



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea  
Magistrale  
in  
Lingue, Economie e Istituzioni dell'Asia e dell'Africa  
Mediterranea

Tesi di Laurea

**La diplomazia umanitaria  
degli Emirati Arabi Uniti:**  
l'evoluzione del concetto e della pratica

**Relatore**

Ch. Prof. Carlo Frappi

**Correlatore**

Ch.ma Prof.ssa Maria Cristina Paciello

**Laureanda** Giulia Villa

Matricola 975416

**Anno Accademico**

2021 / 2022

مقدمة.....	1
INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1. LA DIPLOMAZIA UMANITARIA.....	9
1.1    Il concetto di diplomazia umanitaria nel dibattito accademico.....	9
1.1.1    La diplomazia e la diplomazia umanitaria.....	9
1.1.2    Diplomazia e Umanitarismo.....	10
1.1.3    La diplomazia umanitaria secondo le diverse teorie di politica internazionale.....	11
1.1.4    La diplomazia umanitaria come ossimoro, come pratica di buonsenso o come male necessario.....	11
1.2    La concettualizzazione di aiuto.....	13
1.2.1    I pregiudizi sull'aiuto.....	14
1.2.2    Una nuova definizione.....	15
1.3    La relazione tra donatore e recipiente.....	17
1.3.1    La relazione di aiuto guidata dal donatore, l'eccessiva presenza di donatori, la mancanza di coordinazione e l'influenza sullo sviluppo socioeconomico del beneficiario.....	18
1.3.2    Ulteriori errori che possono essere commessi dai donatori.....	19
1.3.3    I donatori hanno più interessi dei beneficiari negli aiuti.....	21
1.4    Gli attori della diplomazia umanitaria e i metodi d'azione.....	25
1.4.1    Gli attori governativi.....	26
1.4.2    Gli attori non governativi.....	27
1.4.3    Gli attori intergovernativi.....	28
1.5    Potere, <i>soft power</i> e diplomazia umanitaria.....	28
1.6    La diplomazia umanitaria e il <i>nation branding</i> .....	31
CAPITOLO 2. GLI ATTORI DELLA DIPLOMAZIA UMANITARIA.....	34
2.1    L'atto della donazione: come è cambiato nel tempo.....	34
2.1.1    Il Piano Marshall.....	34
2.1.2    La decolonizzazione, la Guerra Fredda e gli anni del disgelo.....	36
2.1.3    Il crollo del Muro di Berlino, la crisi della transizione post-sovietica dell'URSS e la transizione post-bellica dell'ex Jugoslavia.....	38
2.1.4    Dopo l'11 settembre 2001.....	42
2.2    L'identità dei donatori e la loro caratterizzazione.....	43
2.2.1    Official Development Assistance e Humanitarian Assistance.....	43
2.2.2    L'OCSE e il DAC.....	44
2.2.3    I donatori tradizionali.....	45
2.3    I nuovi donatori.....	47
2.3.1    La South-South Cooperation.....	53
2.4    Gli Stati del Golfo come donatori emergenti.....	56
2.4.1    I rentier state e i semi-rentier state.....	56
2.4.2    La diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo.....	57

2.4.3	Il problema della trasparenza e della diffusione dei dati .....	62
2.4.4	Gli Stati del Golfo e i donatori emergenti .....	63
2.4.5	Le ragioni culturali della generosità degli Stati del Golfo.....	63
2.4.6	Il multilateralismo degli Stati del Golfo .....	64
2.4.6.1	Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD).....	64
2.4.6.2	The Arab Bank for Economic Development in Africa (ABEDA).....	65
2.4.6.3	Arab Gulf Programme for United Nations Development (AGFUND).....	66
2.4.6.4	Islamic Development Bank (IDB).....	66
2.4.6.5	OPEC Fund for International Development .....	67
<b>CAPITOLO 3. GLI EMIRATI ARABI UNITI E LA DIPLOMAZIA UMANITARIA.....</b>		<b>68</b>
3.1	Gli Emirati Arabi Uniti: uno stato recente.....	68
3.1.1	Gli EAU presentano la propria diplomazia umanitaria .....	70
3.2	La diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti nell'era Zayed (1971-2004).....	73
3.2.1	Dall'umanitarismo alla diplomazia umanitaria: il primo presidente degli Emirati e l'umanitarismo come pilastro dello stato.....	73
3.2.2	La politica estera nell'era Zayed (1971-2004).....	75
3.2.3	La diplomazia umanitaria .....	78
3.2.4	La modalità bilaterale .....	81
3.2.4.1	L' Abu Dhabi Fund for Development (ADFD).....	81
3.2.5	Le agenzie di aiuti e le fondazioni .....	87
3.2.5.1	UAE Red Crescent.....	89
3.2.5.2	Zayed Charitable Foundation .....	91
3.2.6	La modalità multilaterale.....	93
3.3	L'evoluzione della diplomazia umanitaria nell'era post-Zayed (2004-oggi) .....	94
3.3.1	Anni 2000-2010.....	95
3.3.1.1	Il volume degli aiuti.....	96
3.3.1.2	L'impegno multilaterale .....	99
3.3.1.3	Report annuale emiratino 2009.....	100
3.3.2	Anni 2011-2019.....	104
3.3.2.1	Il volume degli aiuti.....	105
3.3.2.2	L'istituzionalizzazione della diplomazia umanitaria .....	107
3.3.2.3	L'impegno multilaterale .....	108
3.3.2.4	Il report annuale 2013.....	110
3.3.3	Anni 2020-2021 .....	115
3.3.3.1	Il volume degli aiuti.....	115
3.3.3.2	L'impegno multilaterale .....	118
3.3.3.3	Il report 2020 .....	118
3.4	Gli Emirati Arabi Uniti e la diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo.....	122

CONCLUSIONE.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	130

يتناول هذا العمل الممارسة المعاصرة للدبلوماسية الإنسانية، مع التركيز على عمل دولة الإمارات العربية المتحدة. لم تجد "الدبلوماسية الإنسانية" تعريفاً وحيداً ومتناسقاً. وبالنظر إلى الاختلاف بين الدبلوماسية والنزعة الإنسانية، فإن هذه التسمية مفهوم متناقض: بالفعل فإنها تمثل الحياد والإنسانية والاستقلال كأساس للعمل الإنساني وليس للدبلوماسية الإنسانية التي يدعى الفاعلون بها حماية المصالح الوطنية. ولذلك لطالما كان حياد الدبلوماسية الإنسانية موضوعاً قابلاً للنقاش وتم تحليله بعناية بسبب خطر التسييس والاستغلال من قبل الحكومات. بالفعل فلو أن الدولة وافقت على تعريف المفهوم نظرياً، فإنها في الممارسة العملية لا يمكنها تجاهل مصالحها الاستراتيجية، والعوامل التي تؤثر على عملها. وبالتالي، فإن فكرة الدبلوماسية الإنسانية واستخدام التسمية والاعتراف الدولي بها لا تتطابق. يتبنى بعض الأكاديميين الليبراليين والحركة التشييدية صورة مبسطة للدبلوماسية الإنسانية: من يقدمون المساعدات الإنسانية يفعلونها بحكم النوايا الحسنة والداعمة. ينتقد هذا التفسير بشدة من قبل الواقعيين والماركسيين الذين يعتقدون أن الدبلوماسية الإنسانية هي أداة لتعزيز القوة الوطنية وأمن الدولة وأنها وسيلة نفعية لتحقيق مصالحها واستغلال البلاد النامية. في هذه الأطروحة، سيتم استخدام نهج يشير إلى الرؤية الواقعية، بدون جعل الدبلوماسية الإنسانية الإماراتية بأكملها مجرد أداة سياسية، بل إبراز كيف وأي المصالح يتم تضمينها في العمل الإماراتي.

في المشهد المعاصر، تعتبر الدبلوماسية الإنسانية أساسية لفهم التغيرات في توزيع القوة بين القوى العالمية القديمة والجديدة، والممارسات الدبلوماسية الجديدة للجهات الفاعلة في المجتمع الدولي والتلوث بين الجهود الإنسانية والسياسة الخارجية والمصالح الاستراتيجية. بعد الحرب العالمية الثانية وعبر خطة مارشال مهدت الولايات المتحدة الطريق لنوع من الدبلوماسية التي عملت من خلال الاستثمار في نمو وانتعاش الدول المتضررة من الأزمات الاقتصادية، والصحية، والبيئية، والإنسانية. فبذلك تصبح الدبلوماسية الإنسانية ليس فقط وصفاً إنتاجية لضمان التنمية والاستقرار في النظام الأوروبي الأطلسي، بل أداة لقوة الإقناع لزيادة نفوذ وطني وبناء شرعية على المستوى الدولي، ولتعزيز صورة البلد المستقر في الخارج، وللمساعدة على الإجماع الأكبر داخل البلاد.

لقد تغيرت الدبلوماسية الإنسانية ومعها عملية التبرع بمرور الوقت، خاصة فيما يتعلق بالجهات الفاعلة في الدبلوماسية الإنسانية. تتم توجيه المساعدات الإنسانية ليس فقط من قبل الجهات الفاعلة

الحكومية، مثل الحكومات والهيئات الحكومية، ولكن أيضا من قبل المنظمات متعددة الأطراف، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتستخدم هذه الهيئات تدريجيا لدور مركزي متزايد في الحفاظ على العلاقات الدولية وتعزيزها، خاصة بين الدول الغربية وبعض الدول المنبثقة في مجال الدبلوماسية الإنسانية، والذي يسعى إلى ترسيخ نفسها على الساحة العالمية كشركاء موثوقين ومؤثرين على الصعيد الإقليمي وعلى الصعيد العالمي.

بعد نهاية الحرب الباردة ونهاية القطبية الثنائية تم تبني الدبلوماسية الإنسانية أيضا من قبل دول مانحة جديدة مقارنة بالدول "التقليدية" مع أن بعضها كان نشيطا في مجال المعونة لبعض الوقت. إن للدول المانحة سمات جديدة مشتركة: فهي ليست أعضاء من لجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهي تختلف في المشهد العالمي عن المانحين التقليديين لمستويات المساعدات الكبيرة، فهي تفضل تقديم المساعدات الأجنبية إلى البلاد النامية، فهي تعتبر نفسها جزء من "الجنوب العالمي"، يصف سردها علاقة أفقية بين البلدان المانحة والمتلقية بدون التدخل الأجنبي في القضايا السياسية المحلية، وأخيرا، تحدد الطريقة العملية من اتجاه اقتصادي.

تتناول هذه الأطروحة الدبلوماسية الإنسانية لدولة الإمارات العربية المتحدة، التي تميزت منذ ولادة الاتحاد بالتزامها في مجال المساعدات الخارجية. ومن المهم التأكيد بأنه ستنتم هنا دراسة فئة المعونة الخارجية الإماراتية بأكملها لأن دولة الإمارات العربية المتحدة تتحدث عن الدبلوماسية الإنسانية كفئة فرعية من المساعدات الخارجية، بينما تتبادل المصطلحات في بعض الأحيان أو لا تقدم مواصفات كافية. إن المساعدات الخارجية تعني سياسات استثمار أموال الدولة على المدى الطويل وذات أهداف محددة ويهدف تحسين تنمية الدول الأجنبية. ومن ناحية أخرى، فإن المساعدات الإنسانية تعتبر تدخل فوري وهادف استجابة للأزمات العالمية والإنسانية والبيئية. ولأغراض هذه الدراسة، يشمل تعريف الدبلوماسية الإنسانية سواء المعونة الخارجية أو المعونة الإنسانية.

وبالتالي، يهدف هذا العمل التحقيق بالعوامل وبالعناصر التي تؤثر على الدبلوماسية الإنسانية لدولة الإمارات العربية المتحدة وكيف تغيرت خلال الوقت. ويهدف بشكل خاص إلى تقييم مدى تأثير الجانب الإنساني ومدى تأثير السياسة الخارجية والاقتصادية.

يحلل هذا البحث كل من المصادر الأولية والثانوية. وتتعلق المصادر الأولية أساسا بتحليل تدفقات التبرعات وأصلها هي أساسا وزارة الخارجية والتعاون الدولي وصندوق أبو ظبي للتنمية. بالإضافة إلى ذلك، في هذا العمل تم تضمين مقالات أكاديمية تدرس تطور الدبلوماسية الإنسانية في الإمارات ودول الخليج.

يكشف الفصل الأول إطار نظري يتعلق بالدور المركزي المتزايد للدبلوماسية الإنسانية في البانوراما العالمية وتفسيراتها المختلفة، ومن ثم سيتم تعميق مفهوم المساعدة. بعد ذلك، يفحص الفصل الأول العلاقة بين البلد المانح والبلد المتلقي، وعدم توازن القوى بينهما. يركز السرد السائد على قدرة الدولة المانحة للاستجابة لاحتياجات البلدان المتلقية، بينما يجعل الفوائد السياسية والاقتصادية والدولية التي يمكن للبلد المانح أن يطمح إليها من خلال عملية التبرع. بعد ذلك، سيناقش سمات الجهات الفاعلة للدبلوماسية الإنسانية، ثم سيتم تحديد مفهوم قوة الاقناع، لتقديم كيفية استغلال المساعدات الإنسانية من أجل الحصول على تأثير أكبر على الساحة الدولية والحصول على الاعتراف بشكل عميق.

في الفصل الثاني، سيتم تقديم تطور فعل التبرع من منظور تاريخي، من خطة مارشال إلى السنوات التالية للاعتداء الإرهابي في 11 سبتمبر 2001. وسيتم وصف المانحين التقليديين وخصائصهم أولاً، ثم المانحين الجدد، خصوصا دول الخليج، من أجل توضيح العناصر التي يتميزون بها على الساحة الدولية.

وسيتناول الفصل الثالث حالة دراسة هذه الأطروحة، وهي الدبلوماسية الإنسانية لدولة الإمارات العربية المتحدة وتطورها. بعد عرض موجز لميزات الاتحاد ولكيفية تقديم مساعداتها الخارجية من قبل حكومة الإمارات، سيتم وصف الدبلوماسية الإنسانية في مدتين تاريخيتين، عهد أول رئيس للأمة، الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان، من 1971 إلى 2004، وعصر ما بعد زايد، من 2004 إلى اليوم. تم اختيار هذا التقسيم للأهمية التي يحتلها الشيخ زايد في البلد، وتأثيره على السياسة الخارجية ومساهمته في تأسيس النزعة الإنسانية كأحد القواعد التأسيسية لدولة الإمارات العربية المتحدة، ولأن هذا التقسيم يسمح بابرار التغيير والترقية في الدبلوماسية الإنسانية الإماراتية مع مرور الوقت، وأيضا على أساس التحولات السياسية والاقتصادية التي حدثت في منطقة الشرق الأوسط. لكل فترة معتبرة، ستحاول الأطروحة فحص البيانات المتعلقة بتدفقات المساعدات الإماراتية واتجاهها، ومقارنتها باستراتيجيات السياسة الخارجية للإمارات ضمن الإطار التاريخي. وستدرس مختلف

الجهات الفاعلة التي تناولت عملية التبرع، والبلدان المتلقية، واختيار الطريقة الثنائية أو المتعددة الأطراف في منح المعونة، والالتزام التدريجي بالمنظمات الدولية. لكل مرحلة تاريخية، سيتم تحليل تقرير رسمي واحد أو أكثر من الجهات المانحة الإماراتية، مما يسمح بفهم كل من اتجاه المساعدات الخارجية والسرد المصاحب لها ومروجة من الدولة. وعلى التوازي مع عرض بيانات الدبلوماسية الإنسانية الإماراتية والجهات الفاعلة فيها وخصائصها، سيتناول هذا العمل المعايير والعوامل الثقافية والدينية والسياسية والاقتصادية التي أثرت على أدائها، وعناصر المساعدة الخارجية التي تغيرت بمرور الوقت ولماذا، وأخيراً، إلى ما هي الأهداف والفوائد التي تطمح إليها الإمارات أو حققتها من خلال المساعدات المقدمة وتوزيعها.



## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si concentra sulla pratica contemporanea della diplomazia umanitaria, con un focus sull'operato degli Emirati Arabi Uniti. La "diplomazia umanitaria" non ha mai trovato una definizione univoca e coerente. Data la differenza intrinseca tra diplomazia e umanitarismo, tale denominazione è un concetto ossimorico: per quanto l'imparzialità, l'umanità e l'indipendenza rappresentino le basi dell'azione umanitaria, lo stesso non è possibile dire della diplomazia, i cui attori sono chiamati a prendere posizioni e a impegnarsi nelle controversie in vista e a protezione degli interessi nazionali. Proprio per questo, la neutralità della diplomazia umanitaria è da sempre un argomento controverso ed è stata analizzata con attenzione a causa del rischio di politicizzazione e strumentalizzazione da parte dei governi. Non solo, ma anche nel caso in cui uno stato si dichiarasse concorde alla definizione teorica del concetto, nella pratica non potrebbe ignorare l'esistenza dei propri interessi strategici, fattori di influenza sul proprio operato. L'idea di diplomazia umanitaria, l'uso del termine e il suo riconoscimento internazionale, quindi, non coincidono. Alcuni accademici costruttivisti e liberali abbracciano un'immagine semplicistica della diplomazia umanitaria, secondo cui chi elargisce aiuti umanitari lo farebbe esclusivamente in virtù di intenzioni benevole e solidali. Questa interpretazione è fortemente criticata dai realisti e dai marxisti che pensano rispettivamente che la diplomazia umanitaria sia uno strumento per rafforzare il potere nazionale e la sicurezza statale o che sia un mezzo utilitaristico per il raggiungimento dei propri interessi e per lo sfruttamento dei paesi in via di sviluppo. Altri ancora propongono una visione di diplomazia umanitaria non idealizzata, che accoglie l'ambiguità concettuale insita in essa, ponendo però l'accento sulla necessità per gli stati in difficoltà di aiuti esteri, definendo la diplomazia umanitaria una pratica di buon senso o un male necessario. In questa tesi, si utilizzerà un approccio che si rifà al pensiero realista, senza andare però a ridurre l'intera politica di diplomazia umanitaria emiratina a una mera strumentalizzazione, ma piuttosto facendo emergere come e quali interessi siano compresi nell'operato emiratino.

Nello scenario contemporaneo la diplomazia umanitaria è fondamentale per comprendere i cambiamenti della distribuzione di potere tra vecchie e nuove potenze mondiali, le nuove pratiche diplomatiche degli attori della comunità internazionale e la contaminazione esistente tra sforzi umanitari, politica estera e interessi strategici. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, con il Piano Marshall, gli Stati Uniti hanno aperto la via a un tipo di diplomazia che, investendo nella crescita e nella ripresa degli stati colpiti da crisi economiche, sanitarie, ambientali e umanitarie, non soltanto è assurda a ricetta produttivista finalizzata ad assicurare sviluppo e

stabilità del sistema euro-atlantico, ma è diventata sempre più strumento di *soft power* per aumentare la propria influenza e per la costruzione di una legittimità reputazionale a livello internazionale, promuovendo così all'estero l'immagine di un paese stabile, verso cui si può riporre sempre maggior fiducia, e favorendo all'interno del paese un consenso maggiore.

La diplomazia umanitaria e l'atto della donazione sono cambiati nel tempo, soprattutto per quanto riguarda i suoi attori. Gli aiuti umanitari non vengono stanziati solamente da attori statali, come sono i governi e gli enti statali, ma anche da organizzazioni multilaterali, come ad esempio l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE); gradualmente questi enti assumono un ruolo sempre più centrale nel mantenimento e nella promozione delle relazioni internazionali, soprattutto tra l'Occidente e alcuni stati emergenti, attivi nel campo della diplomazia umanitaria, che cercano di affermarsi nel panorama globale come partner affidabili e influenti sia a livello regionale che globale.

A seguito della fine della Guerra Fredda e con la fine del bipolarismo, infatti, la diplomazia umanitaria è stata adottata anche da paesi che vengono definiti come nuovi donatori, rispetto a quelli "tradizionali". Nonostante alcuni tra questi fossero attivi nel campo degli aiuti già da tempo, essi sono così definiti per alcuni tratti identificativi comuni. Non facenti parte del Development Assistance Committee dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, si distinguono nel panorama globale dai donatori tradizionali per i loro livelli significativi di aiuti; per una preferenza nel dare assistenza estera ai paesi in via di sviluppo, nazioni del cosiddetto "Sud Globale", categoria di cui i nuovi donatori si sentono di fare parte, appartenenza che esprimono anche attraverso una narrativa che prospetta una relazione orizzontale tra paese donatore e paese beneficiario, che esclude l'intervento estero nelle questioni politiche interne; e, infine, per una modalità di intervento caratterizzata da una direttrice economica ben definita.

Nel presente lavoro il focus sarà sulla diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti, che, fin dalla nascita della federazione si sono distinti per il loro impegno nel campo dell'assistenza estera. È importante fin da ora sottolineare che, riferendosi agli aiuti umanitari degli Emirati Arabi Uniti, in questa sede sarà presa in esame l'intera categoria degli aiuti esteri; questo poiché gli Emirati parlano di diplomazia umanitaria come di una sottocategoria dell'assistenza estera, pur, talvolta, intercambiando la terminologia o non fornendo specificazioni sufficienti. Per assistenza estera si intendono politiche di investimento di fondi statali a lungo termine aventi

target specifici e con il fine di migliorare lo sviluppo di paesi stranieri. Gli aiuti umanitari, invece, sono interventi immediati e mirati a rispondere a crisi globali, umanitarie e ambientali. Al fine di questo studio, si intenderanno per aiuti umanitari, sia i cosiddetti aiuti esteri che gli aiuti umanitari.

Questo lavoro si propone, quindi, di indagare quali fattori ed elementi influenzino la diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti e come questi e l'assistenza estera siano cambiati nel tempo. In particolare, il lavoro vuole valutare quanto sia stato e sia ancora influente l'aspetto umanitario e quanto l'aspetto politico-economico.

Nel portare avanti questa ricerca, sono state prese in esame sia fonti primarie che fonti secondarie. Le fonti primarie riguardano soprattutto l'analisi dei flussi delle donazioni e sono state fornite principalmente dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dall'Abu Dhabi Fund for Development. In aggiunta, in questo lavoro sono state incluse anche analisi che studiano l'evoluzione della diplomazia umanitaria negli Emirati e nei Paesi del Golfo.

Nel primo capitolo sarà, innanzitutto, presentato un quadro teorico riguardante il ruolo sempre più centrale assunto dalla diplomazia umanitaria nel panorama globale e le sue diverse teorizzazioni, e sarà poi approfondita la concettualizzazione di aiuto. Altro punto centrale del primo capitolo sarà la relazione tra paese donatore e paese recipiente, e lo sbilanciamento di forze che caratterizza il loro rapporto; si cercherà di mettere in luce, infatti, come dalla narrativa dominante non emergano i benefici politici, economici e internazionali a cui il paese donatore potrebbe aspirare attraverso l'atto della donazione, mettendo invece l'accento sulla propria capacità di rispondere ai bisogni dei paesi recipienti. In seguito, il capitolo procederà con una descrizione degli attori della diplomazia umanitaria. Infine, si delinea il concetto di *soft power*, per introdurre come gli aiuti umanitari possano essere strumentalizzati al fine di ottenere una maggiore influenza nello scenario internazionale e un riconoscimento di spessore.

Nel secondo capitolo, verrà presentata l'evoluzione dell'atto della donazione da una prospettiva storica, dal Piano Marshall agli anni successivi all'11 settembre 2001. Verranno descritti prima i donatori tradizionali e le loro peculiarità, poi i donatori emergenti, in modo da illustrare in modo chiaro ed esaustivo gli elementi che li distinguono sulla scena internazionale. Si tratterà della South-South Cooperation e un'attenzione particolare sarà rivolta agli Stati del Golfo nel ruolo di nuovi donatori.

Il terzo capitolo tratterà del caso di studio di questa tesi, ossia la diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti e la sua evoluzione. A seguito di una breve presentazione delle caratteristiche della federazione e di come il governo emiratino presenti la propria assistenza estera, si andrà ad analizzare direttamente la diplomazia umanitaria in due momenti storici, l'era del primo presidente della nazione, lo Sheikh Zayed Bin Sultan Al Nahyan, dal 1971 al 2004, e l'era denominata post-Zayed, dal 2004 ad oggi. Questa divisione è stata scelta per la rilevanza che lo Sheikh Zayed ha avuto sulla nazione, per l'influenza sulla politica estera e nel contribuire all'istituzione dell'assistenza estera come uno dei pilastri fondanti degli Emirati Arabi Uniti, e in quanto permette di evidenziare il cambiamento della diplomazia umanitaria emiratina nel tempo, anche in base agli stravolgimenti politico-economici avvenuti nella regione mediorientale. Per ogni periodo trattato, si cercherà di analizzare i dati riguardanti i flussi di aiuti emiratini e il loro andamento, e di confrontarlo con le strategie di politica estera degli Emirati all'interno della cornice storica. Saranno presi in esame i diversi attori che si occupano dell'atto della donazione, i paesi recipienti, la scelta della modalità bilaterale o multilaterale nella concessione degli aiuti e il progressivo impegno dimostrato con le organizzazioni internazionali. Per ogni fase storica saranno analizzati uno o più report ufficiali degli attori donatori emiratini, che permettano di analizzare sia l'andamento degli aiuti esteri sia la narrativa che li accompagna promossa dallo stato. Parallelamente all'esposizione dei dati della diplomazia umanitaria emiratina, dei suoi attori e delle sue caratteristiche, questo lavoro cercherà di far emergere quali criteri e quali fattori culturali, religiosi e politico-economici abbiano influenzato il suo andamento; quali siano stati gli elementi dell'assistenza estera che sono cambiati nel tempo e perché; infine, a quali obiettivi e benefici gli Emirati aspirino o abbiano raggiunto attraverso gli aiuti forniti e la loro allocazione.

# CAPITOLO 1. LA DIPLOMAZIA UMANITARIA

## 1.1 Il concetto di diplomazia umanitaria nel dibattito accademico

### 1.1.1 La diplomazia e la diplomazia umanitaria

La diplomazia è uno strumento della politica estera statale, che ha come fine quello di rappresentare lo stato, proteggerne e promuoverne gli interessi, analizzare e riportare informazioni sui paesi ospitanti, incoraggiare relazioni commerciali e politiche e negoziare accordi.<sup>1</sup> Il suo campo di interesse è diversificato e ampio; essa è arrivata a occuparsi di problematiche riguardanti il cambio climatico, l'ambiente, l'accesso all'acqua, la cultura, la salute, lo sviluppo, oltre a ciò che da sempre concerne le attività diplomatiche.<sup>2</sup>

La diplomazia umanitaria, invece, “è uno strumento politico che prevede l'utilizzo di strategie non coercitive, come la comunicazione, la negoziazione, l'*advocacy*, la mobilitazione, e che include la distribuzione di beni in paesi *target* da parte di attori esterni con l'intenzione di assistere le popolazioni vulnerabili da un punto di vista dei bisogni umani di base.”<sup>3</sup> Si occupa di supportare operazioni, programmi e *partnership*, volti a raggiungere obiettivi umanitari ed è rilevante sia nella gestione delle crisi che nella prevenzione delle stesse e di rischi. Non si limita al coordinamento dell'assistenza umanitaria internazionale e alla promozione del diritto internazionale ma opera sia a livello nazionale che locale per assicurare una mobilitazione efficiente di vari attori rilevanti e delle loro risorse, in situazioni di emergenza, per garantire l'accesso agli aiuti ai civili e la presenza di organizzazioni umanitarie sul campo.

La diplomazia tradizionale opera a livello politico e la diplomazia umanitaria svolge un lavoro di coordinazione con essa, pur non diventandone una sottocategoria. A differenza di quella tradizionale, la diplomazia umanitaria non è dotata di un corpo diplomatico istituzionalizzato e istruito sulle pratiche di negoziazione, ma si affida all'azione di enti ed organizzazioni umanitarie nazionali, internazionali o non governative.<sup>4</sup> Nonostante i due concetti non siano sovrapponibili, esistono, comunque, dei punti di contatto tra la diplomazia e la diplomazia

---

<sup>1</sup> Philippe Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition», *International Review of the Red Cross* 93, fasc. 884 (dicembre 2011): 1211–37.

<sup>2</sup> *Ivi*, p.1212.

<sup>3</sup> Bruce Gilley, «Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism», *PERCEPTIONS* XX, fasc. 1 (Spring 2015), 40. Traduzione dell'autrice.

<sup>4</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1216–18.

umanitaria: la raccolta di dati e l'analisi delle informazioni, approcci simili alla negoziazione<sup>5</sup> e lo stato di immunità per i diplomatici.<sup>6</sup>

Secondo Régnier, a differenza dei diplomatici tradizionali, quelli umanitari “non portano alcun messaggio politico nazionale, come questione di principio, e non promuovono nessun modello particolare di società.”<sup>7</sup> Questa interpretazione permette a questo studio di sottoporre ad analisi la prima problematica insita nella concettualizzazione di diplomazia umanitaria: la differenza tra diplomazia e umanitarismo.

### *1.1.2 Diplomazia e Umanitarismo*

Secondo le parole di De Lauri:

Esiste una notevole tensione nel concetto stesso di diplomazia umanitaria. La diplomazia riguarda essenzialmente la rappresentazione di un'entità politica in rapporto a un'altra entità politica. L'umanitarismo, da parte sua, ambisce a proteggere le persone in stato di necessità ed emergenza. La diplomazia è caratterizzata da compromessi e da relazioni pragmatiche, mentre l'immagine pubblica dell'azione umanitaria è, all'opposto, orientata all'universalismo e al rispetto di principi fondamentali. Sarebbe governata, in altre parole, da principi universali indipendentemente dagli interessi specifici del gioco.<sup>8</sup>

La letteratura accademica ha sempre messo in dubbio la neutralità della diplomazia umanitaria, considerandola un ossimoro. Difatti, i principi che stanno alla base dell'azione umanitaria sono la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza ma questi fondamenti rimangono spesso ideali e trovano difficilmente un'applicazione, dal momento che i progetti umanitari sono portati avanti grazie a una rete di relazioni formali o informali con le parti coinvolte nei conflitti, che hanno interessi specifici nella riuscita o meno del progetto, e grazie a enti donatori e governi, che potrebbero vedere negli aiuti umanitari una possibilità di influenza attraverso finanziamenti e investimenti. In sintesi, si potrebbe dire che difficilmente l'umanitarismo è caratterizzato da una imparzialità volta a preservare i diritti e i bisogni dei civili in difficoltà, ma piuttosto incorre nel rischio di strumentalizzazione e politicizzazione da parte degli attori che se ne fanno carico e promuovono progetti umanitari.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Larry Minear e Hazel Smith, a c. di, *Humanitarian diplomacy: practitioners and their craft* (Tokyo; New York: United Nations University Press, 2007), 25-31.

<sup>6</sup> Bisogna puntualizzare che lo stato di immunità per i diplomatici umanitari non è sempre garantito ma può essere concesso. Difatti, coloro che lavorano in campo umanitario non vedono sempre riconosciuto il loro ruolo di diplomatici al pari dei diplomatici tradizionali.

<sup>7</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1218. Traduzione dell'autrice.

<sup>8</sup> Antonio De Lauri, «La diplomazia umanitaria», *CMI Working Paper* 3 (aprile 2021): 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

### *1.1.3 La diplomazia umanitaria secondo le diverse teorie di politica internazionale*

La concettualizzazione di diplomazia umanitaria trova diverse interpretazioni in base all'organizzazione o allo Stato che ricorrono a tale terminologia. Esistono, inoltre, differenze concrete tra l'applicazione del termine e il riconoscimento internazionale di una modalità di azione della diplomazia umanitaria.<sup>10</sup>

Da un punto di vista accademico, esistono diverse scuole di pensiero riguardo la neutralità o meno degli aiuti. Secondo quanto riportato da Lancaster,<sup>11</sup> i realisti, i marxisti e i post-modernisti, pur con visioni politiche differenti, si trovano concordi sul fatto che gli aiuti esteri, essendo uno strumento del potere politico, sono guidati da interessi nazionali. Per i realisti, sono un modo per rafforzare il potere nazionale e la sicurezza; per i marxisti e i post-modernisti sono uno strumento che favorisce il controllo e lo sfruttamento dei paesi in via di sviluppo da parte degli stati capitalisti. I costruttivisti e i liberali, invece, abbracciano un'immagine idealizzata: gli aiuti esteri hanno il fine di migliorare la qualità della vita delle persone nei paesi poveri e non possono essere spiegati sulla base degli interessi politici ed economici dei paesi donatori. L'autore sottolinea, in seguito, come nessuna di queste teorie possa esprimere adeguatamente la complessità che si cela dietro i propositi che guidano gli aiuti e come nessuna di esse tenga in conto dell'impatto che queste politiche hanno all'interno del paese.

Al fine di questo lavoro, per diplomazia umanitaria si intenderanno sia i programmi e le politiche di aiuto esteri che gli aiuti umanitari, così definiti apertamente.

### *1.1.4 La diplomazia umanitaria come ossimoro, come pratica di buon senso o come male necessario*

Dato come presupposto che la diplomazia umanitaria sia un concetto controverso e di difficile determinazione e delimitazione, Hazel Smith ne ha presentato tre possibili interpretazioni: la diplomazia umanitaria come ossimoro, come azione di buon senso o come male necessario.

Richiamando il principio di neutralità, la diplomazia umanitaria è un ossimoro. Gli attori umanitari assolvono le proprie responsabilità nel rispetto delle leggi umanitarie internazionali, non risolvono autonomamente i conflitti e perseguono obiettivi limitati, a differenza dei diplomatici che lavorano all'estero in vista di molteplici interessi dello stato. Dal momento in

---

<sup>10</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1211–13.

<sup>11</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, development, domestic politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007), 1-5.

cui è data come assioma la differenza tra l'azione umanitaria e la diplomazia, la concettualizzazione diventa problematica quando questi due elementi vengono uniti. Infatti, se una parte essenziale dell'azione umanitaria viene considerata "diplomatica", ciò potrebbe implicare che gli attori umanitari stiano sottomettendo le loro missioni a più ampi interessi politici. Inoltre, da un punto di vista degli stati, essi perseguono interessi contrastanti e, nel caso in cui questi andassero a collidere con gli impegni presi nell'ambito del diritto umanitario internazionale, quest'ultimo potrebbe essere vittima di un conflitto di interessi.<sup>12</sup> Il rischio è quello di una politicizzazione dell'umanitarismo, che verrebbe strumentalizzato e piegato agli interessi nazionali e internazionali. Hazel Smith si chiede, perciò, come possano essere conservati contemporaneamente uno "spazio umanitario" e la coscienza che "le agenzie umanitarie si impegnano in ambienti sensibili politicamente" e "come possono gli attori umanitari mantenere la propria integrità umanitaria, raggiungendo allo stesso tempo i loro obiettivi".<sup>13</sup>

Alcuni attori umanitari, però, riorientano il focus della questione, evidenziando che l'interferenza dei conflitti internazionali nella sfera umanitaria è un dato di fatto. Il lavoro che deve essere svolto, perciò, non è sulla terminologia ma deve essere assicurata l'efficacia e l'implementazione delle operazioni umanitarie, di modo che la diplomazia umanitaria diventi una pratica di "buonsenso", pur avvenendo in un contesto politicizzato e in collaborazione con i governi ospitanti o con potenti attori non governativi o non statali. Se l'approccio deve essere quello del "buonsenso", il problema non è più il coinvolgimento e l'impegno o meno delle agenzie umanitarie in contesti politicamente neutrali, ma la ricerca del metodo più adatto per portare avanti le negoziazioni nel miglior modo possibile. La diplomazia umanitaria dovrebbe dunque utilizzare informazioni affidabili e incontrovertibili, basarsi sul diritto internazionale o su una convenzione internazionale sottoscritta da tutte le parti negoziali; allo stesso tempo sarebbe utile che ci si impegnasse nei negoziati collaborativi ogni volta che risultasse necessario e che venisse identificato un interesse chiave dell'altra parte negoziale che possa essere soddisfatto e possa essere vantaggioso per tutti.<sup>14</sup>

Infine, l'ultima interpretazione proposta, pur condividendo le preoccupazioni riguardo la protezione e la preservazione di un'area neutrale, giudica la diplomazia umanitaria come un

---

<sup>12</sup> Minear e Smith, *Humanitarian diplomacy*, 39.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Traduzione dell'autrice.

<sup>14</sup> *Ivi*, 40.



“male necessario”, in quanto intervenire in aree di conflitto internazionale è inevitabile e moralmente difendibile.

In conclusione, possiamo dire che il dibattito accademico è ancora aperto e non ha ancora trovato un accordo sul significato del termine.

## 1.2 La concettualizzazione di aiuto

Come sarà illustrato nel corso dell'introduzione storica dell'atto della donazione, nel tempo il termine “aiuto” semanticamente depoliticizzato è stato utilizzato per giustificare politiche estere che perseguono gli interessi statali dei paesi donatori. La diplomazia degli aiuti che è stata messa in atto aveva un rimando all'umanitarismo solo da un punto di vista del significato originario del termine utilizzato per definirla, ma da cui gli attori si sono discostati a causa degli interessi sottesi ad essa, vero motore di queste donazioni. Questo utilizzo della parola “aiuto” si basa sull'uso comune del termine, sul suo significato innato e sull'universalità del concetto stesso.<sup>15</sup> Come riporta Pellicciari, “la focalizzazione sulle azioni piuttosto che sulle relazioni legate agli interventi di aiuto contribuisce in modo decisivo ad alimentare il naturale orientamento comune nell'associare il termine a un generico significato morale positivo, preso in prestito dalla dimensione privata dell'aiuto tra le singole persone. L'aiuto viene, quindi associato ai bisogni che copre e a cui risponde più che alle motivazioni di chi lo offre o di chi lo riceve.”<sup>16</sup> È proprio per questo che si parla di *good aid*, ossia di una concezione di aiuto che afferma esclusivamente il valore morale dell'atto ma non la sua valenza politica. Per *State Funded Aid* si intende, invece, più ampiamente “qualsiasi tipo di assistenza diretta o indiretta tra due stati e non solo l'assistenza umanitaria o di sviluppo, come possono essere gli aiuti militari o per la salute”.<sup>17</sup> Lo *State Funded Aid* viene utilizzato razionalmente dagli attori del sistema internazionale principalmente come un nuovo strumento di politica estera, che permette loro di perseguire i propri obiettivi, anche quando questi non coincidono con l'interesse nazionale generale.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Igor Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics: From the Fall of the Berlin Wall to the COVID-19 Outbreak*, 1<sup>a</sup> ed. (London: Routledge, 2022), 12–16.

<sup>16</sup> *Ivi*, 15-16. Traduzione dell'autrice.

<sup>17</sup> *Ivi*, 9.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

### 1.2.1 I pregiudizi sull'aiuto

La dimensione morale dell'aiuto emerge come influente all'interno della narrativa costruitagli attorno e accettata universalmente, mentre la sua valenza politica si perde o viene poco considerata nel momento in cui l'uso del termine viene trasposto dalla sfera privata alla sfera pubblica o internazionale. Questo avviene a causa di alcuni stereotipi universalistici sull' significato di "aiuto": il pregiudizio sul bene, il pregiudizio sul bisogno e il pregiudizio sul paese beneficiario.<sup>19</sup>

Quando si parla di pregiudizio sul bene, si intende l'abitudine di considerare come aiuti autentici esclusivamente gli interventi di assistenza umanitaria o di cooperazione allo sviluppo, sottintendendo una visione collettiva in cui i due termini coincidono o sono intercambiabili. Invece, mentre per interventi di assistenza umanitaria si identificano gli aiuti che rispondono principalmente a bisogni primari in situazioni di emergenza, con interventi di cooperazione allo sviluppo si fa riferimento agli aiuti che contribuiscono alla crescita del paese beneficiario, tra cui la fornitura di beni, l'assistenza tecnica e infrastrutturale. In questa concezione di aiuto, tutta l'attenzione è per l'oggetto dell'intervento estero e non verso i soggetti dell'aiuto stesso, donatore e recipiente, e sulla loro relazione.<sup>20</sup>

Il pregiudizio sul bisogno, in cambio, è "l'atteggiamento di associare l'aiuto quasi unicamente alle situazioni di necessità o di urgenza".<sup>21</sup> Nonostante la radice del termine "donatore",<sup>22</sup> uno stato, nel momento in cui decide di intervenire fornendo assistenza estera nello scenario internazionale, è portato a giustificare la propria azione all'opinione pubblica, spiegando a quale bisogno si andrà a rispondere e quale necessità ha ispirato il suddetto intervento.<sup>23</sup>

Infine, il pregiudizio sul paese recipiente è la diffusione di una narrativa che valorizza e analizza esclusivamente il punto di vista di chi riceve l'aiuto. I paesi beneficiari sono i più studiati e questo provoca un appiattimento della percezione e la diffusione di un'unica prospettiva.<sup>24</sup>

Questi tre pregiudizi portano a una disattenzione nell'analisi delle dinamiche politiche e delle implicazioni reali connesse allo *State Funded Aid*. Concentrandosi sulla bontà intrinseca dell'azione, nell'analisi sono ignorate quelle tipologie di aiuti e di interventi di assistenza che

---

<sup>19</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 16–17.

<sup>20</sup> *Ivi*, 17.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Traduzione dell'autrice.

<sup>22</sup> Radice etimologica latina di *donum*, dono o regalo, che indica l'origine amichevole del gesto, priva di una causa scatenante.

<sup>23</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 17.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

sono cariche di un alto valore politico, poiché considerate esterne al concetto classico di aiuto internazionale. Pertanto, nell'esasperazione della dimensione morale come elemento fondamentale dell'aiuto, di cui gli ODA, che saranno trattati nel secondo capitolo, sono un esempio, sono trascurate alcune modalità di assistenza estera, come possono essere il supporto militare diretto o indiretto, le transazioni finanziarie o il trasferimento di competenze strategiche.<sup>25</sup> La narrativa dominante sarà, quindi, caratterizzata da una forte parzialità. D'altra parte, il pregiudizio sul bisogno e sul paese recipiente facilitano l'interpretazione dell'aiuto visto come un intervento portato avanti per una causa meritevole, poiché, concentrandosi sul bisogno del beneficiario e sulla sua condizione, "contribuiscono a restringere il campo di osservazione a monte".<sup>26</sup> L'assenza di un'analisi che includa entrambi i punti di vista, sia del donatore che del beneficiario, è un paradosso, dato che nella relazione di aiuto la scelta e l'iniziativa del fornitore precede cronologicamente quella del recipiente. Non conoscere il punto di vista del donatore, impedisce l'identificazione delle categorie di interesse che hanno favorito l'intervento stesso e che lo hanno indirizzato verso un determinato beneficiario piuttosto che verso un altro nelle stesse condizioni ma meno rilevante politicamente.<sup>27</sup>

With the combined action of three interests at stake, Aid is therefore usually placed at the centre of the narrative as a suspended, self-referential element in its own right. The main consequence is that the term is originally wrapped in the positive moral aura recalled above which in turn reduces the search for related political aspects that anticipate or follow it, even more so if marked by a utilitarian realism of the subjects involved.<sup>28</sup>

### 1.2.2 Una nuova definizione

A causa dei pregiudizi riguardanti l'aiuto e della faziosità della narrazione dominante su di esso e sui soggetti dell'atto della donazione, si è affermata la necessità di ricostruire il quadro concettuale. Come descritto da Pellicciari, l'aiuto viene definito come "una qualsiasi transazione negoziata a condizioni favorevoli tra un donatore e un beneficiario".<sup>29</sup> Affinché si possa parlare di aiuto, sono necessari due soggetti, uno che offre l'aiuto e uno che lo riceve, e un'azione di supporto del primo verso il secondo. Questo concetto può essere riassunto nella formula: (D > R).<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 17–18.

<sup>26</sup> *Ivi*, 19. Traduzione dell'autrice.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ivi*, 20. Traduzione dell'autrice.

<sup>30</sup> *Ivi*, 19-20.

Nella formula, il vettore di assistenza che collega D a R riequilibra la relazione tra i due soggetti, che ora, posti sullo stesso piano, possono essere osservati contemporaneamente. Così facendo, viene abbattuto il pregiudizio sul recipiente, poiché ora l'interesse può essere indirizzato anche verso il donatore e le sue politiche estere. Il fatto che non sia data una descrizione della tipologia di aiuto fornito o che non vengano poste condizioni minime necessarie permette di stabilire che è sufficiente una transazione tra un donatore e un destinatario per parlare di relazione di aiuto e permette così di avere un'inclusività degli interventi di assistenza e il superamento del pregiudizio sul bene dell'aiuto. Di conseguenza, il mancato riferimento alle ragioni dell'aiuto e alle condizioni in cui versa il paese recipiente abbatte il pregiudizio sul bisogno.<sup>31</sup>

L'aiuto è internazionale e, quindi, questo implica che la donazione avvenga tra due attori differenti. Secondo quanto riportato da Pellicciari, l'aggettivo internazionale è da preferire a estero o straniero, sia per la maggior somiglianza con l'applicazione di questo termine in ambito giuridico sia poiché con la seconda espressione si privilegierebbe la prospettiva del paese beneficiario.<sup>32</sup> In base alle mie considerazioni, pur riconoscendo che il termine "internazionale" offre un'idea più chiara anche del sistema e dello scenario globale all'interno del quale quest'intervento di assistenza viene attuato, non ritengo l'utilizzo dell'espressione "aiuto estero o straniero" totalmente inadatta o errata, dato che con l'aggettivo straniero si potrebbe far riferimento sia alla prospettiva del donatore che del beneficiario. Per ragioni stilistiche, in questo lavoro si trovano entrambe le terminologie.

Infine, l'aiuto è pubblico e politico. Si limita l'analisi agli interventi di assistenza internazionale attribuibili unicamente alle politiche pubbliche. Infatti, definendo l'aiuto "pubblico" ci si vuole concentrare su interventi di assistenza, finanziati direttamente o indirettamente attraverso il bilancio pubblico; mentre, l'aiuto è "politico" se si intende "porre l'attenzione sulle politiche di aiuto continuate, pianificate e coordinate per il raggiungimento di obiettivi generali dichiarati".<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 20–21.

<sup>32</sup> *Ivi*, 21.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Traduzione dell'autrice.

<i>Aid</i>	Any kind of transaction between a Donor and a Recipient
<i>International</i>	Donor and Recipient belong to two different countries
<i>Public</i>	Financed through a public budget (related to central or local government)
<i>Policy</i>	Continuous set of actions planned on mid- to long-term objectives

Tabella 1. Pellicciari, *Re-framing Foreign Aid History and Politics*, 21.

Al fine di questo lavoro verrà utilizzata questa definizione di aiuto; tuttavia, nel caso in cui fosse necessario per la nitidezza del quadro complessivo prendere in considerazione interventi internazionali pubblici ma straordinari e non continuati nel tempo, se ne darà avviso.

