

FONDAZIONE
ANDREA BORRI

**La crisi della cooperazione allo sviluppo:
possibili vie d'uscita**

**Tesi DASEA della dottoressa Sara Albiani
Allieva del Collegio Europeo di Parma 2005-2006**

**Relatori:
Prof. Francesco De Angelis
Prof.ssa Michela Beati**

“In memoria di Andrea Borri, che ha operato intensamente per lo sviluppo del suo territorio in una proiezione europea ed internazionale”

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA SUA CRISI

1. LE FASI

- I.a La nascita della cooperazione e i suoi limiti: la guerra fredda
- I.b La rivoluzione culturale nell'approccio alla cooperazione
- I.c L' 11 settembre e la crisi attuale

2. BILATERALISMO E VECCHIO MULTILATERALISMO: DIVERSI MA UGUALI?

- 2.a La cooperazione bilaterale
- 2.b La cooperazione multilaterale

CAPITOLO II

I PRIMI PASSI CONCRETI VERSO UN MAGGIOR COORDINAMENTO

1. LA DICHIARAZIONE DI PARIGI

- I.a I prodromi
- I.b Il contenuto

2. LA COOPERAZIONE DELL'UE: IL TENTATIVO DI COORDINAMENTO TRA STATI MEMBRI E COMUNITÀ

- 2.a Il quadro giuridico
- 2.b L'aid effectiveness package

CAPITOLO III

UN NUOVO MULTILATERALISMO È POSSIBILE? L'INIZIATIVA ART DELLE NAZIONI UNITE

1. LA NUOVA GENERAZIONE DEI PROGRAMMI QUADRO DI SVILUPPO UMANO: L'INIZIATIVA ART

- I.a Gli obiettivi
- I.b ART GOLD
- I.c ART International

2. ALCUNE REAZIONI POSITIVE ALL'INIZIATIVA ART

- 2.a La Commissione Europea
- 2.b La Provincia di Parma

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

La cooperazione allo sviluppo sta attraversando una crisi profonda perché non riesce a mettere seriamente in pratica il suo mandato. E' ormai fin troppo evidente che non ha saputo dare un contributo sistematico e significativo alla riduzione della distanza tra i paesi del Sud e quelli del Nord. Anzi questa distanza sembra aumentare e crescono tutti quei fenomeni che la cooperazione si era impegnata a combattere: la povertà, le tensioni sociali, l'esclusione, il degrado ambientale, la violazione dei diritti umani, la diffusione dei conflitti armati e della violenza.

In questo quadro assume una rilevanza particolare l'azione dell'Unione Europea, per due ragioni essenziali. Innanzitutto, la Commissione insieme agli Stati membri è il più importante donatore di aiuto allo sviluppo nel mondo. Inoltre, l'Unione ha già da qualche anno avviato una profonda riflessione sulle ragioni della crisi della cooperazione, nella quale ha cercato di coinvolgere sia i paesi partner che gli altri donatori proponendo anche alcune vie d'uscita possibili.

Nel lavoro che segue, si è cercato in primo luogo di proporre un'analisi delle varie fasi che la cooperazione allo sviluppo ha attraversato negli ultimi 50 anni, nella convinzione che una prospettiva storica sia indispensabile per capire le ragioni della crisi alla quale stiamo assistendo oggi. In secondo luogo, si è preceduto a tracciare una panoramica dei meccanismi fondamentali che stanno alla base dei due canali attraverso i quali i donatori programmano, impegnano e erogano i fondi destinati alla cooperazione: il canale bilaterale e quello multilaterale.

Da questa analisi emerge come uno degli aspetti che maggiormente hanno limitato l'impatto positivo dell'aiuto allo sviluppo sia l'assenza di coordinamento dei donatori nella programmazione e nella erogazione dell'aiuto. Vi sono paesi del Sud i cui governi sono costretti ad impiegare un'incredibile quantità di risorse umane ed economiche nella gestione delle relazioni con i donatori, che spesso hanno procedure, sistemi di valutazione e criteri di assegnazione degli aiuti totalmente diversi. Inoltre l'assenza di coordinamento provoca una proliferazione di progetti separati, autonomi, che seguono ognuno la propria strada senza un reale collegamento gli uni con gli altri e senza convergere verso obiettivi comuni e condivisi. Questo fenomeno (spesso chiamato "progettismo") è conforme all'idea che tutti debbano competere per il successo della propria iniziativa di aiuto allo sviluppo, facendo credere che il benessere collettivo sia prodotto dalla somma di molteplici azioni che ciascuno intraprende e attribuendo lo stesso valore a interventi che perseguono interessi opposti. Ciò si verifica per l'assenza di un sistema che canalizzi le energie individuali o nazionali verso obiettivi comuni e azioni capaci di incidere a fondo sulle cause degli squilibri tra Nord e Sud ed è da attribuire alle organizzazioni governative che finanziano l'aiuto e ne decidono le forme e anche alle organizzazioni internazionali che potrebbero fare di più per orientarlo.

Tuttavia, in questo quadro poco incoraggiante, è possibile scorgere delle iniziative prese a livello multilaterale e a livello europeo che aprono nuove prospettive e nuove speranze verso un miglioramento dell'efficacia della cooperazione. All'analisi di queste iniziative sono dedicati il secondo e il terzo capitolo.

Nel secondo, si sono presentati i risultati ottenuti a seguito del Forum internazionale che si è tenuto a Parigi nel febbraio 2005. Per la prima volta i partecipanti hanno cercato di evitare che il documento finale fosse una sterile declamazione di principi e hanno posto in essere dei meccanismi per la verifica del rispetto degli impegni presi. Si è, poi, passati ad un'analisi dell'aid effectiveness package adottato dall'Unione Europea che contiene delle riflessioni in materia di coordinamento e di armonizzazione degli aiuti allo sviluppo e l'illustrazione di azioni concrete, utili per rendere più efficace la cooperazione.

Inoltre, l'iniziativa che ci è sembrata assolutamente innovativa e meritevole di essere analizzata nell'ultimo capitolo è quella relativa alla messa a punto dei cosiddetti programmi-quadro multilaterali di sviluppo

umano proposti dalle Nazioni Unite, di cui l'iniziativa ART (Appoggio alle Reti Territoriali e Tematiche di cooperazione allo sviluppo umano) è l'ultima generazione. Essa si basa sulla convinzione che per superare la crisi della cooperazione sia necessario concepire un nuovo multilateralismo politico in cui il sistema UN collabori con i governi, privilegiando la partecipazione attiva delle collettività locali e degli attori sociali del Nord e del Sud. I programmi-quadro multilaterali sono interventi pluriennali concordati tra le Nazioni Unite, il governo del paese interessato e i donatori interessati a dare il loro sostegno e si fondano sul riconoscimento del ruolo attivo delle comunità locali. Sono stati denominati "quadro" perché servono a inquadrare e coordinare l'apporto dei diversi attori locali, nazionali e internazionali che interagiscono nei processi di sviluppo.

Di recente l'Unione Europea si è dimostrata interessata alla realizzazione dell'iniziativa ART, così come alcune realtà locali, per esempio la Provincia di Parma, che sta intraprendendo numerose attività per facilitare la sua futura adesione ad ART.

La tesi, che qui si presenta, ha, quindi, come obiettivo di proporre una riflessione sul problema del coordinamento degli aiuti allo sviluppo mostrando, al contempo, quali possibili strade siano percorribili per sbloccare la situazione di stallo nella quale la cooperazione sembra oggi vivere.

CAPITOLO I

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E LA SUA CRISI

I. LE FASI

I.a La nascita della cooperazione e i suoi limiti: la guerra fredda

La cooperazione allo sviluppo è nata nel 1945 con la firma della Carta delle Nazioni Unite, in quell'atmosfera multilaterale, aperta e piena di speranze che caratterizzava quegli anni. La nuova organizzazione multilaterale, infatti, si poneva come obiettivo dichiarato non solo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e di sviluppare relazioni amichevoli tra i popoli, ma anche di promuovere la cooperazione internazionale per risolvere i problemi economici, culturali e umani, che già affiggevano molti paesi.

Alla fine degli anni '40 fu, poi, creato il primo embrione della più importante struttura multilaterale per lo sviluppo (l'UNDP), con tutti i programmi, i fondi e le agenzie specializzate ad essa correlate¹.

Tuttavia, i fermenti innovativi e la volontà di collaborare per creare nuove basi alla coesistenza internazionale furono presto spazzati via dalla cortina di ferro che avrebbe diviso il mondo in due blocchi contrapposti per i decenni successivi. La cooperazione, nata insieme alla creazione delle Nazioni Unite, non poté che schierarsi con il blocco che aveva promosso la nascita di questa istituzione: quello composto dagli Stati Uniti e dai loro alleati. L'adozione del piano Marshall, la creazione dell'OCSE² e il discorso del Presidente degli Stati Uniti, Truman, sullo Stato dell'Unione sono alcuni degli episodi che vengono considerati all'origine della nuova politica occidentale di aiuti ai paesi ritenuti sottosviluppati. Il piano statunitense era quello di affiancare alle azioni militari e politiche di contenimento del comunismo un vasto programma di aiuti economici da fornire ai paesi più poveri per sottrarli all'influenza sovietica e attrarli nel campo occidentale.

Il modello proposto da Truman si basava sulla convinzione che i paesi che qualificava come sottosviluppati (tutti accomunati da un basso livello di reddito medio pro-capite³) dovessero, con l'aiuto dei paesi occidentali, adottare le regole del libero mercato e prendere ad esempio i loro sistemi economici per diventare così alleati nella lotta contro il nemico comunista. Quindi più che di co-operazione, nel senso di collaborazione tra persone provenienti da culture e sistemi economici diversi ma spinti da obiettivi comuni e condivisi, si trattava di una sorta di assimilazione dei paesi arretrati del Sud al sistema di valori occidentale.

Negli anni successivi, molte voci si levarono per contestare la visione di Truman. Celebre rimane il discorso tenuto da Julius Nyerere davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite in cui rivendicava il diritto per ogni paese a trovare la propria strada verso lo sviluppo. Inoltre nel 1955 si riunirono a Bandung, in Indonesia, quegli stati che poi avrebbero creato il movimento dei non allineati, accomunati dalla volontà di affermare la propria indipendenza politica dalle grandi potenze.

Tuttavia le convinzioni che stavano alla base dell'approccio disegnato da Truman influenzarono profondamente la nascente disciplina della cooperazione. Attraverso l'OCSE, i paesi più ricchi del blocco occidentale costruirono la loro piattaforma ideologica su tutte le questioni dello sviluppo e decisero di riservare una piccola parte del loro bilancio a quello che fu chiamato aiuto pubblico per lo sviluppo.

L'OCSE costruì al suo interno il DAC (Development Assistance Committee), un forum di consultazione tra i donatori degli aiuti allo sviluppo, che tutt'oggi stabilisce quale tipo di intervento può rientrare sotto la categoria di aiuto pubblico allo sviluppo. A loro volta, i paesi del Patto di Varsavia, guidati dall'URSS, organizzarono la loro cooperazione, ma nella direzione opposta. La loro intenzione era quella di sottrarre i paesi poveri all'influenza del capitalismo e promuovere il loro modello di sviluppo basato sull'economia pianifi-

¹ Per citarne alcuni: Unctad, Itc, Undcp, Unicef, Unifem, Unv, Uncdf, Unfpa, Unhcr, Wfp, Unrwa, Ilo, Fao, Unesco, Who.

² Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

³ All'inizio i paesi considerati sottosviluppati erano ancora in gran parte colonie.

cata, l'abolizione della proprietà privata, la giustizia sociale, la guida indiscussa del partito unico e dello Stato. Si organizzarono per dare aiuti economici militari e assistenza tecnica, ma avevano soprattutto la potente arma ideologica della lotta contro il colonialismo, la povertà e le ingiustizie sociali generate dal capitalismo. Conformemente al processo politico da cui veniva guidata, la cooperazione è stata quindi segnata dalla contrapposizione tra due modelli di sviluppo in competizione tra loro che paralizzò la discussione delle questioni strutturali dello sviluppo in quanto la soluzione di tali problemi era subordinata al prevalere dell'uno sull'altro. Quindi per circa 40 anni la cooperazione rimase in questa situazione di stallo generata dalla contrapposizione frontale tra i due blocchi.

