dell'approccio cinese alla cooperazione internazionale e, in particolare, all'aumento del coinvolgimento della RPC in istituzioni multilaterali. La partnership sino-britannica, inoltre, ha implementato il dialogo e la cooperazione tra i due Paesi, soprattutto in materia di assistenza sanitaria ai Paesi in via di sviluppo, ma ha anche messo in luce la necessità, per il futuro, di investire maggiormente nella creazione di enti e meccanismi creati ad hoc.³⁴⁴

Per quanto riguarda i *pilot projects* realizzati sia in Africa che in Asia, la valutazione è positiva. Tali progetti hanno, infatti, dimostrato le abilità delle istituzioni cinesi nel mettere in atto collaborazioni *in-country* e hanno costituito anche importanti opportunità e spazi di formazione per il personale sanitario locale.

Oltre ai risultati positivi, la valutazione finale del GHSP ha messo in luce anche le difficoltà incontrate nella realizzazione del programma che hanno riguardato principalmente le barriere linguistiche e culturali e la disponibilità dei professionisti cinesi a lavorare in località esterne ai territori della RPC. Vi è necessità di maggiore esperienza e pratica sul campo.³⁴⁵

Grazie al GHSP, il governo cinese sembra aver aumentato le proprie aspettative in materia di cooperazione internazionale e aiuti ai Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, grandi aspettative richiedono investimenti commensurati e, per definire cosa succederà in futuro, è prima necessario capire in che modo questo settore risentirà delle conseguenze economiche e politiche che la pandemia di Covid-19 avrà sulla RPC. La cooperazione internazionale sta vivendo un periodo molto complesso, soprattutto per quanto riguarda

³⁴⁴ Lewis HUSAIN, Gerald BLOOM, Sam MCPHERSON, "The China-UK Global Health Support Programme: looking for new roles and partnerships in changing times", in *Global Health Research and Policy*, Vol. 5, N. 26, 2020, pag. 4-5.

³⁴⁵ *Ibidem*.

l'aspetto della salute globale, e il futuro richiederà la nascita di nuove collaborazioni sull'impronta della partnership sino-britannica, affinché gli aiuti prestati al continente africano, e non solo, possano essere realmente efficaci.³⁴⁶

4.1 Monitoraggio e prevenzione nella lotta contro la malaria: il *pilot project* in Tanzania

4.1.1 La lotta contro la malaria nel continente africano

Oltre all'invio di materiale medico, squadre di operatori sanitari e contributi finanziari per la realizzazione di infrastrutture sanitarie e per la formazione di medici e infermieri, uno dei punti cardine della cooperazione sanitaria sino-africana è la lotta alla malaria.

La malaria è una delle malattie tropicali che rappresentano la principale minaccia per la salute delle popolazioni africane ed è una delle principali cause di mortalità infantile. Inoltre, la diffusione di tale malattia rappresenta un grande ostacolo per lo sviluppo economico e sociale delle aree in cui è presente.³⁴⁷ Per questo motivo i governi di molti Paesi africani hanno cercato di sviluppare piani strategici per il controllo e l'eliminazione di tale malattia e, affinché si potesse dar vita a strategie efficaci, essi si sono avvalsi della collaborazione con istituzioni multilaterali come la WHO, di cui fanno parte sia i donatori tradizionali che la RPC. Tra gli obiettivi principali di questa cooperazione, come affermato in occasione del quarto International Round Table on China-Africa Health Cooperation tenutosi nel maggio 2013 in Botswana, vi sono: assicurare fondi nazionali e internazionali per finanziare l'eliminazione della malaria; rafforzare i programmi di

³⁴⁶ Lewis HUSAIN, Gerald BLOOM, Sam MCPHERSON, "The China-UK Global Health Support Programme: looking for new roles and partnerships in changing times", in *Global Health Research and Policy*, Vol. 5, N. 26, 2020, pag. 6-7.

³⁴⁷ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, "China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination" in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 320.

controllo e i sistemi sanitari nazionali; assicurarsi l'accesso gratuito ai metodi di diagnosi e trattamento della malaria per le fasce di popolazione più a rischio, ossia bambini e donne in gravidanza; implementare la formazione di risorse umane specializzate a livello locale; stabilire efficienti sistemi di monitoraggio e informazione, così come meccanismi di risposta alle epidemie malariche e ad altre minacce per la salute delle popolazioni africane.

348

Durante la prima metà del Novecento, la Cina stessa faticava a cercare di limitare il diffondersi della malaria, che ha parzialmente rallentato lo sviluppo sociale, economico e politico del Paese. Secondo le statistiche, negli anni Quaranta del Novecento in Cina venivano registrati circa 30 milioni di casi ogni anno e fu solamente in seguito alla vittoria maoista e alla nascita della RPC che il governo iniziò a investire in modo serio nella ricerca di metodi per il controllo di tale malattia. Gli sforzi governativi furono ampiamente ricompensati, poiché la Cina raggiunse notevoli traguardi nella riduzione dei contagi: tra gli anni Settanta e gli anni Novanta, i casi di malaria passarono da più di due milioni a decine di migliaia e nel 2009 se ne registravano solamente 14 mila in tutto il Paese. In questo modo la RPC è passata ufficialmente dalla fase di controllo alla fase di eliminazione della malattia.³⁴⁹ Inoltre, per promuovere lo sviluppo della sanità pubblica, implementare lo sviluppo economico e raggiungere i MDGs, nel 2010 Pechino ha deciso di presentare il *Zhongguo xiaochu nueji xingdong jihua* 中国消除疟疾行动计划 (Piano

³⁴⁸ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, "China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination" in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 325-328.

³⁴⁹ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, "China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination" in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 321-322.

Nazionale per l'Eliminazione della Malaria)³⁵⁰. In tale documento vengono elencati i successi ottenuti dalla RPC nella lotta contro la malaria e se ne evidenzia la conformità con i MDGs stabiliti dalle Nazioni Unite. Alla base delle strategie di eliminazione della malattia vi sono, innanzitutto, il controllo e la prevenzione, ma anche l'adesione all'ideologia della leadership, di cui si devono necessariamente seguire le linee guida affinché il piano d'azione abbia l'effetto desiderato. Inoltre, è necessario implementare la cooperazione tra i dipartimenti nazionali e promuovere gli scambi internazionali nel settore medico-scientifico per migliorare il livello di tecnologia e raggiungere più velocemente l'obiettivo primario annunciato nel documento, ossia l'eliminazione totale della malaria dai territori della RPC entro il 2020.³⁵¹

Oltre all'attività di monitoraggio e prevenzione che verrà analizzata più precisamente nei prossimi paragrafi, la Cina è impegnata anche nella ricerca per la realizzazione e la distribuzione di farmaci che possano sconfiggere la malaria, di cui è un esempio il Cotecxin, che le squadre mediche cinesi stanziato in Africa distribuiscono gratuitamente alle popolazioni locali.³⁵² Tale farmaco è spesso anche consegnato in dono ai leader africani in visita in Cina o durante gli incontri a livello internazionale a cui presenziano sia la leadership cinese che i rappresentanti dei governi africani. Per esempio, in occasione della visita di Jiang Zemin in Africa nel 2002, la Cina ha inviato Cotecxin in dono alla Nigeria e anche nel 2006, quando l'allora presidente Hu Jintao si è recato in

³⁵⁰ Cfr. *Zhonghua renmin gongheguo zhongyang renmin zhengfu* 中华人民共和国中央人民政府 (Governo della RPC) *Zhongguo xiaochu nueji xingdong jihua* 中国消除疟疾行动计划 (2010年 – 2020年) (*National Malaria Elimination Action Plan*), http://www.gov.cn/zwgk/2010-05/26/content_1614176.htm (Ultimo accesso: 3 Luglio 2020).

³⁵¹ *Zhonghua renmin gongheguo zhongyang renmin zhengfu* 中华人民共和国中央人民政府 (Governo della RPC), *zhidao sixiang* 指导思想 (Ideologia guida), *Zhongguo xiaochu nueji xingdong jihua* 中国消除疟疾行动计划 (2010年 – 2020年) (*National Malaria Elimination Action Plan*).

³⁵² Li ANSHAN, *Chinese medical cooperation in Africa with special emphasis on the Medical Teams and Anti-Malaria campaign*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2011, pag. 13.

visita in alcuni Paesi africani, è stato distribuito gratuitamente questo medicinale antimalarico.

Un ulteriore contributo cinese alla lotta a questa malattia in Africa è rappresentato dalla costruzione di numerosi centri anti malaria, risultato del primo FOCAC tenutosi a Pechino nel 2006. I lavori per la realizzazione di tali centri hanno preso avvio nel periodo immediatamente successivo al termine del summit e nel 2007 il primo gruppo di medici cinesi esperti in lotta contro la malaria ha preso parte a un programma di formazione mirato che ha preceduto la loro partenza per la missione nei nuovi centri realizzati nel continente africano. Pur non essendo veri e propri ospedali, il personale cinese che presta servizio in tali centri si occupa sia di curare i pazienti che di implementare le strategie di prevenzione e di formazione dei colleghi africani. Grazie alla realizzazione dei centri anti malaria, quindi, gli esperti cinesi hanno potuto dar vita a una vera e propria rete di *knowledge exchange* più per la ricerca di strategie atte a prevenire la diffusione della malattia che per la cura dei pazienti già contagiati.³⁵³ È necessario precisare, inoltre, che nonostante le evidenti conseguenze positive che la realizzazione dei centri di controllo della malaria ha avuto, ci sono state anche esperienze per certi aspetti considerate negative, principalmente a causa della mancanza di finanziamenti e di contributi a livello locale che hanno rallentato e impedito l'attività dei medici cinesi ivi inviati.³⁵⁴

4.1.2 Monitoraggio e prevenzione

L'impegno cinese nella lotta alla malaria in Africa si concretizza principalmente nell'implemento delle strategie di monitoraggio e prevenzione e l'esperienza accumulata

³⁵³ Li ANSHAN, *Chinese medical cooperation in Africa with special emphasis on the Medical Teams and Anti-Malaria campaign*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2011, pag. 17.

