



**LA COOPERAZIONE ALLO
SVILUPPO DELL'UNIONE
EUROPEA
FA LA DIFFERENZA PER I
POVERI?**

19
2007

**COLLANA
STRUMENTI
DI LAVORO**

Volontari nel mondo - FOCSIV ha realizzato il presente documento nell'ambito della CIDSE, la rete delle organizzazioni di sviluppo della Chiesa Cattolica di Europa e Nord America, in collaborazione con Caritas Europa.

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA FA LA DIFFERENZA PER I POVERI?

Nel 2005 centinaia di ONG, associazioni, sindacati di tutto il mondo si sono mobilitati in occasione del G8 di Gleneagles per chiedere ai Governi del G8 di aumentare gli aiuti pubblici allo sviluppo e cancellare il debito dei paesi più poveri. A due anni di distanza gli stessi Governi sono chiamati a rispondere sul mantenimento di quelle promesse e il prossimo G8 che si terrà in Germania sotto la presidenza tedesca è un'altra occasione per ricordare ai Governi i loro impegni e ottenere maggiore impegno nella lotta alla povertà.

Proprio in occasione del G8 tedesco, la CIDSE, - la rete delle agenzie di sviluppo cattoliche di Europa e Nord America in collaborazione con la Caritas Internationalis ha promosso la campagna "Make aid work" per ribadire ai Governi del G8 l'urgenza di mantenere gli impegni assunti di destinare lo 0,7% del PIL agli aiuti allo sviluppo.

Nell'ambito di questa campagna la FOCSIV, membro italiano della CIDSE, ha realizzato questo documento per dare il proprio contributo sulla necessità di garantire un adeguato livello di aiuti e di promuoverne la corretta gestione, rivolgendo la propria analisi soprattutto all'Unione Europea. La commissione Europea è infatti il terzo donatore mondiale, e come tutti i donatori è vincolata a migliorare l'efficacia di tali aiuti.

Questo lavoro si inserisce in un contesto cruciale; per il G8 tedesco del prossimo giugno la campagna "Make aid work" chiede ai governi del G8 di rispettare il target dello 0,7% ma anche di garantire le condizioni che rendono questo aiuto "efficace", il 2007 è inoltre un momento importante di programmazione della cooperazione tra la Commissione e i paesi ACP e sempre nel 2007 il processo di formazione della "nuova strategia per l'Africa" lanciata dall'Unione Europea anni fa, culminerà con la conferenza di Lisbona di dicembre.

È in questo contesto che tale ricerca vuole dare il proprio contributo a questo processo, partendo dalla nostra esperienza di organizzazioni direttamente impegnate in progetti nel sud del mondo e raccomandando all'Unione Europea ciò che noi insieme ai nostri partner del Sud identifichiamo come necessario per una vera politica di sviluppo. Finanziare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio deve rimanere la priorità delle politiche di cooperazione internazionale e la destinazione delle risorse recuperate dalla cancellazione del debito. Ma i paesi europei devono ancora fare molto per garantire trasparenza e prevedibilità degli aiuti, garantire il coinvolgimento della società civile per la loro corretta gestione, promuovere politiche di sviluppo non subordinate a condizionalità che danneggiano le popolazioni povere, rimuovere le cause che contribuiscono alla corruzione, sia nel nord che nel sud.

Come FOCSIV poi non possiamo che cogliere l'occasione per ribadire in particolar modo al nostro Governo di rispettare l'impegno ad aumentare l'aiuto allo sviluppo, anche alla luce degli ultimi dati OCSE pubblicati che ci vedono scendere alla percentuale dello 0,11% se togliamo la cancellazione del debito all'Iraq che nonostante le continue richieste continua ad essere contabilizzata nell'APS.

A quarant'anni dalla Populorum Progressio e impegnati in prima linea in questa campagna, facciamo nostro l'ammonimento di Paolo VI *"i popoli della fame interpellano i popoli dell'opulenza"* per chiedere coerenza e rispetto degli impegni presi.

Sergio Marelli
Direttore Generale Volontari nel mondo - FOCSIV

INDICE

Premessa

1. Conclusioni
2. Raccomandazioni affinché gli aiuti della UE facciano la differenza per i poveri
3. Introduzione
4. La riduzione della povertà come obiettivo urgente degli aiuti dell'Unione Europea
 - 4.1 Allineamento con strategie per la riduzione della povertà a livello nazionale
 - 4.2 L'importanza degli MDGs per la programmazione e l'implementazione dell'UE
 - 4.3 Priorità a favore dei poveri contro gli interessi europei non collegati con lo sviluppo?
5. Una prospettiva basata sui risultati: l'impatto degli aiuti dell'UE sulla riduzione della povertà
 - 5.1 Una prospettiva basata sui risultati: risultati e impatto a favore dei poveri
 - 5.2 Nuovi strumenti per gli aiuti e il loro potenziale impatto a favore dei poveri
6. L'influenza dei meccanismi per gli aiuti della Unione Europea sulla *governance* democratica
 - 6.1 *Ownership* nazionale contro l'impegno internazionale dei donatori
 - 6.2 L'approccio alla *governance* negli aiuti della Unione Europea
 - 6.3 Integrare il *budget support* nei processi democratici
7. La responsabilità degli aiuti della Unione Europea e il ruolo della società civile
 - 7.1 Trasparenza e responsabilità negli aiuti della Unione Europea in ambito nazionale
 - 7.2 La cooperazione della Commissione Europea con la società civile
8. Sommario delle conclusioni
9. Brevi profili dei diversi paesi
 - 9.1 Bangladesh
 - 9.2 Camerun
 - 9.3 Etiopia
 - 9.4 Guatemala
 - 9.5 Nicaragua
 - 9.6 Zambia
10. Riferimenti

Elenco delle interviste

Abbreviazioni

Membri del gruppo di riferimento CIDSE-Caritas Europa sulla politica per lo sviluppo dell'UE
Organizzazioni membri di Volontari nel Mondo-FOCSIV¹.

¹ Aggiungere i numeri di pagina alla sezione "Contenuti", in base all'impaginazione finale.

ELENCO DELLE SCHEDE

Scheda 1	Metodologia del rapporto
Scheda 2	La Cooperazione allo Sviluppo della Unione Europea
Scheda 3	Etiopia: CSP e PRSP
Scheda 4	Etiopia: gli MDGs richiedono una valutazione
Scheda 5	Camerun: esiste un conflitto tra le politiche commerciali e le politiche per lo sviluppo?
Scheda 6	Mauritania: gli aiuti usati per dirigere la migrazione verso l'Europa
Scheda 7	Etiopia: interessi economici e politici
Scheda 8	Camerun: due terzi dei fondi europei per lo sviluppo (EDF) usati per la rete stradale Zambia: gli aiuti della Unione Europea si concentrano sulle strade principali
Scheda 9	Tanzania: risultati positivi per gli aiuti della Unione Europea.
Scheda 10	Zambia: una valutazione critica dell'impatto della Unione Europea sulla povertà
Scheda 11	Etiopia: sospensione del GBS
Scheda 12	Zambia: più soldi per i programmi di riduzione della povertà?
Scheda 13	Camerun: meccanismi per gli aiuti a favore dei poveri?
Scheda 14	Bangladesh: il coordinamento dei donatori – un quadro disomogeneo
Scheda 15	Etiopia: la strategia congiunta della UE
Scheda 16	Nicaragua: collegare gli aiuti ai programmi del FMI nuoce ai poveri
Scheda 17	Nicaragua: il FMI e la Banca Mondiale rispettano la Costituzione? Camerun: il FMI e la Banca Mondiale sono più importanti del Parlamento?
Scheda 18	Zambia: il sostegno della Unione Europea per la società civile: aspetti positivi e negativi
Scheda 19	Etiopia: un dialogo politico mirato alla democrazia e ai diritti umani Mauritania: l'UE ha sospeso parzialmente la cooperazione dopo il colpo di stato
Scheda 20	Zambia: i donatori rimpiazzano l'Assemblea Nazionale?
Scheda 21	Guatemala: l'esempio positivo di Mesodiálogo – sfortunatamente sospeso
Scheda 22	Consultazioni sul Decimo programma dell'EDF – esempi
Scheda 23	Etiopia: un dialogo rafforzato tra la Unione Europea e la società civile

ELENCO DELLE TAVOLE

Tavola 1	Gli aiuti ufficiali allo sviluppo della Unione Europea 2001-2005 (in totale e per i paesi campione)
Tavola 2	L'insuccesso settoriale dei pagamenti di EuropeAid 2005
Tavola 3	Lo sviluppo umano nei sei paesi analizzati
Tavola 4	Gli aiuti della Unione Europea ai Paesi in Via di Sviluppo
Tavola 5	Gli aiuti della Unione Europea ai paesi dell'area africana, caraibica e del Pacifico – l'insuccesso in base a settori selezionati
Tavola 6	L'insuccesso settoriale degli aiuti della Unione Europea nei paesi campione
Tavola 7	Il sostegno totale della Unione Europea 2002-2005
Tavola 8	Aiuti della Unione Europea al Bangladesh 2002-2006
Tavola 9	Aiuti della Unione Europea al Camerun 2002-2006
Tavola 10	Aiuti della Unione Europea all'Etiopia 2002-2007 e 2008-2013
Tavola 11	Aiuti della Unione Europea al Guatemala 2002-2006
Tavola 12	Aiuti della Unione Europea al Nicaragua 2002-2006 e 2007-2013
Tavola 13	Aiuti della Unione Europea allo Zambia 2001-2007 e 2008-2013

PREMESSA

Nel 2005, in seguito all'appello mondiale "Make Poverty History", i governi europei e nordamericani hanno promesso di incrementare gli aiuti e la cancellazione del debito nei confronti dei paesi poveri. Oggi, a due anni di distanza, i governi devono essere considerati responsabili delle promesse fatte e invitati ad assicurare che gli aiuti contribuiscano alla riduzione della povertà. Con il vertice del G8 di giugno, di cui l'Africa sarà un focus centrale, sotto la Presidenza di Germania del G8 e dell'Unione Europea, insieme il 2007 rappresenta un altro anno cruciale per le decisioni e le riforme volte all'avanzamento della lotta alla povertà e all'ingiustizia.

In qualità di membro di una rete cattolica ispirata al Vangelo e all'Dottrina Sociale della Chiesa, Volontari nel Mondo-FOCSIV è invitata a denunciare l'ingiustizia della povertà globale, uno scandalo che riguarda tutti noi, sia che ci consideriamo ricchi o poveri. Quest'anno, CIDSE e Caritas Internationalis hanno unito le forze per una campagna globale dal titolo "Make Aid Work – The World Can't Wait!". Attraverso questa campagna, Volontari nel Mondo-FOCSIV sta lavorando per mobilitare il sostegno pubblico, sia del Nord sia del Sud, ai cambiamenti politici necessari per far funzionare gli aiuti, in modo da sostenere i paesi e le comunità povere nella creazione di un loro percorso di affrancamento dalla povertà.

Tutto questo richiede una *ownership* nazionale a larga base politica, nonché sussidiarietà nel processo decisionale, ivi compresa la partecipazione delle comunità locali. I risultati dello sviluppo dipendono dalla qualità dei processi volti al loro raggiungimento, e le sfide rappresentate dalla povertà richiedono risposte locali e nazionali e soluzioni dall'alto verso il basso. I diritti umani devono essere collocati al centro delle iniziative per lo sviluppo umano, se vogliamo realizzare un mondo più giusto in cui ogni uomo e ogni donna possano realizzare il loro pieno potenziale.

A livello europeo, il 2007 segna l'inizio di un nuovo periodo di cooperazione con l'Asia e l'America Latina e la finalizzazione della programmazione, per un periodo di sei anni, per i paesi dell'area africana, caraibica e del Pacifico, sotto l'egida del Decimo Fondo per lo Sviluppo Europeo. È oramai arrivato il momento di osservare più da vicino gli aiuti dell'Unione Europea, che rappresentano l'impegno collettivo degli Stati membri dell'UE, e la loro efficacia nel promuovere un mondo migliore.

Questo rapporto vuole colmare il vuoto di informazioni in merito all'impatto degli aiuti dell'Unione Europea, nell'interesse dei politici e dei cittadini europei, così come dei loro governi, parlamenti e della società civile nei Paesi in Via di Sviluppo. Il rapporto si basa su molteplici fonti, innanzitutto su prove e sulle opinioni di attori locali, reperite tramite delle ricerche sulla cooperazione promossa dall'Unione Europea nel periodo 2002-2006, in Bangladesh, Camerun, Etiopia, Guatemala, Nicaragua e Zambia. In linea con l'identità cattolica delle reti, ispirate ai valori di partenariato e partecipazione, la ricerca è stata condotta con la collaborazione e la cooperazione di molte delle nostre organizzazioni partner della società civile nei sei paesi su menzionati.