### 1.3 La relazione tra donatore e recipiente

Se finora si è parlato di una narrativa che privilegia il punto di vista del paese beneficiario, ora l'attenzione si rivolge alla relazione che intercorre tra lo stato donatore e il recipiente. Il caso dei Balcani, di cui parleremo nel paragrafo 2.1., mette in luce come la presenza di donatori alla fine della Guerra Fredda nella regione fosse maggiore rispetto al numero di paesi recipienti, ma quello che emerge da questo caso di studio è una dinamica più ampia riscontrabile nelle relazioni di aiuto, ossia uno sbilanciamento di forze tra i paesi fornitori e i paesi recipienti e utile a descrivere la dinamica relazionale tra donatore e recipiente. Questa sproporzione nei Balcani ha portato a una presenza di massa di donatori, a un'ampia gamma di opportunità di intervento per quest'ultimi negli anni post conflitto, a una debolezza politica e alla frammentazione istituzionale dei paesi beneficiari.<sup>34</sup> La relazione di aiuto guidata dal donatore, la mancanza di coordinazione tra di essi e l'influenza sullo sviluppo socioeconomico dei beneficiari sono i sintomi della preminenza dei donatori, che ha permesso loro di condizionare le scelte chiave riguardanti la consegna degli aiuti.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 41–42.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

### *1.3.1 La relazione di aiuto guidata dal donatore, l'eccessiva presenza di donatori, la mancanza di coordinazione e l'influenza sullo sviluppo socioeconomico del beneficiario*

I paesi donatori, grazie alla loro posizione privilegiata, hanno avuto l'opportunità di dirigere gli interventi di assistenza in base alle proprie necessità. Anche se dovrebbero essere l'interesse e i bisogni del beneficiario a guidare l'aiuto, i fornitori hanno scelto i paesi recipienti ideali che si adattassero meglio alle loro esigenze politiche o logistiche e, invece di adattarsi alle esigenze locali, hanno imposto il settore d'intervento più loro consono e il tipo di assistenza ritenuto più opportuno. È stato mantenuto uno stretto controllo nelle fasi di gestione degli interventi e la partecipazione del beneficiario in queste è stata regolata di caso in caso dal fornitore. La presentazione delle informazioni è stata selettiva e guidata dal donatore, che ne ha così potuto trarre visibilità e vantaggio, influenzando la valutazione stessa dell'utilità ed efficacia dell'aiuto.<sup>36</sup> Così facendo, ai recipienti è stata negata la possibilità di opporsi all'arrivo dei donatori, di rifiutare l'assistenza estera, di negoziare la tipologia di aiuto donato, di controllarne la realizzazione e di valutare autonomamente l'impatto e la qualità dell'intervento. Nel caso della Bosnia-Erzegovina, l'importanza strategica del paese ha permesso al beneficiario di migliorare il proprio potere negoziale e di sfruttare al meglio i vantaggi e le risorse ricevute, istituendo contatti con molteplici donatori in contemporanea e separatamente.<sup>37</sup>

La facilità che i donatori hanno avuto nell'avviare i loro interventi sul campo ha creato una disparità cronica tra il numero di fornitori e di recipienti; infatti, grazie alla mancanza di ostacoli amministrativi, logistici o politici, questi hanno iniziato a essere presenti direttamente negli scenari di crisi, senza delegare a parti terze gli interventi, e si è assistito anche a un aumento sul campo delle organizzazioni tradizionali e delle agenzie. Gli aiuti erano concentrati unicamente nei settori di interesse strategico e in quelli che garantivano una copertura mediatica, senza che fosse stata condotta una valutazione della capacità di assorbimento e degli effetti che questa unidirezionalità avrebbe potuto provocare.<sup>38</sup>

Muoversi in autonomia senza un coordinamento internazionale "è stata una scelta politica razionale dei donatori, decisi a mantenere un rapporto diretto con i destinatari e a non rinunciare alla propria presenza per il 'solo' fatto della sovrapposizione del proprio operato con quello

---

<sup>36</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 42.

<sup>37</sup> *Ivi*, 42-43.

<sup>38</sup> *Ivi*, 43-44.

simile o uguale svolto da altri operatori”.<sup>39</sup> La narrativa dominante taceva la mancanza completa di una descrizione tecnico-amministrativa degli interventi e il rischio di una duplicazione degli aiuti non poteva essere evitato esclusivamente attraverso le poche informazioni generiche trasmesse in modo non sistematico in fase tardiva dai donatori e presentate come forme di coordinamento; inoltre, i paesi recipienti non possedevano gli strumenti o l’autorità per imporre questa collaborazione tra gli attori.<sup>40</sup>

L’ultimo sintomo della predominanza del donatore è l’influenza che esso ha avuto sullo sviluppo socioeconomico del paese recipiente. La presenza costante ed eccessiva di fornitori ha indotto una dipendenza nel beneficiario dagli aiuti internazionali, i quali, invece, avrebbero dovuto primariamente rilanciare l’economia e la ricostruzione del paese. Questo “ha condizionato il consolidamento di una specifica microeconomia postbellica trainata dalla logistica legata all’attuazione degli aiuti”.<sup>41</sup> Pertanto, invece di favorire lo sviluppo socioeconomico della Bosnia-Erzegovina, hanno incentivato un fenomeno di dipendenza dal proprio intervento.<sup>42</sup> Questa dinamica è la stessa che si riscontra nella relazione tra *rentier state* e beneficiari, di cui parleremo successivamente.

### 1.3.2 *Ulteriori errori che possono essere commessi dai donatori*

Prendendo sempre come riferimento l’operato dei paesi donatori in Bosnia-Erzegovina, si possono identificare ulteriori fenomeni che risultano problematici e controproducenti al fine di migliorare le condizioni del paese beneficiario. Essi sono una contrattazione lenta, non omogenea e non trasparente; la sovrapposizione degli aiuti e la loro sovrabbondanza, durante la fase di individuazione dei settori di intervento; la discordante progettazione degli interventi, il *jumbo financing* e, infine, la presenza di offerenti troppo competitivi.

Come già anticipato, la sovrapposizione degli aiuti è una conseguenza dell’eccessiva presenza di donatori ed è riconducibile, insieme alla sovrabbondanza e ridondanza di aiuti, alla mancanza di comunicazione e coordinamento tra i fornitori.<sup>43</sup> La programmazione di aiuti, nonostante la loro necessità reale o meno in base ai bisogni del recipiente, è un indicatore sia dell’anteposizione degli interessi del donatore a quelli del beneficiario sia dell’incapacità del donatore di adattarsi all’evoluzione delle necessità del beneficiario:

---

<sup>39</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 44. Traduzione dell’autrice.

<sup>40</sup> *Ivi*, 44-45.

<sup>41</sup> *Ivi*, 45. Traduzione dell’autrice.

<sup>42</sup> *Ivi*, 45-47.

<sup>43</sup> *Ivi*, 52-53.

The inability to adapt to the specificities of a developed-country-in-post-war-crisis and to react quickly had had the effect of pushing the Donor to concentrate more on ever-green Aid interventions which were simply cut and pasted from previous scenarios onto the new one without readapting them to the new context.<sup>44</sup>

A volte la progettazione degli interventi può presentare delle incoerenze dovute o alla mancanza di un supporto metodologico nella fase di elaborazione dell'atto della donazione o a errori commessi durante il processo analitico a sostegno della pianificazione. La procedura metodologica di riferimento utilizzata dalla Comunità Europea nei Balcani è stata la Logical Frameworks Analysis (LFA), la cui funzione è identificare tutti gli attori che possono essere influenzati positivamente o negativamente dal progetto, i problemi che si possono riscontrare, i limiti e le condizioni del settore, del luogo o del gruppo sociale in cui si realizzerà l'intervento di assistenza.<sup>45</sup> Frequenti problematiche connesse alla compilazione pro forma di un documento operativo possono essere: la mancanza di corrispondenza logica tra obiettivi generali e obiettivi specifici, tra apporti richiesti e attività programmate; confusione tra risultati attesi, risultati prodotti dagli input forniti e i risultati concreti; la difficoltà di misurazione o l'assenza di indicatori oggettivi verificabili, che abbiano la funzione di sorvegliare il grado di raggiungimento dei risultati ottenuti; oltre a stanziamenti di bilancio predeterminati sulla base dei conti interni del donatore e che non riflettono la correlazione presente tra la programmazione delle risorse e le azioni dettagliate pianificate.<sup>46</sup>

Quando si parla di *jumbo financing*, invece, ci si riferisce all'attività di "accorpare diversi progetti sotto un unico contratto in modo da semplificare la propria attività amministrativa interna in qualità di autorità di committenza, interagendo così con un solo contraente".<sup>47</sup> Per quanto apparentemente questa strategia offra l'illusione di una semplificazione nella gestione dei diversi progetti di aiuto, generando grandi appalti composti da componenti delle dimensioni di un intero progetto ordinario, il risultato ottenuto è uno sbilanciamento tra i progetti e una difficoltà di coordinamento, di coesistenza e sintetizzazione dei quadri logici di analisi dei singoli programmi di assistenza.<sup>48</sup>

Un ulteriore problema è l'eccessiva competitività tra paesi o agenzie internazionali per diventare appaltatori degli aiuti e ottenerne i relativi vantaggi. L'eccessiva competizione per la

---

<sup>44</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 53.

<sup>45</sup> *Ivi*, 53–54.

<sup>46</sup> *Ivi*, 53–55.

<sup>47</sup> *Ivi*, 55. Traduzione dell'autrice.

<sup>48</sup> *Ibidem*.



vincita delle gare di appalto per i progetti di intervento può provocare scontri tra gli attori e pressioni sul paese recipiente, per fare in modo che la scelta del vincitore ricada a loro favore. Oltre a ciò, l'attenzione viene rivolta non più alla qualità dell'intervento e della realizzazione del progetto ma al risultato della gara d'appalto.<sup>49</sup>

### *1.3.3 I donatori hanno più interessi dei beneficiari negli aiuti*

Lo sbilanciamento della relazione tra donatori e beneficiari è riscontrabile anche quando si prendono in considerazione gli interessi che sono sottesi nell'atto della donazione. Ciò è verificabile se si prendono in considerazione come soggetti del fenomeno due attori pubblici unitari o due stati sovrani, che ricorrono all'aiuto come strumento di politica estera, come ad esempio è stato il caso dei Balcani. La difficoltà metodologica sta nell'esaminazione e nella misurazione di questi interessi, ragion per cui è opportuno valutare le principali tipologie di interessi strategici che sono raggiungibili dal donatore invece che dal recipiente. Gli interessi sono classificati in base alla loro dimensione geopolitica, alla dimensione internazionale, che può essere multilaterale o bilaterale, e alla loro dimensione domestica, di politica interna.<sup>50</sup>

Sul piano geopolitico, l'atto della donazione rappresenta l'opportunità concreta di “entrare a pieno titolo nello scenario di crisi con un canale privilegiato e un ruolo protetto attraverso gli aiuti.”<sup>51</sup>

Aid has been the vector that has justified and facilitated access to areas of its own geopolitical interest, facilitating the achievement of a foreign policy objective otherwise not taken for granted. All the major crisis scenarios of recent decades have had this recurring element for Donors, so much so that it is hard to find precedents of States active in giving assistance that did not have some valid foreign policy reason for doing so.<sup>52</sup>

Se si prende in considerazione, invece, la dimensione internazionale multilaterale, i donatori hanno testimoniato un miglioramento del proprio status e del proprio ruolo internazionale, in quanto esiste un legame tra il coinvolgimento attraverso gli aiuti del donatore in un dato scenario e il suo prestigio globale. Per questa ragione, la visibilità mediatica sul campo è il fattore cardine con valenza politica attorno a cui ruota la scelta di intervenire in un contesto di emergenza e l'importanza che viene data agli aiuti forniti. “Il significato simbolico di aiuto è più remunerativo dell'impatto stesso dell'intervento, ed è quindi perseguito dal donatore”, tanto

---

<sup>49</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 56.

<sup>50</sup> *Ivi*, 100–102.

<sup>51</sup> *Ivi*, 102. Traduzione dell'autrice.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

che i donatori hanno provato a capitalizzare il loro prestigio anche sul fatto di entrare per primi in uno scenario di emergenza.<sup>53</sup> Questo beneficio genera a sua volta altri tre vantaggi:

- La compatibilità e l'aumento delle probabilità di ricevere dalla comunità internazionale il compito di coordinare missioni o aiuti multilaterali nello stesso campo, beneficiando così dell'accesso a risorse pubbliche e finanziarie aggiuntive e di un rafforzamento della propria politica estera, grazie alla propria influenza a livello globale e nel contesto specifico di azione.
- La scelta di intervenire in aree consone al proprio interesse, piuttosto che alle preferenze dei *competitors*, grazie alla determinazione da parte dell'attore delle priorità di azione dell'agenda internazionale e delle sue organizzazioni.
- La capacità di influenzare l'opinione pubblica internazionale tanto attraverso il flusso di informazioni mediatico quanto attraverso la relativa produzione scientifico-accademica, quali l'analisi diplomatica a livello globale. Questo vantaggio è correlato alla gestione dell'agenda internazionale e dei suoi obiettivi.<sup>54</sup>

Dato il rapporto di obbligo politico e di condizionamento che intercorre tra lo stato donatore e lo stato beneficiario, sul piano bilaterale il donatore gode dell'accesso diretto non mediato a informazioni primarie riguardanti lo scenario d'intervento, potendo così migliorare la qualità delle analisi e del proprio servizio di *intelligence*. Con la propria presenza diretta favorisce leadership politiche sue sostenitrici, oltre a influenzare le politiche interne del paese recipiente, in modo che siano strategicamente utili agli interessi del donatore, anche da un punto di vista di una facilitazione della penetrazione economica e commerciale.<sup>55</sup>

Infine, se si prende in considerazione la dimensione domestica, l'atto della donazione offre al donatore: visibilità e notorietà per il ruolo simbolico che assume più che per il suo impatto concreto, con conseguente "primato morale a-critico"<sup>56</sup>, dovuta a una narrazione personalistica ed autocelebrativa; incremento della legittimità e proporzionale indebolimento dell'opposizione sulle tematiche prese a carico dalle politiche di aiuti; per ultimo, la capacità di aumentare la spesa pubblica per finanziare e gestire la distribuzione degli aiuti, fatto che genera nuovi impulsi vitali nell'economia interna.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 102.

<sup>54</sup> Pellicciari, 102-4.

<sup>55</sup> *Ivi*, 104-5.

<sup>56</sup> *Ivi*, 105. Traduzione dell'autrice.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

Gli interessi strategici e politici raggiunti dagli stati beneficiari sono nettamente più limitati rispetto a quelli dei donatori. Sul piano internazionale, anche loro godono di una maggiore visibilità non per un miglioramento del proprio status ma attraverso un “protagonismo passivo”. Sono sottoposti all’attenzione della comunità internazionale, che esamina e si fa carico in modo prioritario dei loro problemi. Tuttavia, non è chiaro se essere al centro dei riflettori internazionali sia sul lungo periodo positivo o negativo, dati i rapidi cambiamenti che possono caratterizzare gli scenari di crisi. Oltre a ciò, gli interventi di assistenza permettono al beneficiario di intessere rapporti diplomatici, pur non disponendo di molte risorse.<sup>58</sup>

Dal punto di vista della dimensione interna, i vantaggi possibili dipendono dal coinvolgimento dello stato recipiente nelle relazioni diplomatiche. La sua posizione viene rafforzata da diversi elementi. Il merito che si attribuisce per l’arrivo di aiuti esteri favorisce la sua popolarità agli occhi dell’opinione pubblica e il raggiungimento di una visibilità positiva. La collaborazione con i donatori favorisce la sclerotizzazione del sistema politico e amministrativo, aumentando così la legittimità della leadership e disincentivando e indebolendo un’alternanza politica. Il recipiente può anche influenzare la scelta dei paesi donatori, favorendone alcuni rispetto ad altri, e dirigendo indirettamente l’allocazione di risorse selettive legate agli aiuti.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Pellicciari, 106.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

***Donors' most common interests***

Geopolitical

International (Multilateral)

- ***Preferred entry level in the target scenario***
- ***Increase of International Status***
  - Managing International Aid and Missions
  - Influencing the International Agenda's Timing and Priorities
  - Influencing the Mainstream

International (Bilateral)

- ***Recipient's Political Obligation***
  - Direct and unmediated access to information about the Recipient
  - Influencing the Recipient's leadership selection and development
  - Influence on the Recipient's relevant policies and decisions of interest to the Donor

Domestic (Internal Politics)

- ***Internal Consolidation***
    - Positive visibility
    - Moral primacy
    - Legitimization of own domestic policies
    - Uncontested increase in public spending
    - Stimulation of domestic economy
- Direct management of selective resources for political purposes

***Recipients' most common interests***

International (Multilateral and Bilateral)

- ***International visibility***
  - Attention of the International Community
  - Privileged development of Diplomatic relations

Domestic (Internal Politics)

- ***Internal Consolidation***
  - Positive visibility and popularity
  - Strengthening of leadership
  - Indirect management of selective resources for political purposes
- ***Political consensus***

Tabella 2. Pellicciari, *Re-framing Foreign Aid History and Politics*, 101-2.

Si può, perciò, dedurre, mettendo a confronto gli interessi strategici dello stato donatore e dello stato beneficiario che gli attori internazionali sono incentivati ad assumersi il ruolo di donatori e questo porta a una competizione internazionale, che può provocare il distoglimento dell'attenzione dalla qualità, dall'attuazione, dall'efficacia, dal coordinamento degli aiuti, dal cambiamento dello scenario di crisi e di emergenza, dagli obiettivi concreti da perseguire. Si assiste, altresì, a un fenomeno di profusione di attori e di competizione tra gli stessi. Essere donatori è più conveniente che essere recipienti;<sup>60</sup> anche per la comprensione di queste dinamiche relazionali, sono emersi a partire dalla fine della Guerra Fredda nuovi donatori,

---

<sup>60</sup> Pellicciari, 99–134.

alcuni dei quali avevano beneficiato di aiuti o continuano a beneficiarne; il seguente tema sarà approfondito nel prossimo capitolo.

#### **1.4 Gli attori della diplomazia umanitaria e i metodi d'azione**

La diplomazia umanitaria prevede come metodo d'azione la collaborazione e cooperazione bilaterale o multilaterale tra i suoi differenti attori: gli attori statali, non governativi (ONG) e intergovernativi.<sup>61</sup> Proprio perché è multifunzionale e interculturale, la diplomazia umanitaria non può essere portata avanti da un singolo attore istituzionale. Sempre un maggior numero di agenzie pubbliche e private è chiamato a gestire situazioni di emergenza, a negoziare l'erogazione di aiuti e fornire assistenza, a prescindere dall'appartenenza o meno al settore umanitario tradizionale.<sup>62</sup> Nonostante questo, come riportato da Régnier, secondo alcuni, la “vera diplomazia umanitaria” è portata avanti solo ad alti livelli di rappresentanza e le sue decisioni sono centralizzate e concentrate nelle capitali nazionali e nelle sedi delle organizzazioni internazionali e regionali.<sup>63</sup> Per quanto riguarda il lavoro sul campo, De Lauri, sostiene che, in situazioni di conflitto, l'accesso all'aiuto umanitario sia diventato parte del conflitto stesso, in quanto le aree colpite sono spesso difficili da raggiungere, i civili diventano obiettivi sensibili durante gli attacchi e gli aiuti e i corridoi umanitari diventano uno strumento strategico nelle negoziazioni.<sup>64</sup> La complessità del panorama attoriale nella diplomazia umanitaria fa sì che la difficile e, a volte, poco organizzata coordinazione e la cooperazione tra le parti rischi di rallentare l'assistenza e la fornitura degli aiuti.<sup>65</sup>

La diplomazia umanitaria e l'azione degli attori umanitari sono regolate dalla Legge Umanitaria Internazionale, dalla Legge sui Diritti Umani, dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai suoi Protocolli Aggiuntivi, che integrarono i conflitti armati nel diritto internazionale umanitario.<sup>66</sup> Oggi le Convenzioni di Ginevra sono “ratificate universalmente” e sono “parte integrante del diritto internazionale consuetudinario valido per tutti gli Stati e le parti in

---

<sup>61</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1219.

<sup>62</sup> *Ivi*, 1222.

<sup>63</sup> *Ivi*, 1220.

<sup>64</sup> De Lauri, «La diplomazia umanitaria», 2-3.

<sup>65</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1232.

<sup>66</sup> Wolf Dieter-Eberwein e Bob Reinalda, «History: Old and New Humanitarian Actors», in *The New Humanitarians in International Practice: Emerging actors and contested principles* (London; New York, NY: Routledge, 2016), 23–42; Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1223.

conflitto”.<sup>67</sup> All’interno di queste convenzioni, viene sancita l’imparzialità delle organizzazioni umanitarie nei conflitti.<sup>68</sup> Da un punto di vista storico e legislativo, la Dichiarazione di Parigi del 1856 segnò l’inizio del diritto internazionale che regola la condotta dei conflitti armati, detto anche *ius in bello*, e definiva i diritti e i doveri dei belligeranti in merito ai metodi di guerra. A partire dalle Conferenze di Pace dell’Aia e dalle loro diverse convenzioni è stato chiamato anche Diritto dell’Aia. Il primo passo importante nel cammino verso l’istituzionalizzazione dell’azione umanitaria può, però, essere associato alla Conferenza di Ginevra del 1863, in cui i rappresentanti di 16 nazioni approvarono l’istituzione di società nazionali private, con personale volontario e finanziato da donazioni private, che avrebbero dovuto chiedere il proprio riconoscimento ai governi nazionali e avrebbero potuto agire come neutrali nei conflitti armati. Venne così creato il Comitato Internazionale della Croce Rossa, di cui fece parte anche la società ottomana ma sotto il simbolo della Mezzaluna Rossa.<sup>69</sup>

Gli attori della diplomazia umanitaria possono essere distinti secondo vari criteri. Possono essere statali, non governativi o intergovernativi; donatori tradizionali o nuovi, caratteristica che verrà approfondita nel secondo capitolo; oppure, monotematici o generalisti, ossia attivi in vari settori o specializzati in un’unica area di intervento. Prendendo in considerazione, invece, il *modus operandi* dei donatori, gli attori possono occuparsi direttamente o indirettamente dei propri interventi di aiuto, possono essere una presenza costante o meno nello scenario di intervento, essendo così definiti residenti o non residenti, e, infine, le loro decisioni amministrative riguardo agli aiuti possono essere centralizzate o decentralizzate.<sup>70</sup>

#### 1.4.1 Gli attori governativi

Gli attori governativi sono enti, fondi, ministeri o organizzazioni statali che si occupano della gestione degli aiuti esteri e della loro distribuzione che avviene o bilateralmente, indirizzando i finanziamenti direttamente al paese ricevente o multilateralmente, destinando il flusso di risorse a organizzazioni internazionali, le quali a loro volta trasferiscono gli aiuti al paese beneficiario. Ogni stato gestisce i propri aiuti esteri in base alla propria organizzazione interna, alla propria politica estera e alle relazioni internazionali del paese. Spesso, però, essendo membro di organizzazioni intergovernative, la gestione dei flussi di aiuti rientra nelle tematiche

---

<sup>67</sup> Dipartimento federale degli affari esteri DFAE. Convenzioni di Ginevra. <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/convenzioni-ginevra.html#> Ultimo accesso:01.12.2022.

<sup>68</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1223.

<sup>69</sup> Dieter-Eberwein e Reinalda, «History: Old and New Humanitarian Actors», 23–42.

<sup>70</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 36–37.

affrontate in collaborazione tra i vari stati e la negoziazione degli aiuti avviene anche attraverso un lavoro congiunto tra gli organi governativi e gli enti non statali (ONG).<sup>71</sup>

A livello nazionale, in caso di criticità gli attori statali dispongono di risorse civili e militari, la cui mobilitazione è stabilita da piani di sicurezza nazionale e di gestione delle emergenze, attraverso procedure stabilite e attraverso il coordinamento dei diversi attori per la definizione di aree di responsabilità per la consegna degli aiuti. In caso di richiesta di assistenza, a seguito di disastri o catastrofi con implicazioni internazionali, entra in gioco la diplomazia tradizionale e il Ministero degli Affari Esteri, per quanto la diplomazia umanitaria mantenga sempre un ruolo fondamentale.<sup>72</sup>

#### 1.4.2 *Gli attori non governativi*

Le ONG sono definite come organizzazioni non governative private con finalità pubbliche, senza scopo di lucro e indipendenti dagli Stati e dalle organizzazioni governative internazionali; tuttavia, come vedremo nel terzo capitolo, talvolta, nonostante esse si dichiarino indipendenti dalle autorità statali, il loro operato può essere guidato dai governi, nel caso in cui membri della casa reale regnante del paese e membri statali facciano parte del Consiglio di Amministrazione dell'ente.

Le organizzazioni della società civile sono distinte in base alle diverse missioni a cui sono dedite e possono essere: di *advocacy*, come quelle dei diritti umani; rivolte alla fornitura di servizi, come quelle per lo sviluppo o gli aiuti di emergenza; e, infine, le comunità epistemiche, che si dedicano alla produzione e alla diffusione della conoscenza. In realtà la maggioranza di queste organizzazioni non si limita a uno solo di questi tre ruoli.<sup>73</sup>

L'ascesa degli attori privati con finalità pubbliche come le ONG è legata ai processi di democratizzazione all'interno degli stati e del sistema internazionale, che in parte è consistito nella formulazione, nell'elaborazione e nella specificazione dei diritti umani, che hanno permesso l'emancipazione della società civile. La maggior parte delle ONG può essere definita come umanitaria; quelle così definite in senso più restrittivo forniscono aiuti di emergenza in caso di guerra e di disastri naturali o tecnici per salvare vite umane, mentre il gruppo più ampio ha come fine il miglioramento dell'esistenza di individui o di gruppi di individui. Da un punto di vista storico della formazione delle ONG, lo scoppio della Prima e della Seconda Guerra

---

<sup>71</sup> Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1220–23.

<sup>72</sup> *Ivi*, 1220.

<sup>73</sup> Dieter-Eberwein e Reinalda, «History: Old and New Humanitarian Actors» 23-42.

Mondiale ha indebolito il clima di cooperazione internazionale, che nei dopoguerra ha favorito la creazione di tali attori, raggiungendo livelli senza precedenti nel 1945, anno in cui crebbero le istituzioni di ONG internazionali e regionali. Durante gli anni '70 sono nate sempre più organizzazioni per il soccorso d'emergenza e le organizzazioni per lo sviluppo hanno ampliato le loro missioni, diventando attive durante i conflitti o le catastrofi naturali.<sup>74</sup>

### *1.4.3 Gli attori intergovernativi*

Quando si parla di attori intergovernativi si fa riferimento alle organizzazioni multilaterali, enti che riuniscono e sono costituiti da membri di diversi stati. Le organizzazioni intergovernative sono considerate attori centrali nelle relazioni internazionali e il loro personale gode dello status di attore diplomatico e, di conseguenza, di tutti i privilegi ad esso connessi e dell'immunità internazionale e statale. A livello internazionale, alcuni degli enti che fanno proprio l'impegno umanitario sono l'Unione Europea (UE), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Le principali agenzie umanitarie delle Nazioni Unite (ONU) sono il Programma Alimentare Mondiale (WFP), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Per la promozione dei propri progetti, queste agenzie si affidano alla raccolta diretta di fondi da parte dei governi degli stati membri, verso cui sono direttamente responsabili. Le organizzazioni multilaterali a loro volta collaborano con i più importanti attori intergovernativi, come la Caritas, la Croce Rossa, la Mezzaluna Rossa, Medici Senza Frontiere, Oxfam e World Vision; le principali organizzazioni umanitarie, infatti, hanno rappresentanti presso gli headquarters delle Nazioni Unite e alcune godono di un ruolo consultivo permanente e partecipano a diversi gruppi settoriali che si occupano di questioni umanitarie.<sup>75</sup>

## **1.5 Potere, *soft power* e diplomazia umanitaria**

Il potere è un concetto contestato, infatti, non esiste una definizione accettata univocamente. Secondo alcuni, è la capacità di provocare un cambiamento o di resistergli; per altri invece è l'abilità di ottenere ciò che si vuole. Per Nye, nelle situazioni sociali, è l'abilità di influenzare gli altri, al fine di ottenere i risultati che si desiderano ed esistono molti fattori che la

---

<sup>74</sup> Dieter-Eberwein e Reinalda, 23–42.

<sup>75</sup> Minear e Smith, *Humanitarian diplomacy*, 51–55; Régnier, «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy», 1220.



condizionano. È importante chiarire che non è possibile affermare che un attore “ha potere” senza specificare “il potere di fare cosa”. È necessario specificare chi è coinvolto nella relazione di potere, il suo ambito di applicazione, e quali sono gli argomenti coinvolti, il suo dominio. Inoltre, Nye riporta come spesso, pensando a una definizione adeguata, si giunga a un’idea di potere che coincide con le risorse: esse hanno sì una funzione importante, ma si limitano ad essere un mezzo di veicolazione del potere tangibile o intangibile. Oltre a ciò, mostrare di avere delle risorse del potere non sempre risulta essere una strategia adeguata nel campo delle relazioni internazionali e non garantisce il risultato desiderato. È proprio per questa ragione che Nye oppone all’approccio tradizionale, ritenuto da lui fuorviante, un approccio comportamentale o relazionale. È il passaggio dalle risorse ai risultati comportamentali; la conversione del potere, che è a suo parere decisiva. A suo parere, il veicolo non è la relazione di potere. Le risorse sono semplicemente materie prime o veicoli tangibili e intangibili alla base delle relazioni di potere; il fatto che un determinato insieme di risorse produca o meno risultati preferenziali dipende dal comportamento adottato nel contesto. Infatti, in politica estera molte definizioni di potere includono sia l’aspetto delle risorse che l’aspetto comportamentale.<sup>76</sup>

Secondo alcuni, a livello concettuale, Nye ha cercato di affermare un concetto più ampio di potere che tenga conto anche dei casi in cui A ottiene i risultati prefissati insieme a B, a differenza dell’approccio realista, secondo cui con questo termine si fa riferimento solo alle situazioni in cui A controlla o domina B. Nye pone in evidenza la differenza tra l’esercitare il potere sugli altri e l’esercitare il potere sui risultati.<sup>77</sup> Egli ha sviluppato approfonditamente il concetto di *soft power* nel libro *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* nel 1990.<sup>78</sup> Inizialmente, il *soft power* era stato da lui inteso come un concetto accademico per colmare una lacuna nel modo in cui gli studiosi delle relazioni internazionali pensavano al potere, ma successivamente questo ha gradualmente assunto una risonanza politica molto più ampia. Nye ha fin da subito precisato come questo concetto non si limiti a descrivere il potere degli Stati Uniti d’America o il contesto internazionale, dato che erano stati utilizzati come caso di studio.<sup>79</sup> Il termine *soft power* ha scardinato la visione convenzionale del potere americano e indica l’abilità di influenzare gli altri attraverso l’attrazione e la persuasione, più che attraverso

---

<sup>76</sup> Joseph S. Nye, «Soft Power: The Evolution of a Concept», *Journal of Political Power* 14, fasc. 1 (2 gennaio 2021): 196–99.

<sup>77</sup> *Ivi*, 199–202.

<sup>78</sup> Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence in Transition* (2nd ed.). Boston: Little, Brown and Company in James Pamment e Karin Gwinn Wilkins, «New Dimension in the Politics of Image and Aid», in *Communicating national image through development and diplomacy* (New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, s.d.), 2.

<sup>79</sup> Nye, «Soft Power: The Evolution of a Concept», 204–6.

la coercizione e il pagamento. Nel campo delle relazioni internazionali esisteva il rischio di trattare il potere come una risorsa tangibile, ignorando i fattori intangibili. Infatti, per Nye, il *soft power* di uno stato deriva da tre risorse: la sua cultura, se il paese se ne dimostra all'altezza; i suoi valori politici, come la democrazia e i diritti umani; le sue politiche, quando sono considerate legittime.<sup>80</sup> Secondo Nye, il *soft power* è una componente del potere raramente sufficiente da sola. L'abilità di combinare il *soft power* e l'*hard power* in strategie di successo in cui queste si rafforzano anziché contraddirsi a vicenda viene infatti considerata come una forma di "*smart power*".<sup>81</sup> Secondo alcuni critici, inizialmente, l'approccio di Nye al concetto porta con sé un'ambiguità nella descrizione del ruolo delle risorse nel distinguere tra *hard power* e *soft power*; egli aveva, infatti, dato una definizione comportamentale di *soft power*, associandolo a risorse di potere intangibili, come la cultura, le ideologie e le istituzioni. In seguito a queste precisazioni, Nye ha accolto la critica secondo cui la tangibilità delle risorse non è un criterio determinante nella definizione del concetto, tanto da puntualizzare come alcune risorse che sono associate all'*hard power* in alcuni contesti possono produrre *soft power* in altri, o addirittura possano produrre contemporaneamente *hard power* e *soft power*. L'intervento di una forza militare di un paese straniero in soccorso di una popolazione di un'altra nazione a seguito di una catastrofe naturale è un esempio perfetto di come una risorsa che produce *hard power* può essere sfruttata per generare *soft power*.<sup>82</sup> Nye ha poi riaffermato il primato della definizione comportamentale, sottolineando come il *soft power* non sia prodotto da un qualsiasi tipo di comportamento. Infatti, la coercizione, il pagamento e la definizione di un'agenda basata su di essi rimandano a un concetto di *hard power*; d'altra parte, l'attrazione positiva, la persuasione e un'agenda legittimata dai propri obiettivi rientrano nei comportamenti che definiscono il *soft power*. In sintesi, "l'*hard power* è *push*, il *soft power* *pull*". Un'altra precisazione che viene fatta da Nye è che non esistono dei comportamenti assolutizzabili generatori di *soft power*, poiché esso è strettamente correlato al pubblico *target* a cui ci si rivolge. Il potere di attrazione è proprio sia di attori liberali che no.<sup>83</sup>

Secondo Nye, inoltre, il potere ha molte dimensioni e la distinzione tra l'*hard power* e il *soft power* dipende da una gradazione differente lungo uno spettro di comportamenti. Egli afferma ciò in risposta a chi sostiene che il *soft power* contiene in realtà degli elementi di coercizione; non trova in questa affermazione una antitesi reale alla sua concettualizzazione. Nye introduce

---

<sup>80</sup> Joseph S. Nye, «Soft power: the origins and political progress of a concept», *The Journal of International Communication* 28, fasc. 1 (2022): 1–7.

<sup>81</sup> *Ibidem*; Nye, «Soft Power: The Evolution of a Concept », 202–4.

<sup>82</sup> *Ivi*, 199–202.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

il problema del volontarismo e della coercizione. Lo spettro dei comportamenti di potere di Nye si focalizza infatti, sul grado di volontarietà in accordo con l'obiettivo. Nel caso del *soft power*, l'azione può essere diretta, indiretta o mediata dalla comunicazione. Attraverso la persuasione avviene un'attrazione mediata, in cui l'agente deliberatamente inquadra la comunicazione. Il condizionamento (*framing*) attuato in modo moderato aumenta l'attrazione, pur volendo però preservare la scelta volontaria da parte del target individuato e rimanendo così all'interno di una definizione di *soft power*. D'altra parte, invece, un condizionamento estremo, attraverso la menzogna e l'inganno, distorce gravemente la realtà, elimina la scelta del target individuato ed è classificato come un comportamento di *hard power*. La differenza sta nella mancanza o meno di una "scelta volontaria sufficiente che permetta a un osservatore analitico di descrivere in modo significativo il target come attratto positivamente".<sup>84</sup>

Il *soft power* è uno strumento di trasposizione di potere tra diverse aree delle relazioni internazionali.<sup>85</sup> Proprio parlando delle politiche di un paese, si può dire che attraverso gli aiuti esteri e le donazioni, oltre a sostenere lo sviluppo economico e umanitario di un paese, il paese donatore può ottenere benefici derivanti dall'interazione con il paese ricevente, conformemente al concetto stesso di *soft power*. Gli aiuti internazionali possono, dunque, essere definiti come una delle risorse fondamentali per raggiungere gli obiettivi di *soft power*.<sup>86</sup>

## 1.6 La diplomazia umanitaria e il *nation branding*

Il termine *nation branding* è stato coniato da Simon Anholt nel 1996. L'autore sostiene che, seppur un paese non sia un prodotto, a cui possono essere applicati i processi di creazione e gestione di una marca, la reputazione di una nazione può essere interpretata come l'immagine di marca di un'impresa.<sup>87</sup> Nel tempo, sono state date diverse definizioni del termine, riportate in "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences". Secondo alcuni, come ad esempio Fan, questo concetto fa riferimento alla promozione dell'immagine nazionale attraverso una semplice applicazione di tecniche di branding e di comunicazione di marketing.<sup>88</sup> Gudjonsson, invece, lo descrive così come l'uso da parte del governo o di una azienda privata del proprio potere di persuasione per cambiare il comportamento, gli

---

<sup>84</sup> Nye, «Soft Power: The Evolution of a Concept», 202–4. Traduzione dell'autrice.

<sup>85</sup> Nye, «Public Diplomacy and Soft Power» 95-99.

<sup>86</sup> Neumann, I. B. (2013). *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*. London, UK: Hurst & Company in Pamment e Wilkins, «New Dimension in the Politics of Image and Aid», 5.

<sup>87</sup> Vania Vigolo, «Nation branding tra prodotti e turismo», *Sinergie*, numero speciale-giugno (2009): 189–208.

<sup>88</sup> Fan, Y. 2006. «Nation branding: what is being branded?», *Journal of Vacation Marketing*, 12(1): 5-14 in Szondi, *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*, 4.

atteggiamenti, l'identità o l'immagine di una nazione in modo positivo attraverso le strategie di *branding*.<sup>89</sup> In sintesi, si potrebbe dire che il *nation branding* è una auto-presentazione strategica di un paese che attraverso le tecniche del *branding* ha come obiettivo finale la promozione dell'immagine nazionale con il fine di dare vita a un "capitale reputazionale" attraverso la promozione di interessi economici, politici e sociale sia all'interno dello stato che all'estero.<sup>90</sup> Fondamentale in questo processo è quindi la comunicazione che si fa di sé:

Branding is very much image-driven, with the aim of creating positive country images. It is largely one-way communication where the communicator has control over the message, which tends to be simple and concise and leaves little space for dialogue and interactions. Image production is the ultimate goal of branding, which presumes rather homogenous foreign publics who should perceive the image as it was intended by the senders.<sup>91</sup>

La costruzione e la promozione dell'immagine nazionale avviene esaltando l'unicità di un paese e quelle caratteristiche positive, come la cultura e i valori, che lo differenziano dagli altri. A differenza della diplomazia pubblica, il *nation branding* si concentra su questa unicità come un fattore di attrazione e, quindi, di *soft power*.<sup>92</sup> McClory ha esteso le idee di *soft power* di Nye al *nation branding*, prendendo in considerazione una visione globale. Partendo da tre strumenti del *soft power*, ossia la cultura, i valori politici e la politica estera, li ha ampliati fino ad individuare cinque dinamiche: la cultura, il governo, la diplomazia, l'educazione, il business e l'innovazione. Di conseguenza, i paesi possono essere valutati e classificati sulla base di questi cinque categorie.<sup>93</sup>

Proprio per il suo legame con il *soft power* e con le politiche estere, è possibile dire che il *nation branding* è una strategia che si può individuare anche nella diplomazia umanitaria. Se portata avanti da enti governativi, la diplomazia umanitaria può avere come fine non solo la risoluzione di crisi umanitarie ma anche la promozione di un'immagine nazionale all'estero e la trasmissione di valori, la cultura e gli ideali del paese donatore. La diplomazia umanitaria diventa così strumento per la tutela e il rafforzamento dell'interesse nazionale e funzionale alla costruzione, all'affermazione e alla proiezione dell'identità nazionale a livello internazionale, ossia di *soft power* e *nation branding*. Ciò avviene grazie alle azioni e all'intervento delle élite intellettuali in un determinato contesto sociale, culturale e storico e grazie a una narrativa che

---

<sup>89</sup> Gudjonsson, H. (2005) 'Nation branding' *Place Branding* 1(3): 285 in Szondi, 5.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Szondi, *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*, 16.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Popovska e Darq, «European Union Nation Branding through Humanitarian and Developmental Initiatives - Focus on EU Aid Volunteers», 144.

si basa sulla forza rappresentativa stessa della diplomazia umanitaria.<sup>94</sup> Infatti, nella centralità stessa dell'elemento reputazionale per la diplomazia umanitaria essa ha trovato dei punti di contatto con la diplomazia pubblica. Il rapporto tra comunicazione e sviluppo si è evoluto e ampliato, tanto che oltre a una comunicazione per lo sviluppo si può parlare di una comunicazione dello sviluppo, ossia del branding, del marketing e della promozione delle attività di assistenza estera presso i cittadini esteri e gli stakeholders nazionali, così da sostenere la reputazione e l'immagine dell'attore.<sup>95</sup> Nel caso della diplomazia umanitaria, perciò, il perseguimento del prestigio e dello status internazionale rientrano tra gli obiettivi immateriali ricercati dagli attori donatori a tutela del proprio interesse nazionale. Ciò che è ricercato non è un riconoscimento statale meramente giuridico, ma che valorizzi e capitalizzi quelle caratteristiche uniche a disposizione delle potenze, in particolari quelle di calibro minore.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Carlo Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza: La Diplomazia umanitaria dell'Azerbaigian», in *Armenia, Caucaso e Asia Centrale: Ricerche 2019*, a cura di Giorgio Comai et al., vol. 12 (Venice: Edizioni Ca' Foscari, 2019), 332–33.

<sup>95</sup> *Ivi*, 332.

<sup>96</sup> *Ivi*, 339–45.

## CAPITOLO 2. GLI ATTORI DELLA DIPLOMAZIA UMANITARIA.

### 2.1 L'atto della donazione: come è cambiato nel tempo

Il primo grande atto di donazione è stato promosso dagli Stati Uniti dopo la Seconda Guerra Mondiale attraverso il Piano Marshall.

Come è stato dibattuto nel Capitolo I, con il termine “aiuto” si può far riferimento a diversi tipi di assistenza. La crescita di questo modello di aiuti nel sistema internazionale *dello State Funded Aid* è considerato un fatto storico e la sua importanza è aumentata sempre più grazie all'evoluzione degli elementi che caratterizzano gli aiuti esteri, ossia gli attori coinvolti, il tipo di assistenza prestato e i contesti di intervento. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ad oggi, gli attori coinvolti si sono istituzionalizzati e si è assistito all'emergere di nuovi attori bilaterali che si sono affermati come donatori emergenti, le politiche sono evolute e i tipi di intervento sono stati ridefiniti.<sup>1</sup>

Se si volesse ricostruire l'evoluzione storica dell'atto della donazione nel tempo, si potrebbero individuare quattro fasi principali:

1. Il secondo dopoguerra
2. Gli aiuti alla fase di decolonizzazione e indipendenza negli anni '60 e '70 e la Guerra Fredda
3. La fine del bipolarismo mondiale nel 1989 e la crisi della transizione post-sovietica dell'URSS e post-bellica dell'ex Jugoslavia
4. L'11 settembre 2011

Una quinta fase di cui, tuttavia, non tratteremo in questa analisi è quella iniziata con la crisi pandemica causata dal Covid-19.<sup>2</sup>

#### 2.1.1 Il Piano Marshall

Il dopoguerra ha dato inizio alla pratica di assistenza tra gli stati.<sup>3</sup> Il Piano Marshall è un piano di ripresa, ufficialmente denominato European Recovery Program, che prevedeva lo stanziamento di 17 miliardi di dollari in quattro anni da parte degli Stati Uniti. Fu attivo dal 1948 al 1951, poi sostituito da un piano di aiuti militari. L'idea nacque dal segretario di stato George C. Marshall che in un discorso del 1947 all'Università di Harvard dichiarò che l'America aveva il dovere di sostenere l'unità dell'Europa e di combattere la povertà. Nello stesso anno, il sottosegretario di stato Dean

---

<sup>1</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 10–14.

<sup>2</sup> *Ivi*, 25–26.

<sup>3</sup> *Ivi*, 26.

Acheson promosse l'ipotesi di un "world economic assistance plan to democracy", suggerendo che le problematiche europee non derivavano dal comunismo ma dalla precaria situazione di povertà e disperazione in cui si trovavano gli stati europei. Nonostante ciò, la lotta all'ideologia comunista era una motivazione solida per fornire aiuti all'Europa.<sup>4</sup>

Il Piano Marshall ha elevato gli aiuti a una "nuova categoria di azione governativa della politica estera"; questo fenomeno fu influenzato dal contesto di creazione dello spazio euro-atlantico, del dopoguerra e dal bisogno dell'Occidente di mantenere e rafforzare le proprie relazioni con il mondo coloniale. Le ragioni della valutazione degli aiuti come una nuova categoria dell'azione governativa sono da ritrovare nei cambiamenti che scossero il sistema politico del XX secolo, ossia l'espansione della partecipazione politica e la massificazione delle politiche stesse. La società politica si ritrovò dipendente dal consenso estero e da un'opinione pubblica interna sempre più attiva e sensibile a seguito delle Guerre Mondiali; di conseguenza, la capacità di comunicare politiche pubbliche complesse diventò fondamentale affinché la leadership del paese ottenesse il supporto necessario. Per questo, si attuò una ridenominazione delle tradizionali politiche pubbliche, in primis delle politiche estere, di modo che la terminologia fosse meno aggressiva, la comprensione delle scelte politiche fosse semplificata ed esse potessero essere accettate dal sentire comune. Vennero, quindi, sacrificate le semantiche tradizionali dello stato liberale del XIX secolo, caratterizzato da un'ipocrisia istituzionale.<sup>5</sup> In questo cambiamento della comunicazione istituzionale, la retorica degli aiuti ha svolto il compito di rendere accettabile il concetto realista classico di difesa e di politica estera promossa nell'interesse nazionale, poiché è riuscito a "garantire e giustificare l'ingerenza di alcuni stati su altri senza formalmente contraddire i principi fondamentali del diritto internazionale di inviolabilità delle frontiere, l'eguale sovranità e la gerarchia orizzontale di ciascuno stato della comunità internazionale".<sup>6</sup>

Il Piano Marshall favorì la ripresa economica dell'Europa Occidentale e una sua progressiva modernizzazione, svolgendo un ruolo fondamentale nel successo economico del dopoguerra. Gli aiuti maggiori vennero dati al Regno Unito, alla Francia, all'Italia. Ma come fu accolta quella che viene considerata una delle più grandi donazioni della storia? In Europa l'opinione pubblica si trovò divisa: alcuni temevano che il Piano Marshall sarebbe stato usato come uno strumento per affermare l'egemonia statunitense sulla società europea; altri, invece, vedevano in questo piano di ricostruzione

---

<sup>4</sup> Gerard Bossuat, «The Marshall Plan: History and Legacy», in *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century* (Paris: OECD, 2018), 13–23.

<sup>5</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 13–14.

<sup>6</sup> *Ivi*, 14. Traduzione dell'autrice.

l'espressione della solidarietà americana. Di sicuro c'è che ebbe come conseguenza la nascita di un modello euro-americano di società moderna e favorì l'avvio al processo di globalizzazione.<sup>7</sup>

In aggiunta, il Piano Marshall, offrendo una possibilità di investimento di risorse statunitensi in Occidente, avrebbe permesso agli europei di comprare beni prodotti da compagnie americane, generando così un ritorno di interesse. Secondo quanto riportato da Bertrand Collomb, è riduttivo credere che buoni obiettivi etici si traducano automaticamente in un vantaggio economico e che è altresì più probabile che una gestione efficace possa rendere compatibile il raggiungimento di entrambi, presupposto che un'attitudine altruista porta vantaggi a tutti.<sup>8</sup>

Il Piano Marshall è frutto di una cooperazione internazionale di successo ed è un esempio di "international regime building". Ha dato vita a un'architettura di relazioni internazionali costruite su nuove istituzioni internazionali come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), in seguito la World Trade Organization e, infine, l'Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).<sup>9</sup>

In conclusione, non si può negare che dietro il Piano Marshall ci fossero più o meno esplicitamente interessi strategici ed economici statunitensi. Nondimeno, si può ammettere che attraverso l'European Recovery Plan i beni pubblici americani abbiano creato opportunità per la crescita e la pace nel continente occidentale.<sup>10</sup>

### 2.1.2 *La decolonizzazione, la Guerra Fredda e gli anni del disgelo*

Il dopoguerra, la decolonizzazione e la Guerra Fredda furono momenti cruciali per la politica estera dell'Occidente. Se dopo la Seconda Guerra Mondiale, il Piano Marshall mirava alla ripresa dell'Europa Occidentale e alla nascita di una società democratica guidata dall'egemonia americana, gli aiuti che vennero dati alle colonie dall'Occidente tra gli anni '60 e '70 avevano lo scopo di accompagnare il processo di decolonizzazione e la transizione dei paesi verso l'indipendenza, in modo da mantenerli, però, legati al paese colonizzatore. Parallelamente alla donazione di aiuti costanti nel tempo, si diffuse il concetto di *good aid*; difatti, erano considerati aiuti "buoni" o

---

<sup>7</sup> Bronisław Geremek, «The Marshall Plan and European Integration», in *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century* (Paris: OECD, 2018), 47–49.

<sup>8</sup> Bertrand Collomb, «Lessons Learned from the Marshall Plan: A Corporate Experience», in *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century* (Paris: OECD, 2018), 73–75.

<sup>9</sup> Pier Carlo Padoan, «A 21st Century OECD Vision for Europe and the World», in *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century* (Paris: OECD, 2018), 97.