³⁵⁴ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, "China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination" in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 323.

dalla RPC in questo settore le permette, senza dubbio, di ricoprire un ruolo di primo piano nell'assistenza sanitaria ai Paesi africani maggiormente colpiti da tale malattia. Tuttavia, affinché le strategie sviluppate siano realmente efficaci, Pechino si avvale della collaborazione di altri donatori e della WHO. Esempio di questa cooperazione è l'approccio T3 per il controllo della malaria, sviluppato dalla WHO e sostenuto da tutti i suoi membri.³⁵⁵

L'approccio T3 (*Test, Treat and Track*) si articola in tre fasi e si concentra sul miglioramento dei sistemi di diagnosi della malaria, sul trattamento della malattia con medicinali adeguati e sullo sviluppo di un sistema di monitoraggio efficace. La prima fase è la fase *Test*, durante la quale la RPC ha condiviso il proprio metodo diagnostico basato su diversi livelli (nazionale e provinciale) che permette di ottenere diagnosi più precise e affidabili. Inoltre, Pechino invia ai Paesi africani esperti in diagnostica che si occupano di formare personale specializzato da impiegare nei laboratori, la cui attività è finanziata dalla Cina stessa. La fase successiva è la fase *Treat*, che prevede il trattamento della malattia attraverso farmaci specifici. L'esperienza cinese in questa fase è rappresentata dalla realizzazione di una rete efficiente di infrastrutture sanitarie che sono alla base del sistema di distribuzione dei farmaci a livello di contea, municipalità e villaggio. Inoltre, in Cina la somministrazione di tali farmaci non è a spese dei pazienti, che ne possono usufruire gratuitamente dopo aver ricevuto la diagnosi di malaria. Nei Paesi africani in cui offre assistenza nella lotta a tale malattia, l'impegno di Pechino si concretizza proprio anche nel tentativo di migliorare il sistema di distribuzione dei medicinali, molti dei quali

³⁵⁵ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, "China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination" in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 329.

sono prodotti basandosi sul principio attivo dell'artemisinina³⁵⁶, isolato per la prima volta nel 1972 dalla farmacista cinese Tu Youyou che, per questo traguardo nel 2015 è stata insignita del Premio Nobel per la medicina.³⁵⁷ La terza ed ultima fase di questo approccio si concentra sul tracciamento (*Track*) della malaria. L'esperienza cinese insegna che solo grazie a interventi tempestivi, continui controlli e diffusione dei dati ottenuti durante il monitoraggio dei casi è possibile ottenere buoni risultati nella lotta alla malaria nel lungo periodo. Per questo motivo, Pechino ha scelto dei Paesi in cui condurre *pilot projects* per rafforzare i sistemi di monitoraggio e valutazione della diffusione della malattia, basati sulla combinazione di tecnologie avanzate e sistemi di informazione realizzati prendendo come esempio l'esperienza cinese. Il *pilot project* più noto e, ad oggi, più efficace è stato realizzato in Tanzania e prende il nome di “strategia di monitoraggio e risposta 1 – 3 – 7” (1 – 3 – 7 *jiance he xiangying celue* 监测和响应策略).³⁵⁸

4.1.3 Il *pilot project* in Tanzania e la strategia cinese “1 – 3 – 7”

La Tanzania è uno dei Paesi dell'Africa Subsahariana in cui il sistema sanitario è completamente posto sotto il controllo del governo centrale. Le linee guida e le norme da seguire per lo sviluppo del sistema sanitario sono stabilite dal Ministero della salute e dal Council Health Management Team (CHMT). Così come nella maggior parte dei Paesi subsahariani, anche in Tanzania la malaria è una delle principali cause di morte, in particolare per i bambini e per le donne in gravidanza. Nonostante negli ultimi anni si sia verificata una diminuzione dei contagi in alcune regioni del Paese, l'eliminazione totale

³⁵⁶ Si tratta di un principio attivo estratto dall'artemisia annuale che viene impiegato nella lotta alla malaria e rappresenta la nuova frontiera per l'eliminazione di questa malattia nel continente africano. Per un maggiore approfondimento si consiglia la lettura di Andrea BOSMAN, Kamini MENDIS, “A major transition in Malaria treatment: the adoption and deployment of artemisinin-based combination therapies” in *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, Vol. 77, 2007, pag. 193-197.

³⁵⁷ Zhi-Gui XIA, Ru-Bo WANG, Duo-Quan WANG, Jun FENG, Qi ZHENG, Chang-Sheng DENG, Salim ABDULLA, Ya-Yi GUAN, Wei DING, Jia-Wen YAO, Ying-Jun QIAN, Andrea BOSMAN, Robert David NEWMAN, Tambo ERNEST, Michael O'LEARY, Ning XIAO, “China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination” in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 330-331.

³⁵⁸ *Ibidem*.

della malaria rimane un obiettivo a lungo termine a cui la leadership di Dodoma aspira e affinché tale obiettivo si possa raggiungere, è necessario che la popolazione abbia accesso a interventi sanitari di qualità, efficaci, sicuri e che tutti si possano permettere. Tuttavia, per dar vita a questa tipologia di interventi la Tanzania deve necessariamente avvalersi degli aiuti internazionali, poiché il suo sistema sanitario è molto fragile, manca di finanziamenti e il personale non è in possesso delle adeguate tecnologie e delle adeguate capacità. In particolare, la mancanza di strumenti diagnostici all'avanguardia minaccia i progressi nel controllo della malaria, in quanto rende difficoltoso mettere in pratica l'approccio T3 proposto dalla WHO.³⁵⁹

La RPC strinse relazioni diplomatiche con Tanganika e Zanzibar, rispettivamente nel 1961 e nel 1963. Quando, il 26 aprile 1964, i due Paesi si unirono e nacque ufficialmente la Tanzania, Pechino decise di mantenere i legami diplomatici già esistenti e il nuovo Stato divenne uno dei principali interlocutori della Cina nel continente africano. La Tanzania è destinataria di numerosi progetti di assistenza allo sviluppo e riceve aiuti da Pechino in diversi settori, in particolare in ambito politico, economico, militare e sanitario. Dal 1968 vengono regolarmente inviati team medici provenienti dalla provincia dello Shandong e, grazie ad aiuti economici concessi da Pechino, è stato possibile costruire e rendere operativi due ospedali di cui uno specializzato nella cura di malattie cardiache e uno che funge da centro anti malaria.³⁶⁰

Alla luce delle relazioni pacifiche esistenti da lungo tempo tra Tanzania e RPC, la leadership cinese ha deciso di offrire un aiuto molto concreto nella lotta alla malaria al

³⁵⁹ Duoquan WANG, Prosper CHAKI, Yeromin MLACHA, Tegemeo GAVANA, Gabriel Michael MIHAYO, Rashid KHATIBU, Jun FENG, Zheng-Bin ZHOU, Kang-Ming LIN, Shang XIA, He YAN, Deus ISHENGOMA, Susan RUMISHA, Sigbert MKUDE, Renata MANDIKE, Frank CHACKY, Charles DISMASI, Salim ABDULLA, Honorati MASANJA, Ning XIAO, Xiao-Nong ZHOU, *Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*, 2019, pag. 2-3.

³⁶⁰ Johanna JANSSON, Christopher BURKE, Tracy HON, *Patterns of Chinese investment, aid and trade in Tanzania*, Centre for Chinese Studies, 2009, pag. 2-3.

Paese subsahariano, attraverso il quale misurare l'applicabilità delle strategie e dei modelli cinesi. Il fine ultimo del progetto era capire se effettivamente l'esperienza cinese potesse essere pienamente efficace anche al di fuori dei confini nazionali e potesse dare un contributo decisivo per l'eliminazione della malattia non solo in Tanzania, ma anche in altri Paesi del continente africano e non solo.³⁶¹

Il *pilot project* è stato realizzato grazie alla partnership tra Cina e Regno Unito che mira a fornire sostegno sanitario ai Paesi in via di sviluppo. Il *Memorandum of Understanding* tra i rappresentanti dei due Paesi (per la RPC il Ministero del commercio e per il Regno Unito il Department for International Development), firmato il 17 settembre 2012, sancisce l'impegno da parte del Regno Unito di supportare a livello finanziario il progetto sanitario a cui, invece, la RPC fornisce il proprio contributo mettendo a disposizione conoscenze ed esperienza maturate sul territorio nazionale nel corso della sua storia.³⁶²

La cerimonia di avvio del progetto si è tenuta il 2 aprile 2015, quando è stato firmato un *Memorandum of Understanding* dal professor Xiao Ning, direttore dell'Istituto Nazionale per le Malattie Parassitarie (*Zhongguo jibing yufang kongzhi zhongxin* 中国疾病预防控制中心) e dal professor Salim Abdula, direttore dell'Ifakara Health Institute. La firma del MoU ha avuto luogo alla testimonianza di Wang Guoqiang, direttore della Commissione Sanitaria Nazionale (*Zhonghua renmin gongheguo guojia weisheng*

³⁶¹ Duoquan WANG, Prosper CHAKI, Yeromin MLACHA, Tegemeo GAVANA, Gabriel Micheal MIHAYO, Rashid KHATIBU, Jun FENG, Zheng-Bin ZHOU, Kang-Ming LIN, Shang XIA, He YAN, Deus ISHENGOMA, Susan RUMISHA, Sigbert MKUDE, Renata MANDIKE, Frank CHACKY, Charles DISMASI, Salim ABDULLA, Honorati MASANJA, Ning XIAO, Xiao-Nong ZHOU, *Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*, 2019, pag. 2.

³⁶² Wu JING 吴靖, "Zai feizhou fangkong nueji: zhongguo jingyan ruhe poju?" 在非洲防控疟疾: 中国经验如何破局? (Prevenzione e controllo della malaria in Africa: come può crollare l'esperienza cinese?), *Longwan xinwenwang* 龙 湾 新 闻 网 , 30 agosto 2018, <http://www.lwnews.net/system/2018/08/30/013373190.shtml> (Ultimo accesso: 8 luglio 2020).

jiankang weiyuanhui 中华人民共和国国家卫生健康委员会), del ministro della salute tanzaniano Seif Rashid, di Yu Jingjin e Liang Xiaofeng, rispettivamente direttore del General Bureau of Disease Control cinese e direttore generale del Centro Cinese per il Controllo e la Prevenzione delle Malattie (*Jisheng chongbing yufang kongzhi suo* 寄生虫病预防控制所) e di Liz Tayler dell'ufficio tanzaniano del Department for International Development inglese.³⁶³

Il territorio in cui è stato portato avanti il *pilot project* è il distretto di Rufiji, uno dei sei distretti della regione Pwani che si trova a circa 178 km da Dar-es-Salaam, capitale commerciale della Tanzania. Il clima del distretto è caldo e umido, ideale per la trasmissione della malaria. Il sistema sanitario è costituito da una rete di due ospedali, cinque centri sanitari e circa settanta ambulatori.

Lo scopo del progetto, che ha preso avvio nell'aprile 2015 e si è concluso nel giugno 2018, era migliorare le capacità di diagnosi, monitoraggio, cura e tracciamento della malaria applicando la strategia cinese 1 – 3 – 7 (1 – 3 – 7 *jiance he xiangying celue* 监测和响应策略). Tutti i residenti del distretto, ad eccezione dei bambini al di sotto dei sei anni, hanno preso parte allo studio e i dati sono stati raccolti seguendo il codice di assicurazione sociale e il numero identificativo di ogni partecipante.³⁶⁴

³⁶³ Chinese Center for Disease Control and Prevention, *The Launching of China-UK-Tanzania Collaborative Pilot Project on Malaria Control*, 2015, <https://en.ipd.org.cn/articletype/detail56.html> (Ultimo accesso: 7 luglio 2020).