Il rapporto dimostra che sono stati compiuti alcuni progressi verso una maggiore efficacia degli aiuti comunitari, ma che si potrebbe fare molto di più perché queste risorse preziose facciano la differenza in modo visibile nelle vite delle persone in povertà. Le raccomandazioni espongono alcuni modi concreti con cui l'Unione Europea può incrementare l'impatto dei suoi aiuti a favore dei poveri, col sostegno di buoni esempi, tratti da alcune prassi comunitarie attuali, a dimostrazione che il cambiamento è possibile.

1. CONCLUSIONI

Il rapporto sullo sradicamento della povertà nei sei paesi del nostro campione di ricerca ha determinato l'urgenza di uno sguardo più ravvicinato sul reale impatto degli aiuti dell'Unione Europea. Solo uno dei sei paesi, il Bangladesh, ha mostrato saldi miglioramenti nello sradicamento della povertà, mentre gli altri paesi hanno registrato dei passi avanti relativamente modesti, una stagnazione o addirittura una regressione. Molti sono i fattori che influenzano il rapporto sullo sradicamento della povertà di un paese, tra questi la situazione macroeconomica complessiva e la volontà governativa di adempiere alle politiche a favore dei poveri. Comunque, nelle aspettative dei cittadini dei Paesi in Via di Sviluppo, così come dei contribuenti europei, l'aiuto allo sviluppo farà la differenza per le persone in povertà. Sorge dunque per noi l'obbligo di chiederci se sia davvero così.

Negli ultimi anni, l'UE e altri donatori hanno lavorato a più stretto contatto per indirizzare il loro aiuto congiunto a sostegno delle strategie e delle politiche dei paesi partner, piuttosto che finanziare separatamente ciascuno i propri progetti. Tutto questo con l'intento di ottenere risultati più sostenibili per lo sviluppo e di ridurre il carico sui governi dei Paesi in Via di Sviluppo, che si troverebbero a trattare con donatori diversi. Sorgono comunque anche delle domande in merito all'identificazione delle responsabilità di ciascun donatore sui risultati ottenuti nel campo dello sviluppo e inoltre su quale parte di merito (o di demerito) abbiano i donatori o i governi. Malgrado queste sfide, noi riteniamo necessario cercare di identificare il ruolo preciso degli aiuti dell'Unione Europea, nonché dell'Unione Europea in qualità di donatore.

Mentre i governi dei Paesi in Via di Sviluppo detengono chiaramente un ruolo centrale nel decidere in merito all'uso degli aiuti, non possiamo eludere la questione sulla responsabilità dell'Unione Europea, nascondendoci dietro lo scudo della "sovranità di Governo". L'Unione Europea non è un finanziatore neutrale, bensì porta avanti molte politiche chiare sugli standard comportamentali che si aspetta dai governi. In linea con i suoi valori fondamentali di promozione della democrazia, l'Unione Europea ha l'impegno di promuovere, attraverso la cooperazione, la responsabilità democratica dei governi del Sud nei confronti dei suoi cittadini. I cittadini europei si aspettano inoltre che l'Unione Europea assicuri che i soldi dei suoi contribuenti siano usati a beneficio dei poveri.

Sono necessarie politiche vigorose affinché l'aiuto allo sviluppo dell'Unione Europea contribuisca a cambiamenti reali e duraturi nelle vite delle popolazioni più vulnerabili. Ancor più essenziale è comunque sapere se siano messe in atto delle politiche virtuose, il che costituisce il punto centrale di questo rapporto.

POLITICA E PRINCIPI. LA RETORICA DEI DIRITTI

Questo rapporto prende spunto dall'impegno dell'Unione Europea nello sradicamento della povertà e nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, espresso nei suoi documenti politici fondamentali. I principi di *ownership*, partenariato e partecipazione sono ormai inclusi sistematicamente nei documenti politici dell'Unione Europea. E la Commissione Europea è stata uno dei motori della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, che vincola i donatori a collaborare per sostenere le politiche proprie dei Paesi in Via di Sviluppo.

LE STRATEGIE DEI PAESI: ATTENZIONE ALLA POVERTÀ O INTERESSI EUROPEI

I principi di sussidiarietà e partecipazione esigono che le persone vittime della povertà possano far sentire la loro voce sull'uso delle risorse stanziare dai governi e dai donatori, volte a migliorare le loro condizioni di vita. In teoria, l'UE – come tutti i donatori – si è impegnata a orientare i suoi aiuti allo sviluppo a sostegno di strategie nazionali per lo sviluppo, che godono di un largo consenso in ambito nazionale, nonché del sostegno dei governi, dei parlamenti e della società civile. L'istituzione dei documenti strategici relativi alla povertà (1999/2000) e degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (2001) intendeva far sì che gli aiuti allo sviluppo si concentrassero maggiormente sull'*ownership* e sulla povertà. Questo rapporto ha riscontrato che:

- La nuova generazione di documenti strategici nazionali della CE fa riferimenti crescenti al PRSP nazionale, sebbene in diversi casi esso sia considerato più indotto dai donatori che ampiamente condiviso dagli *stakeholder* nazionali. Inoltre anche i settori centrali selezionati spesso riflettono gli interessi dell'Unione Europea, compreso il “vantaggio relativo” o le priorità politiche percepite dalla CE (per es. la infrastrutture dei trasporti e la *governance* in Africa), ma anche interessi economici (l'integrazione del commercio regionale in Africa e in America Latina).
- In diversi paesi, la società civile contesta fortemente la scelta dei settori centrali e/o l'attenzione da settori che hanno scarsi rapporti con i bisogni della maggioranza della popolazione. È il caso del sostegno della CE al settore dei trasporti in Africa, che si concentra in larga parte sulle grandi vie di comunicazione, piuttosto che sulle vie di collegamento con le zone rurali, o all'interno di tali aree, che avrebbero un impatto maggiore sulla povertà rurale. Parallelamente viene criticata la scarsa attenzione data allo sviluppo rurale.
- Queste osservazioni nascono da uno sguardo agli indicatori della CE per i programmi rurali. La presenza di indicatori nella nuova generazione di documenti strategici nazionali costituisce già un miglioramento significativo, tuttavia questi indicatori sono collegati raramente in maniera esplicita alla riduzione della povertà. Gli indicatori degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono menzionati di frequente, ma con scarsi collegamenti alla cooperazione della CE. E gli indicatori della CE non collimano precisamente nemmeno con gli indicatori PRSP, laddove questi risultino disponibili.
- Nonostante la promettente politica della CE sulla partecipazione di attori non-statali e alcuni segnali incoraggianti di una maggiore apertura, il dialogo con la società civile sugli aiuti della CE nel periodo 2002-2006 è stato molto debole. La consultazione della società civile nel nuovo ciclo di programmazione ripete spesso le stesse carenze, essendo fatta ad-hoc e in senso informativo piuttosto che consultivo.

I MECCANISMI DEGLI AIUTI: IL BISOGNO DI RAFFORZARE LA RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA.

I donatori stanno dirigendo l'assistenza a sostegno di più ampie politiche governative. Mentre questo rappresenta certamente un provvedimento preso nella giusta direzione, i donatori rischiano di impegnarsi in dettagliati dibattiti sugli orientamenti politici che rimuovono il ruolo e la partecipazione di attori nazionali, ivi compresi il Parlamento e la società civile. Mentre è soprattutto e in primo luogo responsabilità dei governi impegnarsi con gli *stakeholder* nazionali, i donatori hanno anche la responsabilità di promuovere dei quadri di riferimento che rafforzino la responsabilità nazionale, piuttosto che la responsabilità governativa nei confronti dei donatori. L'aiuto allo sviluppo della CE è sempre più incanalato attraverso il *budget support* e la CE attribuisce un'importanza sempre maggiore alle questioni di *governance*. Questo rapporto rileva che:

- Mentre la CE possiede un importante potenziale per rivestire un ruolo costruttivo e dominante nel *budget support* e in questioni di *governance*, il suo impatto è limitato da un approccio tecnico che si concentra su questioni ristrette, come la gestione del finanziamento pubblico, con il Governo come unico interlocutore. Questo approccio rischia di minare il ruolo democratico dei parlamenti e della società civile nei dibattiti nazionali sul *budget* e gli sforzi volti al miglioramento della *governance*.
- A livello globale, la CE ha stimolato una dinamica nel coordinamento dei donatori dell'Unione Europea; tuttavia il livello nazionale i progressi sono disomogenei e lenti. E nella maggioranza dei casi, alla CE viene ancora assegnato, da parte del Fondo Monetario Internazionale, un ruolo indicativo, particolarmente in relazione a decisioni sul *budget support*, nel senso che i suoi aiuti sono condizionati dalle prescrizioni di politica macroeconomica del Fondo monetario internazionale. Un quadro di riferimento congiunto dei donatori per la valutazione della *performance* governativa in relazione al *budget support* si apre raramente alla partecipazione dei parlamenti e della società civile.

IMPATTO E VALUTAZIONE: GLI STAKEHOLDER AL BUIO

Questa è l'ultima, ma più importante richiesta: solo le informazioni sull'impatto degli aiuti per la riduzione della povertà possono confermare se tutte le politiche, le strategie e gli strumenti siano correttamente configurati per far fronte agli obiettivi dichiarati di aiuto allo sviluppo. Se non si può dimostrare che gli aiuti stanno portando dei cambiamenti sostenibili nelle vite delle persone che vivono in povertà, allora sono necessari dei cambiamenti fondamentali. Non si possono attendere miglioramenti nello sviluppo economico complessivo che arrivano alla spicciolata nelle zone rurali o nei ghetti urbani; noi abbiamo la responsabilità immediata di rendere effettivi gli aiuti per i poveri. Questo rapporto rileva che:

- Lo sradicamento della povertà è l'obiettivo primario degli aiuti della CE, eppure gli strumenti principali per guidare e valutare questi aiuti (indicatori, revisioni intermedie e finali, valutazioni, rapporti annuali) non si concentrano esplicitamente sull'impatto. Invece, gli strumenti di relazione comprendono principalmente i progressi operativi dell'implementazione dei programmi di cooperazione.
- Sulle operazioni sugli aiuti della CE sono disponibili informazioni di livello piuttosto basso, sia nel singolo paese, sia a Bruxelles. Mentre le valutazioni sono sistematiche, i loro risultati spesso non sono resi pubblici e la qualità delle valutazioni è criticata poiché adotta un approccio da "inventario" sulle attività, piuttosto che uno sguardo fondamentale all'impatto dei programmi.

Insomma, il potenziale degli aiuti della CE è grande, e in merito alla loro efficacia sono stati compiuti alcuni efficaci progressi. Comunque, gli aiuti della CE necessitano di cambiamenti significativi se si vuole che abbiano un impatto più immediato e duraturo sul futuro delle persone che vivono in povertà.

2. RACCOMANDAZIONI PERCHÉ GLI AIUTI DELLA CE FACCIANO LA DIFFERENZA PER I POVERI

L'IMPATTO SULLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ

1. L'impatto sulla riduzione della povertà dovrebbe guidare sistematicamente gli aiuti della CE e i suoi principali strumenti di pianificazione, monitoraggio e valutazione.

- I Documenti di strategia nazionale (CSP) e i loro indicatori di *performance*, le revisioni intermedie e finali, le valutazioni e i rapporti annuali dovrebbero rivolgersi esplicitamente a questo impatto. I Documenti di strategia nazionale (CSP) dovrebbero includere degli indicatori di base per consentire di valutare i progressi.
- Le valutazioni dell'impatto sociale – inclusi gli aspetti di genere – dovrebbero essere effettuate in maniera partecipativa, basandosi sull'analisi locale e includendo le comunità coinvolte.
- La CE deve dimostrare che i suoi aiuti per lo sviluppo economico hanno un impatto sulla riduzione della povertà, attraverso una strategia di crescita a favore dei poveri e/o attraverso il monitoraggio di tale impatto.

Buoni esempi: La valutazione del 2006 del sostegno della Commissione Europea alla Tanzania segue una metodologia che si concentra sostanzialmente sull'impatto della riduzione della povertà. Anche le valutazioni limitate al periodo 2002-06 del sostegno della CE al Camerun e allo Zambia si pongono l'impatto sulla riduzione della povertà come problema centrale, malgrado la Commissione abbia espresso delle riserve sulle loro conclusioni.

2. Gli aiuti della CE devono basarsi su priorità nazionali per la riduzione della povertà ampiamente condivise e la CE dovrebbe vigilare affinché l'influenza degli interessi economici o di politica estera europei non pesi sui suoi aiuti.

- Se l'allineamento con le strategie di sviluppo nazionale deve essere significativo, la CE dovrebbe investire ulteriormente per migliorare i processi di PRSP, basati su analisi locali di scelte politiche e coinvolgendo gli *stakeholder* nazionali¹.
- la CE dovrebbe allineare i suoi indicatori di *performance* agli indicatori di PRSP nazionale e dimostrare come il suo sostegno contribuisca a far fronte agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.
- La programmazione della CE dovrebbe diventare molto più flessibile e adattarsi ai programmi dei PRSP dei paesi partner.

