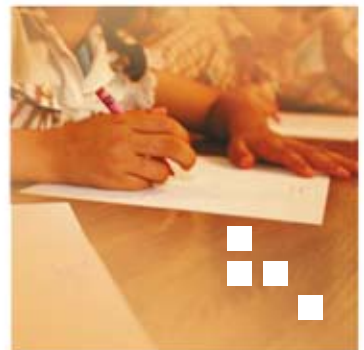
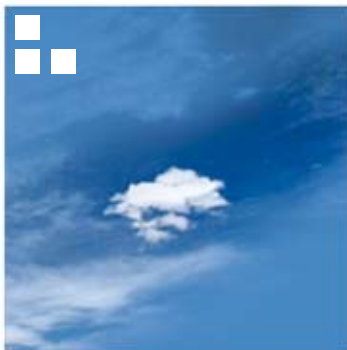
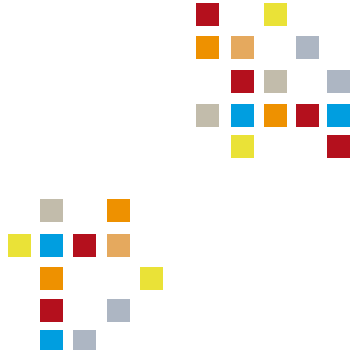
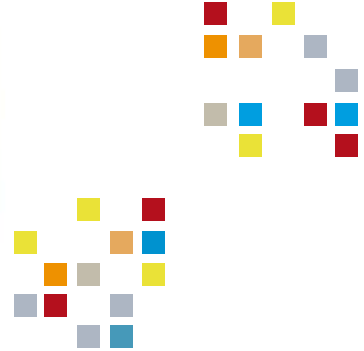
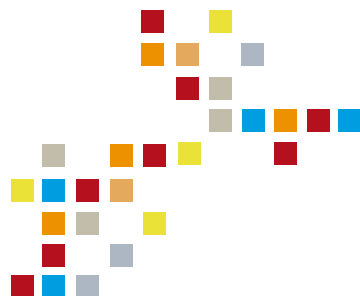


**GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO:
PERCHÈ È IMPORTANTE L'EFFICACIA DEGLI AIUTI?**



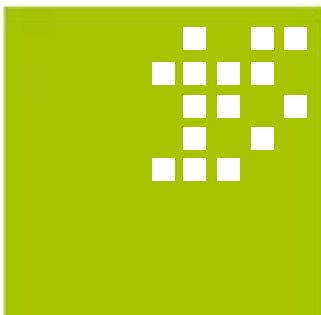
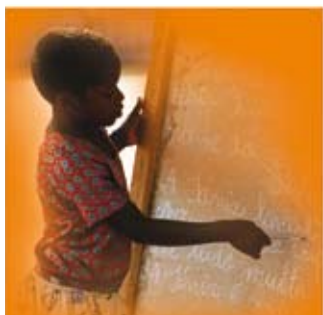
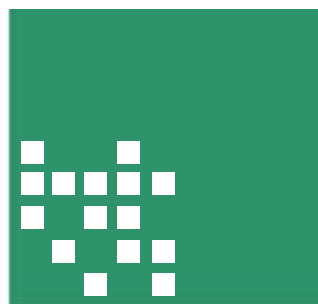
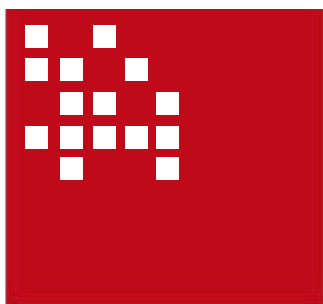
Questo rapporto mira a promuovere il dialogo sulla riforma degli aiuti allo sviluppo, impegno assunto dai paesi con l'adozione della "Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti". Si vuole non solo ribadire l'importanza di tale accordo, ma anche sottolineare gli obiettivi da raggiungere ed indicare il percorso da seguire. I numerosi attori dei paesi in via di sviluppo (56 dei quali hanno partecipato all'indagine del 2008 per monitorare l'attuazione della Dichiarazione di Parigi), le agenzie di sviluppo, i fondi mondiali e i rappresentanti della società civile si sono impegnati a riflettere insieme ed agire in sinergia nel vasto processo consultativo. Questo rapporto contiene le riflessioni di questo processo, tenendo conto delle molteplici opinioni sul tema dell'efficacia degli aiuti.

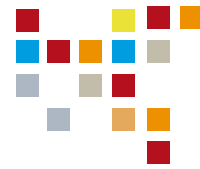


“...l'unico vero modo per verificare l'efficacia degli aiuti è il miglioramento delle condizioni di vita delle persone”.



- 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OCSE (2007)





Nel settembre del 2000, in occasione del Vertice del Millennio convocato dalle Nazioni Unite, i leader mondiali, con una serie di storici accordi, si sono impegnati, a liberare ogni essere umano dalla “condizione abietta e disumana della povertà estrema” ed a “rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ogni individuo”. Questa ampia gamma di impegni, nota come gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs – Millennium Development Goals), include non solo interventi contro il degrado ambientale, le diseguaglianze di genere e l’HIV/AIDS, ma prevede anche una serie di iniziative per garantire l’accesso all’istruzione primaria, all’assistenza medica ed all’acqua potabile.

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

1. Eliminare la povertà estrema e la fame
2. Raggiungere un livello di istruzione primaria universale
3. Promuovere l’eguaglianza di genere
4. Ridurre la mortalità infantile
5. Migliorare la salute materna
6. Combattere l’HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie
7. Assicurare la sostenibilità ambientale
8. Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo

Durante lo svolgimento del Vertice, i paesi hanno fissato entro il 2015 il termine per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo ed hanno stabilito che i paesi in via di sviluppo, hanno la responsabilità primaria nel raggiungere i primi sette obiettivi mentre i paesi donatori hanno un ruolo decisivo nell’ottavo obiettivo: la collaborazione globale a favore dello sviluppo. Questo significa aumentare il volume degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, migliorandone la qualità e quindi aumentandone l’efficacia.

Incrementare l'efficacia degli aiuti significa fare in modo che, attraverso di essi, i paesi in via di sviluppo possano favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni più povere. Alla base di questo impegno vi è la convinzione che non è il donatore a sviluppare il paese beneficiario, ma è quest'ultimo a sviluppare se stesso. Per tale motivo è necessario che gli aiuti si concentrino sulle priorità di sviluppo stabilite dai paesi destinatari.

Per rendere possibile questo processo, tra donatori e beneficiari deve instaurarsi una reale collaborazione, che preveda una responsabilità congiunta e reciproca sui risultati conseguiti nell'ambito dello sviluppo. Questo implica un cambiamento radicale del modo in cui entrambi operano.

Nel marzo 2005, i Ministri di oltre cento paesi partner e i rappresentanti delle agenzie di sviluppo si sono incontrati a Parigi per concordare azioni concrete dirette a rendere più efficaci gli aiuti. Tali azioni sono descritte nella "Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti". Questo accordo rappresenta un'intesa senza precedenti tra donatori e beneficiari sul percorso da seguire per migliorare l'impatto della cooperazione per lo sviluppo.

Accra 2008: bilanci e nuove misure

Nel settembre 2008 ministri, capi di agenzie per lo sviluppo e organizzazioni della società civile di tutto il mondo si incontreranno ad Accra, in Ghana, in occasione del terzo Forum ad alto livello sull'Efficacia degli Aiuti. L'obiettivo comune sarà quello di migliorare l'efficacia di tali aiuti, per favorire il raggiungimento, degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Ad Accra - e nel periodo che precede il Forum - si cercheranno soluzioni per le sfide cruciali, tra cui il ruolo guida dei paesi in via di sviluppo, e la prevedibilità degli aiuti. Inoltre le organizzazioni della società civile provenienti da tutto il mondo chiederanno riforme nelle politiche degli aiuti ed una maggiore responsabilità nell'uso delle risorse.

Il Forum di Accra elaborerà una serie di misure concrete a favorire il raggiungimento degli obiettivi concordati. Al Forum seguirà una Conferenza internazionale delle Nazioni Unite su Finanza per lo Sviluppo (prevista a Doha, in Qatar, a novembre 2008). Questi due appuntamenti offrono alla comunità internazionale un'occasione unica per aumentare e migliorare gli aiuti.

Un nuovo modo di lavorare: trarre insegnamento da decenni di aiuti allo sviluppo

L'interesse verso l'efficacia della cooperazione allo sviluppo è ormai un dato di fatto. Ciò che risulta nuovo, invece, è il largo consenso internazionale – affermato nella Dichiarazione di Parigi – su quanto è necessario fare per conseguire i risultati prefissati. Questo consenso è il frutto degli insegnamenti tratti dall'esperienza di ciò che è stato fatto, dagli errori del passato e dalle ragioni che li hanno determinati.

I paesi in via di sviluppo devono assumere un ruolo guida.

Uno degli insegnamenti da trarre dal passato è il caso di quei programmi di aiuto, ideati e gestiti dai donatori stessi, e strutturati in una serie di progetti slegati fra loro che non portano sviluppo sostenibile.

Tali progetti, anche se realizzati in modo corretto, molto spesso sono ideati in parallelo alle istituzioni nazionali e locali, e non si preoccupano di coprire costi come la manutenzione e i salari. Inoltre, alla fine del progetto il team di esperti lascia il territorio, che, di conseguenza, rimane sprovvisto delle competenze locali necessarie per continuare il lavoro da dove si è interrotto.



“...la povertà è una delle principali minacce della società. È il terreno su cui proliferano il terrorismo, i conflitti armati, il degrado ambientale, le malattie transnazionali e il crimine organizzato.