³⁶⁴ Duoquan WANG, Prosper CHAKI, Yeromin MLACHA, Tegemeo GAVANA, Gabriel Michael MIHAYO, Rashid KHATIBU, Jun FENG, Zheng-Bin ZHOU, Kang-Ming LIN, Shang XIA, He YAN, Deus ISHENGOMA, Susan RUMISHA, Sigbert MKUDE, Renata MANDIKE, Frank CHACKY, Charles DISMASI, Salim ABDULLA, Honorati MASANJA, Ning XIAO, Xiao-Nong ZHOU, *Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*, 2019, pag. 4.

La strategia di controllo e prevenzione 1 – 3 – 7 è stata sviluppata dalla RPC durante il passaggio dalla fase di controllo alla fase di eliminazione della malaria nel Paese. Tale strategia ha permesso alla Cina di trovare una soluzione proprio alla difficoltà di passare dal controllo all'eliminazione della malattia, che ha comportato un vero e proprio ri-orientamento dei programmi di riduzione della mortalità adottati fino a quel momento. Il cambiamento ha determinato una maggiore enfasi sulle tempistiche di comunicazione della positività dei pazienti alla malattia, al fine di intervenire tempestivamente e interrompere la rete di trasmissione. Tuttavia, per poter raggiungere tali obiettivi, è necessario avere un sistema sanitario molto efficiente che in Tanzania, così come in molti altri Paesi in via di sviluppo, manca completamente. Il progetto si è, quindi, proposto anche di apportare significativi miglioramenti alla rete di comunicazione interna al sistema sanitario del Paese africano e proprio tali miglioramenti si sono rivelati una vera e propria arma per la lotta contro la malaria.³⁶⁵

Lanciata nel 2010, la strategia 1 – 3 – 7 viene definita come «a simplified set of targets that delineates responsibilities, actions and their time frame». Nello specifico, i target vengono definiti dal Ministero della salute, in collaborazione con esperti di malaria e professionisti sanitari locali e sono basati sulle capacità nazionali e locali. La prima fase di questo metodo di lotta alla malaria prevede l'individuazione e la comunicazione della positività alla malattia. Tutti coloro che avvertono sintomi riconducibili alla malaria, primo fra tutti la febbre, si devono recare al centro più vicino alla loro abitazione, dove vengono sottoposti a test diagnostici molto rapidi e a coloro che risultano positivi vengono immediatamente somministrati farmaci specifici. Lo stesso giorno, attraverso un

³⁶⁵ Jun CAP, Hugh J. W. STURROCK, Chris COTTER, Shuisen ZHOU, Huanyun ZHOU, Yaobao LIU, Linhua TANG, Roly D. GOSLING, Richard G. A. FEACHEM, Qi GAO, “Communicating and Monitoring Surveillance and Response Activities for Malaria Elimination: China’s “1 – 3 – 7” strategy” in *PLOS Medicine*, Vol. 11, N. 5, 2014, pag. 1.

rapido sistema di comunicazione, viene riportato alle autorità sanitarie il numero dei nuovi contagiati.³⁶⁶

La seconda fase, che deve essere portata a termine entro tre giorni dalla diagnosi di malaria, prevede un'ulteriore conferma e la classificazione della malattia. I casi vengono classificati come *locally acquired* o *imported*. Appartengono alla seconda categoria solamente i casi in cui il paziente è di ritorno da un viaggio in zone particolarmente colpite dalla malaria. In caso contrario si rientra nella categoria *locally acquired*. In ultima analisi, indipendentemente dalla classificazione del caso, viene valutato il rischio di trasmissione locale all'interno dell'area in cui sono stati registrati i casi positivi e quest'ultima fase deve essere portata a termine entro sette giorni dalla diagnosi dei primi casi. In seguito alla valutazione del rischio di trasmissione, il territorio in questione può essere classificato come *inactive focus*, *pseudo focus* o *active focus*, in base alla presenza di vettori³⁶⁷ nell'area valutata.³⁶⁸

La figura 15 sotto riportata schematizza il percorso che si è seguito quando questo metodo è stato adottato nella RPC e si è rivelato particolarmente efficace.

³⁶⁶ Jun CAP, Hugh J. W. STURROCK, Chris COTTER, Shuisen ZHOU, Huanyun ZHOU, Yaobao LIU, Linhua TANG, Roly D. GOSLING, Richard G. A. FEACHEM, Qi GAO, "Communicating and Monitoring Surveillance and Response Activities for Malaria Elimination: China's "1 – 3 – 7" strategy" in *PLOS Medicine*, Vol. 11, N. 5, 2014, pag. 2.

³⁶⁷ Vengono definiti vettori di malaria le zanzare che sono in grado di trasmettere la malattia. In tutto il mondo le principali sono circa trenta. Cfr. *Malaria*, L'epidemiologia per la sanità pubblica, Epicentro, <https://www.epicentro.iss.it/malaria/> (Ultimo accesso: 9 luglio 2020).

³⁶⁸ Jun CAP, Hugh J. W. STURROCK, Chris COTTER, Shuisen ZHOU, Huanyun ZHOU, Yaobao LIU, Linhua TANG, Roly D. GOSLING, Richard G. A. FEACHEM, Qi GAO, "Communicating and Monitoring Surveillance and Response Activities for Malaria Elimination: China's "1 – 3 – 7" strategy" in *PLOS Medicine*, Vol. 11, N. 5, 2014, pag. 3.

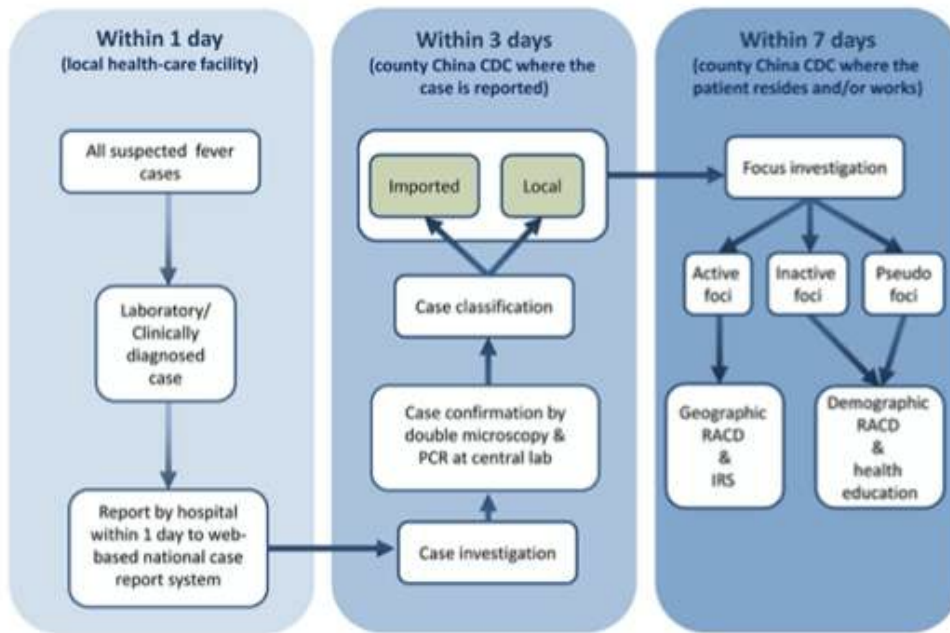


Figura 15: Jun CAP, Hugh J. W. STURROCK, Chris COTTER, Shuisen ZHOU, Huanyun ZHOU, Yaobao LIU, Linhua TANG, Roly D. GOSLING, Richard G. A. FEACHEM, Qi GAO, “Communicating and Monitoring Surveillance and Response Activities for Malaria Elimination: China’s “1 – 3 – 7” strategy” in *PLOS Medicine*, Vol. 11, N. 5, 2014, pag. 3.

I risultati del *pilot project* condotto in Tanzania sono soddisfacenti: grazie all’applicazione del modello 1 – 3 – 7, integrato alla strategia T3 della WHO, si sono verificate una riduzione del 30% della mortalità dovuta alla malaria³⁶⁹ e una riduzione dell’80% dei contagi³⁷⁰. Naturalmente non sono mancate le difficoltà poiché, pur essendo la Tanzania un Paese in via di sviluppo come lo era la Cina quando è stata sviluppata la strategia 1 – 3 – 7, si riscontrano importanti differenze per quanto riguarda i sistemi sanitari dei due Paesi. La situazione in cui versa il sistema sanitario tanzaniano è ben peggiore rispetto a quella del sistema cinese, manca di un sistema di informazione diretta

³⁶⁹ Zhaiyao 摘要 (Abstract), *Yingyong jiyu shequ de zonghe fangzhi celue jiangdi tansangniya nanbu diqu nueji jibing fudan: zhong ying tan nueji fangzhi shidian xiangmu yanjiu fangan* 应用基于社区的综合防治策略降低坦桑尼亚南部地区疟疾疾病负担:中英坦疟疾防治试点项目 研究方案 (*Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*), 2019.

³⁷⁰ Wu JING 吴靖, “Zai feizhou fangkong nueji: zhongguo jingyan ruhe poju?” 在非洲防控疟疾: 中国经验如何破局? (Prevenzione e controllo della malaria in Africa: come può crollare l’esperienza cinese?), *Longwan xinwenwang* 龙湾新闻网, 30 agosto 2018, <http://www.lwnews.net/system/2018/08/30/013373190.shtml> (Ultimo accesso: 8 luglio 2020).

che rallenta inevitabilmente il processo di comunicazione tra i vari attori coinvolti e rende davvero difficile rispettare le tempistiche di uno, tre e sette giorni.³⁷¹

Il progetto appena descritto è il primo *pilot project* che vede l'applicazione delle strategie sviluppate sul territorio della RPC declinate come forma di cooperazione sino-africana in ambito sanitario e mostra come la leadership di Pechino abbia compreso l'importanza di esportare i traguardi raggiunti nello sviluppo sanitario e di metterli in pratica anche al di fuori dei propri confini. Questa forma di cooperazione può davvero rivelarsi estremamente utile non solo nel supportare il raggiungimento dei SDGs entro il 2030, ma anche nel contribuire in modo efficiente al miglioramento effettivo delle condizioni di vita nei Paesi in via di sviluppo.³⁷²

4.2 Il *pilot project* in Etiopia per la tutela della salute materna e infantile

La tutela della salute materna e infantile costituisce un altro importante ambito in cui la RPC fornisce assistenza sanitaria ai Paesi del continente africano. In particolare, in riferimento al GHSP in collaborazione con il Regno Unito, Pechino ha preso parte a un *pilot project* sperimentato in Etiopia e in Myanmar per interventi sulla salute materna, infantile e riproduttiva (*Aisaiebiya fuyou yu shengzhi jiankang ganyu shidian xiangmu* 埃塞俄比亚妇幼与生殖健康干预试点项目). Ai fini di questa tesi verrà analizzato il progetto realizzato in Etiopia, che ha visto coinvolte diverse istituzioni tra cui il DFID inglese, il Marie Stopes International (MSI)³⁷³, l'Istituto per la Salute Globale della Fudan University, l'Istituto per le Scienze Sanitarie della Kunming Medical University, i

³⁷¹ Ibidem.

³⁷² Ibidem.