Buoni esempi: In Etiopia, la bozza del documento di strategia nazionale per il 2007-2013 si allinea meglio con la strategia di sviluppo nazionale in alcuni ambiti – chiave, come i collegamenti rurali - urbani, nonostante l'enfasi del Documento di strategia nazionale sull'integrazione regionale sia ancora influenzato dalle priorità dell'Unione Europea. In Camerun, il sostegno della CE ha contribuito al coinvolgimento della società civile nel monitoraggio dell'implementazione dei PRSP.

¹ Vedi anche: "I PRSP come un Teatro – la politica dietro le quinte e il futuro dell'approccio dei PRSP", documento di CIDSE - Caritas Internationalis, Settembre 2004.

In Guatemala gli indicatori del documento di strategia nazionale 2002-06 trovano origine negli Accordi di pace del paese del 1996.

3. Il sostegno della CE al settore dei trasporti dovrebbe avere un collegamento chiaro ed esplicito con la riduzione della povertà.

- La CE deve dimostrare in modo convincente che una strategia sulle infrastrutture coordinata tra Governo e donatori a livello nazionale assicura la copertura dell'intera rete stradale, ivi comprese le strade per le zone rurali. Laddove questo non sia ancora il caso, andrebbe data maggiore priorità alle strade rurali.
- La pianificazione, l'implementazione e la valutazione del sostegno ai trasporti dovrebbero sollevare la questione dell'impatto sulla riduzione della povertà come elemento centrale, utilizzando strumenti come le valutazioni sociali e ambientali.

Buoni esempi: Nello Zambia ci sono progetti per monitorare annualmente l'impatto delle strade sullo sradicamento della povertà e ci sono in merito progetti della CE per incrementare le sovvenzioni per strade secondarie e rurali. In Camerun, il prossimo progetto di una strada importante inizierà con uno studio sull'impatto sociale di base, da abbinare a uno studio sull'impatto di una strada adiacente precedentemente completata.

4. La CE deve ridurre gli ostacoli burocratici all'efficacia degli aiuti, privilegiando invece analisi qualitative e l'integrazione degli attori locali.

- Le delegazioni dovrebbero avere una capacità sufficiente e responsabilità decisionale istituzionale per impedire ritardi nell'implementazione.
- Le procedure della CE e la Regolamentazione Finanziaria dovrebbero essere corrette, al fine di consentire maggiore flessibilità e per aumentare la reattività della CE.
- Gli obiettivi dovrebbero essere stabiliti secondo degli indicatori concreti, come la riduzione nel tempo medio necessario all'approvazione del progetto.

NUOVI MECCANISMI E QUADRI DI RIFERIMENTO DEMOCRATICI

5. La CE dovrebbe usare il suo ruolo guida sulle questioni di *governance* per assicurare che il suo approccio sostenga sforzi più ampi sostenuti dagli attori locali, in vista di una responsabilità democratica².

- La CE dovrebbe dare efficacemente un'enfasi speciale ai temi della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto, nel dialogo politico dell'Unione Europea, ponendoli come condizione per gli aiuti, in linea con la sua politica ufficiale.
- I dibattiti sul profilo della *governance*, i suoi indicatori, la valutazione della CE e le tranches di incentivi dovrebbero coinvolgere non solo i governi, ma anche i parlamenti e la società civile, prima che vengano prese le decisioni finali.
- L'approccio della CE alla *governance* deve includere una disamina della credibilità stessa dell'Unione Europea, per esempio, dei modi in cui questa potrebbe minare la responsabilità dei governi nazionali nei confronti dei cittadini e gli sforzi per combattere la corruzione (per esempio, paradisi fiscali, mancanza di trasparenza e prevedibilità nelle prassi e negli impegni degli aiuti).

² Vedi anche: "Governance e cooperazione allo sviluppo: le prospettive della società civile sull'approccio dell'Unione Europea", documento CIDSE, Agosto 2006.

Buoni esempi: In Etiopia, la CE ha usato visibilmente il dialogo politico per rivolgersi alla repressione dell'opposizione politica del Governo, anche se con risultati disomogenei. Nello Zambia sono stati presi dei primi provvedimenti perché il profilo della governance della CE sia condiviso dalla società civile.

6. La CE dovrebbe usare il suo ruolo guida nel *budget support* per fondare questo meccanismo sui quadri di riferimento e sulla responsabilità democratici nazionali, in modo tale che le risorse siano impiegate a vantaggio dei poveri.

- La CE dovrebbe promuovere la partecipazione dei parlamenti legittimi e delle società civili nell'istituzione di condizioni trasparenti per il *budget support* e nelle valutazioni delle *performance* del Governo.
- La CE dovrebbe sostenere la capacità dei parlamenti legittimi e della società civile a partecipare ai dibattiti e ai monitoraggi annuali sul *budget* e dovrebbe inoltre finanziare la ricerca locale sul reale impatto del *budget support* sulle vite delle persone povere.

Buoni esempi: Nello Zambia, la CE ha richiesto alla rete della Società Civile per la Riduzione della Povertà (CSPR) di studiare l'impatto del budget support sulla riduzione della povertà. In Nicaragua, la CE e altri donatori hanno fatto pressione per la prima volta nel 2002 perché l'ente governativo per l'auditing effettuasse un audit pubblico sull'esecuzione del budget.

7. La CE dovrebbe assumere sistematicamente un ruolo forte nello stimolare e monitorare il coordinamento dei donatori dell'Unione Europea a livello nazionale per ridurre il carico dei governi, dei parlamenti e della società civile e per migliorare i risultati dello sviluppo.

- Questi sforzi dovrebbero mirare a ottenere delle Strategie per l'Assistenza Congiunta a sostegno di strategie per lo sviluppo nazionale ampiamente riconosciute, attraverso processi trasparenti per gli *stakeholder* nazionali.
- La CE dovrebbe patrocinare e implementare incentivi maggiori per il personale impegnato nel coordinamento dei donatori.
- La CE dovrebbe avere un ruolo energico per il monitoraggio e per il rapporto, per esempio attraverso l'Atlante dei Donatori dell'Unione Europea, rapporti annuali sui progressi sull'efficacia degli aiuti o il dibattito orientativo annuale sugli aiuti dell'Unione Europea.
- Le decisioni sugli aiuti della CE non dovrebbero dipendere dal ruolo indicativo dell'FMI, che dovrebbe essere sostituito da accordi nazionali sui criteri secondo i quali andrebbero ridurre, sospendere o incrementare gli aiuti.

Buoni esempi: in Etiopia, la CE ha assunto un ruolo guida nell'istituire una strategia congiunta dell'Unione Europea e una Road Map per il periodo 2008-13 sottoscritta da nove dei dodici donatori dell'Unione Europea presenti. In Nicaragua, una tranche del budget support è stata resa nota dalla CE nel 2005 nonostante il programma dell'FMI per il paese fosse "fuori strada".

LA RESPONSABILITA' E IL COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETA' LOCALE

8. La CE dovrebbe pubblicare una "carta della trasparenza", impegnandosi significativamente a rendere sistematicamente disponibili le informazioni per gli attori locali ed europei, in modo puntuale e accessibile.

- I documenti sulla pianificazione, sul monitoraggio e sulla valutazione, sia generale sia specifici per programma, dovrebbero essere resi pubblici, così come le statistiche che comprendono i dati sui pagamenti.
- Come priorità, dovrebbero essere rese immediatamente disponibili le revisioni e le valutazioni finali per il 2002-06/07.
- La revisione generale del 9° Fondo Europeo per lo Sviluppo del 2007 dovrebbe essere un processo aperto e trasparente. Qualunque revisione globale delle spese per gli aiuti attinti dal *budget* della CE nel periodo 2002-06 dovrebbe essere resa pubblica.

Buoni esempi: In Camerun, la delegazione ha promesso di pubblicare tutti i documenti sul suo sito web, nel momento stesso in cui li invierà a Brussel e ha inviato la bozza del Documento di Strategia Nazionale per il 2007-13. In Guatemala, ciascun programma della CE ha un suo sito web specifico, che comprende informazioni su gare di appalto, regolamenti e attività.

9. La CE deve aumentare notevolmente la partecipazione dei parlamenti della società civile e delle comunità locali nella cooperazione allo sviluppo della CE stessa, con lo scopo di una reale consultazione e non semplicemente di informazione o convalida.

- Come priorità, il processo di approvazione dei Documenti di Strategia Nazionale per il 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo dovrebbe rallentare, per garantire una consultazione di qualità degli attori locali, le cui bozze dovrebbero essere rese immediatamente disponibili.³
- Una partecipazione significativa della società civile richiede un incremento delle sovvenzioni della CE per rafforzare la capacità analitica attraverso, per esempio, un addestramento sull'accordo di Cotonou e sugli aiuti della CE, come preparazione controcorrente per le revisioni di medio termine, i rapporti annuali, ecc. ecc. Tutto questo costituisce un complemento essenziale della cooperazione nord-sud della società civile per la *capacity building*.
- Dovrebbe istituirsi un dialogo permanente e regolare laddove lo desidera la società civile locale, attraverso strutture unitariamente concordate.
- La CE deve investire in delegazioni per assicurare capacità e conoscenze adeguate da parte delle risorse umane ai fini di tale dialogo.

Buoni esempi: in Etiopia, il gruppo della società civile della task force di Cotonou ha partecipato a quattro consultazioni sul nuovo Documento di Strategia Nazionale; i relativi commenti sono stati registrati in bozze successive. In Guatemala, il Mesodiálogo ha consentito un dialogo strutturato con la società civile nel periodo 2002-06 (ma è stato poi abbandonato).

10. La CE deve migliorare le condizioni di accesso alle sovvenzioni della CE da parte della società civile.

- Nell'ambito del nuovo quadro di riferimento di budget della CE per il 2007-13 deve esserci una varietà di meccanismi e una maggiore flessibilità delle condizioni per permettere l'accesso della società civile locale ed europea, incluse le organizzazioni rurali⁴.

³ Vedi anche: "Relazioni tra ACP e UE: l'Unione Europea manterrà le promesse? Le sfide dei processi di programmazione del 10° EDF", documento sul briefing del gruppo di lavoro Concord Cotonou Aid, Gennaio 2007.

⁴ Come priorità: a) criteri di eleggibilità severi (particolarmente riguardo il contributo di co-finanziamento del 10 - 15% e la necessità di presentare progetti di riferimento di azioni simili nel passato); b) livelli massimi e minimi di progetto adeguati alla capacità di assorbimento di attori eleggibili; c) regole di conseguimento realistiche nelle specifiche disposizioni. Vedi anche: "Dieci raccomandazioni per migliorare la cooperazione della CE con la società civile," CIDSE – Caritas Europa Lettera del Forum sul co-finanziamento della Commissione Europea, Maggio 2006.

- I programmi di *capacity building* della società civile dovrebbero sostenere il lavoro endogeno, i progetti, i processi e le strutture della società civile, in coordinamento con gli altri donatori.

Buoni esempi: In Bangladesh, una somma considerevole di sovvenzioni della CE viene incanalata attraverso la società civile, tuttavia l'accesso rimane difficoltoso per le organizzazioni rurali locali più piccole.

Questo rapporto ha voluto partecipare a un dibattito più informato sulla qualità attuale dell'assistenza della CE nonché ai provvedimenti necessari per incrementare l'efficacia degli aiuti della CE stessa. Sulla Commissione Europea ricade la responsabilità primaria perché i cambiamenti necessari migliorino l'impatto degli aiuti della CE sulla riduzione della povertà. La responsabilità ricade anche sugli stati membri dell'Unione Europea e sul Parlamento Europeo, che hanno potere decisionale e di controllo in relazione agli aiuti della CE.

Anche i governi dei Paesi in Via di Sviluppo e la società civile devono prendersi le loro responsabilità. I governi devono impegnarsi per la trasparenza e per garantire priorità alla riduzione della povertà, nonché per dimostrare la loro *leadership* nell'unire gli *stakeholder* nazionali per formulare dei piani per la riduzione della povertà e degli accordi con i donatori in merito agli aiuti.

La società civile deve incrementare gli investimenti nel monitoraggio e nell'analisi politica a livello nazionale e della comunità rurale, per garantire la realizzazione di un patrocinio basato sulle prove e per permettere agli emarginati di esercitare il loro diritto a partecipare nelle decisioni riguardanti le loro proprie vite. Volontari nel Mondo-FOCSIV, insieme ai loro partner della società civile del Sud, continueranno a impegnarsi con la CE in qualità di donatori, affinché gli aiuti della CE siano efficaci per i poveri. I poveri non possono aspettare!

