

GESTIONE DEGLI AIUTI: PRATICHE DEI PAESI DAC

Sintesi a cura dell'Ufficio I DGCS

TAVOLA DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE	3
1. BASI GIURIDICHE E LEGALI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	3
1.1. QUADRO LEGALE.....	3
1.2. CONTESTO POLITICO.....	3
1.3. COMPOSIZIONE MINISTERIALE.....	3
1.4. PARTECIPAZIONE PARLAMENTARE	4
1.5. SUPPORTO PUBBLICO	4
2. COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO.....	4
2.1. IMPEGNO A LIVELLO POLITICO.....	4
2.2. COORDINAMENTO POLITICO.....	4
2.3. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO	4
3. ORGANIZZAZIONE E GESTIONE	5
3.1. STRUTTURA ORGANIZZATIVA.....	5
3.2. I SISTEMI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEI PAESI DAC.....	5
3.3. EVOLUZIONE DELLE STRUTTURE	5
3.4. DECENTRAMENTO	5
3.5. COORDINAMENTO.....	5
4. GESTIONE DELLE RISORSE UMANE.....	6
5. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE	6
5.1. CRESCITA DEI FLUSSI DI APS	6
5.2. CONTRIBUTI DEI PAESI NON MEMBRI DAC.....	6
5.3. ALTRE FONTI DI FINANZIAMENTO	7
5.4. SELEZIONE DEI PARTNER.....	7
5.5. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE	7
6. GESTIONE DELL' AIUTO ATTRAVERSO IL CANALE BILATERALE.....	7
6.1. AUTORITÀ SUB-NAZIONALI	8
6.2. PREVEDIBILITÀ DELL' AIUTO	8
6.3. MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DELL' AIUTO.....	8
6.4. LA SOCIETÀ CIVILE	9
7. GESTIONE DELL' AIUTO ATTRAVERSO IL CANALE MULTILATERALE	9
7.1. COERENZA NELL' ASSISTENZA MULTILATERALE	9
7.2. STRATEGIE MULTILATERALI.....	10
7.3. FONDI GLOBALI.....	10
8. ATTUAZIONE DELL' AGENDA DI PARIGI.....	10
8.1. CAMBIAMENTI ISTITUZIONALI	10
9. I TEMI TRASVERSALI.....	11
10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE	11
10.1. MONITORAGGIO	11
10.2. VALUTAZIONE.....	11
10.3. ATTIVITÀ DI CONTROLLO	12
10.4. ORGANI CONSULTIVI.....	12
11. L' AZIONE UMANITARIA	12
11.1. RIDUZIONE DEL RISCHIO DEI DISASTRI	12
11.2. RIFORMA DEL SISTEMA UMANITARIO DELLE NAZIONI UNITE.....	13
11.3. GESTIONE DELL' AIUTO UMANITARIO	13
11.4. CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO.....	13

INTRODUZIONE

Il documento “Managing aid: Practices of DAC Member Countries”, pubblicato dall’OCSE/DAC nel 2009, descrive e analizza le procedure e le strutture di cui si avvalgono i paesi donatori per la gestione dell’assistenza esterna ai paesi in via di sviluppo. Come previsto nella Dichiarazione di Parigi del 2005, e nell’Agenda di Accra del 2008, essi stanno lavorando per rendere l’aiuto più efficace. Ciò si traduce nella definizione di nuove procedure, nel decentramento delle responsabilità, in una diversa gestione del personale, in più efficienti metodi di monitoraggio e controllo e nella ricerca di un maggiore coordinamento tra gli stessi donatori.

1. BASI GIURIDICHE E LEGALI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1.1. QUADRO LEGALE

La politica di cooperazione allo sviluppo di ciascun paese DAC è regolamentata da un quadro legislativo generalmente chiaro e trasparente che fissa le priorità e gli obiettivi per l’assistenza esterna. Ogni legislazione riflette la tradizione storico-giuridica del paese; per esempio, in Canada, l’*Official Development Assistance Accountability Act* fissa una serie di condizioni che devono essere soddisfatte per considerare l’assistenza internazionale come assistenza allo sviluppo. Australia, Irlanda e Norvegia possiedono una legislazione più flessibile in grado di adattarsi meglio ai diversi contesti; mentre, in altri paesi, non esiste una specifica regolamentazione in tema di cooperazione.

1.2. CONTESTO POLITICO

Oltre la metà dei membri DAC riconosce la cooperazione allo sviluppo come parte fondamentale delle sue relazioni esterne. Negli Stati Uniti, ad esempio, la cooperazione costituisce uno dei tre pilastri fondamentali della politica estera, insieme alla diplomazia ed alla difesa. Le dichiarazioni politiche (*political statements*) delineano le strategie di ciascun governo in tema di aiuto allo sviluppo e costituiscono il punto di partenza per le successive fasi di realizzazione e valutazione dei programmi attuati. Possono assumere forme differenti (Libro Bianco, dichiarazioni ministeriali), essere specifiche sullo sviluppo o su parti di settori più ampi quali le relazioni esterne o la sicurezza nazionale.