I danni della guerra fredda furono immensi. Nei paesi del Sud, il blocco capitalista si legò spesso con personaggi autoritari e di basso livello etico, ma schierati contro il comunismo. Il blocco sovietico, a sua volta, favorì la nascita di una burocrazia che controllava ogni aspetto della realtà politica e sociale. Entrambi i blocchi, per vie e interessi contrapposti, emarginarono o addirittura perseguitarono i politici più autonomi e creativi del Sud che meglio avrebbero fatto progredire e i loro paesi. Questa atmosfera si ripercosse anche sulla cooperazione, facendo spesso emergere al Sud controparti politiche e funzionari compiacenti rispetto alle volontà dei donatori.

Gli strumenti di azione dei paesi occidentali per combattere la povertà dei paesi considerati arretrati erano la combinazione di due meccanismi da loro direttamente sperimentati

1. l'aiuto alla crescita economica, attraverso progetti e investimenti soprattutto nelle infrastrutture, negli impianti e nelle imprese dei diversi settori produttivi;
2. il ricorso alle tradizionali politiche assistenziali dei paesi occidentali.

Ciò che accomunò tutte le iniziative della cooperazione fu l'immenso squilibrio di potere tra gli attori dei paesi donatori, che avevano peso politico, denaro, tecnologie ed esperti e quelli dei paesi del Sud, contrattualmente molto più deboli. Questi ultimi non ebbero spazio per creare una propria via allo sviluppo, mentre tra i donatori vi era la presunzione che ognuno potesse legittimamente fare qualcosa per il bene dei paesi poveri senza preoccuparsi di sapere se di quella cosa c'era davvero bisogno.

Ne conseguì che il problema delle cause della povertà e degli squilibri mondiali non fu approfondito e la cooperazione fu caratterizzata da una miriade incoordinabile di interventi incapaci di avere un impatto significativo sulle cause del qualitativamente limitato sviluppo di molti paesi.

I.b La rivoluzione culturale nell'approccio alla cooperazione

Per circa 40 anni la cooperazione visse questo clima di stallo generato dalla guerra fredda. Con il collasso del blocco sovietico e la conseguente caduta delle contrapposizioni ideologiche, si aprì uno spazio per ridiscutere i grandi problemi dello sviluppo e della cooperazione.

Uno dei risultati della fine della guerra fredda fu proprio l'emergere a livello mondiale della preoccupazione per le gravi e inarrestabili conseguenze degli squilibri di ricchezza e di potere tra il Nord e il Sud. E apparve con maggior chiarezza che le conseguenze di un cattivo sviluppo nel mondo ormai sempre più globalizzato producevano povertà, violenza e tensioni anche in senso ai paesi ricchi.

Crebbe da ogni parte l'esigenza di costruire una piattaforma di sviluppo capace di approfondire le questioni ancora aperte, risolverne i problemi e rendere lo sviluppo equo, sostenibile e democratico. Dal 1990 le Nazioni Unite organizzarono una serie di grandi vertici mondiali che riunirono tutti i governi e coinvolsero anche le associazioni che si occupavano di cooperazione. Tale piattaforma recepì non solo i valori capitalisti della competizione di mercati della democrazia parlamentare e delle libertà individuali cari già a Truman, ma anche quelli della giustizia sociale e della responsabilità collettiva propugnati dall'altro campo.

La cooperazione fu naturalmente influenzata da questa piattaforma che dette di nuovo spazio a quel multilateralismo che, sebbene insito nella carta delle NU, era poi stato marginalizzato dai meccanismi della guerra fredda.

Inoltre come conseguenza dei vertici mondiali si delineò una nuova tendenza che si poneva esplicitamente come correttiva di quella del passato. La priorità assoluta non doveva più essere data alla sola crescita economica, come era stato fatto fino a quel momento, ma allo sviluppo sociale o umano, come preferivano dire le NU. La concezione della cooperazione cambiava quindi profondamente. Si passava dalla tradizionale visione assistenziale e una visione critica e dialettica degli aiuti allo sviluppo. Questo, infatti, non doveva più cercare di esportare modelli precostituiti, ma aveva il compito di inserirsi in un processo contraddittorio che metteva in primo piano le responsabilità di ogni governo, del Sud e del Nord, cercano di agire alla radice contro l'esclusione.

Inoltre, mentre prima si dava per scontato che qualunque cosa fosse buona per aiutare lo sviluppo, ora si doveva essere più attenti a quello che si faceva e soprattutto a come veniva fatto. Da un lato risultava evidente che nessuno da solo poteva combattere gli squilibri mondiali: né un governo, né le Nazioni Unite, né un'organizzazione non governativa. Solo con uno sforzo congiunto e coordinato si poteva sperare di dimostrare l'utilità della cooperazione.

Dall'altro canto era evidente che la cooperazione non potesse agire per conto suo se voleva contribuire al cambiamento e mettere in atto il suo mandato. Doveva diventare sistematicamente più attenta alle generali politiche nazionali e internazionali e cercare di inserirsi come strumento di sperimentazione delle strategie e delle pratiche capaci di incidere sull'esclusione e quindi sulla qualità dello sviluppo. Per non rimanere marginale e insignificante doveva riuscire attraverso il lavoro coordinato di tutti gli attori a rendersi utile nel più generale sforzo internazionale per ridurre effettivamente la povertà, la violenza, l'esclusione, il degrado ambientale ecc.

Perciò c'era bisogno di un nuovo multilateralismo che doveva far convergere tutti gli attori verso obiettivi strutturali di comune interesse e superare i particolarismi e la frammentazione che avevano caratterizzato l'epoca precedente.

Naturalmente questo messaggio fu recepito con molta diffidenza da coloro che erano abituati alle regole del bilateralismo. Tuttavia, si aprirono spazi per esperienze nuove. Tra queste alcune puntarono allo sviluppo locale e dettero origine alla cooperazione decentrata⁴, altre ancora puntarono sui temi affrontati nei vertici in particolare la giustizia di genere, il patrimonio culturale, la messa a punto di forme di credito accessibili ai soggetti meno garantiti ecc.

Tuttavia, poiché queste esperienze comportavano un profondo cambiamento della mentalità delle tecniche e delle procedure della cooperazione e soprattutto facevano riferimento a valori politici molto facili da enunciare nei vertici, ma molto più difficili da attuare concretamente, non godettero dell'appoggio necessario e continuarono la loro strada in mezzo alle difficoltà e senza riuscire a collegarsi fra loro.

I.c L' 11 settembre e la crisi attuale

All'inizio del nuovo millennio, già si poteva considerare congelata la grande stagione di ricerca e di fermenti politici innovativi del periodo precedente. Al suo posto si apriva una crisi che tutt'ora persiste. Alla sua origine storico-politica ci sono gli attentati del 11 settembre 2001 alle Torri Gemelle e il rilancio della posizione aggressiva di alcuni paesi ricchi, guidati dagli Stati Uniti, accompagnata dall'odio e dalla protesta che crescono nei paesi del Sud, alcuni dei quali si dibattono in difficoltà sempre maggiori, mentre altri crescono in maniera vertiginosa tanto da fare paura al mondo occidentale.

In cooperazione, questa politica corrisponde al rilancio di un bilateralismo che si basa sulla rivendicazione aperta della validità universale del modello occidentale, in una visione pericolosamente radicale, che pretende di imporre i suoi valori e i suoi modelli organizzativi. Stavolta, però, il nemico non è più il comunismo, ma chiunque dissenta dal modello e soprattutto quelli che pretendono di contrastarlo con il fondamentalismo delle idee e della forza.

⁴ Con questo termine si indicano le iniziative di cooperazione allo sviluppo promosse da enti che non appartengono all'amministrazione centrale dello Stato.

Il percorso della cooperazione è marcato fortemente dall'attacco politico concentrico contro le Nazioni Unite che va di pari passo con il prepotente riemergere della guerra come strumento principale per regolare le divergenze (in aperto contrasto con l'art. Art. 2 comma IV Statuto delle Nazioni Unite, secondo cui "Gli Stati Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite").

Si dà sempre più spazio a interventi di cooperazione bilaterali a diretto supporto degli eserciti, come in Iraq. Addirittura, in quest'ultimo caso, nel momento in cui si costruì la coalizione per fare la guerra si annunciò che solo le imprese dei paesi belligeranti avrebbero avuto accesso ai vantaggiosi contratti della ricostruzione del paese.

La cooperazione è stata quindi al traino delle fasi politiche cui si è fatto cenno. Dopo essere nata sullo slancio universalista e pacifico che è stato alla base della creazione delle Nazioni Unite, si è rapidamente adeguata alla visione ritenuta realistica delle relazioni internazionali fondate sulla competizione e sul conflitto politico-militare tra Stati per conquistare mercati e potere. In questa fase ha nettamente prevalso il bilateralismo e si sono diffusi i tipi di intervento umanitario e assistenziale ma anche affaristico e opportunistico che hanno accompagnato le scelte di penetrazione politica, economica, commerciale, ideologica e culturale dei paesi donatori.

In assenza di una seria volontà di coordinamento, causata dalla scelta prevalente di operare ciascuno per i propri interessi, si è diffusa la cooperazione a pioggia caratterizzata da una miriade di interventi separati, autonomi e non coordinabili, che hanno scarso impatto e sostenibilità.

Questa nuova crisi ha, quindi, marcato un passo indietro rispetto ai progressi fatti durante i vertici degli anni '90. Ciò non ha comunque impedito che si sviluppasse, a più livelli, una discussione profonda sui sistemi più adatti a migliorare la cooperazione. Questa discussione, come vedremo nei capitoli successivi, ha portato ad alcuni successi soprattutto per quanto riguarda l'efficacia degli aiuti e il coordinamento delle politiche di sviluppo.

2. BILATERALISMO E MULTILATERALISMO: DIFFERENZE E SIMILITUDINI

Dal breve excursus storico fin qui condotto, emerge come fino ad oggi la cooperazione allo sviluppo abbia utilizzato principalmente due canali di finanziamento e di attuazione: il canale bilaterale e il canale multilaterale.

2.a La cooperazione bilaterale

La cooperazione bilaterale, che è stata significativamente rilanciata dopo i fatti dell'11 settembre, si fonda su accordi tra il governo donatore e il governo beneficiario, nei quali viene stabilito l'ammontare degli aiuti e i progetti che il donatore intende finanziare. Sulla base di questi accordi il paese donatore sceglie direttamente gli enti ai quali affiderà la gestione dei finanziamenti, che possono essere di due tipi: a credito d'aiuto, cioè ad un tasso di interesse molto agevolato, o a dono. Il primo tipo è generalmente usato per realizzare opere, impianti e forniture il cui ente esecutore appartiene normalmente al paese donatore. Il secondo tipo è usato per ogni genere di intervento e può essere gestito direttamente dall'agenzia pubblica che li ha programmati, oppure da imprese private con scopo di lucro, selezionate tramite gara, o da ONG riconosciute idonee, o, ancora, da enti pubblici (regioni, comuni, province, università ecc.).

Il canale bilaterale è oggetto di numerose critiche. Lo si accusa, innanzitutto, di basarsi su contatti formali tra le più alte sfere dei governi coinvolti, che non prevedono nessuna consultazione con le parti sociali. La scelta dei progetti da finanziare dovrebbe, infatti, coinvolgere gli attori sociali e rispondere ai bisogni prioritari e diffusi nel paese beneficiario. Tuttavia, solitamente, il paese donatore decide di assegnare i fondi per la coo-

perazione a progetti che sono sostenuti da un forte interesse economico, politico o ideologico e che sono stati negoziati attraverso contatti a distanza tra le ambasciate e tra i ministeri, escludendo così la società civile dalla partecipazione alle politiche di sviluppo.