³⁷³ Si tratta di un'organizzazione internazionale senza scopo di lucro che si impegna nella fornitura di contraccettivi e di servizi di aborto sicuro in 37 Paesi del mondo, il cui motto è "children by choice, not chance". Per un maggiore approfondimento riguardo la sua attività si rimanda al sito dell'organizzazione: <https://www.mariestopes.org> (Ultimo accesso: 27 luglio 2020).

Ministeri della salute etiopie e cinese e il Tirunesh-Beijing General Hospital di Addis Abeba, noto anche come China-Ethiopia Friendship Hospital.³⁷⁴

L'origine storica dei rapporti tra il governo della RPC e il governo etiopie va rintracciata nel 1970, quando i rappresentanti dei due Paesi rilasciarono un comunicato che sancì definitivamente l'inizio delle relazioni diplomatiche tra Pechino e Addis Abeba, anche se un reale rafforzamento di tali relazioni vi fu solamente a partire dal 1991, in seguito all'ascesa politica dell'Ethiopian People's Revolutionary Diplomatic Front (EPRDF) e alla caduta del regime Mengistu.³⁷⁵ Con il passare degli anni i rapporti tra Pechino e Addis Abeba sono diventati sempre più stretti e sempre più proficui e nel 2006 la Cina è diventata il principale partner commerciale etiopie e l'Etiopia è diventata uno dei maggiori destinatari di aiuti allo sviluppo cinesi, in particolare per quanto riguarda la realizzazione di infrastrutture.³⁷⁶

Tra gli scopi principali del progetto sino-britannico per la tutela della salute materna e infantile, condotto dal novembre 2015 al giugno 2017 nel distretto di Gonji Kolela nella regione Amhara, vi erano, oltre al rafforzamento dell'impegno cinese nella *global health* e il suo ruolo di *knowledge exchanger*, anche la messa a disposizione delle conoscenze necessarie per un'efficace tutela della salute materna e infantile ai professionisti sanitari etiopi. Il progetto ha coinvolto circa 250 mila persone e si è concentrato sullo sviluppo di una serie di servizi per la salute materna, infantile e riproduttiva al fine di ridurre il tasso

³⁷⁴ Overseas Pilot Projects Supported by the GHSP, appendice 5, Wang XIAOHUA 王晓华, Liu PEILONG 刘培龙, Xu TONGWU 徐彤武, Chen YAN 陈岩, Yu YANG 俞鸯, Chen XUN 陈逊, Chen JINGYI 陈静宜, Zhang ZHAOYANG 张朝阳, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi* 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目(2012-2019)的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019), 2020.

³⁷⁵ Jean-Pierre CABESTAN, "China and Ethiopia: Authoritarian affinities and economic cooperation", in *China Perspectives*, N. 4, 2012, pag. 54.

³⁷⁶ Alemayehu GEDA, *Scoping study on the Chinese relation with Sub Saharan Africa: the case of Ethiopia*, AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations, Nairobi, African Economic Research Consortium (AERC), 2008, pag. 6-7.

di mortalità di madri e neonati, basandosi sui metodi adottati dalla RPC sul territorio nazionale, di cui sono un esempio la *community mobilisation* che mette in contatto famiglie e centri sanitari in loco, la rimozione di tutto ciò che costituisce una barriera per l'accesso ai servizi ostetrici e lo sviluppo di meccanismi di monitoraggio e supervisione.³⁷⁷ Le due istituzioni che hanno avuto un ruolo primario nel corso del progetto sono il distaccamento etiope dell'MSI, che si è occupato di condurre visite e percorsi di formazione sul campo, e l'Istituto per la Salute Globale della Fudan University che ha condotto un'importante attività di supervisione e monitoraggio.³⁷⁸

Per raggiungere gli obiettivi prestabiliti, il *pilot project* prevedeva anche l'organizzazione di riunioni e seminari aperti alle donne in gravidanza e alle loro famiglie, durante i quali venivano presentati i principi base della salute prenatale e infantile, venivano offerti consigli e aiuto gratuiti alle donne con gravidanze a rischio e venivano tenuti veri e propri corsi per la cura dei neonati. Alla fine di ogni incontro, al quale prendevano parte anche numerose ostetriche e le loro assistenti, veniva lasciato ampio spazio di discussione durante il quale le donne in gravidanza potevano esternare i loro dubbi e chiedere ulteriori informazioni e le professioniste potevano condividere le loro esperienze.³⁷⁹ Le opinioni raccolte alla fine di ogni incontro hanno sempre sottolineato apprezzamento e positività nei confronti del progetto. In molti hanno, infatti, affermato che «each and every referral is a life-saving activity».³⁸⁰

³⁷⁷ Global Health Support Programme, “Promoting Safe Motherhood in Rural Ethiopia. Findings from Collaborative Efforts on Maternal and Reproductive Health”, in *Practice & Policy Briefing*, Vol. 3, 2018, pag. 1 – 2.

³⁷⁸ Ibidem.

³⁷⁹ *MCH Pilot Project in Action: Promoting Health Education to Pregnant Women in Ethiopia*, China-UK Global Health Support Programme (GHSP), 8 agosto 2017, <http://cps.nhc.gov.cn/ghspen/xmjz/201708/ecd14427b706432fa65e599cebf26427.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

³⁸⁰ Ibidem.

Durante il periodo in cui è stato portato avanti il progetto, inoltre, è stato costruito un centro per la formazione professionale di ostetriche (*zhuanyye zhuchan peixun zhongxin* 专业助产培训中心) nel campus del Tirunesh-Beijing Hospital.³⁸¹ La costruzione del centro ha visto la collaborazione del team di esperti inviato dalla Fudan University che si è occupato di gestire i lavori e di fornire materiali ed equipaggiamenti sanitari, il team medico cinese stabilito ad Addis Abeba che ha provveduto al supporto tecnico e il team di rappresentanti dell'ospedale etiopico che si è occupato di definire il luogo adatto per la costruzione del centro e che ora ne gestisce l'attività. Durante l'inaugurazione di questo nuovo centro è stata elogiata la cooperazione tra le istituzioni e il personale di Pechino e di Addis Abeba, senza la quale l'intero *pilot project* non avrebbe avuto il successo ottenuto.³⁸²

I risultati ottenuti dal progetto sono nel complesso positivi: la cura efficace della salute prenatale in Etiopia è passata dal 5% al 47% e ha permesso di aumentare il tasso di natalità nell'area di Gonji Kolela, dove è aumentato di circa il 27%. Circa il 74% delle donne in gravidanza del distretto, a fronte del 58% a livello nazionale, ha usufruito del servizio di cura della salute prenatale almeno una volta e ciò ha contribuito alla diminuzione del numero di decessi durante il parto: dal dicembre 2015 al giugno 2017 si sono verificati solamente 5 decessi, a fronte dei 17 registrati nel solo 2014.³⁸³

³⁸¹ *Fuyou yu shengzhi jiankang ganyu shidian xiangmu zai Aisaiebiya jianli xiangmu guanli bangongshi*, 妇幼与生殖健康干预试点项目在埃塞俄比亚建立项目管理办公室 (Fondazione di un ufficio per la gestione del progetto pilota di intervento sulla salute materna, infantile e riproduttiva in Etiopia), *Zhong ying quanqiu weisheng zhichi xiangmu* 中英全球卫生支持项目 (China-UK Global Health Support Programme), 23 marzo 2018, <http://cps.nhc.gov.cn/ghsp/xmjz/201801/27b62b68c00144bbb5c61b425266d41c.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

³⁸² *MCH Pilot Project in Action: Promoting Health Education to Pregnant Women in Ethiopia*, China-UK Global Health Support Programme (GHSP), 8 agosto 2017, <http://cps.nhc.gov.cn/ghspen/xmjz/201708/ecd14427b706432fa65e599cebf26427.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

³⁸³ Global Health Support Programme, "Promoting Safe Motherhood in Rural Ethiopia. Findings from Collaborative Efforts on Maternal and Reproductive Health", in *Practice & Policy Briefing*, Vol. 3, 2018, pag. 3.

Il progetto ha incluso, inoltre, la formazione del personale sanitario etiope specializzato in ostetricia, ginecologia e pediatria. A *pilot project* concluso gli esperti inviati dalla Fudan University, organizzando workshop, lezioni, seminari e laboratori, hanno formato in modo completo una dozzina di medici etiopi i quali, a loro volta, sono stati insigniti del ruolo di preparatori e insegnanti per i loro colleghi e, per solidificare e approfondire ulteriormente la loro formazione, il governo cinese ha finanziato un soggiorno studio di due mesi per i professionisti etiopi al Hunan Children's Hospital.³⁸⁴

Si può, quindi, affermare che i principali risultati raggiunti dal progetto abbiano riguardato l'aumento della consapevolezza sanitaria e della richiesta, da parte delle famiglie etiopi, di essere seguite da professionisti durante i mesi precedenti e immediatamente successivi alla nascita dei bambini; l'aumento del numero di accessi a servizi di salute materna, infantile e riproduttiva, ottenuto anche grazie a un miglioramento del servizio di manutenzione e di gestione dell'attività delle ambulanze; il miglioramento della qualità dell'assistenza sanitaria fornita, ottenuto grazie a una formazione più mirata ed efficace a cui sono stati sottoposti i professionisti sanitari coinvolti.³⁸⁵

La cooperazione tra Cina, Regno Unito ed Etiopia per la promozione della salute materna e infantile nel distretto etiope di Gonji Kolela ha dimostrato l'efficacia dell'approccio *community-based*, se adeguatamente supportato da monitoraggio e supervisione costanti da parte dei Paesi donatori di assistenza. Affinché sia possibile continuare in questa direzione e raggiungere risultati ancor più apprezzabili, è necessario

³⁸⁴ *MCH Pilot Project in Action: Promoting Health Education to Pregnant Women in Ethiopia*, China-UK Global Health Support Programme (GHSP), 8 agosto 2017, <http://cps.nhc.gov.cn/ghspen/xmjz/201708/ecd14427b706432fa65e599cebf26427.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

³⁸⁵ Global Health Support Programme, "Promoting Safe Motherhood in Rural Ethiopia. Findings from Collaborative Efforts on Maternal and Reproductive Health", in *Practice & Policy Briefing*, Vol. 3, 2018, pag. 3.

implementare le strategie di assistenza, in modo che gli effetti degli obiettivi raggiunti dal progetto non si esauriscano nel breve periodo. In particolare, ci si deve concentrare sul rafforzamento della consapevolezza dei membri delle comunità riguardo la necessità di dar vita a un sistema sanitario realmente efficace, si deve spingere affinché i professionisti sanitari intraprendano percorsi di formazione continua e si impegnino in visite domiciliari durante i giorni immediatamente precedenti e successivi alla nascita dei bambini. È, inoltre, necessario implementare il sistema di raccolta dati in modo da semplificare l'attività di monitoraggio e attivare partnership con ONG internazionali che possano supportare economicamente la manutenzione dei centri di cura, degli ospedali e del servizio di ambulanze.