<sup>10</sup> Eliot Sorel, Pier Carlo Padoan, e Organisation for Economic Co-operation and Development, a c. di, *The Marshall Plan: lessons learned for the 21st century* (Paris: OECD, 2008), 13–97.



autentici solo gli interventi di assistenza umanitaria o di cooperazione allo sviluppo, tema che è stato approfondito nel primo capitolo nel paragrafo 1.2..<sup>11</sup>

Durante la Guerra Fredda gli aiuti esteri americani avevano come obiettivo primario il contenimento dell'espansione dell'influenza comunista dell'Unione Sovietica attraverso la promozione dello sviluppo economico e di riforme politiche grazie agli aiuti esteri. Infatti, secondo la presidenza americana da Truman a Bush, questo avrebbe aumentato la stabilità regionale e avrebbe ridotto le possibilità di influenza e di attrazione da parte dell'ideologia sovietica nell'Europa Occidentale e nei paesi in via di sviluppo.<sup>12</sup> Durante la Guerra Fredda, però, le intimidazioni da parte degli Stati Uniti di porre condizioni agli aiuti per favorire l'adozione di riforme democratiche non generarono l'effetto sperato; la credibilità statunitense era, infatti, indebolita dagli interessi geopolitici, che si celavano dietro ad essi.<sup>13</sup> Già nel dopoguerra, gli aiuti esteri furono considerati la strategia primaria per contenere l'avanzata sovietica, più degli aiuti militari, che calarono del 90% tra il 1947 e il 1950 rispetto al 1945.<sup>14</sup> Possiamo, pertanto, dire che gli aiuti esteri venivano forniti non per fini strettamente umanitari o per interessi economici ma come strumento di politica estera e come "un temporaneo espediente diplomatico della Guerra Fredda".<sup>15</sup> Difatti, in questo periodo storico, i diritti umani erano secondi alle preoccupazioni di sicurezza internazionale, ragione per cui il concetto stesso di *good aid* era indebolito dagli interessi reali che spingevano i paesi donatori a prestare assistenza.<sup>16</sup>

Nei primi anni della Guerra Fredda, tra il 1949 e il 1952, grazie al Marshall Plan, gli aiuti esteri, corrispondevano circa al 2,5 % del PIL americano. Negli anni a seguire il flusso di aiuti esteri diminuì gradualmente ma costantemente. A seguito del Piano Marshall, fino agli anni '90, il congresso statunitense non stanziò più di 30 miliardi l'anno, che corrispondevano a meno dell'1% del PIL.<sup>17</sup>

Con la fine della Guerra Fredda e la caduta dell'Unione Sovietica, la percentuale di aiuti forniti tra il 1990 e l'11 settembre 2001 non superò lo 0,2 % del PIL, arrivando a toccare alla vigilia dell'attacco alle Torri Gemelle lo 0,16%. Inaspettatamente, diminuì anche la percentuale di aiuti destinati al sostegno militare; il budget destinato al settore militare nel 2001 non superava il 24% degli aiuti.

---

<sup>11</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 19–29.

<sup>12</sup> Lawrence Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », in *Foreign Aid and Foreign Policy. Lessons for the Next-Half Century*, a c. di Louis A. Picard, Robert Groelsema, e Terry F. Buss, Transformational trends in governance and democracy (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2008), 27–39.

<sup>13</sup> Thad Dunning, «Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa», *International Organization* 58, fasc. 02 (aprile 2004): 409–11.

<sup>14</sup> Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », 27–29.

<sup>15</sup> Lancaster, *Foreign aid*, 5. Traduzione dell'autrice.

<sup>16</sup> Simon Peter Gomez, «Human Rights and The Allocation of Foreign Aid: A Cross-National Analysis of the Last Years of the Cold War, 1980–1989», *The Social Science Journal* 44, fasc. 2 (1 giugno 2007): 276.

<sup>17</sup> Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », 27–32.

L'obiettivo del programma di aiuto internazionale divenne la promozione di uno sviluppo economico sostenibile ai paesi più poveri e non più il contenimento sovietico, fatto che venne contestato, poiché sarebbe potuto essere promosso in modo più efficace dal settore privato e attraverso l'abbattimento dei dazi, più che per mezzo di programmi di aiuti esteri.<sup>18</sup> Con la fine della Guerra Fredda e la caduta dell'Unione Sovietica, però, le condizioni poste agli aiuti americani tornarono ad essere credibili.<sup>19</sup>

All'inizio degli anni 2000, la retorica riguardo la necessità di migliorare la qualità di vita e le condizioni umane dei paesi più poveri da parte degli stati con condizioni economiche e politiche migliori attraverso le risorse pubbliche era diventata dominante, accettata e incontestabile. Ciò aveva avuto come conseguenza la nascita di agenzie umanitarie con una propria autonomia decisionale, l'istituzionalizzazione di programmi statali interni di *aid-giving*, la formazione di ONG, aventi una propria circoscrizione domestica che si occupa delle finalità di sviluppo degli aiuti.

Come riporta Carol Lancaster, “diplomatic and development goals, evident in the history of aid, have long been the most prominent of aid’s purposes.”<sup>20</sup> Oltre agli obiettivi diplomatici e di sviluppo e all'interesse per il soccorso umanitario, il commercio e la cultura, dopo la Guerra Fredda “la promozione della democrazia, il sostegno ai cambiamenti economici e sociali, la risposta a problemi globali e la prevenzione e mitigazione di conflitti” diventarono finalità dominanti e non più sottese delle politiche di aiuti.<sup>21</sup>

La politica estera, dunque, è sempre stata coinvolta nelle finalità degli aiuti esteri e ha dato il suo contributo alla definizione dei paesi target, degli obiettivi, dei settori di investimento, all'analisi delle conseguenze delle concessioni degli aiuti e alla competizione per il controllo dell'erogazione degli aiuti.<sup>22</sup>

### 2.1.3 *Il crollo del Muro di Berlino, la crisi della transizione post-sovietica dell'URSS e la transizione post-bellica dell'ex Jugoslavia*

È negli anni '90, caratterizzati dalla dissoluzione dell'URSS e dai conflitti nei Balcani Occidentali, che diventarono chiare le caratteristiche dello *State Funded Aid*. La rapidità con cui queste crisi si erano sviluppate ed erano degenerate aveva sorpreso; esse erano alimentate da un sistema

---

<sup>18</sup> Korb, 30–31.

<sup>19</sup> Dunning, «Conditioning the Effects of Aid», 412.

<sup>20</sup> Lancaster, *Foreign aid*, 5.

<sup>21</sup> *Ivi*, 5–6. Traduzione dell'autrice.

<sup>22</sup> *Ivi*, 5-8.

internazionale che era radicalmente mutato, in quanto privo di quell'ordine bipolare mondiale da cui era contraddistinto prima del crollo del Muro di Berlino. Gli scenari di crisi attirarono l'attenzione internazionale per la posizione geografica e l'interesse geopolitico che suscitavano; questo comportò sì un aumento degli aiuti stanziati da parte dei paesi donatori, come strumento di politica estera, ma anche un cambiamento nella relazione tra un paese recipiente e vari paesi donatori.<sup>23</sup> L'Europa tornava ad essere un'area centrale di intervento e di concentrazione degli aiuti, dopo che una parte di questi erano stati diretti verso le ex colonie, ora indipendenti. Gli aiuti internazionali acquisirono, quindi, una maggior rilevanza istituzionale, anche data la necessità di metodi di intervento diversi e sofisticati in contesti e condizioni differenti da quelle sperimentate precedentemente. Gli interventi di assistenza garantivano ai donatori una maggiore visibilità e legittimazione politica sia interna che esterna. Pertanto, l'effetto diretto che ebbero queste crisi fu quello di suscitare una moltiplicazione degli attori nel sistema internazionale, di sostenere la crescita della libertà di azione politica e di iniziativa diplomatica dei paesi donatori.<sup>24</sup>

La fine del bipolarismo portò alla comparsa di nuovi stati sovrani, prima facenti parte della Jugoslavia e dell'URSS. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica nacquero 15 stati che per la prima volta sperimentavano la propria indipendenza, oltre alla Russia, e altri 7 stati si formarono dalla disgregazione dei Balcani.<sup>25</sup> La fine del bipolarismo portò molti paesi a godere di maggiore opportunità di azione e favorì le ambizioni di protagonismo in politica estera da parte di attori marginali fino a quel momento. Sul piano bilaterale, questo provocò un dinamismo nelle relazioni tra stati tradizionali e nuovi stati. A livello multilaterale, invece, le organizzazioni internazionali ottennero un maggior ruolo operativo sul campo negli scenari di intervento, dove divennero presenze dirette.<sup>26</sup> È in questa fase che le vecchie istituzioni vennero affiancate da nuove organizzazioni come l'OCSE, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, di cui si parlerà nel sottoparagrafo 2.2.2.<sup>27</sup>

È proprio questo dinamismo che stimolò la formazione di un nuovo quadro internazionale che condizionò l'esito degli avvenimenti nei Balcani e nell'ex URSS. Le transizioni di queste due aree geografiche sono accomunate da una connotazione politica degli aiuti che sono stati a loro rivolti. In particolare, prendendo in considerazione la Bosnia-Erzegovina nel contesto post-bellico e la Federazione Russa nel contesto post-sovietico, entrambi gli scenari attirarono l'attenzione di donatori stranieri per la loro importanza geopolitica, per le crisi che li attraversarono e per la facilità

---

<sup>23</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 28–29.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ivi*, 28-30.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

d'intervento a causa dell'instabilità che aveva scosso l'Europa, dal momento in cui vennero ridefiniti dei confini nazionali. Questi nuovi scenari offrivano la possibilità agli stati che avevano assunto solo ruoli secondari fino a quel momento di inserirsi nelle nuove zone d'influenza e di stabilire nuovi canali per relazioni bilaterali privilegiate.<sup>28</sup>

I paesi nati dall'ex URSS si trovarono indipendenti dalla Russia, da cui erano trascurati, parte della quale vi fu un'apertura a-critica verso l'Occidente. Le politiche pubbliche di aiuto internazionale erano dirette verso queste due aree per tre ragioni: l'attenzione dei media internazionali per le drammatiche condizioni e per gli eventi di questi paesi, che assicurava visibilità ai donatori; la legittimità che questo comportava sia internamente, per un aumento del consenso dell'opinione pubblica nazionale sensibilizzata tanto da organizzare una mobilitazione popolare, che esternamente, per l'immediata crescita dello status del donatore e del prestigio internazionale; infine, la facilità per gli operatori stranieri di accedere in queste zone, grazie alla posizione geografica strategica, alle infrastrutture costruite precedentemente alle crisi e le facilitazioni di accesso nell'area da un punto di vista burocratico-amministrativo rispetto ad altre regioni.<sup>29</sup> Queste condizioni furono il terreno fertile necessario per la crescita di un interesse da parte di attori donatori da tutto il mondo e delle politiche pubbliche di aiuto.

La Bosnia-Erzegovina è stata la destinazione privilegiata degli aiuti negli ultimi tre decenni, seppure con un'intensità decrescente, e verso cui sono confluiti moltissimi donatori. È importante sottolineare, però, come i progressi dello scenario siano stati piuttosto limitati. Le transizioni vissute nell'area sono raggruppabili in quattro categorie: le transizioni post-conflitto, post-comunismo, istituzionali e post-indipendenza.<sup>30</sup> La prima era caratterizzata dall'obiettivo generico di rafforzamento della pace; gli interventi si inserivano in una regione ferita da questioni etniche non ancora totalmente risolte e che avevano causato molte vittime. A differenza di quando il termine "ricostruzione" veniva utilizzato in riferimento al Piano Marshall, in questo scenario, esso assume più direttamente un'accezione umanitaria e si ricollega al concetto di *good aid*. La distruzione di cui gli interventi dovevano occuparsi non era, perciò, esclusivamente materiale. Il paese era attraversato da crisi profonde e da una distruzione a livello socioeconomica. La transizione post-comunista, invece, era segnata dal superamento del modello federale socialista jugoslavo in direzione di uno stato liberal-democratico e di un'economia di libero mercato. Gli ostacoli furono la scarsa elaborazione delle politiche, l'alta instabilità del sistema politico-istituzionale e il policentrismo.<sup>31</sup> Durante la transizione istituzionale

---

<sup>28</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 28–32.

<sup>29</sup> *Ivi*, 30–32.

<sup>30</sup> *Ivi*, 33–34.

<sup>31</sup> *Ivi*, 34–35.

si cercò di formare nuovi ordini a livello locale e centrale che si distaccassero dal modello comunista. Alcuni dei problemi riscontrati furono la mancanza di esperienza democratica del paese, la lentezza del processo di costruzione dello stato e delle sue istituzioni e la corruzione caratterizzante le pratiche politiche e amministrative, oltre alla cristallizzazione delle divisioni tra i cittadini di diverse etnie che erano maturate durante il conflitto e la mancanza di una visione futura comune. In conclusione, la transizione post indipendenza consisteva nel consolidamento della sovranità della Bosnia Erzegovina come uno stato indipendente, a fronte della debolezza dello status internazionale dello stesso.<sup>32</sup>

<i>Transition</i>	<i>General Objective</i>	<i>Fields of Intervention</i>	<i>Main Issues</i>
<i>Post-conflict (dominant)</i>	Peace consolidation	Humanitarian, Social (confidence building), Infrastructure reconstruction Economic restart	Post-war/Before peace Vastness of destruction Complexity of the social context Uncertain demographic framework Poverty/Economic crisis
<i>Post-communist</i>	Liberal-democratic form of State	Rule of Law, Participative pluralism, (Free Market Economy)	Institutional weakness Ethno-democracy Oligopolies/Underground economy
<i>Institutional</i>	Form of government: Constitution and Administration Sovereignty	Dayton implementation Institution building Capacity building International role Foreign policy Border control	Multiplicity of forms of government Institutional weakness Turn-over in public sector Compromised status Weak diplomatic network Patronage of the International Community
<i>Post-independence</i>			

Tabella 3. Pellicciari, *Re-framing Foreign Aid History and Politics*, 34.

In conclusione, ciò che si può dedurre è che, quando si inserirono in questo scenario, i paesi donatori ricercavano ambiziosamente il miglioramento del proprio status internazionale e una maggiore legittimazione interna, che ottennero grazie all'eccezionalità del contesto, all'accessibilità degli scenari e alla fine del bipolarismo. In Bosnia-Erzegovina tanti nuovi piccoli donatori bilaterali, appartenenti a istituzioni locali o ad associazioni, si erano mobilitati e avevano concentrato i loro sforzi nel dare sostegno ai bisogni primari nel campo dell'emergenza umanitaria ai gruppi più vulnerabili, come i rifugiati e gli sfollati, con risorse finanziarie limitate e dal valore simbolico. Spesso questi interventi di piccolo calibro non erano parte delle politiche estere dei loro paesi d'origine ma erano il risultato della ricerca di una legittimità nella loro dimensione interna. Al

<sup>32</sup> Pellicciari, *Re-Framing Foreign Aid History and Politics*, 35–36.

contrario, i donatori tradizionali sia bilaterali che multilaterali, come ad esempio la Comunità Europea, si erano occupati della ricostruzione di alloggi e infrastrutture pubbliche a seguito del conflitto. I loro interventi continuarono anche nelle fasi successive di costituzione del paese, concentrandosi sull'organizzazione dell'amministrazione statale.<sup>33</sup>

#### *2.1.4 Dopo l'11 settembre 2001*

L'11 settembre 2001 l'attacco alle Torri Gemelle a New York causò uno sconvolgimento internazionale, che influenzò anche la prospettiva americana sulla politica degli aiuti internazionali: "Foreign aid became a key weapon in fighting what President Bush called the global war on terrorism."<sup>34</sup> Molti avvocati e studiosi temerono che i paesi donatori avrebbero abbandonato la preoccupazione per i diritti umani, che avrebbero adottato un mind-set da Guerra Fredda e che l'assegnazione degli aiuti sarebbe stata decisa esclusivamente sulla base dei propri interessi strategici come era avvenuto nei decenni della Guerra Fredda. Questa interpretazione si rivelò abbastanza coerente alla realtà dei fatti.<sup>35</sup>

Dopo l'11 settembre, si assistette a un aumento dei fondi destinati agli aiuti esteri e un cambiamento nella composizione stessa degli aiuti. Pur essendo finanziamenti minori rispetto a quelli del Piano Marshall, nel 2003 il budget stabilito fu di 23.2 miliardi di dollari, che indicava un aumento del 30% degli aiuti stanziati rispetto all'anno precedente. Questo picco fu solo temporaneo; dal 2004 al 2006 il budget venne ridotto di più di 2 miliardi l'anno su decisione del Congresso, senza incontrare, però, l'opposizione del Presidente Bush che si faceva portavoce di proclami riguardanti la necessità di sostenere i paesi più poveri.<sup>36</sup>

Dichiaratamente gli aiuti americani avevano cinque obiettivi operativi: promuovere lo sviluppo, rafforzare gli stati più fragili, fornire assistenza umanitaria, sostenere gli interessi americani geostrategici all'estero in paesi come Iraq, Afghanistan, Pakistan, Giordania, Egitto e Israele e, infine, combattere malattie internazionali, tra cui l'HIV.<sup>37</sup> La composizione dei programmi di assistenza estera cambiò e si assistette a una redistribuzione dei fondi: aumentarono gli aiuti allo sviluppo fino al 55% ma vennero ridotti dal 30% al 24% i finanziamenti a favore delle componenti economiche e militari, settori che ci si aspettava sarebbero diventati prioritari. Caso interessante fu quello dell'Iraq: gli aiuti che dovevano essere utilizzati per promuovere lo sviluppo furono spesi per rafforzare la

---

<sup>33</sup> Pellicciari, 37–40.

<sup>34</sup> Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », 32.

<sup>35</sup> Gomez, «Human Rights and The Allocation of Foreign Aid», 275–76.

<sup>36</sup> Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », 33–36.

<sup>37</sup> Ivi, 32-34.

sicurezza interna, cosa che provocò la sospensione degli aiuti americani, che non donarono aiuti ulteriori per le infrastrutture e la promozione della democrazia, peggiorando la situazione di arretramento del paese.<sup>38</sup> Perciò, rispetto a ciò che ci si aspettava nel periodo della guerra al terrorismo, gli aiuti sia per lo sviluppo che per il supporto militare diminuirono. Inoltre, nonostante gli Stati Uniti avessero selezionato 150 paesi ricipienti, gli aiuti furono concentrati nei paesi che riflettevano le priorità e gli interessi americani in politica estera. Dal 1995 al 2005, il centro catalizzatore dell'interesse statunitense fu il Medio Oriente e il sostegno alla pace. Maggior attenzione venne data ai paesi che subivano attacchi jihadisti o che si impegnavano nella lotta al fondamentalismo. Benché gli Stati Uniti avessero dichiarato che fosse un dovere morale sostenere i paesi più poveri, gli aiuti esteri furono indirizzati verso partner strategici con cui collaboravano nella guerra contro il terrorismo.<sup>39</sup>

## **2.2 L'identità dei donatori e la loro caratterizzazione**

Parlando di attori bilaterali statali, si può sostenere che l'identità dei donatori sia cambiata nel tempo e agli stati donatori tradizionali se ne siano affiancati altri definiti "nuovi" o "emergenti", che erano o continuano a essere beneficiari di aiuti internazionali. Al fine di questo lavoro e per un quadro più completo e chiaro dei donatori tradizionali ed emergenti, è utile presentare l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e il Development Assistance Committee (DAC), spiegare il loro ruolo nella scena internazionale e introdurre la differenza tra l'Official Development Assistance e l'Humanitarian Assistance.

### *2.2.1 Official Development Assistance e Humanitarian Assistance*

Per Official Development Assistance (ODA) si intendono i flussi finanziari che vengono stanziati per i paesi in via di sviluppo con il fine di promuovere il welfare, lo sviluppo economico delle nazioni e di eliminare la povertà e le sue cause.<sup>40</sup> Per essere così definiti, gli aiuti devono avere una percentuale di concessione almeno del 25% e possono essere ricevuti solo da paesi che sono riconosciuti come possibili ricipienti dal Development Assistance Committee. L'Official Development Assistance ha come target gli stati, le nazioni e il loro sviluppo. L'obiettivo principale per cui sono stanziati è

---

<sup>38</sup> Korb, «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? », 32–36.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Guenther Fink e Silvia Redaelli, «Determinants of International Emergency Aid. Humanitarian Need Only?», *The World Bank Policy Research Working Paper*, fasc. 4839 (2009): 4; Bessma Momani e Crystal A Ennis, «Between Caution and Controversy: Lessons from the Gulf Arab States as (Re-)Emerging Donors», *Cambridge Review of International Affairs* 25, fasc. 4 (dicembre 2012): 605-627.

“l’eliminazione della povertà e delle sue cause principali, fatto che implica un coinvolgimento considerevole da parte dei paesi beneficiari e nella negoziazione e nell’attuazione di programmi a medio o lungo termine.”<sup>41</sup>

L’Humanitarian Assistance, invece, è un altro tipo di aiuto internazionale, che viene stanziato per le emergenze umanitarie. L’obiettivo dell’Humanitarian Assistance è quello di rispondere rapidamente e nel modo più efficace possibile ai bisogni delle popolazioni che sono vittime di disastri naturali, catastrofi tecnologiche e conflitti.<sup>42</sup> Appoggiandosi al concetto di supporto umanitario, la Humanitarian Assistance è sempre stata classificata dagli stati come una tipologia di aiuti a cui non viene posta alcuna condizione politica, a differenza dell’ODA.

Nonostante quanto detto, è importante evidenziare come la differenza tra Official Development Assistance e Humanitarian Assistance non sia sempre chiara, stabile e ben definita. Anche per questa ragione, al fine di questo lavoro, nella terminologia “aiuti umanitari” vengono inclusi entrambi i tipi di aiuti, essendo che hanno in comune la donazione di fondi a paesi recipienti.<sup>43</sup>

### 2.2.2 L’OCSE e il DAC

L’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nasce a Parigi il 14 dicembre 1960 e diventa operativa il 30 settembre 1961. L’OCSE è l’evoluzione dell’Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), si è occupata di amministrare gli aiuti americani e canadesi dopo la Seconda Guerra Mondiale.<sup>44</sup>

Collaborando con governi, parlamenti, organizzazioni internazionali, società civili, di business e altri partners, l’obiettivo dell’OCSE è promuovere lo sviluppo, la prosperità, l’uguaglianza, le opportunità e il benessere di tutti i paesi attraverso la cooperazione internazionale. Loro stessi si presentano come:

An international organization that works to build better policies for better lives. [...] We draw on 60 years of experience and insights to better prepare the world of tomorrow.

Together with governments, policy makers and citizens, we work on establishing evidence-based international standards and finding solutions to a range of social, economic and environmental challenges. From improving economic performance and creating jobs to fostering strong education and fighting international tax evasion, we provide a unique forum and knowledge hub for data and analysis,

---

<sup>41</sup> Fink e Redaelli, «Determinants of International Emergency Aid. Humanitarian Need Only? », 4. Traduzione dell’autrice.

<sup>42</sup> Fink e Redaelli, 4.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Organization for Economic Co-operation and Development. OECD 60th Anniversary. <https://www.oecd.org/60-years> Ultimo accesso: 04.12.2022.



exchange of experiences, best-practice sharing, and advice on public policies and international standard-setting.<sup>45</sup>

Ad oggi all'OCSE aderiscono 38 paesi membri: Australia, Austria, Belgio, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Korea, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria.<sup>46</sup>

Il Development Assistance Committee è un sottocomitato dell'OCSE, il cui ruolo è quello di regolare e definire gli aiuti esteri tra i suoi 31 membri. Oltre agli stati membri, esistono i paesi partecipanti e gli osservatori. È un forum internazionale dei più importanti e grandi donatori.<sup>47</sup> Si occupa di selezionare i paesi adatti a ricevere l'Official Development Assistance e di valutare l'operato e l'agenda dei paesi donatori:

By defining what counts as ODA and which countries are eligible for it, regularly evaluating the practices of its donor members, and setting the agenda for bilateral aid priorities among member states, the DAC develops, promotes and regulates norms and understandings of what it means to be a bilateral donor among the world's wealthiest countries.<sup>48</sup>

Appartenere al Development Assistance Committee conferisce a un paese lo status di forza economica e politica avanzata. Grazie alla promozione dello sviluppo, permette loro di rafforzare la propria credibilità a livello internazionale e la propria influenza. “Questo implica una logica causale tra il diventare un donatore di aiuti e un *soft power* globale.”<sup>49</sup> Queste istituzioni regolamentano gli aiuti internazionale dei cosiddetti donatori tradizionali.

### 2.2.3 I donatori tradizionali

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, grazie all'influenza americana, l'idea che le nazioni più forti avessero una responsabilità verso quelle deboli era stata accettata e accolta internazionalmente. Grazie agli aiuti esteri, gli stati sviluppati avevano la possibilità di accompagnare la transizione dei paesi in via di sviluppo verso la prosperità, di modo che potessero diventare essi stessi *aid providers*.

---

45 Organization for Economic Co-operation and Development. About us. <https://www.oecd.org/about/> Ultimo accesso: 04.12.2022.

46 Organization for Economic Co-operation and Development. Member Countries. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> Ultimo accesso: 04.12.2022.

47 Organization for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> Ultimo accesso: 04.12.2022.

48 Nilima Gulrajani e Liam Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation» (London: Overseas Development Institute (ODI), 2017), 12.

49 *Ibidem*. Traduzione dell'autrice.

Non era, infatti, considerata l'ipotesi che un paese potesse sia ricevere che fornire aiuti, essendo al tempo stesso *recipient* e *provider*. Nel 1960 quasi tutti i paesi europei erano diventati donatori e con la trasformazione dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea in Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, i paesi membri divennero donatori stabili.<sup>50</sup> Tradizionalmente gli aiuti esteri erano forniti principalmente dai paesi occidentali, dal Nord America e dal Giappone.

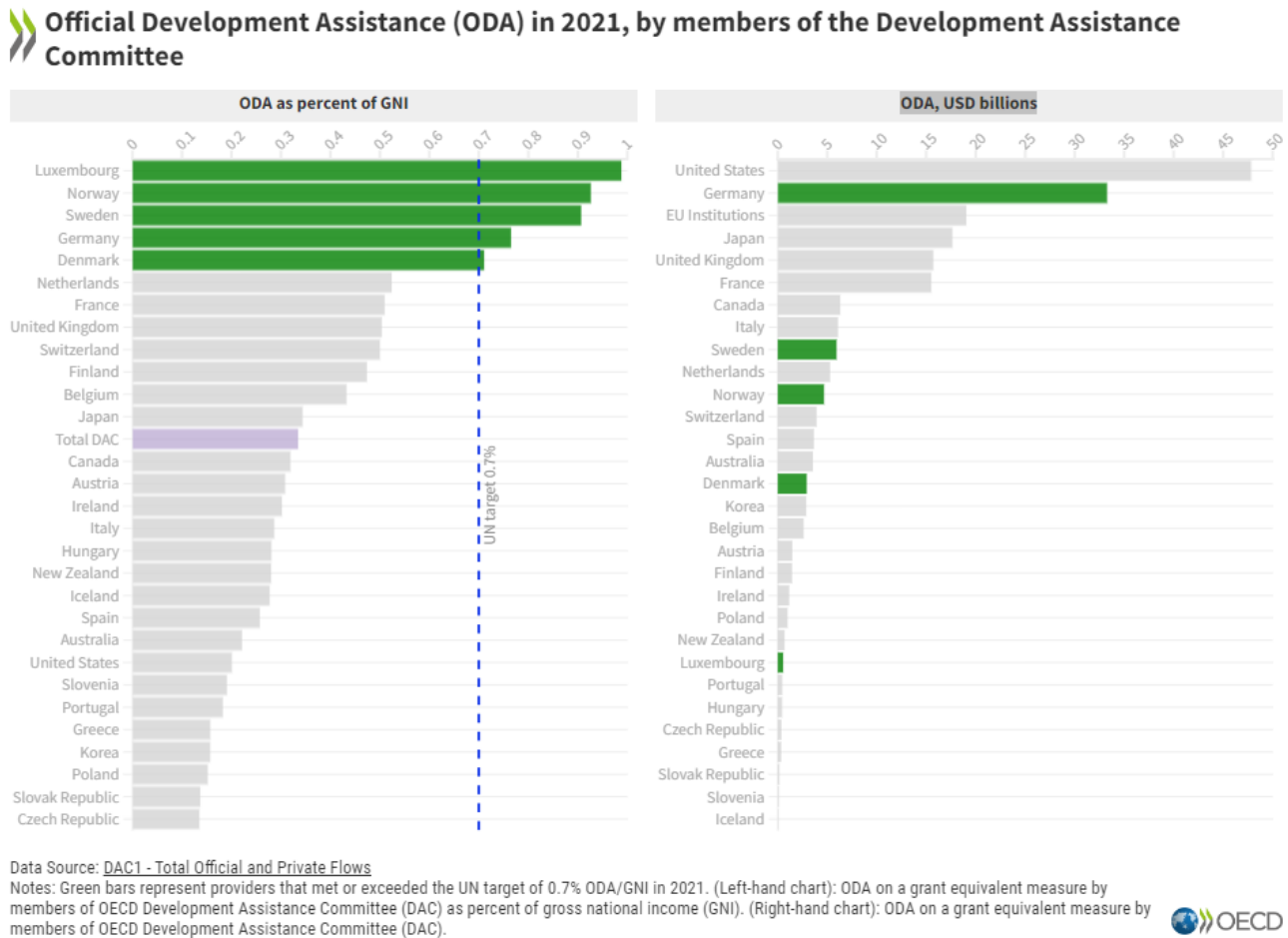


Figura 1. Organization for Economic Co-operation and Development, DAC1 Total Official and Private Flows. <https://public.flourish.studio/visualisation/11976021/> Ultimo accesso: 17.01.2023.

Le politiche di aiuto dei donatori tradizionali sono influenzate dalla storia dei loro fornitori, dal loro passato coloniale, dallo status internazionale di media o grande potenza, dalle politiche interne, dalla loro influenza diplomatica e dalle abitudini burocratiche in ambito di assistenza estera.<sup>51</sup> I donatori tradizionali promuovevano il pacchetto di riforme finanziarie imposte dalle Istituzioni Finanziarie

<sup>50</sup> Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 10.

<sup>51</sup> Isaline Bergamaschi e Arlene B. Tickner, «South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis», in *South-South Cooperation Beyond the Myths*, a c. di Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore, e Arlene B. Tickner (London: Palgrave Macmillan UK, 2017), 1-30.

Internazionali (IFI) negli anni '90 conosciuto come “Washington Consensus”, di cui facevano parte i programmi di aggiustamento strutturale destinati ai paesi in via di sviluppo. Queste riforme comprendevano misure economiche come la privatizzazione delle imprese pubbliche, la liberalizzazione dei prezzi e del commercio e i tagli al budget statale.<sup>52</sup> A causa di critiche e disordini sociali, a queste politiche sono seguite successivamente nuove norme, che avevano lo scopo di ridurre la povertà nei paesi in via di sviluppo, che erano basate su nuovi principi conosciuti come “the post-Washington Consensus”. Questi principi sono la responsabilità, la riduzione della povertà e la partecipazione alla società civile.<sup>53</sup>

Questi principi sono stati inseriti all'interno dei Poverty Reduction Strategic Papers (PRSPs) del 1999, ossia dei documenti strategici che venivano richiesti dalle IFI ai paesi in via di sviluppo come condizione per la riduzione del debito. Erano concepiti come piani pluriennali volti al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, adottati nel 2000 dalle Nazioni Unite per la riduzione della povertà. Questi PRSPs sono diventati una condizione per le politiche macroeconomiche e le strategie dei paesi in via di sviluppo ed è proprio grazie a questa nuova rete di aiuti che i donatori tradizionali hanno ricostruito il proprio consenso e la propria legittimità interna attraverso una mobilitazione politica e finanziaria. Nel 2005 la Dichiarazione di Parigi sostenuta dall'OCSE ha promosso l'uniformità della comunità internazionale per una miglior efficacia dell'aiuto allo sviluppo e una riduzione dei costi, attraverso modalità e procedure comuni da adottare negli interventi di assistenza estera. I principi su cui si basa sono quello di responsabilità, di coordinamento degli aiuti, di allineamento degli aiuti in base alle priorità nazionali e di mutua responsabilità tra paese donatore e recipiente. Durante il terzo forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti in Ghana e dal documento finale di Busan al quarto forum, la dichiarazione di Parigi è stata integrata dall'Agenda di Accra del 2008, di cui il DAC controlla l'applicazione e, successivamente, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio validi dal 2000 al 2015 vennero sostituiti con i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.<sup>54</sup>

### **2.3 I nuovi donatori**

Con la fine della Guerra Fredda e la disintegrazione dell'URSS, in un panorama globale caratterizzato da cambiamenti significativi delle dinamiche internazionali e da una graduale ristrutturazione delle relazioni politiche globali, si assiste alla lenta formazione di uno scenario internazionale multipolare.

---

<sup>52</sup> Bergamaschi e Tickner, «South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis», 15.

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ivi*, 15-17.

A partire dall'inizio del secolo, nell'orizzonte della diplomazia umanitaria si verifica quella che viene definita come una 'rivoluzione silenziosa', ossia l'affermarsi sulla scena internazionale di attori statali nel ruolo di nuovi donatori, che iniziano a porsi come alternative concrete ai donatori tradizionali.<sup>55</sup> La loro crescente importanza ha favorito la formazione di un panorama più complesso nel campo dell'assistenza umanitaria, a seguito della fine del bipolarismo.<sup>56</sup> Alcuni tra questi erano impegnati già da anni nella cooperazione allo sviluppo internazionale e già da anni avevano adottato una politica di aiuti esteri, per questa ragione definirli donatori 'nuovi' o 'emergenti' risulta impreciso; tuttavia, questa definizione viene adottata come convenzione terminologica, data la mancanza di una terminologia adeguata che possa descrivere l'eterogeneità del gruppo di donatori.<sup>57</sup> Simbolo delle differenze tra i donatori è il fatto che tra questi si annoverano sia potenze economiche che paesi poveri in via di sviluppo, ad esempio, solo per citarne alcuni, la Cina, la Russia, l'India, il Brasile, la Turchia, il Sud Africa e gli Stati del Golfo.

Dal 1960 al 2014 il numero di donatori bilaterali è passato da meno di 20 a 50, di cui 20 non appartenenti al DAC.<sup>58</sup> A differenza dei donatori 'tradizionali', infatti, questi stati non sono o non erano fino a tempi recenti membri del Development Assistance Committee (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE); spesso hanno loro stessi beneficiato o continuano a beneficiare degli aiuti internazionali e la loro azione si distacca dall'approccio tradizionale<sup>59</sup> alla diplomazia umanitaria in termini di modalità, direttrici, obiettivi e ricadute dell'intervento.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, e Rainer Thiele, «Are 'New' Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid between Non-DAC and DAC Donor Countries», application/pdf, marzo 2010, 3–4.

<sup>56</sup> Agnieszka Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», in *The New Politics of Aid. Emerging Donors and Conflict-Affected States*. (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2020), 1–3.

<sup>57</sup> *Ivi*, 4.

<sup>58</sup> Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 10.

<sup>59</sup> Per "approccio tradizionale" si intende la modalità di azione e di attuazione della diplomazia umanitaria, adottata da coloro che vengono identificati come donatori tradizionali.

<sup>60</sup> Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza», 330–31.

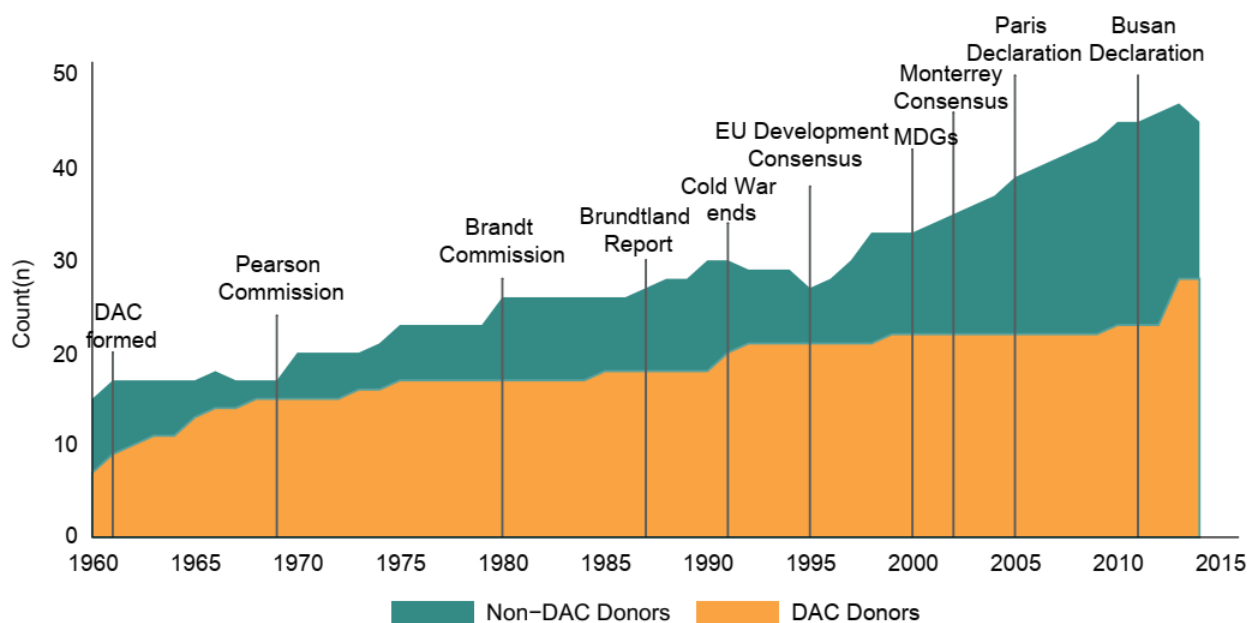


Figura 2. Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 10.

I nuovi donatori si sono distinti nel panorama globale grazie all'importanza dei loro flussi di aiuti che hanno raggiunto livelli significativi e sono stati soggetti a una continua crescita; nel 2020 quasi il 20% degli aiuti esteri globali proveniva da donatori definiti “emergenti”, percentuale raddoppiata rispetto al 2012.<sup>61</sup> Tuttavia è risultato difficile determinare con precisione il livello di assistenza estera fornita da questi nuovi donatori proprio per il fatto che, al contrario dei donatori tradizionali, non hanno da sempre condiviso le proprie informazioni attraverso i meccanismi dell'OCSE e adottato gli standard e le linee guida proposti dal DAC. Oltre a questo fattore, la percentuale di aiuti esteri forniti differisce da donatore a donatore e questi indirizzano gli aiuti attraverso diverse istituzioni e non attraverso un'unica agenzia, non facilitando il tracciamento delle operazioni e rendendo complessa una generalizzazione.<sup>62</sup>

Tuttavia, nonostante sia difficile riconoscere comuni motivazioni e strategie di intervento tra i donatori emergenti, e sebbene una promozione generica dell'interesse nazionale tenda ad accomunare donatori tradizionali ed emergenti, è stato possibile identificare e distinguere sei caratteristiche distintive delle modalità di intervento dei nuovi attori, che li differenziano da quelli tradizionali:

- gli aiuti esteri non sono condizionati a politiche o istituzioni dei beneficiari

<sup>61</sup> Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», 5.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

- gli interventi di assistenza estera sono rivolti prevalentemente allo sviluppo economico e infrastrutturale dei paesi recipienti, piuttosto che a quello sociale
- gli aiuti assumono la forma di prestiti agevolati piuttosto che di finanziamenti
- essi sono stati spesso parte di più ampi pacchetti economici, piuttosto che essere progetti o attività predisposte *ad hoc* distinte da iniziative con un più o meno esplicito ritorno economico
- sono privilegiati canali bilaterali di intervento e si indirizzano verso paesi con minori necessità e maggiormente rilevanti in termini economici o di affinità etno-culturali
- gli aiuti sono accompagnati da una narrativa che prospetta una relazione di potere orizzontale, per cui di non-ingerenza e di mutuo beneficio.<sup>63</sup>

Si delinea, perciò, l'idea di una diplomazia umanitaria che è condotta dalla promozione del proprio interesse nazionale, più che dalle esigenze e dagli interessi del beneficiario.

Oltre a ciò, i donatori emergenti sono più restii a stanziare aiuti a paesi con minor numero di risorse e a paesi colpiti da catastrofi. Tutti i nuovi donatori, nonostante le differenze specifiche di ciascuno, sono accusati di orientare debolmente gli aiuti in base alle esigenze dei beneficiari.<sup>64</sup>

Nell'analisi delle differenze tra donatori tradizionali e donatori emergenti, è necessario evidenziare come questi provengano da differenti esperienze storiche in materia di sviluppo e abbiano ricoperto o ricoprano posizioni poste su livelli differenti all'interno dell'economia politica globale. Anche per queste ragioni, la relazione e l'impegno verso i paesi che vivono conflitti violenti sono modellati anche sulla base dell'esperienza del colonialismo.<sup>65</sup> Prendendo in considerazione la modalità con cui i nuovi donatori compiono diplomazia umanitaria, soprattutto in caso di conflitti, i nuovi attori si mostrano diffidenti nei confronti delle politiche interventiste di promozione della democrazia o di aiuti dei donatori tradizionali, che giudicano come una intrusione nella politica interna di uno stato e contro il principio di sovranità. Di conseguenza, per lo meno su un piano teorico, parlano di relazione di potere orizzontale, cooperazione e collaborazione.<sup>66</sup> Uno dei fattori per cui tendono a privilegiare interventi economici più che politici, come ad esempio investimenti diretti, accordi commerciali, costruzione di infrastrutture, è la loro esperienza di dominazione straniera, di colonialismo e di conflitti. Nonostante le similarità riscontrate, le diverse forme statali dei nuovi donatori, che possono essere democrazie o regimi autoritari, e il differente calibro politico a livello regionale e

---

<sup>63</sup> Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza», 330–31.

<sup>64</sup> Dreher, Nunnenkamp, e Thiele, «Are 'New' Donors Different? », 13–16.

<sup>65</sup> Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», 2–4.

<sup>66</sup> *Ivi*, 10.

internazionale di questi stati moltiplicano le modalità di intervento e di assistenza adottate dai nuovi donatori. Le politiche di grandi potenze come la Cina non sono eguagliabili a quelle di piccole potenze regionali come possono essere la Turchia e il Sud Africa. Parimente, gli aiuti esteri rivolti agli stati colpiti da conflitti vicini geograficamente non sono simili a quelli destinati a regioni lontane, poiché gli interessi strategici e la sicurezza nazionale sono fattori decisivi negli interventi di assistenza estera e superano la narrativa di solidarietà e di beneficio reciproco.<sup>67</sup> Tuttavia, la fedeltà a questi principi viene messa in discussione in caso di minaccia agli interessi nazionali, commerciali e politici. Ad esempio, la Cina, affermandosi come potenza economica globale, ha subito pressioni sia da parte di paesi in via di sviluppo, affinché assumesse un ruolo più attivo, supportando politicamente e finanziariamente disposizioni in materia di pace e sicurezza, sia da parte dell'Occidente, affinché si coinvolgesse maggiormente nelle regioni in via di sviluppo. La Cina, volendo proteggere la propria reputazione internazionale, si è perciò coinvolta in operazioni per il mantenimento della pace e di mediazione. Questo ha implicato una minaccia diretta alla sicurezza cinese e ai suoi interessi economici, per esempio in Libia e in Sudan e, di conseguenza, a una rivalutazione del principio di non interferenza.<sup>68</sup> Un secondo esempio è quello del Qatar, che a partire dal 2011 ha mutato progressivamente le proprie politiche di non intervento in base alle priorità globali e alle dinamiche regionali. Ha sostenuto i ribelli in Libia e in Siria, fatto che ha portato a un contraccolpo politico che lo ha obbligato a ridurre i propri impegni esterni. Nel 2019 il Qatar ha ospitato i negoziati tra gli Stati Uniti e i talebani, ampliando così nuovamente il proprio coinvolgimento nella mediazione internazionale. Infine, la Cina, l'India, il Sud Africa, il Brasile e la Russia, che pur fornivano un numero importante di truppe per il mantenimento della pace, hanno iniziato nell'ultimo decennio a coinvolgersi attivamente con le operazioni di *peacebuilding* anche in aree lontane geograficamente.<sup>69</sup>

L'attitudine e l'impegno morale verso l'umanitarismo globale vissuto come un imperativo morale statale e il perseguimento degli interessi nazionali sono solo alcune delle ragioni che aiutano a spiegare l'azione di nuovi donatori e la loro crescita. Infatti, un fattore fondamentale nella valutazione dell'evoluzione del panorama internazionale della diplomazia umanitaria è la legittimità reputazionale che deriva dallo status di donatore, promosso da norme globali condivise che delineano gli standard di comportamento adeguato degli stati.<sup>70</sup> Proprio per questo, un elemento distintivo dell'operato dei donatori emergenti è la ricerca di un ritorno immateriale, di matrice reputazionale, oltre che di ritorno in termini materiali.<sup>71</sup> Seppur la ricerca della realizzazione di obiettivi immateriali,

---

<sup>67</sup> Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», 11–14.

<sup>68</sup> *Ivi*, 15.

<sup>69</sup> *Ivi*, 17-19.

<sup>70</sup> Dreher, Nunnenkamp, e Thiele, «Are 'New' Donors Different? », 10–14.

<sup>71</sup> Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza», 330–32.

come possono essere la promozione della lingua, della religione e della cultura, sia un tratto da sempre riscontrabile nell'atto dei donatori, con la rivoluzione silenziosa ha assunto una nuova rilevanza per quanto riguarda il perseguimento del prestigio e della legittimità all'interno della comunità internazionale. Questo aspetto è evidente non solo nella diplomazia umanitaria portata avanti dalle grandi potenze come possono essere la Cina e la Russia, ma anche in quella portata avanti da piccole o medie potenze che sono desiderose di affermarsi e mostrare il proprio operato, basato su una linea di politica estera costruttiva, costituita da azioni che abbiano un valore positivo proprio intrinseco e non siano puramente ed esclusivamente un'espressione degli interessi nazionali, economici o di sicurezza.<sup>72</sup> Tuttavia, questa affermazione non preclude la possibilità che i nuovi donatori ricerchino il proprio prestigio anche attraverso una proiezione della propria influenza sui paesi beneficiari degli aiuti esteri o allocando aiuti prevalentemente verso paesi affini da un punto di vista culturale. In generale, è perciò affermabile che i nuovi donatori si conformano alle norme accettate a livello internazionale e istituzionalizzate sullo sviluppo e, così facendo, ottengono benefici sia reputazionali che materiali dalla diplomazia umanitaria.<sup>73</sup> Attraverso gli aiuti esteri, i nuovi donatori hanno così l'occasione di mostrare in modo efficace le proprie qualità empatiche e di solidarietà internazionale e di migliorare la propria reputazione e immagine nazionale, instaurando relazioni di fiducia e di cooperazione con altri attori della diplomazia umanitaria della comunità internazionale.<sup>74</sup> I nuovi donatori aspirano sempre più ad affermarsi come buoni cittadini internazionali; parte di questa legittimazione deriva anche dalla collaborazione con i meccanismi multilaterali, che assicura il rafforzamento della credibilità statale a livello internazionale. La diplomazia umanitaria diventa a tutti gli effetti strumento di *soft power* e *nation branding*, ricercando attraverso gli aiuti e la comunicazione dello sviluppo il rafforzamento degli interessi nazionali, della propria influenza internazionale e la promozione della propria identità.<sup>75</sup> Questa nuova narrazione che si basa sulla forza rappresentativa della diplomazia umanitaria influenza e accompagna anche come viene descritto il rapporto di potere tra donatori e beneficiari, che, come è stato precedentemente spiegato, è prospettata come una relazione di potere orizzontale. Questa nuova narrazione è giustificata, inoltre, dalla coincidenza tra l'incremento del numero di donatori e da un parziale riallineamento degli assi della cooperazione allo sviluppo: al tradizionale asse Nord-Sud, si è affiancata una nuova direttrice

---

<sup>72</sup> Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza», 331–32.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ivi*, 339–45.



parallela Sud-Sud. La categoria dei donatori emergenti, fatta eccezione per i nuovi paesi europei costituiti dopo il 1989, si sovrappone con quella dei Promotori della cooperazione South-South.<sup>76</sup>

### 2.3.1 *La South-South Cooperation*

La South-South Cooperation non è un'organizzazione ma un modo di intendere le relazioni internazionali, che si è fatto strada con la decolonizzazione e l'emergere del "Global South", concetto utilizzato nelle relazioni internazionali per riferirsi a quelle aree una volta etichettata come "Terzo Mondo" o "nazioni in via di sviluppo". È un percorso di cooperazione all'interno del "Sud Globale", che sottrae centralità all'Occidente e genera nuove direttrici di azione per le potenze vecchie e nuove che ad esso appartengono, come la Turchia, il Brasile, l'India o la Cina, e che mirano a guidarlo. In questo processo, la diplomazia umanitaria si dimostra uno strumento importante di questa direttrice estera. Per "Sud Globale" si può intendere un assunto con un valore semantico meno negativo rispetto a diciture che si utilizzavano precedentemente. I promotori della South-South Cooperation sono paesi a medio-reddito che condividono risorse e conoscenze con attori che rientrano nella medesima categoria, e che si fanno "portatori di una tradizione terzomondista, anti-colonialista e di non-allineamento che li rende refrattari alla cooperazione con i meccanismi di cooperazione allo sviluppo di matrice euro-atlantica, all'OCSE in primis, e all'utilizzo stesso delle etichette di 'donatore' o aiuti".<sup>77</sup> Di conseguenza, i nuovi donatori operano nello scenario internazionale reinterpretando le logiche e le norme della cooperazione allo sviluppo in base ai propri principi, alle proprie esigenze e allo sforzo di tutela e promozione dei propri interessi nazionali. È in questo scenario che si può affermare che avvenga il passaggio dalla diplomazia umanitaria all'umanitarismo come diplomazia, ossia in cui l'assistenza umanitaria inizia ad essere impiegata per il perseguimento della protezione e la promozione degli interessi statali.<sup>78</sup>

L'origine storica dei nuovi donatori è da ricercarsi nella conferenza di Bandung del 1955. La South-South Cooperation (SSC) nasce dalla lotta per l'indipendenza dei paesi asiatici e africani durante gli anni '40.<sup>79</sup> Il fenomeno dei donatori del Sud è stato una reazione all'esperienza del colonialismo e delle imposizioni geopolitiche della Guerra Fredda. Con la conferenza a Bandung in Indonesia nel 1955 viene condannata la dipendenza dal Nord, l'oppressione e vengono richieste relazioni paritarie; inoltre, vengono poste le fondamenta per un progetto collettivo del Sud e per la nascita del Movimento per il Non Allineamento nel 1961 a Belgrado. I principali donatori del Sud, visti come medie o grandi

---

<sup>76</sup> Bergamaschi e Tickner, «South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis», 1; Frappi, «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza», 333–34.