La cooperazione allo sviluppo fa parte della soluzione a questa sfida mondiale, ed inizia con l'assistenza allo sviluppo”.

- Angel Gurría, Segretario Generale dell'OCSE, aprile 2008

“Questo approccio alla cooperazione del paese donatore ha portato spesso alla realizzazione di una grande quantità di piccoli progetti scoordinati tra loro, che, anche se ben realizzati, hanno inciso poco sul livello di sviluppo del paese ricevente.

Erano piccole isole di perfezione in un oceano di disperazione, che sprofondavano nuovamente in fondo all'oceano, una volta che il donatore andava via.”

- Eveline Herfkens, Coordinatrice Esecutiva, Campagna del Millennio delle Nazioni Unite

“Noi donatori, con i nostri finanziamenti miopi e il nostro sventolare bandiere, siamo parte del problema: il circo dei donatori. Troppa attenzione alle bandiere, alla visibilità e scarso interesse per i risultati finali. Questo è il motivo che ci ha spinto a cambiare il nostro modo di operare”.

- Hilde F. Johnson, ex Ministro norvegese per lo Sviluppo internazionale

I donatori spesso sono obbligati a fare investimenti visibili agli occhi del proprio elettorato. Moderni ospedali e nuove scuole offrono l'opportunità di scattare foto che aiutano a raccogliere sostegno per i programmi di assistenza, anche se non vi sono medici, infermieri o insegnanti a farli funzionare.

Solo i progetti che hanno adottato un approccio più sistematico ai problemi e che hanno coinvolto le comunità locali sono riusciti ad ottenere un impatto di lungo termine. Tuttavia, questi interventi hanno troppo spesso rappresentato l'eccezione piuttosto che la regola.

I progetti non collegati tra loro non affrontano alla base le vere cause della scarsa erogazione dei servizi, né dei cambiamenti strutturali necessari per lo sviluppo; un singolo progetto alla volta non contribuirà allo sviluppo generale, specialmente se si scavalcano le politiche e le responsabilità dei governi dei paesi beneficiari.

“Per ogni dollaro di aiuti, allo stato attuale solamente l'equivalente di otto centesimi è abbastanza flessibile da poter essere utilizzato per assumere nuovo personale ospedaliero”.

Oxfam (2007), *Paying for people: Financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all*

Le attività di gestione e di contabilità di centinaia di progetti di diversi donatori possono mettere a dura prova le capacità del paese ricevente, creando notevoli e dispendiosi costi di amministrazione per i paesi in via di sviluppo. Il risultato finale è che i governi destinatari non hanno la possibilità o la capacità di sviluppare e gestire le politiche, i programmi e i budget necessari alla riduzione

“Il nostro compito è quello di mettere in pratica, e invece produciamo solo scartoffie”.

- Funzionario del Ministero dell'Istruzione della Tanzania

della povertà. Allo stesso tempo, i progetti spesso privano i ministeri e le istituzioni locali delle migliori risorse umane.

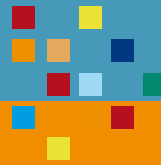
Un programma di aiuto sviluppato unilateralmente da un paese donatore diminuisce la responsabilità dei governi nei paesi in via di sviluppo nei confronti dei cittadini e dei loro rappresentanti. I cittadini tendono a non esigere un adeguato livello di servizi dai propri governi, rivolgendosi direttamente ai donatori, ed i governi si sentono maggiormente responsabili nei confronti di questi ultimi piuttosto che verso i propri cittadini; i finanziamenti scavalcano il voto e l'approvazione del bilancio nazionale, limitando così le capacità dei parlamenti nei paesi in via di sviluppo di esercitare pressione sui governi.

L'attuazione di progetti propri, se da un lato, può dare ai donatori un maggiore senso di controllo e aumentare la propria responsabilità nei confronti del parlamento e dei con-

tribuenti riguardo la gestione di fondi pubblici, dall'altro però, come l'esperienza ha dimostrato, non produce l'impatto a lungo termine necessario sul territorio. L'unico modo con cui i donatori possono assicurarsi che il loro finanziamento sia utilizzato correttamente è collaborare con i governi, al fine di controllare l'attuazione della strategia di sviluppo del paese e del bilancio nazionale.

...esiste il reale pericolo che si crei un circolo vizioso: le istituzioni degli stati deboli incoraggiano i donatori a scavalcarli, i quali a loro volta vanno ad intaccare ulteriormente le capacità dello stato, portando alla necessità di maggiori aiuti destinati a progetti e organizzazioni non governative. Inoltre questo è un contesto che può generare corruzione su larga scala e piccola scala”.

- Doubling Aid: Making the “Big Push” work, Economic Development in Africa, UNCTAD (2006)



“Troppo spesso gli aiuti sono guidati più dalla politica che dalla reale necessità, compromettendone così l'efficacia”.

- Ban Ki Moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite

Gli aiuti devono essere destinati ai paesi che ne hanno maggiore necessità.

Gli aiuti sono una risorsa limitata, è quindi fondamentale garantire che essi siano diretti ai paesi che ne hanno realmente bisogno.

Una parte considerevole degli Aiuti allo Sviluppo (ODA – Official Development Assistance) è destinata a paesi a medio reddito, che anche se indietro rispetto agli Obiettivi di Sviluppo, di solito hanno altre opportunità di trovare finanziamenti. I paesi più poveri e meno sviluppati, invece, in particolare quelli dell’Africa sub-sahariana, dovrebbero avere una priorità maggiore nell’assegnazione degli aiuti per lo sviluppo. A questo riguardo, i paesi donatori hanno compiuto alcuni passi significativi, ma rimane ancora molto da fare.

La Dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti: i cinque pilastri

Cosa stanno facendo i donatori e i paesi partner per cambiare il modo di operare?

La Dichiarazione di Parigi individua una serie di misure specifiche e stabilisce alcuni indicatori di performance per valutarne i progressi. Essa inoltre contiene un sistema di monitoraggio per assicurare che donatori e beneficiari siano reciprocamente responsabili, una caratteristica nuova rispetto a precedenti accordi internazionali.

Più che un’enunciazione di principi generali, la Dichiarazione di Parigi indica un





programma concreto che punta sull'azione, al fine di migliorare la qualità degli aiuti e l'impatto sullo sviluppo. I 56 impegni dell'accordo sono divisi secondo i seguenti cinque principi fondamentali:

- Titolarità.** I paesi in via di sviluppo devono stabilire le proprie strategie per lo sviluppo, potenziando le proprie istituzioni e combattendo la corruzione.
- Allineamento.** I paesi donatori devono apportare il loro sostegno secondo questi obiettivi e prediligendo i sistemi locali.
- Armonizzazione.** I paesi donatori devono coordinare la propria azione, semplificando le procedure e condividendo le informazioni per evitare sovrapposizioni e duplicazioni.
- Gestione basata sui risultati.** I paesi in via di sviluppo e i paesi donatori devono puntare al conseguimento di risultati concreti e al monitoraggio degli stessi.
- Responsabilità reciproca.** I paesi partner, donatori e beneficiari, sono responsabili per i risultati dello sviluppo.



Per attuare appieno questi principi i paesi e le organizzazioni che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Parigi possono e devono ancora fare considerevoli passi avanti nel migliorare l'efficacia degli aiuti, affrontando alcune questioni che hanno ostacolato i processi di sviluppo per decenni.

Parigi in atto

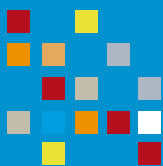
Molti governi e molte organizzazioni della società civile dei paesi in via di sviluppo, attuando i principi della Dichiarazione di Parigi, ne raccolgono già i frutti ricevendo da parte del paese donatore un sostegno di qualità migliore, più allineato e più prevedibile.

Molti donatori, come previsto dall'agenda per l'efficacia degli aiuti di Parigi, stanno lavorando per ridurre la proliferazione di progetti isolati, per armonizzare le procedure e allineare gli aiuti in base ai sistemi locali. Stanno, inoltre, coordinando i loro programmi

di aiuti, garantendo una maggiore coerenza attraverso la riduzione del numero di paesi e dei settori in cui operare. I paesi dell'Unione Europea, ad esempio, hanno concordato recentemente le nuove linee guida per la divisione dei compiti con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia degli aiuti evitando duplicazioni e sovrapposizioni.

Nel frattempo il quadro generale dello sviluppo va incontro a rapidi cambiamenti; si fanno avanti nuovi paesi (come Cina ed India, i cui programmi di aiuto crescono rapidamente) e nuove tipologie di donatori (come fondazioni private ed autorità locali dei paesi industrializzati), assumendo un ruolo sempre più importante. Gli insegnamenti e i principi contenuti nella Dichiarazione di Parigi rappresentano lo strumento per cercare e sperimentare forme di collaborazione più efficaci a beneficio di tutti.

TITOLARITÀ	
Indicatori della Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti	Obiettivi da raggiungere entro il 2010
Sono state attuate strategie operative di sviluppo a livello nazionale con chiare priorità strategiche, collegate alla spesa a medio termine.	Almeno il 75 per cento dei paesi possiedono strategie di sviluppo operative.



I donatori hanno il dovere di...

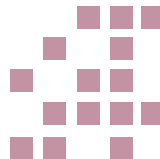
garantire rispetto e supporto alla titolarità dei paesi in via di sviluppo e far sì che questi ultimi assumano un ruolo guida, agendo nell'interesse dei propri cittadini.

Per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio è necessario che i governi si assumano la piena responsabilità degli impegni presi nei confronti dei loro cittadini.

Solo attraverso l'esercizio di un controllo sul processo di sviluppo e sugli aiuti è possibile garantire uno sviluppo sostenibile a lungo termine. E' inoltre essenziale assicurare la partecipazione delle popolazioni coinvolte, comprese le fasce più emarginate e vulnerabili.