In conclusione, è possibile affermare che la partnership sino-britannica nel settore dell'assistenza sanitaria, concretizzatasi con il GHSP, ha prodotto risultati degni di nota e ha apportato significativi miglioramenti alle condizioni di vita delle popolazioni coinvolte nei progetti.³⁸⁶ Inoltre, i risultati positivi conseguiti dal GHSP sono la dimostrazione della sempre crescente importanza che la Cina ha assunto nel panorama dell'assistenza sanitaria in Africa e, in particolare, nella costruzione di un sistema sanitario pubblico efficiente, alla cui realizzazione Pechino contribuisce con l'esportazione dell'esperienza acquisita sul territorio nazionale.³⁸⁷

³⁸⁶ Ibidem.

³⁸⁷ Mohon SHAJALAL, Junfang XU, Jun JING, Madeleine KING, Jie ZHANG, Peicheng WANG, Jennifer BOUEY, Feng CHENG, "China's engagement with development assistance for health in Africa", in *Global Health Research and Policy*, vol. 2, N. 24, 2017, pag. 8.

Conclusioni

Lo scopo del presente lavoro era quello di fornire gli strumenti per un'analisi comparativa tra il modello di cooperazione allo sviluppo tradizionale, tipico dei Paesi europei e degli Stati Uniti, e il modello cinese, con particolare riferimento agli aiuti forniti al continente africano, al fine di individuare analogie e differenze tra le due forme di aiuto e definire l'effettiva esistenza di un modello cinese.

Dallo studio emerge come le differenze tra i due modelli siano evidenti sia nelle pratiche che nelle norme. Tra le principali differenze riscontrate vi è indubbiamente la difficoltà che si ha nel determinare chi siano i portatori d'interesse nel panorama della cooperazione allo sviluppo cinese, che sono presenti in tale panorama quanto in quello occidentale. Tuttavia, a differenza dell'impianto della cooperazione occidentale, dove gli osservatori esterni possono distinguere chiaramente i portatori d'interesse, per quanto riguarda l'impianto cinese tale distinzione risulta molto più complessa. Alla base di tale difficoltà risulta esservi la carenza di dati e informazioni sui progetti di assistenza cinesi, dovuta alla mancanza di trasparenza di cui la leadership di Pechino viene frequentemente accusata da parte della comunità internazionale.

Un'ulteriore differenza tra i due modelli evidenziata dal presente studio riguarda gli attori in gioco. Il modello di cooperazione tradizionale prevede che i Paesi donatori forniscano aiuti allo sviluppo principalmente attraverso l'attività di istituzioni multilaterali, alle quali spetta il compito di definire il budget, i regolamenti e le strategie attraverso cui inviare tali aiuti. Ne sono un esempio la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le Nazioni Unite e l'OCSE. Al contrario, nella definizione della portata degli aiuti allo sviluppo cinesi l'attore principale è il governo di Pechino che si impegna prevalentemente nel fornire aiuti bilaterali e agisce principalmente attraverso il Ministero del commercio, il Ministero delle finanze, il Ministero degli affari esteri e

altre agenzie che esso stesso ha istituito *ad hoc*. È inoltre possibile affermare che, come emerge dall'analisi dei due Libri Bianchi sull'assistenza allo sviluppo pubblicati dal Ministero del commercio nel 2011 e nel 2014, i programmi cinesi si concentrano prevalentemente sulla realizzazione di infrastrutture, sebbene negli ultimi anni sia stata rilevata una sempre maggiore attenzione nei confronti di settori quali l'assistenza sanitaria e l'educazione.

È, tuttavia, possibile affermare che, come emerge dal presente lavoro, la differenza più significativa tra gli aiuti cinesi e gli aiuti occidentali riguarda l'atteggiamento con cui i donatori si avvicinano ai Paesi del continente africano, nella forma più che nella sostanza. Laddove i donatori occidentali subordinano all'avvio di processi di democratizzazione, alla lotta alla corruzione e al reperimento di risorse naturali l'erogazione di aiuti ai Paesi beneficiari, la Cina si propone di fare ricorso ad aiuti *with no strings attached*³⁸⁸. Tale approccio è il risultato della concretizzazione del principio di non interferenza che, insieme al principio di mutuo aiuto, costituisce la base teorica della cooperazione cinese. Secondo tale teoria, infatti, «the Chinese government always bases itself on the principle of equality and mutual benefit in providing aid to other countries. It never regards such aid as a kind of unilateral alms but as something mutual» e «in providing aid to other countries, the Chinese government strictly respects the sovereignty of recipient countries and never attaches any conditions or asks for any privileges»³⁸⁹. In questo modo, quindi, Pechino si propone di fornire assistenza ai Paesi africani senza interferire nei loro affari

³⁸⁸ May TAN-MULLINS, Glies MOHAN, Marcus POWER, *Redefining 'aid' in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010, pag. 11-12.

³⁸⁹ I principi a cui si fa riferimento fanno parte dei Cinque principi della coesistenza pacifica e degli Otto principi dell'aiuto economico e dell'assistenza tecnica agli altri Paesi. Cfr. *China's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries*, 1964, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-04/21/content_22411843.htm (Ultimo accesso: 8 settembre 2020).

interni e ciò è elemento caratteristico della tipologia di cooperazione nota come “cooperazione Sud-Sud”. Facendo leva sul principio di uguaglianza tra donatori e beneficiari, essa prende le distanze dalla “cooperazione Nord-Sud” tipica dei Paesi occidentali ed eredità del loro passato di colonizzatori. In altre parole: «The internalised colonial oppression made them believe that what comes from the North is better than that from the South»³⁹⁰. All’odierno successo della “cooperazione Sud-Sud” ha contribuito anche la sempre maggiore diffusione dell’idea secondo cui i Paesi occidentali non sono più partner rispettabili e su cui l’Africa può fare affidamento come in passato: «the West is no longer a dependable trade and development partner and it further highlights the relevance of South-South cooperation»³⁹¹. Tuttavia, proprio tale approccio, spesso definito meno “paternalistico” nella forma rispetto a quello occidentale, rende la Cina bersaglio di frequenti critiche da parte di numerosi osservatori internazionali, i quali ritengono che il principio di non interferenza e la retorica costruita attorno alla “cooperazione Sud-Sud” non siano altro che un modo per esprimere sostegno ai regimi dittatoriali che governano numerosi Paesi del continente africano, noti per la corruzione, la ferocia con cui detengono il potere e accusati di violazioni dei diritti umani³⁹². Inoltre, come già affermato precedentemente, la differenza tra i due approcci si concretizza più nella forma che nella sostanza: la stessa Cina non risulta essere mossa solo da un movente puramente altruista, ma persegue anch’essa i propri interessi, di cui è un esempio il reperimento di risorse naturali di cui la RPC non è provvista e che chiede in cambio alla concessione di aiuti. È comunque bene precisare che la scarsa trasparenza e la carenza di

³⁹⁰ Rosalind EYBEN, “Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers”, *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013, pag. 2.

³⁹¹ Richard ASANTE, “China and Africa. Model of South-South Cooperation?”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, N. 2, World Century Publishing Corporation e Shanghai Institutes for International Studies, 2018, pag. 263.

³⁹² Brian KEELEY, “What is aid?”, in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Paris, OECD Publishing, 2012, pag. 52.

dati e informazioni riguardo il settore in questione rendono difficoltoso, per gli osservatori esterni, fare tali affermazioni con assoluta certezza.

Il presente lavoro, attraverso l'analisi comparativa delle due architetture di cooperazione allo sviluppo, ha messo in luce anche un'altra importante differenza, che riguarda nello specifico l'organizzazione finanziaria dei progetti che imprese occidentali e imprese cinesi realizzano nel continente africano. Per le aziende occidentali i finanziamenti, più che dai singoli governi, provengono in misura maggiore dalle istituzioni multilaterali e dalle banche multilaterali di sviluppo³⁹³, mentre i progetti portati avanti dalle aziende cinesi sono realizzati grazie a finanziamenti propri o finanziamenti che vengono forniti in misura prevalente dalla leadership di Pechino attraverso l'attività dei Ministeri, delle banche e delle agenzie specializzate che da esso dipendono.³⁹⁴

A fronte delle sopracitate differenze, il presente studio dimostra che tra le due tipologie di cooperazione allo sviluppo analizzate non mancano le analogie, come si evidenzia nel secondo capitolo. Tali analogie riguardano in particolar modo le strategie di aiuto a cui le istituzioni multilaterali e la Cina ricorrono. Sebbene Pechino eroghi frequentemente diverse tipologie di pacchetti finanziari che differiscono anche sulla base del Paese beneficiario e di ciò che esso ha da offrire in un'ottica di *win-win strategy*, così come i Paesi occidentali anche la RPC fa frequentemente ricorso a strategie di aiuti che rientrano nella definizione di *official development assistance* (ODA) fornita dall'OCSE, di cui sono

³⁹³ Banque Européenne d'investissement, *La BEI confirme 3 milliards d'EUR de nouveaux investissements en Afrique*, 24 febbraio 2020, <https://www.eib.org/fr/press/all/2020-066-eib-confirms-eur-3-billion-of-new-investment-across-africa-in-2019.htm> (Ultimo accesso: 24 luglio 2020).

³⁹⁴ Denghua ZHANG, Graeme SMITH, "China's foreign aid system: structure, agencies and identities", *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2232.

esempio donazioni, prestiti a tasso zero, prestiti a tasso agevolato, riduzione o cancellazione del debito e cooperazione tecnica³⁹⁵.

Il presente lavoro mostra anche che, con il passare del tempo e il ruolo sempre più di primo piano che la Cina ricopre nel panorama internazionale, si è verificato un allineamento degli interessi cinesi a quelli occidentali per quanto riguarda i principali settori di destinazione degli aiuti allo sviluppo. A seguito dell'analisi dei dati raccolti risulta infatti che, se nel corso dei decenni precedenti l'attenzione cinese era sempre stata prevalentemente rivolta al settore infrastrutturale e dei trasporti, oggi la RPC fornisce aiuto anche in settori più *people-centred*, di cui sono esempio l'assistenza sanitaria e l'educazione.

Nel terzo capitolo del presente lavoro vengono presentati due *case studies*, i quali testimoniano il parziale cambio di rotta che la leadership di Pechino sembra aver intrapreso. I due progetti presentati, realizzati rispettivamente in Tanzania³⁹⁶ e in Etiopia³⁹⁷ tra il 2012 e il 2019, sono il risultato di una partnership strategica tra Cina e Regno Unito nel settore dell'assistenza sanitaria. In entrambi i progetti Pechino ha assunto il ruolo di *knowledge exporter*, applicando l'esperienza acquisita sul territorio nazionale a progetti *overseas*. Ne è un importante esempio la strategia di monitoraggio e prevenzione 1-3-7, sviluppata da esperti cinesi nell'ambito del programma di lotta alla

³⁹⁵ Deborah BRÄUTIGAM, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

³⁹⁶ Duoquan WANG, Prosper CHAKI, Yeromin MLACHA, Tegemeo GAVANA, Gabriel Micheal MIHAYO, Rashid KHATIBU, Jun FENG, Zheng-Bin ZHOU, Kang-Ming LIN, Shang XIA, He YAN, Deus ISHENGOMA, Susan RUMISHA, Sigbert MKUDE, Renata MANDIKE, Frank CHACKY, Charles DISMASI, Salim ABDULLA, Honorati MASANJA, Ning XIAO, Xiao-Nong ZHOU, *Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*, 2019.