<sup>77</sup> Frappi, 333.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Bergamaschi e Tickner, «South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis», 1–3.

potenze, sono Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica (BRICS), oltre ad altri paesi, tra cui Messico, Indonesia, Nigeria, Turchia, Colombia, Vietnam, Egitto, Thailandia, Malesia, Cile e Venezuela.<sup>80</sup>

L'identità comune, l'uguaglianza, la solidarietà tra i paesi meno sviluppati, la difesa della sovranità statale conquistata e l'opposizione al "Nord"<sup>81</sup> sono gli elementi di unione della SSC. Questi principi della conferenza di Bandung, oltre all'orizzontalità tra pari, alla cooperazione, alla reciprocità, al principio di sovranità di uno stato e quello di non ingerenza sono i fondamenti teorici dell'azione dei donatori. L'adozione di questi principi come linee guida dell'atto della donazione è ciò che distingue i nuovi donatori dai tradizionali e permette loro di distanziarsi da un modello storico liberale di *peacebuilding* e *state-building*, dominante negli anni '90 grazie agli interventi della comunità internazionale.<sup>82</sup> I nuovi donatori, invece, rifuggono "il linguaggio di condizionalità utilizzato dai donatori tradizionali, preferendo inquadrare queste relazioni in termini collaborativi e cooperativi";<sup>83</sup> dichiarano di sostenere i progetti proposti dai governi dei paesi recipienti e di non interferire nella politica e interna degli stessi. Tuttavia, dietro questa retorica pubblica si celano i diversi interessi politici ed economici dei nuovi donatori, le loro priorità, gli obiettivi strategici e le condizionalità implicite che sono insiti nell'atto della donazione.<sup>84</sup>

Parte della legittimità ricercata dai nuovi donatori è ottenuta dall'affermarsi come nuovo modello di fornitore di aiuti, differente da quello tradizionale; tuttavia, parte di questa legittimazione deriva dallo stesso status di donatore, che è segno di una crescita dell'influenza dell'economia interna del suo status politico rilevante nell'arena internazionale.<sup>85</sup> Ciò si dimostra vero soprattutto per i nuovi donatori della SSC non BRIC. Spesso questi attori assumono un doppio ruolo: sono donatori ma al contempo recipienti, continuando a ricevere aiuti. Questo è testimonianza del fatto che dallo status di donatore deriva una legittimità reputazionale a cui sempre nuovi attori aspirano e un crescente potere economico, che permette loro di distaccarsi dall'immagine generalizzata di paese povero del Sud. "L'identità di donatore del Sud nelle arene internazionali può quindi evidenziare il potere emergente di questi Stati."<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 12–13.

<sup>81</sup> Per "Nord" si intendono i paesi occidentali, ex colonizzatori degli stati della SSC.

<sup>82</sup> Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 12–13; Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», 7–9.

<sup>83</sup> Paczyńska, «Emerging Donors and Conflict-Affected States», 9. Traduzione dell'autrice.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Gulrajani e Swiss, «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation», 12–14.

<sup>86</sup> *Ivi*, 14. Traduzione dell'autrice.

Tra gli anni '50 e '60, le strategie di politica economica di questi paesi sono state dalla pianificazione dello sviluppo, all'intervento statale nell'economia e alla sostituzione dell'import attraverso il rafforzamento della produzione locale. Durante gli anni '80, la Guerra Fredda, la crisi del debito e la frammentazione del Sud globale portarono a un indebolimento del progetto politico della SSC. Lo scenario globale bipolare spinse i paesi in via di sviluppo a ricercare il patrocinio internazionale e ad allinearsi con la Russia o con gli USA; la crisi del debito obbligò gli stati del Sud ad accettare prestiti e condizioni delle Istituzioni Finanziarie Mondiali, come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale; l'identità di un "Terzo Mondo" unito fu messa in discussione dal distacco dei paesi dell'Asia orientale e dallo sviluppo economico dell'America Latina e ciò ostacolò la definizione di un'agenda politica e diplomatica comune.<sup>87</sup> Durante gli anni 2000, i paesi emergenti formarono delle coalizioni all'interno delle organizzazioni multilaterali per la promozione dei propri interessi, di visioni di governo e sviluppo internazionale comuni e videro un miglioramento del loro status internazionale, in quanto da leader regionali diventarono potenziali leader globali.

Questa fase di ritrovato entusiasmo della SSC ha avuto conseguenze importanti per la riformulazione delle agende di sviluppo e delle pratiche di aiuto sia a livello globale che nei paesi in via di sviluppo. Ad esempio, il governo del Venezuela ha finanziato e promosso progetti di sviluppo "socialista" nei paesi vicini del Sud America, guidati da una classe sociale di sinistra; ha così permesso loro di non dover contrarre un prestito sfavorevole per le condizioni che sarebbero state imposte dalle IFI. Allo stesso modo, la Cina ha offerto sostegno finanziario senza condizioni a governi africani per la realizzazione di progetti infrastrutturali.<sup>88</sup> A differenza dei donatori tradizionali, quindi, i donatori emergenti sono stati considerati in grado di "introdurre una diversità nei modelli di sviluppo di successo e di contribuire a uno spostamento dell'equilibrio di potere nel processo decisionale in un mondo sempre più multipolare."<sup>89</sup>

Pur essendo un gruppo eterogeneo, gli stati della SSC condividono dei tratti comuni, che li distinguono dai donatori tradizionali. Riguardo alla tipologia di aiuto erogati prediligono gli *aid projects*, ossia aiuti donati per uno scopo specifico, rispetto all'*aid programme*, cioè aiuti destinati a un settore predefinito, o al *budget support*, finanziamenti dati direttamente al governo.

Inoltre, tutti i donatori del Sud sostengono di rispettare il principio di non ingerenza e di rispetto della sovranità statale, a differenza dei donatori tradizionali che hanno posto sempre più condizioni agli aiuti, estese anche al processo di elaborazione e di attuazione degli aiuti.<sup>90</sup> Tuttavia, pur affermando

---

<sup>87</sup> Bergamaschi e Tickner, «South-South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis », 1–3.

<sup>88</sup> *Ivi*, 5–6.

<sup>89</sup> *Ivi*, 5. Traduzione dell'autrice.

<sup>90</sup> *Ivi*, 7–8.

di agire in base ai principi di orizzontalità e mutuo beneficio, non sempre questi vengono messi in pratica e rispettati:

China, however, asks recipients governments to recognize the doctrine of “One China” against Taiwan’s diplomatic efforts for international recognition. (...) The notion of “China’s exceptionalism” in Africa, a prominent feature in Beijing’s current engagement on the continent, seeks to structure relations such that they remain asymmetrical in economic content but are nonetheless characterized as equal in terms of recognition of economic gains and political standing (i.e., mutual respect and political equality).<sup>91</sup>

Gli stati della SSC sono contrari alle norme del “post-Washington Consensus” promosse dai donatori tradizionali, anche se non unanimemente.<sup>92</sup>

## **2.4 Gli Stati del Golfo come donatori emergenti**

I principali Stati del Golfo che si sono affermati nello scenario regionale e internazionale sono il Qatar, il Kuwait, gli Emirati Arabi Uniti, l’Arabia Saudita, il Bahrein, l’Iraq, la Libia e l’Algeria. Prima di descrivere la loro diplomazia umanitaria e le loro caratteristiche più nel dettaglio, al fine di fornire un quadro del contesto il più chiaro possibile, è bene introdurre il concetto di *rentier state*, dato che gli Stati del Golfo ne rappresentano l’esempio per eccellenza e data l’influenza del mercato e delle rendite petrolifere sull’andamento degli aiuti esteri.

### *2.4.1 I rentier state e i semi-rentier state*

Quando si prende in considerazione il fenomeno petrolifero e l’impatto che esso ha nell’economia mondiale, non si può non parlare di *rentier state*. Con questa terminologia, si intende uno stato che deve la maggior parte della sua ricchezza economica a rendite esogene, di cui è il principale beneficiario e alla cui produzione collabora solo una piccola parte della società; la restante, infatti, è impegnata solo nella distribuzione e nell’utilizzo di questa rendita. Il fatto che il governo ne sia il principale destinatario comporta che il controllo della rendita sia in mano a pochi, che ci sia un accentramento del potere politico ed economico e che lo stato abbia una grande rilevanza nella distribuzione della ricchezza alla popolazione. Una conseguenza, invece, dell’origine è lo sviluppo di una mentalità redditiera, ossia di una rottura della causalità esistente tra “lavoro” e “ricompensa”, che porta in termini politici a una mancanza di partecipazione popolare, data l’assenza di un sistema di tassazione. Un altro effetto è il rischio di una dipendenza economica dalle rendite petrolifere, il cui valore dipende dall’andamento del mercato, e la conseguente mancanza di diversificazione

---

<sup>91</sup> Bergamaschi e Tickner, «South–South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis », 8.

<sup>92</sup> Ivi, 18.

economica. Gli stati petroliferi dipendono, quindi, dalle esportazioni di petrolio, che rappresentano circa il 90% delle loro entrate, e, dato che la rendita viene redistribuita alla popolazione attraverso beni e servizi pubblici da parte del governo, il quale assume anche il ruolo di principale datore di lavoro, la cittadinanza diventa una fonte di benefici e privilegi.<sup>93</sup>

Il *rentier state* è uno stato che assegna alle sue risorse energetiche una funzione di doppia legittimazione: interna, in quanto il comparto energetico assume una rilevanza determinante nel processo di costruzione e rafforzamento della legittimità e del consenso, ed esterna, poiché lo sfruttamento del potenziale estrattivo diventa il fondamento su cui è costruita la rilevanza regionale ed internazionale dello stato. Come anticipato, tra i più grandi *rentier state* al mondo si annoverano l'Arabia Saudita, l'Iran, l'Iraq, il Kuwait, gli Emirati Arabi Uniti e il Qatar.<sup>94</sup>

I paesi *semi-rentier state*, d'altra parte, non mostrano le stesse caratteristiche degli stati petroliferi e non possiedono tali risorse naturali, ma godono dei benefici generati dalla presenza dei *rentier state* nella regione. È necessario precisare che, proprio a causa della sua ricchezza petrolifera, l'intera area araba regionale ha assunto un valore strategico mondiale. L'aiuto tra stati arabi, quindi, è collegato al mantenimento della stabilità della regione e alla tranquillità delle rendite petrolifere. Spesso queste rendite sono state utilizzate dai *rentier state* arabi nei confronti dei loro paesi vicini come uno strumento di stabilizzazione o per creare un legame di fedeltà ed è in quest'ottica che il nazionalismo e il panarabismo arabo a volte sono stati sfruttati. Alcuni degli stati definiti *semi-rentier state* sono l'Egitto, la Siria, la Giordania e l'Iraq.<sup>95</sup>

#### 2.4.2 *La diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo*

Definire gli Stati arabi del Golfo come parte di un gruppo di donatori emergenti non è totalmente corretto, in quanto, già dal primo boom petrolifero, il Bahrein, il Kuwait, l'Oman, l'Arabia Saudita, il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti si erano affermati come donatori.<sup>96</sup>

Dall'inizio degli anni '70 fino alla metà degli anni '80, con l'aumento dei prezzi del petrolio, gli stati arabi produttori avevano visto una crescita importante del loro guadagno grazie alle esportazioni. Sulla scena internazionale, l'OPEC e gli Stati del Golfo erano visti come i fautori di questo sbilanciamento dei prezzi che provocò il malcontento degli Stati del Sud. Questo favorì interventi di

---

<sup>93</sup> Hazem Beblawi, «The Rentier State in the Arab World», *Arab Studies Quarterly* 9, fasc. 4 (1987): 383–398.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 605-606; Debra Shushan e Christopher Marcoux, «The Rise (and Decline?) Of Arab Aid: Generosity and Allocation in the Oil Era», *World Development* 39, fasc. 11 (novembre 2011): 1970.

assistenza estera, soprattutto verso gli altri paesi del Sud globale; infatti, i governi del Golfo speravano che gli aiuti esteri, promossi attraverso organizzazioni bilaterali e multilaterali, avrebbero attenuato le preoccupazioni sul deficit e mitigato le critiche riguardanti il conflitto arabo-israeliano.<sup>97</sup> Nel 1975 fu, inoltre, istituito il Gruppo di Coordinamento delle Istituzioni Arabe di Sviluppo Nazionale e Regionale per la gestione degli aiuti esteri tra gli Stati del Golfo.<sup>98</sup> Tra gli anni '80 e '90, ci fu una decrescita degli aiuti, inizialmente a causa della diminuzione delle rendite petrolifere, in seguito, per i costi della guerra tra Iraq e Kuwait, che generò una preoccupazione per la sicurezza interna, e che portò all'adozione di un atteggiamento isolazionista.

Secondo un documento del Fondo Monetario Internazionale, che ha raccolto i dati riguardo i finanziamenti esteri arabi di Iraq, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e anche di Libia e Algeria, che hanno però una rilevanza minore, tra il 1973 e il 1987 questi stati avevano stanziato poco più di 100 milioni di dollari<sup>99</sup> in favore dei paesi in via di sviluppo e di agenzie di aiuto multilaterali. Pur essendo alcuni di questi donatori attivi anche prima del 1973, gli importi erano abbastanza modesti. Gli esborsi netti erano strettamente correlati con gli sviluppi economici dei paesi arabi donatori e, quindi, in linea con l'aumento del prezzo del petrolio nel 1973 e il 1974, i contributi erano cresciuti da 2,6 miliardi di dollari nel 1973 a 8 miliardi di dollari nel 1975, fermandosi a un livello medio di 7,5 miliardi di dollari nel biennio 1976-1977, per poi risalire nuovamente al livello massimo raggiunto di 11 miliardi tra il 1980 e il 1981. In seguito, poi, al deterioramento delle condizioni del mercato petrolifero e alla decrescita delle riserve accumulate negli anni, dal 1982 i livelli di assistenza finanziaria iniziarono a diminuire e raggiunsero il valore minimo di 2,5 miliardi di dollari nel 1987.<sup>100</sup>

Indicativamente l'80% di questi contributi erano stati estesi a condizioni agevolate e qualificati come aiuto pubblico allo sviluppo (ODA), il 20% restante, invece, era stato erogato a condizioni non agevolate. A causa della mancanza della pubblicazione da parte dei paesi donatori di informazioni e dati riguardanti i flussi di aiuti non agevolati, le stime qui riportate sono approssimative; infatti, non è possibile risalire ai dati ripartiti per ogni paese donatore dopo il 1979 e le cifre indicate potrebbero essere incomplete. Tuttavia, dai dati disponibili è possibile risalire all'andamento dei contributi bilaterali per lo sviluppo non agevolati, che avevano una tendenza simile a quello dei contributi

---

<sup>97</sup> Shushan e Marcoux, «The Rise (and Decline?) », 1970; Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 608–10.

<sup>98</sup> Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 616.

<sup>99</sup> Le cifre riportate in dollari usano come riferimento il valore della moneta statunitense negli anni in cui è stato redatto il documento.

<sup>100</sup> Pierre Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions» (International Monetary Fund. Middle Eastern Department, 1990), 4–6.

bilaterali agevolati, avendo avuto una forte crescita dal 1977 al 1979 e poi dal 1980 al 1982, calando invece dal 1983, con flussi negativi nel 1985 e nel 1987. Per quanto riguarda invece i flussi di aiuti multilaterali non agevolati, essi corrispondevano a contributi alle varie strutture del Fondo Monetario e dai relativi rimborsi.<sup>101</sup>

Table 1: Contribution of aid by Arab donor countries

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total	Percent
Total flows (In percent of GNP)	2572.4 (7.08)	5769.7 (7.03)	8096.0 (7.97)	7708.4 (6.08)	7248.4 (4.79)	6747.7 (5.19)	6435.6 (2.91)	10977.0 (3.74)	10916.4 (3.07)	8610.2 (2.53)	9100.4 (3.05)	5760.5 (2.04)	2820.2 (1.04)	4321.1 (1.72)	2518.0 (0.95)	101,601.9	100.00
Concessional (ODA) (In percent of GNP)	2138.3 (5.88)	4001.3 (4.87)	5417.3 (5.33)	5074.1 (4.00)	5760.6 (3.81)	7497.7 (4.45)	7251.9 (3.28)	9585.7 (3.27)	8308.4 (2.34)	5783.9 (1.70)	4798.3 (1.61)	4360.4 (1.54)	3608.9 (1.33)	4499.2 (1.79)	3292.0 (1.24)	81,378.0	80.09
Bilateral	2058.3	3641.5	4904.2	4231.5	3977.9	6505.2	6571.6	8808.0	7576.0	4652.4	3863.3	3654.1	2974.9	3860.4	2933.9	70,213.2	69.11
Multilateral contributions	80.0	359.8	513.1	842.6	1782.7	992.5	680.3	777.7	732.4	1131.5	935.0	706.3	634.0	638.8	358.1	11,164.8	10.99
UN Agencies and Funds	3.5	75.7	63.4	62.0	45.1	121.4	97.5	106.3	101.0	209.8	81.8	94.3	43.4	55.5	44.4	1,205.1	1.19
IMF Trust Fund & Subs. Acc.	0.0	0.0	0.0	11.4	11.5	16.4	42.9	25.2	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0	0.0	0.0	127.4	0.13
IBRD/IFC	0.7	3.7	30.0	22.0	0.0	57.5	0.0	42.0	5.9	65.1	63.6	3.5	1.6	118.4	64.7	478.7	0.47
IDA	4.4	9.0	9.0	9.0	66.7	70.8	75.8	83.7	134.3	156.8	179.5	230.8	198.2	195.0	149.0	1,572.0	1.55
African Development Bank	15.5	23.0	9.9	7.8	16.8	27.9	24.0	12.2	35.9	21.0	22.5	6.1	20.8	21.7	40.9	306.0	0.30
OPeC Fund	0.0	0.0	0.0	108.5	103.2	66.0	84.1	162.3	197.6	271.7	215.8	51.5	44.6	33.7	29.5	1,368.5	1.35
AAAFID	1.3	1.4	19.3	19.7	15.6	31.0	82.6	81.6	69.3	76.6	41.5	0.0	0.0	0.0	0.0	439.9	0.43
AFESD	46.1	110.9	182.4	102.3	92.5	105.0	82.0	184.3	157.3	145.9	191.3	170.1	163.7	172.0	0.0	1,905.8	1.88
BADEA	3.5	28.1	44.6	45.0	70.0	48.3	35.0	66.6	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	351.1	0.35
Gulf Org. Dev. of Egypt	5.0	6.0	35.0	278.9	1232.8	327.7	32.3	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	0.0	0.0	0.0	1,930.7	1.90
Islamic Development Bank	0.0	0.0	72.9	100.5	112.4	117.7	115.0	2.6	9.0	130.4	101.0	102.2	100.9	8.6	0.0	973.2	0.96
Islamic Solidarity fund	0.0	0.0	3.6	11.5	1.5	0.0	8.0	7.6	0.0	7.5	0.0	0.0	1.3	0.0	9.2	50.2	0.05
Others	0.0	102.0	43.0	64.0	14.6	2.8	1.1	3.3	12.1	41.7	33.0	29.8	54.5	33.9	20.4	456.2	0.45
Non-concessional	434.1	1768.4	2678.7	2634.3	1487.8	1250.0	-816.3	1391.3	2608.0	2826.3	4302.1	1400.1	-788.7	-178.1	-774.0	20,223.9	19.91
Bilateral	152.3	745.4	1114.3	1554.6	739.5	777.0	350.3	931.7	1320.4	1135.9	275.8	184.4	-442.1	51.8	-117.0	8,774.3	8.64
Multilateral	281.8	1023.0	1564.4	1079.7	748.3	473.0	-1166.6	459.6	1287.6	1690.4	4026.3	1215.7	-346.6	-229.9	-657.0	11,449.6	11.27

Source: OECD and staff calculations

Tabella 4. Pierre Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions» (International Monetary Fund. Middle Eastern Department, 1990), 5.

Tra il 1973 e il 1984, i paesi arabi furono il secondo gruppo di donatori concessionari più grande al mondo, dietro solo ai paesi del DAC. Infatti, la quota erogata dai donatori arabi sul totale dell'ODA è passata dal 17% nel 1973 a una media del 23,5% tra il 1974 e il 1981, per poi calare gradualmente fino a toccare nel 1987 il 6,5%. Se tuttavia si considera come parametro di riferimento il PNL, i donatori arabi si distinguono come i più generosi tra tutti i donatori: tra il 1973 e il 1978 la media degli aiuti arabi è stimata al 4,72%, per poi diminuire fino al 1,24% del PNL nel 1987. Al contrario, l'ODA dei paesi DAC si era stabilizzata tra lo 0,30% e lo 0,38% del loro PNL tra il 1973 e il 1987.

102

<sup>101</sup> Van de Boogaerde, 6.

<sup>102</sup> *Ivi*, 4-7.

Table 2: Comparative performance of concessional aid donors in the world, 1973-1987

	(ODA Net disbursements)														
U.S. \$ Millions	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arab donors	2,183	4,001	5,417	5,074	5,761	7,498	7,252	9,586	8,308	5,784	4,798	4,360	3,609	4,499	3,292
Other OPEC 1/	24	483	691	940	920	354	120	98	94	-10	187	193	5	205	43
Total DAC	9,077	11,619	13,854	13,962	15,742	20,018	22,849	27,297	25,568	27,777	27,593	28,742	29,429	36,663	41,535
Other OECD 2/	11	13	16	64	117	170	170	174	253	248	108	181	227	273	242
Total CMEA 3/	1,161	997	1,502	1,438	1,535	1,664	2,033	2,827	2,824	3,053	3,478	3,402	3,618	4,639	5,005
Other LDC donors 4/	479	428	433	454	442	484	358	538	417	472	357	311	363	517	435
Total ODA	12,935	17,541	21,913	21,932	23,825	30,188	32,782	40,520	37,464	37,324	36,521	37,189	37,251	46,796	50,552
Percentage of ODA															
Arab donors	16.9	22.8	24.7	23.1	24.2	24.8	22.1	23.7	22.2	15.5	13.1	11.7	9.7	9.6	6.5
Other OPEC 1/	0.2	2.8	3.2	4.3	1.0	1.2	0.4	0.2	0.3	-0.0	0.5	0.5	0.0	0.4	0.1
Total DAC	70.2	66.2	63.2	63.7	66.1	66.3	69.7	67.4	68.2	74.4	75.6	77.3	79.0	78.3	82.2
Other OECD 2/	0.1	0.1	0.1	0.3	0.5	0.6	0.5	0.4	0.7	0.7	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5
Total CMEA 3/	9.0	5.7	6.9	6.6	6.4	5.5	6.2	7.0	7.5	8.2	9.5	9.1	9.7	9.9	9.9
Other LDC donors 4/	3.7	2.4	2.0	2.1	1.9	1.6	1.1	1.3	1.1	1.3	1.0	0.8	1.0	1.1	0.9
Total ODA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Percent of GNP															
Arab donors	5.88	4.87	5.33	4.00	3.81	4.45	3.27	3.27	2.34	1.70	1.61	1.54	1.33	1.79	1.24
Other OPEC 1/	0.04	0.48	0.60	0.67	0.14	0.22	0.06	0.04	0.04	0.00	0.06	0.06	0.00	0.08	0.02
Total DAC	0.29	0.33	0.35	0.33	0.33	0.33	0.35	0.37	0.34	0.38	0.36	0.36	0.35	0.35	0.34
Other OECD 2/	0.02	0.01	0.02	0.06	0.09	0.11	0.09	0.06	0.10	0.10	0.05	0.08	0.10	0.09	0.06
Total CMEA 3/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Other LDC donors 4/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Source: OECD and staff calculations.

1/ Islamic Republic of Iran, Nigeria, and Venezuela

2/ 1973-79: Luxembourg and Spain. Since 1980, Greece, Iceland, Luxembourg, Portugal and Spain.

3/ Bulgaria, USSR, GDR, Hungary, Poland, Romania, and USSR.

4/ China, India, Israel, Korea (since 1980), and Yugoslavia.

Tabella 5. Pierre Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions» (International Monetary Fund. Middle Eastern Department, 1990), 7.

Tra il 1990 e il 1991, gli aiuti esteri aumentarono rapidamente come conseguenza della Guerra del Golfo, ma, successivamente, diminuirono fino al 1991. A partire dagli anni '90, la regione del Golfo subì una "ristrutturazione economica", dovuta sia al calo delle entrate statali che all'aumento delle spese di sicurezza interna. Per queste ragioni, gli Stati del Golfo iniziarono ad adottare un atteggiamento più isolazionista e, di conseguenza, gli aiuti esteri rimasero bassi e inferiori rispetto ai livelli degli anni '80. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, gli Stati del Golfo continuarono a mostrarsi timorosi riguardo un aumento del volume degli aiuti esteri, nonostante i prezzi del petrolio fossero nuovamente cresciuti.<sup>103</sup> Questa riluttanza era dovuta anche dal fatto che, dopo l'11 settembre 2001, gli Stati del Golfo e gli aiuti, soprattutto quelli diretti verso il Pakistan e l'Afghanistan, furono posti sotto la lente di ingrandimento occidentale. Successivamente, però, la ripresa delle rendite petrolifere, a seguito del secondo boom petrolifero tra il 2003 e il 2008, e la volontà di mostrarsi come alleati affidabili per l'Occidente portarono a un aumento degli aiuti costante, anche se i volumi dei finanziamenti non raggiunsero i livelli massimi registrati tra il 1975 e il 1980.<sup>104</sup> In generale, gli importi degli aiuti esteri degli Stati del Golfo superano l'obiettivo dello 0,7% del PNL fissato dalle Nazioni Unite, tuttavia, secondo un report della Banca Mondiale, gli aiuti esteri arabi complessivi di quasi tutti gli stati donatori regionali tra il 2000 e il 2008 si collocarono sotto la soglia minima dello 0,7% del RNL, ma furono, comunque, significativamente superiori

<sup>103</sup> Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 608-12.

<sup>104</sup> Ivi, 608-610.



rispetto a quelli dei paesi DAC: pertanto, gli Stati arabi del Golfo sono tradizionalmente donatori generosi, ma questa generosità è diminuita nel corso degli anni.<sup>105</sup>

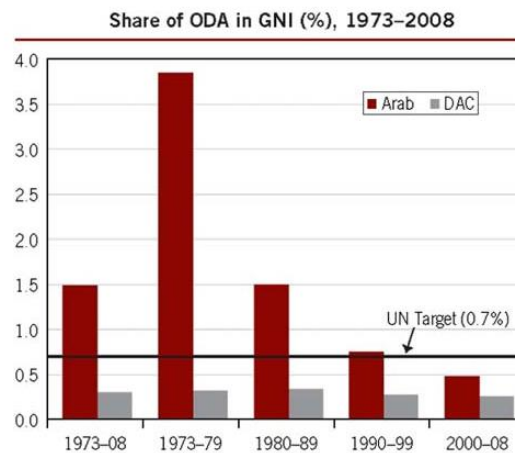


Figure 1. Arab versus DAC foreign aid as a percentage of GNI. Source: World Bank (2010).

Figura 3. World Bank, «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation» (Chief Economist's Office of the Middle East and North Africa Region and the Concessional Finance and Global Partnerships, 2010), 6.

Le ragioni di questo cambiamento sono in parte da attribuire a un cambiamento nella modalità di distribuzione degli aiuti, che iniziarono ad essere erogati maggiormente attraverso i canali multilaterali; alla crescita della spesa pubblica; e, inoltre, all'incremento in quegli anni degli aiuti non arabi nella regione MENA, fatto che potrebbe aver diminuito la percezione del bisogno dei paesi beneficiari. Un'ulteriore motivazione è la maggior cautela degli Stati del Golfo nel controllo della propria immagine internazionale, a seguito dell'attenzione negativa ricevuta dopo l'11 settembre.<sup>106</sup> Gli aiuti degli Stati del Golfo dal 1970 al 2008 sono stati destinati per il 62% a paesi arabi, mentre al continente asiatico e africano è stato destinato il 21% degli aiuti. Una parte delle donazioni sono state dedicate alla ricostruzione economica dei paesi musulmani in Europa, come l'Albania e la Bosnia-Erzegovina.<sup>107</sup>

Secondo alcuni studi, con lo scoppio delle rivolte delle Primavere Arabe, il Medio Oriente diventò un campo di competizione tra donatori occidentali, percepiti come promotori di democrazia nella regione, e donatori arabi, sostenitori dei regimi, e si registrò un aumento nel volume degli aiuti. Da sempre gli stati del Golfo hanno utilizzato gli aiuti per la promozione della loro politica estera ed influenza nella regione araba, ma dal 2011 questi diventarono uno strumento nella lotta contro il terrorismo e nel rafforzamento di alcuni regimi; infatti all'inizio delle rivolte, gli Stati del Golfo cercarono di usare i loro aiuti per influenzare il cambio di regime in Egitto e in Tunisia, per sostenere

<sup>105</sup> Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 608–12.

<sup>106</sup> *Ibidem*; World Bank, «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation» (Chief Economist's Office of the Middle East and North Africa Region and the Concessional Finance and Global Partnerships, 2010), 3–9.

<sup>107</sup> Momani e Ennis, 612–14.

il rovesciamento di Gheddafi in Libia e la lotta in Siria contro l'ISIS, puntando così ad ottenere non solo vantaggi economici ma anche a perseguire i propri interessi politici. Tuttavia, non sempre gli Stati del Golfo, soprattutto il Qatar, si trovarono concordi sui paesi e sulle posizioni da sostenere e questo portò a una riduzione dell'efficacia dell'assistenza straniera come strumento di politica estera.<sup>108</sup> Più recentemente, a causa della pandemia da Covid-19, gli aiuti provenienti dal Golfo hanno registrato un calo.<sup>109</sup> Purtroppo, risulta difficile dare un quadro quantitativo completo sul volume degli aiuti a partire dagli anni 2000, a causa della mancanza di studi che si siano occupati di confrontare i dati e mostrino un quadro completo degli Stati del Golfo.

### 2.4.3 *Il problema della trasparenza e della diffusione dei dati*

Nei dati diffusi sugli aiuti esteri dagli Stati del Golfo si riscontra un problema di trasparenza. A differenza delle organizzazioni di aiuti arabe multilaterali che documentano le proprie attività attentamente, i donatori statali si distinguono per la carenza di dati pubblicati dagli enti nazionali o per la mancanza nelle stime di governo di finanziamenti aggiuntivi. Uno dei problemi è l'assenza di report annuali costanti e coerenti, anche se dagli anni 2000 i governi si sono impegnati a pubblicare dati aggiornati.<sup>110</sup> Esistono diverse ipotesi riguardo le ragioni dell'opacità dei dati sugli aiuti e della contabilità delle spese statali. La prima è una spiegazione istituzionale: si pensa che, data la mancanza di uno stato democratico, seppur in misura differente tra un governo e l'altro, da un lato ai cittadini manchino gli strumenti democratici per esigere una maggior responsabilità da parte dei governi, dall'altro, la popolazione non tassata e godendo di molti sussidi statali, non abbia interesse a fare pressione sui propri governi. Un'altra ipotesi è che i governi vogliano nascondere i propri dati, poiché potrebbero rivelare scelte politiche impopolari o per evitare l'intrusione della comunità internazionale negli affari interni statali. Oltre a ciò, non facendo parte del DAC e dell'OCSE, i paesi del Golfo non hanno familiarità con gli standard di trasparenza occidentali. Una quarta ipotesi è che la natura stessa delle politiche economiche interne degli Stati del Golfo potrebbe contribuire alla poca trasparenza nella diffusione dei dati sugli aiuti, in quanto, spesso la distinzione tra ciò che è pubblico e ciò che è privato non è sempre così chiara. Per ultimo, alcuni ipotizzano un'influenza di una norma culturale araba che disapprova l'ostentazione dei gesti caritatevoli.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Assem Dandashly e Christos Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid: The Emergence of New Donors», *International Politics*, 17 novembre 2022, 608–12.; Khalid S. Almezaini, «Humanitarian Foreign Aid of Gulf States. Background and Orientations», Policy report, Regional Programme Gulf States (Konrad Adenauer Stiftung, gennaio 2021), 1–4.

<sup>109</sup> Almezaini, «Humanitarian Foreign Aid of Gulf States. Background and Orientations», 1–4.

<sup>110</sup> Shushan e Marcoux, «The Rise (and Decline?) », 1970–73; Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 610.

<sup>111</sup> *Ivi*, 1972–73.

#### 2.4.4 *Gli Stati del Golfo e i donatori emergenti*

Come per i donatori emergenti, la radice degli aiuti esteri dei Paesi del Golfo è da ricercare nella loro “autoidentificazione con i paesi svantaggiati del Sud”.<sup>112</sup> Pur avendo assistito a un rapido miglioramento del loro status economico grazie alle rendite petrolifere negli anni ‘70, i leader del Golfo e i cittadini erano consci della posizione di sottosviluppo in cui si trovavano rispetto al sistema economico globale o in cui si trovavano pochi anni prima. I paesi BIC, oltre alla solidarietà tra gli Stati del Sud, erano spinti a donare dall’ambizione di essere influenti nella propria area geografica e dall’impegno verso il movimento dei non allineati. Rispetto ai BIC, ossia a Brasile, India e Cina, tre dei nuovi donatori emergenti che ora saranno utilizzati come punti di riferimento per il confronto, gli stati del Golfo presentano alcune somiglianze e alcuni tratti differenti. Entrambi i gruppi di donatori sono attivi nel Sud globale e non sono nuovi sulla scena internazionale nel campo dell’assistenza estera. Mentre le politiche di aiuti per gli Stati del Golfo sono state influenzate dall’andamento del prezzo del petrolio; al contrario, gli aiuti degli altri nuovi donatori non sono stati soggetti alle dinamiche del mercato dell’energia. Infine, le ragioni degli aiuti e le modalità di erogazione della donazione sia per i BIC che per i paesi del Golfo sono cambiate nel tempo.<sup>113</sup>

#### 2.4.5 *Le ragioni culturali della generosità degli Stati del Golfo*

Gli Stati del Golfo, pur ricalcando alcune delle motivazioni dei BIC, oltre che alle rendite petrolifere, alla ricerca di un miglioramento della propria reputazione a livello internazionale, alle motivazioni di politica estera e di *soft power*, devono la loro generosità e la distribuzione degli aiuti esteri a due fattori culturali: il nazionalismo arabo e l’Islam.

Quando si parla di Arabismo si intende “un’ideologia politica, che fa riferimento a un’uniformità culturale tra i paesi arabi e al desiderio di raggiungere un’unità politica in un territorio specificatamente demarcato”.<sup>114</sup> Il nazionalismo e la solidarietà araba sono stati sostenuti da molti leader politici dei paesi arabi, che hanno spesso allocato aiuti ad altri paesi arabi senza condizioni. Un esempio della solidarietà araba sono le agenzie di aiuto multilaterali che sono nate nella regione.<sup>115</sup>

Dall’altro lato, la religione è sempre stata una motivazione per la distribuzione di aiuti. Tuttavia, l’origine della generosità e della carità araba possono essere ricercate anche nella cultura preislamica

---

<sup>112</sup> Momani e Ennis, «Between Caution and Controversy», 612. Traduzione dell’autrice.

<sup>113</sup> *Ivi*, 605–6, 620–621.

<sup>114</sup> Gökalp, *The UAE’s Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, p. 4. Traduzione dell’autrice.

<sup>115</sup> Khalid Almezaini, «From Identities to Politics: UAE Foreign Aid», in *South-South Cooperation Beyond the Myths*, a c. di Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore, e Arlene B. Tickner (London: Palgrave Macmillan UK, 2017), 229–31.

nei cui scritti si fa riferimento alla *karama*, cioè alla generosità, e alla *difaya*, l'ospitalità, valori importanti per i beduini. Con la diffusione dell'Islam, però, il concetto di generosità venne ridefinito: mentre precedentemente l'aiuto veniva offerto per i valori citati, con la nuova religione diventò un obbligo aiutare gli altri.<sup>116</sup> L'Islam introduce la *zakat*, ossia l'elemosina, il pagamento di una quota in denaro o attraverso beni materiali, proporzionalmente alle proprie ricchezze, che viene raccolta e donata a gruppi di persone bisognose. La quota della donazione è basata sulle ricchezze possedute e il suo calcolo è spiegato sia nel Corano che nella Sunna. "Il fine della *zakat* è quello di elevare i poveri per farli diventare, col tempo, essi stessi donatori della *zakat*."<sup>117</sup> Oltre a questa che è uno dei cinque pilastri dell'Islam, si parla anche di *sadaqa* e *waqf*, le quali sono però atti di carità non obbligatori. In generale, la *zakat* non è sempre istituzionalizzata a livello governativo, ma spesso sono fondate organizzazioni che si occupano di raccogliere questi fondi e di utilizzarli per progetti benefici.<sup>118</sup>

#### 2.4.6 Il multilateralismo degli Stati del Golfo

Seppure la maggior parte degli aiuti degli Stati del Golfo sia distribuita a livello bilaterale, le organizzazioni multilaterali svolgono un ruolo importante nello scenario internazionale, sia poiché offrono una possibilità di legittimazione reputazionale a livello globale agli stati membri sia poiché sono una rappresentazione della solidarietà araba e dei paesi in via di sviluppo. Verrà qui offerta una panoramica delle principali organizzazioni multilaterali.<sup>119</sup>

##### 2.4.6.1 Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD)

L'Arab Fund for Economic and Social Development è un'istituzione finanziaria regionale araba, attiva dal 1971, che offre assistenza esclusivamente a paesi arabi ed è stata la prima istituzione multilaterale araba per lo sviluppo. La sua importanza risiede nel suo ruolo di *executive agency* per altri programmi di aiuti arabi multilaterali e nel ruolo di coordinamento dei progetti. L'obiettivo del Fondo è quello di: finanziare progetti economici e di sviluppo attraverso prestiti agevolati con i governi e con le corporazioni e le imprese pubbliche, preferendo progetti vitali per il mondo arabo; finanziare progetti del settore privato in stati membri; formare o partecipare al capitale azionario di società aventi una personalità giuridica per il sostentamento e l'implementazione di progetti del settore privato in stati membri; stabilire e amministrare fondi speciali che si adattino alle esigenze dell'AFESD; incoraggiare l'investimento diretto o indiretto di capitale pubblico e privato in modo da

---

<sup>116</sup> Khalid S. Almezaini, *The UAE and foreign policy: foreign aid, identities and interests*, Culture and Civilization in the Middle East (Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012), 105–6.

<sup>117</sup> *Ivi*, 107–8. Traduzione dell'autrice.

<sup>118</sup> Almezaini, «From Identities to Politics», 229–31.

<sup>119</sup> Shushan e Marcoux, «The Rise (and Decline?) of Arab Aid: Generosity and Allocation in the Oil Era», 1970–71.

favorire lo sviluppo dell'economia araba; fornire assistenza tecnica in vari settori dello sviluppo economico.

L'AFESD è considerato uno delle maggiori istituzioni di aiuto bilaterale emiratino, ha collaborato al finanziamento di progetti cooperando con altre istituzioni nazionali e fornisce studi per i rapporti sui progetti intra-arabi. I progetti finanziati si concentrano sui settori dell'agricoltura, dell'infrastruttura, del trasporto, dell'energia, dell'approvvigionamento idrico, dell'industria e delle telecomunicazioni.<sup>120</sup> Il Fondo attira investimenti pubblici e privati ricchi per l'economia araba. Mentre le istituzioni nazionali sostengono interessi precisi, l'AFESD di per sé no; tuttavia, i contributori del Fondo gli riconoscono una valenza politica, in quanto simbolo dell'integrazione economica araba e di interessi economici comuni arabi, raggiungibili solo in luce di una volontà politica condivisa.<sup>121</sup>

#### 2.4.6.2 *The Arab Bank for Economic Development in Africa (ABEDA)*

L'Arab Bank for Development in Africa è stata istituita nel 1975 a seguito della crescita del prezzo del petrolio, che aveva avuto importanti ripercussioni su molti paesi in via di sviluppo. Questo fatto aveva richiamato i paesi arabi produttori di petrolio a una responsabilità, dato il loro stesso sentimento di appartenenza a questa categoria e data la solidarietà e l'obbligo morale che li legava a loro. Per queste ragioni l'ABEDA è stata fondata come un fondo speciale per supportare i paesi africani e favorire la cooperazione economica, finanziaria e tecnica tra questi e i paesi arabi. Tuttavia, è possibile che anche il conflitto arabo-israeliano abbia favorito la formazione dell'ABEDA, con il fine di rafforzare l'alleanza con i paesi africani e isolare Israele.<sup>122</sup>

L'ABEDA è diretta da un Consiglio dei governatori, composto dai Ministeri delle Finanze degli Stati della Lega Araba; ne fanno parte 11 membri, i quali vengono eletti ogni quattro anni. Il suo compito è quello di amministrare e gestire le finanze e le operazioni della Banca. I membri del Consiglio di amministrazione sono, invece, nominati per votazione dai governatori degli stati che possiedono almeno 200 azioni e il loro ruolo è quello di dettare le linee guida della politica bancaria. È bene puntualizzare gli amministratori non rappresentano politicamente i loro stati e per cui l'ABEDA può essere considerata un'istituzione autonoma.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 44–47; Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 73–76.

<sup>121</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 73–76.

<sup>122</sup> *Ivi*, 80–84.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

L'Arab Bank for Development in Africa si è occupata di rispondere alle crisi causate da disastri naturali attraverso prestiti, sovvenzioni, linee di credito, partecipazioni azionarie e aiuti d'emergenza. Nel 2000, 52 paesi avevano beneficiato degli aiuti forniti dall'ABEDA attraverso 275 operazioni per un totale di 1785,90 milioni di dollari. Nonostante dichiararsi che gli aiuti sono forniti ai paesi africani senza discriminazioni, esclusi i membri della Lega Araba, è possibile notare nella distribuzione degli aiuti una predilezione per l'Africa orientale rispetto a quella occidentale o sud-occidentale. Infatti, i paesi sub-sahariani ricevono maggiori aiuti per un fattore geopolitico, ossia per il fatto che confinano con i paesi del Maghreb, con la Mauritania, con il Marocco, l'Algeria e la Libia.<sup>124</sup>

#### 2.4.6.3 Arab Gulf Programme for United Nations Development (AGFUND)

L' Arab Gulf Programme for United Nations Development è un'istituzione per lo sviluppo regionale no profit istituita nel 1980 con il supporto di Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, EAU, Oman, Qatar e successivamente Iraq. A differenza di altri fondi, questa istituzione concentra i propri sforzi sullo sviluppo umano sostenibile di donne e bambini, in supporto dell'UNICEF (United Nations Children's Fund) e avendo come obiettivo il finanziamento di progetti sanitari, educativi e l'assistenza alle vittime di guerra, di conflitti armati o di disastri. Da un punto di vista dei progetti, l'AGFUND ha contribuito maggiormente a quelli nazionali (75%) rispetto a quelli comuni tra il 1996 e il 2000 e, anche in questo caso i paesi arabi sono stati privilegiati rispetto ad altri stati come paesi recipienti; infatti, i paesi che hanno ricevuto maggior sostegno sono stati la Palestina, il Libano, l'Egitto, lo Yemen e il Sudan.<sup>125</sup>

#### 2.4.6.4 Islamic Development Bank (IDB)

L'Islamic Development Bank fu istituita nel 1974 per volere della allora Organization of Islamic Conference<sup>126</sup> e comprendeva 56 stati musulmani e le banche che applicavano i principi della *shari'a* nel campo dello sviluppo socioeconomico. Il fine della IDB è la promozione dello sviluppo dei paesi musulmani in conformità con la legge islamica, che detta anche le regole degli investimenti, i quali devono essere esenti dagli interessi, non essendo consentita l'usura dall'Islam; questo porta le banche a cercare e ad adottare diversi metodi di investimento. Da un punto di vista dell'influenza politica, la IDB non pare aver subito eccessive pressioni, anche per il suo carattere prettamente religioso.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 80-84.

<sup>125</sup> Ivi, 84-86.

<sup>126</sup> Oggi denominata Organization of Islamic Cooperation.

<sup>127</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 86-89.