La Germania, nel 2001, ha definito le sue strategie nel *Programme of Action 2015 for Poverty Reduction*. Uno degli obiettivi generali è la riduzione della povertà attraverso un approccio coerente che comprenda anche l’assistenza in campo agricolo, commerciale, finanziario, tecnologico e ambientale per i paesi partner. Quasi tutti i membri DAC hanno adottato un elevato numero di dichiarazioni ponendosi come obiettivo generale la riduzione della povertà ed il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs).

1.3. COMPOSIZIONE MINISTERIALE

La maggior parte dei paesi DAC tende ad affidare la responsabilità di tale politica a figure pubblicamente note e con ruoli di rilievo nel contesto governativo. Quando tale competenza è ripartita tra più ministeri, la creazione di meccanismi di coordinamento risulta di fondamentale importanza. In Francia, ad esempio, nel 1998, è stato istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione e lo Sviluppo, costituito dai Ministri degli Affari Esteri, degli Affari Economici, dell’Immigrazione e da altri ministri con competenze affini ai programmi di cooperazione.

1.4. PARTECIPAZIONE PARLAMENTARE

Anche i Parlamenti, con modalità differenti in ciascun paese, giocano un ruolo importante nella progettazione e realizzazione dei programmi di assistenza; in tal senso, anche l'*Accra Agenda for Action* sottolinea la necessità di rafforzare ulteriormente il loro ruolo.

1.5. SUPPORTO PUBBLICO

Molti paesi DAC realizzano campagne di formazione/informazione volte a migliorare la conoscenza e la comprensione delle questioni generali legate allo sviluppo, dei programmi attuati e dei risultati raggiunti. In Belgio e Svezia, campagne informative sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio hanno motivato la popolazione a sostenere maggiormente la politica di sviluppo; nel Regno Unito e in Irlanda, i cittadini vengono consultati durante le stesure dei Libri Bianchi mentre, in Giappone, nel 2006, è stata istituito, presso l'Agenzia di Cooperazione Internazionale (JICA), un centro formativo sui temi dello sviluppo, rivolto principalmente ai giovani.

2. COERENZA DELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO

La coerenza delle politiche per lo sviluppo (PCD), nella definizione dell'OCSE, è l'impegno di un Governo a far sì che gli obiettivi ed i risultati delle sue politiche per lo sviluppo non siano neutralizzati da altre politiche, con un impatto sui paesi in via di sviluppo, realizzate dallo stesso governo in altri settori (commercio, ambiente, ecc), ma che, piuttosto, tali politiche sostengano, ove possibile, gli obiettivi di sviluppo.

2.1. IMPEGNO A LIVELLO POLITICO

Per poter efficacemente ottenere una coerenza delle politiche per lo sviluppo sono necessari volontà politica, meccanismi di coordinamento e sistemi di monitoraggio e di analisi. La volontà dei paesi DAC di promuovere la PCD viene, in genere, sancita in dichiarazioni ufficiali che poi si traducono in politiche chiare e coerenti. I Paesi Bassi e la Svezia con i loro *Policy for Global Development* hanno posto la PCD al centro della cooperazione allo sviluppo; la Norvegia ha posto la PCD come obiettivo fondamentale per il raggiungimento degli MDGs e la Commissione Europea ne ha fatto uno specifico impegno nel Consenso europeo sullo Sviluppo. Spagna e Austria fanno specifico riferimento alla PCD anche nelle loro legislazioni.

2.2. COORDINAMENTO POLITICO

Per assicurare un'efficace coerenza delle politiche per lo sviluppo, è necessario che tutte le politiche siano coordinate tra di loro. A tal proposito i Paesi Bassi hanno creato, con il Ministero degli Affari Esteri, una Policy Coherence Unit (PCU), che ha l'obiettivo di promuovere la percezione generale sul tema a livello nazionale e internazionale e di stimolare l'analisi sugli effetti di tale approccio nei paesi in via di sviluppo.

2.3. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

L'analisi dell'impatto delle politiche di sviluppo è essenziale ai fini di una valutazione dei loro punti di forza e di debolezza. Spesso, però, i sistemi di monitoraggio e analisi sono deboli e poco adeguati. Notevoli progressi sono stati fatti, in questo senso, dalla Commissione Europea, la Svezia e la Finlandia. Quest'ultima, in particolare, grazie al Comitato Politico per lo Sviluppo, monitora costantemente i programmi di sviluppo realizzati e redige rapporti annuali sul grado di coerenza politica raggiunto.