In particolare, i governi hanno l'obbligo di:

- elaborare strategie di sviluppo nazionali con una partecipazione attiva dei cittadini e dei parlamentari;
- garantire che tali strategie si traducano in programmi e bilanci;
- assumere un ruolo guida nel coordinamento degli aiuti a tutti i livelli;



“Dalle rive del Lago Vittoria alle vette di Santa Cruz il messaggio è forte e chiaro: la stessa misura non va bene a tutti; perché gli aiuti siano efficaci, ogni paese deve stabilire le proprie priorità, i propri tempi e l'ordine delle riforme”.

- 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OCSE (2007)

ALLINEAMENTO	
Indicatori della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti	Obiettivi per il 2010
Sono stati avviati sistemi pubblici di gestione finanziaria affidabili o programmi di riforma per migliorarli.	La metà dei paesi beneficiari ha aumentato in maniera significativa la qualità dei loro sistemi.
Sono stati attuati sistemi di appalto affidabili o programmi di riforma per migliorarli.	Un terzo dei paesi beneficiari hanno notevolmente aumentato la qualità dei loro sistemi.
Gli aiuti sono allineati con le priorità nazionali e appaiono in bilancio.	Almeno l'85 per cento del flusso degli aiuti è riportato nei bilanci nazionali.
Il sostegno per lo sviluppo delle capacità è fornito attraverso programmi coordinati allineati con le strategie di sviluppo nazionale.	Il 50 per cento della cooperazione tecnica è fornita da programmi coordinati.
I sistemi di gestione finanziaria nazionale sono solidi e sono utilizzati dai donatori.	Il 90-100 per cento dei donatori utilizza solidi sistemi di gestione finanziaria nazionali.
Sono stati attuati sistemi di appalto nazionali stabili e sono utilizzati dai donatori.	Il 90-100 per cento dei donatori utilizza stabili sistemi di appalto nazionali.
Strutture di esecuzione locali sono utilizzate al posto di strutture parallele.	Il numero di strutture parallele è diminuito di due terzi.
La prevedibilità degli aiuti è aumentata grazie ad una distribuzione basata su programmi concordati.	L'ammontare degli aiuti previsti non erogati nell'anno fiscale è ridotto del 50 per cento.
Gli aiuti bilaterali non sono legati a servizi forniti dal donatore.	Gli aiuti continuano ad essere indipendenti.



I donatori hanno il dovere di...

garantire che gli aiuti siano allineati con le strategie di sviluppo nazionale dei paesi beneficiari e che per la loro distribuzione siano utilizzati i sistemi locali del paese.

I donatori devono fornire aiuti allineati alle strategie di sviluppo nazionali dei paesi beneficiari, per assicurarsi che rispondano a bisogni e priorità locali e che i paesi beneficiari esercitino un controllo reale sulle politiche di sviluppo e sugli aiuti.

I donatori devono smettere di pensare ai “propri” progetti, ma iniziare a concentrarsi sul sostegno ai processi di sviluppo dei paesi beneficiari. Questo significa ad esempio che gli operatori provenienti dai paesi donatori devono smettere di costruire solo ospedali o edifici scolastici e sostenere invece maggiormente le politiche per l’istruzione e la sanità.


Fidarsi dei sistemi del paese

Gli aiuti possono considerarsi allineati quando sono integrati nei meccanismi di programmazione e di bilancio del paese stesso; il sostegno al bilancio fornisce fondi direttamente al governo beneficiario, permettendogli quindi di gestire gli aiuti come se gestisse risorse proprie.

Molti dei principali donatori da alcuni anni stanno gradualmente trasferendo la gestione degli aiuti ai paesi in via di sviluppo, i quali possiedono ora una considerevole esperienza nell’ideare e attuare strategie di

“C’è chi afferma che dare sostegno ai governi è sbagliato: è come firmare un assegno in bianco incoraggiando così corruzione ed inefficienza. Dicono che il modo migliore sia fornire i nostri aiuti attraverso le organizzazioni non governative. [...] Ma anche i sostenitori più entusiasti della società civile, ed io ne sono uno, riconoscono che ignorare i governi e creare sistemi paralleli non rappresenta una soluzione di lungo periodo alla lotta alla corruzione, né un percorso sostenibile verso lo sviluppo. Un contadino in Malawi dovrebbe fidare in un’organizzazione non governativa per avere istruzione ed assistenza medica? Come voi e come me, si aspetta giustizia – la garanzia dei suoi diritti e di quelli dei suoi figli – un risultato che solo un buon governo nel lungo periodo potrà dargli”.

- Hilary Benn, ex Segretario di Stato britannico per lo sviluppo internazionale



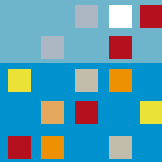
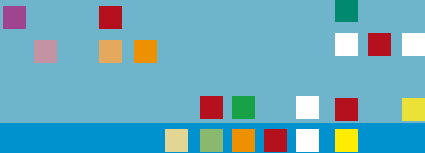
sviluppo nazionali o di un settore specifico, per esempio nell'ambito della sanità o dell'istruzione.

Integrare gli aiuti nei bilanci nazionali

Finanziare il sostegno al bilancio è fondamentale, non solo perché così si favorisce l'assunzione di responsabilità dei governi e la sostenibilità a livello locale delle azioni; ma anche perché si consente al paese beneficiario di giocare un ruolo di guida nella gestione degli aiuti. I vantaggi sono molti:

- Integrare i finanziamenti dei donatori nei bilanci del governo garantisce che l'uso di tali fondi sia sottoposto all'esame dei parlamenti dei paesi in via di sviluppo e di altre istituzioni locali come gli uffici di controllo nazionale oltre che le organizzazioni della società civile;
- Trasferire la gestione degli aiuti, i servizi da loro finanziati e la loro pianificazione al paese partner attraverso piani settoriali, sostiene il potenziamento delle capacità locali e delle competenze tecniche, le quali possono derivare unicamente dalla gestione diretta dei programmi;
- Con il passaggio della titolarità ai governi partner, i donatori si impegnano sempre più a garantire che istituzioni chiave locali – come parlamento, sistemi di gestione finanziaria, amministrazione pubblica, difensori civili e magistratura - funzionino correttamente;
- L'inserimento diretto delle risorse finanziarie nei bilanci nazionali consente al paese partner una maggiore flessibilità nell'allocare le risorse secondo i propri bisogni e priorità, riducendo anche gli sprechi nei costi di amministrazione.

L'impegno di tutti i donatori deve essere quello di aiutare i paesi beneficiari a sviluppare le proprie capacità e istituzioni per raggiungere un totale allineamento, ma occorre considerare che l'integrazione degli aiuti nei bilanci non è la soluzione adatta per tutti i paesi in via di sviluppo. I donatori devono valutare i rischi attentamente, tenendo in considerazione non solo le caratteristiche del governo esistente, ma anche l'andamento dei progressi. Gli Stati che emergono da un conflitto civile, ad esempio, potrebbero aver bisogno di accedere alle risorse più velocemente, in modo tale da distribuire i servizi di base ai propri cittadini, apportare le



Malawi: migliori capacità e migliori sistemi.

Nel 2007 il Governo del Malawi ha effettuato un'indagine sul sistema nazionale di appalti utilizzando il metodo di valutazione per i sistemi nazionali di appalto dell'OCSE/DAC. Lo scopo della valutazione era quello di avere maggiore consapevolezza delle capacità di appalto esistenti, e di riuscire ad identificare e formulare strategie per rafforzarle.

La valutazione ha favorito alcuni cambiamenti, come ad esempio la completa decentralizzazione dei processi di appalto verso i corrispondenti enti pubblici, e sulla base dei risultati è stato redatto un esaustivo Piano di Rafforzamento del sistema e della capacità di sviluppo.

È stato fatto, inoltre, un importante sforzo per aumentare la conoscenza del nuovo sistema di riferimento fra i funzionari del settore pubblico, il settore privato, la società civile e la popolazione in generale.

Secondo San Tabrizi dell'UNDP, Malawi: “La valutazione non solo ci ha dato i mezzi per essere più precisi nell'identificare le lacune, ma ha aiutato noi e le parti interessate ad essere più efficaci nelle nostre discussioni e permetterci quindi di andare avanti. L'indagine ci ha fornito le informazioni in modo strutturato, consentendoci di vedere l'intero quadro più chiaramente; le agenzie per lo sviluppo non dovranno più lavorare con informazioni confuse e irregolari in questa zona”.

- Fonte: *“Procurement Capacity Assessment and Strategy Formulation in Malawi: A Case Study”*, OCSE (2008)

riforme necessarie nei propri sistemi di sicurezza e giustizia, e creare le istituzioni necessarie per la gestione finanziaria.

Aiuti più prevedibili

Migliorare la prevedibilità degli aiuti è fondamentale per consentire ai paesi di gestire il proprio sviluppo. La maggior parte dei ministri delle finanze nei paesi beneficiari ha difficoltà ad avere informazioni sulle risorse esterne che riceverà in un determinato anno, figurarsi per i due o i tre anni successivi; nel caso ad esempio di bilanci stabili a medio termine, i paesi devono essere in grado di pianificare tempi e volume degli aiuti.

Slegare gli aiuti

Una delle cose più gravi che i donatori possono fare quando forniscono aiuti è quella di pretendere che essi debbano essere utilizzati solo per acquistare beni e servizi dal proprio paese. Questa pratica consiste nel vincolare gli aiuti a specifiche condizioni (tying aid) e costringe i paesi beneficiari a comprare beni e servizi, ad un prezzo più alto di quello che pagherebbero per reperirli a livello locale, pagando così costi di spedizione e di amministrazione extra. Per il paese beneficiario tutto questo riduce notevolmente il valore degli aiuti; l'OCSE ha stimato che gli aiuti vincolati aumentano il costo di molti beni e servizi di un valore tra il 15 e il 30 per cento e per gli aiuti alimentari del 35 per cento.