Il canale bilaterale è, inoltre, indicato come uno dei maggiori responsabili della frammentazione degli aiuti allo sviluppo, poiché prevede il finanziamento di una vasta gamma di progetti a carattere settoriale, generalmente definiti a pioggia⁵. La ragione di questo fenomeno è, in primo luogo, strutturale. Ogni agenzia di cooperazione dei paesi donatori è, infatti, composta da uffici territoriali che si occupano di aree geografiche e da gruppi di appoggio tecnico, organizzati per settori in modo da poter meglio valutare i progetti proposti dalle imprese, dalle ONG e dagli altri enti che operano anch'essi in uno specifico settore di competenza. Ciò è strettamente legato alla mentalità corrente secondo la quale lo sviluppo nasce dall'addizione di diverse azioni settoriali, piuttosto che dal perseguimento di grandi obiettivi. Ciascun progetto tende, poi, a cercare visibilità ed è in competizione con gli altri in quanto il suo obiettivo principale non è di contribuire a progetti complessi, ma di emergere, di affermarsi e di aiutare i suoi promotori a procurarsi nuovi finanziamenti.

2.b La cooperazione multilaterale

Il canale multilaterale è utilizzato da ciascun donatore per finanziare gli interventi che si realizzano attraverso i 47 fondi, istituti e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, inclusi quelli del gruppo della Banca Mondiale. Le strutture multilaterali sono tutte abilitate a proporre progetti ai donatori e a chiedere il loro contributo. Teoricamente, tali strutture potrebbero presentare congiuntamente grandi programmi-paese che coprano tutti gli aspetti essenziali dello sviluppo di un determinato paese e, a questo fine, esistono dei meccanismi che in ciascun paese del Sud dovrebbero far lavorare insieme le strutture delle Nazioni Unite e tutti i donatori per elaborare programmi paese generali accompagnati da programmi specifici per la lotta contro la povertà, contro l'Aids, contro la criminalità e così via.

Purtroppo questi meccanismi di coordinamento non funzionano. La ragione è che ognuna delle strutture multilaterali è autonoma e vive dei finanziamenti dei donatori, anche quando dispone di contributi regolari obbligatori dei governi che le sostengono, come l'OMS. Tali strutture sono sempre a caccia di finanziamenti aggiuntivi che vengono appunto dai donatori e, dunque, competono nel mercato dei contributi multilaterali esattamente come fanno le imprese, le Ong e gli altri attori nel sistema bilaterale. Hanno, inoltre, una competenza essenzialmente settoriale che viene gestita in maniera autonoma.

I donatori contribuiscono in maniera determinante all'ingovernabilità delle azioni multilaterali finanziando separatamente ogni struttura e cercando di imporre ad ognuna, in cambio dei contributi, varie condizioni come per esempio la priorità per particolari temi o aree geografiche. I governi dei paesi donatori tendono, quindi, a trattare le agenzie delle Nazioni Unite esattamente come trattano i clienti del sistema bilaterale e promuovono azioni particolari in funzione delle pressioni che ricevono dai gruppi di potere nazionali.

In conclusione, non si può dire che sia esistita fino ad oggi, nell'ambito della cooperazione, una differenza sostanziale tra il canale bilaterale e quello multilaterale riguardo al problema della frammentazione delle iniziative. Anche le Nazioni Unite hanno creato una miriade di progetti che si realizzano ognuno per conto proprio e, quindi, la cooperazione multilaterale non è riuscita a concretizzare efficacemente il suo mandato di aggregazione e coordinamento della cooperazione.

Tuttavia, non si può negare che l'approccio multilaterale porti con sé una visione più democratica e partecipativa della cooperazione allo sviluppo e che costituisca un mezzo per far lavorare insieme persone e istituzioni provenienti da culture e sistemi politico-economici diversi in vista del raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi. Per queste ragioni, invece di rilanciare la cooperazione bilaterale in cui il paese beneficiario rischia di divenire un soggetto passivo con un ridotto potere contrattuale, è auspicabile la creazione di un nuovo multilateralismo che cerchi di riflettere sui fallimenti del multilateralismo tradizionale per renderlo più efficace e credibile.

⁵ Cioè non coordinabili fra loro.

CAPITOLO II

I PRIMI PASSI CONCRETI VERSO UN MAGGIOR COORDINAMENTO

Sebbene la cooperazione viva una crisi profonda, vi sono state negli ultimi anni alcune iniziative importanti atte a rendere più efficaci gli aiuti allo sviluppo. L'aspetto più rilevante di queste iniziative che hanno introdotto dei meccanismi concreti per l'attuazione e il monitoraggio degli impegni presi. In questo capitolo ne analizzeremo due: la Dichiarazione di Parigi⁶ (tenutasi a livello multilaterale) e l'"*aid effectiveness package*"⁷ adottato dall'Unione Europea.

L'UE è, nel suo complesso, il più importante attore nella cooperazione internazionale e anche il più attivo nel tentativo di migliorare l'efficacia degli aiuti e il coordinamento tra i donatori e i beneficiari. L'attivismo dell'UE in questo ambito, come vedremo, è diretta conseguenza del dispositivo di vari articoli del Trattato CE. Per queste ragioni, il documento approvato dall'UE in materia di efficacia degli aiuti assume una rilevanza speciale e potrebbe avere un impatto significativo sugli sviluppi futuri della cooperazione.

I. LA DICHIARAZIONE DI PARIGI

I.a I prodromi

La Dichiarazione di Parigi costituisce uno dei momenti chiave nello sforzo condotto su scala mondiale affinché le risorse dedicate allo sviluppo siano utilizzate in maniera più efficace. Fanno parte di questo tentativo tutta una serie di impegni e di iniziative che risalgono agli anni '90 e che sono culminate nel Summit del Millennio (2000), nella Conferenza di Monterrey (2002), nel Forum ad Alto Livello di Roma sull'armonizzazione (2003) e nella Tavola Rotonda di Marrakech sulla gestione imperniata sui risultati (2004).

Il Summit del Millennio, svolto nell'abito delle Nazioni Unite ha fissato gli obiettivi di sviluppo da raggiungere entro il 2015:

1. eliminare l'estrema povertà e la fame;
2. assicurare l'istruzione elementare universale;
3. promuovere la parità tra i sessi e accrescere il potere decisionale delle donne;
4. ridurre la mortalità infantile;
5. migliorare la salute materna;
6. combattere l'HIV-AIDS, la malaria ed altre malattie diffuse nel Sud del mondo;
7. assicurare la sostenibilità ambientale;
8. sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

La conferenza di Monterrey, che si è tenuta tra il 18 e il 22 marzo 2002, ha visto riuniti una sessantina di capi di Stato o di governo in rappresentanza di Paesi del Nord e del Sud, il presidente dell'Assemblea generale e il segretario generale delle Nazioni Unite, nonché i responsabili della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale (FMI) e dell'Organizzazione mondiale del commercio e i rappresentanti della società civile e del settore imprenditoriale. La Conferenza di Monterrey ha assunto una rilevanza particolare perché è stata la prima sul tema della lotta contro la povertà tenutasi dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. La conferenza ha adottato il cosiddetto "documento di Monterrey", consistente in un elenco di misure da adottare sul piano nazionale e internazionale per garantire condizioni di vita più accettabili alle popolazioni dei Paesi poveri. I capi di Stato o di governo hanno esortato a stringere un nuovo partenariato fra Paesi ricchi e Paesi poveri, in base al quale i primi si impegnassero a dare un maggior apporto finanziario

⁶ Per il testo integrale vedi www.oecd.org/dataoecd/11/41/24428351.pdf

⁷ Vedi www.ec.europa.eu.eu/comm/development/body/communications/aid_effectiveness_en.htm

allo sviluppo dei secondi, adottando, tra l'altro, misure di apertura dei propri mercati ai Paesi poveri i quali, a loro volta, si dovevano impegnare ad adottare a livello nazionale provvedimenti per l'attuazione di riforme strutturali, fiscali e amministrative, così da accrescere la propria capacità di gestione a livello microeconomico e macroeconomico, da promuovere il risparmio interno e da richiamare i capitali esteri necessari per lo sviluppo sociale ed economico. Ai Paesi poveri si è chiesto anche di mettere ordine nelle loro finanze pubbliche, adottando iniziative per combattere la corruzione e favorire la trasparenza nella gestione politica, amministrativa, fiscale ed economica.

Nel febbraio 2003, i rappresentanti dei governi del Nord e del Sud e di varie istituzioni multilaterali (tra cui anche il Fondo Monetario Internazionale) si sono incontrati a Roma per riconfermare il loro impegno a rispettare gli impegni presi durante il Summit del Millennio e per compiere un ulteriore sforzo verso l'armonizzazione delle loro politiche, procedure e pratiche in materia di cooperazione allo sviluppo. In particolare si sono impegnati ad assicurare che gli aiuti allo sviluppo siano assegnati nel rispetto delle priorità elaborate dal paese partner e a identificare sistemi per rendere più omogenee le procedure di assegnazione degli aiuti. I paesi donatori si sono accordati, inoltre, nel ridurre le loro missioni⁸ nei paesi partner così come il numero di report e di review sia per semplificare che per armonizzare la documentazione relativa alla cooperazione. Infine, si sono impegnati ad intensificare gli sforzi per accrescere la flessibilità e il livello di preparazione dello staff che opera in loco in modo che sia in grado di gestire programmi e progetti in maniera più efficiente. I paesi partner sono anche incoraggiati a definire dei piani di azione per l'armonizzazione in accordo con l'insieme dei donatori.

Infine, nel febbraio 2004 in seguito ad una conferenza tenutasi a Marrakesh tra più di 50 paesi di diversi continenti e 20 organizzazioni internazionali, le principali istituzioni responsabili della gestione degli aiuti allo sviluppo⁹ hanno approvato un memorandum congiunto sulla gestione imperniata sui risultati in materia di sviluppo. Con questa espressione si intende, secondo la definizione fornita dal DAC, "une stratégie de management orientée vers la performance et l'accomplissement d'effets directs".

Il memorandum di Marrakesh ha stabilito i 5 principi chiave:

1. nel corso di tutte le fasi della programmazione (dalla pianificazione strategica alla messa in opera e alla conclusione) è necessario focalizzare il dialogo con il paese partner sui risultati da raggiungere: ex ante, durante la fase della pianificazione strategica, devono essere anticipati in maniera articolata i risultati da raggiungere, e devono essere analizzati i loro costi probabili e il loro impatto sulla riduzione della povertà e sullo sviluppo; nel corso dell'esecuzione del programma/progetto si impone una valutazione dei progressi e l'identificazione di eventuali cambiamenti da effettuare a metà percorso; infine, ex post, devono essere valutati i risultati in base agli obiettivi iniziali e anche la loro sostenibilità nel tempo.
2. Allineamento delle attività di programmazione ai risultati stabiliti ex ante. Tale principio nasce dalla constatazione che nel momento in cui i paesi partner, le agenzie di sviluppo e gli altri attori della cooperazione stabiliscono quali risultati desiderano raggiungere e individuano gli indicatori relativi, possono meglio allineare le loro attività di programmazione (incluso il sostegno finanziario) agli obiettivi stabiliti e alle priorità stabilite ex ante.
3. Creazione di un semplice sistema di reporting dei risultati e l'individuazione di indicatori del rapporto costo/efficacia. Tali indicatori devono essere semplici; devono essere individuati e gestiti insieme paesi partner in modo da sviluppare la loro responsabilizzazione nel processo di programmazione degli aiuti e, infine, devono essere armonizzati per minimizzare i costi e facilitare le analisi comparative.
4. Cambiamento di mentalità nella gestione dei programmi: è necessario focalizzare l'attenzione sui risultati auspicati e a partire da questi identificare gli input e le azioni richieste per raggiungerli.
5. Utilizzo dell'informazione sui risultati per migliorare la gestione e il decision making process: report sui risultati raggiunti attraverso un determinato programma /progetto di sviluppo devono essere a disposizione del pubblico per migliorare le attività successive e responsabilizzare gli attori della cooperazione.

⁸ Significativo è il caso della Cambogia dove nel 2003 vi sono state 400 missioni, cioè più di una al giorno in media. Quindi, il compito principale dell'amministrazione cambogiana in quell'anno non è stato di amministrare il paese, ma di gestire le relazioni con i donatori.