3. ORGANIZZAZIONE E GESTIONE

3.1. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La struttura organizzativa per la gestione dell'aiuto presenta delle peculiarità proprie in ciascun paese. La costituzione irlandese, per esempio, limita e definisce il numero di ministeri, e ciò significa che la cooperazione allo sviluppo potrebbe non avere uno specifico ministero o dipartimento. In Svezia, i ministeri sono molto piccoli e le attività di cooperazione allo sviluppo sono realizzate da agenzie semi-autonome che ricevono indicazioni dal governo.

3.2. I SISTEMI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO NEI PAESI DAC

Il documento individua quattro principali tipologie di modelli organizzativi:

- la cooperazione allo sviluppo come parte integrante del Ministero degli Affari Esteri, che è responsabile dell'indirizzo politico e della realizzazione delle attività (Danimarca e Norvegia);
- una direzione generale per la cooperazione allo sviluppo con il ruolo di indirizzo e gestione insieme al Ministero degli Affari Esteri (Grecia, Irlanda, Italia, Nuova Zelanda, Svizzera);
- un ministero responsabile della politica e un'agenzia separata responsabile della sua realizzazione (Austria Belgio Francia Stati Uniti);
- un ministero (non quello degli esteri) o un'agenzia responsabile sia della politica che delle attività (Australia, Canada, Regno Unito).

Le Ambasciate presenti in ciascun paese, oltre a svolgere funzioni di rappresentanza, costituiscono un importante *trait d'union* tra il paese donatore e il paese destinatario degli aiuti, influenzando anche le decisioni riguardanti le pratiche democratiche, la *governance* e il rispetto dei diritti umani.

3.3. EVOLUZIONE DELLE STRUTTURE

Le strutture di gestione dell'aiuto sono estremamente dinamiche e si evolvono nel tempo. Per esempio, si possono creare nuove entità, corpi separati o riorganizzazioni di dipartimenti. Ciò può dipendere da una nuova leadership all'interno del ministero, da un cambio di governo, dalla volontà di conferire maggiore importanza all'assistenza o rafforzare gli aiuti. In Norvegia, originariamente, era stata istituita un'agenzia separata preposta alla realizzazione delle politiche che poi è diventata un dipartimento tecnico del Ministero degli Affari Esteri; gli Stati Uniti hanno creato la *Millennium Challenge Corporation* (ente indipendente) oltre alla USAID¹. La Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia dell'Aiuto ha sollecitato i membri DAC ad adottare procedure e strutture organizzative che coinvolgano anche rappresentanze locali.

3.4. DECENTRAMENTO

Il grado di decentramento varia da paese a paese e può dipendere da diversi fattori tra i quali la complessità della direzione (il numero di ministeri e agenzie coinvolte), il volume degli aiuti e il numero dei principali paesi partner. È necessario, comunque, definire sempre ruoli e responsabilità tra la sede centrale e gli uffici sul campo e garantire risorse umane e finanziarie adeguate.

3.5. COORDINAMENTO

Coerentemente con gli impegni assunti in materia di efficacia degli aiuti, si sta cercando di migliorare e di rendere più efficienti i sistemi di coordinamento con gli altri donatori, sia a livello

¹ United States Agency for International Development (USAID) è l'agenzia responsabile della realizzazione dei programmi; le politiche vengono delineate da diversi dipartimenti (di Stato, del Tesoro, della Salute).

nazionale che a livello internazionale, al fine di evitare dispersioni di responsabilità. I maggiori donatori stanno, inoltre, elaborando meccanismi che prevedano un maggior coinvolgimento di ONG, fondazioni, università, *think tank* e delle autorità sub-nazionali (regioni, province, comuni). Gli Stati Uniti hanno creato delle agenzie *ad hoc* per gestire tali attività.

4. GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Un'efficace cooperazione allo sviluppo necessita anche di personale capace, competente e motivato sia a livello di sede centrale che negli uffici nei PVS. Nove² paesi membri DAC collocano l'80% del loro staff nazionale nella sede centrale mentre Commissione europea, Francia e Danimarca preferiscono destinare la maggior parte delle risorse umane direttamente sul campo. Lo staff è costituito da personale esperto e con esperienza pluriennale, da tecnici, ma anche da giovani provenienti da università che vogliono intraprendere la carriera nell'ambito dello sviluppo. Sebbene non esistano regole comuni, si può comunque sostenere che nella maggior parte dei paesi il reclutamento per gli incarichi all'estero avvenga tra il personale delle sedi centrali. Nel caso di contesti a rischio o di situazioni particolarmente delicate, è raccomandato un periodo di formazione precedente e periodi di permanenza più brevi.