#### 2.4.6.5 OPEC Fund for International Development

Nel 1976 venne istituito l'OPEC Fund for International Development in sostegno dei paesi in via di sviluppo che erano stati svantaggiati dai cambiamenti del prezzo del petrolio. Al momento della sua creazione, il capitale iniziale predisposto fu di 800 milioni di dollari, poi aumentato per tre volte fino al 2012.<sup>128</sup> A differenza delle altre istituzioni precedentemente prese in considerazione, è possibile evidenziare come l'OPEC Fund fornisca assistenza ai paesi bisognosi indipendentemente dalla loro politica, geografia o religione; i suoi principali beneficiari sono i paesi africani e non arabi. Tuttavia, questo non significa che il Fondo non abbia una propria agenda di aiuti; i contributi, infatti, sono donati o per ragioni di sicurezza o per orientamenti ideologici e religiosi simili a quelle del donatore. Il Fondo, inoltre, finanzia progetti in collaborazione con altre istituzioni regionali, nazionali e internazionali, tra cui l'Abu Dhabi Fund, l'Islamic Development Bank e l'Arab Bank for Economic Development in Africa.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 88–92.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

## CAPITOLO 3. GLI EMIRATI ARABI UNITI E LA DIPLOMAZIA UMANITARIA

### 3.1 Gli Emirati Arabi Uniti: uno stato recente

Gli Emirati Arabi Uniti sono una federazione governata da sette monarchie: Abu Dhabi, Dubai, Sharjah, Ajman, Umm Al-Quwain, Ras Al-Khaimah e Fujairah. I primi due emirati controllano e dominano la sfera politica della federazione, data la loro importanza rispetto alla scarsa capacità economica e la piccola estensione territoriale degli altri emirati. La carica di presidente della federazione è ereditaria e affidata alla famiglia regnante di Al Nahyan di Abu Dhabi, mentre il ruolo di vicepresidente è affidato all'emirato di Dubai e alla dinastia degli Al Maktoum. Gli organi alla base della federazione sono cinque istituzioni: il Consiglio Supremo della Federazione, il presidente e il suo vice, il Gabinetto federale, il Consiglio Nazionale Federale e la Magistratura Federale. Queste istituzioni svolgono, tuttavia, un ruolo limitato in politica estera e nelle politiche degli aiuti, poiché il processo decisionale è affidato principalmente al presidente della federazione, che controlla le scelte politiche e le indirizza. Per questa ragione, le politiche estere emiratine hanno spesso un carattere personalistico e riflettono gli orientamenti della leadership, in quanto il potere è centralizzato nelle mani di pochi.<sup>1</sup>

Nel 1968 la Gran Bretagna annunciò di volersi ritirare dal Golfo Arabo e, di seguito, i sovrani degli emirati di Abu Dhabi e Dubai, lo Sheik Zayed bin Sultan Al Nahyan e lo Sheik Rashid Bin Saeed Al Maktoum firmarono un Accordo di Unione. Il 18 luglio 1971 i governanti degli emirati di Sharjah, Ajman, Umm Al Quwain e Fujairah aderirono alla federazione. Gli Emirati Arabi Uniti in quanto stato sovrano federale indipendente facente parte del mondo arabo vennero formati ufficialmente il 2 dicembre 1971. Abu Dhabi fu scelta come capitale, il suo sceicco Zayed Bin Sultan Al Nahyan fu eletto primo Presidente della federazione e venne adottata una costituzione provvisoria. L'emirato di Ras Al Khaimah entrò a far parte della federazione solo il 10 febbraio 1972.<sup>2</sup>

Nello scenario internazionale, l'importanza degli EAU è dovuta alla loro posizione geografica strategica, al loro potere economico, alla loro politica estera e alla politica di aiuti ad essa connessa. Gli EAU sono infatti situati all'interno del Golfo Arabo e si affacciano sullo Stretto di Hormuz, punto di transito vitale per il trasporto del petrolio greggio. A partire dagli anni '70, gli EAU hanno assistito a un rapido aumento sia della propria popolazione nativa che degli espatriati, fatto che ha creato una situazione di disequilibrio, tanto che negli EAU meno di un quarto della popolazione è di origine

---

<sup>1</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 28–32.

<sup>2</sup> Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Tāriykh dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-AE/more/history-of-the-uae> Ultimo accesso: 19.12.2022.



locale. La pluralità che distingue la popolazione emiratina ha fatto emergere come caratteri distintivi di unione della nazione l'Islam e l'arabismo.

Il potere economico degli Emirati Arabi Uniti deriva in gran parte dalle risorse naturali di petrolio e gas. Sono tra i dieci più grandi produttori di petrolio al mondo. Ad Abu Dhabi si trova più 90% dei circa 111 miliardi di barili di riserve petrolifere accertate negli EAU, che producono in media 3,2 milioni di barili al giorno di petrolio liquidi. Le risorse naturali svolgono un ruolo centrale nell'economia emiratina, essendo il 30% del loro PIL basato sull'industria degli idrocarburi e il 13% derivante dai suoi export.<sup>3</sup> Nonostante questo, gli Emirati si sono impegnati ad attuare politiche di diversificazione economica per dare rilevanza e sviluppare anche altri settori della propria economia. Gli EAU possono essere, quindi, definiti a tutti gli effetti un *rentier state*, essendo la loro economia basata principalmente sulle rendite petrolifere.<sup>4</sup> Fin dalla nascita della federazione, gli EAU hanno fatto parte dell'OPEC,<sup>5</sup> un'organizzazione multilaterale permanente che si pone come obiettivo quello di coordinare e unificare le politiche petrolifere tra i suoi paesi membri, al fine di garantire prezzi equi e stabili per la produzione di petrolio, oltre a una fornitura efficiente, economica e regolare di petrolio alle nazioni consumatrici e a un'equa ripartizione del capitale tra coloro che investono nel settore.<sup>6</sup>

Gli EAU hanno adottato una politica estera volta a rafforzare la propria sovranità e legittimità sia internamente che esternamente, sia a livello regionale che internazionale, e volta a promuovere i propri interessi statali, a proporsi come un attore di rilievo nella risoluzione di conflitti regionale e come partner strategico delle potenze occidentali. Sarebbe, infatti, riduttivo assumere che gli aiuti esteri siano guidati esclusivamente da fini umanitari e morali, dato che la concessione di aiuti è di per sé un atto politico. Strumento principe della politica estera emiratina sono gli aiuti internazionali, che, fin dalla loro fondazione nel 1971, sono stati forniti “per sostenere la crescita economica di paesi in via di sviluppo e per garantire servizi sociali di base delle comunità in stato di necessità per

---

<sup>3</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 24–25.

Department of commerce. United States of America. United Arab Emirates – Country Commercial Guide.

[https://www.trade.gov/country-commercial-guides/united-arab-emirates-oil-and-gas#:~:text=The%20United%20Arab%20Emirates%20\(UAE,petroleum%20and%20liquids%20per%20day](https://www.trade.gov/country-commercial-guides/united-arab-emirates-oil-and-gas#:~:text=The%20United%20Arab%20Emirates%20(UAE,petroleum%20and%20liquids%20per%20day). Ultimo accesso: 26.01.2023.

Organization of Petroleum Exporting Countries. UAE facts and figures.

[https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/170.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/170.htm) Ultimo accesso: 26.01.2023.

<sup>4</sup> Beblawi, «The Rentier State in the Arab World», 384–86.

<sup>5</sup> Organization of Petroleum Exporting Countries. UAE facts and figures.

[https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/170.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/170.htm) Ultimo accesso:30.01.2023.

<sup>6</sup> Organization of Petroleum Exporting Countries. Brief History. [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm) Ultimo accesso:30.01.2023.

migliorarne la qualità di vita”.<sup>7</sup> Secondo quanto riportato da Deniz Gökalp, gli Emirati Arabi Uniti fanno uso del petrolio e degli aiuti esteri come strumenti strategici per la propria politica estera, per stabilire la propria presenza nello scenario globale come “protettori dei poveri e degli oppressi” all’interno del mondo arabo e musulmano.<sup>8</sup> Gli EAU infatti si affermano come paese donatore grazie alla loro ricchezza petrolifera, poiché parte delle rendite petrolifere è redistribuita sotto forma di aiuti esteri ai paesi vicini classificati come *semi-rentier state* o che non possiedono risorse naturali. Dopo la loro unificazione e la scoperta delle risorse naturali, diventarono il terzo paese per donazioni tra gli stati arabi e il terzo donatore tra gli stati che non erano membri dell’OCSE. L’istituzione nel 1971 dell’Abu Dhabi Fund for Development segnò l’inizio degli aiuti classificati come ODA degli Emirati Arabi Uniti. Nel 1975 la loro assistenza estera corrispondeva al 9% del PIL e nel 1979 raggiunse il 10%.<sup>9</sup> Inizialmente gli aiuti esteri emiratini erano diretti quasi esclusivamente verso i paesi arabi, ma a partire dal 1980 vennero estesi geograficamente anche a paesi in via di sviluppo. L’orientamento della leadership emiratina e le loro scelte di politica estera hanno da sempre influenzato le loro politiche di donazione che sono state guidate da fattori culturali e da preoccupazioni riguardanti la sicurezza e l’interesse nazionale, come si vedrà successivamente.

### 3.1.1 Gli EAU presentano la propria diplomazia umanitaria

In questo paragrafo, viene esposto come gli Emirati Arabi Uniti presentano la propria diplomazia umanitaria, attraverso il sito ufficiale governativo, il quale dedica una sezione agli aiuti esteri emiratini e una sezione alla cooperazione e umanitaria e allo sviluppo, nella pagina del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le informazioni sono disponibili sia in arabo che in inglese, il che fa presumere che la valutazione e la spiegazione dell’operato emiratino in campo umanitario siano diretti sia a una platea di lettori nazionali che internazionali. Gli UAE si presentano come:

رائدة في تنفيذ التزاماتها في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً. ولا ترتبط المساعدات الإنسانية التي تقدمها الدولة بالتوجهات السياسية للدول المستفيدة منها، ولا البقعة الجغرافية، أو العرق، اللون، الطائفة، أو الديانة، بل تراعي في المقام الأول الجانب الإنساني الذي يتمثل في احتياجات الشعوب.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation. Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021, (gennaio 2017), 4, <https://www.mofaic.gov.ae/en/The-Ministry/UAE-International-Development-Cooperation/UAE-Foreign-Aid-Policy>.

<sup>8</sup> Deniz Gökalp, *The UAE’s Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition* (Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute (CMI), 2020), 4.

<sup>9</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 1–5.

<sup>10</sup> Al-’Imārāt al-’Arabīyya al-Muttaḥida. Al-musā’adāt al-kḥārīgiyya wa al-’inmā’iyya min dawlat al-’Imārāt. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 30.01.2023. Traduzione dell’autrice: “(Gli Emirati Arabi Uniti sono) pionieri nella realizzazione dei propri

Gli EAU presentano fin da subito i beneficiari della propria diplomazia umanitaria e le loro caratteristiche. Il fatto che dichiarino di rivolgere la loro assistenza estera ai paesi in via sviluppo inserisce gli Emirati Arabi Uniti tra le fila dei promotori della South-South Cooperation. La descrizione degli aspetti che non è necessario che i beneficiari soddisfino per rientrare in questa categoria non è riportata nella versione inglese della presentazione:<sup>11</sup> un'ipotesi è che il governo emiratino desideri porre l'accento sulla dimensione strettamente morale dell'atto della donazione e voglia proporre un'immagine e una rappresentazione di sé come attore umanitario, che rafforzi la propria reputazione, la propria legittimità e il proprio consenso sia tra i propri cittadini che tra i beneficiari di lingua araba. Infatti, secondo l'opinione dell'autrice di questo lavoro, l'insieme delle caratteristiche non necessarie per i paesi recipienti per ricevere gli aiuti non permetterebbe alla maggior parte dei riceventi medio-orientali di identificarsi tra i beneficiari e riconoscere l'impegno emiratino, fatta eccezione per l'aspetto della confessione religiosa. Nel seguente capitolo, verrà infatti illustrato come, nonostante la narrazione governativa, gli aiuti esteri siano indirizzati soprattutto verso quei paesi che sono geograficamente vicini al donatore e possono essere ricondotti alla comune identità arabo-musulmana.

Secondo il sito governativo ufficiale degli EAU, la politica di aiuti esteri si basa sui seguenti principi:

- دعم حكومات ومجتمعات الدول النامية في السعي إلى تحقيق خططها الإنمائية وأهداف التنمية المستدامة الخاصة بها.
- التعاون مع الجهات المانحة والمنظمات التنموية الأخرى.
- الاهتمام بالقضايا المهملة والمجتمعات التي تفتقر إلى الدعم الكافي.
- الاستفادة من السمات والقدرات التي تنفرد بها الإمارات.
- تطبيق الابتكار والمساءلة والتركيز على النتائج.<sup>12</sup>

---

impegni nel campo dell'assistenza allo sviluppo nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Gli aiuti umanitari offerti dallo stato non sono vincolati all'orientamento politico dei paesi beneficiari, né alla posizione geografica, né alla razza, al colore, alla confessione religiosa o alla religione, ma tendono in primo luogo a considerare l'aspetto umanitario, ossia i bisogni e le necessità dei popoli.”

<sup>11</sup> <https://u.ae/en/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 19.12.2022.

<sup>12</sup> Wizārat al-Khāriḡiyya wa at-ta'awun ad-dūwalī. At-ta'awun al-'insānī wa at-tanmawī.

<https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Humanitarian-and-Development-Cooperation> 28.12.2022 Traduzione dell'autrice:

Supportare i governi e il tessuto sociale dei paesi in via di sviluppo nella realizzazione dei loro piani e obiettivi di sviluppo sostenibili

Cooperare con i donatori e altre organizzazioni di sviluppo

Interessarsi a questioni trascurate e alle società che mancano di un sostegno adeguato

Trarre beneficio dalle caratteristiche e dalle capacità che sono proprie degli Emirati e che li differenziano dagli altri paesi

Lavorare in modo innovativo, responsabile e attento ai risultati

Nella sezione in arabo, sono altresì approfondite le priorità e le finalità degli aiuti esteri emiratini, oltre alla soddisfazione dei bisogni delle nazioni:

الحد من الفقر، والقضاء على الجوع، وبناء مشاريع تنموية لكل من يحتاج إليها، وإقامة علاقات مع الدولة المتلقية والمانحة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتجسد هذه السياسة الإنسانية لدولة الإمارات، تطبيقاً عملياً لثقافة التسامح والتعايش التي تتبناها الدولة.<sup>13</sup>

Gli Emirati Arabi Uniti, inoltre, identificano vari obiettivi perseguiti direttamente dalla propria diplomazia umanitaria, oltre alla lotta contro la povertà e al sostegno ai paesi in stato di necessità:

- تعزيز السلام والازدهار والاستقرار، لا سيما في منطقتنا.
- بناء علاقات مع الدول الأخرى، بما في ذلك الدول التي تقدم لها دولة الإمارات المساعدة والدول المانحة الشريكة.
- تعزيز مكانة دولة الإمارات في المجتمع الدولي.
- تحفيز النمو الاقتصادي في الدول النامية.<sup>14</sup>

Questo approccio agli aiuti internazionali è considerato un'eredità radicata nella politica estera statale dello Sheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan, primo presidente della federazione e considerato una figura centrale nell'istituzionalizzazione dell'umanitarismo.<sup>15</sup>

È proprio come tentativo di migliorare l'efficacia e l'impatto degli aiuti esteri che nel 2014 il governo ha formato il Comitato Umanitario degli Emirati Arabi Uniti:

ومن أجل تنسيق المساعدات الإنسانية الخارجية وجمع خبرات الجهات الإماراتية القائمة على تقديم الاستجابة الإنسانية، تم تأسيس اللجنة الإماراتية لتنسيق المساعدات الإنسانية الخارجية، بناء على قرار مجلس الوزراء لعام 2014، والذي يعكس التزام الدولة بتطبيق أحدث الأهداف الإنسانية، وتعزيز مبدأ التعاون.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Al-musā'adāt al-khāriḡiyya wa al-'inmā'iyya min dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 28.12.2022. Traduzione dell'autrice: "ridurre la povertà, eliminare la fame, costruire progetti di sviluppo per tutti coloro che ne hanno bisogno, stabilire relazioni tra stato donatore e stato beneficiario con il fine di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Questa politica umanitaria degli Emirati incarna un'applicazione attuabile della cultura della tolleranza e della convivenza che è promossa dallo stato."

<sup>14</sup> <https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Humanitarian-and-Development-Cooperation> Ultimo accesso: 28.12.2022 Traduzione dell'autrice:

rafforzare la pace, la prosperità e la stabilità, soprattutto nella nostra regione costruire relazioni con altri paesi, compresi quelli ai quali gli Emirati offrono aiuti e ai paesi partner donatori consolidare la posizione e il prestigio degli Emirati nella comunità internazionale stimolare la crescita economica in via di sviluppo

<sup>15</sup> Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Al-musā'adāt al-khāriḡiyya wa al-'inmā'iyya min dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 28.12.2022

<sup>16</sup> Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Al-musā'adāt al-khāriḡiyya wa al-'inmā'iyya min dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 28.12.2022. Traduzione dell'autrice: "Al fine di coordinare gli aiuti umanitari esteri e di unire le competenze delle autorità degli Emirati Arabi Uniti che si occupano della risposta umanitaria, è stato istituito il Comitato degli Emirati Arabi Uniti per il coordinamento degli aiuti umanitari esteri, sulla base della decisione del Consiglio dei Ministri del 2014, che riflette l'impegno del Paese nell'applicazione dell'ultimo degli obiettivi umanitari e nel rafforzare il principio di cooperazione."

## 3.2 La diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti nell'era Zayed (1971-2004)

### 3.2.1 Dall'umanitarismo alla diplomazia umanitaria: il primo presidente degli Emirati e l'umanitarismo come pilastro dello stato

L'umanitarismo è sempre stato parte integrante della politica estera e strumento di *soft power* degli Emirati Arabi Uniti, ed è stato progressivamente istituzionalizzato nella forma della diplomazia umanitaria.<sup>17</sup> Lo sceicco Zayed bin Sultan Al Nahyan, sovrano dell'emirato di Abu Dhabi, primo presidente degli Emirati Arabi Uniti, conosciuto anche "الأب المؤسس", padre fondatore, era considerato un leader carismatico che aveva a cuore la cooperazione tra i paesi del Golfo Arabo come strumento per la promozione e il raggiungimento di obiettivi comuni. Proprio grazie alla sua personalità ha svolto un ruolo centrale nel rafforzamento e nella stabilizzazione del neo-stato federale.<sup>18</sup>

Lo Sheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan considerava l'assistenza umanitaria uno dei pilastri della politica estera, tanto che istituzionalizzò la pratica già nel 1971 attraverso la creazione dell'Abu Dhabi Fund for Development (صندوق أبوظبي للتنمية), che divenne la principale agenzia di sviluppo nel paese, con il fine di provvedere all'assistenza finanziaria degli stati arabi. La società civile contribuì, dal canto suo, dando vita a diverse fondazioni e organizzazioni caritatevoli.<sup>19</sup>

إن تاريخ المساعدات الخارجية الإماراتية هو قديم وقد بدأ مع تأسيس الدولة. فقد أمر صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان (طيب الله ثراه)، بإنشاء صندوق أبو ظبي للتنمية لإضفاء الطابع المؤسسي على المساعدات الإماراتية في عام 1971.

وقد انضم المجتمع المدني إلى الجهود الرامية لتقديم المساعدات إلى الخارج في أواخر السبعينيات مع ظهور جمعيات مثل دار البر وجمعية دبي الخيرية. كما دعمت قيادة الدولة هذا الزخم خلال الثمانينيات والتسعينيات من خلال إنشاء ورعاية منظمات الإغاثة والجمعيات الخيرية في كل إمارة، وشملت مؤسسة زايد الخيرية والإنسانية، ومؤسسة خليفة بن زايد آل نهيان، ومؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم لأعمال الخيرية والإنسانية، وهيئة آل مكتوم الخيرية، وجمعية الشارقة الخيرية.

وقد كان إنشاء الهلال الأحمر الإماراتي في عام 1983 كهيئة انسانية تطوعية رئيسية في البلاد خطوة هامة في مجال المساعدات الخارجية الإماراتية.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Gökalp, *The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, 9.

<sup>18</sup> Mariam Alzaabi, «Foreign Policy of the United Arab Emirates (UAE): Continuity and Change», in *Smart Technologies and Innovation for a Sustainable Future*, a c. di Ahmed Al-Masri e Kevin Curran, *Advances in Science, Technology & Innovation* (Cham: Springer International Publishing, 2019), 141–48.

<sup>19</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, *Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021*, 6.

<sup>20</sup> Wizārat al-Khārījīyya wa at-ta'awun ad-dūwalī. Al-musā'adāt al-'inmā'iyya. <https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Development-Assistance> Ultimo accesso: 21.12.2022.

Traduzione dell'autrice: "La storia degli aiuti esteri degli Emirati è antica ed è cominciata con la fondazione dello stato. Nel 1971 Sua Altezza lo Sceicco Zayed Bin Sultan Al Nahyan (che Allah lo benedica) ordinò la formazione del Fondo

Secondo le parole del governo, “grazie a Sua Altezza, gli Emirati Arabi Uniti hanno guadagnato un prestigio internazionale nel campo del lavoro umanitario e di beneficenza attraverso il loro sostegno a diverse cause umanitarie in tutto il mondo, e questo stesso approccio è ancora oggi portato avanti e sostenuto dai leader del paese.”<sup>21</sup>

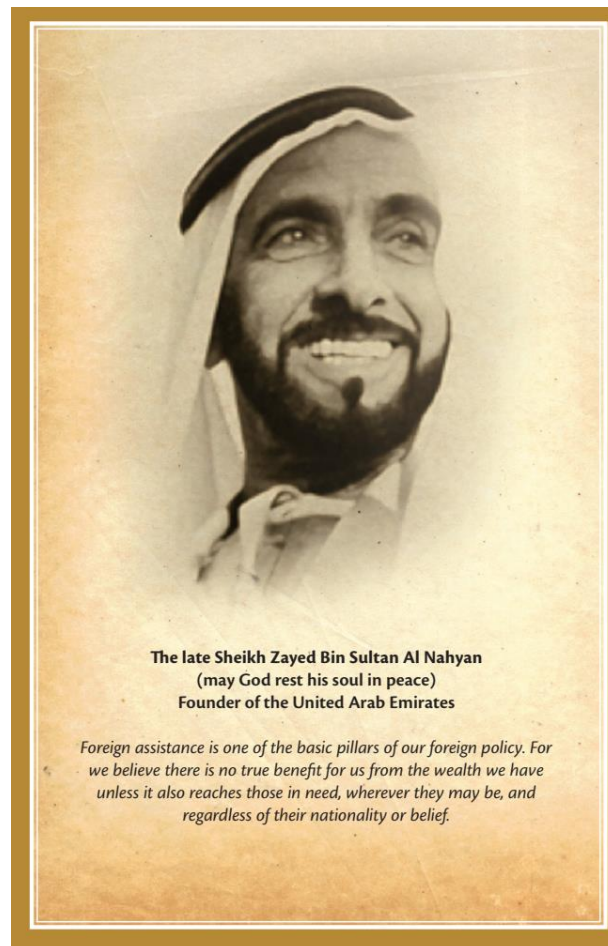


Figura 4. United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021, 3.

di Abu Dhabi per lo Sviluppo per dare un carattere istituzionale agli aiuti emiratini. La società civile ha unito gli sforzi per fornire aiuti all'estero alla fine degli anni '70 grazie all'emergere di associazioni come Dar Al Ber e la Dubai Charity Association. Durante gli anni '80 e '90 la leadership del paese ha stabilizzato questi sforzi con la creazione e la sponsorizzazione di organizzazioni di soccorso e società di beneficenza in ogni emirato. Tra queste si ricordano la Zayed Charitable & Humanitarian Foundation, la Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation, la Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Humanitarian & Charity Est., la Al Maktoum Foundation e Sharjah Charity International. L'istituzione della Mezzaluna Rossa Emiratina nel 1983 come ente volontario umanitario principale nel paese è stato un passo importante nel campo degli aiuti esteri umanitari.”

<sup>21</sup> Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Al-āba' al-m'ūasisūn lil'ittihād. <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/founders-of-the-union>

Ultimo accesso: 20.12.2022. Traduzione dell'autrice.

La figura e l'eredità di Zayed bin Sultan Al Nahyan sono talmente rilevanti per gli emiratini che il diciannovesimo giorno di digiuno del mese di Ramadan viene commemorato lo Zayed Humanitarian Work Day, chiamato anche Zayed Day for Humanitarian Action.<sup>22</sup>

Per Zayed bin Sultan Al Nahyan l'origine degli aiuti umanitari è da ricercare nell'Islam e nell'identità araba, di cui lui si era fatto promotore:

We in the Gulf are pursuing our foreign policy in two parallel directions. In our relations with the Arab and Islamic countries, we regard it as the relationship of the brothers in Islam imposed by our religion. We treat these countries the way siblings would treat each other. The other line is purely human. In this world, we have a duty in the way we treat human beings, to respect them as human beings in order for them to respect us as human beings, and to be as much of a friend to them as they are to us.<sup>23</sup>

Per gli EAU la solidarietà araba, ritratta nell'arabismo o panarabismo, e l'Islam giocano un ruolo predominante nella valutazione dei bisogni dei paesi recipienti. Infatti, “la filantropia, la carità e il lavoro umanitario negli EAU, così come nel resto del mondo islamico, sono storicamente radicate nella filosofia islamica e nella cultura emiratina del dono e della compassione. Questi valori sono stati promossi ufficialmente come principi che non solo unificano la nazione dei sette emirati, ma che definiscono l'identità dello stato stesso nella diplomazia pubblica a livello internazionale.”<sup>24</sup> Questo comune senso di appartenenza araba ha influenzato fortemente Zayed Bin Sultan Al Nahyan, che ha supportato apertamente una cooperazione araba-araba.<sup>25</sup> È proprio a partire da una storia e una cultura comune che lo Sheikh Zayed sottolineava la priorità degli interessi arabi nella politica estera emiratina, il cui fine era quello di restaurare la solidarietà araba e di favorire le posizioni arabe contro il sionismo.<sup>26</sup>

### 3.2.2 *La politica estera nell'era Zayed (1971-2004)*

La politica estera emiratina gode di continuità nelle scelte politiche dal momento dell'istituzione della federazione fino ai primi anni 2000 e in particolare fino al 2004, anno della morte dello Sheikh Zayed Bin Sultan Al Nahyan, guida carismatica nel paese.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 4.

<sup>23</sup> The Guardian. <https://www.theguardian.com/news/2004/nov/03/guardianobituaries.israel>. 22.04.2017 in Alzaabi, «Foreign Policy of the United Arab Emirates (UAE)», 145.

<sup>24</sup> Gökalp, *The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, 4. Traduzione dell'autrice.

<sup>25</sup> Almezaini, «From Identities to Politics», 229–30.

<sup>26</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 105-106.

<sup>27</sup> Ivi, 35–37.

Come si andrà a spiegare nel dettaglio, durante la presidenza di Zayed, la politica estera emiratina è rimasta concentrata principalmente sul mantenimento della sovranità, sulla protezione degli interessi nazionali, sullo scoraggiamento dell'influenza straniera, sulla risoluzione dei conflitti con i paesi confinanti in modo pacifico e sul sostegno alle cause arabe.

Dal 1971 al 1978 la politica estera ebbe, innanzitutto, come fine primario il consolidamento della federazione e la stabilizzazione della regione, a seguito del ritiro delle forze britanniche dall'area, e fu caratterizzata sia dalla preoccupazione per la sicurezza nazionale che da preoccupazioni ideologiche. Nel 1971, l'Iran, approfittando dell'assenza di un potere egemonico nella regione, occupò tre isole emiratine, la Greater Tunb, la Lesser Tunb e Abu Musa, rivendicando il proprio dominio sul territorio. L'invasione da parte dell'Iran provocò una maggiore instabilità regionale, ma, allo stesso tempo, favorì un rafforzamento nella costruzione di un sentimento di unione della federazione. Gli EAU mantennero una politica estera calma e bilanciata nei confronti dell'Iran, agendo attraverso negoziazioni pacifiche, probabilmente anche a causa della mancanza di forze adeguate a compiere un'azione militare efficace.<sup>28</sup> A livello internazionale, invece, davanti all'inasprimento del conflitto arabo-israeliano, spinti dalla comune identità araba-musulmana e dal desiderio di arginare il sionismo, gli Emirati proclamarono un embargo sulle esportazioni di petrolio verso gli Stati Uniti e contro i paesi occidentali sostenitori di Israele nel 1973. L'utilizzo del petrolio come arma e strumento di politica estera fu una strategia di successo negli anni '70. Nonostante l'embargo, gli Stati Uniti gradualmente iniziarono a colmare il vuoto politico lasciato dai britannici e ad influenzare la politica estera del Golfo, seppur limitatamente. Gli EAU offrirono un supporto completo ai paesi arabi attraverso politiche di aiuti, in particolare alla Giordania, alla Siria e all'Egitto; questi aiuti vennero criticati in quanto considerati "politici", poiché dettati dagli sviluppi della regione.<sup>29</sup>

Nel decennio successivo, tra il 1979 e il 1988, la regione medio-orientale fu scossa dalla rivoluzione iraniana nel '79 e dallo scoppio della guerra tra Iran e Iraq nel 1980, a seguito dell'invasione di quest'ultimo; le politiche regionali e internazionali non poterono che rimanerne influenzate. Se da un punto di vista economico, si ebbe una crescita delle relazioni economiche tra gli EAU e l'Iran, da un punto di vista di politica estera, gli Emirati si trovarono in difficoltà sia a causa della persistente occupazione iraniana delle isole emiratine sia poiché nella guerra tra Iraq e Iran, entrambi gli attori erano di fede musulmana, mettendo quindi in crisi le posizioni ideologiche in base alle quali avrebbero potuto decidere di schierarsi. Gli EAU decisero, quindi, di adottare una posizione di

---

<sup>28</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 37–39.

<sup>29</sup> *Ibidem*; Almezaini, «From Identities to Politics», 227–29.



neutralità, evitando l'intervento militare e rafforzando la propria sicurezza regionale attraverso la costituzione del Gulf Cooperation Council, di cui facevano parte anche l'Arabia Saudita, il Kuwait, l'Oman, il Qatar e il Bahrein. Gli Stati Uniti, temendo che le forniture di petrolio sarebbero state condizionate negativamente dalla guerra, iniziarono ad offrire protezione militare agli Stati del Golfo, in modo da proteggere i propri interessi nella regione. Durante questi anni, a causa della mancanza di potenziamento delle istituzioni federali e di contrasti di visioni e orientamenti tra gli emirati, gli Emirati Arabi Uniti mantennero una politica estera poco chiara e indipendente.<sup>30</sup>

Da quel momento fino alla fine degli anni '90, si cercarono di evitare i conflitti diretti e l'uso della forza militare. Furono, invece, adottati come strumenti di *soft power* per la politica estera gli aiuti esteri e le rendite petrolifere, reinvestite in aiuti.<sup>31</sup>

La fine della Guerra Fredda e, contemporaneamente, il 2 agosto 1990, l'invasione irachena del Kuwait portarono a cambiamenti decisivi degli equilibri di potere sia a livello regionale che internazionale, tra cui l'escalation della presenza americana sul territorio e alterazioni nelle relazioni tra i paesi arabi. In risposta all'invasione del Kuwait, gli EAU si unirono a coalizioni regionali e internazionali per la sua liberazione, cosa che segnò un punto di svolta nella politica estera emiratina, migliorando la sicurezza dell'area. Tuttavia, è possibile affermare che l'orientamento politico filoccidentale non interferì con il rafforzamento delle relazioni con i paesi arabi, compreso l'Iraq. Infatti, molti cittadini del Kuwait trovarono rifugio e aiuto presso gli Emirati, il cui governo offrì loro un sostegno finanziario. Nonostante questo e la dura condanna all'Iraq, nel 1995 lo sceicco Zayed decise in ogni caso di destinare una parte degli aiuti esteri alla popolazione irachena, in nome della comune identità araba. Questi aiuti proseguirono anche a seguito della decisione di stipulare un accordo di difesa con gli Stati Uniti, a causa delle preoccupazioni derivanti dall'instabilità regionale.<sup>32</sup>

L'attacco alle Torri Gemelle l'11 gennaio 2001 costituì anche per gli EAU e gli Stati del Golfo un cambiamento epocale. La nazionalità e la religione della maggior parte degli attentatori portarono a un radicale aumento della pressione statunitense sulla regione affinché venissero modernizzati e occidentalizzati i sistemi politici e educativi. Questo cambiamento nello scenario globale permise quindi all'Occidente di "dividere" i paesi arabi in base all'orientamento strategico e ideologico: i moderati erano coloro che avevano stipulato alleanze con gli USA, mentre i "cattivi" erano gli stati

---

<sup>30</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 39–41.

<sup>31</sup> Gökalp, 4.

Constitute. *Āl-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida* 1971.

[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_Arab\\_Emirates\\_2009?lang=ar#s51](https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009?lang=ar#s51) Ultimo accesso: 21.12.2022.

Traduzione dell'autrice: "La politica estera dell'unione emiratina ha come fine il sostegno delle cause e degli interessi arabi e islamici, oltre alla creazione di legami di amicizia e cooperazione tra tutti gli stati e tutti i popoli, sulla base dei principi della Carta delle Nazioni Unite e di una ideale etica internazionale."

<sup>32</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 41–42.

che si opponevano all'Occidente. Gli EAU dopo il 2001 adottarono una politica filooccidentale, la cui dimostrazione più evidente fu il sostegno dato alle truppe americane durante l'invasione dell'Iraq nel 2003. È importante notare, però, come, nonostante la politica estera emiratina a partire dagli anni 2000 iniziò ad essere influenzata dai principali attori internazionali, l'ascendenza occidentale si fermò alla creazione di una polarizzazione interna agli EAU nella gestione dei rapporti internazionali.<sup>33</sup> Infatti, gli Emirati, pur stipulando accordi difensivi con gli alleati occidentali e sostenendo parte della loro politica estera, non accettarono che la diffusione di un'ideologia democratica che sostituisse i principi della solidarietà araba e islamica. A dispetto dell'atteggiamento statunitense nei confronti del Medio Oriente, gli EAU mantennero una politica moderata sia per quanto riguarda le relazioni interne che internazionali e, nonostante le loro scelte in termini di politica estera, il rapporto con l'Occidente non inficiò la relazione con i paesi arabi vicini, neanche dal punto di vista degli aiuti. La reputazione che si erano costruiti agli occhi delle grandi potenze mondiali era dovuta sia alla loro apertura politica ed economica ma anche alla generosità negli atti delle donazioni.<sup>34</sup> In conclusione, “gli EAU continuarono a sostenere le cause arabe, anche se con una politica di due pesi e due misure nei loro riguardi.”<sup>35</sup>

### 3.2.3 *La diplomazia umanitaria*

Gli Emirati Arabi Uniti sono uno dei paesi leader nella donazione di aiuti esteri sia a livello regionale che internazionale e i loro aiuti sono diretti per la maggior parte verso altri EAU paesi arabi. Fin dalla nascita della federazione, gli Emirati si sono posizionati come il terzo più grande donatore tra i paesi arabi, dopo solo all'Arabia Saudita e al Kuwait. Gli aiuti emiratini sono forniti attraverso diverse istituzioni sia unilaterali che multilaterali e, oltre a ciò, partecipano a diverse agenzie internazionali volte agli aiuti o allo sviluppo.<sup>36</sup> La struttura della diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti è un sistema complesso in quanto il governo non offre una visione chiara né delle proprie politiche di aiuto né delle proprie istituzioni che si occupano di aiuti. È difficile distinguere tra ciò che è governativo e ciò che non lo è. Inoltre, se da una parte sono nate e sono state fondate diverse agenzie di aiuto rappresentative di ogni emirato o di membri della famiglia reale, allo stesso tempo non esiste un'unica istituzione federale che si occupi di aiuti umanitari e che rappresenti tutti gli emirati. Un altro dei problemi fondamentali della diplomazia umanitaria emiratina è la mancanza di trasparenza

---

<sup>33</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 41–44.

<sup>34</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 4–5; Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 44.

<sup>35</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 44. Traduzione dell'autrice.

<sup>36</sup> *Ivi*, 51–52, 95.

dei dati e di statistiche ufficiali che documentino l'andamento dei flussi degli aiuti. Infatti, fino al 2008, il governo non disponeva di un meccanismo di rendicontazione centralizzato degli aiuti.<sup>37</sup>

Secondo un report del Fondo Monetario Internazionale che prende in analisi gli stati donatori del Golfo, tra il 1973 e il 1987 gli Emirati Arabi Uniti diedero contributi per un totale di 9.6 miliardi di dollari. Nel 1973 l'assistenza estera emiratina corrispondeva circa a 300 milioni di dollari l'anno, per poi crescere ed arrivare a più di 1 miliardo di dollari l'anno tra il 1975 e il 1980. Questi cambiamenti nell'andamento degli aiuti erano da attribuire ed erano in linea con i cambiamenti del mercato petrolifero e con l'aumento dei prezzi nel 1973, anche a seguito dell'embargo imposto contro gli Stati Uniti. Dal 1981 i contributi emiratini iniziarono a calare, fino al 1987, anno in cui andarono lievemente in negativo. In termini di PNL, nei primi anni gli Emirati furono uno dei principali stati donatori, con un'assistenza estera superiore del 10% del PNL in ciascun anno tra il 1973 e il 1975.<sup>38</sup>

Secondo quanto riportato da Almezaini, tra il 1973 e il 1990 il volume degli aiuti dei paesi arabi donatori, membri dell'OPEC, aveva superato la soglia prestabilita dalle Nazioni Unite dello 0.7% sul totale del PIL dello stato. Secondo questo parametro, gli EAU si erano classificati come il secondo donatore al mondo nel 1975.

---

<sup>37</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 24–101.

<sup>38</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 33.

Table 3.27 The world's top aid donors 1973–91

1973	1975	1980	1982	1985	1989	1990	1991
Qatar 15.1	Qatar 14.17	Saudi A. 4.98	Kuwait 4.22	Kuwait 2.96	Saudi A. 1.36	Kuwait 7.28	Kuwait 2.17
Saudi A. 14.13	UAE 9.32	Qatar 4.16	Saudi A. 2.52	Saudi A. 2.91	Norway 1.02	Saudi A. 3.71	UAE 1.66
UAE 9.99	Saudi A. 7.58	UAE 3.77	Qatar 2.22	Norway 1.01	Denmark 1.00	UAE 2.63	Saudi A. 1.66
Kuwait 7.87	Kuwait 7.12	Kuwait 3.40	UAE 1.33	Netherlands 0.91	Sweden 0.98	Norway 1.17	Norway 1.14
Libya 3.22	Libya 2.41	Iraq 1.61	Netherlands 1.07	Sweden 0.89	Netherlands 0.94	Denmark 0.94	Denmark 0.96
France 0.58	Iraq 1.91	Libya 1.12	Norway 1.03	Denmark 0.80	Libya 0.81	Netherlands 0.92	Sweden 0.92
Sweden 0.53	Iran 1.24	Netherlands 0.97	Sweden 1.02	France 0.78	France 0.78	Sweden 0.91	Netherlands 0.88
Netherlands 0.53	Sweden 0.78	Norway 0.87	Denmark 0.77	Belgium 0.55	Finland 0.63	France 0.79	France 0.80
Belgium 0.51	Netherlands 0.74	Sweden 0.78	France 0.74	Canada 0.49	Kuwait 0.55	Finland 0.63	Finland 0.76
Australia 0.47	Norway 0.65	Denmark 0.74	Belgium 0.58	Australia 0.48	Belgium 0.48	Belgium 0.45	Canada 0.45

Source: The OPEC FUND for International Development, *OPEC Aid and OPEC Aid Institutions. A Profile* (Vienna, 1993).

Tabella 6. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 93.<sup>39</sup>

Dopo il 1991, gli aiuti incominciarono a diminuire in termini di PIL, nonostante la crescita di quest'ultimo; infatti, nel 1992 il PIL emiratino corrispondeva a 130 miliardi di dirham emiratini, nel 2004 a 334 miliardi di dirham, fino a toccare i 914 miliardi di dirham nel 2009. Dato l'aumento del PIL, ci si sarebbe aspettati anche un aumento dei contributi esteri; tuttavia, questi furono influenzati da due fattori esterni, ossia le rendite petrolifere e l'instabilità politica regionale. Nonostante la crescita del prezzo del petrolio, il volume degli aiuti emiratini rimase invariato dagli anni '90 fino al primo decennio del nuovo millennio, questo perché gli Emirati decisero di investire gran parte delle rendite petrolifere nel rafforzamento della propria economia attraverso politiche di diversificazione e di sviluppo delle infrastrutture economiche, per scongiurare gli effetti di futuri stravolgimenti nel campo economico. L'altro fattore fondamentale nell'analisi sono gli eventi politici che andarono a sconvolgere la stabilità regionale medio-orientale: a causa della Seconda Guerra del Golfo, gli Emirati decisero di investire gran parte delle loro rendite per il potenziamento militare; furono spesi in campo

<sup>39</sup> La tabella qui riportata prende in esame i principali donatori di aiuto a livello mondiale classificati in base alla loro ODA, secondo le percentuali del PNL tra il 1973 e il 1991. Sono però mostrati esclusivamente gli anni in cui gli EAU sono stati tra i primi tre donatori, fatta eccezione per il 1985 e il 1989, anni in cui i prezzi del petrolio scesero.

militare circa 4 miliardi di dollari che non poterono quindi essere destinati agli aiuti. La spesa militare è stato un elemento centrale che ha condizionato i fondi stanziati per gli aiuti e ha portato a un reindirizzamento di questi a causa delle varie minacce regionali, come il conflitto arabo-israeliano e la minaccia iraniana. Almezaini ha fatto una stima generale degli aiuti bilaterali degli Emirati Arabi dal 1992 al 2009 in base al PIL, data la mancanza di statistiche ufficiali governative che riportino questi dati.<sup>40</sup>

### 3.2.4 *La modalità bilaterale*

Gli aiuti esteri emiratini sono forniti o a bilateralmente o multilateralmente. A livello bilaterale, gli EAU iniziarono a fornire aiuti attraverso il loro proprio fondo nazionale l'Abu Dhabi Fund for Development. L'istituzione di questo fondo nel 1971 segnò l'inizio della storia degli Emirati Arabi Uniti come donatori a livello regionale e internazionale. A livello multilaterale, gli Emirati Arabi Uniti entrarono a far parte di diverse organizzazioni regionali o internazionali che si occupavano di aiuti volti allo sviluppo, un esempio è l'OPEC Fund for Development.<sup>41</sup>

La maggior parte degli aiuti emiratini tra il 1973 e il 1987 furono forniti bilateralmente o sotto forma di sovvenzioni (cash grant) o di prestiti governativi. È importante evidenziare come circa il 90% del totale degli aiuti emiratini furono dati a termini agevolati: la forma privilegiata dagli EAU erano le sovvenzioni in denaro, fornite a seguito delle risoluzioni prese durante i summit arabi a causa degli sviluppi regionali in termini di politica estera e di economia; questi fondi furono destinati al finanziamento di progetti infrastrutturali, di progetti di sviluppo abitativo, di assistenza umanitaria e sanitaria. I prestiti governativi, invece, vennero estesi per sostenere la bilancia dei pagamenti e per vari progetti infrastrutturali e industriali.<sup>42</sup>

Seppure gli aiuti bilaterali furono dati attraverso differenti canali, come agenzie e fondazioni, alcune delle quali nacquero tra gli anni '80 e gli anni '90, al fine di questo lavoro e per problematiche di trasparenza o di difficoltà di reperimento dei dati, si verranno presi in esame soprattutto i dati degli aiuti bilaterali gestiti dall'Abu Dhabi Fund for Development.<sup>43</sup>

#### 3.2.4.1 *L' Abu Dhabi Fund for Development (ADFD)*

L'Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development fu istituito nel 1971 per volere dello Sheikh Zayed Bin Sultan Al Nahyan; dal 1993 la sua denominazione venne cambiata in quella attuale di Abu

---

<sup>40</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 92–95.

<sup>41</sup> *Ivi*, 53–54.

<sup>42</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 33.

<sup>43</sup> Per approfondimenti cfr Almezaini, *The UAE and foreign policy*.

Dhabi Fund for Development. L'ADFD è gestito da un Consiglio di Amministrazione, composto da un presidente e da otto membri, la maggioranza dei quali appartenenti alla famiglia regnante di Abu Dhabi, che controlla, quindi, il principale organo decisionale del Fondo.<sup>44</sup> Fu fondato come un'istituzione nazionale autonoma con un proprio budget economico, posta sotto il controllo del governo di Abu Dhabi; tuttavia, nonostante si dichiarò indipendente, il Ministero degli Esteri ha il potere di rifiutare o accettare le decisioni in materia di aiuti. Il fine dell'Abu Dhabi Fund for Development è quello di “assistere le nazioni arabe, africane e asiatiche nello sviluppo delle loro economie attraverso dei prestiti, la partecipazione a progetti di sviluppo di investimenti di capitale e fornitura di assistenza tecnica per studi esplorativi ed altre iniziative di investimento tecnico”.<sup>45</sup> Secondo il report stesso dell'ADFD che prende in considerazione il proprio operato tra il 1974 e il 1975, la sua politica e la sua attività sono fondati sui seguenti principi:

- La non discriminazione tra le nazioni che richiedono i prestiti, per quanto concerne l'applicazione dei termini applicati ai differenti progetti
- Le condizioni dei prestiti devono essere uguali per tutte le categorie di progetti e per tutti i settori destinatari degli aiuti, a meno che non vengano indicate delle priorità dai piani di sviluppo della nazione interessata, con il fine di raggiungere i migliori standard di sviluppo e di raggiungere i migliori tassi di crescita economica possibili
- I prestiti sono concessi a condizioni agevolate per quanto riguarda il tasso d'interesse e i periodi di rimborso liberali, oltre alla definizione di un “periodo di grazia” per la restituzione dei prestiti
- La partecipazione a progetti di miglioramento del capitale che offrono adeguati vantaggi commerciali, soprattutto nella misura in cui questo incentivi il coinvolgimento di individui e istituzioni
- L'importanza e il valore dei progetti per le economie e i settori commerciali delle nazioni che ne beneficiano
- L'attenzione al coordinamento e alla partecipazione al finanziamento di progetti di dimensioni relativamente grandi, soprattutto in collaborazione con istituzioni finanziarie regionali e internazionali, al fine di garantire il successo di tali progetti.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 57. Per maggiori approfondimenti sulla gestione dell'ADFD, cfr Almezaini, *The UAE foreign aid programme* e ai report del Fondo.

<sup>45</sup> Abu Dhabi Fund for Development, *Abu Dhabi Fund for Development First Annual Report 1974-1975*, s.d., 15-17; Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 52-54, 59-60; Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 33-37.

<sup>46</sup> Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, *First Annual Report 1974-1975*, 17.

Oltre a ciò, nel report dell'ADFD del 1977, viene riportato che le contribuzioni del fondo per ogni progetto non dovrebbero superare il 10% del suo capitale totale o il 50% del costo totale del progetto e che gli investimenti di capitale del fondo saranno limitati a progetti "economicamente" validi, in particolare nei casi in cui l'investimento fornisca un incentivo ai singoli e alle istituzioni a prendere parte al progetto e a condizione che abbia una priorità e un'importanza settoriale vitale per l'economia nazionale del beneficiario.<sup>47</sup>

L'ADFD iniziò ufficialmente ad operare nel 1973, accettando le richieste di prestito di varie nazioni arabe per il finanziamento di progetti locali; il primo contratto fu firmato nel 1974. Inizialmente i destinatari degli aiuti erano solo i paesi arabi, ma, a partire dal 1974, l'ADFD ottenne l'autorizzazione ad offrire prestiti anche a nazioni africane e asiatiche e non più solo arabo-musulmane. Per questa ragione, il capitale inizialmente autorizzato di 2000 milioni di dirham emiratini, che, secondo le stime del tempo della fonte, equivalevano a circa 500 milioni di dollari, venne incrementato con l'aggiunta di altri 580 milioni di dirham (145 milioni di dollari).<sup>48</sup> Nel 1975 vennero garantiti 13 prestiti per un totale di 407.7 milioni di dirham emiratini (102 milioni di dollari). I primi destinatari dei prestiti sono stati lo Yemen, la Tunisia, l'Egitto, il Bahrein, la Siria e la Giordania. I settori che vennero privilegiati nei progetti furono quello industriale e quello dell'acqua e dell'elettricità.

NUMERO DI PROGETTI E SETTORE	DIRHAM STANZIATI (milioni)	PERCENTUALE PER SETTORE
1 – agricoltura	40	9.8
3 – industrie diversificate	52	12.8
4 – acqua ed elettricità	226	55.4
2 – costruzioni	26,5	6.5
2 – turismo e hotel	49,7	12.2
1 - trasporti	13.5	3.3
TOTALE: 13	407.7	100

Tabella 7. Numero di progetti e fondi stanziati per settore nel 1975. Dati presi da Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, Annual Report 1977, (Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, 1977).

Questi primi dati mettono fin da subito in evidenza come l'azione degli Emirati Arabi Uniti ricalchi le caratteristiche evidenziate per i nuovi donatori. I contributi emiratini infatti non sono indirizzati, come ci si aspetterebbe a settori che toccano il sociale ma a settori produttivi, sono rivolti prevalentemente allo sviluppo economico-infrastrutturale (pt.2). Sono per la maggior parte prestiti agevolati (pt.3), che rientrano in accordi e in progetti più ampi (pt.4). Il canale di aiuto è

<sup>47</sup> Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, Annual Report 1977, (Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, 1977), 16.