Per di più i beni ed i servizi forniti con gli aiuti legati spesso non coincidono ai veri bisogni del paese beneficiario; questo tipo di interventi tende a favorire progetti ad alta tecnologia che necessitano di ingenti capitali, richiedendo elevati costi di manutenzione e l'impiego di esperti provenienti dai paesi donatori.

“...in Cambogia è stato stimato che la spesa complessiva per i 700 consulenti internazionali nel 2002 corrisponde a quella dei salari dei 160.000 dipendenti statali cambogiani”.

- “Real Aid: An Agenda for Making Aid Work”, ActionAid (2005)

Molti paesi donatori hanno compiuto significativi miglioramenti; alcuni membri del Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (DAC - Development Assistance Committee) dell'OCSE hanno slegato completamente il loro Aiuto allo Sviluppo (ODA - Official Development Aid), ad esempio Australia, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo,

Norvegia, Olanda e Svezia, mentre altri lo hanno fatto in buona parte come Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Giappone e Svizzera.

Secondo un accordo sottoscritto presso il DAC nel 2001, la maggior parte dei restanti paesi donatori dell'OCSE sono impegnati a ridurre la percentuale di aiuti legati, in particolare per i paesi meno sviluppati.

Tutto questo deve continuare.

L'esempio dei paesi donatori che hanno slegato la propria assistenza tecnica e/o gli aiuti alimentari segna il percorso da seguire.

Cooperazione tecnica

Una percentuale considerevole del sostegno dei donatori è fornita sotto forma di "cooperazione tecnica" che consiste principalmente nell'assistenza all'istruzione e nell'impiego di esperti stranieri. La logica dietro questo tipo di cooperazione si basa sulla carenza di capacità e competenze necessarie allo sviluppo nel contesto locale.

L'OCSE ha stimato che la cooperazione tecnica ammonta a circa il 21 per cento del totale degli Aiuti Pubblici allo Sviluppo dei paesi membri del Comitato nel 2006, ovvero 22 miliardi di dollari. Nello stesso anno tra i paesi che hanno destinato oltre il 21 per cento dei loro Aiuti Pubblici per lo Sviluppo alla cooperazione tecnica figurano: Australia (40%), Stati Uniti (39%), Germania (30%), Portogallo (30%), Belgio (29%), Francia (%) e Grecia (21%).

L'impiego di esperti provenienti dall'estero è molto costoso e spesso questo tipo di personale è retribuito molto di più di quanto lo siano gli esperti locali; gli operatori esterni, inoltre, possono indebolire le competenze locali e nei casi peggiori influenzare il processo decisionale, compromettendo la titolarità locale e favorendo una continua dipendenza dagli aiuti.

"I programmi di cooperazione tecnica sono sottoposti a continue critiche, per il fatto di essere troppo costosi ed inadeguati ai bisogni dei beneficiari, favorendo la dipendenza da essi. In passato i donatori hanno creduto di favorire lo sviluppo delle capacità locali, ma la realtà si è dimostrata essere molto più complessa".

— *Development Co-operation Report 2005, OCSE (2006)*



“I progetti guidati dai donatori rientrano nel mito della superiorità del mondo occidentale, e a dire il vero, rinforza perfino quest’idea. Noi insegniamo, voi ascoltate; noi diamo, voi ricevete; noi conosciamo, voi imparate; noi ci occupiamo di tutto, perché voi non siete in grado di farlo. Sminuendo le responsabilità del popolo africano, prendiamo noi il controllo”.
L’atteggiamento secondo cui “noi”, donatori con i nostri soldi e i nostri esperti, salveremo l’Africa e fermeremo la povertà, disincentiva la popolazione ad esigere i provvedimenti dai propri governi”.

- Eveline Herfkens, Coordinatrice Esecutiva
Campagna del Millennio delle Nazioni Unite

Sostenere le esigenze formative nazionali

Gli aiuti dei paesi donatori spesso sono forniti sotto forma di sostegno all’istruzione, per lo più istituendo borse di studio per gli studenti dei paesi in via di sviluppo presso i paesi donatori; tuttavia essendo fornite per coprire i costi di istruzione di singoli studenti, questo non consente ai paesi beneficiari di indirizzare questi contributi per rafforzare i sistemi educativi nazionali e locali.

Le borse di studio possono inoltre causare la cosiddetta “fuga di cervelli” degli studenti più brillanti,

che una volta terminati gli studi spesso si stabiliscono nei paesi sviluppati.

I donatori dovrebbero, invece, sostenere lo sviluppo delle istituzioni educative locali nei paesi beneficiari e tenere in considerazione le relative esigenze di sviluppo, affidando la gestione dei programmi di borse di studio ai governi locali. Quest’ultimi, oltretutto, dovrebbero inserire queste esigenze in un’ottica di sviluppo nazionale complessivo o nei piani di conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Molti studenti sicuramente non fanno ritorno nei propri paesi d’origine e in questo caso i paesi in via di sviluppo stanno, di fatto, pagando per la fuga di cervelli. Il costo di tale operazione, in pratica, consiste in una sovvenzione da parte dei paesi in via di sviluppo alle università europee, usando il denaro che dovrebbe essere speso nella lotta alla povertà. [...] Supponendo che la tendenza degli ultimi cinque anni rimanga invariata, abbiamo calcolato che i governi europei avranno speso più di 1.66 miliardi di euro di Aiuti Pubblici per lo Sviluppo nell’istruzione di studenti stranieri nei propri paesi; questa cifra è quasi raddoppiata dal 2000 e quadruplicata dal 1996.

— *Hold the Applause! EU governments risk breaking aid promises*, CONCORD (2007)

Programmi e fondi mondiali

I programmi e i fondi mondiali messi a disposizione dai paesi donatori sono destinati a fronteggiare problemi specifici; negli ultimi anni sono stati elaborati diversi nuovi programmi, la maggioranza dei quali fornisce finanziamenti per la lotta a malattie come l'HIV/AIDS.

Queste iniziative hanno ottenuto importanti risultati nel sensibilizzare su determinate malattie e raccogliere nuove risorse per lo sviluppo. Tuttavia le iniziative mondiali in ambito sanitario pongono alcune questioni specifiche da affrontare riguardo l'efficacia degli aiuti, al fine di evitare che i progressi raggiunti possano essere compromessi:

- I fondi erogati dai programmi mondiali ai paesi in via di sviluppo, per loro natura, sono destinati ad obiettivi ben definiti; in quanto tali questa tipologia di aiuti può spesso condurre ad alterare la spesa complessiva in un determinato settore rispetto alle priorità definite a livello mondiale.
- La raccolta fondi e il sostegno per i singoli stanziamenti sono legati a risultati concreti e visibili; per questo motivo i fondi mondiali elaborano i propri programmi autonomamente e sono generalmente indipendenti dai governi partner. Non sono allineati né alle politiche nazionali, né alle procedure dei governi locali poiché hanno un proprio piano di lavoro e si muovono al di fuori dei governi.

Malgrado tutto i fondi mondiali sono fondamentali per la creazione di sistemi sanitari sostenibili e ben funzionanti: interventi che ridurranno la mortalità infantile e materna e porteranno a popolazioni più sane e produttive. Questi sistemi, se allineati ai programmi e alle priorità nazionali di ogni paese, possono rafforzare i progressi fatti nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo più difficili da raggiungere.

Caso studio: la deviazione di fondi nel settore sanitario in Rwanda

In Rwanda fondi e programmi speciali sono stati sommati a fondi precedentemente assegnati, per cui la maggior parte degli aiuti (86%) destinati al settore sanitario erano gestiti al di fuori del Ministero della Sanità. Inoltre risorse già stanziare per il settore sanitario sono state deviate massicciamente verso programmi di alcune malattie specifiche: l'85 per cento dei fondi sanitari sono stati indirizzati a malattie come HIV/AIDS e malaria. Questo ha significato che esigenze locali come lo sviluppo di capacità, la formazione delle risorse umane e altre priorità di settore sono state trascurate. Solo l'un per cento dei fondi presenti nel bilancio sono stati stanziati per la salute dei bambini.

All'interno del proprio programma di gestione degli aiuti, il governo del Rwanda ha considerato questi ampi fondi mondiali per il settore sanitario una particolare fonte di preoccupazione e ha deciso di elaborare delle linee guida sull'utilizzo di indicatori armonizzati già presenti nei programmi di sviluppo nazionali, nonché sull'adozione di meccanismi di monitoraggio e finanziamenti comuni.

- Fonte: Global Monitoring Report 2007, Banca Mondiale (2007)

ARMONIZZAZIONE

Indicatori della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti

Obiettivi per il 2010

Gli aiuti sono forniti attraverso programmi comuni ed armonizzati.

Il 66 per cento dei flussi degli aiuti è fornito in maniera coordinata e in base a programmi prestabiliti.

Le missioni sul campo e le attività di analisi del paese sono realizzati in cooperazione fra paese donatore e paesi beneficiari.

Il 40 per cento delle missioni sul campo è gestito in maniera congiunta.



I donatori hanno il dovere di...

assicurare l'armonizzazione di pratiche e procedure.

La presenza dei molti paesi donatori, con i rispettivi progetti e le proprie esigenze amministrative e di rendicontazione sulle attività, determina un carico di lavoro devastante per il paese beneficiario già al limite delle proprie risorse. I funzionari locali sono così impegnati a rispondere alle richieste dei donatori, che non riescono spesso a garantire il normale funzionamento dei programmi di governo o far fronte alle esigenze reali dei propri cittadini. I donatori hanno il dovere, quindi, di armonizzare i processi di sostegno ed adottare procedure comuni.