La Dichiarazione di Parigi e l'Agenda di Accra hanno sollecitato un maggiore decentramento delle responsabilità agli uffici nei paesi e di tener conto anche della crescente richiesta di personale. Le competenze necessarie sono varie; è importante una buona conoscenza del paese presso cui ci si reca, abilità linguistiche e poi specializzazioni di tipo più tecnico (sanità, ambiente, finanziamenti pubblici, diritti umani). I paesi che impiegano specialisti con contratti a breve e medio termine rischiano di incentivare poco il personale a rimanere nel sistema. Bisognerebbe, invece, creare percorsi adeguati con possibilità di fare carriera e contratti a lungo termine.

5. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) consiste in una serie di sussidi e prestiti, principalmente per lo sviluppo socio-economico, dai governi di un paese donatore ad un paese in via di sviluppo o a enti di sviluppo multilaterale. Ciascuna transazione è effettuata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e il *welfare* nei paesi destinatari; i prestiti sono agevolati con un tasso di sconto calcolato al 10%. Le strategie dei donatori si stanno concentrando sull'aiuto bilaterale e multilaterale, sull'efficacia degli aiuti e sui risultati effettivi, cercando di ridurre al minimo i costi di amministrazione e organizzazione dei progetti.

5.1. CRESCITA DEI FLUSSI DI APS

Più dei due terzi dell'aiuto pubblico allo sviluppo proveniente dai paesi DAC è fornito bilateralmente, per lo più sotto forma di dono. Al G8 di Gleneagles e al UN Millennium+5 Summit del 2005, i paesi DAC si sono impegnati ad incrementare l'aiuto passando dagli 80 miliardi di dollari del 2004 a 130 miliardi del 2010. Nel 2007, il flusso di aiuti è stato di 103.5 miliardi. Per raggiungere l'obiettivo è necessario che i membri DAC migliorino la loro capacità organizzativa e che si concentrino maggiormente sull'efficacia dell'aiuto.

5.2. CONTRIBUTI DEI PAESI NON MEMBRI DAC

Nei prossimi anni anche i contributi dei paesi non DAC saranno importanti per il raggiungimento degli MDGs. Alcuni di questi, come la Cina, l'India, l'Arabia Saudita e il Venezuela, offrono già

² Australia, Austria, Belgio, Canada, Germania, Italia, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Portogallo.

cospicui contributi e prevedono ambiziosi incrementi per il 2010. Anche i nuovi Stati membri dell'Unione europea (quelli entrati nel 2004) si sono impegnati da subito a contribuire con lo 0,17% del loro RNL entro il 2010 e ad arrivare allo 0,33% entro il 2015. Molti dei paesi non DAC stanno ancora sviluppando metodi per la gestione dell'aiuto pubblico e mettendo a punto sistemi di monitoraggio e valutazione. Inoltre, essi partecipano, insieme ai paesi DAC, ad attività di cooperazione allo sviluppo triangolare³.

5.3. ALTRE FONTI DI FINANZIAMENTO

In vista del raggiungimento degli MDGs, i paesi DAC hanno studiato nuovi metodi, oltre al tradizionale APS, per finanziare lo sviluppo. Le principali opzioni considerate riguardano:

- imposte mondiali sulle transazioni della valuta e sull'uso dell'energia;
- contributi dal settore privato sotto forma di donazioni, lotterie mondiali e fondi universali;
- l'International Finance Facility, un programma pilota per la vaccinazione avviato nel 2006 su iniziativa di Francia, Italia, Norvegia, Spagna, Svezia e Regno Unito;
- Imposte sui biglietti aerei⁴
- l'Advanced Market Commitments (AMC), volto a fornire vaccini ai paesi in via di sviluppo.

5.4. SELEZIONE DEI PARTNER

Di solito, i legami storici e culturali e le relazioni esistenti sono tra gli elementi maggiormente presi in considerazione per definire in quali paesi partner operare. Oltre a questi, i Paesi Bassi, ad esempio, considerano anche il PIL, lo stato di avanzamento nel processo di democratizzazione ed il numero di donatori già presenti; il Lussemburgo destina i suoi aiuti ai paesi che presentano gli indici di sviluppo umano più bassi. Gli Stati Uniti si avvalgono della *United States Millennium Challenge Corporation*, ente indipendente nato nel 2004, che seleziona i partner sulla base di sedici indicatori prestabiliti.

5.5. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

Così come sancito nella Dichiarazione di Parigi e nell'Agenda di Accra, i paesi DAC devono lavorare per cercare di ridurre la frammentazione dei programmi di aiuto e soprattutto informare periodicamente e dettagliatamente i paesi destinatari sullo stato ed avanzamento dei progetti. Anche la scelta del settore a cui destinare gli aiuti è un aspetto abbastanza critico; si sta optando sempre più frequentemente per un numero di settori limitato in cui operare e di coinvolgere in maniera più consistente anche autorità e rappresentanti locali. Gli aiuti umanitari costituiscono una voce di spesa importante: nel 2006, sono stati di oltre 6 miliardi di dollari, il 6,5% del totale APS, e sono destinati a crescere, come mostrano alcuni rapporti dei governi relativi all'azione umanitaria.