⁹ La Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, la Banca interamericana di sviluppo, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca Mondiale e il DAC.

Sulla base delle iniziative sopra elencate, si è svolto il Forum di Alto Livello di Parigi, durante il quale un gruppo composto dai rappresentanti dei paesi donatori e dei paesi beneficiari e co-presieduto da Richard Manning, presidente del DAC e da Colin Bruce, della Banca Mondiale, si è impegnato a nome di tutti i partecipanti¹⁰ a redigere la dichiarazione. L'obiettivo era quello di dare vita ad un documento che segnalasse la volontà della Comunità internazionale ad andare avanti nella strada dell'armonizzazione, dell'allineamento e della gestione centrata sul raggiungimento di risultati e obiettivi condivisi in materia di sviluppo.

I.b Il contenuto

Più che in un'affermazione generale di principi, la Dichiarazione di Parigi dà forma ad una pratica road map orientata verso la realizzazione di azioni concrete per il miglioramento della qualità e dell'impatto degli aiuti allo sviluppo. Gli impegni assunti dai paesi firmatari sono organizzati intorno a 5 principi chiave: l'"ownership", l'allineamento, l'armonizzazione, la responsabilità mutua e la gestione imperniata sui risultati. Inoltre partecipanti si sono accordati sulla necessità di fissare degli obiettivi precisi e definiti da raggiungere entro il 2010 al fine di accelerare la realizzazione dei principi stabiliti nella dichiarazione.

Il documento ha poi individuato 12 indicatori con l'obiettivo incoraggiare l'effettiva messa in opera degli impegni presi contro la tendenza dei governi a declamare la propria disponibilità a raggiungere ambiziosi obiettivi senza porre in essere meccanismi di verifica.

Allo stesso scopo, i paesi donatori si sono impegnati ad effettuare, sotto la guida dei paesi partner, una valutazione periodica (sia qualitativa che quantitativa) sui progressi raggiunti nella messa in pratica degli impegni convenuti nella Dichiarazione in relazione all'efficacia degli aiuti. Questa valutazione periodica dovrebbe essere effettuata dalla struttura di partnership tra donatori e paesi partner già esistente in seno al CAD (il cosiddetto Gruppo di lavoro sull'efficacia degli aiuti¹¹), incaricata anche di affinare gli obiettivi definiti dalla dichiarazione e di elaborare dei metodi coerenti di raccolta e di aggregazione delle informazioni relative ai differenti paesi.

Analizziamo uno alla volta i principi chiave della dichiarazione ponendo l'accento, per ciascuno di essi, gli indicatori e gli obiettivi fissati. Con il termine **ownership** si indica una situazione nella quale i paesi partner esercitano un reale controllo sulle loro politiche e strategie di sviluppo e assicurano la coordinazione dell'azione di sostegno dello sviluppo. A questo proposito, i paesi partner firmatari della Dichiarazione si sono impegnati a assumere un ruolo di primissimo piano nell'elaborazione e nella messa in opera delle loro strategie nazionali di sviluppo nel quadro di un vasto processo di consultazione che incoraggi la partecipazione non solo donatori, ma anche della società civile e del settore privato. Inoltre hanno assunto l'impegno di tradurre queste strategie nazionali di sviluppo in programmi operativi incentrati sui risultati, includendo così una gerarchizzazione delle priorità. Dal canto loro, i donatori si sono impegnati a rispettare il ruolo predominante dei paesi partner e ad aiutarli nel rafforzare la loro capacità di esercitare questo ruolo. In relazione a questo principio è stato costruito l'indicatore 1: numero di paesi che hanno adottato delle strategie nazionali di sviluppo che contengono un'indicazione chiara delle priorità strategiche collegate a un quadro di spese di medio termine e contabilizzate sui budget annuali. L'obiettivo da raggiungere entro il 2010 è che almeno il 75% dei paesi partner presentino delle strategie di sviluppo operative.

Il secondo principio chiave è quello dell'**allineamento**, secondo il quale i donatori basano il loro aiuto sulle strategie di sviluppo nazionali, sulle istituzioni e sulle procedure dei paesi partner. Questo è un principio complesso ed è il più elaborato tra quelli contenuti nella Dichiarazione.

Innanzitutto i donatori si impegnano non solo a rispettare le strategie nazionali di sviluppo dei paesi partner, ma anche a trarre il più possibile le loro condizionalità all'invio degli aiuti dalle suddette strategie. L'inclusione di condizioni ulteriori deve essere debitamente giustificata e la loro applicazione deve essere condotta in maniera trasparente e in consultazione con gli altri donatori e le parti coinvolte. Per valutare

¹⁰ Per la lista di tutti i paesi, organizzazioni internazionali e associazioni della società civile che hanno partecipato al Forum e aderito alla Dichiarazione vedi http://www.oecd.org/document/22/0,2340,fr_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html

¹¹ Tale gruppo di lavoro riunisce i membri del DAC/OECD, i paesi partner e le organizzazioni internazionali.

l'effettiva applicazione di questo aspetto del principio dell'allineamento, si utilizza come indicatore (numero 3) la percentuale degli aiuti destinati ad un settore pubblico contabilizzato nel budget nazionale dei partner. Entro il 2010 questo scarto dovrà essere ridotto della metà.

Inoltre, la Dichiarazione ha affermato che l'utilizzazione delle strutture istituzionali e dei sistemi nazionali per la gestione degli aiuti (se questi permettono di essere ragionevolmente sicuri che gli aiuti saranno effettivamente messi al servizio degli obiettivi convenuti) contribuisce a rafforzare la capacità dei paesi partner di elaborare e di mettere in pratica le politiche di sviluppo e di renderne conto alla popolazione e al parlamento. Per sistemi e procedure parlamentari generalmente (ma non esclusivamente) si intendono i dispositivi e le procedure in vigore a livello nazionale in materia di gestione delle finanze pubbliche, della contabilità, dell'auditing e della stipula dei contratti.

A questo proposito i donatori e i paesi partner sono congiuntamente impegnati a lavorare insieme per la realizzazione degli schemi condivisi che permettano una valutazione affidabile delle performance e della trasparenza dei sistemi nazionali dei paesi partner. L'indicatore è stato individuato nel numero di paesi partner dotati di sistemi di stipula dei contratti e di gestione delle finanze pubbliche che siano conformi alle "good practices" generalmente accettate e che adottino e attuino dei programmi di riforme per raggiungere questo obiettivo. Entro il 2010, la metà dei paesi partner devono migliorare di almeno mezzo punto sulla scala della performance dei sistemi di gestione delle finanze¹² e un terzo deve progredire di un punto nella scala generalmente utilizzata per valutare la facilità nella stipula di contratti in un determinato paese. Inoltre, i paesi donatori si impegnano a utilizzare i sistemi, le procedure e i meccanismi budgetari e contabili trasparenti in paesi partner. Quando non è possibile farlo, devono adottare misure di salvaguardia che contribuiscano a consolidare e non indebolire i sistemi e le procedure del paese partner. I donatori si impegnano anche a fornire una lista indicativa esaustiva degli aiuti previsti in una prospettiva pluri-annuale e a versare gli aiuti rispettando un calendario prestabilito e le scadenze convenute. L'indicatore in questo caso si articola in tre sotto-insiemi:

- La percentuale di donatori che utilizzano i sistemi di gestione della finanza pubblica dei paesi partner conformi alle buone pratiche generalmente accettate e che siano sottoposti a riforme per raggiungere tale obiettivo. Entro il 2010, almeno il 90% dei donatori dovranno utilizzare i sistemi di gestione delle finanze pubbliche dei paesi partner, mentre dovrà essere ridotta di almeno 1/3 la parte degli aiuti al settore pubblico che non hanno fatto appello ai sistemi di gestione delle finanze pubbliche del beneficiario
- Percentuale dei donatori che utilizzano i sistemi che regolano la stipula dei contratti nei paesi partner conformi alle buone pratiche generalmente accettate e che siano sottoposti a riforme per raggiungere tale obiettivo. Entro il 2010 almeno il 90% dei donatori dovranno utilizzare i sistemi di gestione dei contratti dei paesi partner. Dovrà, inoltre, essere ridotta di almeno 1/3 la parte degli aiuti al settore pubblico che non hanno fatto appello ai sistemi contrattuali dei paesi partner.
- La percentuale di versamenti operati secondo dei calendari stabiliti su base annuale o pluri-annuale. L'obiettivo per il 2010 è di ridurre della metà la parte degli aiuti il cui versamento non è stato effettuato nel corso dell'esercizio budgetario per il quale è stato previsto.

Per evitare il proliferarsi di agenzie incaricate della gestione degli aiuti e per, appunto, sfruttare il più possibile le strutture nei paesi partner, i donatori si sono anche impegnati a evitare la creazione di strutture specificamente incaricate della gestione quotidiana e dell'esecuzione dei progetti e dei programmi finanziati con gli aiuti allo sviluppo. In questo caso l'indicatore è di semplice intuizione: il numero di unità parallele di esecuzione dei progetti in un solo paese e l'obiettivo per il 2010 è di ridurre di 1/3 il numero.

In stretto rapporto con il principio dell'allineamento, la Dichiarazione sottolinea come la capacità di programmare, gestire e eseguire le politiche di sviluppo e di rendere conto dei risultati è un elemento essenziale per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo. Il rafforzamento delle capacità è una responsabilità in primo luogo dei paesi partner, ma i paesi donatori devono fornire loro tutto il sostegno possibile. Tale rafforzamento deve basarsi su delle analisi tecniche rigorose, ma anche adattarsi al contesto sociale, politico ed economico del paese e alla necessità di sviluppare le risorse umane. I donatori si impegnano così ad allineare il loro

¹² Questo obiettivo è basato sul EPIN, cioè il sistema di valutazione della politica e delle istituzioni nazionali generalmente usato in seno all'OECD.

sostegno (sia che si tratti di analisi tecniche che di aiuti finanziari) agli obiettivi e alle strategie dei partner in materia di rafforzamento delle capacità, ad utilizzare efficacemente le capacità esistenti e armonizzare i loro programmi relativi. Al fine di valutare il rispetto di tale impegno sarà considerata la percentuale di aiuti forniti dai donatori a questo fine che siano conformi a dei programmi coordinati compatibili con le strategie nazionali di sviluppo dei paesi partner. Nei prossimi 4 anni il 50% degli apporti alla cooperazione tecnica dovranno essere forniti nel quadro di programmi coordinati conformi alle strategie dei beneficiari.

L'ultimo punto legato al principio dell'allineamento riguarda il cosiddetto "déliement" degli aiuti, cioè la flessibilità della destinazione degli aiuti stessi, che accresce la sua efficacia e ne riduce i costi di transazione a carico dei paesi partner favorendo l'ownership sul piano locale e l'allineamento sulle strategie nazionali. Qui l'indicatore è la percentuale di aiuti bilaterali "non lié", ma non è stabilito un obiettivo preciso per il 2010. La Dichiarazione accenna solo ad un generale "miglioramento progressivo". L'altro principio chiave è quello dell'**armonizzazione** e della trasparenza delle azioni dei donatori che potrebbero rendere gli aiuti molto più efficace. I paesi del Nord firmatari della Dichiarazione di sono impegnati, quindi:

- a adottare dei dispositivi comuni per la pianificazione, il finanziamento, i versamenti, la valutazione e la notifica alle autorità pubbliche delle loro attività e dell'ammontare degli aiuti. Questo aspetto è valutabile attraverso l'analisi delle percentuali degli aiuti forniti seguendo approcci fondati su programmi condivisi, che dovrebbe arrivare entro il 2010 al 66%;
- a ridurre il numero delle missioni sul terreno e degli studi "diagnostici" al fine di incoraggiare la condivisione delle conoscenze e delle esperienze. L'indicatore è rappresentato dalle percentuali delle missioni in loco e dai lavori analitici svolti per ciascun paese effettuati congiuntamente. Entro il 2010 il 40% delle missioni in loco dei donatori e il 66% dei lavori analitici devono essere effettuati congiuntamente.