Esistono molte strade per migliorare l'armonizzazione:

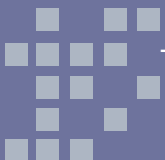
Analisi e missioni congiunte

I paesi donatori dovrebbero impegnarsi in missioni e analisi congiunte. Quando i paesi donatori affidano la supervisione dei lavori ai paesi beneficiari sono ottimizzate le risorse e i processi.

Azione coordinata

I donatori possono massimizzare i benefici del loro lavoro attraverso un continuo scambio di informazioni e attraverso il coordinamento delle proprie azioni, dalla decisione di stanziamento degli aiuti fino ai dettagli di un programma specifico. La dispersione degli aiuti può essere ridotta se gli stessi paesi portano avanti attività coerenti e complementari, stabilendo adeguate divisioni di compiti in tutti i paesi e i settori. Nel paese partner il coordinamento sarà affidato al governo locale e questo garantirà loro la titolarità.

“È un peccato che l'erogazione degli aiuti pubblici per lo sviluppo sia divenuta complicata, frammentata e mal coordinata”.



- Ban Ki-moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite, aprile 2007

Armonizzare le pratiche fra i paesi donatori

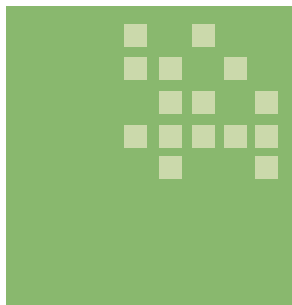
Grazie all'adozione di pratiche comuni i donatori possono semplificare ed ottimizzare le procedure, riducendo così il carico amministrativo dei paesi in via di sviluppo.

Avviare programmi di sostegno congiunti

Esiste, per i donatori, un ampio ventaglio di alternative per lavorare insieme per far sì che il paese beneficiario possa gestire un unico programma di sostegno, piuttosto che una serie di piccoli progetti.

Incentivare il personale sul campo delle agenzie

È necessario garantire autorità e flessibilità al personale delle agenzie dei donatori che lavorano sul campo al fine di attuare sul territorio migliori pratiche di lavoro e favorire il processo di armonizzazione. Inoltre è necessario dare loro maggiori incentivi per incoraggiarli ad intraprendere azioni adeguate.



Più si è, meglio è?

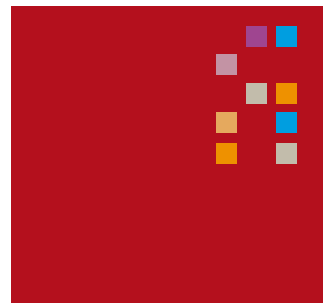
Nell'attuale panorama dello sviluppo più di 200 organizzazioni bilaterali e multilaterali indirizzano gli Aiuti Pubblici allo Sviluppo verso i paesi beneficiari. Molti di essi gestiscono aiuti provenienti da più di 40 paesi donatori, i quali finanziano almeno 600 iniziative fra progetti, programmi ed attività; i costi di questa operazione sono molto elevati sia per i donatori che per i beneficiari.

Quando l'assistenza è frammentata, con piccole somme di aiuti in un solo paese da parte di molti donatori, i risultati finali risultano essere più negativi che positivi. Una delle domande che i donatori devono porsi è: quali sono gli esiti di tutto questo?

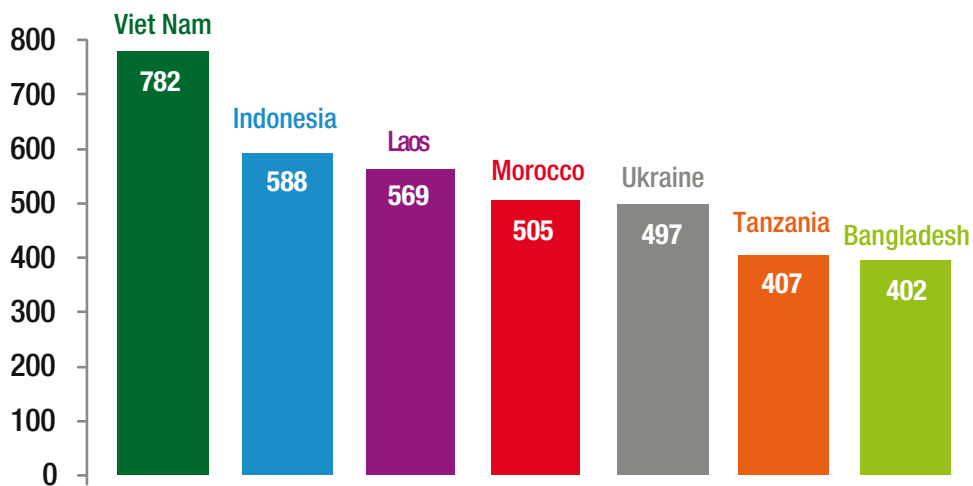
Il Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE, che comprende 23 dei principali paesi donatori del mondo, monitora le attività dei suoi membri per fornire indicazioni essenziali su dove l'efficacia può e deve essere migliorata. Una nuova indagine ha dimostrato che esiste ancora un livello elevato di frammentazione dei donatori in più paesi e al contrario una forte concentrazione in altri. Nel biennio 2005/2006 ad esempio 15 donatori del Comitato hanno fornito insieme appena il 10 per cento degli aiuti programmati a livello di paese a 33 paesi in via di sviluppo.

Questo studio fornisce un punto di riferimento importante per migliorare il coordinamento e la selettività dei donatori, con lo scopo di ridurre i costi di quest'operazione ed aumentare l'efficacia degli aiuti.

Fonte: Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability, OCSE (2008)

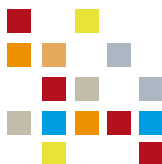


Numero delle missioni nel 2007



Fonte: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OCSE (di prossima pubblicazione)

Un'indagine del 2008 ha mostrato che nel 2007 i paesi donatori hanno condotto 15.229 missioni in 54 paesi.



Portare avanti approcci comuni

Molti paesi in via di sviluppo hanno compiuto passi importanti nel promuovere l'armonizzazione tra i paesi donatori.

Nel marzo del 2002 il Ministero delle finanze e della pianificazione economica dello Zambia ha invitato un gruppo di donatori bilaterali a sottoscrivere un innovativo sistema di armonizzazione delle pratiche (HIP – *Harmonisation in Practice*). Nell'aprile del 2004 è stato stabilito un accordo di armonizzazione più ampio, che oggi comprende la maggior parte dei principali donatori bilaterali e multilaterali. Sulla base di tale accordo, i donatori si sono impegnati a garantire periodi senza missioni, portando avanti in maniera congiunta progetti e processi decisionali.

I firmatari e il governo dello Zambia hanno lavorato insieme per creare una strategia di sostegno congiunta per il paese (JASZ – *Joint Assistance Strategy for Zambia*), individuando il modo con cui ogni partner sosterrà il piano di sviluppo nazionale e definendo un donatore guida per ognuno dei 20 gruppi consultivi dei settori specifici.

Oggi il governo dello Zambia può dedicare più tempo a portare avanti programmi di sviluppo e meno alle riunioni con i donatori.

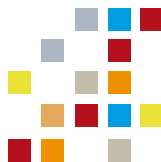
Anche il Vietnam ha elaborato un piano di azione per l'armonizzazione ed un'ampia struttura di monitoraggio ad esso collegata; questi strumenti miglioreranno l'efficienza e l'efficacia degli aiuti del paese.

Fonti: DfID country profiles – Zambia, <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/zambia.asp>; Survey on Harmonisation and Alignment, OCSE (2005)



“La gestione basata sui risultati per lo sviluppo (MfDR – Managing for Development Results) richiede la partecipazione e l’impegno di tutti i partner e i professionisti: da una guida politica solida, ad un forte settore pubblico e ad una società civile dotata di maggiori strumenti”.

- Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results, seconda edizione, Banca mondiale/OCSE (2007)



GESTIONE DEI RISULTATI

Indicatori della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti

Sono attive sul territorio strutture di valutazione trasparenti per misurare i progressi e valutare i risultati.

Obiettivi per il 2010

Il numero di paesi con carenza di solide strutture di valutazione è ridotto di un terzo.



I donatori e i paesi beneficiari hanno il dovere di...

garantire che i loro governi producano risultati concreti sul campo.

Potenziare l'efficacia degli aiuti è una sfida anche per i paesi beneficiari, non solo per i donatori. Con la Dichiarazione di Parigi i paesi in via di sviluppo si sono impegnati ad aumentare i propri sforzi per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, rafforzando i governi, la propria affidabilità e trasparenza. Si sono inoltre impegnati a garantire la partecipazione della società civile e dei parlamenti affinché si consolidino gli strumenti per monitorare i progressi compiuti.

Una gestione imperniata sui risultati significa assicurare e dimostrare il reale impatto degli aiuti sulle condizioni di vita della popolazione. I capi di stato giocano un ruolo importante nello stabilire la direzione della riforma, mantenendo un punto di vista chiaro ed incoraggiando le persone e le organizzazioni ad evolversi e a misurare i loro progressi.

I governi e i donatori devono cooperare per monitorare l'attuazione della strategia di sviluppo del paese. I donatori possono garantire un uso corretto dei propri finanziamenti, aiutando attivamente i beneficiari a migliorare i propri sistemi di gestione finanziaria pubblica. Dovranno, quindi, fornire aiuti in un contesto complessivo di bilancio nazionale e rafforzare le capacità dei paesi in via di sviluppo di monitorare e valutare i risultati delle politiche e dei programmi.