6. GESTIONE DELL'AIUTO ATTRAVERSO IL CANALE BILATERALE

I governi dei singoli paesi donatori possono decidere di indirizzare direttamente a determinati paesi i loro aiuti. Generalmente, il punto di partenza è la richiesta del paese ricevente, ma, a monte, bisogna considerare un ampio contesto fatto di legami storici e commerciali che contribuiscono a decidere con chi cooperare. I fondi destinati ai programmi di assistenza estera rientrano nel budget

³ La Cooperazione triangolare è un tipo di assistenza creato attuata sia da paesi DAC che dai partner del Sud nei paesi in via di sviluppo. L'assistenza è per lo più di tipo tecnico e i contribuenti del Sud sono essi stessi anche destinatari degli aiuti.

⁴ Ad oggi nove paesi hanno adottato questa tassa e i ricavi sono stati destinati all'UNITAID per l'acquisto di medicine contro HIV/AIDS, tubercolosi e malaria.

annuale approvato da ciascun parlamento nazionale, di solito da uno a tre mesi prima dell'inizio dell'anno finanziario. Solo dopo l'approvazione, le autorità (dipartimenti dei governi, agenzie e ambasciate) possono procedere con la ripartizione ed assegnazione dei finanziamenti. Di solito, i programmi vengono delineati in maniera precisa, tuttavia, è previsto un ampio margine di discrezionalità e flessibilità nel caso di eventi straordinari o nuove circostanze come emergenze e crisi umanitarie. Un approccio troppo rigido, infatti, ridurrebbe l'efficienza e l'efficacia dell'aiuto stesso.

6.1. AUTORITÀ SUB-NAZIONALI

La collaborazione di autorità sub-nazionali (regioni, distretti, province e municipalità) con i paesi DAC è importante. La cooperazione decentralizzata è molto diffusa in Austria, Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna. In Francia, Italia e Spagna, l'azione delle autorità locali è regolamentata a livello nazionale o da politiche indicate dalle agenzie di sviluppo. Raramente la cooperazione decentralizzata è disciplinata da regolamenti di livello sub nazionale; l'unica eccezione è costituita dal Belgio, dove le regioni francofone e fiamminghe hanno ciascuna un proprio regolamento. Il coinvolgimento di tale enti nell'assistenza estera migliora la percezione e la conoscenza delle attività ricomprese nella cooperazione allo sviluppo, consentendo anche una più immediata partecipazione dei cittadini.

6.2. PREVEDIBILITÀ DELL'AIUTO

Una difficoltà persistente nella gestione degli aiuti consiste nel conciliare obiettivi di lungo termine propri della cooperazione allo sviluppo con le pratiche di approvazione degli stanziamenti che hanno scadenza annuale. Tenendo conto anche degli MDGs, la prevedibilità degli aiuti ha un orizzonte di medio periodo. La metà dei paesi DAC approvano progetti di durata quadriennale, ma può capitare che l'anno successivo il parlamento non possa più permettersi di rinnovare l'approvazione di quella voce di spesa. In accordo a quanto sostenuto nella Dichiarazione di Parigi, si sta lavorando per rimuovere tali impedimenti. Un'altra questione rilevante riguarda il pagamento dei fondi che può ritardare significativamente, o impedire del tutto, le attività di sviluppo; ciò può causare difficoltà nel reclutare lo staff, ritardi nelle approvazioni amministrative e legali o problemi di tipo tecnico.

6.3. MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DELL'AIUTO

Esistono diverse modalità di allocazione dell'aiuto. Esse tengono conto di diversi fattori, tra cui l'entità del programma di sviluppo, la storia e gli attori coinvolti (organizzazioni pubbliche o private, società civile) e il contesto locale. Il *DAC Working Party on Statistics* ha redatto una nuova classifica sulle modalità e sugli strumenti di aiuto che avranno effetto nel 2011: applicata agli aiuti bilaterali e multilaterali, renderà più immediato il confronto tra i membri DAC e renderà più semplice la stesura dei rapporti periodici. I parametri riguardano:

- budget generale
- contributi, programmi e fondi
- progetti e interventi
- esperti e assistenza tecnica
- istruzione
- riduzione del debito
- costi amministrativi
- altre spese.

6.4. LA SOCIETÀ CIVILE

Tutti i membri DAC finanziano organizzazioni della società civile⁵. Tra il 2005 e il 2006, il 5,2% dell'APS bilaterale è stato destinato ad associazioni non governative. Il lavoro delle ONG è particolarmente importante per accrescere la consapevolezza delle questioni relative allo sviluppo potendo vantare anche, nella maggior parte dei casi, una stretta collaborazione con enti locali. Alcuni paesi, tra cui la Danimarca, l'Irlanda, il Lussemburgo e la Spagna, si distinguono per il gran numero di ONG finanziate e per i meccanismi di selezione adottati nella scelta. La Spagna, per esempio, valuta i progetti di ciascuna ONG sulla base di parametri definiti in un Master Plan ed effettua monitoraggi tecnici, valutazioni ed analisi.