<sup>48</sup> Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, First Annual Report 1974-1975, 16-20.

principalmente bilaterale, non sono condizionati dallo stato beneficiario, dalle sue politiche o dalle sue istituzioni e gli aiuti vengono indirizzati verso paesi recipienti importanti da un punto di vista strategico, economico o di affinità etno-culturale (pt.1 e pt.5). Infine, per quanto riguarda invece la narrativa di una relazione di potere orizzontale, basata sulla appartenenza comune alla categoria dei paesi in via di sviluppo (pt.6), e quindi all'inclusione anche degli Emirati Arabi Uniti tra i promotori della South-South Cooperation, nel report annuale dell'ADFD del 1977, questi dichiarano che:

nonostante il loro enorme surplus di fondi, i paesi esportatori dovrebbero essere considerati ancora come paesi in via di sviluppo, poiché la fonte che genera questi fondi è incline all'esaurimento e poiché molti di questi paesi non possiedono risorse naturali diverse dal petrolio e sono ancora ai primi stadi dell'industrializzazione. A prescindere da queste circostanze, alcuni paesi membri dell'OPEC hanno aiutato altri paesi in via di sviluppo e hanno sostenuto l'ordine economico mondiale, ridistribuendo gran parte dei loro fondi in eccesso ai paesi in via di sviluppo sotto forma di prestiti, sovvenzioni e programmi governativi bilaterali che mirano ad accelerare il processo di sviluppo, a creare posti di lavoro per i disoccupati e a migliorare la situazione della bilancia dei pagamenti. [...] Per molti aspetti, queste caratteristiche delle nazioni in via di sviluppo si applicano al mondo arabo, dove la stagnazione del Prodotto Interno Lordo (PIL) è limitata e il reddito pro-capite è basso. I Paesi arabi soffrono anche di una mancanza di veicoli finanziari e di investimenti, di problemi di popolazione, di squilibri nella crescita economica e nel commercio estero. Nonostante queste prospettive, il potenziale di sviluppo del mondo arabo appare luminoso.<sup>49</sup>

Analizzando ora il volume degli aiuti dal 1973 al 1987, ultimo anno di cui sono disponibili in modo continuativo i report sul sito del fondo,<sup>50</sup> l'ADFD ha stanziato fino a 1,1 miliardi di dollari. L'andamento degli aiuti forniti dall'ADFD era concorde con la fluttuazione degli aiuti esteri emiratini, in quanto il fondo è legato al governo: nel 1974 gli aiuti corrispondevano a 55 milioni di dollari, per poi arrivare a toccare i 220 milioni di dollari nel 1978, e, successivamente, diminuire fino a 17 milioni nel 1986. A differenza di altre agenzie arabe, il 34% del totale degli aiuti dell'ADFD riguardò prestiti non agevolati e investimenti azionari. Alla fine del 1986, l'Abu Dhabi Fund for Development aveva esteso 88 prestiti a 42 paesi in via di sviluppo, di cui 12 arabi, 20 africani, 5 asiatici e 2 europei. I settori che erano stati privilegiati per i prestiti erano il settore delle industrie manifatturiere ed estrattive (45,5% degli aiuti totali), seguito da acqua ed elettricità (22,4%), trasporti, comunicazioni e stoccaggio (16,3%), agricoltura, pesca e sviluppo rurale (14%), edilizia abitativa (1%) e, per finire, turismo (0,9%). Una gran parte dei progetti dell'ADFD era stata coordinata e cofinanziata da altre istituzioni nazionali, regionali e internazionali di aiuto; infatti, una delle

---

<sup>49</sup> Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, Annual Report 1977, 21–22. Traduzione dell'autrice.

<sup>50</sup> L'ADFD pubblica poi il report del 1998 solo in lingua araba, per poi non pubblicare più report fino al 2007.



condizioni imposte dal fondo fu proprio la co-partecipazione a progetti particolarmente ambiziosi da parte di altre agenzie.<sup>51</sup>

Table 14: Assistance by the Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, 1973-1987 1/

(in millions of U.S. dollars and percent)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
<b>VOLUME (Million US\$)</b>																
Commitments	0.0	54.5	47.5	163.1	138.2	218.5	136.4	103.0	90.6	70.9	30.7	35.5	19.3	16.8	17.9	1,142.9
Concessional	--	53.0	44.3	125.2	108.5	44.7	47.2	96.4	75.7	64.8	20.2	29.0	16.9	15.1	4.2	745.2
Non-concessional	--	1.5	3.2	37.9	29.7	173.8	89.2	6.6	14.9	6.1	10.5	6.5	2.4	1.7	13.7	397.7
Grant Element of Commitments (%)	--	33.2	43.0	34.8	38.3	37.2	35.3	39.0	38.8	35.8	33.1	36.0	38.5			31.6
Net Disbursements	0.0	0.5	4.3	36.4	100.3	75.2	168.1	168.8	58.7	22.1	20.4	-0.4	-27.5	-16.2	-30.6	580.1
Concessional	--	0.5	2.4	34.3	70.0	52.2	38.9	52.3	65.7	54.9	46.3	16.6	-5.5	-16.2	-30.6	381.8
Non-concessional	--	--	1.9	2.1	30.3	23.0	129.2	116.5	-7.0	-32.8	-25.9	-17.0	-22.0			198.3
<b>GEOGRAPHIC DISTRIBUTION (In percent)</b>																Average
Arab Countries	--	100.0	100.0	72.6	75.5	84.8	94.0	67.3	13.5	47.5						69.4
Africa	--	--	--	3.0	8.4	3.8	6.0	6.1	46.0	17.4						11.3
Asia	--	--	--	24.3	16.1	8.1	--	--	33.3	35.1						14.6
Other	--	--	--	--	--	3.3	--	26.6	7.2	--						4.6
<b>SECTORAL DISTRIBUTION OF COMMITMENTS (In percent)</b>																Average
Infrastructure			73.8	34.5	65.5	16.6	12.5	33.5	26.5							37.6
Arab Countries			--	--	3.0	8.4	3.8	6.0	6.1	46.0	17.4					11.3
Agric. and Industry			21.9	17.8	--	1.1	7.9	32.5	25.0							15.2
Energy			--	41.6	34.5	82.3	73.5	31.4	48.4							44.5
Other			4.3	6.1	--	--	6.1	2.6	--							2.7

Sources: Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, Annual Reports, OECD, and staff calculations

1/ Excludes loans and grants administered by the Fund on behalf of the Government of Abu Dhabi

Tabella 8. Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 36.

Secondo quanto riportato da Almezaini, al momento dell'istituzione del fondo, il capitale autorizzato, ossia quello che il governo di Abu Dhabi doveva versare, era di 2,000 milioni di dirham emiratini (AED); questo era stato sottoscritto dal Governo di Abu Dhabi ed era stato diviso in 1,000 milioni di AED di capitale versato – ossia ricevuto dall'ADFD dal governo di Abu Dhabi- e di 1,000 milione di AED di capitale a richiesta.<sup>52</sup> Questo budget non fu però utilizzato ed erogato fino al 1973, anno in cui i prezzi del petrolio lievitarono e sia l'ADFD che altre istituzioni nazionali a livello regionale aumentarono il proprio capitale. Dagli anni '90, il capitale autorizzato dell'ADFD aveva raggiunto i 4,000 milioni di dirham emiratini e i 2,000 milioni di dirham di capitale versato. Il governo di Abu Dhabi è la fonte ufficiale di finanziamento dell'ADFD ed entro la fine del 2003, il governo di Abu Dhabi erogò 319.2 milioni di dirham emiratini sotto forma di prestiti e sovvenzioni, che l'ADFD era tenuto a gestire da parte del governo.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 33–37.

<sup>52</sup> La metà del capitale autorizzato deve essere versata annualmente, mentre l'importo rimanente può essere erogato direttamente dal governo di Abu Dhabi, in caso di carenza e necessità, in qualsiasi momento.

<sup>53</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 53–61.

Table 3.4 ADFD financial summary 1999–2008 (AED millions)

Year	Total loans commitments for ADFD	Total disbursements	Net loans commitments	Total grants commitments for ADFD	Paid capital
1999	7,086,233	5,170,000	1,600,597	526,063	2,132,023
2000	7,523,556	5,445,265	1,771,509	526,563	2,132,023
2001	8,959,699	5,802,830	2,012,509	527,004	2,132,023
2002	10,749,955	6,173,773	2,253,698	527,004	2,132,023
2003	11,399,792	6,601,533	2,513,402	527,004	2,132,023
2004	11,436,522	6,950,238	2,696,990	527,004	2,132,023
2005	11,903,670	7,371,784	2,902,893	527,004	2,132,023
2006	11,889,744	8,160,630	3,407,198	527,004	2,132,023
2007	11,948,552	8,789,674	3,494,105	666,501	4,000,000
2008	11,597,773	9,248,910	2,348,863	722,475	6,000,000

Source: ADFD Annual Report 2007–8.

Tabella 9. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 56.

Almezaini, prendendo in esame le politiche del Fondo, prova a spiegare perché il governo emiratino decise di investire nell'istituzione dell'ADFD e nelle politiche di aiuti, subito dopo la nascita della federazione, in un momento storico in cui il paese aveva bisogno di investire risorse nella costruzione delle proprie infrastrutture. L'autore offre due spiegazioni: innanzitutto, l'istituzione dell'ADFD permise agli Emirati Arabi Uniti di ottenere sostegno, riconoscimento e legittimazione nella fase di stabilizzazione della federazione. Inoltre, l'ADFD si rivelò uno strumento diplomatico utile per rispondere ai cambiamenti interni regionali, come ad esempio il conflitto arabo-israeliano o la guerra tra Iraq e Iran.<sup>54</sup> Il bisogno di ristabilire un equilibrio regionale e il bisogno di una maggiore sicurezza sono da sempre stati motivo delle donazioni sia degli EAU, che di altri attori regionali. È proprio in base a questi interessi politici che gli aiuti sono stati allocati, motivo per cui paesi che sono ritenuti vicini dal punto di vista della politica estera avevano più probabilità di essere scelti come paesi recipienti. La dipendenza strutturale dell'ADFD dalla famiglia reale e dal governo emiratino portò alla valenza politica degli aiuti dati dal Fondo.<sup>55</sup> È necessario precisare che, quando si parla di ragioni sottese agli aiuti, non è possibile individuare un unico criterio o un'unica motivazione che spieghi efficacemente l'allocazione degli stessi, ma è sempre un'insieme di fattori culturali, interessi politici ed economici. Gli stati arabi che erano in prima linea nel conflitto con Israele ricevettero molti aiuti presumibilmente sia sicuramente per un interesse politico-strategico sia per il sentimento di solidarietà e di nazionalismo arabo, promosso dallo stesso Sheikh Zayed. Gli aiuti hanno però due dimensioni principali, una etica e una politica e, sebbene la prima sembri dominante nell'assegnazione degli aiuti, spesso la seconda è decisiva nel processo decisionale. Sia paesi arabi che non arabi ricevettero aiuti dall'ADFD, e nonostante i primi fossero i principali recipienti e i

<sup>54</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 53–61.

<sup>55</sup> Esiste un dibattito attorno al fatto che l'operato dell'ADFD rappresenti la politica estera degli EAU o solo del Governo di Abu Dhabi e al suo essere un'istituzione nazionale o locale. Per maggiori approfondimenti cfr Almezaini, *The UAE and Foreign Policy*.

secondi beneficiarono dei prestiti, delle sovvenzioni e dell'assistenza tecnica, il volume di aiuti per ogni paese fu sempre correlato all'importanza dello stato per il governo emiratino.<sup>56</sup>

Table 3.7 ADFD geographical distribution of loans 1974–2001

Serial	Country	No. of loans	Value of loans (AED millions)
1	Jordan	7	255.69
2	UAE	8	155
3	Bahrain	7	712.18
4	Algeria	3	257.11
5	Sudan	3	176.88
6	Morocco	6	517.11
7	Yemen	11	407.04
8	Tunisia	8	452.59
9	Mauritius	1	3.91
10	Djibouti	3	73.6
11	Syria	7	1,018.39
12	Oman	9	1,322.08
13	Lebanon	3	159.63
14	Egypt	7	868.87
15	Mauritania	4	160
Total		87	6,540.08

Source: ADFD Annual Report 1999–2000.

Tabella 10. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 60.

### 3.2.5 Le agenzie di aiuti e le fondazioni

Come anticipato, tra gli anni '80 e gli anni '90 vennero istituite negli Emirati la maggior parte delle agenzie di aiuto, fondazioni e organizzazioni caritatevoli. Più recentemente, nel 2000, nacquerò nuove fondazioni attive sia sul piano internazionale che internazional, la Humaid Bin Rashid Al-Nuaimi Foundation, la Sheikh Khalifa Bin Zayed Foundation e la Mohammed Bin Rashed Foundation.<sup>57</sup> Uno dei fattori da considerare nella nascita di queste associazioni è la religione; infatti, nonostante il pagamento della *zakat* negli EAU non sia istituzionalizzato, molti lo considerano un obbligo religioso e morale.<sup>58</sup> Nel 2003 gli Emirati Arabi stabilirono un fondo chiamato Zakat Fund, con lo scopo di incoraggiare l'applicazione del Corano e della Sunna e di aumentare la coscienza riguardo questo dovere. Molte organizzazioni caritatevoli emiratine, pur non fornendo aiuti solo per il raggiungimento di fini religiosi, hanno stabilito dei fondi specifici per la *zakat*, con programmi paralleli a quelli del governo. Alcune di queste organizzazioni sono l'Emirates Red Crescent (UAERC), la Zayed Charitable Foundation, la Al Ihsan Charity Centre, la Beit Al Khair, la Dar Al Ber Society e la Dubai Charity Association. Durante le festività viene registrato un normale aumento delle donazioni sia private che governative per i progetti che perseguono primariamente obiettivi religiosi.<sup>59</sup> Il numero di organizzazioni caritatevoli governative o non che basano la propria

<sup>56</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 59–61.

<sup>57</sup> *Ivi*, 72; Almezaini, «From Identities to Politics», 230–31.

<sup>58</sup> Almezaini, «From Identities to Politics», 230–31.

<sup>59</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 107–8.

operatività e i propri progetti sull'applicazione dei principi dell'Islam nel tempo è aumentato, ma, a partire dal 2001 e dalla guerra al terrorismo, le organizzazioni religiose private e non governative hanno iniziato ad essere maggiormente monitorate per paura che i finanziamenti finissero a organizzazioni terroristiche. Per queste ragioni dagli anni 2000, la religione come fattore motivante degli aiuti ha iniziato a svolgere un ruolo minore.<sup>60</sup>

Negli Emirati Arabi Uniti è il Ministero per lo Sviluppo Comunitario (وزارة تنمية المجتمع) che si occupa di registrare e approvare l'istituzione di organizzazioni caritatevoli. Il ministero considera la candidatura, la sottopone, poi, al Gabinetto, che si occupa della valutazione e della successiva registrazione. A Dubai l'Islamic Affairs and Charitable Activities Department (دائرة الشؤون الإسلامية (والعمل الخيري), l'International Humanitarian City (المدينة العالمية للخدمات الإنسانية) e la Community Development Authority (هيئة تنمية المجتمع) possono riconoscere ufficialmente le organizzazioni caritatevoli, le ONG e le organizzazioni di soccorso umanitario.<sup>61</sup>

L'International Humanitarian City (IHC) è stata fondata nel 2003 a Dubai dallo sceicco Mohammed bin Rashid Al Maktoum, vicepresidente e primo ministro degli EAU; è il più grande centro umanitario di aiuti al mondo. L'IHC viene presentata come "l'unica autorità indipendente, senza scopo di lucro e zona franca umanitaria che ospita una comunità di circa 80 membri composta da organizzazioni delle Nazioni Unite, organizzazioni no-profit e non governative, oltre a società commerciali. È composta da circa 500 persone che rappresentano più di 68 nazionalità."<sup>62</sup> Questa istituzione è un simbolo dell'importanza degli Emirati Arabi Uniti come attori regionali e internazionali. L'IHC mira a semplificare gli sforzi di aiuto e di sviluppo degli attori umanitari locali e internazionali con strutture e servizi adatti e progettati in base alle loro esigenze.<sup>63</sup>

Sul sito governativo emiratino vengono indicati tutti gli enti governativi che si occupano e sono responsabili di iniziative umanitarie, sociali e caritatevoli sia all'interno degli EAU che all'esterno. Tra questi, oltre al Ministero per lo Sviluppo Comunitario, vengono riportate le seguenti autorità:

- Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (وزارة الخارجية والتعاون الدولي)
- Zakat Fund (صندوق الزكاة)
- National Emergency Crisis and Disaster Management Authority

---

<sup>60</sup> Almezaini, «From Identities to Politics», 230–31.

<sup>61</sup> The United Arab Emirates. Ways of doing charity in the UAE. <https://u.ae/en/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae>  
Ultimo accesso: 30.12.2022.

<sup>62</sup> International Humanitarian City. IHC AT A GLANCE. <https://www.ihc.ae/ihc-at-a-glance/> Ultimo accesso: 02.02.2023. Traduzione dell'autrice.

<sup>63</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 72.

(الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث)

- National Rehabilitation Centre
- General Authority of Islamic Affairs and Endowments (الهيئة العامة للأوقاف والشؤون الإسلامية)
- Islamic Affairs & Charitable Activities Department (دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري)
- Community Development Authority
- Authority of Social Contribution – Ma'an (هيئة المساهمات المجتمعية- معا)
- Abu Dhabi Social Support Authority (هيئة أبوظبي للدعم الاجتماعي)
- Social responsibility – Department of Social Services of the Government of Sharjah (المسؤولية) (المجتمعية في الشارقة- دائرة الخدمات الاجتماعية في الشارقة)<sup>64</sup>

Il sito ufficiale del governo riporta poi le organizzazioni riconosciute negli EAU, che per legge sono le uniche a poter raccogliere fondi e contributi dai cittadini. Alcune non sono specificate ma, oltre a quelle già introdotte, vengono nominate: Emirates Charity portal, Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation, Zayed Bin Sultan Al Nahyan Charitable and Humanitarian Foundation, Sheikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum's foundations, Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Global Initiatives, Al Maktoum Foundation, Dubai Cares, Noor Dubai, Emirates Foundation, le associazioni caritatevoli connesse all'Islamic Affairs and Charitable Activities in Dubai (IACAD), le organizzazioni di volontariato che collaborano con l'International Humanitarian City, Sharjah Charity International, Sharjah City for Humanitarian Services, International Charity Organisation di Ajman, Fujairah Charity Association, Sheikh Saud Bin Saqr Al Qasimi Foundation for Policy Research, Zayed Giving Initiative, le organizzazioni caritatevoli a Ras Al Khaimah, UAE Water Foundation, Volunteers.ae. L'Abu Dhabi Center for Shelter and Humanitarian Care e la Dubai Foundation for Women & Children sono presentate come organizzazioni umanitarie per donne.<sup>65</sup>

### 3.2.5.1 UAE Red Crescent

La UAE Red Crescent (UAERC) è una delle più importanti organizzazioni internazionali non governative ed è registrata come una ONG e parte della Federazione Internazionale della Croce Rossa

---

<sup>64</sup> The United Arab Emirates. Ways of doing charity in the UAE. <https://u.ae/en/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae> Ultimo accesso: 30.12.2022.

Turuq lil-musā'adāy fi al-khayry wa al-'insānī. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae> Ultimo accesso: 30.12.2022.

<sup>65</sup> The United Arab Emirates. Ways of doing charity in the UAE. <https://u.ae/en/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae> Ultimo accesso: 30.12.2022.

Turuq lil-musā'adāy fi al-khayry wa al-'insānī. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae> Ultimo accesso: 30.12.2022.

e della Mezzaluna Rossa. Come per l'ADFD, il presidente della UAERC, così come altri componenti del consiglio di amministrazione, è un membro della famiglia reale e detiene il potere decisionale, motivo per cui, nonostante l'UAERC sia stata stabilita come un'organizzazione esclusivamente umanitaria, il governo emiratino svolge un ruolo importante al suo interno. Allo stesso modo dell'ADFD, inoltre, l'operato dell'organizzazione sembra ricalcare quello di organizzazioni governative, tanto che Almezaini, intervistando alcuni membri dell'UAERC, ha evidenziato differenze sostanziali riguardo la concezione della natura stessa dell'organizzazione che per alcuni è governativa o quasi-governativa, mentre per altri non governativa.<sup>66</sup>

L'associazione fu istituita il 31 gennaio 1983 e fu una delle prime organizzazioni emiratine a prestare assistenza alle persone in difficoltà, con un'attenzione particolare rivolta a orfani, famiglie povere, studenti, rifugiati e sfollati. È proprio grazie al suo impegno che nel 1986 diventò il 139esimo membro della Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, ricevendo così un riconoscimento a livello internazionale, a seguito del suo sostegno in diverse situazioni di emergenza: il soccorso delle vittime del terremoto che colpì lo Yemen nel 1982; i soccorsi prestati nelle zone colpite dalla siccità in Sudan e in Eritrea nel 1984; la lotta contro il colera in Somalia e Mauritania nel 1985.<sup>67</sup>

Dal momento della sua istituzione, l'UAERC ha donato più di 1.5 miliardi di dirham emiratini e la Federazione della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ha classificato l'ente al primo posto tra le organizzazioni caritatevoli arabe e tra le prime sette società al mondo, in termini di gestione degli aiuti verso le persone bisognose in tutto il mondo. Attraverso il suo operato offre cure sanitarie, sviluppa programmi di sensibilizzazione in ambito medico; soccorre i feriti; contribuisce alla creazione di ospedali da campo; organizza e conduce operazioni di soccorso, fornendo l'assistenza necessaria sotto forma di servizi di supporto psicologico e fisico alle vittime di disastri naturali o conflitti armati; identifica e presenta i principi fondamentali del Diritto Internazionale Umanitario; crea progetti di beneficenza e dà importanza a questioni e problemi che concernono le vedove, gli orfani, gli anziani e le persone con bisogni speciali e riunifica famiglie disperse; infine, rappresenta gli EAU e partecipa a conferenze, seminari, incontri locali, regionali e internazionali.<sup>68</sup>

Come l'ADFD, l'UAERC fonda la sua missione sul principio di non discriminazione e si impegna a sostenere le persone bisognose indipendentemente dalla loro nazionalità, razza, religione o condizione sociale. Tuttavia, i dati dimostrano che l'UAERC tende a dare priorità a persone arabo-

---

<sup>66</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 63–66.

<sup>67</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 63–64.

<sup>68</sup> Ivi, 63–66.

musulmane: nel 2003 la Palestina ricevette 56,924,000 milioni di dirham, mentre all'Eritrea furono devoluti solo 1,467,588 dirham, mostrando così una divergenza tra l'azione e gli obiettivi dichiarati. Nel dettaglio, l'Islam risulta essere un fattore decisivo per l'UAERC, poiché molti degli obiettivi delle sue campagne sono a scopo religioso, come ad esempio la costruzione di moschee o centri religiosi.<sup>69</sup>

Per quanto riguarda i canali di finanziamento, il governo di Abu Dhabi, anche in questo caso, risulta essere la principale fonte, oltre a donazioni private provenienti da élite o da privati. Inoltre, nei periodi di maggiore conflitto, come in Palestina, Libano, Iraq e Sudan, il governo degli Emirati Arabi Uniti organizza dei telethon per raccogliere fondi a favore delle popolazioni dei Paesi bisognosi. Nel 2001, furono raccolti inizialmente 37 milioni di dollari e, nello stesso anno, altri 96 milioni di dollari a favore dei palestinesi. Nel 2003 l'UAERC donò circa 292.916.000 milioni di dirham, di cui 56.924,00 milioni destinati alla Palestina.<sup>70</sup>

In base a quanto viene dichiarato, l'UAERC non persegue obiettivi economici o politici ma, secondo quanto riportato da Almezaini, alcuni hanno ritenuto equivoche le donazioni: gli aiuti per la Palestina potrebbero essere stati destinati a sostenere le famiglie dei mujaheddin e, per quanto riguarda quelli in Afghanistan, alcuni temono che siano finiti nelle tasche di gruppi terroristici attraverso i parenti delle famiglie beneficiarie. Altri ancora accusano l'UAERC di finanziare il terrorismo in quanto parte dei finanziamenti furono diretti verso associazioni di beneficenza appartenenti a gruppi come Hamas. Tuttavia, tali affermazioni non hanno un'attinenza prettamente politica e non sono informazioni verificate, ma solo supposizioni. Ciò che può essere dimostrato è che non ci siano considerazioni politiche riguardanti gli aiuti dell'UAERC.<sup>71</sup>

### 3.2.5.2 *Zayed Charitable Foundation*

La Zayed Foundation fu istituita il 5 agosto 1992 come una fondazione autonoma dedita all'assistenza, alla carità e alla beneficenza sia nel paese che all'estero, dotata di una propria identità giuridica e di poteri amministrativi indipendenti. Fu nominata secondo il presidente della federazione lo Sheikh Zayed Bin Sultan Al Nahyan e, come per gli altri enti citati, la presidenza e il consiglio di amministrazione contano membri della famiglia reale. All'origine il capitale della fondazione era pari a 3,671 milioni di dirham, che furono utilizzati per finanziare la costruzione di moschee e di centri culturali islamici, ma anche di centri per la ricerca scientifica, istituzioni sanitarie ed educative e per

---

<sup>69</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 63-66.

<sup>70</sup> Ivi, 63-64.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

inviare materiali di soccorso. Dal 1992 al 2003 la spesa della fondazione fu di 528,305,544 milioni di dirham.<sup>72</sup>

Parte dei fondi derivano anche in questo caso dal governo di Abu Dhabi o da donazioni da parte della famiglia reale, così come dall'élite e dai cittadini emiratini. La Zayed Charitable Foundation si pone come obiettivo la realizzazione di progetti di beneficenza e umanitari sia all'interno del paese che nel mondo; l'assistenza alle persone che soffrono per migliorare la loro situazione sociale, culturale e sanitaria; la creazione di scuole, istituti educativi, centri di ricerca e biblioteche; l'assegnazione di borse di studio e la promozione del settore dell'editoria; il soccorso alle regioni colpite da disastri ambientali e il finanziamento di studi e iniziative volte a prevenire il ripetersi di tali fenomeni.<sup>73</sup> Come per l'UAERC, i beneficiari degli aiuti della fondazione sono principalmente persone o nazioni musulmane, nonostante sia dichiarato che non vengono fatte discriminazioni. I paesi arabi sono i primi a beneficiare degli aiuti, seguiti da quelli musulmani, africani e asiatici. I principali stati beneficiari della Zayed Charitable Foundation sono Yemen, Palestina, Libano, Iraq, Oman, Sudan, Mauritania e Somalia. L'importanza della religione è evidente anche in questo caso dal fatto che circa 81,967,000 milioni di dirham tra il 1993 e il 1999 furono impiegati nella costruzione di moschee negli Emirati e all'estero, mentre 23,914,000 milioni furono destinati alla costruzione di centri per la memorizzazione del Corano. In generale, i beneficiari degli aiuti sono valutati e scelti in base a raccomandazioni da parte delle autorità locali, di agenzie o di altre organizzazioni e, a meno di catastrofi naturali, casi in cui non vengono fatte distinzioni in base alla religione o all'orientamento politico, i paesi sostenitori di Israele non ricevono nessun aiuto o quasi nessun aiuto.<sup>74</sup>

*Table 3.11 Geographical distribution of aid by Zayed Foundation 1993–9*

<i>Region</i>	<i>Sum of total projects and aid (AED)</i>
UAE	130,924,600
GCC	11,336,000
Asia	52,573,900
Africa	60,524,500
Europe	27,937,425
America	17,173,382
Australia	11,886,400
Total	312,356,207

Source: Zayed Foundation.

Tabella 11. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 69.

<sup>72</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 66–69.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*.



Table 3.12 Zayed Foundation: types of projects

<i>Type of project</i>	<i>Total (AED)</i>
Charitable projects	2,473,500
Centres and different societies	1,793,000
Centre for memorisation of Quran	23,914,000
Building mosques	81,967,000
Humanitarian aid	10,560,600
Medical aid	10,571,000
Cultural projects	24,248,500
Emergency aid	8,770,000
Publications of Quran	1,608,000

Source: Zayed Foundation.

Tabella 12. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 69.

### 3.2.6 *La modalità multilaterale*

Gli EAU sono membri di varie istituzioni regionali di aiuto e per lo sviluppo, banche o fondi, che sono considerate come i principali finanziatori arabi a livello regionale. A differenza delle nazionali, le istituzioni regionali multilaterali forniscono prestiti a basso interesse e garanzie, ma difficilmente sovvenzioni; inoltre concedono aiuti solo ai paesi arabi.<sup>75</sup> L'erogazione di aiuti a livello bilaterale fu preferita dagli EAU rispetto ai contributi multilaterali, che al confronto risultarono modesti; infatti, corrispondevano a circa il 10% dei flussi di aiuti, sebbene dal 1991 questa percentuale sia cresciuta costantemente.<sup>76</sup> Così come è stato mostrato per gli aiuti bilaterali, gli aiuti multilaterali seguono l'andamento del mercato petrolifero e sono legati alle scelte governative: maggiori aiuti furono erogati alla fine degli anni '70 per poi decrescere dopo il 1984.

Gli aiuti multilaterali si dividono in contributi agevolati o non agevolati. I contributi agevolati tra il 1973 e il 1987 rappresentavano circa il 77% del totale degli aiuti e furono diretti a istituzioni arabe o dell'OPEC, in particolare alla Gulf Organization for the Development of Egypt (CODE)<sup>77</sup>, all'Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD), all'Islamic Development Bank e all'Opec Fund for Development, di cui gli EAU sono membri dal 1967.<sup>78</sup> Una gran parte dei contributi agevolati multilaterali furono destinati ad agenzie e fondi delle Nazioni Unite, seguite poi dalla Banca

<sup>75</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 72–73; Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 37.

<sup>76</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 37; Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 73.

<sup>77</sup> La Gulf Organization for Development of Egypt fu fondata nel 1976 dagli Emirati Arabi Uniti, dal Kuwait, dal Qatar e dall'Arabia Saudita per sostenere l'Egitto attraverso finanziamenti. Il capitale autorizzato inizialmente dall'organizzazione era di 2 miliardi di dollari, di cui il 15% forniti dagli EAU. I finanziamenti furono concessi esclusivamente per l'assistenza non progettuale. Per maggiori informazioni cfr. Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 53.

<sup>78</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 52.

Mondiale e dalla African Development Bank. Minori contributi furono destinati all'Agencia Internazionale per lo Sviluppo e all'IMF Trust Fund. Per quanto riguarda i contributi non agevolati multilaterali, invece, essi furono diretti principalmente all'IMF.<sup>79</sup>

### 3.3 L'evoluzione della diplomazia umanitaria nell'era post-Zayed (2004-oggi)

L'era post-Zayed che va dal 2004 ad oggi è stata caratterizzata da tre avvenimenti che hanno portato a cambiamenti nello scenario globale sotto diversi punti di vista, sia nel campo della politica estera, che dell'economia, che delle relazioni internazionali e della diplomazia umanitaria: l'attacco alle Torri Gemelle l'11 settembre 2001,<sup>80</sup> lo scoppio delle Primavere Arabe e la pandemia da COVID-19.

In questo lavoro verranno espone le tre tendenze fondamentali che hanno caratterizzato l'evoluzione della diplomazia umanitaria emiratina

In primis, ci fu uno spostamento verso la cooperazione con l'Occidente. Infatti, pur rimanendo predominante la modalità di distribuzione bilaterale degli aiuti, gli Emirati Arabi Uniti abbracciarono un multilateralismo molto più marcato, aderendo a diverse organizzazioni internazionali e facendo propri gli obiettivi di sviluppo promossi dalle Nazioni Unite. Inoltre, da un punto di vista della politica estera, gli aiuti umanitari divennero ancora di più uno strumento di *soft power* fondamentale per il governo, dal momento in cui gli EAU iniziarono a prendere parte ad interventi militari in zone di conflitto, cooperando con altri attori internazionali, e contemporaneamente a fornire assistenza estera; di questo è un esempio evidente il caso dello Yemen. Si è notato come gli EAU abbiano fatto proprie le tendenze globali riguardanti gli aiuti e la politica estera guidate dall'Occidente e dalle sue organizzazioni multilaterali e si siano conformati ad esse. Questo ha permesso loro di preservare e coltivare i propri interessi politici e strategici. Quest'attitudine e propensione umanitaria "ha contribuito a promuovere l'immagine del paese e il profilo del paese come quello di uno stato giovane, dinamico, liberale, pronto a cooperare con la comunità internazionale occidentale nell'orizzonte dell'umanitarismo internazionale nel suo modo unico e a lui più appropriato di rivendicare la sovranità dello stato".<sup>81</sup>

La seconda tendenza che questo lavoro ha fatto emergere è la strumentalizzazione degli aiuti a fini politici, economici e di immagine. Gli aiuti esteri emiratini sono da sempre stati un importante

---

<sup>79</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 37.

<sup>80</sup> Nonostante l'attacco alle Torri Gemelle sia avvenuto precedentemente alla morte dello Sheikh Zayed, viene inserito anche in questa sezione del lavoro, poiché le conseguenze che sono scaturite da questo evento hanno avuto un impatto globale e duraturo.

<sup>81</sup> Gökalp, *The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, 9.

strumento per la politica estera emiratina, che davanti alle sfide globali ha adottato un approccio pragmatico nell'affermare la propria sovranità economica e nell'espandere il proprio potere di influenza all'interno del mutevole ordine internazionale, al fine di consolidare la formazione dello stato nazionale. Questo approccio ha portato a una strumentalizzazione degli aiuti esteri con il fine di costruire alleanze, partnership economiche e contratti commerciali sia nel mercato politico globale che in quello mediorientale e africano.<sup>82</sup> Da un punto di vista politico, sostenendo con aiuti i regimi delle Primavere Arabe, ad esempio in Egitto, gli EAU approfittarono dell'instabilità regionale per rafforzare la propria influenza nell'area e proporsi come partner strategici. Gli EAU si impegnarono nella lotta contro l'estremismo islamico, contro l'ISIS, rafforzando così sia la propria sicurezza interna sia la relazione con gli alleati occidentali. Infine, l'umanitarismo vissuto come un business permise agli EAU di diversificare la propria economia nazionale e di consolidare le proprie capacità commerciali in differenti settori commerciali, reinvestendo parte del proprio PIL all'estero; da un certo punto di vista, il Covid ha permesso agli Emirati di aumentare la propria influenza all'estero e di perseguire i propri interessi economici. In questo modo, gli EAU sono stati capaci di affermarsi come "stati di collegamento globale" con la capacità economica, politica e istituzionale di affermarsi efficacemente nei settori del commercio internazionale, della logistica e della finanza.<sup>83</sup>

Infine, la terza e ultima tendenza riscontrata è stato un cambiamento nei criteri di scelta dei paesi recipienti. Infatti, per quanto i donatori arabi rimasero comunque parte integrante del programma di assistenza estera emiratina, dopo le Primavere Arabe, il continente africano diventò il destinatario principale degli aiuti.

### 3.3.1 *Anni 2000-2010*

I due eventi che caratterizzarono la politica degli aiuti degli EAU nel decennio che va dagli anni 2000 al 2010 sono l'attacco alle Torri Gemelle l'11 settembre 2001 e la morte del primo presidente della federazione lo Sheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan nel 2004. A lui successe il figlio lo Sceicco Khalifa Bin Zayed che diventò il nuovo presidente ed è morto recentemente, il 13 maggio 2022. A differenza di suo padre, il nuovo califfo delegò parte delle decisioni riguardanti la politica estera a suo fratello, il principe di Abu Dhabi Sheikh Mohammed Bin Zayed Al Nahyan, e al vicepresidente Sheikh Mohammed Bin Rashed Al Maktoum. Nonostante il programma di aiuti esteri emiratini, la mancanza di una figura carismatica che rappresentasse gli Emirati e che facesse da mediatore regionale lasciò maggiore spazio a livello internazionale all'interferenza del Qatar.

---

<sup>82</sup> Gökalp, *The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, 3.

<sup>83</sup> *Ivi*, 8.

La politica estera degli EAU dopo l'11 settembre 2001 adottò nuove misure per garantire la sicurezza e la stabilità della regione del Golfo e mediorientale: la lotta al terrorismo e al fondamentalismo islamico in tutte le sue forme diventò una preoccupazione comune sia degli Stati Uniti che dei Paesi del Golfo, che lo percepivano come una minaccia alla sicurezza statale.<sup>84</sup> Questi obiettivi comuni portarono a un processo di rielaborazione dell'identità islamica, a un allontanamento dall'Islam politico e a un avvicinamento al secolarismo islamico liberale. Gli EAU divennero partner degli USA nella lotta all'estremismo islamico e nel contenimento dell'espansionismo iraniano, che rischiava di minacciare gli stessi interessi economici emiratini.<sup>85</sup> Nonostante gli aiuti esteri e l'assistenza umanitaria rimasero uno strumento primario della politica estera emiratina, dal 2004 alle strategie di *soft power* vennero affiancate strategie di *hard power*. Le pratiche di azioni umanitarie vennero inserite all'interno di operazioni militari, d'intervento e di stabilizzazioni in coordinamento con gli Stati Uniti o da loro guidate, a cui gli EAU iniziarono a prendere parte. L'assistenza estera divenne per gli EAU sempre più una rampa di lancio per ottenere legittimazione sulla scena internazionale e per mostrarsi come un partner strategico affidabile per le potenze occidentali.<sup>86</sup>

### 3.3.1.1 Il volume degli aiuti

Dal 2001, gli aiuti emiratini iniziarono ad aumentare e superarono la soglia dello 0,7% del PIL, che era stata stabilita come obiettivo dalle Nazioni Unite, come emerge dalla prima tabella, che offre una stima generale degli aiuti bilaterali emiratini, calcolata sul totale degli aiuti forniti dall'ADFD e dal governo di Abu Dhabi, tra il 1992 e il 2009.<sup>87</sup> Tuttavia, come mette in evidenza il grafico successivo, che prende in considerazione un arco temporale più ampio, il volume degli aiuti esteri diminuì dagli inizi degli anni '90, nonostante l'aumento del PIL, che ad esempio nel 2004 aumentò fino ad arrivare 334 miliardi di dirham; infatti, ciò che ci si sarebbe aspettati era una crescita degli aiuti. I fattori che determinarono questo calo del volume degli aiuti furono la diversificazione economica messa in atto dal governo emiratino e l'instabilità politica regionale, come è stato già presentato nel paragrafo precedente.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Alzaabi, «Foreign Policy of the United Arab Emirates (UAE)», 145–47; Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 4–5.

<sup>85</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 4–5.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 41–44.

<sup>88</sup> *Ivi*, 94–95.

Table 3.28 UAE's bilateral aid in relation to its GDP 1992–2009

Year	Total official flows (US\$ millions)	Percentage of GDP
1992	257.67	1.9
1993	101.21	0.76
1994	25.83	0.19
1995	95.56	0.66
1996	35.5	0.2
1997	69.9	0.3
1998	83	0.4
1999	219.46	1.1
2000	131.1	0.6
2001	419.98	1.9
2002	496.59	1.9
2003	n/a	1.9
2004	n/a	0.17
2008 (billions)	2.7	1.4
2009 (billions)	3.7	1.8

OECD; OECD's staff calculation; van den Boogaerde 1992; Villanger 2007; ADFD Annual Reports 1976–2008; and author's own calculation.

Tabella 13. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 93.

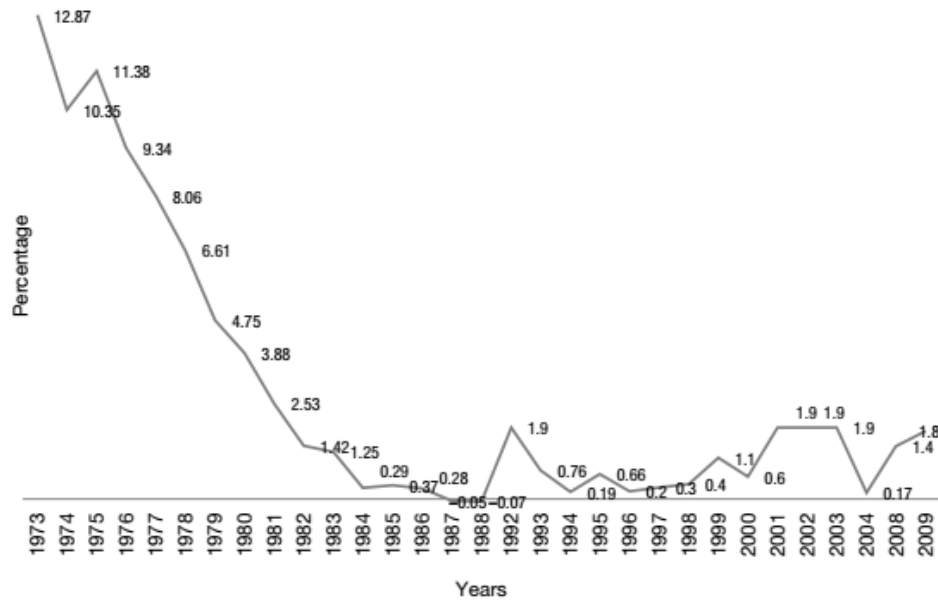


Figure 3.3 UAE foreign aid percentage of GDP 1973–2009.

Figura 5. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 95.

Nonostante la quota degli aiuti esteri emiratini fosse bassa rispetto agli anni '70, nelle tabelle successive viene mostrato l'aumento progressivo degli aiuti dal 1999 o dal 2000 al 2008, grazie i dati degli aiuti dell'ADFD e del governo di Abu Dhabi.

Table 3.4 ADFD financial summary 1999–2008 (AED millions)

Year	Total loans commitments for ADFD	Total disbursements	Net loans commitments	Total grants commitments for ADFD	Paid capital
1999	7,086,233	5,170,000	1,600,597	526,063	2,132,023
2000	7,523,556	5,445,265	1,771,509	526,563	2,132,023
2001	8,959,699	5,802,830	2,012,509	527,004	2,132,023
2002	10,749,955	6,173,773	2,253,698	527,004	2,132,023
2003	11,399,792	6,601,533	2,513,402	527,004	2,132,023
2004	11,436,522	6,950,238	2,696,990	527,004	2,132,023
2005	11,903,670	7,371,784	2,902,893	527,004	2,132,023
2006	11,889,744	8,160,630	3,407,198	527,004	2,132,023
2007	11,948,552	8,789,674	3,494,105	666,501	4,000,000
2008	11,597,773	9,248,910	2,348,863	722,475	6,000,000

Source: ADFD Annual Report 2007–8.

Tabella 14. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 55.

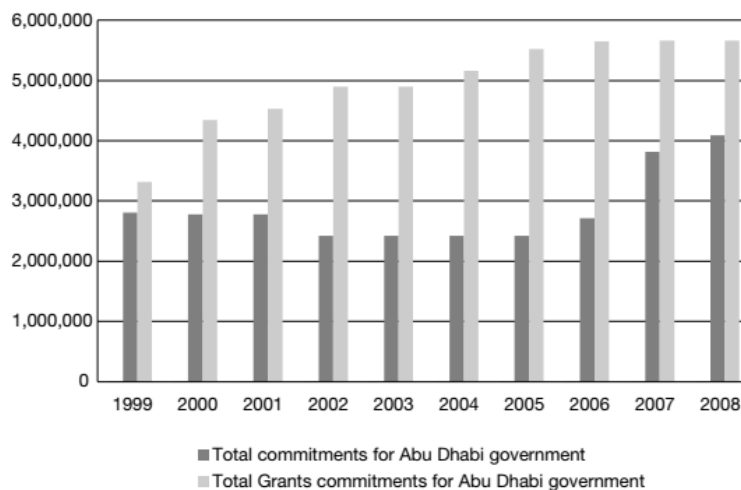


Figure 3.1 ADG financial summary 1999–2008 (AED).

Source: ADFD Annual Report 2009.

Figura 6. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 63.

In questo decennio, il bacino primario degli aiuti rimasero i paesi arabi, che, secondo i dati governativi di Abu Dhabi, tra il 2000 e il 2009 ricevettero più della metà degli aiuti totali.<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Almezaini, 61–63; Gökalp, «The UAE’s Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 6–7.

<i>Geographical area</i>	<i>Number of projects</i>	<i>Value of projects</i>	<i>%</i>
Arab countries	58	10,570.38	67
African countries	11	1,290.21	9
Asian countries	8	2,070.73	15
Others	1	36.73	0
Total	78	13,968.03	100

Source: ADFD Annual Report 2009: 47; ADFD *Special 30th Anniversary Issue* 2000.

Tabella 15. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, .62. Dati dal 2000 al 2009.

### 3.3.1.2 L'impegno multilaterale

Come emerge nel paragrafo precedente, gli Emirati Arabi Uniti si affidano principalmente agli enti governativi e alle fondazioni emiratine per fornire aiuti, preferendo la modalità bilaterale. Nel periodo trattato, gli Emirati Arabi Uniti, così come gli altri paesi del Golfo, furono criticati per la loro apparente distanza dalle organizzazioni multilaterali, dominate dai donatori tradizionali occidentali. Nonostante questo presupposto e la predominanza degli aiuti bilaterali nel campo dell'assistenza estera, a partire dagli anni 2000, il governo degli EAU iniziò a mostrare un maggiore impegno nei confronti dei governi occidentali, delle organizzazioni multilaterali e delle Nazioni Unite. L'allora Ministero degli Affari Esteri abbracciò la retorica occidentale riguardo gli aiuti umanitari e lo sviluppo sostenibile, incorporando i principi e gli obiettivi proposti dalle agende delle Nazioni Unite sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) e aumentando il sostegno ai programmi di aiuto internazionale e alle organizzazioni multilaterali.<sup>90</sup> Nel 2006 gli Emirati divennero uno dei tre membri non occidentali a far parte dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) e l'unico paese non occidentale ed arabo a far parte dal 2009 dell'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Donor Support Group. Nello stesso anno, inoltre, vennero accolti dall'OCSE come il primo "partecipante" non-DAC. Gli aiuti esteri e la relazione con le organizzazioni internazionali divennero sempre più uno strumento per affermare il proprio riconoscimento, la propria legittimità reputazionale a livello internazionale e la propria affidabilità come partner strategici. È proprio in vista di questi interessi che gli Emirati aumentarono i loro sforzi nella ricerca di maggior trasparenza e nel processo di istituzionalizzazione degli aiuti.<sup>91</sup>

Parlando di trasparenza, uno dei problemi centrali nello studio degli aiuti esteri è la mancanza di statistiche ufficiali credibili e adeguate sui flussi di aiuti. Nonostante l'ADFD riporti i dati del proprio

<sup>90</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 6.

<sup>91</sup> *Ivi*, 6-7.

operato, così come il governo di Abu Dhabi, questi risultano essere molto limitati e non sufficienti. Per queste ragioni, nel 2008 venne istituito l'Office for the Coordination of Foreign Aid (OCFA), per sostenere la trasformazione del settore degli aiuti e con il compito di documentare e coordinare l'assistenza estera emiratina e i flussi di aiuti; di monitorare e valutare l'impatto dell'assistenza estera; di sostenere il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni statali; di fornire consulenza al governo riguardo gli aiuti esteri; e, infine, di supportare la risposta delle agenzie degli Emirati alle emergenze umanitarie.<sup>92</sup> Il primo rapporto ufficiale annuale fu pubblicato nel 2010 e prendeva in esame gli aiuti del 2009.<sup>93</sup>

### 3.3.1.3 Report annuale emiratino 2009

Il report degli aiuti esteri emiratini del 2009 è stato redatto dall'OCFA ed è diviso in tre sezioni principali: nella prima vengono analizzati gli aiuti emiratini in generale, nella seconda viene posto l'accento sulla distribuzione geografica degli aiuti, nella terza sono presi in considerazione i singoli donatori e, infine, nella quarta sezione i settori privilegiati.