Il quarto principio chiave richiama la conferenza di Marrakesh e la **gestione incentrata sui risultati**. Secondo la Dichiarazione di Parigi è necessario gestire le risorse e cambiare il decision making process in vista dell'ottenimento di risultati prevedibili. A questo fine gli stati partner si impegnano a adottare degli schemi di valutazione e di notifica basati sui risultati. Il rispetto di tale impegno è analizzato attraverso lo studio del numero di paesi dotati di schemi di valutazione delle performance trasparenti e suscettibili di permettere la valutazione dei progressi realizzati nelle esecuzioni delle strategie nazionali di sviluppo e nei programmi settoriali. La proporzione dei paesi che non sono dotati di tali schemi si deve ridurre di 1/3 entro il 2010.

L'ultimo principio chiave riguarda la responsabilità mutua. I donatori e i beneficiari sono egualmente responsabili dei risultati ottenuti in materia di sviluppo e si impegnano congiuntamente a valutare i progressi raggiunti rispettivamente nell'attuazione degli impegni presi riguardanti l'efficacia degli aiuti. Entro il 2010 le strategie di sviluppo di ciascun paese partner devono essere oggetto di una valutazione congiunta e mutua da parte del paese stesso e dei donatori.

2. LA COOPERAZIONE DELL'UE: IL TENTATIVO DI COORDINAMENTO TRA STATI MEMBRI E COMUNITÀ

2.a Il quadro giuridico

L'Unione Europea¹³ è il primo donatore di aiuti allo sviluppo del mondo con i suoi 25 miliardi di Euro, che costituiscono il 55% dell'ammontare totale. La Commissione Europea, per parte sua, è terza solo dopo Stati Uniti e Giappone. Il Trattato di Nizza disciplina la cooperazione allo sviluppo nel Titolo XX (art. 177- 181). Tale politica rientra nella categoria delle cosiddette "competenze condivise"¹⁴, che devono essere esercitate nel pieno rispetto del principio di complementarità, cioè devono convergere verso gli stessi obiettivi sta-

¹³ Intesa in questo contesto come Commissione Europea e Stati membri.

¹⁴ Nel caso di settori in cui vi sono competenze condivise sia l'UE che gli Stati Membri hanno la possibilità di legiferare (oltre che nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, anche per esempio nell'ambito delle politiche ambientali, dei trasporti, della protezione del consumatore ecc.). Tuttavia, questo esercizio condiviso delle competenze è soggetto al rispetto di certi principi: il principio di sussidiarietà, il principio di specializzazione e il principio di proporzionalità.

biliti nel Trattato. In base all'articolo 177 par. 1, la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo integra quelle svolte dagli Stati membri e favorisce:

- lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati,
- l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale,
- la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo.

Un altro importante aspetto da rilevare è contenuto nel paragrafo successivo dello stesso articolo dove è espressa la scelta dell'approccio multilaterale alla cooperazione da parte della Comunità e dagli Stati membri, che dichiarano di rispettare gli impegni e di tenere conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti. L'art. 178, invece, fa riferimento a quelle politiche (sia interne che esterne) che, pur non essendo direttamente legate a quella di cooperazione allo sviluppo, possono comunque avere un impatto su di essa¹⁵. Viene quindi formalmente espresso il principio della coerenza, in base al quale la Comunità nel mettere in atto ogni sua politica si impegna a tenere in considerazione gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. L'esempio più immediato è sicuramente la Politica Agricola Comune attraverso la quale per molti anni la Comunità ha garantito agli agricoltori comunitari, attraverso sussidi all'esportazione e anche alla produzione, condizioni talmente vantaggiose da danneggiare la competitività di molti paesi in via di sviluppo nell'economia internazionale. La PAC ha quindi creato un significativo problema di coerenza, che la Comunità ha tentato soprattutto negli ultimi anni di risolvere.

Dopo aver affermato i principi della complementarità, del rispetto del multilateralismo e della coerenza, il Trattato all'art. 180 introduce il concetto di "coordinamento" e stabilisce che gli Stati Membri e la Comunità sono tenuti a coordinare le loro politiche e la loro posizione rispetto ai programmi di aiuto anche all'interno delle varie organizzazioni internazionali competenti in materia¹⁶.

2.b L'aid effectiveness package

Il principio del coordinamento, sebbene espressamente enunciato dal Trattato, si è rivelato di difficile applicazione, soprattutto in seno alle organizzazioni internazionali nelle quali molto spesso non vi è un rappresentante unico per l'Unione e ciascuno stato membro tende ad assumere iniziative proprie senza tener conto dell'impegno preso durante la ratifica del Trattato di Nizza. La Commissione europea, sulla base del dispositivo dell'art. 180 par. 2¹⁷ e partendo dalla convinzione che solo attraverso il coordinamento dei vari programmi di aiuto si possa rendere efficace la cooperazione allo sviluppo, ha di recente proposto l'adozione di un "aid effectiveness package" che è stato approvato dagli Stati membri. Attraverso questo documento la Commissione non cerca di ottenere nuove attribuzioni in materia di cooperazione, che rimane una competenza condivisa tra la Comunità e gli Stati membri, bensì dimostrare che, solo attraverso il coordinamento, gli aiuti allo sviluppo possono realmente divenire efficaci. I paesi beneficiari attualmente hanno a che fare con procedure e criteri che variano molto da donatore a donatore. Questa diversità di regole, insieme alla strutturale fragilità dell'amministrazione pubblica in molti paesi in via di sviluppo, danneggia fortemente la loro capacità di assorbimento degli aiuti.

Gli elementi chiave del pacchetto sono:

- l'armonizzazione delle procedure dei donatori;
- Il coordinamento delle politiche;
- l'allineamento ai cicli di programmazione pluri-annuali dei paesi partner;
- la sincronizzazione dei processi di programmazione pluri-annuale degli Stati membri e della Commissione (cfr. *National Indicative Programmes, Regional Indicative Programmes, Country Strategy Papers*).

¹⁵ "La Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'articolo 177 nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo".

¹⁶ La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1.

¹⁷ La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1.

Inoltre, è prevista l'adozione di una programmazione congiunta da svolgersi in due fasi. La prima consiste in un'analisi dei bisogni del paese partner da svolgersi congiuntamente dai paesi membri, Comunità e partner. La seconda fase riguarda la definizione e l'attuazione di una comune strategia di risposta a questi bisogni. Questo set di documenti presenta una lista di 9 concrete e dettagliate da adottare entro il 2010. Basate sull'esperienza della Commissione e degli Stati membri nell'ambito della cooperazione, sulle good practices e sulle aspettative dei paesi partner, le misure stabilite nel pacchetto sono strettamente legate ai principi di armonizzazione, ownership, allineamento e gestione incentrata sui risultati così come delineati dalla Dichiarazione di Parigi. L'aid effectiveness package può, quindi, essere interpretato come la maniera "europea" di facilitare la messa in pratica degli impegni assunti a Parigi.

Esso è composto da tre documenti:

- La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento chiamata "*Delivering more, faster and better*" (COM(2006)87). Rappresenta il documento centrale e elenca 9 azioni concrete adottabili nel breve periodo per rendere immediatamente operativi gli impegni assunti a Parigi. Tali azioni sono divise in tre gruppi.

Le prime tre perseguono l'obiettivo di fornire un panorama il più esaustivo possibile dell'azione dell'UE in materia di sviluppo in modo da facilitare il lavoro di ogni operatore (un funzionario del paese partner, una Ong, di una organizzazione internazionale ecc) che necessiti la comprensione delle regole e delle procedure che sono alla base degli aiuti allo sviluppo dell'Unione. Queste azioni sono:

1. la pubblicazione e l'affinamento dei criteri di valutazione del Donor Atlas che mostra come gli aiuti allo sviluppo siano distribuiti nelle varie aree del mondo. La prima edizione di questo singolare atlante ha mostrato la concentrazione degli aiuti in certi paesi e settori che ha creato i cosiddetti "orfani"¹⁸ e la frammentazione delle attività nei paesi o nei settori più "attraenti" per i donatori.
2. la pubblicazione di un Compendium UE che illustri le procedure e le regole utilizzate dall'UE per la gestione della politica di cooperazione.
3. la creazione di meccanismi di monitoraggio del rispetto degli impegni presi a Parigi: Questo punto è analizzato da un'altra comunicazione, anch'essa parte del pacchetto.

Il secondo gruppo di azioni riguarda più direttamente la messa in opera degli impegni di armonizzazione assunti a Parigi:

1. l'adozione di "*road map*" che identifichino per ogni paese dei problemi relativi all'armonizzazione che devono essere affrontati da tutti i donatori UE. Tali documenti non sono destinati a sostituire i piani di armonizzazione e allineamento dei paesi partner, ma piuttosto a costituire uno strumento per identificare le aree nelle quali i paesi donatori dell'Unione possono aiutare il consolidamento dei processi di coordinamento locale o la loro creazione.
2. l'adozione di un *Joint Multi-annual Programming Framework* (JPF), di cui si occupa specificamente il terzo documento che costituisce il pacchetto.
3. lo sviluppo di accordi congiunti a livello locale (soprattutto in ambito finanziario) tra la comunità dei donatori e il paese partner. Esempi positivi in questo senso esistono già (in Zambia e in Mozambico) e hanno dimostrato di essere molto efficaci nel ridurre i costi di transazione che grava sul paese partner, nel creare delle relazioni costruttive tra i donatori e nel aiutare la divisione del lavoro.

L'ultimo gruppo di azioni riguarda la promozione dell'*European Consensus*¹⁹. In particolare il *package on aid effectiveness* prevede in questo ambito tre azioni concrete da intraprendere:

¹⁸ L'aggettivo orfano è utilizzato per indicare quei paesi, che, per ragioni economiche, ideologiche o politiche, non attraggono donatori. Sono orfani nel senso che non godono dell'appoggio e del sostegno dei paesi del Nord del mondo.

¹⁹ Questo documento, approvato nel 2005, assume una rilevanza fondamentale per l'UE perché è il primo che crea degli obblighi politici per tutte le istituzioni e gli Stati membri in materia di politiche di aiuto allo sviluppo. Quindi è la traduzione del principio di complementarità consacrato nel Trattato. La prima parte del documento riguarda la "EU vision of development", cioè i valori, gli obiettivi e i metodi di lavoro comuni agli Stati membri, alla Commissione e alle altre istituzioni. Nell'*European Consensus* è enfatizzata l'aid effectiveness come elemento essenziale della visione europea dello sviluppo. Per il testo del documento vedi www.ec.europa.eu/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm
www.ec.europa.eu/comm/development/body/communications/aid_effectiveness_en.htm

1. promuovere la divisione del lavoro migliorare la complementarità e ad assicurare almeno una minima presenza dell'UE in paesi cosiddetti fragili o orfani. L'eccessiva frammentazione dell'assistenza allo sviluppo ha, infatti, portato alla dispersione, alla duplicazione e spesso a visibili contraddizioni nella gestione degli aiuti, riducendo così il suo impatto potenziale attraverso l'accumulo di costi amministrativi eccessivi e l'aumento del peso economico che grava sulle spalle dei paesi partner. Da una parte la complementarità, come abbiamo visto, è un principio consacrato nel trattato di Nizza, dall'altra anche la Dichiarazione di Parigi ha impegnato i donatori a fare pieno uso dei loro rispettivi vantaggi comparati, sempre nel rispetto dell'*ownership* dei paesi partner sulla decisione relativa alle modalità di rafforzamento della complementarità.

2. aumentare le azioni congiunte a livello dell'Unione Europea, in particolare attraverso il sistema del co-finanziamento, che darebbe un ruolo di catalizzatore ad una parte sostanziale dei fondi comunitari nel promuovere lo sviluppo di un numero sempre maggiore di azioni congiunte a livello dell'Unione Europea nel suo complesso.

3. rafforzare l'azione e l'impatto dell'UE nel rispetto dei principi sottolineati dall'*European Consensus* sottolineando il ruolo politico e intellettuale dell'UE nella cooperazione allo sviluppo.