7. GESTIONE DELL'AIUTO ATTRAVERSO IL CANALE MULTILATERALE

I criteri del DAC definiscono assistenza multilaterale i contributi:

- indirizzati ad istituzioni o agenzie a partecipazione governativa che svolgono tutta o una parte delle loro attività a favore dei PVS
- associati con gli altri ammontari ricevuti, in modo da diventare parte integrante dell'assetto finanziario dell'istituzione
- spesi a discrezione dell'istituzione.

Tutto ciò che non rientra in tale elenco è considerato come assistenza bilaterale. L'APS multilaterale si avvale di un gran numero di istituzioni, le principali sono: i) Agenzie delle Nazioni Unite; ii) Banche multilaterali di sviluppo; iii) Comunità europea.

7.1. COERENZA NELL'ASSISTENZA MULTILATERALE

Nell'ambito dell'assistenza multilaterale, la coerenza delle politiche è fondamentale. Ciò significa lavorare per migliorare i legami tra tutti gli aspetti del sistema nazionale di aiuto che riguardano lo sviluppo multilaterale. In quasi tutti i paesi, diversi ministeri si dividono la responsabilità dell'assistenza multilaterale: in genere quelli dell'Economia e delle Finanze gestiscono i rapporti con le banche di sviluppo multilaterale mentre quelli degli Esteri seguono le relazioni con la gran parte delle agenzie multilaterali. Anche le relazioni con le agenzie delle Nazioni Unite sono curate da più ministeri. Per esempio, i rapporti con l'Organizzazione Mondiale della Sanità sono di solito curati dal Ministero della Salute.

Nella Comunità europea, la coerenza delle politiche e la gestione degli aiuti allo sviluppo rappresentano questioni complesse. Le decisioni sono influenzate dagli stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione. La Commissione Europea è il maggior donatore mondiale. Al suo interno gli attori principali sono: la Direzione Generale per le Relazioni Esterne (DG Relex), la Direzione Generale per lo sviluppo (DG DEV), l'Ufficio della Comunità europea per gli aiuti umanitari (ECHO) e Europe Aid. Le delegazioni della Commissione sul campo sono responsabili dell'attuazione dei programmi di assistenza esterna nei paesi partner. Le attività di sviluppo sono finanziate con il budget dell'Unione europea e con il Fondo Europeo di Sviluppo (FES)⁶.

⁵ Organizzazioni non governative, gruppi ambientali, associazioni professionali, camere di commercio.

⁶ Il FES è un programma pluriennale che supporta i paesi ACP, il Sud Africa, i paesi e territori d'oltremare dei Paesi membri UE.

7.2. STRATEGIE MULTILATERALI

Per la maggior parte dei paesi membri DAC, le relazioni con le organizzazioni multilaterali sono una priorità: per tale ragione, essi hanno sviluppato, o stanno sviluppando, strategie, con obiettivi e criteri specifici, per definire il proprio impegno con le OOII. I membri DAC valutano i punti di forza e di debolezza delle agenzie multilaterali e analizzano l'impatto e l'efficacia del lavoro da esse svolto. Per minimizzare i costi, su impulso di alcuni donatori, è stato creato un sistema di valutazione comune, il *Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN)*⁷.

7.3. FONDI GLOBALI

I Fondi Globali, rivolti a specifici settori (salute, HIV/AIDS, istruzione primaria e ambiente), sono tra i principali canali di finanziamento adoperati dai donatori, in particolare nei paesi a basso reddito. Esistono forti incentivi a creare nuovi fondi per mobilitare il sostegno pubblico e rispondere alle situazioni di emergenza. Ad esempio, gli Stati Uniti, per combattere l'HIV/AIDS, hanno creato l'*Emergency Plan for AIDS Relief*, il fondo più cospicuo dedicato ad una singola malattia. Le modalità di rappresentanza in seno ai Board dei Fondi sono variabili. In alcuni casi, ciascun donatore possiede automaticamente un seggio; altre volte viene condiviso con altri donatori o si procede con rotazioni periodiche. I fondi possono essere molto importanti per la realizzazione di progetti nel contesto dell'assistenza multilaterale, tuttavia presentano delle debolezze. Concentrarsi su un unico problema può significare perdere di vista gli obiettivi e le priorità strategiche prestabilite.

8. ATTUAZIONE DELL'AGENDA DI PARIGI

8.1. CAMBIAMENTI ISTITUZIONALI

L'attuazione dell'agenda di Parigi implica una serie di cambiamenti ed adeguamenti normativi per i paesi donatori. I principali cambiamenti istituzionali riguardano:

- decentramento della cooperazione: è necessario maggiore equilibrio e coordinamento tra il lavoro svolto sul campo e nelle sedi centrali;
- riorganizzazione delle risorse umane: formazione e reclutamento più sistematico anche di personale locale;
- procedure più flessibili.