Monitorare i risultati

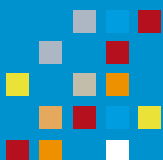
La strategia dell'Osservatorio sulla Povertà in Mozambico è elaborata sulla base di principi come trasparenza, responsabilità reciproca e dialogo democratico. E' stata creata al fine di aiutare il paese a raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo, riducendo la povertà dal 54 al 45 per cento entro il 2009, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Questa strategia si sviluppa attraverso forum provinciali, organizzati almeno due volte all'anno per accertare che la sua attuazione sia in corso. Prendono parte ai forum i rappresentanti di organizzazioni dei paesi donatori, governi e gruppi della società civile come sindacati, gruppi religiosi, associazioni commerciali, organizzazioni non governative e istituti universitari; tutti i protagonisti sono consapevoli dell'importanza della loro partecipazione per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche di riduzione della povertà del paese.

La Tanzania ha elaborato una Strategia di Assistenza Congiunta, con lo scopo di promuovere l'efficacia degli aiuti del paese in linea ai principi di Parigi. L'attuazione della strategia, sia da parte del governo che dei paesi donatori, sarà regolarmente monitorata e valutata sulla base di indicatori ed obiettivi concordati in maniera congiunta, adattandoli dalla Dichiarazione di Parigi al contesto della Tanzania.

Fonte: Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results, seconda edizione, Banca mondiale/OCSE (2007)

RESPONSABILITÀ RECIPROCA	
Indicatori della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti	Obiettivi per il 2010
Sono condotte indagini per valutare i progressi nell'attuazione degli impegni concordati per quanto riguarda l'efficacia degli aiuti.	Il 100 per cento dei partner beneficiari effettua indagini di valutazione reciproche sul territorio.



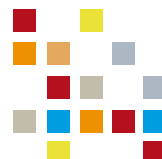
**I donatori e i paesi beneficiari hanno il dovere di...
garantire che i propri governi siano responsabili
per gli impegni presi.**

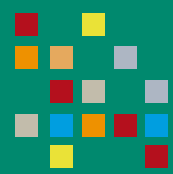
La mancanza di responsabilità è una delle ragioni per cui i donatori e i governi beneficiari hanno fallito gli obiettivi fissati; i paesi non devono solo essere responsabili l'uno verso l'altro per ottenere risultati, ma anche essere responsabili nei confronti delle popolazioni che rappresentano.

Per troppo tempo i governi dei paesi in via di sviluppo hanno dovuto rispondere unicamente ai donatori e non hanno dimostrato sufficiente responsabilità verso i propri cittadini; solo se i governi dovranno rispondere per le proprie azioni direttamente ai poveri del mondo, vedremo significativi miglioramenti nelle politiche degli aiuti.

**“La trasparenza, la partecipazione e la
responsabilità che provengono da una cittadinanza
dotata di maggiori strumenti sono il più forte
antidoto alla corruzione”.**

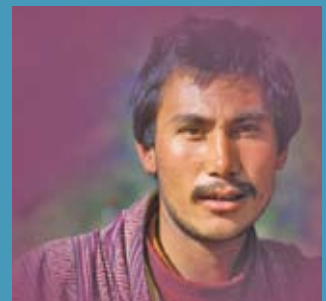
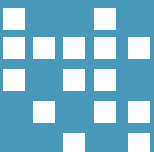
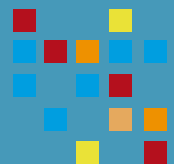
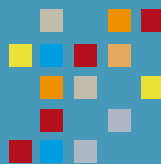
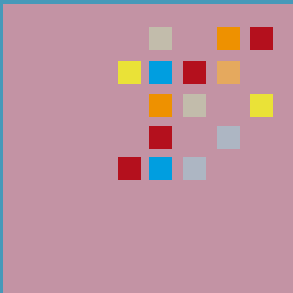
- “Growth and Responsibility in Africa” G8 Summit Declaration, Heiligendamm (2007)





“Responsabilità è un termine complesso, la cui definizione non è facile da dare; richiede (a) trasparenza, affinché le azioni di coloro che detengono il potere possano essere controllate da altre istituzioni o dalla popolazione; (b) risposte da parte di chi è al potere, il che significa obbligo di rispondere dei propri comportamenti; (c) meccanismi di controllo che impediscano abusi di potere e assicurino misure correttive quando e dove necessario”.

- Lise Rakner, “Aid, Budgets and Accountability” Christian Michelsen Institute, Summary Paper, CAPE Workshop (2005)

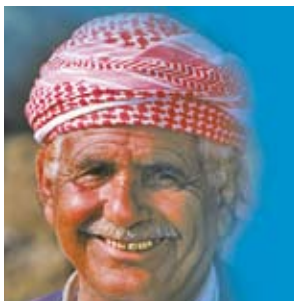


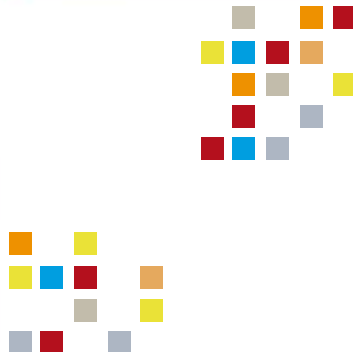
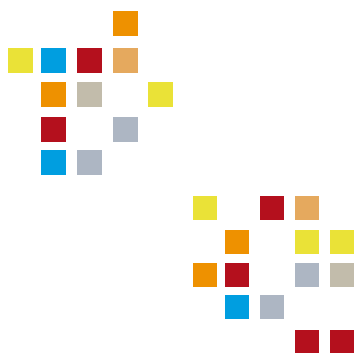
Affinché esista una reale responsabilità da parte dei governi, il paese deve possedere un'effettiva titolarità del processo di sviluppo, una titolarità democratica che preveda il coinvolgimento del parlamento, dei cittadini e delle organizzazioni ad essi collegate. La società civile gioca un ruolo indispensabile all'interno di questo processo, dà voce ai poveri e fornisce agli individui e alle loro comunità adeguati strumenti per ottenere diritti e servizi fondamentali ed esigere che i governi rispondano del proprio operato.

Lavorare con responsabilità reciproca:

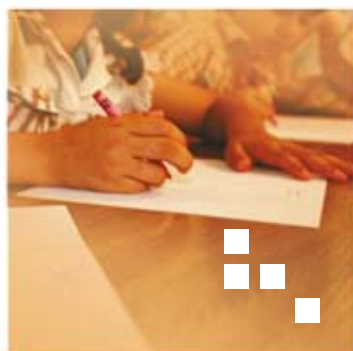
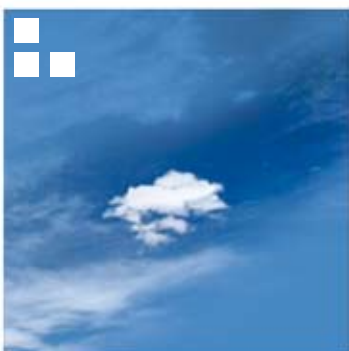
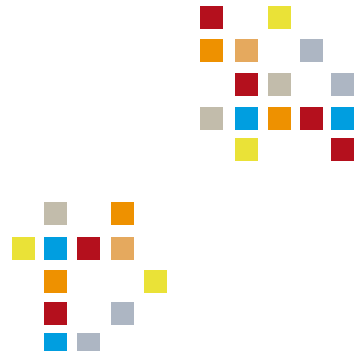
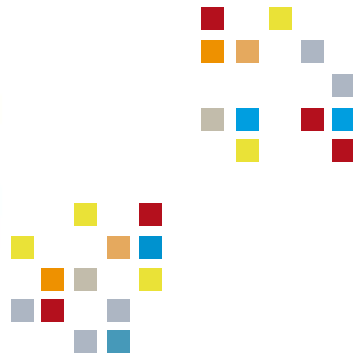
“Alla base di una responsabilità reciproca vi è la capacità tecnica e la determinazione politica di sviluppare politiche e procedure per una gestione attiva degli aiuti da parte dei paesi partner. I governi devono fornire un approccio coerente, una leadership centrale forte e un sistema di riferimento chiaro per il dialogo. I donatori e i beneficiari devono condividere obiettivi, programmi e risultati, sostenuti dagli impegni presi reciprocamente e dal loro congiunto monitoraggio. Infine i donatori devono intraprendere politiche e procedure trasparenti per adempiere agli impegni assunti, inclusa anche una migliore diffusione delle informazioni sui flussi degli aiuti ai governi e valutazioni più rigorose”.

Fonte: “Mutual Accountability: The Key Driver for Better Results”,
background paper, Third International Roundtable on Managing for
Development Results, Hanoi (2007)





**L'EFFICACIA DELL'AIUTO:
UNA PROVA DI VOLONTÀ PER L'ITALIA
LE RACCOMANDAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE ITALIANA**



L'aiuto può essere considerato «efficace» solo se contribuisce davvero al sostegno di uno sviluppo auto-determinato e democraticamente diretto che miri alla riduzione della povertà e dell'ineguaglianza e al rispetto dei diritti umani in accordo con gli standard internazionali. L'aiuto non può invece essere in nessun modo impiegato per promuovere gli interessi geopolitici o commerciali dei paesi donatori.

Essendo la povertà distribuita in modo diseguale per essere davvero efficace l'aiuto deve essere orientato in base ai bisogni dei più poveri e marginalizzati. Ad esempio dato che il 70% dei poveri nel mondo sono donne e ragazze, un aiuto efficace deve inevitabilmente fare i conti con l'eguaglianza di genere ed affrontare la questione dei diritti delle donne.

