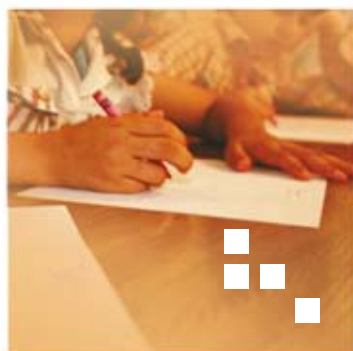
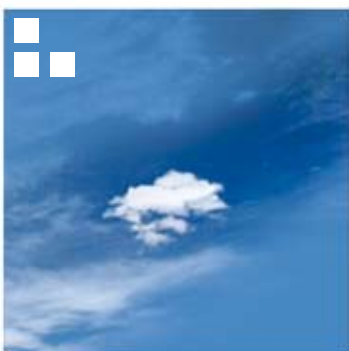
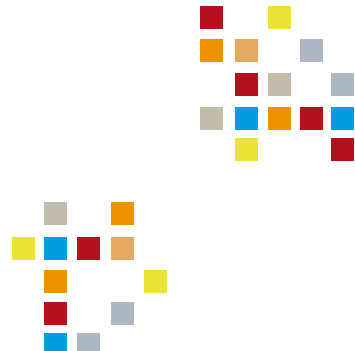
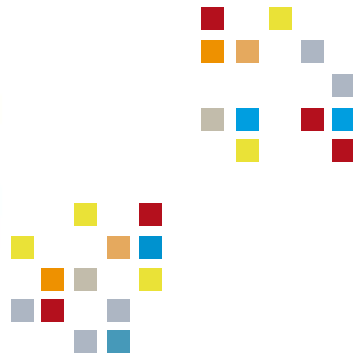
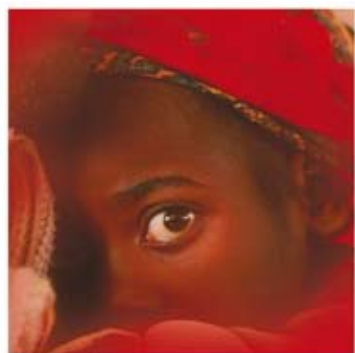


**L'EFFICACIA DELL'AIUTO:  
UNA PROVA DI VOLONTÀ PER L'ITALIA**





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.

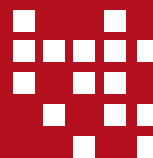
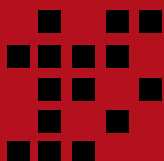
La Dichiarazione di Parigi pone i Paesi DAC di fronte a importanti sfide nel segno della riorganizzazione dei meccanismi di aiuto. A livello eu-

ropeo 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'allocatione 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 genere<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> CONCORDE, EU opportunity to provide better aid, febbraio 2008.



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 stanziato: 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'efficacia<sup>2</sup>, 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 efficace"<sup>3</sup>. 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.

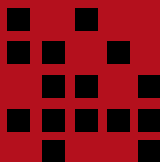
### **LA COOPERAZIONE "SOLO" ITALIANA**

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 debito<sup>4</sup>). L'aiuto a progetto - project aid - è una modalità in cui i donatori finanziano un'iniziativa

2 OCSE-DCA, Paris declaration monitoring Survey, 2007.

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

4 Dato 2006, fonte: database DAC 2008.



ben definita e ne stabiliscono tutte le modalità di gestione. Si tratta per lo più di finanziamenti un 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 progetti<sup>5</sup>. 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 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 di 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 - legato 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 italiana<sup>6</sup>.

## I VIAGGI "SCOORDINATI"

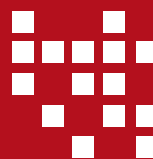
Il dato peggiore per l'Italia nella prima rilevazione sull'efficacia del suo aiuto riguarda la quasi totale assenza di coordinamento con gli altri donatori nelle missioni di monitoraggio, con costi alti per il Paese partner. Uno studio riguardante l'Africa Sub-Sahariana ha stimato che un tipico governo 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 anno<sup>7</sup>. 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 aiuti<sup>8</sup>. 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 missioni<sup>9</sup>.

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 Project 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.

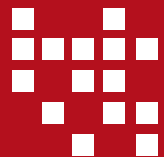


## UN INVESTIMENTO SENZA RITORNO?

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 contabile<sup>10</sup>.

## Raccomandazioni:

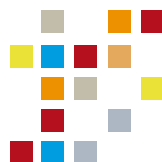
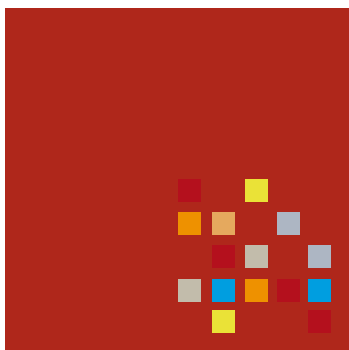
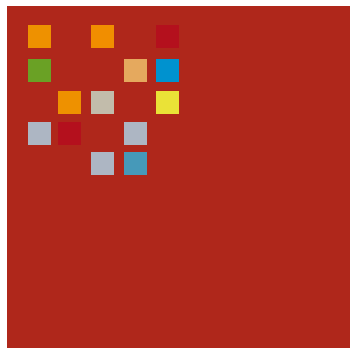
- aumentare la percentuale di aiuto a programma là dove possibile allineando gli interventi alla strategia del paese in cui si interviene;
- slegare i prestiti concessionali e l'elargizione di aiuti dalla fornitura di assistenza tecnica e servizi italiani;
- coordinare le missioni;
- valutare sistematicamente 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.



# OBIETTIVO

I PAESI POVERI AL CENTRO DELL'AIUTO

# QUALITA'



**NO EXCUSE**  
**2015**  
campagna del millennio



**act:onaid**

*Volontari  
nel mondo*  
**FOCSIV**



**Save the Children**  
Italia ONLUS

 **Oxfam**  
International

**UCODEP**  
*per un mondo a dimensione umana*



 **AMREF**  
Italia



 **Caritas**  
Italiana  
organismo partner della CSI



**unicef** 