I principi ispiratori di tali cambiamenti devono necessariamente essere i cinque contenuti nella Dichiarazione di Parigi:

- Ownership: i paesi in via di sviluppo sono chiamati ad esercitare un'efficace leadership sulle loro politiche di sviluppo, gli indirizzi strategici e sul coordinamento. I donatori devono guidare i paesi destinatari dell'aiuto al rafforzamento delle loro capacità istituzionali in modo da poter attuare le politiche previste.
- Allineamento: i paesi donatori dovranno basare il loro supporto sulle strategie di sviluppo messe a punto dai paesi beneficiari dell'assistenza.
- Armonizzazione: i donatori devono armonizzare le loro iniziative e ridurre al minimo il peso della burocrazia, specie per quei paesi che non hanno ancora sviluppato adeguate capacità amministrative.

⁷ Adottato nel 2002, include Austria, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera, e Regno Unito con l'obiettivo di condividere informazioni e migliorare il controllo e la valutazione dell'operato delle organizzazioni multilaterali.

- Gestione orientata ai risultati: è necessaria una gestione comune degli aiuti che deve puntare sempre ai risultati attesi. Diventa fondamentale lo sviluppo di adeguati meccanismi di valutazione in corso d'opera in relazione agli indicatori identificati dalle azioni incluse nelle varie "strategie Paese".
- Responsabilità reciproca: donatori e beneficiari si impegnano reciprocamente a concretizzare quanto previsto.

9. I TEMI TRASVERSALI

Benché la maggior parte dei paesi DAC abbia individuato tre o quattro temi trasversali nell'ambito della politica di sviluppo (tra i quali l'uguaglianza di genere, la sostenibilità ambientale ed i diritti umani), il modo per tradurli in maniera operativa non è, ad oggi, ancora ben definito. L'Irish Aid individua, ad esempio, per il periodo 2007-2013, quattro temi prioritari (pari opportunità, HIV/AIDS, *governance* e ambiente) ed una serie di approcci basati sul rafforzamento della responsabilità, maggiori controlli tecnici e ricorso a personale qualificato. Più in generale, si può affermare che tutti i membri DAC puntino su:

- fondi specifici con cui poter finanziare i progetti di settore (Germania e Norvegia incrementano annualmente le risorse di un fondo istituito per le pari opportunità);
- risorse umane qualificate e competenti in grado di dare piena attuazione ai progetti e che sappiano rapportarsi e interagire con le diverse realtà locali;
- coinvolgimento delle organizzazioni nazionali nella progettazione, realizzazione e monitoraggio dei progetti.

10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Parlamenti, Governi e società civile devono essere costantemente informati sulle attività, ed i risultati da esse prodotti, della cooperazione allo sviluppo: in tal modo, i decisori avranno maggiori elementi per definire l'allocazione delle risorse finanziarie. A tal fine, e per rendere gli aiuti sempre più efficaci, vengono svolte da parte dei paesi DAC attività di monitoraggio e valutazione.

10.1. MONITORAGGIO

Il monitoraggio, parte integrante dei programmi di aiuto, si definisce come il processo basato sulla raccolta continua dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate di un intervento di sviluppo, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento degli obiettivi e sull'utilizzazione dei fondi allocati. In questo modo, è possibile riesaminare le attività progettuali ed effettuare eventuali correzioni in vista di un continuo miglioramento delle prestazioni. Alcuni membri DAC, come Regno Unito e Stati Uniti, hanno messo a punto sofisticati sistemi di monitoraggio al fine di stimare in tempi brevi l'impatto di un programma in un dato paese.

10.2. VALUTAZIONE

È l'apprezzamento sistematico e oggettivo sulla formulazione, realizzazione ed esito di un progetto, programma o politica di sviluppo, effettuato in corso d'opera o al termine delle attività previste. L'obiettivo è quello di esprimere un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi, sull'efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità, al fine di fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori di integrare gli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali. Per valutazione si intende anche il processo di determinazione del valore e dell'importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, una politica o un programma. I principali indicatori utilizzati in

valutazione sono quelli definiti nell'ambito del Ciclo del progetto della Commissione Europea, vale a dire pertinenza, efficacia, efficienza, impatto e sostenibilità.

Nel 1991, il DAC ha adottato i Principi per la Valutazione dell'Assistenza allo Sviluppo, aggiornati nel 1998, mentre il DAC Network on Development Evaluation ha adottato degli standard di qualità utilizzati dai membri del network e da altri *stakeholder*. Indipendenza e trasparenza sono requisiti fondamentali per effettuare una buona valutazione. A tal fine, alcuni paesi DAC hanno creato nuove strutture: in Svezia, il Dipartimento di valutazione del SIDA è affiancato da un'agenzia esterna, la *Swedish Agency for Development Evaluation*, mentre in Irlanda è stata istituita una commissione indipendente all'interno del Dipartimento degli Affari Esteri.