Rendere l'aiuto davvero efficace significa quindi riconoscere la titolarità dei Paesi partner di essere protagonista delle proprie strategie di sviluppo (ownership), l'allineamento dei donatori a queste strategie e la responsabilità reciproca per raggiungere gli obiettivi concordati (mutual accountability).

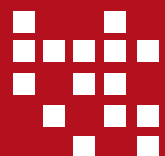
Si tratta di principi fondamentali per informare l'avvio della riforma

dell'attuale architettura dell'aiuto, che i Paesi donatori e beneficiari hanno riconosciuto nel 2005 firmando la Dichiarazione di Parigi.

La Dichiarazione di Parigi pone i Paesi DAC di fronte a importanti sfide nel segno della riorganizzazione dei meccanismi di aiuto. A livello europeo si immagina una vera e propria divisione del lavoro dove ogni Stato membro dovrebbe auto-limitare i propri interventi nei Paesi in via di sviluppo (PVS) solo a pochi settori, sulla base della propria esperienza. Questo ha portato molti donatori a elaborare piani d'azione per riformare tempestivamente le loro modalità di gestione degli aiuti, così da raggiungere gli obiettivi di efficacia previsti entro il 2010.

Inoltre al quinto anno dalla firma della Dichiarazione di Parigi entrambi i paesi donatori e i beneficiari dovranno confrontarsi con la sua necessaria revisione per far sì che includa importanti questioni fino ad oggi o trascurate come l'allocazione dell'aiuto, condizioni macro-economiche e la trasparenza o con degli obiettivi troppo limitati rispetto alla titolarità del processo di sviluppo, responsabilità reciproca, aiuti slegati, la centralità dell'eguaglianza di genere¹.

1 CONCORDE, EU opportunity to provide better aid, febbraio 2008.



E' ormai fondamentale che ogni azione di aiuto tenga profondamente conto del mantenimento della vitalità dei sistemi naturali e dei servizi che gli ecosistemi offrono al benessere umano; come dimostrato dal rapporto del Millennium Ecosystem Assessment la salute dei sistemi sociali deriva dalla salute dei sistemi naturali (rigenerazione del suolo, mantenimento dei cicli idrici, biodiversità ecc.). Sebbene la Dichiarazione di Parigi non affronti il tema direttamente, senza una sostenibilità ambientale è impossibile perseguire una sostenibilità economica e sociale e raggiungere quindi gli Obiettivi del Millennio. Un'attenzione particolare andrà rivolta alle azioni legate ai piani di adattamento al cambiamento climatico basate sul mantenimento della vitalità dei sistemi naturali; azioni sempre più necessarie per fronteggiare gli effetti devastanti delle modificazioni in atto.

Gli obiettivi di Parigi sono raggiungibili senza costi aggiuntivi per la contabilità dello Stato anzi fanno fruttare quelle risorse già stanziare: quello che richiedono è un senso di responsabilità e trasparenza verso il contribuente italiano ed verso i cittadini dei Paesi partner.

A che punto è l'Italia

L'Italia, insieme agli altri Paesi europei, si è impegnata a triplicare i suoi attuali livelli d'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2015. Il Governo e il Parlamento italiani hanno pertanto il dovere di assicurare che tale aiuto sia speso efficacemente così che possa creare un reale impatto positivo nei paesi più poveri e abbia davvero un ruolo cruciale nella lotta alla povertà globale.

L'Italia non ha ancora presentato un piano per la realizzazione dell'agenda di Parigi ed ha avviato tardivamente una riflessione interna all'amministrazione. Questa mancanza di attivismo non è giustificata dal fatto che l'efficacia della cooperazione italiana rientra di fatto negli standard previsti dalla Dichiarazione. Secondo i risultati della prima valutazione sugli obiettivi dell'efficacia², l'Italia si colloca al di sotto della media degli altri Paesi DAC, fortemente penalizzata da:

- legamento dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi italiani;
- scelta di priorità d'intervento che non riflettono affatto le strategie di lotta alla povertà adottate dal Paese;
- alto numero di missioni di verifica non coordinate con gli altri donatori.



La cooperazione italiana appare ai paesi africani stessi come un sistema “poco efficace³”. L'Italia risulta tra i donatori che in genere non sostengono finanziariamente le priorità di sviluppo indicate dal Paese beneficiario dell'assistenza, mirando piuttosto alle proprie; gli interventi sono poco flessibili e altamente imprevedibili anche a causa delle eccessive condizioni da soddisfare prima che avvenga l'erogazione,. Agli occhi dei governi africani la cooperazione italiana si allinea allo stesso livello di inefficienza della cooperazione austriaca e saudita.

LA COOPERAZIONE “SOLO” ITALIANA

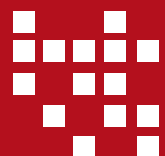
Il mancato allineamento strategico italiano è legato soprattutto alla gestione centralizzata ed alla scelta di modalità di spesa dell'aiuto. La nostra cooperazione predilige “l'aiuto a progetto” rispetto all'”aiuto a programma“ (8% del bilaterale italiano al netto della cancellazione del debito⁴). L'aiuto a progetto - project aid - è una modalità in cui i donatori finanziano un'iniziativa ben definita e ne stabiliscono tutte

le modalità di gestione. Si tratta per lo più di finanziamenti una tantum come la costruzione di infrastrutture senza però farsi carico dei costi successivi, ad esempio dei salari del personale. L'aiuto a progetto è stato criticato anche perché può ignorare interamente le priorità di sviluppo dello Stato partner. Invece, l'aiuto a programma - programme aid - è una forma di sostegno finanziario alle strategie di sviluppo approvate dai governi dei paesi partner che include tra i suoi strumenti: “approcci settoriali”, “sostegno settoriale” e “sostegno generale” al bilancio dello Stato. Nonostante un risultato così deludente per la cooperazione italiana, il futuro non è promettente poiché gran parte dell'incremento dell'aiuto atteso passerà attraverso progetti⁵. Il sostegno generale al bilancio (SGB) è l'ultima evoluzione del programme aid ed è diventato la modalità d'aiuto preferita da donatori per rispettare gli obiettivi della Dichiarazione di Parigi. Anche se le altre modalità d'aiuto possono essere rimodulate per rispettare gli standard di Parigi, il SGB ha dimostrato la sua efficacia nella lotta alla povertà, garantendo ad esempio l'aumento dell'accesso ai servizi di base essenziali. Laddove è stato

3 Debt Finance International, The effectiveness of Aid to Africa since the HIPC Initiative, 2004.

4 Dato 2006, fonte: database DAC 2008.

5 Risposta della cooperazione italiana al questionario di Monterrey della Commissione europea



applicato il SGB ha anche presentato alcune criticità, ma le sue potenzialità hanno spinto la comunità internazionale ad investire in esperienze pilota per migliorarlo. L'Italia si è mostrata diffidente verso questa modalità, facendosi velocemente superare dalla Spagna in termini riflessione interna su come parteciparvi. L'Italia ha preso parte al SGB solo in Mozambico e con poche risorse; un'esperienza considerata positiva dalla cooperazione italiana ma mai veramente valutata o internalizzata. Paradossalmente, nonostante questa riluttanza bilaterale, le risorse italiane finanziano il 12,8% di tutti i SGB della Commissione Europea, che è destinata a diventare il principale finanziatore di esperimenti di SGB

IL COSTO UTILIZZO DEI BENI ITALIANI

Condizionare l'erogazione dell'aiuto all'acquisto di beni e servizi nel Paese donatore fa lievitare tra il 30 e il 50% i costi degli interventi, frena lo sviluppo delle capacità locali, evita la trasparenza delle gare d'appalto e pregiudica la compatibilità degli interventi con le esigenze locali. Nel 2001 la percentuale di aiuto italiano

bilaterale legata era del 91% per ridursi nel 2006, dopo tre anni di black-out nella trasmissione dei dati italiani al DAC, al 22%, in aumento rispetto allo 7,9% nel 2005. Il buon progresso è distorto dalla quota elevata di cancellazione del debito - il 68% del bilaterale - slegato per definizione. La percentuale italiana sale al 71%, considerando il bilaterale al netto delle cancellazioni del debito, facendo dell'Italia il maggior legatore europeo d'aiuto bilaterale.

Tra gli esempi di aiuto legato troviamo il Marocco, dove un credito d'aiuto di 15 milioni di euro sostiene un'iniziativa per facilitare l'acquisto di attrezzature italiane da parte degli imprenditori locali; oppure la concessione al Nepal di un milione di euro per promuovere le piantagioni di ulivi. L'appalto per la fornitura di un milione di euro di riso in Afghanistan del 2003 richiedeva cinque qualità di riso registrate solo in Italia negli anni Settanta.

Il problema del legamento dell'aiuto diventa ancor più evidente se si guarda alla concessione di prestiti d'aiuto verso i Paesi meno avanzati (PMA), per i quali nel 2001 i donatori si erano accordati per un completo slegamento. All'Etiopia sono stati

concessi 15,9 milioni di euro per l'acquisto di macchinari italiani per la lavorazione di pelli e tessile. Sempre all'Etiopia è stato concesso un prestito 220 milioni di euro per la costruzione della seconda diga sul Gibel Gibe che è stata assegnata senza gara d'appalto ad un'impresa italiana. Il tasso e l'entità del prestito creavano anche problemi per la sostenibilità del debito etiope, che da poco aveva beneficiato della cancellazione italiana. Adesso il governo etiope sta cercando un finanziatore per la costruzione della terza diga, la più grande e più costosa, -progetto controverso per i suoi impatti sulla popolazione locale - con il rischio che si ripeta il caso del prestito della seconda. In Angola, un altro dei PMS, un'iniziativa di 20 milioni di euro mira all'acquisto esclusivo di beni di produzione italiana⁶.