3. INTRODUZIONE

L'Unione Europea è il maggior donatore per quanto concerne gli aiuti allo sviluppo a livello mondiale. Essa comprende i 27 stati membri, nonché l'Unione Europea intesa come donatore multilaterale, per quanto concerne gli aiuti implementati dalla Commissione Europea (EC). Le totalità degli aiuti europei ammonta a circa il 44% dell'Assistenza Ufficiale allo Sviluppo (ODA) mondiale. La CE è il maggior donatore multilaterale (seguita dalla Associazione Internazionale per lo Sviluppo della Banca Mondiale) e il terzo maggior donatore ufficiale (dopo Stati Uniti e Giappone). Nel 2005 la CE ha fornito un contributo di circa 7,5 miliardi di Euro (6,9 miliardi di Euro nel 2004) per l'assistenza allo sviluppo (vedi tavola 1), che rappresentano il 20% degli aiuti europei globali.

La cooperazione allo sviluppo ha fatto parte per lungo tempo del progetto europeo, dei valori europei e del ruolo che l'Unione Europea vuole rivestire sulla scena mondiale. L'assistenza della Commissione Europea (EC) rappresenta l'impegno collettivo degli Stati Membri dell'Unione Europea per un mondo più giusto. Questa visione è largamente sostenuta dai cittadini europei.

Gli anni passati hanno testimoniato importanti impegni per lo sradicamento della povertà da parte della comunità internazionale nel suo insieme, e da parte dell'Unione Europea in particolare. Nel 2005, l'UE ha risposto all'appello mondiale della società civile "*Make Poverty History*" con una serie di impegni volti a migliorare sia la quantità che la qualità dell'aiuto allo sviluppo. La Commissione Europea ha rivestito e continua a rivestire un ruolo centrale nello stimolare aiuti europei che siano nel complesso più efficaci.

Negli ultimi due anni, gran parte dell'attenzione si è concentrata sui quadri di riferimento politici, finanziari e legali per gli aiuti della CE. Il Consenso Europeo sullo Sviluppo (2005) ha rafforzato l'obiettivo primario dello sradicamento della povertà nell'ambito dell'assistenza della CE. Quest'anno segna l'inizio del periodo 2007-2013 di cooperazione con l'Asia e l'America Latina, sotto il nuovo Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo. Il 2007 vedrà inoltre la fase finale della programmazione per il periodo 2008-2013 di cooperazione con i paesi africani, caraibici e dell'area del Pacifico, nell'ambito del 10° Fondo Europeo di Sviluppo.

Significativamente, è stata dedicata meno attenzione al reale impatto degli aiuti della CE sulla riduzione della povertà nei Paesi in Via di Sviluppo. L'assistenza allo sviluppo comunitaria rappresenta risorse importanti e preziose, che però devono essere mirate per determinare una differenza visibile nella vita delle persone povere. Ora, all'inaugurazione di un nuovo ciclo di aiuti comunitari, è fondamentale capire gli effetti tangibili degli aiuti della CE.

La riduzione della povertà rappresenta l'obiettivo primario degli aiuti europei. In tal senso, il Capitolo 4 osserverà dapprima se gli aiuti europei siano orientati a sostegno delle strategie e degli sforzi per la riduzione della povertà messe in atto dai Paesi in Via di Sviluppo per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, per poi esaminare in quale misura la politica economica ed estera dell'Europa, o altri interessi, rivestano ancora un ruolo. Il Capitolo 5 rivedrà le informazioni disponibili sull'effettivo impatto degli aiuti della CE sulle popolazioni che vivono in povertà, per poi dare un'occhiata al potenziale impatto a favore dei poveri di importanti e nuovi meccanismi per gli aiuti della CE, come il *budget support*. Nel Capitolo 6 si trattano i nuovi meccanismi degli aiuti da un'altra angolazione e cioè analizzando la loro influenza sulla *governance* democratica nei Paesi in Via di Sviluppo. Infine il Capitolo 7 tratterà le questioni della responsabilità degli aiuti della CE e il ruolo della società civile.

SCHEDA 1 METODOLOGIA DEL RAPPORTO

Questo rapporto di Volontari nel Mondo-FOCSIV è intitolato “L’impronta della UE sul Sud”. L’impronta generale della UE sul Sud può considerarsi derivata dall’insieme delle politiche sullo sviluppo, sul commercio ed estere della Unione Europea nonché dei 27 stati membri, ma questo progetto ha puntato a fornire un quadro più chiaro dell’“impronta” degli aiuti multilaterali europei, specificamente nei Paesi in Via di Sviluppo più poveri del Sud. Dunque, questo rapporto si concentra sulla cooperazione allo sviluppo della CE, soprattutto nel periodo 2002-06, in paesi a reddito basso o medio-basso. Il 46% degli aiuti della CE nel 2005 andava ai *paesi a basso reddito (paesi meno sviluppati – LDC – e ad altri paesi a basso reddito – OLIC)*. Un altro 28% veniva usato per i *paesi a reddito medio-basso (LMIC) (CE 2006 a, 16)*. La maggior parte dei paesi a basso reddito si trovano in Africa, nei Caraibi e nella zona del Pacifico (ACP), un gruppo di stati che intrattiene una relazione specifica con la UE (basata sull’*Accordo di Cotonou* del 2000).

Sono stati scelti sei paesi per riflettere le diverse regioni di sviluppo del Sud, le suddette categorie di reddito, nonché la distribuzione degli aiuti della UE nei paesi più poveri. Su questi paesi è stata condotta un’approfondita analisi; si tratta del Bangladesh (LDC), del Camerun (OLIC), dell’Etiopia (LDC), del Nicaragua (OLIC) e dello Zambia (LDC).

Tavola 1: Gli aiuti ufficiali allo sviluppo della CE 2001-2005 (totali e per i paesi campione)
(Impegni e pagamenti)

	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-05	
M€	Impegni	Pagam.	Impegni	Pagam.	Impegni	Pagam.	Impegni	Pagam.	Impegni	Pagam.	Impegni	Pagam.
ODA della CE – Totale	5.994	5.892	6.533	5.920	7.372	5.729	7.537	6.926	9.287	7.497	36.72 4	31.96 5
Paesi campione												
Bangladesh	107	83	32	26	133	46	36	47	187	63	494	265
Camerun	67	47	24	43	14	65	9	37	35	32	149	224
Etiopia	69	116	210	129	112	137	170	96	96	135	657	613
Guatemala	30	23	17	34	29	22	9	19	3	24	88	122
Nicaragua	45	35	16	36	49	47	40	49	7	43	157	210
Zambia	60	58	44	119	147	87	89	104	49	89	388	457

Fonti: CE: Rapporti annuali 2002-2006 (vedi tavole finanziarie)

SCHEDA 2

La Cooperazione allo sviluppo della Unione Europea

Gli obiettivi generali della cooperazione allo sviluppo della Unione Europea sono delineati nell'articolo 117 del Trattato della UE: sviluppo economico e sociale sostenibile; graduale integrazione nell'economia mondiale, e campagna contro la povertà. La *Dichiarazione di politica per lo sviluppo* (del 2000, poi rivista nel *Consenso Europeo sullo Sviluppo* del 2005) stabilisce gli obiettivi e i principi nonché le aree centrali della politica multilaterale per lo sviluppo dell'Europa (UE 2005). Gli obiettivi principali sono lo sradicamento della povertà e, dal 2005, il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Le strategie della CE per i singoli Paesi in Via di Sviluppo – i Documenti di Strategia Nazionali (CSPs) – sono influenzati inoltre da strategie e accordi regionali. Il più importante è l'*Accordo di Cotonou* firmato nel 2000 da 79 paesi africani, caraibici e dell'area del Pacifico (ACP). Questo documento fornisce un quadro di riferimento legale per accordi congiunti con paesi partner della CE sulla politica, la programmazione e la valutazione nonché sulla partecipazione della società civile. La cooperazione con i paesi dell'area ACP viene sovvenzionata dal Fondo Europeo di Sviluppo (EDF), un fondo intergovernativo non compreso nel normale *budget* della CE, con un suo proprio insieme di procedure. I *Documenti di strategia nazionale* per i paesi extra - ACP sono finalizzati soltanto dalla Commissione. L'*Accordo di Dialogo Politico e Cooperazione tra UE e America Latina* del 2003 è un altro esempio di strategia regionale.

L'allocazione settoriale della spesa per gli aiuti della CE varia da regione a regione (vedi Tavola 2).

	ACP / EDF	Asia	America Latina	Tematico ¹	Aiuti totali della CE ²
Infrastrutture sociali (istruzione, salute, acqua, Governo e società civile)	28%	59%	38%	34%	34%
Infrastrutture economiche e servizi (trasporti, comunicazioni, energia)	24%	6%	9%	0%	12%
Produzione (agricoltura, selvicoltura e pesca, industria, estrazione e costruzione, commercio e turismo)	9%	8%	14%	5%	8%
Settori trasversali (ambiente, genere)	3%	10%	17%	7%	7%
<i>Budget support</i> , aiuti alimentari / sicurezza alimentare	26%	2%	0%	30%	15%
Altro (emergenza, ricostruzione)	10%	15%	22%	24%	24%
Regione / tematici in % sul totale degli aiuti della CE	33%	9%	5%	12%	100%

¹ Budget per ambiti tematici a copertura di tutte le regioni ² Di Europeaid e altre Direzioni Generali.
Fonte: Calcoli effettuati indipendentemente sulla base del rapporto annuale 2006 della CE, tavola 7.12, pag. 173

4. LA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ COME OBIETTIVO INSOPPRIMIBILE DEGLI AIUTI DELLA UNIONE EUROPEA

I cittadini dei Paesi in Via di Sviluppo e i contribuenti europei si aspettano che l'assistenza allo sviluppo possa fare la differenza per i poveri. La lotta contro la povertà è stata integrata in tutti i documenti importanti di politica della UE e negli accordi di partenariato degli ultimi anni. L'articolo 19 dell'*Accordo di Cotonou* afferma che: "L'obiettivo centrale della cooperazione dei paesi ACP con la CE è la riduzione della povertà e in via definitiva il suo sradicamento, lo sviluppo sostenibile e la progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale." (Cotonou 2000/2005). Il *Consenso Europeo sullo Sviluppo* afferma che: "La politica di sviluppo della Comunità avrà come obiettivo primario lo sradicamento della povertà nel contesto di uno sviluppo sostenibile, ivi compreso il perseguimento degli MDGs (Obiettivi di Sviluppo del Millennio), nonché la promozione della democrazia, della buona *governance* e il rispetto dei diritti umani." (UE 2005, par. 42)

4.1 ALLINEAMENTO CON LE STRATEGIE DI RIDUZIONE DELLA POVERTÀ NAZIONALI

Il principio della sussidiarietà e della partecipazione esige che le persone che vivono in povertà possano far sentire la loro voce in merito all'uso delle risorse dei governi e dei donatori, volte a migliorare le loro condizioni di vita. Nel contesto della nuova struttura degli aiuti – formulata, per esempio, nella *Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti* (2005) – la CE, come tutti i donatori, si è impegnata a orientare le sue strategie nazionali a sostegno delle strategie di sviluppo nazionali, specialmente i Documenti Strategici Relativi alla Povertà (PRSP), che godono di un'ampia base in ambito nazionale, nonché del sostegno del Governo, dei parlamenti e della società civile.

Si può affermare che la CE sta compiendo degli sforzi in vista di tale obiettivo; comunque, finora l'allineamento con i PRSP nazionali non può dirsi convincente. E per un gran numero di importanti motivi: innanzitutto, si ritiene che molti PRSP siano ancora fortemente influenzati dai donatori, piuttosto che ampiamente condivisi dagli *stakeholder* nazionali². Questo porta alla tendenza ad allineare i PRSP con i programmi dei donatori già esistenti, per continuare a soddisfare tutte le priorità dei donatori. In secondo luogo, molti PRSP sono deboli, spesso affrontano le questioni troppo alla larga e sono formulati volendo comprendere un po' tutto, senza indicare chiare priorità. Questo rende più difficile un orientamento strategico (per esempio per Bangladesh, Camerun e Zambia). In terzo luogo, molti donatori usano questa debolezza per continuare a dare ai loro programmi una forma in linea con le loro priorità. Si tratta di problemi fondamentali che riguardano tutti i donatori, compresa la CE.

In generale, possiamo vedere che la CE sta compiendo sforzi notevoli per riferirsi ai PRSP già esistenti nei suoi Documenti di Strategia Nazionali (CSP). In linea di principio, così si fa fronte a livello nazionale all'obbligo dell'allineamento. Mentre nella generazione del 2002 dei CSP tutto ciò accadeva solo marginalmente, la bozza dei CSP per il periodo 2007/8 – 2013 fa riferimento regolarmente alle strategie nazionali. Il nuovo CSP in Etiopia, per esempio, è visto esplicitamente come una strategia a sostegno del nuovo PRSP nazionale (presentato all'inizio del 2007, vedi scheda 3). Inoltre, esso comprende programmi settoriali di Governo già esistenti nella giustificazione del suo programma. Comunque, in altri casi, i riferimenti ai PRSP nei CSP

² Voluti dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale come condizione per la cancellazione del debito, i Documenti Strategici Relativi alla Povertà sono stati criticati in quanto si atterrebbero all'"impronta" desiderata dai donatori.

rimangono sporadici e generali. Una derivazione sistematica del lavoro dei CSP di nuova generazione dai PRSP nazionali – come, per esempio, la Banca Mondiale ha infine cercato di fare nella sua strategia nazionale per lo Zambia – non è ancora visibile. Riguardo al processo stesso dei PRSP, particolarmente in relazione alla partecipazione degli *stakeholder* nazionali, c'è un esempio positivo degli sforzi della CE per migliorare la qualità del processo: in Camerun il sostegno della CE ha contribuito al coinvolgimento della società civile nel monitoraggio dell'implementazione dei PRSP.