³⁹⁷ Global Health Support Programme, "Promoting Safe Motherhood in Rural Ethiopia. Findings from Collaborative Efforts on Maternal and Reproductive Health", in *Practice & Policy Briefing*, Vol. 3, 2018.

malaria portato avanti sul territorio della RPC e grazie alla quale è stato possibile raggiungere l'obiettivo di eliminazione della malattia.

Il *Global Health Support Programme*, nato dalla sopracitata partnership sino-britannica, è un esempio del sempre maggior coinvolgimento di Pechino in programmi di cooperazione trilaterale o, addirittura, multilaterale. Proprio l'adesione a tali programmi risulta essere sintomo di quella che viene definita dagli esperti la "socializzazione internazionale della Cina", termine con cui ci si riferisce al coinvolgimento della RPC in istituzioni multilaterali dalle quali essa apprende il *know-how* necessario per poi dare un contributo sostanziale alla definizione delle norme internazionali. In questo modo, quindi, la Cina si è posta l'obiettivo di rafforzare la propria immagine e il proprio ruolo internazionali, scopo al cui raggiungimento contribuisce indubbiamente anche l'impegno di assistenza al continente africano, a testimonianza del ricorso alla cooperazione allo sviluppo come strumento di politica estera.

Il presente lavoro, che non si è basato su un'effettiva ricerca sul campo, ha messo in luce le difficoltà nel reperimento di dati precisi riguardo la reale portata e le reali motivazioni degli aiuti cinesi all'Africa. Ciò nonostante, la speranza è quella di aver fornito gli strumenti necessari per meglio comprendere differenze e analogie tra i due modelli di cooperazione allo sviluppo presenti nel panorama odierno, al fine di poter determinare l'effettiva esistenza di un "modello cinese" e di poter fornire una visione più ampia dell'impatto che la cooperazione allo sviluppo ha sulla definizione dell'immagine internazionale di un Paese come la Cina, il cui cambiamento in atto non permette di fare previsioni certe sull'andamento futuro del panorama internazionale.

Glossario

| Italiano / Inglese | Pinyin | Caratteri |
|--|--|------------------|
| Aiuti allo sviluppo | <i>Duiwai yuanzhu</i> | 对外援助 |
| Aiuti umanitari di emergenza | <i>Jinji rendao zhuyi yuanzhu</i> | 紧急人道主义援助 |
| All China Federation of Trade Unions | <i>Zhonghua quan guo zonggonghui</i> | 中华全国总工会 |
| Centro per la cura e la prevenzione delle malattie della RPC | <i>Jisheng chongbing yufang kongzhi suo</i> | 寄生虫病预防控制所 |
| China Development Bank | <i>Guojia kaifa yinhang</i> | 国家开发银行 |
| China Foundation for Poverty Alleviation | <i>Zhongguo fupin jijinhui</i> | 中国扶贫基金会 |
| China International Development Cooperation Agency | <i>Guojia guoji fazhan hezuoshu</i> | 国家国际发展合作署 |
| China-Africa Development Fund | <i>Zhongfei fazhan jijin</i> | 中非发展基金 |
| <i>China-Africa Economic and Trade Cooperation</i> | <i>Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo</i> | 中国与非洲的经济合作 |
| <i>China's African Policy</i> | <i>Zhongguo dui feizhou zhengce wenjian</i> | 中国对非洲政策文件 |
| <i>China's Foreign Aid</i> | <i>Zhongguo de dui wai yuanzhu</i> | 中国的对外援助 |
| Commissione Sanitaria Nazionale della RPC | <i>Zhonghua renmin gongheguo guojia weisheng jiankang weiyuanhui</i> | 中华人民共和国国家卫生健康委员会 |
| Communist Youth League of China | <i>Zhongguo gongchan zhuyi qingniantuan</i> | 中国共产主义青年团 |
| <i>Corporate Social Responsibility</i> | <i>Qiyehui zeren</i> | 企业社会责任 |

| | | |
|--|--|------------|
| Decentralizzazione | <i>Fenquan</i> | 分权 |
| Donazioni | <i>Wuchang yuanzhu</i> | 无偿援 |
| Export-import Bank of China | <i>Zhongguo jinchukou yinhang</i> | 中国进出口银行 |
| Formazione professionale di ostetriche | <i>Zhuanye zhuchan peixun zhongxin</i> | 专业助产培训中心 |
| <i>Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)</i> | <i>Zhongfei hezuo luntan</i> | 中非合作论坛 |
| <i>Going out strategy</i> | <i>zouchuqu zhanlue</i> | 走出去战略 |
| <i>Government-oriented Non-Governmental Organization (GONGO)</i> | <i>Guanban fei zhengfu zuzhi</i> | 官办非政府组织 |
| Istituto Nazionale per le Malattie Parassitarie della RPC | <i>Zhongguo jibing yufang kongzhi zhongxin</i> | 中国疾病预防控制中心 |
| <i>Measures for the Administering of Foreign Aid</i> | <i>Dui wai yuanzhu guanli banfa</i> | 对外援助管理办法 |
| Ministero degli Affari Esteri della RPC | <i>Zhongguo jibing yufang kongzhi zhongxin</i> | 中华人民共和国外交部 |
| Ministero del Commercio della RPC | <i>Zhonghua renmin gongheguo shangwu bu</i> | 中华人民共和国商务部 |
| Ministero delle Finanze della RPC | <i>Zhonghua renmin gongheguo caizheng bu</i> | 中华人民共和国财政部 |
| <i>National Malaria Elimination Action Plan</i> | <i>Zhongguo xiaochu nueji xingdong jihua</i> | 中国消除疟疾行动计划 |
| <i>Official Development Assistance (ODA)</i> | <i>Guanfang fazhan yuanzhu</i> | 官方发展援助 |
| Prestiti agevolati | <i>Youhui daikuan</i> | 优惠贷款 |
| Prestiti a tasso zero | <i>Wuxi daikuan</i> | 无息贷款 |

| | | |
|--|--|--------------------|
| Progetto per la tutela della salute materna, infantile e riproduttiva in Etiopia | <i>Aisaiebiya fuyou yu shengzhi jiankang ganyu shidian xiangmu</i> | 埃塞俄比亚妇幼与生殖健康干预试点项目 |
| Riduzione del debito | <i>Zhaiwu jianmian</i> | 债务减免 |
| Silk Road Fund | <i>Silu jijin</i> | 丝路基金 |
| Squadre mediche | <i>Yiliao dui</i> | 医疗队 |
| Strategia di monitoraggio e risposta 1 – 3 – 7 | <i>1 – 3 – 7 jiance he xiangying celue</i> | 监测和响应策略 |

Bibliografia

ADAMS Samuel, “Can foreign direct investment (FDI) help to promote growth in Africa?”, *African Journal of Business Management*, Vol.3, N. 5, 2009, pag. 178-183.

ANSHAN Li, *Chinese medical cooperation in Africa with special emphasis on the Medical Teams and Anti-Malaria campaign*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2011.

ARIF Beston Husen, “The role of Soft Power in China’s Foreign Policy in the 21st Century”, *International Journal of Social Sciences & Educational Studies*, Vol 3, N. 3, 2013, pag. 96-97.

ASANTE Richard, “China and Africa. Model of South-South Cooperation?”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 4, N. 2, World Century Publishing Corporation e Shanghai Institutes for International Studies, 2018, pag. 259-279.

ASCHE Helmut, SCHÜLLER Margot, *Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008.

BIGGERI Mario, VOLPI Franco, *Teoria e pratica dell’aiuto allo sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2006.

BRÄUTIGAM Deborah, *The Dragon’s Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

BRÄUTIGAM Deborah, “China, Africa and the International Aid Architecture”, *Working Paper Series*, N. 107, Tunisi, African Development Bank, 2010.

BRÄUTIGAM Deborah, “Chinese Development Aid in Africa”, in *Rising China. Global Challenges and Opportunities*, (a cura di) Jane Golley e Ligang Song, Canberra, The Australian National University, 2011, pag. 227-246.

CABESTAN Jean-Pierre, “China and Ethiopia: Authoritarian affinities and economic cooperation”, in *China Perspectives*, N. 4, 2012, pag. 53-62.

CAP Jun, STURROCK Hugh J. W., COTTER Chris, ZHOU Shuisen, ZHOU Huanyun, LIU Yaobao, TANG Linhua, GOSLING Roly D., FEACHEM Richard G. A., GAO Qi, “Communicating and Monitoring Surveillance and Response Activities for Malaria Elimination: China’s “1 – 3 – 7” strategy” in *PLOS Medicine*, Vol. 11, N. 5, 2014.

CARTER Becky, *A literature review on China’s Aid*, Brighton, Institute of Development Studies, 2017.

CECCAGNO Antonella, GRAZIANI Sofia, “Chinese Volunteering in Africa. Drivers, Issues and Future Prospects”, *Annali di Ca’ Foscari. Sede Orientale*, vol. 52, 2016, pag. 297-334.

CELLAMARE Daniele, Nima BAHELI, *La penetrazione cinese in Africa*, Roma, Istituto di studi politici San Pio V, 2013.

CHAN Margaret, STØRE Jonas Gahr, KOUCHNER Bernard, “Foreign Policy and Global Public Health: working together towards common goals”, in *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 86, N. 7, Luglio 2008.

CHEN Sun, PENDER Michelle, JIN Nan, MERSON Michael, TANG Shenglan, GLOYD Stephen, *Chinese medical teams in Africa: a flagship program facing formidable challenges*, 2019.

CHENG Feng, HARRIS Asher, LIAO Jing, “The new face of China’s foreign aid: where do we go from here?”, *The Lancet*, Vol. 392, 2018.

CHENG Shuaihua, LIANG Guoyong, “Social Responsibility of Chinese Investment in Africa: what does it mean for EU-China cooperation on development policy towards Africa?”, *Trade Negotiations Inside*, Vol. 10, N. 3, Ginevra, ICTSD, 2011, pag. 9-11.

CORKIN Lucy, “Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 40, N. 4, 2011, pag. 61-90.

DELEANU Andrei, “Chinese foreign aid: visions and institutions”, *Cross-cultural management Journal*, Vol. 17, N. 1, Iasi, Alexandru Ioan Cuza University, 2015.

EARL Lucas, GRAETZ Nicholas, KINYOKI Damaris K., MILLEAR Anoushka I., OSGOOD-ZIMMERMAN Aaron, PICKERING Brandon V., RAY Sarah E., SHIELDS Chloe, STUBBS Rebecca W., "Mapping child growth failure in Africa between 2000 and 2015", *Nature*. N. 555, 2018, pag. 41–47.