I VIAGGI “SCOORDINATI”

Il dato peggiore per l'Italia nella prima rilevazione sull'efficacia del suo aiuto riguarda la quasi totale assenza di coordinamento con gli altri donatori nelle missioni di monitoraggio, con costi alti per il Paese partner. Uno studio riguardante l'Africa Sub-Sahariana ha stimato che un tipico

governo di un paese africano deve completare più di 2400 rapporti quadrimestrali per i paesi donatori ogni anno, e che vi siano in media più di 1000 “missioni di monitoraggio” ogni anno⁷. Ad esempio, in Uganda operano più di 40 Paesi donatori e si stima ci siano oltre 648 strumenti di finanziamento per il bilancio nazionale; il Vietnam ospita annualmente più di 400 missioni di pianificazione e valutazione che, per l'aumento del lavoro burocratico e dei costi di transazione, riducono l'efficacia degli aiuti⁸. Nel solo 2005 i paesi donatori hanno condotto più di 10.000 missioni, più di una al giorno per paese. Stimare i costi di transazione non è semplice sulla base dei dati ad oggi disponibili: l'unica stima esistente a livello aggregato li poneva nel 2003 a oltre 9 milioni di dollari: il 13% del totale degli aiuti. Solo 7 delle 93 missioni italiane sono state realizzate congiuntamente con gli altri donatori - 8% - e solo il 18% delle analisi dei Paesi sono state condivise. Con la Spagna, si tratta dei peggiori dati tra i Paesi UE che condividono in media la metà del lavoro analitico e coordinano un quarto delle loro missioni⁹.

6 Esempi tratti da: Italia e Lotta alla povertà 2007 (ActionAid).

7 Van de Walle N. e T.A. Johnston (1996) Improving aid to Africa, ODC Policy Essay no. 21. Roodman D. (2006) Aid Proliferation and Absorptive Capacity, CGD Working Paper no. 75

8 La stima è stata effettuata assumendo che i costi di transazione siano pari al 10% o al 20% dei flussi di aiuto, a seconda che il beneficiario sia definito come “buon utilizzatore” o “cattivo utilizzatore” degli aiuti. Si veda ActionAid (2005), Real Aid: an agenda for making aid work.

9 OCSE-DAC, Paris declaration monitoring Survey, 2007.

UN INVESTIMENTO SENZA RITORNO?

Per quanto riguarda la gestione volta al raggiungimento dei risultati, il DAC individua nella valutazione dell'impatto degli interventi e nella diffusione dei risultati ai contribuenti, elementi essenziali favorire l'allocazione di risorse finanziarie per l'aiuto. I Paesi donatori più impegnati hanno creato strutture per la valutazione sistematica dell'impatto degli interventi. La cooperazione danese ha un ufficio separato dall'agenzia implementatrice di cooperazione, esclusivamente dipendente dal sottosegretario per la cooperazione allo sviluppo. Dispone di uno staff di 8 persone e di un bilancio di 3 milioni di dollari all'anno per finanziare valutazioni esterne. Per un donatore finanziariamente poco impegnato come l'Italia, la valutazione sembra non essere centrale. L'unità di valutazione tecnica, composta da 5 persone, può svolgere solo una funzione consultiva su richiesta del Direttore Generale della cooperazione nella fase istruttoria delle iniziative prima che siano sottoposte al Comitato Direzionale o al Direttore Generale. Secondo il giudizio del DAC, la valutazione d'impatto delle iniziative italiane viene trascurata, limitandosi ad accertamenti di conformità contabile¹⁰.

Raccomandazioni:

- aumentare la percentuale di aiuto a programma là dove possibile allineando gli interventi alla strategia del paese in cui si interviene;
- slegare i prestiti concessionali e l'elargizione di aiuti dalla fornitura di assistenza tecnica e servizi italiani;
- coordinare le missioni;
- valutare sistematicamente e congiuntamente l'impatto delle iniziative con il paese di cooperazione;
- Privilegiare decision making e gestione locali, garantendo l'unitarietà e trasparenza di tutte le iniziative di cooperazione.



LA CAMPAGNA DEL MILLENNIO

La Campagna del Millennio collabora con paesi di tutto il mondo per aiutare individui e società civili a chiedere conto ai propri governanti degli impegni presi verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e a lottare per ottenere diritti umani per ogni individuo.

Noi crediamo che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio possano essere raggiunti nel 2015 se e solo se ogni cittadino è informato sulle promesse e gli impegni sottoscritti dal proprio governo e, al tempo stesso, attivo nel chiedere che essi vengano mantenuti.

Ricorda! Noi siamo la prima generazione con la tecnologia, le risorse e le competenze per poter estirpare la povertà. Dobbiamo agire ora! Unisciti a noi

Per maggiori informazioni sulla Campagna del Millennio delle Nazioni Unite

• **visita** www.campagnadelmillennio.it www.endpoverty2015.org

• contatta il team della Campagna del Millennio delle Nazioni Unite:

United Nations Millennium Campaign

European Regional Office

c/o FAO A341 Terme di Caracalla

00153 Rome (Italy)

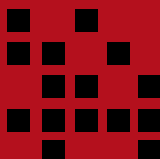
tel +39 06 5705 6597

Per maggiori informazioni sulla Campagna del Millennio in Italia e

Obiettivo qualità:

visita www.campagnadelmillennio.it/obiettivoqualita

scrivi a: info@millenniumcampaign.it



IL COMITATO DI ASSISTENZA PER LO SVILUPPO DELL'OCSE E L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

Il Comitato di assistenza per lo Sviluppo dell'OCSE (DAC, Development Assistance Committee) è un forum unico dove i governi donatori e le organizzazioni multilaterali come la Banca Mondiale e le Nazioni Unite si uniscono per aumentare l'effetto e la coordinazione dei loro sforzi per lo sviluppo.

La DAC lavora per influire sulle politiche donatrici e agisce in modo tale da promuovere l'efficacia degli aiuti, lo sviluppo delle capacità, globalizzazione inclusa, per incoraggiare la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo.

Per informazioni complete sull'efficacia degli aiuti e la Dichiarazione di Parigi visita il sito: www.oecd.org/dac/effectiveness

Per le ultime statistiche sulla cooperazione allo sviluppo contenute nel rapporto "Development Co-operation Report 2007":
www.sourceoecd.org/developmentaid

o contatta il Comitato di aiuto allo Sviluppo (DAC – Development Assistance Committee): dac.contact@oecd.org

Per ulteriori informazioni sul Terzo Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti visita il sito: www.accrhlf.net



GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO:

PERCHÈ È IMPORTANTE L'EFFICACIA DEGLI AIUTI?

Autori:

Eveline Herfkens and Mandeep Bains

Editor:

Christine Graves

Proofreaders:

Carola Miras and Emily Gann

Coordinatore del Progetto:

Marina Ponti

Design:

Stephanie Luck Coic

L'efficacia dell'aiuto: una prova di volontà per l'Italia

le raccomandazioni della società civile italiana

A cura di:

Iacopo Viciani, Marta Guglielmetti, Fosca Numis, Farida Bena, Gianfranco Bologna

Coordinatore del Progetto:

Marta Guglielmetti

Stampato da Primaprint- Viterbo

Stampato nel Luglio 2008

su carta riciclata Fedrigoni Symbol Freelife

2000 copie stampate

Pubblicazione non in vendita



fotografie:

© World Bank

Curt Carnemark (in copertina e a pag. 2: uomo con ciotola, pag. 11: donna, pag. 22: persona alla finestra, pag. 24: bambino con mano sul viso, pag. 24: ciotola di cibo, pag. 30: giovane uomo)

Scott Wallace (in copertina: mattoni, pag. 24: bambini)

Eric Miller (in copertina e pag. 29: ragazza con sciarpa rossa con uomo, in copertina e a pag. 8: frutta, ragazza che scrive, pag. 2: bambino alla lavagna, pag. 10: rubinetto)

Josef Hadar (pag. 2: ragazza, pag. 5: ragazza che sorride)

Gennadiy Ratushenko (pag. 31: pressione del sangue)

Ray Wittin (in copertina e a pag. 24: donna con grano)

Ami Vitale (pag. 12: cibo nella ciotola, pag. 26: donna al lavoro)

Anvar Ilyasov (pag. 25: donna e bambino)

Bill Lyons (pag. 31: uomo anziano)

Alfredo Srun (pag. 30: buoi)

Thomas Sennett (pag. 20: sacchi)

Anatoliy Rakhimbayev (pag. 22: bambini)

Alejandro Lipszyc (pag. 18: ragazzo che legge)

Buntad Dinc (pag. 26: strada con persone)

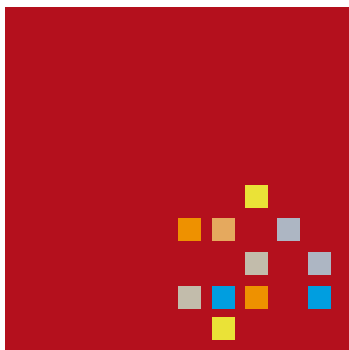
© National Renewable Energy Laboratory

Warren Gretz (in copertina: nuvola)

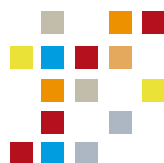
© UNICEF

Shehzad Noorani (in copertina: ragazza con medicinali)

Roger LeMoyné (pag. 26: ragazzo che copre la sua bocca)



Migliorare gli aiuti allo sviluppo...perchè conta.



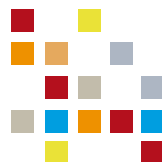
OBIETTIVO

I PAESI POVERI AL CENTRO DELL'AIUTO

QUALITÀ



actionaid



Ufficio Campagne Oxfam International e Ucodep



United Nations



www.campagna del millennio.it/obiettivoqualita