- La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento "*Financing for Development and Aid Effectiveness*" (COM(2006)85). Questo documento si occupa di fornire dati sulle performance degli Stati membri, sia in termini di volume che di qualità degli aiuti riguardo a quattro impegni assunti dall'UE negli ultimi anni:

1. aumentare le risorse finanziarie per l'assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA): attraverso progressivi aumenti dell'ODA l'UE nel suo complesso fornire lo 0.56% del suo PNI entro il 2010, come tappa intermedia per raggiungere entro il 2015 l'obiettivo dello 0.7% stabilito nel Millennium Summit.

2. promuovere la raccolta di fonti innovative di finanziamento dello sviluppo, come, per esempio, la cancellazione del debito o la tassa di solidarietà sui biglietti aerei (già introdotta da Gran Bretagna e Francia) per finanziare parte degli impegni presi per l'ODA, in particolare nel settore sanitario.

3. creare meccanismi di assistenza più prevedibili e meno volatili, in particolare attraverso meccanismi del budget support, la riduzione dell'impatto di shock esterni sulle economie dei paesi in via di sviluppo²⁰.

- La comunicazione "*Increasing the impact of the EU aid*" (COM(2006)88). Corrisponde ad una delle azioni concrete individuate nella comunicazione "*Delivering more, better and faster*": l'adozione di un *Joint Multi-annual Programming Framework* (JMPF).

Nel Forum di Alto Livello di Parigi, l'UE aveva presentato un piano per la messa in pratica rapida e collettiva dei principi chiave espressi nella Dichiarazione. Uno degli elementi fondamentali di questo contributo volontario dell'Unione è l'impegno a introdurre gradualmente un sistema di programmazione congiunta pluri-annuale attraverso la revisione della struttura dei Country Strategy Paper. La struttura dei CSP è stata adottata nel 2000 come parte della riforma della Direzione Generale Relazioni Esterne con l'obiettivo di creare uno strumento per la programmazione pluri-annuale. Principalmente i CSP sono sia i punti di riferimento per l'azione della Commissione sia una fonte di informazione indispensabile per gli Stati membri nel momento in cui si trovano a redigere le loro strategie di aiuto per un determinato paese. L'obiettivo dei CSP è quindi quello di promuovere la coerenza e la qualità della programmazione degli aiuti allo sviluppo, così come la complementarità con l'azione degli Stati membri (art. 177 e 181 del Trattato CE). La revisione della struttura dei CSP dovrebbe rendere più facile per la Commissione, per gli Stati membri e per tutti gli Stati che lo volessero l'avvio di una programmazione congiunta multilaterale.

Sulla base della comunicazione parte del package on aid effectiveness, i CSP dovrebbero essere:

1. flessibili, cioè tali da assumere forme diverse in base alla situazione dei paesi partner (per esempio in termini di capacità istituzionali e di qualità delle politiche nazionali di sviluppo) e alla preparazione politica e procedurale dei donatori ad avviare forme di armonizzazione;

²⁰ Attraverso il 9th EDF, la Commissione ha assegnato 25 milioni di euro al Global Index Insurance Facility, un fondo speciale per coprire i rischi dovuti a catastrofi naturali, condizioni climatiche avverse, disastri.

2. graduali, cioè tali da prevedere graduali tappe verso la partecipazione di un numero diverso di donatori;
3. aperti, cioè non riservate agli stati membri dell'UE poiché la programmazione congiunta è parte di un vasto movimento internazionale;
4. preparati e coordinati sotto la guida del paese partner, cioè basati sulle strategie nazionali di riduzione della povertà o strategie equivalenti del paese partner.

Inoltre per ciascun paese la decisione di intraprendere una programmazione congiunta dev'essere responsabilità della Delegazione della Commissione nel paese di interesse o di altre organizzazioni partner in loco. Per questo frequenti incontri tra il "quartiere generale" e i funzionari locali così come una regolare attività di monitoraggio sono necessarie per assicurare che il processo raggiunga il più alto livello politico.

CAPITOLO III

UN NUOVO MULTILATERALISMO È POSSIBILE? L'INIZIATIVA ART DELLE NAZIONI UNITE

Le tensioni profonde iniziate con gli attentati dell'11 settembre a New York e culminate nella guerra in Iraq, hanno costretto ognuno a riflettere sul futuro delle relazioni internazionali e sugli strumenti più idonei a favorire la pace e la stabilità internazionali. Nei capitoli precedenti, sono state analizzate le iniziative multilaterali attraverso le quali molti Stati hanno cercato di migliorare le procedure di coordinamento delle attività di aiuto allo sviluppo così da rendere più efficiente la cooperazione internazionale, considerata da molti il mezzo più adeguato per abbassare le tensioni che caratterizzano il sistema internazionale odierno. Parallelamente alla Dichiarazione di Parigi e all'*aid effectiveness package* dell'Unione Europea (che si inserisce nel quadro dell'European Consensus), si è svolto un ampio dibattito in seno alle Nazioni Unite sull'esigenza di riformare l'organizzazione stessa e di dare vita ad un nuovo tipo di multilateralismo attraverso il quale la cooperazione allo sviluppo possa ritrovare lo slancio degli anni '90.

In questo processo di riforma, molti ritengono che un ruolo importante debba essere assunto dai governi locali, il cui peso è stato finora minimo. Quest'apertura alle comunità locali²¹ potrebbe, infatti, essere un modo concreto per attivare i soggetti politici e operativi essenziali dei processi di sviluppo, più vicini ai bisogni e alle capacità delle popolazioni. Tale apertura allude, inoltre, ad un tipo di sviluppo fondato su una rete mondiale di scambi pacifici e costruttivi tra comunità locali del Sud e del Nord e sul dialogo tra culture diverse. In questa direzione, del resto, si muove da tempo tutta l'esperienza dell'Unione Europea.

Questo nuovo multilateralismo che costituisce un importante passo verso la realizzazione di una cooperazione "inclusiva", capace di promuovere uno sviluppo più equo e di qualità ha però ancora più bisogno di iniziative che facilitino il coordinamento tra i vari livelli, quello del sistema delle Nazioni Unite, quello ministeriale/governativo e quello locale per non ricreare gli stessi meccanismi che hanno causato molti dei fallimenti del multilateralismo tradizionale.

La risposta a queste due esigenze è venuta dalla concezione di una nuova generazione di programmi-quadro per lo sviluppo promossi dalle Nazioni Unite.

I. LA NUOVA GENERAZIONE DEI PROGRAMMI-QUADRO DI SVILUPPO UMANO: L'INIZIATIVA ART

Come abbiamo visto, i principali responsabili del progettismo sono coloro che prendono le decisioni nei governi donatori e anche nelle agenzie delle Nazioni Unite. I primi perché finanziano le iniziative e hanno, quindi, il mezzo più forte per orientarle in una direzione o nell'altra. Le seconde perché avrebbero la possibilità di proporre autorevolmente iniziative meno settoriali e frammentarie.

Nella realtà, comunque, sappiamo che il lavoro di coordinamento è molto difficile: anche nei casi dei cosiddetti programmi-paese o dei grandi programmi tematici, di fatto, si ricade nella somma di tanti interventi difficilmente coordinabili perché realizzati da enti governativi, non governativi e multilaterali diversi, spesso in competizione tra loro, finanziati separatamente con regole e procedure diverse e non stimolati a predisporre piani di azione comuni.

Tuttavia, le Nazioni Unite hanno cercato, negli ultimi anni, di promuovere dei programmi-quadro multilaterali di sviluppo umano finalizzati a costruire una cooperazione di sistema per far lavorare insieme i diversi attori internazionali, nazionali e locali.

²¹ Le comunità locali sono le popolazioni che vivono nei territori corrispondenti alle suddivisioni politico-amministrative degli stati: Regioni, Province, Dipartimenti, Municipi.

I programmi-quadro sono interventi pluriennali che cercano di contribuire a combattere la povertà, dando appoggio alle politiche e alle pratiche di sviluppo locale. Essi sono concordati tra le Nazioni Unite, il governo del paese interessato e i donatori disponibili a dare il loro sostegno e si basano sul riconoscimento del ruolo attivo delle comunità locali. Il loro obiettivo è di inquadrare e coordinare l'apporto dei diverse attori locali, nazionali e internazionali che interagiscono nei processi di sviluppo

L'ultima generazione di questi programmi-quadro è stata promossa nell'ambito dell'iniziativa ART, nata nel novembre 2004²².

1.a Gli obiettivi

ART ha fatto propri gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals, MDG), partendo dalla considerazione che ciascuno degli otto MDG è strettamente connesso agli altri e può essere raggiunto solamente operando con modalità intersettoriali, facendo lavorare assieme gli operatori e i gruppi sociali interessati, evitando i progetti rigidamente settoriali o riservati ad una sola categoria di persone.

In particolare, ART interviene, seguendo appunto un approccio intersettoriale, nei seguenti campi d'azione, tra loro complementari:

1. **governance:** rispetto alla quale gli obiettivi sono stati individuati nel miglioramento delle pubbliche amministrazioni, appoggio alle istituzioni per la programmazione dello sviluppo territoriale, formazione degli amministratori e dei tecnici, promozione dei diritti e della cittadinanza attiva, appoggio ai processi di concertazione per migliorare il rapporto tra istituzioni e attori sociali, promozione dell'approccio di genere e dell'innovazione.

2. **Ambiente e assetto del territorio:** con riferimento a questo capo d'azione verranno intrapresi piani e progetti per la valorizzazione del patrimonio storico e culturale del territorio, per l'utilizzo sostenibile e razionale delle risorse naturali, per il miglioramento dell'habitat urbano, per la produzione e distribuzione di energia pulita, per le comunicazioni e i trasporti, per la riduzione della vulnerabilità rispetto alle catastrofi naturali.

3. **Sviluppo economico e locale:** ottenibile sia attraverso la realizzazione di piani di valorizzazione del potenziale endogeno e di progetti capaci di creare opportunità di lavoro per tutti i gruppi sociali e migliorare la competitività territoriale, sia attraverso la promozione della collaborazione tra attori pubblici e privati in Agenzie di Sviluppo Economico, che forniscono servizi integrati alle imprese e cooperative locali, rafforzandone la competitività, e promuovendo partnership internazionali ed investimenti esterni.

4. **Sistemi locali di sanità e welfare:** l'obiettivo è di realizzazione dei piani e dei progetti integrati per migliorare la salute, il benessere sociale della popolazione e l'organizzazione dei servizi e programmi di base, perché siano accessibili anche alle popolazioni delle aree rurali, alle persone prive di copertura assicurativa ed ai gruppi più vulnerabili.

5. **Sistemi locali per l'educazione di base e la formazione:** in particolare, la realizzazione di piani e progetti integrati per favorire l'accesso di tutti i bambini alla scuola; collegamento tra scuola e territorio; adattamento dei programmi scolastici alle specificità culturali; miglioramento della formazione professionale e universitaria; diffusione della cultura dello sviluppo umano.

E', tuttavia, importante sottolineare che la suddivisione in campi d'azione è poco più che un promemoria per sapere con quali istituzioni dialogare, ma l'approccio che è usato negli interventi in ciascun campo d'azione è quello integrato, che fa convergere verso gli obiettivi scelti le diverse professioni e i diversi settori.

²² La sigla ART significa "Appoggio alle Reti Territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano". Tale iniziativa trae le sue origini dai programmi-quadro multilaterali di sviluppo umano realizzati a partire dal 1989 e chiamati con varie sigle: Prodere, Smalp, Hedip, Pdhl, Pdhi, Sehd, Atlante, Print, Pasarp, City to City, Appi, Universitas. Questi programmi hanno coinvolto nel passato o interessano attualmente i seguenti paesi: Albania, Algeria, Angola, Belize, Bosnia Erzegovina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Gabon, Guatemala, Haiti, Honduras, Libia, Marocco, Mozambico, Nicaragua, Repubblica Dominicana, Serbia e Montenegro, Sri Lanka, Sudafrica, Tunisia, Uruguay e Venezuela. Hanno cooperato i governi di Belgio, Canada, Italia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Svizzera e l'Unione Europea. Le Organizzazioni delle Nazioni Unite coinvolte sono UNDP, UNESCO, UNIFEM, OMS, HABITAT, IFAD, OIL, OPS/OMS, UNEP, ACNUR, UNICEF, UNICRI, PAM e UNOPS.