SCHEDA 3
ETIOPIA: CSP E PRSP

L'attuale bozza dei CSP colloca chiaramente la sua opera a sostegno del PASDEP (Programma di sviluppo accelerato e sostenibile e riduzione della povertà: il PRSP etiope) al fine di operare nel suo ambito. Comunque, ci sono alcuni punti – chiave di differenza. Principalmente, il CSP pone molta enfasi sugli attori non statali, i quali però sono nominati solo *en passant* nel PASDEP. Pone inoltre molta più enfasi del precedente CSP sulla *governance*. L'attuale bozza afferma che “il PASDAP riconosce che sia l'efficacia della gestione economica sia la qualità della *governance* politica avranno un impatto diretto sui risultati dello sviluppo”, per giustificare la centralità del concetto di ‘*governance* e sostegno macroeconomico’. Poiché questa sezione del PASDAP è ancora in fase di sviluppo, risulta difficile capire se il CSP abbia corrispondenza con essa. Nell'attuale bozza del PASDEP si delineano riforme giuridiche e legali, che si addicono all'obiettivo di *capacity building* in questo settore, come delineato nel CSP. Anche l'uguaglianza fra i sessi rientra fra i temi dell'attuale bozza, ma non così gli attori non statali dei Paesi in Via di Sviluppo. Inoltre il CSP accentua l'integrazione regionale, che invece non rappresenta un tema forte nel PASDEP che, dunque, pare influenzato più dalle priorità di Cotonou che non da quelle del Governo etiope.

(Bekele / Barry 2007:5)

Un problema specifico è rappresentato dal fatto che la CE non intraprende un suo sviluppo strategico nazionale basato sulle dinamiche dei rispettivi paesi partner, ma segue strettamente il suo proprio calendario: i CSP vengono sviluppati nel mondo simultaneamente (attualmente l'inizio è fissato nel 2007 o nel 2008) e saranno validi fino a tutto il 2013. Questo rende estremamente difficile l'armonizzazione delle fasi di implementazione di PRSP e CSP fin dall'inizio. Gli esempi dei paesi presi in analisi accentuano tutto questo. In alcuni casi – Etiopia, Zambia – i nuovi documenti PRS (Strategia per la Riduzione della Povertà) si sono rivelati disponibili ed è stato così possibile utilizzarli per la preparazione dei CSP. In altri casi – Bangladesh, Guatemala, Camerun – i rispettivi periodi di tempo non collimano affatto.

L'allineamento insufficiente della strategia della CE con i PRSP è visibile inoltre nella mancanza di una derivazione sistematica degli indicatori di impatto per gli aiuti della CE dal sistema di indicatori del PRS. In Guatemala, gli indicatori del CSP del 2002-06 trovano origine negli accordi di pace del 1996, che costituiscono il documento di riferimento nazionale. Comunque, anche in casi in cui gli indicatori PRS siano inclusi nel CSP (come nel caso del Nicaragua), gli indicatori della CE non cercano di quantificare il loro contributo in merito al raggiungimento degli obiettivi della PRS. Il sostegno della CE nello Zambia, per esempio, collega le spese per il *budget support* al conseguimento da parte del Governo degli indicatori della PRS. Non è chiaro però in quale misura

gli aiuti della CE contribuiscano a una buona *performance*, in opposizione a tanti altri fattori che influenzano l'opera, riuscita o non riuscita, di un Governo; in tal caso, il boom delle industrie di rame e la cancellazione del debito, nell'ambito dell'iniziativa internazionale "Paesi poveri sovrindebitati" (HIPC). Una notevole eccezione è rappresentata dall'Etiopia, dove il nuovo CSP della CE cerca di formulare degli indicatori che possano calcolare il contributo del paese per il raggiungimento degli scopi generali del PRSP.

Inoltre, le ripartizioni e le spese effettive dimostrano priorità che fanno sorgere dubbi sul fatto che gli aiuti della CE si concentrino sulla povertà. Gli investimenti della CE nel settore dei trasporti nei paesi africani dell'area ACP sono un esempio calzante. Tutti i PRSP in Africa si riferiscono più o meno alla necessità di estendere la rete stradale, intesa come un elemento importante per lo sviluppo. La CE assume questo fatto come giustificazione per mantenere la sua priorità, forte e di vecchia data, in merito alla costruzione e alla manutenzione delle strade (vedi come esempi Camerun, Etiopia, Mauritania, Tanzania, Zambia). Nei cinque anni dopo la nascita dei PRSP, nella maggior parte dei paesi (2001-2005), la CE ha speso quasi esattamente la stessa cifra di aiuti (circa 2,2 miliardi di euro) del periodo precedente (1995-2000) per i trasporti nei paesi dell'area ACP³. Il rapporto annuale della CE per l'anno 2001 – anno in cui sono stati formulati gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e in cui la maggior parte di paesi più poveri hanno pubblicato per la prima volta i loro PRSP – dimostra che questi nuovi sviluppi nella sfera della riduzione della povertà non costituivano le forze trainanti alle spalle della determinazione delle priorità della CE nei suoi CSP. Vale la pena citare il rapporto nella sua interezza:

“Nel maggio 2001, in risposta alla comunicazione della Commissione del luglio 2000 sulla promozione di trasporti sostenibili nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il Consiglio ha adottato una 'risoluzione sui trasporti sostenibili nella cooperazione allo sviluppo'. Questi due documenti, presi insieme, stabiliscono una piattaforma politica forte e chiara per gli interventi della UE in questo settore (...) Basandosi sui principi e sulla strategia precedentemente delineata, si sono sviluppate delle 'linee guida di programmazione' per la pianificazione del sostegno al settore dei trasporti, nell'ambito del nono Fondo Europeo per lo Sviluppo (EDF) che sono state rese disponibili per tutte le delegazioni della Commissione nel 2001. Queste comprendevano delle strutture per analizzare la politica dei trasporti, i problemi e le questioni sorte dall'implementazione delle strategie e dalle raccomandazioni per la formulazione di una strategia di risposta della CE in merito ai trasporti. Dei 44 documenti di strategia nazionale dei paesi dell'area ACP presentati nel 2001, 23 paesi – quasi tutti in Africa – hanno proposto come settore prioritario i trasporti, le infrastrutture per i trasporti o le strade, per un totale di circa € 1,7 miliardi. I CSP di questi 23 paesi hanno basato tutti le loro proposte per la strategia di risposta della CE sul settore delle Linee guida di programmazione.”
(CE 2002: 28)

Alla luce di questa affermazione, non ci sorprende che una recente analisi dell'approccio della CE al CSP abbia rilevato che la CE si distingua dagli altri donatori dell'UE perché si concentra sugli stessi settori, trasversali a tutti i paesi, piuttosto che per adottare chiaramente un approccio specifico per paese. (CDC 2005: 43)

³ Calcoli effettuati indipendentemente basandosi sui rapporti annuali della CE e sul CE 2000b, per il 2001-2005.

Questo sostiene l'impressione che la CE – come gli altri donatori – usi i PRSP, formulati spesso in senso molto ampio, per estrapolare ciò che più si adatta ai suoi interessi. Le strategie nazionali riconoscono che il “vantaggio comparativo” della CE nel contesto degli altri donatori del presente e provenienti da “esperienze precedenti” costituiscano fattori importanti per decidere cosa farà la CE in ciascun paese. Senza dubbio ci sono degli argomenti a favore di questa posizione. Comunque questa prospettiva comporta l'alto rischio di minare la capacità della strategia della CE di sostenere le priorità nazionali per la riduzione della povertà. I nuovi approcci ai PRSP nazionali che non si adattano al portfolio della CE possono essere sorvolati o semplicemente trascurati. Per esempio, il PRSP evidenzia in diversi paesi quanto sia importante dedicare maggiore attenzione allo sviluppo rurale (fortemente sostenuto dalla società civile). Perché la CE non dovrebbe investire di più in questo settore? Un altro esempio: l'uguaglianza fra i sessi è stata nominata frequentemente come un approccio centrale per la lotta contro la povertà. Ma a quanto pare, senza portare nuovi elementi significativi nelle strategie nazionali della CE.

Naturalmente la CE non è l'unico donatore presente in un paese. E considerato il recente impegno dei donatori nel coordinare meglio il loro sostegno nell'ambito dei singoli paesi, la CE sostiene di dover specializzarsi in certi settori, mentre starà ad altri donatori coprire le altre priorità. Comunque, da un lato, non è necessariamente dimostrato che le priorità di un paese siano in realtà coperte adeguatamente da tutti i donatori. D'altro canto, così si contraddice il principio di *ownership*, laddove il Governo di un paese partner, insieme agli *stakeholder* nazionali - ivi compresi il parlamento e la società civile – si assuma il ruolo di guida nel definire le priorità per il sostegno dei donatori (questo argomento sarà trattato ulteriormente nel Capitolo 6).

4.2 L'IMPORTANZA DEGLI MDGs PER LA PROGRAMMAZIONE E L'IMPLEMENTAZIONE DELLA CE

Con l'istituzione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) nel 2001 si intendeva concentrare di più l'attenzione degli aiuti allo sviluppo sulla *ownership* e sulla povertà⁴. Tutti gli sforzi compiuti per la riduzione della povertà da parte degli stati membri dell'UE e dalla Commissione oggi sono integrati nel quadro di riferimento politico globale degli MDGs. Nel 2005 l'UE ha sottoscritto una serie di impegni in merito ad aiuti più numerosi e migliori e in merito a una maggiore coerenza nella politica commerciale e in altre politiche con obiettivi di sviluppo, per rafforzare il contributo dell'UE al raggiungimento degli MDGs. Questi impegni sono riaffermati nel *Consenso Europeo sullo Sviluppo*. L'Accordo di Cotonou, firmato nel giugno 2000, è stato corretto nel 2005 per inserire un riferimento agli MDGs nell'introduzione (CE 2005a).

Per la CE, in qualità di donatore, gli MDGs hanno comunque rivestito finora soltanto un ruolo minore. Mentre i Documenti di strategia nazionale (CSP) per il 2002-2006/7 non nominavano affatto gli MDGs, a partire dal 2004 gli MDGs risultano perlomeno nominati nei documenti nazionali, per esempio nei Programmi Indicativi Nazionali (NIP) o nelle revisioni intermedie. Tuttavia, non si può dire che gli aiuti della CE dal 2002 al 2006 abbiano preso molto in considerazione gli MDGs.

La nuova generazione di CSP riflette l'importanza crescente degli MDGs. Tutti i nuovi CSP (per il 2007/8-2013) dichiarano che gli MDGs rappresentano un quadro di riferimento per l'operato della

⁴ Vedi anche: “*More Than A Numbers' Game: Ensuring the Millennium Development Goals Address Structural Injustice*,” (“Più di un gioco di numeri: per assicurare che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio si rivolgano all'ingiustizia strutturale”), Documento di posizione di CIDSE – Caritas Internationalis, marzo 2005, e “*Europe: A True Global Partner for Development? CIDSE Shadow Report on European Progress Towards Millennium Development Goal 8*” (“L'Europa: un vero partner globale per lo sviluppo? Il Rapporto ombra di CIDSE sui progressi verso l'Ottavo Obiettivo del millennio”), aprile 2005.

CE. Questo nuovo allineamento è comunque rimasto, finora, per lo più su un piano retorico. Le valutazioni delle esigenze degli MDGs, come quelle compiute per esempio in Etiopia e nello Zambia, non sono considerate nelle nuove bozze dei CSP (vedi scheda 4). Non è chiaro come la cooperazione della CE contribuirà al raggiungimento degli indicatori degli MDG (per esempio, Camerun, Etiopia, Nicaragua, Zambia). Finora non si sono prese in considerazione le raccomandazioni volte a chiarire questo punto, per esempio nella valutazione intermedia del programma nazionale della CE per lo Zambia.

Il Rapporto annuale per l'assistenza estera della CE per il 2005 contiene soltanto delle informazioni molto generali sul contributo degli aiuti della CE al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs). Per i paesi dell'area ACP il rapporto afferma che: "Nel 2005 la Commissione ha contribuito ad affrontare la povertà e a raggiungere gli MDGs, soprattutto concedendo priorità ai settori più specificamente connessi agli MDGs – l'istruzione e la salute – nei paesi più poveri dell'area ACP. Inoltre la CE ha contribuito a porre le fondamenta per il raggiungimento degli MDGs: pace, sicurezza, la buona *governance* e l'integrazione regionale." (CE 2006a, 72). La prima affermazione contrasta con le cifre fornite nel rapporto sugli aiuti della CE ai settori della salute e dell'istruzione nei paesi dell'area ACP, e cioè l'11% del totale degli aiuti (vedi tavola 5).