EYBEN Rosalind, “Building Relationships in Development Cooperation: Traditional Donors and the Rising Powers”, *IDS Policy Briefings*, Brighton, Institute of Development Studies, 2013.

FORSTATER Maya, ZADEK Simon, GUANG Yang, YU Kelly, XIAO HONG Chen, GEORGE Mark, *Corporate Responsibility in African Development: Insights form an Emerging Dialogue*, Boston, The Institute of West-Asian and African Studies of the Chinese Academy of Social Sciences, Harvard University, 2010.

FRYNAS Jędrzej G., “Corporate Social Responsibility and International Development: Critical Assessment”, *Corporate Governance*, Vol. 16, N. 4, 2008, pag. 274-281.

GEDA Alemayehu, *Scoping study on the Chinese relation with Sub Saharan Africa: the case of Ethiopia*, AERC Scoping Studies on China-Africa Economic Relations, Nairobi, African Economic Research Consortium (AERC), 2008.

Global Health Support Programme, “Promoting Safe Motherhood in Rural Ethiopia. Findings from Collaborative Efforts on Maternal and Reproductive Health”, in *Practice & Policy Briefing*, Vol. 3, 2018.

GIKIRI Simon Ndwiga, “Chinese health assistance (CHA) in East Africa” in *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 22, N. 1, 2017.

GRIMM Sven, *Transparency of Chinese Aid, an analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Stellenbosch, 2011.

HASMATH Reza, HILDEBRANDT Timothy, HSU Jennifer, “Going Out or Staying In? The Expansion of Chinese NGOs in Africa”, *Development Policy Review*, Vol. 34, N. 3, 2016, pag. 423-439.

HENSENGHERT Oliver, *Interaction of Chinese Institutions with host governments in dam construction: the Bui dam in Ghana*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2011.

HUANG Yanzhong, *Pursuing Health as Foreign Policy: the case of China*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 17, N. 1, 2010, pag. 105-146.

HUSAIN Lewis, BLOOM Gerald, MCPHERSON Sam, “The China-UK Global Health Support Programme: looking for new roles and partnerships in changing times”, in *Global Health Research and Policy*, Vol. 5, N. 26, 2020.

HUSEN ARIF Beston, “The role of soft power in China’s foreign policy in the 21st century”, *International Journal of Social Sciences & Educational Sciences*, Vol. 3, N. 3, 2017.

JANSSON Johanna, BURKE Christopher, HON Tracy, *Patterns of Chinese investment, aid and trade in Tanzania*, Centre for Chinese Studies, 2009.

KEELEY Brian, “What is aid?”, in *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, Parigi, OECD Publishing, 2012.

LI Xiaoyun, DONG Qiang, “Chinese NGOs are ‘Going out’: History, Scale, Characteristics, Outcomes and Barriers”, *Non-profit Policy Forum*, 2018.

LIN Shuang, GAO Liangmin, REYES Melissa, CHENG Feng, KAUFMAN Joan, EL-SADR Wafaa M., *China’s Health assistance to Africa: opportunism or altruism?*, New York, Columbia University, 2016.

LIU Peilong, GUO Yan, QIAN Xu, TANG Shenglan, LI Zhihui, CHEN Lincoln, “China’s distinctive engagement in global health” in *Lancet*, Vol. 384, 2014, pag. 793-804.

MARTINEZ Rayna, *Chinese soft power, Africa and the United Nations General Assembly*, Portland State University, 2011.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Asian Infrastructure Investment Bank. Guida Operativa per iniziative di sviluppo nell'area Asia-Pacifico*, Roma.

Ministero del commercio della RPC, *Dui wai yuanzhu guanli banfa* 对外援助管理办法 (*Measures for the administering of foreign aid*), 2014.

MORGAN Pippa, “Can China’s economic statecraft win soft power in Africa? Unpacking trade, investment and aid”, *Journal of Chinese political Science*, Vol. 24, 2019, pag. 387-409.

MUSCARÀ Luca, “La catastrofe umanitaria in Somalia e l’Europa” in Matteo L. Napolitano (a cura di), *Le possibili Europe. Storia, diritti, conflitti*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2009, pp. 203-231.

OCSE, *The Accra Agenda for Action (AAA)*, 2008, Parigi, OECD Publishing, 2008.

OCSE, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Parigi, OECD Publishing, 2005.

PIRZIO-BIROLI Detalmo, *Aiuti allo sviluppo: teorie e pratiche, opzioni e prospettive*, Modena, Edizioni Arcadia, 1994.

PRIETO-CARRÓN Marina, LUND-THOMSEN Peter, CHAN Anita, MURO Ana, BHUSHAN Chandra, “Critical perspectives on CSR and development: what we know, what we don’t know and what we need to know”, *International Affairs*, Vol. 82, N. 5, 2006, pag. 977-987.

SAMPSON Anthony, *Rapporto Brandt Nord-Sud, un programma per la sopravvivenza*, (a cura di) Francesco Saba Sardi, Segrate, Mondadori, 1980.

SHAJALAL Mohon, XU Junfang, JING Jun, KING Madeleine, ZHANG Jie, WANG Peicheng, BOUEY Jennifer, CHENG Feng, “China’s engagement with development assistance for health in Africa”, in *Global Health Research and Policy*, vol. 2, N. 24, 2017.

SHEN Gordon C., FAN Victoria Y., “China’s provincial diplomacy to Africa: applications to health cooperation” in *Contemporary Politics*, Vol. 20, N. 2, 2014, pag. 182-208.

SUZUKI Eisuke, “Bi-lateral Policy Orientation in the Multilateral Development Policy: a Challenge for the China Exim bank and its Accountability”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 6, N.1, 2007, pag. 127-133.

STAHL Anna Katharina, *China’s relation with Sub-Saharan Africa*, Roma, Istituto Analisi Relazioni Internazionali (IAI), 2011.

TAN-MULLINS May, MOHAN Glies, POWER Marcus, *Redefining ‘aid’ in the China-Africa context. Development and change*, International Institute of Social Studies, 2010.

TANG Kun, LI Zhihui, LI Wenkai, CHEN Lincoln, “China’s Silk Road and global health” in *Lancet*, Vol. 390, 2017, pag. 2595-2601.

TSENG Huang-Kai, KROG Ryan, *No Strings Attached: Chinese Foreign Aid and Regime Stability in Resource-Rich Recipient Countries*, Washington, George Washington University, 2014.

UNITED NATIONS, *Consultive relationship between the United Nations and non-governmental organisations*, ECOSOC Resolution 1996/31, 1996.

United Nations Development Programme (UNDP), *Trilateral Cooperation with China. Sharing China’s Development Experience through Innovative Partnerships*, 2016.

WANG Duoquan, CHAKI Prosper, MLACHA Yeromin, GAVANA Tegemeo, MIHAYO Gabriel Michael, KHATIBU Rashid, FENG Jun, ZHOU Zheng-Bin, LIN Kang-Ming, XIA Shang, YAN He, ISHENGOMA Deus, RUMISHA Susan, MKUDE Sigbert, MANDIKE Renata, CHACKY Frank, DISMASI Charles, ABDULLA Salim, MASANJA Honorati, XIAO Ning, ZHOU Xiao-Nong, *Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*, 2019.

WANG Xiangcheng, SUN Tao, *China’s engagement in global health governance: a critical analysis of China’s assistance to the health sector of Africa*, Tianjin, Nankai University, 2014.

WEIZHONG Xu 徐伟忠, ” Zhongguo dui fei yuanzhu ji qi mianlin de xintiaozhan” 中国对非援助及其面临的挑战 (L’aiuto della Cina all’Africa e le nuove sfide da affrontare), 2009.

WITHESSIDE Alan, “Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa”, *Global Public Health*, Novembre 2009.

WRIGHT Richard, *The color curtain: a report on the Bandung Conference*, Jackson, University Press of Mississippi, 1995.

XIA Zhi-Gui, WANG Ru-Bo, WANG Duo-Quan, FENG Jun, ZHENG Qi, DENG Chang-Sheng, ABDULLA Salim , GUAN Ya-Yi, DING Wei, YAO Jia-Wen, QIAN Ying-Jun, BOSMAN Andrea, NEWMAN Robert David, ERNEST Tambo, O’LEARY Michael, XIAO Ning, “China-Africa cooperation initiatives in Malaria control and elimination” in *Advances in Parasitology*, 2014, pag. 320-335.

XIAOHUA Wang 晓华王, PEILONG Liu 培龙刘, TONGWU Xu 彤武徐, YAN Chen 岩陈, YANG Yu 鸯俞, XUN Chen 逊陈, JINGYI Chen 静宜陈, ZHAOYANG Zhang 朝阳张, *Zhong ying hezuo cujin quanqiu jiangkang. Zhong ying GHSP xiangmu (2012-2019) de shijian he qishi 中英合作促进全球健康. 中英 GHSP 项目 (2012-2019) 的实践和启示 (La cooperazione tra Cina e Regno Unito per la promozione della salute globale. Pratiche e implicazioni del progetto GHSP 2012-2019)*, 2020.

XUE Lan, China's foreign aid policy and architecture, *IDS Bulletin*, Oxford, Institute of development studies, 2014.

YANLE Xi 席艳乐, LIANG Cao 曹亮, YONGBING Chen 陈勇兵, “Duiwai yuanzhu youxiaoxing wenti yanjiu pingshu” 对外援助有效性问题研究评述 (Una revisione degli studi sull'efficacia degli aiuti esteri), in *Jingji xuedongtai*, Vol. 2, 2010, pag. 125-130.

Yingyong jiyu shequ de zonghe fangzhi celue jiangdi tansangniya nanbu diqu nueji jibing fudan: zhong ying tan nueji fangzhi shidian xiangmu yanjiu fangan 应用基于社区的防治策略降低坦桑尼亚南部地区疟疾疾病负担: 中英坦疟疾防治试点项目 研究方案 (*Application of community-based and integrated strategy to reduce malaria disease burden in southern Tanzania: the study protocol of China-UK-Tanzania pilot project on malaria control*), 2019.

ZELINSKA Karolina, *Development diplomacy. Development aid as a part of public diplomacy in the pursuit of foreign policy aims: theoretical and practical considerations*, University of Warsaw, 2016.

ZHANG Denghua, *China's Second White Paper on Foreign Aid*, Canberra, Australian National University, 2014.

ZHANG Denghua, SMITH Graeme, “China's foreign aid system: structure, agencies and identities”, *Third World Quarterly*, vol 38, n. 10, Canberra, The Australian National University, 2017, pag. 2230-2246.

Sitografia

About the Development Cooperation Forum, United Nation Economic and Social Council, <https://www.un.org/ecosoc/en/about-us>, (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

AidData, <https://www.aiddata.org/about> (Ultimo accesso: 27 maggio 2020).

Anonimo, “Forget Mao, let’s do business”, *The Economist*, 5 febbraio 2004, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2004/02/05/forget-mao-lets-do-business> (ultimo accesso: 7 aprile 2020).