I.b ART GOLD

L'iniziativa ART promuove e sostiene i programmi-quadro nazionali di cooperazione per la Governabilità e lo Sviluppo Locale, indicati con la sigla ART GOLD. Essi si ispirano alle passate esperienze di programmi-quadro multilaterali di sviluppo umano promossi dalle Nazioni Unite.

In ogni paese che abbia deciso di aderirvi, il programma ART GOLD è diretto da un *comitato nazionale di coordinamento* (CNC), presieduto dall'autorità competente del governo centrale e composto dai rappresentanti delle istituzioni di livello nazionale (ministeri, istituti centralizzati, università ecc.) e delle comunità locali (governi e attori sociali) del paese. Per la cooperazione, partecipano i rappresentanti delle organizzazioni internazionali coinvolte, dei donatori e delle comunità locali del Nord che hanno stabilito un partenariato con quelle del paese.

Il comitato nazionale ha, innanzitutto, il compito di coordinare l'attività dei *gruppi di lavoro locali*, istituiti nelle regioni (Dipartimenti, Province) e nei loro municipi, che sono sempre presieduti dall'autorità pubblica e composti da tutti gli attori pubblici e privati interessati. Il ruolo dei gruppi di lavoro locale è quello di formulare i piani d'azione per l'utilizzo degli apporti della cooperazione internazionale, che confluiscono nel piano operativo nazionale periodico del programma-quadro.

Inoltre, il governo può utilizzare i CNC anche per canalizzare verso gli obiettivi, i metodi e le strutture operative del programma-quadro le nuove offerte di aiuto, cercando di convincere i donatori a inquadrare le nuove iniziative nel sistema già costruito. Il governo, infatti, ne trarrebbe un indubbio vantaggio, sia perché, se il meccanismo funziona, crea consenso, responsabilizza gli attori nazionali e ottiene risultati documentabili, sia perché permette ad una sola struttura nazionale di coordinare molte iniziative e di orientarle verso le priorità politiche e strategiche dello sviluppo del paese.

In realtà, i comitati di coordinamento non sono nuovi e si è detto che generalmente non funzionano. Le esperienze già realizzate, invece, hanno dimostrato che nel caso dei programmi-quadro funzionano perché dispongono di meccanismi di orientamento attivi.

In passato, infatti, i governi hanno cominciato con il selezionare alcune regioni che ritenevano prioritarie. Successivamente, man mano che il programma ha ottenuto i suoi risultati, il governo ha esteso l'esperienza²³. Ciascuna regione ha, così, organizzato il suo gruppo di lavoro partecipato per la cooperazione. In tal modo, il comitato nazionale fa capo ad un sistema di gruppi di lavoro attivi sul territorio, che operano nell'ambito dello stesso grande programma strategico.

Il segreto del successo del coordinamento nazionale e dei gruppi di lavoro locali sta nel fatto che hanno una reale utilità. Tali gruppi servono a programmare l'uso dei fondi messi a disposizione dalla cooperazione e a guidare concretamente la realizzazione degli interventi. Inoltre, risulta loro naturale collegare le azioni finanziate dai donatori con le normali attività finanziate da altre fonti.

Il comitato nazionale, che dispone quindi delle informazioni sulle attività in corso può orientare i nuovi donatori verso le regioni o i municipi che hanno maggiori bisogni e verso azioni di maggiore priorità per ciascuna zona. Il CNC ed i Gruppi di lavoro locali programmano l'uso delle risorse messe a disposizione dalla cooperazione internazionale, facendo in modo che siano complementari con le risorse previste nei bilanci pubblici. In questo modo, i progetti realizzati acquisiscono una maggiore sostenibilità e le metodologie di concertazione adottate possono progressivamente influenzare le modalità correnti di programmazione della spesa pubblica ed orientare anche gli investimenti privati.

Ogni programma-quadro si basa sul ruolo attivo delle comunità locali. E' importante distinguere sempre due livelli: quello intermedio (regioni, dipartimenti, province ecc.) e quello di base (comuni, municipi, distretti, frazioni ecc.). I gruppi di lavoro costituiti a entrambi i livelli sono il punto di riferimento del progetto che coinvolge tutti gli attori interessati, non sono una struttura in più, organizzata per scopi specifici alla cooperazione. Al contrario sono sempre basati sugli attori che normalmente hanno il compito di programmare e gestire i servizi e le iniziative territoriali e servono a coordinare le diverse azioni settoriali e a favorire la partecipazione degli attori sociali interessati.

²³ Così ad esempio il governo cubano iniziò con due province pilota e il municipio dell'Havana Vecchia e, successivamente, estese l'esperienza ad altre cinque province pilota.

Il loro compito è di programmare l'uso delle risorse aggiuntive della cooperazione per orientarle verso i piani di sviluppo che esistono già o che, nelle realtà meno organizzate, si mettono in cantiere per l'occasione. Il ruolo del livello regionale è fondamentale, perché ad esso compete il coordinamento e la visione complessiva dello sviluppo locale. Il ruolo del livello municipale è importante per organizzare la partecipazione effettiva degli attori sociali e per assumere il compito di seguire la realizzazione degli interventi sia nel campo dei servizi alla popolazione che in quello delle attività economiche.

ART prevede inoltre la costituzione di una un'équipe con personale esperto che opera sia a livello nazionale che in tutte le comunità locali coinvolte con l'obiettivo di coordinare sul piano tecnico e organizzativo il programma-quadro. A livello nazionale operano come coordinatori un funzionario designato dall'istituzione nazionale responsabile ed un esperto nominato dall'agenzia ONU "chef de file". Ogni programma-quadro dispone di una sede operativa nazionale e di tante sedi operative regionali. In queste sedi opera il personale nazionale internazionale che dà appoggio tecnico e organizzativo ai gruppi di lavoro e agli attori sociali coinvolti nelle diverse attività.

I processi partecipati e la concertazione che sono alla base dei programmi ART GOLD non sarebbero possibili se non si adottasse il metodo dei *piani operativi periodici*. Questo metodo si basa sul principio che la formulazione dettagliata delle attività di cooperazione non spetta agli esperti che redigono abitualmente i progetti, ma deve essere decisa dagli attori sociali pubblici e privati che debbono usare le risorse per risolvere i problemi del posto. I piani operativi complessivi annuali raccolgono i diversi *piani di azione formulati nelle comunità locali* e anche quelli delle attività nazionali.

Tali piani servono a programmare l'uso delle risorse apportate alla cooperazione, collegandole a quelle che normalmente sono impegnate dai governi e dalla comunità locali. Essi si basano tutti sulla conoscenza e sulla valorizzazione delle risorse umane, naturali e storiche e servono, così, alle comunità locali come strumento per ricomporre un quadro più completo delle risorse di cui dispongono e per selezionare gli obiettivi specifici e le cose da fare in priorità.

Essendo vincolanti per l'uso delle risorse, i piani di azione locali rappresentano anche il risultato del negoziato con le strutture centrali dello stato, che ne appoggiano la formulazione. Essi aiutano le comunità locali a essere attive e contrattuali nell'ambito dei processi nazionali di sviluppo.

I *piani di azione a livello nazionale* servono a programmare l'uso delle risorse aggiuntive che debbono essere riservate all'appoggio allo sviluppo locale da parte delle istituzioni centrali dello stato. Essi riguardano, generalmente, l'assistenza tecnica delle strutture specializzate, la formazione dei quadri e l'organizzazione di cambi ed eventi per la diffusione nazionali dei buoni risultati ottenuti. In tal modo, le esperienze locali diventano strumenti per arricchire le politiche nazionali.

Nel quadro dell'iniziativa ART assume un'importanza molto rilevante la cooperazione decentrata. In passato, molte comunità locali dei paesi del Nord, con i loro attori sociali, hanno utilizzato il tessuto organizzativo dei programmi-quadro per stabilire partenariati di sviluppo con le comunità locali del Sud e con i loro attori pubblici, associativi e privati.

All'inizio molti pensavano che il grande numero di interlocutori avrebbe reso difficile il coordinamento e temevano che la qualità delle proposte dei soggetti locali del Nord potesse non essere sempre adeguata. Invece, con questo metodo si stimola ogni attore a vedere l'aspetto costruttivo dell'altro e a negoziare apertamente il proprio punto di vista. L'esperienza dimostra che, se le Nazioni Unite svolgono correttamente il loro ruolo di garanti e i piani di azione sono formulati in modo partecipato, i diversi attori sono stimolati a proporre soluzioni di qualità che possono risultare accettabili anche dagli altri e che sono difendibili sul piano del vantaggio concreto che apportano.

E' per questo che ART prevede la creazione del cosiddetto *marketing territoriale*. Con questo termine si intende la strategia con cui gli attori della comunità locale promuovono l'identità, l'immagine e la potenzialità del luogo e definiscono le azioni specifiche per migliorare la coesione interna e attrarre risorse locali, nazionali e internazionali. Lo strumento principale per ricercare partenariati territoriali o tematici è un documento, preparato dalla comunità locale che descrive il territorio con le sue risorse, l'assetto istituzionale,

i prodotti e i servizi, le esperienze in corso, le opportunità di investimento, i bisogni e così via. Il documento è il "biglietto da visita" della comunità locale e nasce dal lavoro congiunto tra istituzioni e attori sociali. Tali documenti di marketing territoriale sono molti utili alle comunità locali del Sud per lanciare la cooperazione decentrata, ma servono anche a quelle del Nord che vogliono utilizzare i finanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo o formulare anch'essi progetti che possono essere finanziati dall'Unione Europea, la quale spinge le proprie regioni a collegarsi in tutti i campi con partner della sponda del Mediterraneo e dell'Europa dell'Est.

I.c ART International

I programmi-quadro devono essere necessariamente gestiti dal sistema della Nazioni Unite. È questo che permette di intervenire in situazioni delicate (emergenze, conflitti, giochi di influenza politica), in cui è importante avere un ruolo neutrale e di far collaborare tra loro donatori diversi, portandoli verso il comune obiettivo dello sviluppo umano. In particolare, ART International, coordinato dal *Centre Innovative Partnerships* dell'UNDP di Ginevra, offre un insieme di servizi di livello internazionale ai programmi-quadro ART GOLD nei paesi, utilizzando reti di centri di eccellenza ed università delle Nazioni Unite e dei paesi membri. ART international svolge le seguenti attività:

- appoggia i governi che desiderano realizzare programmi-quadro, mettendo a disposizione l'assistenza tecnica e organizzativa necessaria; promuove gli scambi Sud-Sud tra i paesi coinvolti nei programmi; organizza eventi internazionali e garantisce la circolazione delle informazioni e dei documenti; fornisce assistenza tecnica internazionale nei vari campi d'azione, attraverso il suo personale e mobilitando i centri d'eccellenza;
- offre sostegno tecnico, organizzativo e amministrativo alle comunità locali che intendono stabilire partenariati di cooperazione decentrata; diffonde presso le comunità locali del Nord i documenti di marketing territoriale ed organizza le visite reciproche;
- fornisce assistenza tecnica specializzata per la realizzazione di Agenzie di sviluppo economico locale e per il loro collegamento in rete; promuove partenariato tra economie locali che si traducono in progetti produttivi di comune interesse, imprese miste, scambi commerciali e tecnologici ed attività formative di operatori e imprenditori;
- identifica le innovazioni rilevanti per lo sviluppo umano e le divulga nei paesi dove sono in corso i Programmi, in collaborazione con le istituzioni scientifiche nazionali; mobilita l'assistenza tecnica degli autori per il trasferimento delle innovazioni nei paesi interessati, attraverso meccanismi di cooperazione Sud-Sud e Nord-Sud;
- fornisce assistenza tecnica specializzata nel campo delle politiche e delle pratiche di sanità di base e di welfare, con particolare attenzione per i servizi territoriali e per le persone in difficoltà; appoggia i governi interessati a promuovere il superamento delle istituzioni segreganti;
- promuove il collegamento tra le università del Nord e del Sud ed il loro coinvolgimento in pratiche innovative di cooperazione internazionale per lo sviluppo umano; mette a punto e realizza corsi universitari e di aggiornamento per gli operatori impegnati nei Programmi e ricerche-intervento per accumulare e diffondere il sapere delle esperienze di qualità.