SCHEDA 4

Etiopia: gli MDGs esigono di una valutazione

Il Governo etiope ha affermato che lavorerà per raggiungere gli MDGs attraverso l'implementazione del PASDEP (il PRSP etiope). Una delle strategie chiave del PASDEP consiste in un avanzamento rogressivo verso gli MDGs, inoltre il PASDEP contiene informazioni chiare sullo status dei traguardi posti dagli MDGs. Per ispirare tutto questo, il Governo ha prodotto una valutazione delle esigenze degli MDGs che, presentata nel novembre 2004, ha però suscitato reazioni disomogenee a causa della qualità di alcune delle sue analisi (UNPD: Collegare le Strategie di riduzione della povertà agli MDGs – uno studio del caso Etiopia. Addis Abeba, 2004). Questo studio ha comunque rilevato che gli aiuti dovrebbero essere raddoppiati e stanziarsi su un totale di 120 miliardi di dollari per raggiungere gli MDGs in Etiopia. Questa cifra può essere gonfiata, ma c'è comunque chiaramente bisogno di un'azione poiché, con i trend attuali, l'Etiopia non raggiungerà nessuno degli MDGs (secondo un documento DFID: "Piano nazionale di assistenza allo sviluppo per l'Etiopia 2006-10 del DFID – Bozza consultiva" P15). Anche se l'Etiopia conta notevolmente sull'assistenza estera, i livelli pro capite sono indietro rispetto ad altri paesi dell'Africa sub – sahariana. L'assistenza allo sviluppo (ODA) media pro capite nel 2000-04 era di 19,2 \$ in Etiopia, ma di 27\$ nell'Africa sub – sahariana. Il CSP non discute questa valutazione dei bisogni né si rivolge alla questione di aumentare progressivamente gli aiuti per fare fronte agli MDGs. La spesa indicativa di 535 M di € del 10° Fondo Europeo di Sviluppo rappresenta un aumento rispetto ai 446 € del 9° EDF (secondo la revisione finale), anche se non raddoppia la cifra, come invece era indicato dalla valutazione delle esigenze. (Bekele / Barry 2007:6)

4.3 PRIORITÀ A FAVORE DEI POVERI CONTRO GLI INTERESSI EUROPEI NON CONNESSI ALLO SVILUPPO?

Dare priorità allo sradicamento della povertà significa che l'assistenza allo sviluppo della CE dovrebbe come prima cosa operare nell'interesse dei poveri e non nell'interesse dell'UE. Come abbiamo detto precedentemente, la CE si è impegnata affinché gli obiettivi di sviluppo per l'assistenza estera siano coerenti con le altre politiche da essa perseguite che hanno un impatto sui

Paesi in Via di Sviluppo. La realtà dimostra l'esistenza di un gran numero di contraddizioni tra gli aiuti e le altre politiche, in particolare la politica commerciale ed estera.

Gli interessi commerciali o di altra natura economica dell'Europa sono molto limitati nei paesi più poveri, presi singolarmente. Ma nel loro insieme i paesi più poveri sono importanti, per esempio in quanto fornitori di materie prime e in quanto mercato per i prodotti europei. Questo è osservabile a diversi livelli: innanzitutto, la CE fa pressione sui paesi più poveri affinché integrino ulteriormente le loro economie nel mercato globale; gli EPA, Accordi di partenariato economico, attualmente in fase di negoziazione con i paesi dell'area ACP, riflettono questo interesse economico globale. Gli attori della società civile in diversi paesi del nostro studio hanno espresso preoccupazioni serie in merito all'incoerenza tra lo sviluppo e le politiche commerciali dell'UE (vedi scheda 5). Nello Zambia i rappresentanti della società civile hanno formulato l'idea che l'UE stia spingendo i processi degli EPA troppo rapidamente, senza concedere abbastanza spazio per la formulazione di alternative. In secondo luogo, la crescita economica è ancora vista dalla CE come il motore dello sviluppo e della riduzione della povertà, nonostante il fatto che non sia possibile raggiungere gli MDGs solo attraverso la crescita economica di massimo livello, se tale crescita non ricade anche a vantaggio dei poveri. Le priorità degli aiuti della CE formulate su questo sfondo – come la costruzione di strade principali che servano da vie commerciali (vedi gli esempi dello Zambia e del Camerun) o il forte sostegno all'integrazione regionale⁵ attraverso gli aiuti (per esempio Etiopia, Guatemala, Nicaragua) – possono essere discusse ulteriormente: la riduzione della povertà rappresenta davvero l'obiettivo insopprimibile di questi approcci, nel senso che i più poveri tra i poveri ne beneficeranno in un certo lasso di tempo? Un terzo interesse dell'UE menzionato in alcuni paesi (per esempio in Camerun) è il vantaggio concesso alle aziende europee da alcuni programmi della CE, specialmente nella costruzione di strade.

SCHEDA 5

Camerun: c'è conflitto tra le politiche commerciali e per lo sviluppo?

La CE detiene un chiaro interesse in Camerun, se consideriamo che il paese, come attore economico regionale, costituisce il 50% del PIL della Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale. La società civile ritiene che gli interessi economici dell'UE esercitino una forte influenza sulle scelte della programmazione della CE. Questo si è sentito spesso in relazione ai progetti per le strade, cioè che le strade principali che portano dal porto di Douala ai capoluoghi di regione (N'Djamena e Bangui) servano ad agevolare l'arrivo di prodotti europei in quei paesi. Questo viene negato con forza dalla Commissione. Alcuni hanno anche espresso la convinzione che le aziende europee beneficino più di chiunque altro dei contratti per la costruzione di strade, suggerendo che una certa percentuale di fondi dovrebbe invece essere diretta alle aziende nazionali. Considerato che gli Accordi di Partenariato Economico dovrebbero essere posti in essere dal 1 gennaio 2008, la società civile, ma anche il Governo, hanno espresso frustrazione rispetto all'incoerenza percepita tra le politiche commerciali e dello sviluppo europee. In molti credono che i piccoli produttori e le piccole imprese agricole non potranno competere con il flusso di importazioni europee e che gli aiuti della CE non forniranno sostegno a un reale sviluppo e una reale industrializzazione endogeni; mentre molti altri notano pessimisticamente che è logico che la CE non aiuterà il Camerun a diventare un suo rivale (il Camerun è al 111° posto su 117 paesi, in una graduatoria sulla competitività, secondo il Forum Economico Mondiale). Comunque, considerata l'esperienza della CE nella costruzione di strutture economiche (ivi compresa l'UE allargata), c'è chi ha pensato che sarebbe stata in prima fila per sostenere il lavoro sulla capacità produttiva. (Auclair 2007: 5-6)

⁵ La CE giustifica il forte sostegno all'integrazione regionale basato sull'esperienza e sul ruolo dell'UE come attore regionale.

In alcuni casi, gli interessi di politica estera della UE sono chiaramente visibili e influenti. Prendiamo per esempio la Mauritania: questo paese dimostra che l'interesse di dirigere la migrazione africana verso l'Europa - oltre un certo numero di altri interessi economici - è un fattore forte dietro agli aiuti della CE (vedi scheda 6). Il caso dell'Etiopia potrebbe essere un altro esempio in cui degli interessi politici non volti allo sviluppo assumono un ruolo significativo. I principali donatori, tra cui la CE, hanno interrotto il *General Budget Support* in seguito alle elezioni del maggio 2005, che hanno suscitato amare contestazioni. Le truppe governative hanno fatto fuoco sui manifestanti che protestavano contro presunte frodi e centinaia di attivisti dell'opposizione sono stati arrestati. Comunque, gli aiuti non sono stati sospesi, bensì reindirizzati verso un nuovo meccanismo (vedi scheda 11). LA CE e altri donatori hanno cercato di influenzare il Governo etiope instaurando un dialogo politico. Come giustificazione della loro posizione, i donatori hanno espresso la loro percezione secondo cui il Governo etiope sarebbe fortemente orientato a favore dei poveri nelle sue politiche socio-economiche (vedi scheda 7). Comunque, è indubbio che l'Etiopia sia considerata un alleato strategico nel Corno d'Africa.

.....

SCHEDA 6

MAURITANIA: GLI AIUTI UTILIZZATI PER DIRIGERE LA MIGRAZIONE VERSO L'EUROPA

Migrazione: Da alcuni anni si guarda alla Mauritania come paese di transito per la migrazione africana illegale di neri verso l'Europa. In particolare il porto di Nouadhibou rappresenta il punto di partenza per piccole imbarcazioni sovraccariche dirette alle Canarie. In assenza di accordi con la Mauritania per trattare con gli immigranti provenienti da questo paese, la Spagna ha fatto pressione affinché gli aiuti della CE, sospesi dopo il golpe dell'agosto 2005, riprendano presto. Intanto, la UE ha riconosciuto che i problemi generati dall'immigrazione presso i confini meridionali spagnoli riguardano tutti i paesi membri. Con il Meccanismo di Reazione Rapida, la Commissione dell'UE ha adottato un programma da 2,45 milioni di euro "per aiutare la Mauritania a contenere il flusso di immigranti illegali verso le Isole Canarie" (Comunicato Stampa 10.07.06). Gli aiuti devono coprire gli attuali costi di quattro battelli di pattuglia, concessi dalla Spagna alla Mauritania (dal settembre 2006 al febbraio 2007) e le spese per la detenzione e il rimpatrio dei migranti nel loro paese di origine. Alla fine la somma è stata incrementata fino a raggiungere i 4,45 milioni di euro a fine luglio 2006; i giornalisti ora parlano di una "componente per allocare le risorse per la gestione dei migranti trattenuti nei centri in attesa di rimpatrio nei paesi d'origine" (Panapress 24.7.06). Il Commissario dell'UE Franco Frattini intanto ha rivelato che la Mauritania (e il Senegal) hanno permesso alle navi pattuglia europee di entrare nelle loro acque territoriali. (Siebold 2006 a: 6)

.....

SCHEDA 7

ETIOPIA: INTERESSI POLITICI ED ECONOMICI

L'Etiopia ha una posizione strategica fondamentale nel Corno d'Africa, con implicazioni per la sicurezza e questo incrementa l'importanza del suo programma di aiuti. L'Etiopia si sta inoltre riprendendo da un periodo di conflitti. I donatori hanno menzionato informalmente che ritirare gli aiuti, e dunque indebolire il paese, porterebbe a una povertà con esiti ancor più negativi, mentre il Governo attualmente sottoscrive un forte impegno alla riduzione della povertà. Questi fattori avranno influenzato le decisioni in merito alla sospensione del *General Budget Support*. Comunque è difficile togliere il sostegno al Governo come attore dello sviluppo e come partner strategico di una certa rilevanza.

L'accento sull'integrazione regionale nel nuovo CSP non sembra seguire l'agenda dell'UE quanto quella dell'Etiopia. Il sostegno basato sul rafforzamento dell'integrazione è coerente con la visione degli accordi di Partenariato Economico e sul sostegno all'obiettivo dell'Accordo di Cotonou della "graduale integrazione dei paesi dell'area ACP nell'economia mondiale" (bozza del CSP 2008-2013). Il CSP evidenzia inoltre che tutto questo "si adatta al contesto di promozione della pace e della sicurezza nel Corno d'Africa" (ibidem).

I rappresentanti della società civile intervistati pensano inoltre che la nascente influenza della Cina potrà influire sulle decisioni della CE, e che le decisioni sullo sviluppo saranno probabilmente influenzate da preoccupazioni sulla sicurezza e di carattere commerciali.

(Bekele / Barry 2007: 9)

5. UNA PROSPETTIVA BASATA SUI RISULTATI: L'IMPATTO DEGLI AIUTI DELLA CE SULLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ

Perché l'assistenza allo sviluppo della CE contribuisca a cambiamenti reali e duraturi nelle vite delle popolazioni più vulnerabili sono necessarie delle politiche energiche. È comunque prioritario sapere se nella pratica vengano poste in essere delle politiche oneste. Soltanto i dati sull'impatto degli aiuti della EC per la riduzione della povertà possono confermare se l'insieme di politiche, strategie e strumenti si adattino correttamente per fare fronte agli obiettivi dichiarati dell'assistenza allo sviluppo comunitaria.

5.1. UNA PROSPETTIVA BASATA SUI RISULTATI: I RISULTATI E L'IMPATTO A FAVORE DEI POVERI

I trend della povertà nei Paesi in Via di Sviluppo variano fortemente. L'Asia orientale e il sud est asiatico hanno già raggiunto il primo Obiettivo di sviluppo del millennio, che intende dimezzare la povertà entro il 2015. Il sud est asiatico e l'America latina hanno quantomeno mantenuto la possibilità di raggiungere l'obiettivo entro il 2015, sebbene si rilevino molte differenze tra i singoli paesi. La povertà nell'Africa sub-sahariana invece è in una situazione stagnante. Questa regione, la più povera del mondo, non raggiungerà l'Obiettivo di sviluppo del millennio sulla povertà entro i prossimi 10 anni (cfr UN 2006, 4). I paesi della nostra ricerca campione riflettono questi diversi trend di povertà.