Banque Européenne d’investissement, *La BEI confirme 3 milliards d’EUR de nouveaux investissements en Afrique*, 24 febbraio 2020, <https://www.eib.org/fr/press/all/2020-066-eib-confirms-eur-3-billion-of-new-investment-across-africa-in-2019.htm> (Ultimo accesso: 24 luglio 2020).

China’s Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries, 1964, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-04/21/content_22411843.htm (Ultimo accesso: 8 aprile 2020).

Chinese Center for Disease Control and Prevention, *The Launching of China-UK-Tanzania Collaborative Pilot Project on Malaria Control*, 2015, <https://en.ipd.org.cn/articletype/detail56.html> (Ultimo accesso: 7 luglio 2020).

Club de Paris, <http://www.clubdeparis.org>, (Ultimo accesso: 22 marzo 2020).

CREMONESE Luisa, “*La cooperazione internazionale e il sistema delle Nazioni Unite*”, Webinar, ONG 2.0, 2016, <https://www.ong2zero.org/blog/corsi/la-cooperazione-internazionale-e-il-sistema-delle-nazioni-unite/>, (Ultimo accesso: 2 marzo 2020).

Development Assistance Committee (DAC), Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Development-Assistance-Committee> (Ultimo accesso: 13 marzo 2020).

DALLA PALMA Andrea, Scheda *Aiuti allo sviluppo*, Unimondo, [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Aiuti-allo-sviluppo/(desc)/show), (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

Fuyou yu shengzhi jiankang ganyu shidian xiangmu zai Aisaiebiya jianli xiangmu guanli bangongshi, 妇幼与生殖健康干预试点项目在埃塞俄比亚建立项目管理办公室 (Fondazione di un ufficio per la gestione del progetto pilota di intervento sulla salute materna, infantile e riproduttiva in Etiopia), Zhong ying quanqiu weisheng zhichi xiangmu 中英全球卫生支持项目 (China-UK Global Health Support Programme), 23 marzo 2018, <http://cps.nhc.gov.cn/ghsp/xmjz/201801/27b62b68c00144bbb5c61b425266d41c.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

Guojia guoji fazhan hezuoshu 国家国际发展合作署, *Dui wai yuazhu guanli banfa* 对外援助管理办法, 2018, Art.2, <http://china-aid-blog.com/2018/11/20/cidca-issues-measures-for-the-administration-of-foreign-aid-draft/> (Ultimo accesso: 23 maggio 2020).

HASMATH Reza, “China’s NGOs Go Global”, *The Diplomat*, 23 marzo 2016, <https://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global/> (Ultimo accesso: 20 maggio 2020).

JING Wu 靖吴, “Zai feizhou fangkong nueji: zhongguo jingyan ruhe poju?” 在非洲防控疟疾: 中国经验如何破局? (Prevenzione e controllo della malaria in Africa: come può crollare l’esperienza cinese?), *Longwan xinwenwang* 龙湾新闻网, 30 agosto 2018, <http://www.lwnews.net/system/2018/08/30/013373190.shtml> (Ultimo accesso: 8 luglio 2020).

MCH Pilot Project in Action: Promoting Health Education to Pregnant Women in Ethiopia, China-UK Global Health Support Programme (GHSP), 8 agosto 2017, <http://cps.nhc.gov.cn/ghspen/xmjz/201708/ecd14427b706432fa65e599cebf26427.shtml> (Ultimo accesso: 23 luglio 2020).

OCSE, *Development Assistance Committee (DAC)*, <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>, (Ultimo accesso: 22 marzo 2020).

OCSE, *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>, (Ultimo accesso: 22 marzo 2020).

OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*), Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/ocse.html, (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

Peer Reviews of DAC Members, OECD, 2020, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-reviews-of-dac-members.htm>, (Ultimo accesso: 27 marzo 2020).

RIZZO Marco, “Fine del quindicennio di sviluppo: analisi sugli obiettivi del millennio delle Nazioni Unite”, *Cronache dal diritto internazionale*, LUISS, <http://croie.luiss.it/archives/571>, (Ultimo accesso: 10 marzo 2020).

RUDYAK Marina, *MOFCOM issues the draft “Measures for the Administration of Foreign Aid”*, 2014, <https://china-aid-blog.weebly.com/blog/mofcom-issues-the-draft-measures-for-the-administration-of-foreign-aid> (Ultimo accesso: 22 aprile 2020).

Silu jijin 丝路基金 (*Silk Road Fund*), <http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19854/19858/index.html> (Ultimo accesso: 30 aprile 2020).

State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC), *Guidelines to the State-owned Enterprises Directly under the Central Government*, http://en.sasac.gov.cn/2011/12/06/c_313.htm (Ultimo accesso: 2 giugno 2020).

The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), <https://www.oecd.org/about/>, (Ultimo accesso: 25 marzo 2020).

UNITED NATIONS, *Sustainable Development Goals Knowledge Platform*, <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>, (Ultimo accesso: 10 marzo 2020).

UNHCRItalia, <https://www.unhcr.it>, (Ultimo accesso: 3 marzo 2020).

WHO, *Millennium Development Goals*, World Health Organization, https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/about/en/, (Ultimo accesso: 5 marzo 2020).

XIAOXIAO Jiang 晓晓蒋, *Zhongfei weisheng hezuo de tedian: jiyu Gangguo minzhu gongheguo de anli yanjiu* 中非卫生合作的特点: 基于刚果民主共和国的案例研究 (Caratteristiche della cooperazione sanitaria sino-africana: il caso della Repubblica Democratica del Congo), *Zhongguo weisheng zhengce yanjiu* 中国卫生政策研究 (*Chinese Journal of Health Policy*), Vol. 7, 2014, <http://journal.healthpolicy.cn/html/20140312.htm> (Ultimo accesso: 5 luglio 2020).

Zhongfei hezuo luntan 中非合作论坛 (FOCAC), *Zhongguo yuan fei xianzhuang, tiaozhan ji xiaolu tisheng* 中国援非现状, 挑战及效率提升 (L'aiuto della Cina alla situazione e al miglioramento dell'Africa), 2019, <https://www.focac.org/chn/zfgx/rwjl/t1637827.htm> (Ultimo accesso: 16 aprile 2020).

Zhonghua renmin gongheguo chuanran bing fangzhi fa 中华人民共和国传染病防治法 (Legge sulla prevenzione e il controllo delle malattie), <https://china.usc.edu/law-peoples-republic-china-prevention-and-treatment-infectious-diseases-2013-amendment-june-29-2013>, (ultimo accesso: 30 giugno 2020).

Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室 (Ufficio stampa della RPC), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2011, http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1011345/1011345_1.htm (Ultimo accesso: 30 maggio 2020).

Zhonghua renmin gongheguo guwuyuan xinwenbangongshi 中华人民共和国国务院新闻办公室 (Ufficio stampa della RPC), *Zhongguo de dui wai yuanzhu* 中国的对外援助 (*China's Foreign Aid*), 2014, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm> (Ultimo accesso: 30 maggio 2020).

Zhonghua renmin gongheguo zhongyang renmin zhengfu 中华人民共和国中央人民政府 (Governo della RPC) *Zhongguo xiaochu nueji xingdong jihua* 中国消除疟疾行动计划

划 (2010 年 – 2020 年) (*National Malaria Elimination Action Plan*), http://www.gov.cn/zwgk/2010-05/26/content_1614176.htm (Ultimo accesso: 3 Luglio 2020).

Zhonghua renmin gongheguo tu fa shijian yingdui fa 中华人民共和国突发事件应对法 (Legge sulla risposta alle emergenze), http://english.mee.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201705/t20170514_414040.shtml, (ultimo accesso: 30 giugno 2020).

Zhongguo dui feizhou zhengce 中国对非洲政策 (*China's African Policy*), 2006, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/zfhzlt/txt/2006-10/20/content_7259750.htm (Ultimo accesso: 30 maggio 2020).

Zhongguo fupin jijinhui 中国扶贫基金会 (*China Foundation for Poverty Alleviation*), <http://www.cfpa.org.cn> (Ultimo accesso: 5 maggio 2020).

Zhongguo jinchukou yinhang 中国进出口银行 (*Export-Import Bank of China*), http://www.eximbank.gov.cn/aboutExim/profile/zczy/201902/t20190225_8813.html (Ultimo accesso: 30 aprile 2020).

Zhongguo yu feizhou de jingji hezuo 中国与非洲的经济合作 (*China-Africa Economic and Trade Cooperation*), 2013, http://www.gov.cn/zhengce/2013-08/29/content_2618549.htm (Ultimo accesso: 21 aprile 2020).

Ringraziamenti

Giunta alla conclusione di questo importante percorso desidero ringraziare chi, ognuno a suo modo, ha reso possibile il raggiungimento di questo traguardo.

Ringrazio il prof. Cavalieri per la puntualità, la disponibilità e i numerosi e preziosi consigli con cui mi ha guidata durante l'intera stesura dell'elaborato.

Ringrazio Alessia, Annamaria, Federica, Lavinia e Valerie, colonne portanti della mia vita veneziana, a cui ripenserò sempre con enorme affetto e tanta nostalgia. Grazie per essere state la mia seconda casa e per aver saputo rendere leggere anche le giornate più pesanti. Aver potuto condividere con voi le mura di Casa Casarin e le aule di San Basilio è stato un vero privilegio e vi assicuro che, indipendentemente da quanto distanti ci porteranno le strade che intraprenderemo, vi sarà sempre riservato un posto più che speciale nel mio cuore.

Un grazie davvero profondo e sincero va ad Arianna, amica preziosa e insostituibile. Grazie per essere stata una presenza costante nonostante i chilometri che in questi anni ci hanno separate e per essere la prova inconfutabile che non serve vedersi ogni giorno per condividere un'amicizia solida, vera e sincera.

Grazie a Erika, Claudia e alle mie amiche "di casa" per essere rimaste al mio fianco anche quando sono andata via, come se nulla potesse cambiare. Vi assicuro che non è per nulla scontato e per questo vi sono profondamente grata.

Grazie ai miei genitori che con i loro sacrifici mi hanno sempre dato la possibilità di seguire la mia strada, non hanno mai giudicato nessuna delle mie scelte e sono sempre pronti a sostenermi nei momenti di sconforto e difficoltà. Spero davvero, dal più profondo del mio cuore, di avervi resi orgogliosi.

Un grazie così grande che non trovo neanche le parole giuste per esprimere va a Giulia, che ogni giorno mi sprona ad essere la versione migliore di me stessa. Ci sarebbero troppe

cose da dire, sappi solo che sono estremamente grata alla vita che ci ha voluto sorelle e ritengo che questa sia la mia più grande fortuna.

Grazie ai miei nonni Cicci e Bruno, a mia zia Silvia e ai miei zii Daniele e Roby per l'immane affetto, sostegno e interesse con cui hanno sempre seguito ogni mio passo e gioito di ogni mio successo. Tra le grandi fortune che la vita mi ha riservato, e che qui mi trovo parzialmente a elencare, vi è sicuramente l'aver una famiglia che non ha mai mancato di dimostrarmi amore, comprensione e supporto e che sarà per sempre un porto sicuro al quale poter fare ritorno. Questo lavoro è dedicato a voi.