Secondo i dati riportati, nel 2009 gli UAE hanno fornito aiuti per un totale di 8.93 miliardi di dirham (2.43 miliardi di dollari), di cui il 95% sotto forma di sovvenzioni e i restanti sotto forma di prestiti. In seguito, l'OCFA precisa che, dato che l'OCSE utilizza parametri differenti e più restrittivi nella valutazione dei volumi di aiuti e di ciò che può essere considerato come ODA, probabilmente i dati trasmessi e validati dall'OCSE indicheranno un volume minore rispetto a quello dichiarato nel report. Tuttavia, viene messo in luce come nel 2009 gli aiuti degli EAU abbiano superato la soglia dello 0,7%, arrivando quasi all'1% del RNL,<sup>94</sup> obiettivo – sottolinea il report – che è stato raggiunto da solo cinque stati membri dell'OCSE. Il report offre poi una panoramica dell'assistenza estera fornita dalle organizzazioni di aiuto, puntualizzando però che la stima che viene data è indicativa, poiché le diverse istituzioni non erano abituate a classificare gli aiuti. Secondo l'OCFA, l'80% degli aiuti furono rivolti allo sviluppo, il 18% furono investiti per fini umanitari e il 2% come beneficenza. Per quanto riguarda gli aiuti diretti al raggiungimento degli otto Millennium Development Goals, nel 2009 gli EAU avrebbero speso 700 milioni di dirham nella fornitura di beni primari per combattere la crisi alimentare e offrire generi alimentari alle vittime delle emergenze, oltre a 830 milioni di

---

<sup>92</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 14; United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021», 6. Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 64-65, 98-99.

<sup>93</sup> Almezaini, *The UAE and foreign policy*, 98-99.

Wizārat al-Khāriġiyya wa at-ta'awun ad-dūwalī. Al-musā'adāt al-'inmā'iyya. <https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Development-Assistance> Ultimo accesso: 21.12.2022.

<sup>94</sup> Precedentemente, nel seguente lavoro, veniva indicata la soglia dello 0,7% riferendosi al PIL; successivamente il parametro di riferimento venne aggiornato e si iniziò a confrontare i dati degli aiuti esteri dei paesi donatori con il loro Reddito Nazionale Lordo.



dirham per progetti sanitari, al fine di ridurre la mortalità infantile, combattere l'HIV e altre malattie. All'istruzione sarebbero, invece, stati dedicati 340 milioni.<sup>95</sup>

Nella seconda sezione del report, l'OCFA procede a illustrare la distribuzione degli aiuti: l'87% degli aiuti sono stati diretti a paesi asiatici, il 10% a paesi africani e il restante 3% è stato diviso tra paesi europei, americani e altri non specificati. Da un punto di vista regionale, il 52% dei fondi sono stati rivolti a paesi del Medio Oriente, il 34% a paesi dell'Asia meridionale e centrale, comprendendo l'Afghanistan e il Pakistan, e il 7% all'Africa sub-sahariana. Se si considerano i contributi per paese, nel 2009 più di 90 stati hanno ricevuto aiuti dagli EAU; tra questi i maggiori paesi recipienti sono stati lo Yemen, il Pakistan, l'Afghanistan, i Territori Palestinesi, "altri paesi arabi" non meglio identificati, la Siria, la Tanzania, gli USA, l'Egitto e le Seychelles. Sarebbe un approfondimento interessante l'analisi della tipologia di aiuti forniti agli Stati Uniti e dei settori di allocamento; tuttavia, il report si focalizza esclusivamente sull'analisi dettagliata degli aiuti di 13 paesi che sono considerati dall'OCSE come possibili riceventi di ODA, ossia di Yemen, Pakistan, Afghanistan, Territori Palestinesi, Siria, Tanzania, Seychelles, Kazakistan, Libano, Eritrea, Maldive, Sudan e Burkina Faso.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, United Arab Emirates: Foreign Aid 2009, Abu Dhabi, 2010, 12–13.

<sup>96</sup> United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, 13–33.

Country	Total Contributed (AED)	Country	Total Contributed (AED)
Yemen	2,836,830,363	Sudan	48,682,170
Pakistan	1,603,936,988	Burkina Faso	45,668,487
Afghanistan	1,261,368,099	Jordan	45,198,538
Palestinian Territories	965,119,216	Indonesia	40,273,031
Other Arab Countries	406,960,391	Benin	39,483,522
Syria	310,267,676	Somalia	33,598,263
Tanzania	180,052,966	Multilateral	26,510,087
United States of America	154,366,576	Algeria	24,232,278
Egypt	143,158,779	Guinea	19,246,105
Seychelles	131,449,348	India	18,574,097
Kazakhstan	90,596,563	Iraq	17,900,772
Morocco	78,383,454	Ireland	12,896,486
Lebanon	77,133,821	Niger	11,607,945
Eritrea	74,633,221	Togo	9,533,562
Maldives	56,269,490	Ghana	9,355,547

Tabella 16. United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, United Arab Emirates: Foreign Aid 2009, 16.

Nella terza sezione, vengono riportate le attività dell'assistenza estera di ogni donatore; il grado di approfondimento dell'attore considerato dipende dalla sua importanza. Viene mostrata una tabella in cui sono elencati tutti i donatori che hanno contribuito all'assistenza estera emiratina nel 2009, specificando che con il termine "government" ci si riferisce sia ai ministeri federali che ai dipartimenti e agli enti governativi, e specificando che con "other charitable organizations" si intendono diverse organizzazioni minori o private. In base ai contributi forniti, si nota che gli aiuti sono dati principalmente dal governo, dall'ADFD, dalla UAERC e dalla Khalifa bin Zayed Al Nahyan Foundation.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, 1–11.

Donors	Contributions in AED	Contributions in US\$
Abu Dhabi Fund for Development	4,952,871,169	1,348,453,899
Al Maktoum Foundation	59,509,547	16,201,891
Dubai Cares	40,359,470	10,988,149
Dubai Charity Association	27,195,728	7,404,228
Government	3,060,733,975	833,306,282
International Humanitarian City	14,321,567	3,899,147
Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation	185,675,860	50,551,555
Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Humanitarian and Charity Establishment	32,434,191	8,830,436
Noor Dubai	8,007,140	2,180,000
Other Charitable Organizations	10,756,287	2,928,475
Sharjah Charity Association	42,393,398	11,541,900
UAE Red Crescent Authority	451,487,078	122,920,522
Zayed Bin Sultan Al Nahyan Charitable and Humanitarian Foundation	47,865,528	13,031,726
<b>Grand Total</b>	<b>8,933,610,938</b>	<b>2,432,238,208</b>

Tabella 17. United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, United Arab Emirates: Foreign Aid 2009, 11.

In conclusione, nella quarta sezione vengono specificati i settori di investimento degli aiuti, denominati in base alle indicazioni dell'OCSE. Nonostante non tutti i donatori specifichino i settori degli aiuti e circa il 15% non pubblici i propri dati,<sup>98</sup> è possibile affermare che i finanziamenti abbiano privilegiato i seguenti settori, ordinati sulla base della percentuale di contributi ricevuti: trasporti e stoccaggio, infrastrutture sociali e servizi, costruzione, società civile e governo, salute, aiuti di generi primari e programmi generali di assistenza.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> L'OCFA giustifica questo dato sostenendo che alcuni donatori non hanno specificato i settori delle sovvenzioni o dei prestiti, perché i loro contributi sono andati a finanziare quattro grandi sovvenzioni in Yemen, in Pakistan, in Afghanistan e nelle Seychelles.

<sup>99</sup> United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, 60-61.

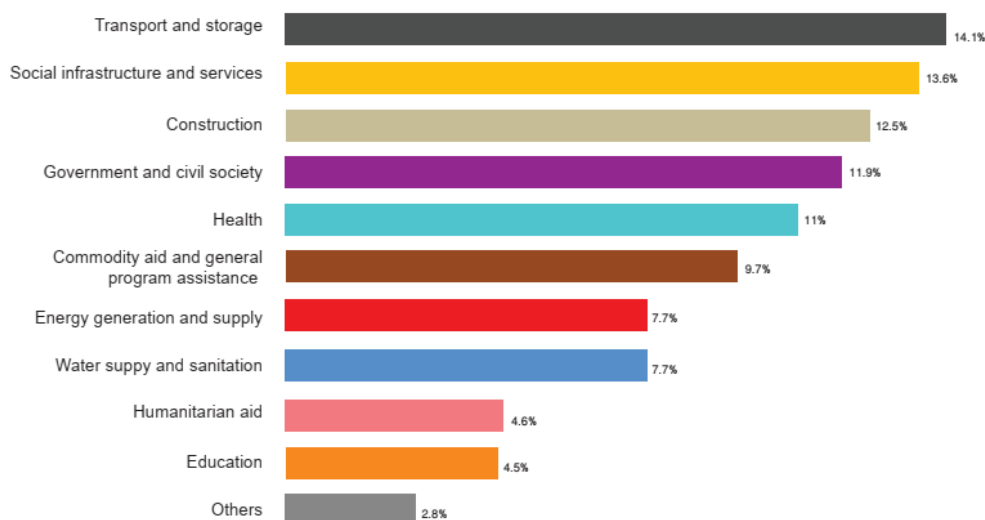


Figura 7. United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid, United Arab Emirates: Foreign Aid 2009, 61.

### 3.3.2 Anni 2011-2019

A partire dal 2011 e dallo scoppio delle Primavere Arabe, gli aiuti esteri emiratini iniziarono ad essere indirizzati in base alle preoccupazioni politiche e di sicurezza interna e regionale; furono allocati principalmente verso gli stati che sostenevano le iniziative emiratine, che si trovavano sotto il controllo degli alleati e con cui gli EAU mantenevano buoni legami politici.<sup>100</sup> Gli aiuti esteri utilizzati per stabilizzare i regimi aumentarono vertiginosamente fino a toccare il 375% in più nel 2013, anno in cui l'Egitto beneficiò del 78,6% degli aiuti esteri complessivi emiratini, dati a sostegno del nuovo governo. Tuttavia, già tra il 2015 e il 2016, la quota degli aiuti destinati all'Egitto scese fino al 40%. L'assistenza estera che venne fornita soprattutto sotto forma di aiuti allo sviluppo, con il fine di potenziare il sistema bancario, e furono diretti nei settori delle infrastrutture, dell'istruzione e della sanità.<sup>101</sup> Oltre all'Egitto, dal 2013 i principali paesi recipienti furono il Marocco, a cui vennero dati aiuti per contrastare la minaccia dei Fratelli Musulmani, lo Yemen, per combattere ad Al-Qaeda e i ribelli sciiti Houthi, il Sudan e la Giordania.<sup>102</sup>

Dal 2011 la maggioranza dell'assistenza estera venne fornita sotto forma di aiuti allo sviluppo. Per bilanciare l'aumento degli aiuti politici e allo sviluppo, gli EAU aumentarono anche i loro aiuti umanitari forniti dalle principali organizzazioni caritatevoli degli Emirati Arabi.<sup>103</sup> I principali beneficiari furono lo Yemen (75%), la Siria (4%) e la Giordania (3%), i quali ricevettero circa l'82%

<sup>100</sup> Almezaini, «From Identities to Politics», 235–39.

<sup>101</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 5–6.

<sup>102</sup> *Ivi*, 4–6.

<sup>103</sup> *Ivi*, 5.

degli aiuti umanitari.<sup>104</sup>Un caso interessante è quello dello Yemen: a seguito dell'entrata nella coalizione saudita degli EAU nel 2015 e dell'escalation della situazione nel paese, che con la guerra è sprofondato in una crisi diventata un vero e proprio disastro umanitario, questo stato diventò uno dei principali paesi recipienti degli aiuti emiratini, dedicati quasi esclusivamente a fini militari ed umanitari. Per quanto riguarda la selezione dei paesi beneficiari degli aiuti, uno studio che analizza gli aiuti forniti tra il 2008 e il 2018 ha suggerito che i criteri di scelta dei paesi recipienti non siano più solo culturali-identitari ma che tengano conto anche ad esempio della prossimità geografica, in quanto, nonostante l'importanza dell'identità arabo-musulmana, la maggioranza di paesi beneficiari erano asiatici o africani.<sup>105</sup>

Gli aiuti emiratini diventarono a tutti gli effetti uno strumento della politica estera governativa, per espandere i propri interessi nazionali e la propria influenza, approfittando dell'instabilità regionale, nonostante la retorica e la narrativa di solidarietà proposta ufficialmente dal governo. Infatti l'aumento esponenziale degli aiuti che si verificò nel 2013 non è tanto da attribuire a un tentativo degli EAU di sostenere i governi, soprattutto quello egiziano, contro le rivolte, ma deve essere interpretato come il risultato dell'operato di uno stato che, davanti a un vuoto di potere, ha intravisto un'opportunità per affermarsi come leader internazionale nel settore degli aiuti, per consolidare la propria reputazione come partner privilegiato e centralo sia in Medio Oriente che in Occidente e per perseguire i propri obiettivi strategici.<sup>106</sup>

L'assistenza allo sviluppo emiratina non è, però, fornita solo in accordo con i criteri politici, ma serve anche interessi commerciali ed economici; infatti, un'analisi dei dati degli aiuti allo sviluppo mostra che, se i finanziamenti sono dati a paesi e progetti che nel tempo non producono ritorni significativi per il donatore, essi diminuiranno.<sup>107</sup>

### 3.3.2.1 *Il volume degli aiuti*

Nel periodo delle Primavere Arabe, gli EAU hanno raggiunto il livello di ODA più alto fornito; in particolare, nel 2013 con una spesa totale di 5,1 miliardi di dollari sono diventati uno dei principali donatori al mondo. I contributi si sono poi stabilizzati attorno ai 4 miliardi di dollari fino al 2019.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 12–14.

<sup>105</sup> Logan Cochrane, «The United Arab Emirates as a Global Donor: What a Decade of Foreign Aid Data Transparency Reveals», *Development Studies Research* 8, fasc. 1 (1 gennaio 2021): 54–56.

<sup>106</sup> *Ivi*, 53–54.

<sup>107</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 14.

<sup>108</sup> *Ivi*, 12.

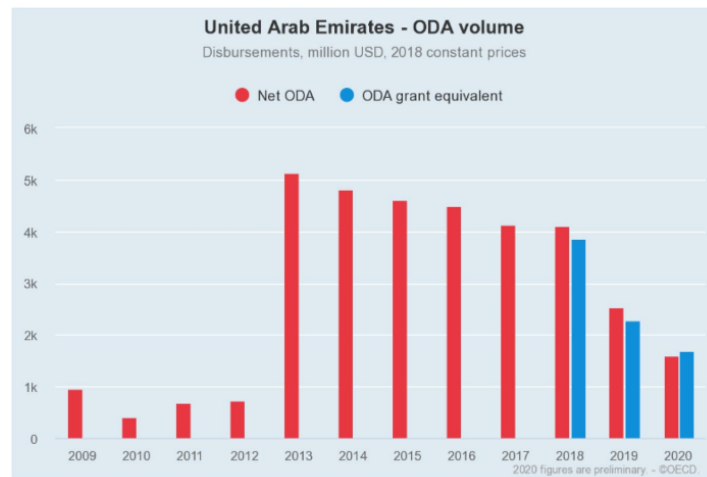


Fig. 3 UAE total ODA allocation  
 -Source: OECD (2021)

Figura 8. Assem Dandashly e Christos Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid: The Emergence of New Donors», *International Politics*, 17 novembre 2022, 12.

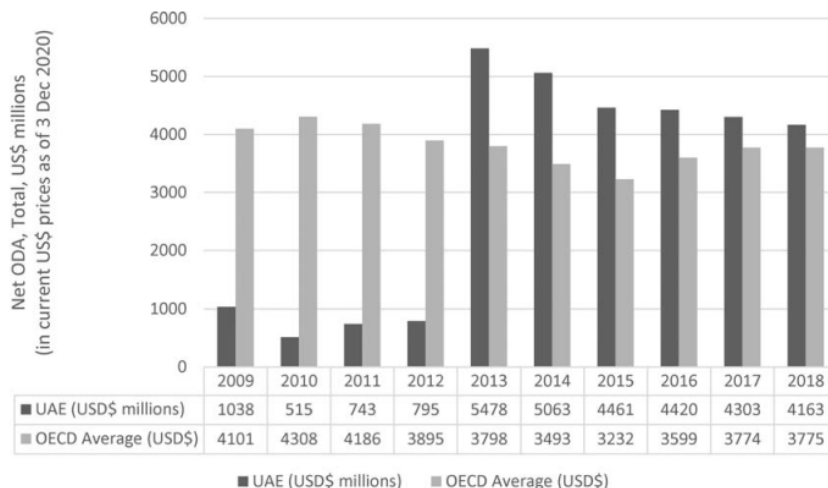


Figura 9. Logan Cochrane, «The United Arab Emirates as a Global Donor: What a Decade of Foreign Aid Data Transparency Reveals», *Development Studies Research* 8, fasc. 1 (1 gennaio 2021): 53.

Nel 2016 gli aiuti netti classificati come ODA ammontavano a circa 4,6 miliardi di dollari, ossia l'1,31% del RNL emiratino. I principali paesi beneficiari degli aiuti emiratini bilaterali dati principalmente sotto forma di sovvenzioni furono l'Egitto, lo Yemen, la Giordania, la Serbia, il Marocco e la Somalia; l'assistenza al programma, gli aiuti umanitari e l'infrastruttura economica sono stati i settori privilegiati dagli aiuti. Per quanto riguarda gli aiuti ODA multilaterali, invece, essi corrispondevano al 2% degli aiuti e sono stati distribuiti principalmente attraverso l'Islamic Development Bank (43%), le agenzie delle Nazioni Unite (24%) e la Banca Mondiale (19%).<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *Joining Forces to Leave No One Behind*, Development Co-Operation Report 2018 (Paris: OECD Publishing, 2018), 437.

Nel 2019, 1,3 miliardi di dollari di aiuti ODA bilaterali lordi erano stati concentrati sull'Africa, 181,2 milioni di dollari sull'Asia e 225,4 milioni erano stati destinati a paesi identificati come possibili riceventi di aiuti ODA in Europa, come ad esempio la Serbia.<sup>110</sup> Tuttavia, dal 2019 si è assistito a un calo degli aiuti esteri; nel 2020 gli ODA emiratini equivalevano a circa 1,7 miliardi di dollari, ossia 0,48% del RNL, avendo così subito un calo pari a 2,3 miliardi di dollari rispetto all'anno precedente.<sup>111</sup>

### 3.3.2.2 *L'istituzionalizzazione della diplomazia umanitaria*

Dal punto di vista dell'istituzionalizzazione della diplomazia umanitaria, gli EAU si sono impegnati sempre più al fine di garantire una maggior trasparenza, una maggior efficacia e un maggior coordinamento nel settore degli aiuti. Le tappe che verranno presentate sono degli indicatori dell'impegno del governo emiratino e mostrano la rilevanza degli aiuti esteri per gli EAU.

Nel 2013 l'Office for the Coordination of Foreign Aid (OCFA) venne sostituito con un vero e proprio ministero: il Ministero della Cooperazione Internazionale e dello Sviluppo. Successivamente, nel 2016, questo venne unito al Ministero degli Affari Esteri, che diventò così il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Ministry for Foreign Affairs and International Cooperation – MOFAIC), avente il compito di definire le priorità politiche, geografiche e settoriali della cooperazione allo sviluppo emiratino e di individuare le modalità e i meccanismi adatti che favoriscano la distribuzione e l'aumento degli aiuti esteri, oltre alla documentazione dei flussi di assistenza.<sup>112</sup>

Nel 2017, durante uno dei meeting annuali del governo, il Soft Power Council degli EAU ha lanciato un progetto che rientra tra le strategie della diplomazia pubblica emiratina per accrescere la reputazione internazionale del paese e che è denominato "UAE Soft Power Strategy".<sup>113</sup> Tra i sei "pilastri" che formano il quadro di riferimento in cui si inserisce questa strategia viene citata anche la diplomazia umanitaria. La UAE Soft Power Strategy ha quattro obiettivi principali: "sviluppare una direzione unitaria per vari settori, inclusi l'economia, le scienze umane, il turismo, i media e la scienza; promuovere la posizione geografica emiratina come porta d'accesso alla regione; affermarsi

---

<sup>110</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 13.

<sup>111</sup> *Ivi*, 12.

<sup>112</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *Joining Forces to Leave No One Behind*, 437.

<https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Development-Assistance>

Ultimo accesso: 22.12.2022

<sup>113</sup> Gökalp, *The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition*, 3.; The United Arab Emirates. The UAE Soft Power Strategy <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/strategies-plans-and-visions-untill-2021/the-uae-soft-power-strategy>

Ultimo accesso: 22.12.2022

come capitale regionale della cultura, dell'arte e del turismo; e, infine, affermare la propria reputazione di paese moderno e tollerante che accoglie tutte le persone provenienti da tutto il mondo.»<sup>114</sup>

### 3.3.2.3 *L'impegno multilaterale*

Come è stato precedentemente introdotto, sin dall'inizio degli anni 2000, gli Emirati Arabi Uniti si impegnarono ad accorciare la distanza con le organizzazioni multilaterali, i donatori tradizionali occidentali e le agende internazionali, tanto che tra il 2015 e il 2016 il sostegno emiratino ai programmi di aiuto multinazionali e alle organizzazioni multilaterali raddoppiò.<sup>115</sup>

Dal 2013, gli EAU hanno ospitato la Dubai International Humanitarian Aid and Development Conference and Exhibition (DIHAD), una piattaforma in cui annualmente si incontrano ONG regionali e internazionali, compagnie private e corporazioni che operano in campo umanitario e a cui viene offerta la possibilità di mostrare i propri servizi. Gli EAU sono interessati all'umanitarismo come business e come mezzo per diversificare l'economia nazionale: questo evento è un'occasione per promuovere la propria immagine in campo umanitario come hub mondiale per gli attori umanitari locali, regionali e internazionali; questo avviene anche grazie all'International Humanitarian City di Dubai.<sup>116</sup>

Per quanto riguarda gli sforzi internazionali contro l'ISIS e il fondamentalismo islamico, dal 2015 gli EAU sono vicepresidenti insieme alla Germania e agli Stati Uniti del Gruppo di Lavoro per la Stabilizzazione dell'Iraq; sono il terzo più grande contributore del Funding Facility for Stabilization (FFS) in Iraq, che si occupa della ricostruzione delle infrastrutture e di riabilitare le città distrutte dall'ISIS per permettere agli sfollati di tornare a casa. Dal 2015 vari enti emiratini hanno investito nei settori della sanità, dell'istruzione, dell'acqua e dell'elettricità, oltre a offrire assistenza umanitaria. Gli EAU si sono impegnati anche con il Syria Recovery Trust Fund (SRTF), mostrando così il proprio intento di aderire al multilateralismo e di cooperare con l'Occidente, soprattutto nel caso in cui gli interessi politici coincidano. Questo fondo è stato istituito nel 2013 dagli EAU, dalla Germania e dagli USA. Sebbene gli EAU siano uno dei membri fondatori, il loro contributo è risultato minore rispetto a quello di altri paesi, in base ai dati raccolti nel 2019; tuttavia, gli EAU avevano già erogato 130 milioni di dollari e successivamente altri 94 milioni, rispettivamente nel 2016 e nel 2018;

---

<sup>114</sup> The United Arab Emirates. The UAE Soft Power Strategy. <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/strategies-plans-and-visions-untill-2021/the-uae-soft-power-strategy> Ultimo accesso: 05.02.2023.

<sup>115</sup> Gökalp, «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition», 6.

<sup>116</sup> *Ivi*, 8.



questi aiuti erano stati gestiti dal governo emiratino e da organizzazioni umanitarie ed erano stati diretti all'assistenza umanitaria e d'emergenza. Tre quarti degli aiuti dati erano umanitari e, come parte del proprio impegno, gli EAU avevano allestito dei campi per i rifugiati grazie all'operato della Mezzaluna Rossa e in modo indipendente dall'UNHCR. Per il governo emiratino, la crisi siriana è stata una possibilità concreta ottenere visibilità grazie alla propria presenza, mostrandosi sia come *leading actor*, che coinvolti con l'operato di organizzazioni multilaterali. Gli interessi strategici di sviluppo degli EAU sono intrecciati all'agenda umanitaria nelle regioni che sono oggetto di interessi politici ed economici. L'umanitarismo è diventato, dunque, per gli EAU uno strumento per il raggiungimento di obiettivi esteri strategici, come ad esempio il rafforzamento delle relazioni internazionali. In Yemen, Libia e Siria il 20% degli aiuti umanitari sono stati indirizzati alla costruzione di infrastrutture di coordinamento e di supporto per semplificare la consegna di aiuti da parte di organizzazioni. Tra il 2012 e il 2019 gli EAU hanno donato 4,73 miliardi di dollari sotto forma di aiuti umanitari per la crisi siriana e hanno contribuito alla stabilizzazione dell'area in collaborazione con partners internazionali. Tra il 2015 e il 2019, invece, hanno erogato aiuti umanitari per un valore pari a 1,9 miliardi di dollari in Yemen. Attraverso l'assistenza umanitaria, gli Emirati ricercano da sempre un riconoscimento internazionale e consolidano la propria presenza in Medio Oriente e all'estero come attori rilevanti.<sup>117</sup>

Nel 2017, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale degli Emirati Arabi Uniti ha lanciato un piano quinquennale di aiuti esteri chiamato "Promoting Global Peace and Prosperity". L'obiettivo è il raggiungimento dei Sustainable Development Goals promossi dall'Agenda dello Sviluppo Sostenibile del 2030 e proposti dalle Nazioni Unite nel 2015. Le priorità individuate dal ministero che sarebbero dovute diventare l'obiettivo degli aiuti allo sviluppo sono la riduzione della povertà, la promozione della pace, la promozione di relazioni economiche vantaggiose sia per il paese donatore che per il paese beneficiario degli aiuti attraverso l'espansione dei legami commerciali e di investimento con i paesi di sviluppo, il miglioramento della qualità della vita delle comunità svantaggiate e la protezione dei bambini durante le crisi umanitarie.<sup>118</sup> Secondo questo progetto ambizioso, gli aiuti esteri si sarebbero dovuti concentrare in tre aree tematiche: l'emancipazione e la protezione delle donne; i trasporti e le infrastrutture urbane; la cooperazione tecnica.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Gökalp, 7-8.

<sup>118</sup> Dandashly e Kourtelis, 12-13; United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021, 4-10.

<sup>119</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 13; United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021, 4-10.

### 3.3.2.4 Il report annuale 2013

Come nel caso di quello del 2009, il report del 2013 è diviso in sezioni: la prima offre una visione generale degli aiuti, la seconda si occupa di analizzare la loro distribuzione geografica, la terza illustra le categorie di assistenza e i settori, la quarta si concentra sull'analisi degli ODA, la quinta tratta dei Millenium Development Goals e, per concludere, la sesta si focalizza sugli attori della donazione negli Emirati. Questo rapporto è stato redatto dal Ministero della Cooperazione Internazionale e dello Sviluppo.

Secondo i dati riportati, nel 2013, gli EAU hanno erogato un totale di 21,63 miliardi di dirham emiratini (5,89 miliardi di dollari) per mezzo di 38 diversi attori donatori a 145 differenti paesi, di cui 113 riconosciuti come adatti a ricevere ODA. Per quanto riguarda la soglia dello 0,7% del reddito nazionale lordo proposta dalle Nazioni Unite<sup>120</sup>, nel 2013 i contributi emiratini sono stati stimati come pari al 1,33% del RNL, distinguendosi così ancora una volta tra i diversi donatori statali. Più del 63,6% del totale esborsi emiratini è stato fornito sotto forma di sovvenzioni, mentre i restanti sono stati dati sotto forma di prestiti a termini agevolati.<sup>121</sup> Il totale lordo degli aiuti riconosciuti come Official Development Assistance era stimato circa a 20,26 miliardi di dirham, che equivalevano al 93% degli aiuti esteri del paese, segnalando così una crescita 78,8% rispetto al 2012 e dello 85,1% rispetto al 2011.<sup>122</sup>

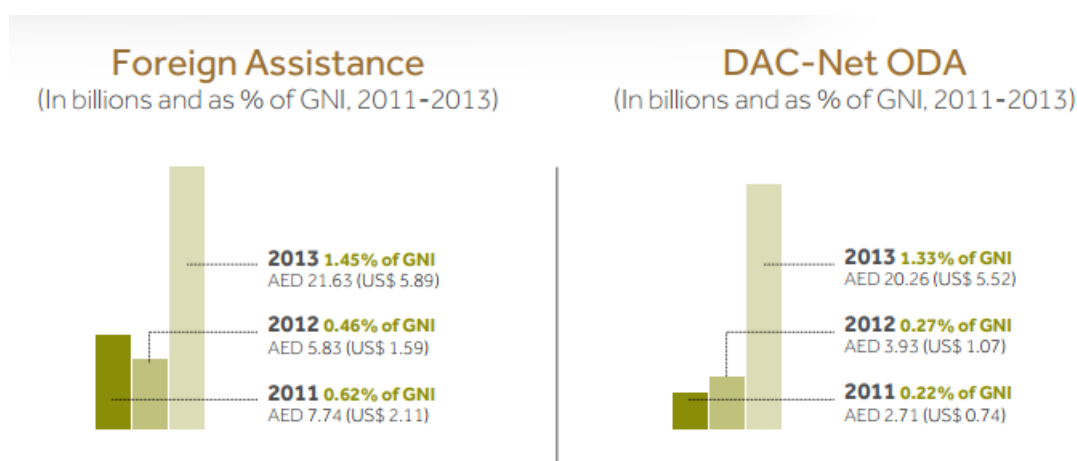


Figura 10. United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, Abu Dhabi, 2014, 22.

<sup>120</sup> Inizialmente lo 0,7% era calcolato sulla base del PIL, successivamente sulla base del RNL.

<sup>121</sup> United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, Abu Dhabi, 2014, 13–29.

<sup>122</sup> United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, 13–29, 88-103.

Nel 2013, il 98% degli aiuti esteri emiratini è stato fornito sotto forma di assistenza bilaterale diretta o a governi (78,4%), o direttamente a progetti (15,9%), o a ONG nazionali e istituzioni della società civile (3,7%). Tra il 2011 e il 2013, per quanto la modalità di assistenza bilaterale sia rimasta predominante, è stato evidenziato un aumento del volume degli aiuti erogati attraverso le organizzazioni multilaterali dello 0,6%.

Da un punto di vista dell'allocazione degli aiuti, nel 2013, superando i paesi asiatici, i paesi africani diventarono i principali beneficiari con un totale di 18,10 miliardi di dirham (83,7% del totale dei finanziamenti), di cui 17,57 miliardi diretti ai paesi del Nord Africa.<sup>123</sup>

**Foreign Assistance**  
(In AED, 2011 - 2013)

<b>Continent</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Africa	957,620,066	1,259,880,074	18,103,834,237
Asia	6,123,175,830	3,239,833,386	2,709,044,221
Europe	156,704,134	278,670,157	167,994,589
Americas	3,053,539	3,546,504	8,605,297
Oceania	119,230,977	19,588,961	2,654,443
Global	380,181,455	1,026,326,143	633,095,045
<b>Grand Total</b>	<b>7,739,966,001</b>	<b>5,827,845,226</b>	<b>21,625,227,833</b>

Tabella 18. United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, Abu Dhabi, 2014, 26.

Il paese recipiente che ha ricevuto più aiuti nel 2013 è stato l'Egitto; questo dato è in linea con il supporto dato dagli EAU al regime egiziano in risposta alle rivolte. Oltre all'Egitto, i paesi che storicamente avevano ricevuto aiuto dagli EAU hanno continuato a mantenere i loro livelli di assistenza. Nel 2013 i paesi beneficiari che hanno ricevuto più aiuti esteri emiratini sono stati la Giordania, il Pakistan, l'Afghanistan e la Palestina.<sup>124</sup> In questo modo, "gli EAU hanno dimostrato la capacità di rispondere ai bisogni improvvisi su larga scala, mantenendo e in alcuni casi aumentando i livelli di aiuti esteri ai paesi beneficiari regolari del paese".<sup>125</sup>

Per quanto riguarda le categorie degli aiuti esteri, il 94,6% degli esborsi è stato diretto a progetti di sviluppo, una percentuale molto alta rispetto agli anni precedenti, il 2,9% all'assistenza benefica, mentre il restante 2,5% all'aiuto umanitario. Attraverso un'analisi settoriale degli aiuti, inoltre, emerge che i due settori che hanno ricevuto più aiuti sono stati quello sviluppo delle infrastrutture (62,29%) e il settore dell'assistenza generale al programma (23,20%), ossia a sostegno dei bilanci

<sup>123</sup> United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, 21-29.

<sup>124</sup> *Ivi*, 30-79.

<sup>125</sup> *Ivi*, 31. Traduzione dell'autrice.

generali di governi e banche; questa tipologia di aiuti è stata destinata soprattutto all'Egitto e alla Palestina.<sup>126</sup>

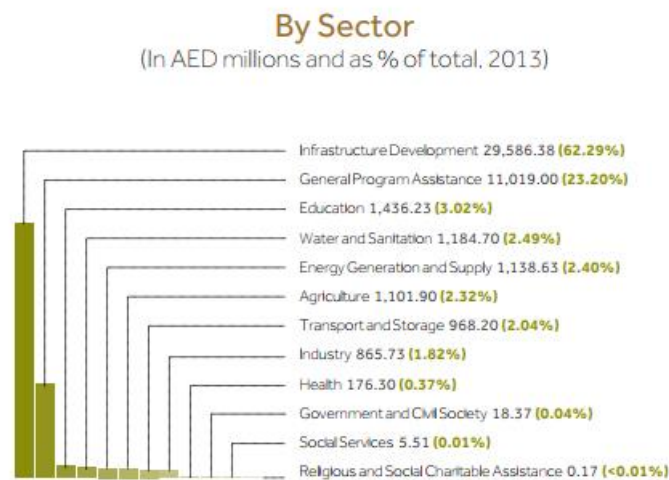


Figura 11. United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, Abu Dhabi, 2014, 86.

Per quanto riguarda il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG), il report sostiene che gli EAU abbiano compiuto molti sforzi per affrontare le sfide globali e abbiano contribuito a migliorare l'approvvigionamento alimentare nei paesi poveri, a una maggiore sostenibilità ambientale, a una migliore gestione dell'acqua e alle campagne di vaccinazione infantile, tanto che il 77,5% dei loro aiuti è stato utilizzato per sostenere il raggiungimento di questi obiettivi specifici in 119 paesi, arrivando così a più che dimezzare il tasso di povertà e ad aumentare le percentuali di accesso all'acqua potabile.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, 80–103.

<sup>127</sup> *Ivi*, 104-13.

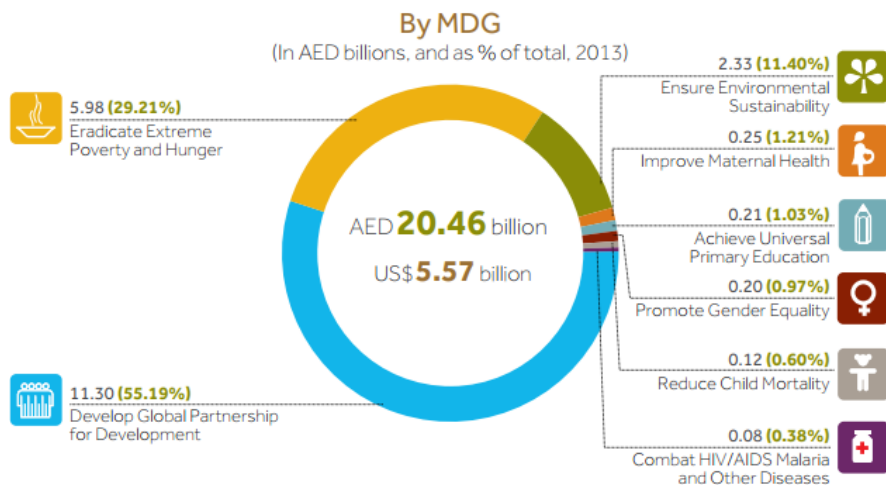


Figura 12. «United Arab Emirates: Foreign Aid 2013» (Abu Dhabi: Ministry of International Cooperation & Development, 2014), 105.

Tra gli attori delle donazioni, il più generoso è stato il governo emiratino, che comprende sia entità governative locali che federali, e che ha fornito l'82,6% del totale degli aiuti degli EAU, rispetto al 44,9% del 2012. Questo aumento ha accomunato molte organizzazioni, come l'ADFD, la Khalifa bin Zayed Al Nahyan Foundation e la UAERC.

### Foreign Assistance (In millions and as % of total, 2013)

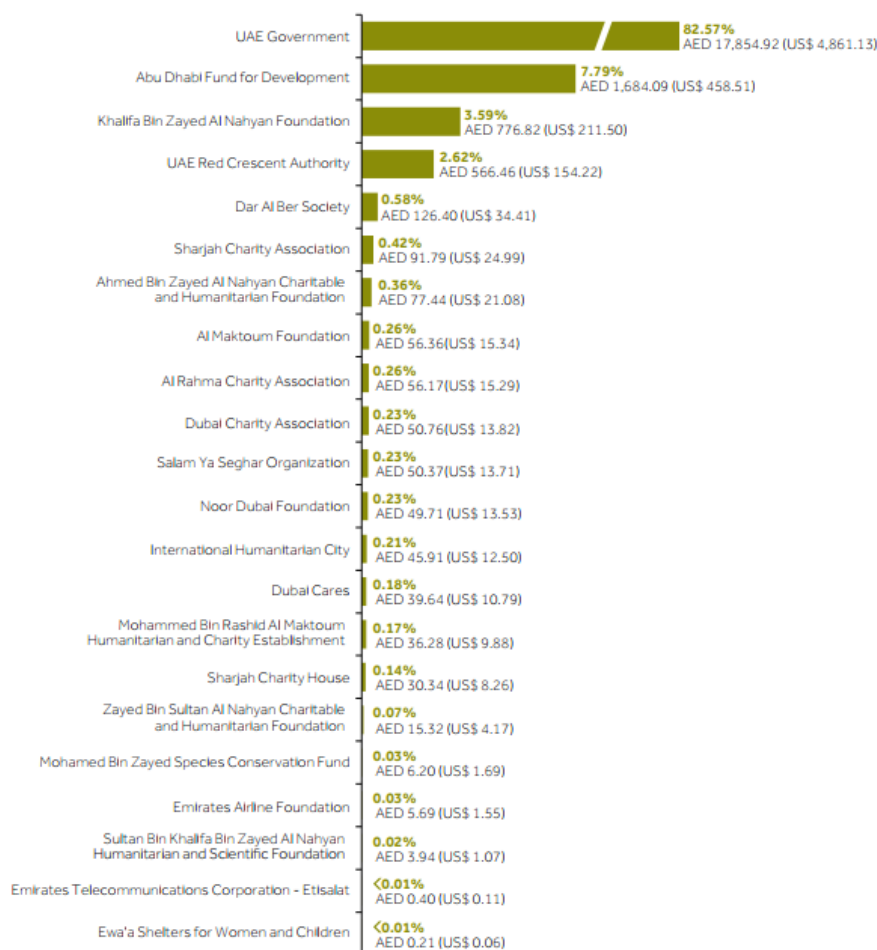


Figura 13. United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, 27.

Nell'analisi degli attori delle donazioni, è importante evidenziare la presenza della Emirates Airline Foundation e della Emirates Telecommunications Corporations – Etisalat. L'Emirates Airline Foundation è definita come una organizzazione benefica nata nel 2003 sotto il patronato dello Sheikh Ahmed Bin Saeed Al Maktoum, presidente e capo esecutivo dell'Emirates Airline e dell'Emirates Group. Secondo il report, nel 2013 la fondazione ha speso 5,7 milioni di dirham per finanziare programmi di sviluppo infrastrutturale, sociale e sanitario. I principali paesi beneficiari sono stati Bangladesh, India e Zimbabwe. Dall'altro lato, Etisalat è stata fondata nel 1976, nel 1983 il governo ha ottenuto una quota pari al 60% nella società; la compagnia è presente in 18 paesi ed è impegnata a sostenere una serie di iniziative sociali di impresa. Nel 2013 ha fornito 0,4 milioni di dirham che sono andati per il 68,2% a supporto dell'assistenza benefica e per il 31,8% a sostegno del settore educativo. Nel 2013, Etisalat ha sostenuto quattro diversi progetti tutti in Afghanistan.

Questi dati risultano rilevanti in quanto mostrano come da enti di natura commerciale possano essere attori di donazioni. Non è possibile in questa sede approfondire le ragioni che si celano dietro questi finanziamenti, data anche la difficoltà di tale processo di ricostruzione; tuttavia, è presumibile che questi contributi mostrino un'interferenza degli interessi economici nel settore degli aiuti esteri, i quali diventano così strumenti per il raggiungimento di fini commerciali e per l'espansione dell'influenza emiratina a livello internazionale. Un altro fattore da non sottovalutare in questa analisi è la crescita dei finanziamenti degli aiuti esteri da parte del settore privato, che offre supporto economico alle varie organizzazioni del panorama emiratino. Quali siano le fonti private di questi finanziamenti non è riportato; tuttavia, le organizzazioni sono invitate a dichiarare se ricevono fondi privati.<sup>128</sup>

### 3.3.3 Anni 2020-2021

Nel 2020, durante la pandemia causata dal COVID 19, gli EAU hanno avuto la possibilità di offrire un supporto sia attraverso aiuti bilaterali che multilaterali ai paesi in difficoltà e alle agenzie internazionali. Sul piano bilaterale, gli EAU hanno cercato di rispondere ai bisogni in ambito sanitario, fornendo attrezzature mediche, inviando personale specializzato, accogliendo pazienti covid in condizioni critiche e attraverso un'assistenza diretta economica. Sul piano multilaterale, invece, da una parte gli EAU sono stati un hub logistico e di trasporto per la distribuzione dei vaccini e delle forniture e, dall'altra, hanno inviato ingenti finanziamenti all'OMS e ad altre organizzazioni internazionali. La pandemia è stata un'ulteriore occasione per gli Emirati di rafforzare il proprio *soft power* attraverso l'assistenza umanitaria internazionale e ancora una volta di affermarsi come attori fondamentali nello scenario globale.<sup>129</sup> Secondo Antwi-Boateng, dottorando della United Arab Emirates University, gli EAU hanno potuto impegnarsi in quella che è stata definita “diplomazia COVID” grazie al loro lungo impegno umanitario, a un'economia resiliente, a una buona gestione strategica della risposta alla pandemia, a una strategia nazionale di *soft power*, a un forte sistema sanitario e a una buona capacità logistica.<sup>130</sup>

#### 3.3.3.1 Il volume degli aiuti

Nel 2020 gli Emirati Arabi Uniti si sono classificati tra i maggiori paesi donatori ufficiali di cooperazione allo sviluppo in termini di RNL; secondo i dati degli aiuti ODA, il 95,7% è stato fornito

---

<sup>128</sup> United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013, 114–63.

<sup>129</sup> Osman Antwi-Boateng, «Covid Diplomacy in the Era of Pandemic Response: The Case of United Arab Emirates», *Journal of International Women's Studies* 23, fasc. 3 (2022), 92-105.

<sup>130</sup> Per maggiori approfondimenti cfr. Osman Antwi-Boateng, «Covid Diplomacy in the Era of Pandemic Response: The Case of United Arab Emirates», *Journal of International Women's Studies* 23, fasc. 3 (2022), 92–96.

sotto forma di sovvenzioni, mentre il restante 4,31% degli aiuti non era a termini agevolati. Secondo i dati preliminari che sono stati pubblicati dall'OCSE, nel 2021 gli EAU hanno erogato circa 1,5 miliardi di ODA con una quota percentuale pari allo 0,4% del RNL. Nel 2020, il 98,7% degli aiuti lordi è stato dato bilateralmente, di cui solo il 7% distribuito attraverso organizzazioni multilaterali come *earmarked contributions*,<sup>131</sup> e, quindi, solo l'1,3% dei contributi era multilaterale. Rispetto al 2019 si è registrato un calo del 29,9% degli aiuti bilaterali.<sup>132</sup>

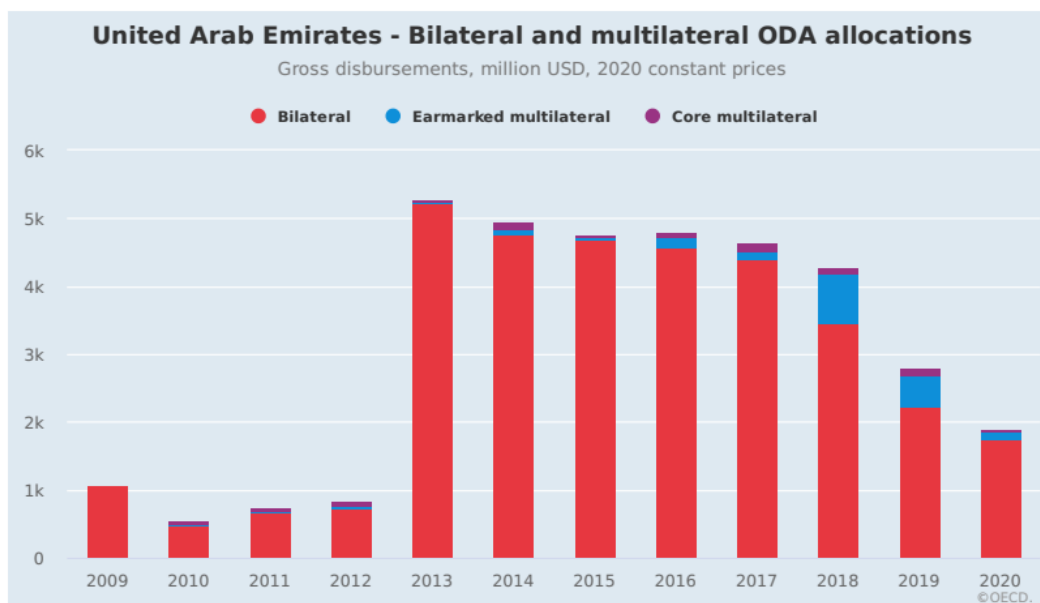


Figura 14. OECD, «United Arab Emirates», in *Development Co-operation Profiles* (Paris: OECD Publishing, 2022), 3.

Nel 2020, i principali paesi recipienti degli aiuti esteri sono stati i paesi africani (65,6%) e i paesi mediorientali (10,8%). I 10 paesi recipienti che hanno ricevuto più aiuti sono stati il Sudan, la Giordania, lo Yemen, il Pakistan, l'Egitto, la Somalia, le Maldive, la Serbia, la Siria e la Colombia.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Con *earmarked contributions* ci si riferisce ai finanziamenti stanziati che sono stati diretti attraverso organizzazioni multilaterali a progetti specifici, ma sono considerati e classificati come aiuti bilaterali.

<sup>132</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», in *Development Co-operation Profiles* (Paris: OECD Publishing, 2022), 1–3.

<sup>133</sup> *Ivi*, 7–9.



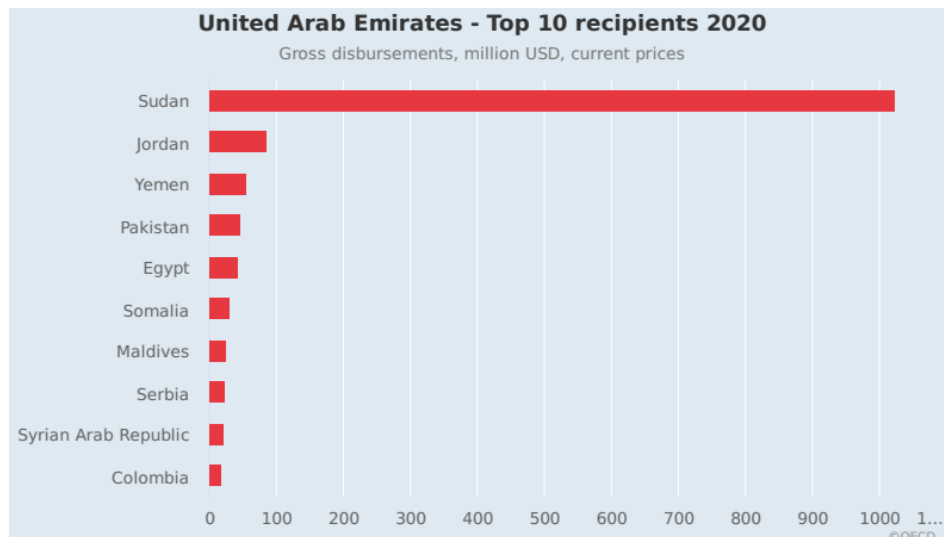


Figura 15. Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», in *Development Co-operation Profiles* (Paris: OECD Publishing, 2022), 9.