10.3. ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Gli uffici dei revisori dei conti nazionali e i revisori generali sono agenzie indipendenti che verificano le prestazioni del governo, concentrandosi in particolare sulla correttezza delle procedure adottate e sul corretto investimento dei soldi dei contribuenti. Un gruppo di sette paesi DAC sta lavorando per promuovere una maggiore armonizzazione degli standard finanziari, procedurali e legali.

10.4. ORGANI CONSULTIVI

Quasi la metà dei paesi DAC si avvale di commissioni consultive che supportano il ministero responsabile dello sviluppo o le principali agenzie di sviluppo. La composizione e le funzioni possono presentare forme differenti, in base al mandato. In alcuni casi vi può essere una prevalenza di tecnici e specialisti, altre volte rappresentanti della società civile compresi rappresentanti delle ONG.

11. L'AZIONE UMANITARIA

L'aiuto umanitario è il complesso di azioni di emergenza che ha come obiettivi il soccorso, l'assistenza e la protezione delle popolazioni vittime di catastrofi naturali o provocate dall'uomo (guerre).

11.1. RIDUZIONE DEL RISCHIO DEI DISASTRI

La riduzione del rischio dei disastri (DRR) è un approccio volto a ridurre i rischi di catastrofi e ad attenuare le conseguenze negative di rischi naturali, attraverso iniziative sistematiche di analisi e gestione delle cause delle catastrofi, mediante la prevenzione dei rischi e, soprattutto, mediante una migliore preparazione volta a fronteggiare situazioni critiche. Tale approccio prevede la partecipazione di componenti tecniche e politiche e la mobilitazione di risorse; richiede buon senso e sforzi comuni da parte dei *decision-makers* nazionali, dei rappresentanti della società civile, delle istituzioni accademiche, del settore privato e dei media. Nel caso di disastri naturali improvvisi, con rischi per le popolazioni più vulnerabili esposte a rischi geologici, sono state sviluppate misure specifiche in grado di ridurre l'impatto di tali disastri. La riduzione dei rischi di conflitti è il più delle volte esclusa dall'azione umanitaria dei paesi DAC perché rischierebbe di compromettere i principi di neutralità ed imparzialità; la Commissione europea, ad esempio, afferma esplicitamente che "l'aiuto umanitario dell'Unione europea non è uno strumento per la gestione delle crisi".

11.2. RIFORMA DEL SISTEMA UMANITARIO DELLE NAZIONI UNITE

Il sistema di aiuto umanitario delle Nazioni Unite sta realizzando riforme consistenti. Tali cambiamenti si fondano sui principi di prevedibilità, responsabilità e collaborazione e mirano a migliorare il ruolo delle Nazioni Unite nella definizione di politiche e strategie, rafforzando lo spirito del *Good Humanitarian Donorship (GHD)*⁸. Si stanno migliorando anche i meccanismi di finanziamento attraverso il *Central Emergency Response Fund (CERF)*, l'*Emergency Response Fund*, specifico per un paese, e altri fondi comuni. La riforma riguarda anche il rafforzamento delle relazioni tra le agenzie delle Nazioni Unite e le ONG, che ha portato alla definizione, nel 2007, dei *Principles of Partnership: a statement of Commitment* da parte della Global Humanitarian Platform.

11.3. GESTIONE DELL'AIUTO UMANITARIO

I membri DAC, alla luce di tali riforme, hanno:

- ampliato l'agenda umanitaria facendo rientrare nell'assistenza umanitaria, se necessario, anche gli aiuti durante operazioni di peacebuilding;
- accresciuto gli stanziamenti. Anche i paesi non DAC, in particolare i paesi del Golfo, stanno fornendo il proprio supporto con piccole, ma crescenti donazioni e stanno spingendo i donatori tradizionali ad allargare il dialogo in modo tale da includere anche i nuovi donatori.

11.4. CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO

Al momento, è in corso di attuazione anche una modifica delle strutture istituzionali e amministrative. In particolare, alcuni paesi DAC hanno istituito strutture *ad hoc* per promuovere il dialogo sulle questioni di politica umanitaria. In Australia, ad esempio, la discussione delle problematiche umanitarie è inclusa nei programmi specifici per ciascun paese mentre la Francia ha creato un gruppo di lavoro interdipartimentale per promuovere la prevenzione dei disastri.

⁸ I principi del *Good Humanitarian Donorship (GHD)*, varati nel giugno 2003, comprendono una definizione dell'aiuto umanitario ed un impegno deciso a rispettare i principi umanitari fondamentali e le linee guida sulla buona prassi dell'azione umanitaria.