2. ALCUNE REAZIONI POSITIVE ALL'INIZIATIVA ART

2.a La Commissione Europea

La Commissione Europea ha accolto positivamente l'iniziativa ART, perché consapevole sia dei risultati positivi ottenuti dai programmi-quadro multilaterali di sviluppo umano delle Nazioni Unite, sia del suo ruolo

di promotore dello sforzo internazionale verso un miglioramento dell'efficienza della cooperazione e dei suoi meccanismi di coordinamento. IL 18 luglio 2006 si è tenuta una riunione/dibattito presso l'Info Point dell'Unione Europea a Bruxelles alla quale hanno partecipato alcuni funzionari delle Nazioni Unite coinvolti nell'iniziativa ART, insieme rappresentati delle Direzioni Generali Aidco e RELEX e di varie regioni europee. In quell'occasione, le Nazioni Unite hanno proposto alla Commissione di collaborare per la realizzazione dell'iniziativa ART a studiare la possibilità di mettere a punto e di sperimentare delle modalità concrete di azione al fine di rendere l'aiuto più efficace attraverso un coinvolgimento delle comunità locali. Alla conclusione della riunione è stata considerata l'opportunità di dare attuazione alle seguenti azioni:

- realizzare un progetto-pilota, al fine di dotarsi dei mezzi per meglio comprendere le potenzialità della collaborazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea nell'ambito dell'iniziativa ART. Non sono stati, tuttavia, individuati ancora né la regione o il paese nel quale il progetto pilota potrebbe essere sperimentato né i tempi della realizzazione. In particolare si sta riflettendo sulla possibilità di inserirlo nella programmazione comunitaria in corso o in quella che coprirà il periodo 2007-2013.
- creare dei link ipertestuali che rendano più semplice la navigazione e facilitino il passaggio dal sito di EuropeAid a quello dell'iniziativa ART (ancora in costruzione).

Sebbene ancora la collaborazione tra Nazioni Unite e Unione Europea in questo ambito sia embrionale, è interessante notare come già i primi contatti abbiamo dato dei risultati significativi. Inoltre, sono già previsti nuovi incontri tra rappresentanti delle Nazioni Unite, di Aidco e delle regioni per mettere in pratica gli impegni presi in queste prime riunioni.

2.b La Provincia di Parma

Sebbene la Provincia di Parma abbia per adesso solo avuto contatti informali con i rappresentanti delle Nazioni Unite che si occupano di ART, ha dimostrato un forte interesse verso questa iniziativa.

La Provincia è sempre stata molto sensibile alle tematiche inerenti alla cooperazione e ha finanziato anche alcuni progetti in materia. Inoltre negli ultimi anni ha avviato un intenso dibattito sulla necessità di coordinare l'aiuto allo sviluppo a livello locale, alla luce delle numerose realtà che nel territorio si occupano di cooperazione internazionale.

In particolare, la Provincia di Parma ha coordinato la creazione di un Tavolo Provinciale per la cooperazione internazionale con l'obiettivo di creare uno spazio fisico, funzionale ed istituzionale in cui i vari organismi possano conoscersi, confrontarsi e formulare programmi di collaborazione. Questa

Questa iniziativa costituisce l'attuazione del progetto nato in occasione di un convegno organizzato nella primavera del 2005 dalla Fondazione Andrea Borri, intitolata all'ormai scomparso Presidente della Provincia di Parma che ha dedicato parte della sua lunga carriera di amministratore alla cooperazione internazionale e che molto ha fatto per renderla una parte importante dell'attività della Provincia.

Inoltre, essa rappresenta un fondamentale punto di partenza che ogni Provincia dovrebbe intraprendere per poter attivamente prendere parte ai programmi-quadro promossi da ART.

Innanzitutto, la Provincia di Parma ha effettuato un'indagine sul territorio per conoscere e dare visibilità a tutte le realtà che sviluppano interventi di solidarietà internazionale. Sulla base di questo censimento ha poi dato vita al tavolo provinciale nella convinzione che esso debba coinvolgere tutte le realtà che operano nel territorio nell'ambito della cooperazione. Esso sarà organizzato intorno a 4 organismi principali:

- il tavolo provinciale vero e proprio: una sorta di "assemblea dei soci", che costituisca un luogo non solo di incontro e di scambio di esperienze, ma anche di discussione delle strategie e delle priorità comuni;
- il comitato ristretto, assimilabile ad un consiglio di amministrazione. Esso comprende i rappresentanti²⁴ delle realtà più significative della cooperazione internazionale. Definisce le linee e le strategie, tenendo in conto quanto emerso dal tavolo provinciale;

²⁴ I componenti sono: Provincia di Parma, Cuci, Forum Solidarietà, Consorzio Solidarietà sociale, Soprip Spa, Comuni di Parma-Langhirano-Borgo Val di Taro, Comunità montane Appennino Parma est e delle Valli del Taro e del Ceno, associazioni intercomunali Terre Verdiane e Pedemontana parmense, Parma per gli altri ong.

- il gruppo di progettazione, che concretizza le linee e le strategie del tavolo e formula proposte concrete e servizi²⁵;
- i gruppi operativi, cioè dei gruppi di lavoro²⁶ composti rappresentanti individuati dal comitato ristretto con competenze su temi specifici.

Questi organismi avranno come compito generale la realizzazione di alcune attività di coordinamento. In primo luogo dovranno collaborare con la Provincia di Parma per la creazione di un Osservatorio provinciale per la cooperazione internazionale, accessibile in rete sul portale della Provincia. Esso costituirà uno strumento di informazione, di visibilità e di contatto tra le varie realtà che operano nel settore sia a Parma, sia a livello regionale che nazionale.

L'aggiornamento dell'Osservatorio sarà speciale compito del comitato ristretto. In secondo luogo dovranno individuare dei servizi da offrire o da realizzare in collaborazione con le associazioni che operano nel territorio per promuovere:

1. la visibilità attraverso la diffusione nei mezzi di comunicazione locali di informazioni sul Tavolo provinciale e la realizzazione di eventi di interesse comune;
2. la formazione relativa alla cooperazione internazionale e decentrata, alle tecniche di raccolta fondi e alle strategie di comunicazione;
3. la progettazione, attraverso l'operato di uno specifico Gruppo operativo, il gruppo di progettazione e servizio che si occuperà della formazione e della progettazione di interventi complessi che richiedono delle competenze specifiche, per la partecipazione a bandi nazionali e internazionali e per la promozione di partenariati tra le varie associazioni che si occupano di cooperazione a Parma e a livello nazionale.
4. l'informazione e la comunicazione avverrà sia attraverso l'Osservatorio provinciale che attraverso una newsletter che raccolga tutte le iniziative del territorio.

L'iniziativa della Provincia di Parma appare lungimirante e significativa: potrebbe, infatti, costituire un modello anche per altre realtà locali in quanto facilita la cooperazione decentrata nell'ambito del progetto ART. Se già a livello delle province del Nord ci sono iniziative concrete che favoriscono il coordinamento delle diverse realtà che nel territorio si occupano di sviluppo, sarà certamente più facile inserirle nei gruppi di lavoro locali previsti dai programmi-multilaterali di sviluppo umano promossi dalle Nazioni Unite.

²⁵ I componenti sono: Provincia di Parma, Cuci, Forum Solidarietà, Soprip Spa, Parma per gli altri ong.

²⁶ Ad esempio, il GdL Energia PVS (gruppo di lavoro per lo sviluppo di fonti di energia alternativa nei paesi in via di sviluppo)

CONCLUSIONI

La constatazione della crisi che sta vivendo la cooperazione allo sviluppo potrebbe essere vana e desolante, se non si riflettesse sulle sue cause e se non ci si impegnasse per risolverla, senza rassegnarsi all'idea di vivere in un mondo dove le ingiustizie e le ineguaglianze persistono.

Le cause che noi abbiamo indicato sono la mancanza di coordinamento tra i vari donatori e tra i donatori e i beneficiari e la tendenza ad escludere le comunità locali dall'ideazione delle strategie di sviluppo.

Le iniziative che ci sembrano possano costituire un passo importante verso la ricerca di una strada che renda la cooperazione più efficace e che contribuisca a ridurre l'enorme divario che separa il Nord e il Sud del mondo sono state la Dichiarazione di Parigi, l'aid effectiveness package e l'iniziativa ART.

Tuttavia, esse suscitano alcune perplessità.

Innanzitutto, benché la Dichiarazione di Parigi contenga degli indicatori per valutare concretamente la reale attuazione degli impegni presi dai partecipanti, rimangono aperte delle domande sull'obiettività dell'eventuale istituzione che sarà chiamata ad attuare tali valutazioni. Come per tutti gli impegni presi dagli Stati nel diritto internazionale, non vi sono meccanismi che ne assicurino il rispetto. Quindi, prima di comprendere il reale valore della dichiarazione di Parigi, è necessario attendere e osservare il comportamento degli Stati. Lo stesso vale per le altre due iniziative analizzate.

In particolare, per quanto riguarda l'aid effectiveness package, è stato criticato da più parti il cosiddetto joint-programming tra Commissione e Stati membri. Molti, infatti, temono che questo meccanismo porti la politica europea di cooperazione a diventare uno strumento degli Stati membri, che semplicemente diranno alla Commissione quanti fondi dare, a quale Stato e per quali progetti.

L'iniziativa ART è ancora a livello embrionale. È certamente ispirata all'idea rivoluzionaria di un nuovo multilateralismo capace di rendere più efficace la cooperazione internazionale, ma il suo successo dipenderà dall'entusiasmo con il quale gli Stati, l'Unione Europea e gli enti locali la accoglieranno.

Tuttavia, poiché le disfunzioni della cooperazione, in fondo, servono da argomento a favore di chi crede che la solidarietà internazionale sia da superare e al suo posto vuole promuovere l'idea dello "scontro tra civiltà" e dell'affermazione dei valori occidentali, è importante sottolineare che l'esigenza del coordinamento e della valorizzazione delle comunità locali non ha niente a che vedere con l'idea che "insieme è meglio" o che "il piccolo è bello". Piuttosto sono gli elementi portanti di una concezione generale dello sviluppo e della cooperazione. Secondo questa concezione, le organizzazioni centrali degli Stati donatori e le agenzie delle Nazioni Unite devono, da una parte, coordinarsi per rendere le loro azioni più efficaci e permettere ai paesi partner di dedicare le loro risorse alle politiche di sviluppo, dall'altra, evitare, insieme ai paesi beneficiari, di scavalcare le popolazioni locali, sostenendole, invece, nei loro sforzi per raggiungere delle migliori condizioni di vita.

È una concezione molto diversa rispetto a quanto succede oggi, ma il fatto che vi siano delle iniziative come quelle fin qui analizzate, seppur con l'incertezza rispetto al loro esito, dimostra che si fa strada nella coscienza della comunità internazionale e di molti attori sociali l'esigenza di un rinnovamento profondo della cooperazione internazionale.

BIBLIOGRAFIA

L. Carrino, *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo* 2005, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento.

La dichiarazione di Monterrey
<http://www.un.org/esa/ffd/Monterrey%20Consensus.pdf>

Millennium Development Goals
<http://www.un.org/millenniumgoals/>

Forum ad Alto Livello di Roma sull'armonizzazione
http://www.esteri.it/doc/4_28_66_79_84_c.pdf

Tavola Rotonda di Marrakech sulla gestione imperniata sui risultati
<http://www.oecd.org/dataoecd/57/23/31440929.pdf>

Dichiarazione di Parigi
http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

The aid effectiveness package
www.ec.europa.eu.eu/comm/development/body/communications/aid_effectiveness_en.htm

The European Consensus
www.ec.europa.eu.eu/comm/development/body/communications/aid_effectiveness_en.htm

L'iniziativa ART
<http://www.onuitalia.it/artit.pdf>

Il Tavolo provinciale sulla Cooperazione Internazionale della Provincia di Parma,
numerosi documenti gentilmente concessi dalla Provincia di Parma e dalla Fondazione Andrea Borri.