Per quanto riguarda i settori in cui sono stati allocati gli aiuti bilaterali, della maggior parte degli investimenti è riportato solamente che sono stati diretti ad “altri settori”, che comprendono l’assistenza al programma. A questi seguono l’assistenza umanitaria e le infrastrutture economiche e i servizi, con un accento particolare ai trasporti e allo stoccaggio.<sup>134</sup>

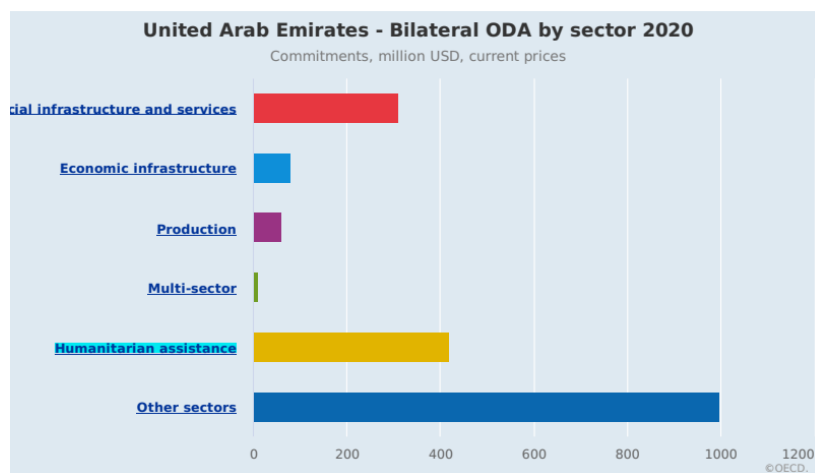


Figura16. Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», in *Development Co-operation Profiles* (Paris: OECD Publishing, 2022), 11.

Viene inoltre riportato che nel 2020 gli EAU abbiano destinato il 63% dei lo aiuti bilaterali allocabili all’uguaglianza di genere e all’emancipazione femminile.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», 10–11.

<sup>135</sup> *Ivi*, 10–12.

Infine, per quanto riguarda i donatori, hanno contribuito alla spesa totale degli aiuti ODA le seguenti agenzie governative: l'Abu Dhabi Fund for Development al 62,4%, l'Abu Dhabi Department of Finance al 1,2% e altri enti governativi o agenzie per quanto riguarda la quota restante.<sup>136</sup>

### 3.3.3.2 L'impegno multilaterale

Nel 2020 gli aiuti dati alle organizzazioni multilaterali vennero diretti principalmente verso la Banca Mondiale (39,4%) e verso gli enti delle Nazioni Unite (30,9%), in particolare verso l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'ONU World Food Programme (WFP).<sup>137</sup>

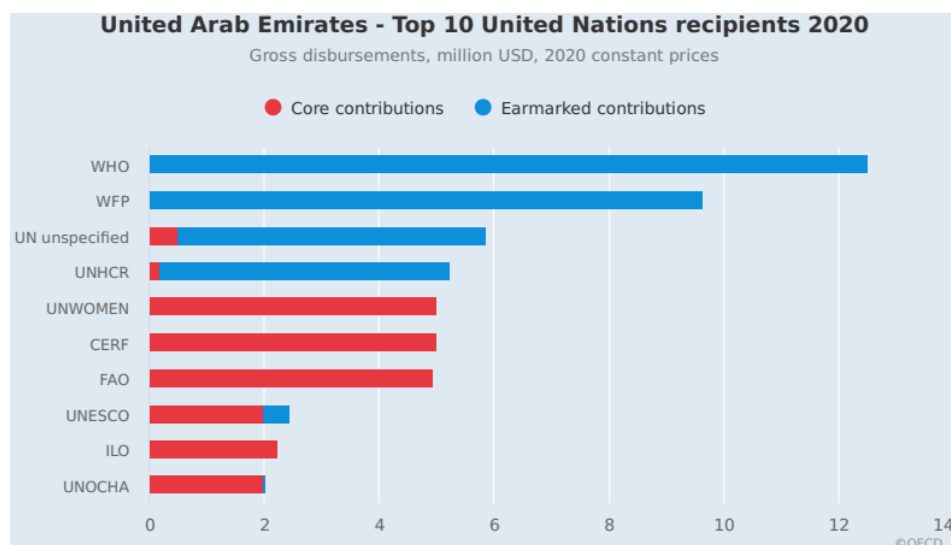


Figura 17. Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», in *Development Co-operation Profiles* (Paris: OECD Publishing, 2022), 5.

### 3.3.3.3 Il report 2020

Il report governativo emiratino 2020 è suddiviso in 6 sezioni principali: nella prima viene data una panoramica generale degli aiuti emiratini, la seconda si occupa di illustrare come vengono sostenuti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e nella terza il focus è sull'assistenza umanitaria; la quarta sezione analizza la distribuzione geografica degli aiuti, la quinta prende in considerazione i donatori e, infine, la sesta si focalizza sugli aiuti ODA. Poiché i dati riportati nel paragrafo precedente sono stati forniti dal rapporto dell'OCSE sugli EAU del 2020, l'ultima sezione del report pubblicato dal MOFAIC verrà tralasciata. È importante specificare fin da subito come gli aiuti emiratini del 2020 rientrino nella politica quinquennale lanciata dal governo denominata "Promoting Peace and Prosperity".<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, «United Arab Emirates», 13.

<sup>137</sup> *Ivi*, 3-5.

<sup>138</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, Abu Dhabi, 2020, 1-8.

Nella prima sezione, viene sottolineato l'impegno degli EAU in risposta alla pandemia da COVID 19 nel 2020, anno in cui il totale delle spese dedicate all'assistenza estera ammonta a 10,24 miliardi di dirham, ossia 2,79 miliardi di dollari. Tuttavia, gli aiuti esteri emiratini hanno subito un calo del 65% rispetto al 2019.<sup>139</sup> Inoltre, vengono evidenziate le principali tematiche a cui gli EAU si sono dedicati nel loro programma di assistenza: la risposta all'emergenza causata dalla pandemia COVID, gli sforzi per la stabilizzazione e la ricostruzione della Siria e dell'Iraq, il sostegno all'iniziativa finanziaria per le donne imprenditrici e, per ultimo, gli sforzi per l'estinzione della poliomielite. Per quanto riguarda il supporto ai differenti settori, i tre principali sono il sostegno ai budget e ai programmi, l'emergenza sanitaria e le infrastrutture per il trasporto aereo. Analizzando però più nel dettaglio la distribuzione degli aiuti, è possibile notare che grande spazio è stato dato al settore sanitario.<sup>140</sup>

Sector	2018		2019		2020	
	Foreign Assistance USD million	Percentage	Foreign Assistance USD million	Percentage	Foreign Assistance USD million	Percentage
General Budget Support	4,457.8	57.2%	5,075.4	63.4%	1,281.9	46.0%
Emergency Health	397.9	5.1%	66.8	0.8%	374.6	13.4%
Air Transport Infrastructure	337.7	4.3%	254.6	3.2%	151.2	5.4%
Social Welfare Services	109.8	1.4%	75.6	0.9%	113.7	4.1%
Coordination and Support Services	459.4	5.9%	55.5	0.7%	65.8	2.4%
Medical Services	164.2	2.1%	88.9	1.1%	59.2	2.1%
Religious Sites	79.7	1.0%	37.5	0.5%	50.2	1.8%
Emergency Multi-sector Aid	117.0	1.5%	29.3	0.4%	47.7	1.7%
Infectious Disease Control	56.6	0.7%	39.1	0.5%	42.8	1.5%
Contributions to International Organisations	103.8	1.3%	353.3	4.4%	37.3	1.3%
Basic Drinking Water Supply	37.4	0.5%	29.6	0.4%	36.9	1.3%
Public Sector Policy and Administration	5.1	0.1%	41.8	0.5%	35.2	1.3%
Emergency Education	97.6	1.3%	92.8	1.2%	35.2	1.3%
Urban Development and Management	15.2	0.2%	1.9	0.0%	33.8	1.2%
Education Facilities and Training	49.3	0.6%	33.3	0.4%	33.2	1.2%
Culture and Recreation	19.0	0.2%	43.7	0.5%	32.3	1.2%
Construction Policy and Administration		0.0%	14.6	0.2%	29.2	1.0%
Solar Energy	18.9	0.2%	26.1	0.3%	27.0	1.0%
Road Transport Infrastructure	45.9	0.6%	60.5	0.8%	24.0	0.9%
Low-cost Housing	31.2	0.4%	46.6	0.6%	23.8	0.9%
Others	1,188.5	15.3%	1,538.1	19.2%	253.7	9.1%
<b>Grand Total</b>	<b>7,791.9</b>	<b>100.0%</b>	<b>8,005.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,788.5</b>	<b>100.0%</b>

Tabella 19. United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, Abu Dhabi, 2020, 15.

Il report tratta, poi, di come gli aiuti emiratini contribuiscano al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Nella sezione dedicata, viene posto l'accento su come la pandemia abbia evidenziato ancora di più l'importanza della collaborazione, della solidarietà comune e di partnership globali, mostrando così quanto gli EAU abbiano abbracciato ed accolto la retorica occidentale degli aiuti, tanto che nel 2020 il 92% degli aiuti totali emiratini sono stati indirizzati al raggiungimento dei 17 obiettivi identificati dall'Agenda 2030. Gli aiuti esteri degli Emirati Arabi Uniti del 2020

<sup>139</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, Abu Dhabi, 2020, 8–27.

<sup>140</sup> *Ivi*, 8-51.

avrebbero contribuito principalmente a: formare e facilitare partnership per una ripresa condivisa dalla pandemia; a sostenere i sistemi sanitari al collasso; a combattere la povertà, in un periodo storico caratterizzato dalla perdita del lavoro e dalla mancanza di mezzi di sussistenza; alla ripresa dell'istruzione in presenza nelle scuole, concentrandosi sul mantenimento delle pari opportunità delle ragazze e delle donne e sull'inclusione dei gruppi emarginati.<sup>141</sup>

Secondo il report, da un punto di vista dell'assistenza umanitaria, la pandemia ha imposto agli EAU un cambiamento nella suddivisione degli aiuti; infatti, date le esigenze umanitarie globali a causa dell'emergenza sanitaria, i contributi dedicati a questo settore sono passati dallo 7,3% nel 2019 al 19,5% nel 2020. Gli aiuti umanitari sono stati distribuiti tra più di 127 paesi; un'attenzione particolare è stata rivolta allo Yemen, alla Giordania e alla Siria. La diplomazia umanitaria nel 2020 si è quindi occupata principalmente del settore sanitario e della fornitura di generi di base.<sup>142</sup>

Per quanto riguarda l'allocazione degli aiuti e la loro distribuzione geografica, nel 2020, il 47% dell'assistenza estera è stata rivolta a rispondere ai bisogni di 53 paesi africani (4,81 miliardi di dirham); il 39,6% degli aiuti è stato diretto a 43 paesi asiatici (4,05 miliardi di dirham); il 3,1% degli aiuti a 31 paesi europei (321 milioni di dirham); infine, il 2,9% è stato indirizzato a 36 paesi delle Americhe (293,5 milioni di dirham), oltre ad altri 18 paesi beneficiari nel mondo. A differenza di altri report precedentemente analizzati, è interessante notare come non sia riportato un breve resoconto paese per paese degli aiuti distribuiti e dei progetti finanziati.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, 31–44.

<sup>142</sup> *Ivi*, 47–51.

<sup>143</sup> *Ivi*, 53–82.

<b>Africa</b>	<b>1,309.5</b>	<b>47.0%</b>	<b>Europe</b>	<b>87.3</b>	<b>3.1%</b>
Northern Africa	1,061.2	81.0%	Southern Europe	58.9	67.5%
Western Africa	126.7	9.7%	Eastern Europe	14.8	16.9%
Eastern Africa	112.2	8.6%	Northern Europe	13.2	15.1%
Southern Africa	3.8	0.3%	Western Europe	0.4	0.5%
Middle Africa	3.6	0.3%	<b>Americas</b>	<b>79.9</b>	<b>2.9%</b>
Multi-region (Africa)	2.0	0.2%	South America	59.9	74.9%
<b>Asia</b>	<b>1,103.0</b>	<b>39.6%</b>	The Caribbean	13.4	16.7%
Western Asia	859.1	77.9%	Central America	6.4	8.0%
Southern Asia	138.8	12.6%	Northern America	0.3	0.3%
Central Asia	65.8	6.0%	<b>Oceania</b>	<b>6.5</b>	<b>0.2%</b>
South-Eastern Asia	28.9	2.6%	Melanesia	4.4	67.4%
Multi-region (Asia)	9.4	0.9%	Australia and New Zealand	0.8	12.6%
Eastern Asia	1.0	0.1%	Polynesia	0.7	11.1%
<b>Global</b>	<b>202.3</b>	<b>7.3%</b>	Micronesia	0.6	8.9%
Multi-region (Global)	202.3	100%			

Tabella 20. United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, 56.

Per quanto riguarda i donatori, l'Abu Dhabi Fund for Development ha mantenuto il suo ruolo centrale e nel 2020 ha fornito il 62,1% dei contributi degli aiuti esteri, per un totale di 6,36 miliardi di dirham. Un altro attore fondamentale è stato il governo emiratino, che ha distribuito circa il 22% degli aiuti attraverso più di 16 enti governativi locali e federali. Il terzo attore donatore per importanza è stato la Emirati Red Crescent.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, Abu Dhabi, 2020, 83-151.

Figure 11: Funds Disbursed, by Donor  
(In USD millions, and as % of total, 2018-2020)

Donor	2018		2019		2020	
	Foreign Assistance USD million	Percentage	Foreign Assistance USD million	Percentage	Foreign Assistance USD million	Percentage
Abu Dhabi Fund for Development	3,865.4	49.6%	6,340.5	79.2%	1,731.8	62.1%
Government Aid	3,282.5	42.1%	985.7	12.3%	619.8	22.2%
Emirates Red Crescent	157.7	2.0%	124.0	1.5%	128.2	4.6%
International Charity Organization	-	-	-	-	63.5	2.3%
Dar Al Ber Society	46.4	0.6%	25.6	0.3%	46.4	1.7%
Dubai Cares	38.9	0.5%	41.3	0.5%	33.7	1.2%
Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation	56.4	0.7%	48.7	0.6%	30.1	1.1%
Sharjah Charity Association	57.1	0.7%	37.7	0.5%	25.1	0.9%
Private Sector and Individuals	139.3	1.8%	224.1	2.8%	19.4	0.7%
Al Maktoum Foundation	20.0	0.3%	17.4	0.2%	14.6	0.5%
International Humanitarian City	13.2	0.2%	18.3	0.2%	13.5	0.5%
The Big Heart Foundation	15.9	0.2%	7.7	0.1%	10.2	0.4%
Dubai Charity Association	35.9	0.5%	19.4	0.2%	9.4	0.3%
Safety Center for Women and Children (AMMAN)	0.6	0.01%	-	-	8.6	0.3%
Mohamed Bin Zayed University for Humanities	-	-	-	-	6.8	0.2%
Al Qasimia University	-	-	-	-	6.5	0.2%
Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Humanitarian and Charity Establishment	12.6	0.2%	12.9	0.2%	5.3	0.2%
United Arab Emirates University (UAEU)	2.2	0.03%	9.9	0.1%	3.1	0.1%
Emirates Charitable Association	9.7	0.1%	8.8	0.1%	2.0	0.1%
Emirates Airline Foundation	2.1	0.0003%	-	-	1.9	0.1%
Dubai Foundation For Women and Children	1.7	0.02%	2.2	0.03%	1.7	0.1%
Mohamed Bin Zayed Species Conservation Fund	1.6	0.02%	1.5	0.02%	1.6	0.1%
Zayed Bin Sultan Al Nahyan Charitable and Humanitarian Foundation	1.8	0.02%	6.2	0.1%	1.4	0.05%
Abu Dhabi Shelter and Humanitarian Care Centre	-	-	-	-	1.0	0.04%
Noor Dubai Foundation	1.1	0.01%	0.7	0.01%	0.9	0.03%
Sharjah Charity House	7.8	0.1%	9.9	0.1%	0.8	0.03%
Ahmed Bin Zayed Al Nahyan Charitable and Humanitarian Foundation	7.5	0.1%	2.5	0.03%	0.6	0.02%
Etihad Airways	0.4	0.005%	0.1	0.001%	0.5	0.02%
Rabdan Academy	-	-	-	-	0.3	0.01%
Mohammed Bin Rashid School of Government	-	-	-	-	0.1	0.002%
UAE Water Aid Foundation	1.5	0.02%	1.6	0.02%	-	-
Khalifa Fund for Enterprise Development	-	-	50.3	0.6%	-	-
EXPO Live Programme	5.8	0.1%	6.5	0.1%	-	-
Ewa'a Shelters for Women and Children	1.1	0.01%	1.2	0.01%	-	-
General Women's Union	5.8	0.1%	-	-	-	-
Sultan Bin Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Humanitarian and Scientific Foundation	0.03	0.0003%	0.1	0.001%	-	-
<b>Grand Total</b>	<b>7,791.9</b>	<b>100.0%</b>	<b>8,005.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,788.5</b>	<b>100.0%</b>

Tabella 21. United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, United Arab Emirates: Foreign Aid 2020, 2.

### 3.4 Gli Emirati Arabi Uniti e la diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo

Nell'analisi della diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti, risulta interessante fare un paragone con l'assistenza estera degli altri donatori emergenti della regione del Golfo.

Da un punto di vista dei volumi dell'assistenza estera, tra gli anni '70 e gli anni '90, l'andamento dei flussi di aiuti è stato influenzato dai cambiamenti del mercato dei prezzi del petrolio: i contributi sono aumentati notevolmente fino agli anni '80, per poi decrescere fino al 1991. Negli anni '90, però, la

percentuale di aiuti classificati come ODA è diminuita sia per gli Stati del Golfo che per gli Emirati per le scelte di diversificazione economica, per le politiche estere e per l'instabilità regionale. È in questo periodo che il Kuwait, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti, hanno però superato l'obiettivo delle Nazioni Unite della soglia dello 0,7% del RNL.<sup>145</sup> In generale, è possibile identificare tre caratteristiche principali dei flussi di aiuti concessi dai donatori arabi, che hanno accomunato la diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo e degli Emirati Arabi Uniti tra gli anni '70 e gli anni 2000. I paesi arabi hanno esteso la maggior parte della loro assistenza allo sviluppo a condizioni agevolate a livello bilaterale: dal report del Fondo Monetario Internazionale, risulta che, esclusa l'Algeria, la quota di aiuti bilaterali dei paesi arabi si è mantenuta al di sopra del 90% fino al 1981, ad eccezione degli anni 1976 e 1978, a causa di importanti pagamenti all'Organizzazione del Golfo per lo sviluppo dell'Egitto (CODE), che sono stati classificati come contributi multilaterali; questa quota è concorde ai dati sugli aiuti bilaterali emiratini che si è stimato abbiano raggiunto circa l'80% del totale dell'assistenza estera fornita tra il 1973 e il 1987.<sup>146</sup> Una seconda peculiarità della diplomazia umanitaria dei Paesi del Golfo e degli Emirati è che essa è erogata sotto forma di sovvenzioni, ossia di contributi finanziari agevolati; questa modalità è conforme alla politica dei paesi arabi di fornire aiuti significativi e incondizionati con il fine di promuovere e sostenere politiche di sviluppo economico e sociale proposte dai paesi in via di sviluppo, senza l'ingerenza politica di altre potenze che possano fare pressioni politiche ed economiche. Infine, i paesi beneficiari degli aiuti sono stati principalmente paesi arabi prossimi geograficamente e gli aiuti a loro forniti sono stati per la maggioranza influenzati dagli sviluppi politici regionali.<sup>147</sup> Secondo un report della Banca Mondiale, tra il 1973 e il 2008, il 63,6% dell'ODA dei paesi arabi è stato fornito dall'Arabia Saudita, seguita dal 16,3% del Kuwait e dall'11,5% degli Emirati Arabi Uniti. Si può dire che l'andamento degli aiuti ODA di questi tre stati è andato di pari passo; tuttavia, questo confronto non è possibile farlo con gli aiuti dati dal Qatar, poiché essi non sono stati classificati in base ai parametri dell'OCSE. Gli aiuti del Qatar sono calati bruscamente all'inizio degli anni '80 e '90, per poi crescere rapidamente nei primi anni 2000, in seguito all'aumento dei prezzi del petrolio.<sup>148</sup> In generale, gli importi degli aiuti esteri degli Stati del Golfo superano l'obiettivo dello 0,7% del RNL fissato dalle Nazioni Unite, tuttavia, secondo il report della Banca Mondiale, gli aiuti esteri arabi complessivi tra il 2000 e il 2008 si collocano sotto questa soglia minima, ma, comunque, risultano significativamente superiori a quelli dei paesi DAC. Secondo lo stesso report, però, Kuwait, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti hanno

---

<sup>145</sup> World Bank, «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation», 3–7.

<sup>146</sup> Van de Boogaerde, «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions», 9–10.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> World Bank, «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation», 7–9.

donato una percentuale media di aiuti pari all'1,5% del RNL tra il 1973 e il 2008, anni in cui i principali paesi recipienti degli Stati del Golfo sono stati altri stati arabi; nel caso di Kuwait, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, i principali paesi beneficiari degli aiuti ODA sono stati la Siria, l'Egitto, la Giordania, il Marocco, lo Yemen, il Sudan e il Pakistan.<sup>149</sup>

Durante il periodo delle rivolte, gli aiuti esteri degli Stati del Golfo sono stati diretti verso “regimi amici”, senza tener conto dei loro risultati in termini di norme e valori democratici, con il fine di perseguire guadagni economici o per promuovere legami culturali e politici. Nonostante la differenza tra i vari donatori, vi è una tendenza comune a fornire sostegno a gruppi con credenze religiose e culturali simili. Il sostegno a tali attori ha assunto la forma di sovvenzioni o prestiti. Inoltre, nonostante la retorica che caratterizza i donatori emergenti riguardo la distribuzione degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, la maggior parte dei contributi è stata diretta alla regione araba e alle zone colpite da conflitti, anche se, per quanto riguarda gli Emirati Arabi Uniti, come è stato visto in questo studio, dopo il periodo delle rivolte, vennero privilegiati paesi africani e asiatici come recipienti degli aiuti.<sup>150</sup> È importante evidenziare come, però, durante le Primavere Arabe, gli Stati del Golfo non abbiano conformato le loro scelte in termini di schieramento politici: infatti, mentre il Bahrein, l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti si oppongono ai cambiamenti che hanno portato al potere i partiti islamici, come nel caso dell'Egitto e del sostegno dato al governo di Al Sisi, il Qatar si è schierato con la Turchia, sostenendo i partiti dei Fratelli Musulmani, cosa che ha eroso la sua immagine nazionale di mediatore neutrale. Il Kuwait, invece, mantiene una politica estera di basso profilo ed evita il confronto diretto, non scegliendo spesso da che parte stare nei conflitti e assumendo una posizione secondaria, al fine di minimizzare la propria visibilità. I suoi aiuti, inoltre, non sono stati soggetti a condizionalità. È proprio questa sua posizione neutrale che ha reso il Kuwait un attore legittimo nella regione, in contrasto con l'approccio interventista degli Emirati Arabi Uniti e dell'Arabia Saudita in Yemen, dove hanno affiancato gli aiuti umanitari agli interventi militari. Data la mancanza di dati sufficienti e di studi di riferimento riguardo ai flussi e ai volumi degli aiuti umanitari in questo periodo, non è possibile in questa sede approfondire l'analisi nel dettaglio per quanto concerne la diplomazia umanitaria degli Stati del Golfo durante le Primavere Arabe.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> World Bank, «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation», 11.

<sup>150</sup> Dandashly e Kourtelis, «The Provision of Arab Gulf Aid», 1-22.

<sup>151</sup> *Ivi*, 1-22.



## CONCLUSIONE

Questo lavoro si è configurato come un'indagine dell'evoluzione della diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti, dei fattori che l'hanno influenzata nel tempo e dei suoi obiettivi.

Questo studio ha introdotto i limiti e la complessità della concettualizzazione della diplomazia umanitaria, che, nonostante la retorica di imparzialità e neutralità degli aiuti, è caratterizzata dal rischio di politicizzazione e strumentalizzazione dell'assistenza estera e sottomessa a più ampi interessi strategici. La definizione di "aiuto" come internazionale, pubblico, politico e donato senza l'individuazione di condizioni minime necessarie per l'assistenza estera ha permesso di sorpassare il pregiudizio sul bene, sul bisogno e sul paese recipiente. Gli attori della donazione possono essere statali, non governativi e intergovernativi e gli aiuti possono essere erogati bilateralmente o multilateralmente. È emerso, in seguito, come la relazione tra stato recipiente e stato donatore sia impari e guidata dagli interessi di quest'ultimo più che dai bisogni dei beneficiari. I paesi donatori vedono negli aiuti umanitari la possibilità di entrare in uno scenario di crisi con un ruolo protetto, al fine di ottenere un miglioramento del proprio status a livello internazionale, della propria visibilità e al fine di perseguire i propri interessi strategici, sfruttando l'assistenza estera come uno strumento di *soft power* e di promozione dell'immagine nazionale. Successivamente, questo lavoro si è dedicato alla descrizione delle differenze tra i donatori tradizionali ed emergenti, tra i quali si collocano gli Emirati Arabi Uniti. È stato messo in evidenza l'aspetto prettamente economico dell'atto della donazione dei nuovi attori, i cui aiuti non sono condizionati; perseguono lo sviluppo economico e infrastrutturale dei paesi recipienti; sono erogati principalmente sotto forma di prestiti agevolati e attraverso canali bilaterali; rientrano in più ampi programmi economici; e sono accompagnati da una narrativa di potere orizzontale. I nuovi donatori, infatti, sono portatori di una tradizione terzo mondista, anticolonialista e di non allineamento, e reinterpretano le norme della cooperazione allo sviluppo in base ai propri principi ma, da quanto è emerso in questo lavoro, anche in base ai propri interessi nazionali, che li portano a dimenticarsi della retorica di aiuto incondizionato verso i paesi in via di sviluppo nel momento in cui i loro stessi interessi sono minacciati. Infatti, gli aiuti umanitari sono sì offerti per un impegno morale e un sentimento di solidarietà verso gli altri paesi del "Sud Globale", all'interno della cui categoria i nuovi donatori si riconoscono, ma sono anche strumentalizzati al fine di ottenere un ritorno immateriale sotto forma di legittimità reputazionale a livello internazionale e di proiezione della propria influenza sui paesi beneficiari. Tra i nuovi donatori si collocano gli Stati del Golfo, i cui aiuti, oltre che dagli interessi strategici di riconoscimento internazionale, di immagine e di impatto politico-economico regionale, sono influenzati dalla loro natura di *rentier state* e da due fattori culturali, il nazionalismo arabo e l'Islam.

Per quanto riguarda la diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti, come è stato messo in luce nel corso dello studio, la politica estera, le politiche economiche e la sua natura di *rentier state* e, quindi, l'oscillazione del mercato dei prezzi del petrolio e delle rendite petrolifere hanno un riflesso importante nell'andamento dei flussi di aiuti esteri emiratini; infatti, esiste una stretta correlazione tra gli aiuti internazionali e il PIL. Durante quella che è stata definita l'era Zayed, il volume degli aiuti è aumentato in modo costante dal 1971 al 1978, per poi diminuire fino al 1986. A seguito di un nuovo picco di aumento, dal 1991 l'assistenza estera è tornata a calare in termini di PIL, per poi subire una nuova crescita progressiva dall'inizio degli anni 2000 fino al 2009. Gli aiuti sono aumentati nuovamente a seguito delle Primavere Arabe nel 2013, per poi diminuire lentamente, pur mantenendo una buona percentuale, fino al 2020. In questo caso, è importante mettere in evidenza un'eccezione nel rapporto direttamente proporzionale tra la crescita del PIL e la crescita degli aiuti: infatti, a partire dal 2014, gli introiti emiratini sono diminuiti conseguentemente al calo del prezzo del petrolio; questo fa emergere la predominanza di una motivazione politica forte dietro l'aumento degli aiuti nel periodo delle rivolte. Infatti, durante le Primavere Arabe, gli Emirati Arabi Uniti hanno approfittato dell'instabilità regionale per aumentare la propria influenza sull'area, attraverso il sostegno dei regimi autoritari. Coerentemente a quanto rilevato nell'analisi dei nuovi donatori, la modalità preferita dagli Emirati per l'erogazione degli aiuti esteri è quella bilaterale sotto forma di sovvenzioni o prestiti agevolati, spesso attraverso fondazioni o organizzazioni come l'Abu Dhabi Fund for Development o l'United Arab Emirates Red Crescent, che, pur dichiarandosi come enti autonomi, vedono a capo del proprio Consiglio di amministrazione e della direzione membri della famiglia reale emiratina; secondo il parere dell'autrice di questa tesi, la modalità bilaterale permette al governo degli Emirati un maggior controllo sulla scelta dei progetti da finanziare e dei destinatari degli aiuti, grazie a una valutazione che privilegia gli interessi statali. Tuttavia, a partire dagli anni 2000, gli Emirati hanno iniziato a essere più attenti nei confronti dei governi occidentali, aumentando il proprio impegno multilaterale attraverso l'adozione e il sostegno degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e, successivamente, dei Sustainable Development Goals promossi dalle Nazioni Unite. Per quanto riguarda i settori di investimento, attraverso l'analisi dei report, è emersa una predilezione per il settore delle infrastrutture che, nonostante alcuni cambiamenti nei livelli di aiuti allocati negli anni, è rimasto sempre uno dei più rilevanti, oltre ai settori di trasporto e stoccaggio, acqua ed elettricità, società civile e governo, salute, aiuti di generi primari, programmi generali di assistenza e educazione.

Nell'era Zayed, tra gli anni '70 e '90, l'embargo imposto contro gli Stati Uniti e l'aumento dei prezzi del petrolio ha spinto gli Emirati ad aumentare gli aiuti esteri e a dirigerli verso i paesi in via di sviluppo del "Sud globale", categoria all'interno della quale loro stessi si sono posti. Tuttavia, all'inizio degli anni 2000, gli Emirati hanno preferito reinvestire le proprie rendite a favore di

politiche di diversificazione economica per il rafforzamento dell'economia interna. Dal punto di vista della politica estera emiratina, pur mantenendo una posizione neutrale di non intervento a livello internazionale, grazie all'utilizzo degli aiuti esteri come strumento di *soft power* gli Emirati Arabi Uniti hanno sostenuto i paesi arabi coinvolti nel conflitto arabo-israeliano, e, nonostante i fatti dell'11 settembre 2001 abbiano portato a un graduale allineamento degli Emirati Arabi Uniti con le posizioni filooccidentali, l'impegno umanitario emiratino è servito a bilanciare le scelte di politica estera più vicine a quelle statunitensi, come il sostegno all'invasione dell'Iraq nel 2003. Infatti, nonostante la narrativa governativa, i principali paesi beneficiari degli aiuti sono stati i paesi mediorientali arabi o i paesi di fede musulmana, confermando così l'influenza dei fattori culturali nella diplomazia umanitaria emiratina, specialmente nell'Era Zayed, in cui il nazionalismo e l'Islam sono stati due elementi decisivi nell'allocazione degli aiuti. Per quanto riguarda gli obiettivi strategici ricercati dagli Emirati Arabi Uniti, nei primi anni della Federazione l'assistenza estera è stata sia un mezzo per il riconoscimento *in primis* a livello regionale del nuovo stato, della sua formazione e per il rafforzamento della sua presenza nell'area, sia uno strumento di *soft power* per il mantenimento dei propri interessi economici, per l'ampliamento del proprio bacino di influenza anche da un punto di vista economico-politico, iniziando ad emergere come attori regionali e internazionali di spicco. Infatti, spesso gli aiuti emiratini forniti a livello regionale, ad esempio a Giordania, Siria ed Egitto, sono stati definiti politici in quanto influenzati dagli sviluppi regionali. Dal 2001 in modo più chiaro ed evidente, la collaborazione con l'Occidente ha aiutato Emirati Arabi a ottenere un riconoscimento di spessore, ossia non un riconoscimento della mera esistenza e formazione dello stato ma anche delle proprie specificità e delle proprie capacità di cooperazione e di imporsi come attori leader nell'area.

Nell'era post-Zayed, la politica estera e gli avvenimenti internazionali hanno continuato ad influenzare l'operato emiratino. Gli Emirati si sono distinti dall'inizio del nuovo millennio per una maggior cooperazione con l'Occidente, ad esempio nella lotta contro il fondamentalismo islamico. L'assistenza estera è diventata sempre più strumento di *soft power* della politica estera, dato che gli aiuti hanno iniziato ad essere affiancati ad interventi militari sul campo, come ad esempio in Yemen. In questa fase gli Emirati si sono, inoltre, distinti per il loro impegno multilaterale: sono diventati "partecipanti" dell'OCSE e membri dell'UNHCR Donor Support Group. Questo desiderio di affermarsi nel panorama internazionale come attori centrali e affidabili è stato messo in luce anche dalla ricerca di maggior trasparenza nella diffusione dei dati sui propri aiuti esteri che solo dal 2008 con l'istituzione dell'Ufficio per il Coordinamento degli Aiuti Esteri hanno iniziato ad essere documentati e monitorati da parte del governo attraverso report annuali, che sono diventati uno strumento utile per una comunicazione nazionale, che desidera promuovere il proprio slancio umanitario, presentandolo come altruista e disinteressato. Questa attenzione alla costruzione di una

buona cittadinanza internazionale ha permesso agli Emirati innanzitutto di rafforzare la propria narrazione di stato liberale, leader nel campo degli aiuti, ottimo alleato dell'Occidente, e allo stesso tempo, ha permesso loro di mantenere e favorire i propri interessi politici, strategici ed economici. In questa seconda fase, l'assistenza umanitaria emiratina è diventata marcatamente strumentalizzata per il compimento di fini economici, politici e di comunicazione. Questo lavoro ha evidenziato come gli Emirati Arabi Uniti abbiano sfruttato gli aiuti internazionali come strumento di *soft power*, distribuendoli in base alle proprie preoccupazioni politiche e di sicurezza interna e come questi abbiano approfittato dell'instabilità regionale, a seguito delle Primavere Arabe, per aumentare la propria influenza nella regione, nonostante la narrativa emiratina sia da sempre permeata dall'idea della solidarietà tra i paesi in via di sviluppo. Da un punto di vista economico, l'allocazione degli aiuti permette agli Emirati di perseguire i propri interessi, reinvestendo le proprie rendite petrolifere, dirigendo gli aiuti in quei settori strategici rivolti a uno sviluppo economico-infrastrutturale, privilegiando progetti facenti parte di agende più ampie e, infine, favorendo i paesi o con cui hanno legami di nazionalità e di fede oppure, e, anche questo è stato un elemento innovativo dell'era post-Zayed, i paesi prossimi geograficamente. Infatti, dopo il 2013, si è notato un cambiamento nei criteri di allocazione degli aiuti che hanno iniziato ad essere diretti maggiormente verso i paesi africani e i paesi asiatici. Un aspetto interessante rilevato da questo studio è che tra gli attori donatori di aiuti esteri sono stati individuati anche enti d'impronta commerciale come l'Emirates Telecommunications Corporation e l'Emirates Airline Foundation. Da un punto di vista della comunicazione, la pandemia del 2020 è stata l'occasione per gli Emirati sia per affermarsi come hub logistico e di trasposto mondiale degli aiuti sia per accrescere la propria reputazione internazionale di attore centrale nell'area sia per rafforzare il proprio *soft power* e la propria influenza sugli altri paesi.

Per quanto in questo lavoro sia stata presa in esame la più recente fase storica caratterizzata dalla pandemia da COVID 19, in una prospettiva futura, sarebbe interessante svolgere un'indagine più approfondita sui risvolti che questo fatto ha avuto sulla diplomazia umanitaria emiratina. Inoltre, sarebbe utile per la completezza di questo studio se ricercatori futuri si dedicassero all'analisi dei singoli paesi beneficiari degli aiuti emiratini, prestando attenzione alla relazione tra i paesi beneficiari e gli Emirati Arabi Uniti in quanto *rentier state*, aspetto che al fine di questo lavoro e per ragioni di analisi, non è stato possibile approfondire. In conclusione, secondo questo lavoro di tesi, la diplomazia umanitaria degli Emirati Arabi Uniti è influenzata da diversi fattori culturali, economici, politici e internazionali, che nel corso del tempo hanno modificato il flusso di aiuti, la scelta dei beneficiari e la modalità di erogazione dei contributi. Inoltre, per quanto non si possa escludere totalmente e in modo perentorio la presenza di un afflato altruistico, è possibile affermare che la

diplomazia umanitaria è strumentalizzata dal governo emiratino a favore di interessi strategici, politici, economici e di comunicazione.

## BIBLIOGRAFIA

### FONTI PRIMARIE

Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development. Annual Report 1977. Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, 1977.

———. First Annual Report 1974-1975. Abu Dhabi Fund for Development. Abu Dhabi Fund for Arab Economic Development, s.d.

Al-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida. Al-āba' al-m'ūasisūn lil'ittiḥād. <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/founders-of-the-union> Ultimo accesso: 20.12.2022.

———. Al-musā'adāt al-kḥāriḡiyya wa al-'inmā'iyya min dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/the-uae-aid-to-foreign-countries> Ultimo accesso: 30.01.2023.

———. Tāriykh dawlat al-'Imārāt. <https://u.ae/ar-AE/more/history-of-the-uae>. Ultimo accesso: 19.12.2022.

Constitute. Āl-'Imārāt al-'Arabiyya al-Muttaḥida 1971. [https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_Arab\\_Emirates\\_2009?lang=ar#s51](https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009?lang=ar#s51) Ultimo accesso: 21.12.2023

Department of commerce. United States of America. United Arab Emirates – Country Commercial Guide. [https://www.trade.gov/country-commercial-guides/united-arab-emirates-oil-and-gas#:~:text=The%20United%20Arab%20Emirates%20\(UAE,petroleum%20and%20liquids%20per%20day](https://www.trade.gov/country-commercial-guides/united-arab-emirates-oil-and-gas#:~:text=The%20United%20Arab%20Emirates%20(UAE,petroleum%20and%20liquids%20per%20day). Ultimo accesso: 26.01.2023.

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE. Convenzioni di Ginevra. <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/convenzioni-ginevra.html#> Ultimo accesso: 01.12.2022.

Government of United Arab Emirates. The UAE Soft Power Strategy. <https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/strategies-plans-and-visions-untill-2021/the-uae-soft-power-strategy> Ultimo accesso: 05.02.2023.

———. Ways of doing charity in the UAE. <https://u.ae/en/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae> Ultimo accesso: 30.12.2022.

International Humanitarian City. IHC AT A GLANCE. <https://www.ihc.ae/ihc-at-a-glance/> Ultimo accesso: 02.02.2023.

- Organization for Economic Co-operation and Development. About us. <https://www.oecd.org/about/>  
Ultimo accesso: 04.12.2022.
- . Development Assistance Committee. <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> Ultimo accesso: 04.12.2022.
- . Member countries. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> Ultimo accesso: 04.12.2022.
- . «United Arab Emirates». In *Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing, 2022.
- . OECD 60<sup>th</sup> Anniversary. <https://www.oecd.org/60-years> Ultimo accesso: 04.12.2022.
- Official Development Assistance (ODA) in 2021, by members of the Development Assistance Committee. <https://public.flourish.studio/visualisation/11976021/> Ultimo accesso: 17.01.2023.
- Organization of Petroleum Exporting Countries. Brief History. [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm) Ultimo accesso: 30.01.2023.
- . UAE facts and figures. [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/170.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/170.htm) Ultimo accesso: 30.01.2023.
- Ṭuruq lil-musā‘adāy fi al-khayry wa al-’insānī. Ultimo accesso: 30.12.2023 <https://u.ae/ar-ae/information-and-services/charity-and-humanitarian-work/ways-of-doing-charity-in-the-uae>
- Van de Boogaerde, Pierre. «The Composition and Distribution of Financial Assistance: From Arab Countries and Arab Regional Institutions». International Monetary Fund. Middle Eastern Department, 1990.
- United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, Promoting Global Peace and Prosperity. UAE Policy for Foreign Assistance 2017-2021, gennaio 2017. <https://www.mofaic.gov.ae/en/The-Ministry/UAE-International-Development-Cooperation/UAE-Foreign-Aid-Policy>.
- . United Arab Emirates: Foreign Aid 2020. Abu Dhabi, 2020.
- United Arab Emirates Ministry of International Cooperation & Development, United Arab Emirates: Foreign Aid 2013. Abu Dhabi, 2014.
- United Arab Emirates Office for Coordination of Foreign Aid. United Arab Emirates: Foreign Aid 2009, Abu Dhabi, 2010.

Wizārat al-Kh̄arīgiyya wa at-ta'awun ad-dūwalī. At-ta'awun al-'insānī wa at-tanmawī.  
<https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Humanitarian-and-Development-Cooperation> Ultimo accesso: 28.12.2022.

———. Al-musā'adāt al-'inmā'iyya. <https://www.mofaic.gov.ae/ar-ae/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Development-Assistance> Ultimo accesso: 21.12.2022.

World Bank. «Arab Development Assistance: Four Decade of Cooperation». Chief Economist's Office of the Middle East and North Africa Region and the Concessional Finance and Global Partnerships, 2010.

## MONOGRAFIE

Almezaini, Khalid S. *The UAE and foreign policy: foreign aid, identities and interests*. Culture and Civilization in the Middle East. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2012.

Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

Minear, Larry, e Hazel Smith, a c. di. Minear, Larry, e Hazel Smith, *Humanitarian diplomacy: practitioners and their craft*. Tokyo; New York: United Nations University Press, 2007.

Pellicciari, Igor. *Re-Framing Foreign Aid History and Politics: From the Fall of the Berlin Wall to the COVID-19 Outbreak*. 1<sup>a</sup> ed. London: Routledge, 2022.

Sorel, Eliot, Pier Carlo Padoan, e Organisation for Economic Co-operation and Development, a c. di. *The Marshall Plan: lessons learned for the 21st century*. Paris: OECD, 2008.

Szondi, Gyorgy. *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Clingendael: 2008.

## SAGGIE ANALISI

Almezaini, Khalid. «From Identities to Politics: UAE Foreign Aid». In *South-South Cooperation Beyond the Myths*, a cura di Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore, e Arlene B. Tickner, 225–44. London: Palgrave Macmillan UK, 2017

———. «Humanitarian Foreign Aid of Gulf States. Background and Orientations». Policy report. Regional Programme Gulf States. Konrad Adenauer Stiftung, (gennaio 2021):1-4.

Alzaabi, Mariam. «Foreign Policy of the United Arab Emirates (UAE): Continuity and Change». In *Smart Technologies and Innovation for a Sustainable Future*, a cura di Ahmed Al-Masri e



- Kevin Curran, 141–48. *Advances in Science, Technology & Innovation*. Cham: Springer International Publishing, 2019.
- Antwi-Boateng, Osman. «Covid Diplomacy in the Era of Pandemic Response: The Case of United Arab Emirates». *Journal of International Women's Studies* 23, fasc. 3 (2022): 92–105.
- Beblawi, Hazem. «The Rentier State in the Arab World». *Arab Studies Quarterly* 9, fasc. 4 (1987): 383–98.
- Bergamaschi, Isaline, e Arlene B. Tickner. «South–South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis». In *South-South Cooperation Beyond the Myths*, a cura di Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore, e Arlene B. Tickner, 1–27. London: Palgrave Macmillan UK, 2017.
- Bossuat, Gerard. «The Marshall Plan: History and Legacy». In *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*, 13–28. Paris: OECD, 2018.
- Cochrane, Logan. «The United Arab Emirates as a Global Donor: What a Decade of Foreign Aid Data Transparency Reveals». *Development Studies Research* 8, fasc. 1 (1 gennaio 2021): 49–62.
- Collomb, Bertrand. «Lessons Learned from the Marshall Plan: A Corporate Experience». In *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*, 71–76. Paris: OECD, 2018.
- Dandashly, Assem, e Christos Kourtelis. «The Provision of Arab Gulf Aid: The Emergence of New Donors». *International Politics*, 17 novembre 2022.
- De Lauri, Antonio. «La diplomazia umanitaria». *CMI Working Paper* 3 (aprile 2021): 1–4.
- Dieter-Eberwein, Wolf, e Bob Reinalda. «History: Old and New Humanitarian Actors». In *The New Humanitarians in International Practice: Emerging actors and contested principles*, 23–42. London; New York, NY: Routledge, 2016.
- Dreher, Axel, Peter Nunnenkamp, e Rainer Thiele. «Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid between Non-DAC and DAC Donor Countries». Application/pdf, marzo 2010, 1–30.
- Dunning, Thad. «Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa». *International Organization* 58, fasc. 02 (aprile 2004).
- Fink, Guenther, e Silvia Redaelli. «Determinants of International Emergency Aid. Humanitarian Need Only? » *The World Bank Policy Research Working Paper*, fasc. 4839 (2009): 1–36.
- Frappi, Carlo. «Diplomazia creativa al servizio di strategie di nicchia di una piccola potenza: La Diplomazia umanitaria dell’Azerbaijan». In *Armenia, Caucaso e Asia Centrale: Ricerche 2019*, a cura di Giorgio Comai, Carlo Frappi, Giovanni Pedrini, e Elena Rova, Chapter\_3353. Venice: Edizioni Ca’ Foscari, 2019.

- Geremek, Bronisław. «The Marshall Plan and European Integration». In *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*, 43–50. Paris: OECD, 2018.
- Gilley, Bruce. «Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism». *PERCEPTIONS XX*, fasc. 1 (Spring 2015): 37–58.
- Gökalp, Deniz. «The UAE's Humanitarian Diplomacy Claiming State Sovereignty, Regional Leverage and International Recognition». *CMI Working Paper 1* (2020): 1–10.
- Gomez, SimonPeter. «Human Rights and The Allocation of Foreign Aid: A Cross-National Analysis of the Last Years of the Cold War, 1980–1989». *The Social Science Journal* 44, fasc. 2 (1 giugno 2007): 275–85.
- Gulrajani, Nilima, e Liam Swiss. «Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation». London: Overseas Development Institute (ODI), (2017): 1-28.
- Korb, Lawrence. «Foreign Aid and Security: a Renewed Debate? » In *Foreign Aid and Foreign Policy. Lessons for the Next-Half Century*, a cura di Louis A. Picard, Robert Groelsema, e Terry F. Buss, 27–39. Transformational trends in governance and democracy. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2008.
- Momani, Bessma, e Crystal A Ennis. «Between Caution and Controversy: Lessons from the Gulf Arab States as (Re-)Emerging Donors». *Cambridge Review of International Affairs* 25, fasc. 4 (dicembre 2012): 605–27.
- Nye, Joseph S. «Public Diplomacy and Soft Power». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616, fasc. 1 (marzo 2008): 94–109.
- . «Soft Power: The Evolution of a Concept». *Journal of Political Power* 14, fasc. 1 (2 gennaio 2021): 196–208.
- . «Soft power: the origins and political progress of a concept». *The Journal of International Communication* 28, fasc. 1 (2022): 1–7.
- Paczyńska, Agnieszka. «Emerging Donors and Conflict-Affected States». In *The New Politics of Aid. Emerging Donors and Conflict-Affected States.*, 1–24. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2020.
- Padoan, Pier Carlo. «A 21st Century OECD Vision for Europe and the World». In *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*, 97–104. Paris: OECD, 2018.
- Pamment, James, e Karin Gwinn Wilkins. «New Dimension in the Politics of Image and Aid». In *Communicating national image through development and diplomacy*, 1–22. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, s.d.

- Popovska, Biljana, e Julie Darcq. «European Union Nation Branding through Humanitarian and Developmental Initiatives - Focus on EU Aid Volunteers». *Academicus: International Scientific Journal* MMXIX, fasc. 20 (s.d.): 142–53.
- Régnier, Philippe. «The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition». *International Review of the Red Cross* 93, fasc. 884 (dicembre 2011): 1211–37.
- Shushan, Debra, e Christopher Marcoux. «The Rise (and Decline?) Of Arab Aid: Generosity and Allocation in the Oil Era». *World Development* 39, fasc. 11 (novembre 2011): 1969–80.
- Vigolo, Vania. «Nation branding tra prodotti e turismo». *Sinergie*, fasc. Numero speciale-giugno (2009): 189–208.