Tavola 3: Lo sviluppo umano nei sei paesi analizzati

Posizione nella classifica dell'indice di sviluppo umano (HDI)	Paese	Valore dell'indice di sviluppo umano (HDI), 2004	Speranza di vita alla nascita (in anni)	Tasso di alfabetizzazione nell'età adulta (in %, dai 15 anni in su)	Rapporto del totale degli iscritti a scuola (per i 3 gradi di istruzione)	PIL pro capite (parità stimata di potere d'acquisto espressa in \$)
112	Nicaragua	0,698	70,0	76,7	70	3,634
118	Guatemala	0,673	67,6	69,1	66	4,313
137	Bangladesh	0,530	63,3	..	57	1,870
144	Camerun	0,506	45,7	67,9	62	2,174
165	Zambia	0,407	37,7	68,0	54	943
170	Etiopia	0,371	47,8	..	36	756

HDI = Indice di sviluppo umano; PIL = Prodotto Interno Lordo; PPP = parità stimata di potere d'acquisto

Fonte: UNDP (2006): Human Development Report 2006, New York, pagg. 285-286

Il **Bangladesh** ha ridotto il suo indice di povertà nel corso di decenni, sebbene il numero assoluto dei poveri sia aumentato. La CE loda il Bangladesh per aver compiuto “notevoli progressi su alcuni MDGs (...) spingendo l’UNDP a classificare il Bangladesh tra i ‘i paesi mediamente sviluppati’ nel suo ultimo ‘Rapporto sullo sviluppo umano’ (‘Human Development Report’)” (CE 2005d: 6). Secondo il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, il Bangladesh appare in linea con la maggior parte degli MDGs – nonostante grosse difficoltà di *governance* – “grazie alle priorità date nel *budget* alla distribuzione dei servizi essenziali e allo spazio concesso alle attività non governative nel settore” (FMI / Banca Mondiale 2005: 3). In **Camerun**, si osservano sviluppi leggermente positivi: l’*Indice di Sviluppo Umano* è migliorato a partire dall’anno 2000. Inoltre si sono registrati passi avanti in merito agli MDGs in **Etiopia** (accesso all’istruzione; rallentamento dell’epidemia di HIV/AIDS; miglioramenti nell’accesso all’acqua potabile). Comunque, la sfida resta enorme, in quanto l’81% della popolazione vive con meno di 2\$ al giorno e il paese si posiziona 170° su 177 paesi, in base all’indice HDI. L’indice generale di povertà in **Guatemala** ristagna e negli ultimi anni il numero di persone che vivono in estrema povertà è aumentato. In **Nicaragua** sono aumentati sia il numero totale dei poveri, sia il numero delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà. Guardando allo sviluppo a lungo termine nello **Zambia**, la povertà resta a livelli molto alti. Due terzi degli abitanti di questo paese vivono al di sotto della soglia di estrema povertà. Negli ultimi due decenni, se mai ci sono stati, si sono potuti notare piccoli progressi. La situazione dello sviluppo umano nello Zambia oggi è peggiore che negli anni ’80. Quando si parla dell’impatto degli aiuti dei donatori sulla povertà nei Paesi in Via di Sviluppo, questi fatti e queste cifre dovrebbero essere tenuti a mente. Molti fattori influenzano l’operato di un paese nello sradicamento della povertà, inclusa la situazione macro-economica generale e la volontà governativa nel portare avanti politiche a favore dei poveri. Comunque, le grandi differenze tra i diversi paesi e l’aumento della povertà in alcuni di essi esigono un dibattito aperto sull’impatto degli aiuti allo sviluppo.

Per discutere l’impronta di un donatore come la CE nei Paesi in Via di Sviluppo è necessario adottare uno sguardo differenziato in merito ai vari livelli degli aiuti – *input, output, risultato e impatto*. Con *input* ci si riferisce allo stanziamento di *budget* per programmi specifici e questo concetto riflette anche le priorità strategiche di un donatore. L’*output* invece documenta gli effettivi flussi finanziari e i risultati immediati (per esempio, le costruzioni per centri sanitari o gli acquisti di materiale scolastico), mentre il *risultato* descrive i risultati indiretti, come per esempio l’aumento del numero di pazienti in un centro sanitario o l’aumento di iscrizioni scolastiche. Tuttavia, solo gli indicatori che misurano l’*impatto* potrebbero dimostrare i cambiamenti reali nelle vite delle persone (per esempio meno malattie / persone più in salute, più istruzione). La *prospettiva basata sui risultati* ha rimpiazzato la precedente responsabilità orientata all’*input-and-output* dei donatori e dei governi nei Paesi in Via di Sviluppo negli ultimi dieci anni. La prospettiva basata sui risultati è diventata, per esempio, uno dei principi centrali dell’approccio PRS. Per ottenere un quadro completo della realtà dell’aiuto della CE è necessario prendere in considerazione tutti e quattro i parametri. Ma le pubblicazioni ufficiali della CE, così come le voluminose valutazioni degli aiuti effettuate per conto della CE, comprendono prevalentemente delle informazioni sugli impegni (*input*) e sui pagamenti (*output*), mentre la discussione dei risultati (in termini di risultati e di impatto) è molto meno frequente. Il risultato o gli indicatori dell’impatto sulla riduzione della povertà sono utilizzati solo in poche valutazioni molto recenti: la valutazione strategica nazionale in Tanzania della CE può considerarsi un esempio positivo in tal senso. Il *Monitoraggio finalizzato al risultato* (ROM) della CE cerca almeno di fornire alcune valutazioni, benché piuttosto superficiali (vedi più avanti).

Tavola 4: gli aiuti della CE ai Paesi in Via di Sviluppo (erogazioni in \$ americani)										
Ammontare (in milioni di \$)	Anni									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Paesi in Via di Sviluppo (totale)	5261	5156	5123	4910	4414	5517	5149	6445	8067	8686
Paesi meno sviluppati (LDC)	1441	1332	1447	1275	1013	1499	1686	2309	2642	2909
Altri paesi a basso reddito (OLIC)	603	450	435	283	291	508	447	460	684	913
Paesi dell'area ACP	1822	1611	1704	1403	1054	1671	1691	2276	2796	3072

Fonte: Banca dati OECD / DAC / Destinazione dell'Assistenza ufficiale allo sviluppo e degli Aiuti ufficiali – Erogaioni (Tavola 2 a), accesso online 16.2.2007

Guardando all'input e all'output, la CE ha aumentato significativamente il *budget* per gli aiuti negli ultimi anni, soprattutto per i paesi più poveri (vedi Tabella 4). È stato poi annunciato un ulteriore aumento dell'Assistenza pubblica allo sviluppo (ODA)⁶. Il 35% del totale degli aiuti della CE confluisce nei paesi dell'area ACP, e dal 2003 i pagamenti reali risultano in aumento. Più dell'80% dei flussi totali nei paesi dell'area ACP è destinato all'Africa sub - sahariana. Guardando agli scopi settoriali (2005), gli aiuti della CE sono distribuiti su larga scala (vedi anche Tabella 1). I progetti per le infrastrutture economiche, specialmente i progetti dei trasporti, detengono la quota maggiore – in media, circa un quarto. Il *General Budget Support* – che servirebbe a scopi sia economici sia sociali – detiene un quinto degli aiuti della CE ai paesi ACP. I programmi sociali, tra i quali salute e istruzione, ottengono circa un sesto della spesa, seguiti dai programmi per il sostegno alla buona *governance* e alla società civile (vedi Tabella 5). Gli aumenti degli aiuti durante gli ultimi cinque anni sono finiti sproporzionatamente alla *governance*, ai trasporti e al *budget support* macro-economico, mentre la proporzione di aiuti per espliciti settori sociali (istruzione / salute) è stata più o meno costante.⁷

⁶ Gli stati membri della UE hanno concordato di fare fronte all'obiettivo ONU dello 0,7% del Prodotto Interno Lordo da destinare agli aiuti nel 2005. Comunque, a causa di decisioni su un budget ristretto per la CE per gli anni 2007-13 e per il 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo per il 2008-13, gli aiuti multilaterali della CE non aumenteranno a un tasso equivalente agli aumenti pianificati dai singoli stati membri della UE.

⁷ È difficile ottenere un quadro esatto degli andamenti degli aiuti della CE settore per settore. Ciò trova, ovviamente, una comprensibile motivazione nella realtà e nella complessità del processo degli aiuti, che conduce a impegni variabili così come a degli effettivi pagamenti di anno in anno, dovuti a molti fattori. Ma vi sono anche problemi metodologici: le statistiche nei Rapporti Annuali della CE hanno cambiato di metodologia (per esempio, le categorie di "*budget aid*") negli ultimi anni, cosa che rende difficile la comparazione delle cifre. In alcuni casi, le cifre sono altamente aggregate, e a volte fuorvianti: nella voce 'spesa sociale', per esempio, la CE include anche le spese per i programmi di *governance*.

Tavola 5: Gli aiuti della CE ai paesi dell'area ACP – Analisi per settori selezionati										
(Impegni)										
M€	2001	In %	2002	In %	2003	In %	2004	In %	2005	In %
Salute	191	9,3	149	6,5	287	7,0	102	3,7	185	4,8
Istruzione	94	4,6	57	2,5	181	4,4	84	3,1	239	6,2
Gov. e società civile	n. p.		218	9,5	280	6,9	495	18,2	513	13,2
Trasporti (2)	315	15,3	352	15,2	706	17,3	21	0,8	817	21,1
<i>Budget Support</i> (1)	262	12,7	555	24,1	647	15,9	475	17,4	750	19,4
Totale per i paesi ACP	2.056		2.307		4.079		2.723		3.873	
(1) il paragone non è del tutto possibile a causa delle differenti categorizzazioni dei Rapporti annuali: 2001/2002: Sostegno macroeconomico / Aggiustamento strutturale; 2003 /2004: Programma Generale e Assistenza per le risorse; 2005: GBS										
(2) Cifre per il 2004 secondo il rapporto annuale della CE. Potrebbe tuttavia esserci un errore, variazione inspiegabile.										
Fonte: calcoli effettuati indipendentemente sulla base dei Rapporti annuali della CE 2002-2006										

La questione se le priorità dei programmi (e i rispettivi input/output) conducano a risultati più favorevoli per i poveri solitamente non è sollevata nei documenti della CE. Comunque dovrebbe essere discussa, per esempio riguardo al settore dei trasporti che è uno dei settori centrali dell'opera della CE. Nel 2005, gli aiuti della CE ai progetti per i trasporti nei paesi ACP ammontavano a circa 817 milioni di euro, mentre la spesa per l'istruzione o la salute è rimasta a 185 e a 239 milioni di euro (vedi Tavola 5). I progetti nel settore del trasporto possono essere giustificati con buone argomentazioni in ogni singolo caso, ma lo stanziamento generale riflette un approccio ottimizzato, orientato alla povertà? O non gioverebbero forse di più ai poveri maggiori investimenti sociali o nei settori produttivi, a lavoro intensivo, rispetto alla costruzione di una strada a sostegno degli interessi commerciali internazionali? E se il denaro viene speso per i trasporti, bisognerebbe chiedersi che tipo di strade sono utili ai poveri. Secondo le visioni dei rappresentanti della società civile nei paesi analizzati, sono soprattutto le strade rurali a essere a favore dei poveri, molto più delle strade principali. Ma finora, per la maggior parte dei paesi, gli investimenti nei trasporti rurali rivestono un ruolo minore negli aiuti della CE.⁸

⁸ La CE sostiene che in alcuni paesi (per esempio il Camerun) i governi preferiscano usare ingenti sovvenzioni comunitarie per investimenti in grandi vie di comunicazione e inoltre che la CE si concentri su grandi strade mentre – nel quadro di una strategia congiunta dei donatori – altri donatori finanzino le strade rurali. Quest'ultima sarebbe una buona argomentazione in una situazione di perfetto coordinamento tra donatori, in cui fossero disponibili fondi sufficienti per lo sviluppo al fine di finanziare tutti i programmi necessari a far sì che gli aiuti a favore dei poveri diventino efficaci il prima possibile. Finché questi 'aiuti ottimizzati' non esisteranno in un dato paese, l'argomentazione della CE non ci convincerà.

Tavola 6: Analisi settoriale degli aiuti della CE per mi paesi campione						
Impegni per il periodo CSP 2002-2006/07 in M€	Bangladesh	Camerun	Etiopia	Guatemala	Nicaragua	Zambia
Sviluppo sociale						
- Salute e istruzione	245				40	20,2
Governance (1)	30	28	28,4	46	17	56,1
Sviluppo economico						
- Trasporti		80	171			93,2
- Produzione (2)	59			16		
- Sviluppo rurale / locale				20	118	
Budget Support		15	186,6		15,9	182
Sicurezza alimentare	120		60			
Altri	60			11	30,5	
(1) Inclusi i diritti umani, la democrazia, la <i>capacity building</i> istituzionale e il sostegno a CSO / ONG						
(2) Ivi compresi: agricoltura, industria, estrazione ed edilizia, commercio e turismo.						
Fonti: Documenti di Strategia Nazionali della CE, analizzati sullo sfondo di studi nazionali per questo rapporto						

Guardando ai singoli paesi, il quadro settoriale varia fortemente (vedi Tavola 6).⁹ Mentre in Bangladesh l'attenzione si è concentrata sullo sviluppo sociale e in Guatemala sulla *governance*, il settore del trasporto è di notevole importanza in Camerun, Etiopia e Zambia. Il *budget support* riceve i maggiori stanziamenti in Zambia ed Etiopia. Il volume di aiuti della CE in Nicaragua era inteso inizialmente per programmi di promozione dello sviluppo rurale, ma alla fine è andato quasi tutto all'istruzione. Negli ultimi anni in Camerun i due terzi dei fondi EDF sono stati usati per la costruzione o la manutenzione di strade. Né la presentazione del PRSP del Camerun, né gli MDGs hanno avuto grande influenza nel cambiare la composizione degli input degli aiuti della CE - un input che può avere un impatto limitato sulle vite dei poveri di questo paese (vedi Scheda 8). In Bangladesh, il sostegno ai programmi del settore sociale ha una tradizione - e potrebbe aver contribuito al suo sviluppo sociale positivo in questo paese. Secondo l'originale CSP, due terzi del budget totale della CE per gli anni 2002-2006 era previsto per sostenere lo sviluppo umano, con forte enfasi sui settori della salute e dell'istruzione (EC 2001: 9, 25-27, 34). Il contributo finanziario della CE ai settori dello sviluppo sociale in Bangladesh è significativo, e la CE risulta il maggiore donatore nel settore della salute (MWH 2003a : 3).

⁹ Sfortunatamente, la CE non pubblica cifre esatte e comparabili sui pagamenti per settore e per paese. Le cifre in Tavola 6 sono soltanto impegni, mentre i pagamenti effettivi potrebbero variare notevolmente. Per ulteriori cifre disponibili, vedi i "Brevi Profili Nazionali".

SCHEDA 8

CAMERUN: DUE TERZI DEI FONDI EDF USATI PER LE STRADE

Il sostegno al settore del trasporto e delle strade non è guidato primariamente da interessi a favore dei poveri, ma da interessi economici nazionali e regionali. Ci si concentra su grandi strade nazionali e regionali (N'Djamena, Bangui) che collegano col porto di Douala. (...) La CE ha anche spostato il centro dei suoi finanziamenti sul mantenimento piuttosto che sulla costruzione, secondo il 9° EDF, guidato prevalentemente dalla valutazione eseguita dalla CE secondo cui degli ulteriori investimenti nella costruzione di strade sarebbero uno spreco, fintantoché la manutenzione di quelle strade già esistenti non verrà garantita. (...) I progetti di strade prendono in considerazione le questioni della povertà e di genere, meno a livello di definizione di quali siano i progetti prioritari e più a livello di implementazione attraverso “misure di accompagnamento”, come il coinvolgimento di guide locali, per identificare impatti sociali e ambientali negativi e aumentare la consapevolezza dei rischi dell’HIV/AIDS tra le donne. (...) La valutazione del 2002-06 guardava specificamente all’impatto sulla riduzione della povertà, e concludeva che il sostegno della CE ha portato un contributo maggiore in termini di creazione di lavoro (per esempio, lavori di manutenzione per le imprese locali), piuttosto che attraverso un maggiore accesso dei poveri ai mercati o ai servizi [la CE ha espresso delle riserve sulle conclusioni di questa valutazione.] La valutazione afferma che le strade internazionali non sono costruite per i poveri (come sarebbe invece il caso delle strade rurali); e la Commissione non lo nega. (Auclair 2007: 4)

Zambia: gli aiuti della CE si concentrano sulle strade principali

Fino ad ora, la CE ha trascurato di offrire un sostegno significativo alle strade rurali, ma questa situazione cambierà: la CE ha in programma di fornire in futuro 20m€ come *budget support* settoriale per il recupero di strade secondarie e persino di strade rurali. Ciononostante, gran parte dei fondi è ancora destinata alle strade nazionali e principali: è prevedibile che un terzo del *budget* totale per il settore stradale secondo il 10° EDF sarà speso per un’unica strada nazionale (la Luangwa-Chipata). E nell’ambito delle aree rurali, le regioni ad “alto potenziale agricolo” otterranno un trattamento prioritario, che potrebbe rafforzare l’attenzione solo su alcune regioni economicamente “produttive” (in termini di uso agro-industriale della terra), peggiorando però ulteriormente l’esclusione dei piccoli agricoltori in aree remote. (...) Dalla prospettiva della società civile, si sono criticate specialmente le priorità del settore. Fino ad ora, quasi tutto il denaro in questo settore è stato usato per strade principali e troppo poco è stato fatto, invece, nei trasporti nelle aree rurali. Perciò i rappresentanti della società civile propugnano un fondamentale spostamento verso le strade rurali. (Eberlei 2007: 6)

L’implementazione di programmi e progetti della CE - l’*output* – è stata monitorata e documentata in molte valutazioni, così come in un esteso sistema di monitoraggio comunitario. Tutte le valutazioni indicano alcune debolezze (per esempio, le procedure burocratiche della CE, la lentezza delle erogazioni, la mancanza di integrazione nelle strategie nazionali, la mancanza di comprensione del contesto, a causa della scarsità delle risorse umane nelle Delegazioni). Tuttavia esse attestano inconfutabilmente che la Commissione sta implementando i suoi progetti e programmi efficacemente ed efficientemente (vedi per esempio le valutazioni nazionali per Etiopia, Tanzania o Zambia, o molte valutazioni settoriali comparative).

Mentre l'input e l'output degli aiuti della CE sono documentati piuttosto bene, le informazioni sui risultati e sull'impatto sono rare. La recente valutazione sulla Tanzania è stata già citata come esempio positivo (CE 2006d, vedi Scheda 9). Questa valutazione si conclude con una stima nel complesso positiva, senza tuttavia nascondere debolezze e problemi. Una chiara discussione sugli indicatori dei risultati e dell'impatto dimostra, per esempio, che i risultati positivi – in questo caso, un tasso maggiore di iscrizioni scolastiche – non sono automaticamente seguiti da impatti positivi a favore dei poveri: le classi sovraffollate rappresentano una nuova sfida in merito alla qualità dell'istruzione. La valutazione dimostra inoltre, per citare un altro esempio, come la costruzione delle strade tra centri urbani e aree remote conduca a risultati positivi per i poveri.

SCHEDA 9

TANZANIA: I RISULTATI POSITIVI DEGLI AIUTI DELLA CE

La valutazione per la Commissione Europea osserva che nelle aree di intervento si sono verificati i progressi più attesi, con due eccezioni: la qualità dell'istruzione e la corruzione. Per raggiungere un'istruzione di base per tutti, si sono verificati impressionanti cambiamenti quantitativi a partire dall'abolizione delle tasse scolastiche (nel 2000); “il contributo della CE al conseguimento del risultato è significativo” (CE 2006d, 36). C'era tuttavia “troppa concentrazione sulla quantità a scapito della qualità, e una mancanza di strategia in tutto il settore, in opposizione al programma vigente, che si concentra puramente sull'istruzione primaria” (ibid.). Nonostante il dialogo politico e due anni di erogazioni ridotte, in base al *General Budget Support* (a causa di accuse di corruzione), il gruppo di valutazione non ha trovato le prove che la CE avesse contribuito significativamente alla riduzione della corruzione (ibid. 43ff.). Rivolgendosi all'opera arretrata di riabilitazione e mantenimento della rete di strade nazionali e principali, gli aiuti della CE hanno ottenuto “impatti impressionanti” in termini di riduzione della povertà, “soprattutto attraverso un ‘accesso equo ai servizi di base’” (CE 2006d: v). La valutazione per la Commissione Europea offre numerosi esempi per alcuni miglioramenti cospicui: l'accesso degli agricoltori ai mercati regionali, visite più frequenti di personale sanitario nei villaggi, viaggi più agevoli per gli insegnanti verso le città, ecc. ecc. (ibid. 34). Anche per il raggiungimento dell'obiettivo di un ‘reddito stabile per i contadini’, gli aiuti della CE sono stati efficaci: “la CE ha promosso adeguatamente un approccio decentralizzato del Programma di Sviluppo del Settore dell'Agricoltura. Impatti generalmente buoni e a volte eccellenti sono stati raggiunti dai progetti finanziati dalla CE, nonostante rimangano limitati per via della mancanza di un approccio coerente allo sviluppo rurale” (ibid. 39). E nella ricerca di un sostegno al ‘commercio e [all'] integrazione regionale’, la CE ha assunto “un ruolo precursore e di successo” (ibid. 42).

(Siebold 2006b: 4)

Esistono alcuni rapporti informativi su risultati rilevanti in merito alla questione della povertà ottenuti dagli aiuti della CE, a livello di progetti o di programmi individuali. In Guatemala, per esempio, un progetto sanitario finanziato dalla CE ad Alta Verapaz ha contribuito alla diminuzione del tasso di mortalità dei bambini e delle madri – un aiuto tale da generare un impatto straordinario! (Vassallo 2007: 6). In Nicaragua, l'approccio di un progetto per sostenere alcune donne scelte come obiettivo ha contribuito, secondo quanto attesta una valutazione effettuata, al miglioramento delle loro vite (Membreño Idiáquez 2007: 3). Una valutazione intermedia del programma di *budget support* per il settore nicaraguense dell'istruzione (PAPSE) ha mostrato alcuni risultati positivi: con

52,5 milioni di euro (corrispondenti a circa il 20% dei fondi del Ministero dell'Istruzione), il PAPSE ha contribuito a formulare un Piano di Istruzione Nazionale, a creare un'ampia Tavola sull'istruzione e a raggiungere 19 su 24 degli indicatori programmati. In Camerun, due ponti sovvenzionati dalla CE hanno aiutato gli agricoltori poveri della parte meridionale del paese a vendere le loro merci in Gabon a prezzi più alti – un contributo per incrementare i loro redditi e diminuire la loro povertà economica (Auclair 2007: 4). Gli investimenti della CE nel settore dell'istruzione in Bangladesh hanno contribuito all'aumento del tasso di iscrizioni scolastiche, mentre le sovvenzioni per i programmi sanitari mostrano risultati disomogenei (MWH 2003: 3-6).

Questi sono alcuni esempi di importanti “storie di successo” degli aiuti della CE. Comunque, la questione della rilevanza dell'impatto dei progetti o dei programmi individuali, riguardo alla situazione generale di un paese, è stata sollevata di frequente. L'opera della CE in Bangladesh ha promosso un certo miglioramento nell'accesso alla sanità e all'alimentazione, nonché un miglioramento dei loro rispettivi livelli. Comunque, l'approccio è ancora guidato troppo esclusivamente dai fornitori, il che risulta inappropriato per il contesto; e i benefici non sono ricaduti in misura adeguata sui più poveri. L'approccio settoriale (SWAP) nel settore della salute, inaugurato e patrocinato dalla CE, mostra “meno benefici di quanti se ne aspettassero”; inoltre “non è riuscito a fare fronte ai suoi ambiziosi obiettivi”. In breve, ha migliorato ben poco i risultati nel campo della salute, specialmente per i più poveri; le riforme istituzionali non sono state implementate dal Governo (MWH 2003: 3-6). Mentre a dei risultati disomogenei potrebbero contrapporsi, per esempio, dei progetti pilota che incontrano degli imitatori o inaugurano programmi più vasti; un qualunque progetto, preso singolarmente, anche laddove mostrasse risultati individuali, deve confrontarsi con la questione della rilevanza. Secondo le sue valutazioni, la CE considera che l'impatto dei suoi progetti per lo sviluppo rurale in Nicaragua sia stato positivo, ma con effetti limitati nel tempo e nello spazio geografico, a causa della debolezza delle istituzioni e della mancanza della volontà politica di risolvere i problemi dei possedimenti fondiari. Una valutazione simile è stata compiuta per il Camerun, dove i progetti di sviluppo rurale e urbano hanno avuto, nella migliore delle ipotesi, risultati a breve termine che non sono risultati considerabili sostenibili.

In molti casi c'è una chiara mancanza di informazioni sull'impatto degli aiuti a favore dei poveri¹⁰. La valutazione generale sull'opera della CE in Bangladesh, per esempio, ha criticato la “non disponibilità” delle informazioni su molti aspetti importanti: “Decisivamente, i tentativi di collegare gli interventi realmente effettuati a degli obiettivi strategici, o di arguire una possibile relazione, hanno incontrato un successo solamente parziale”. (MWH 2003 a: 1). Nel CSP del Bangladesh la CE afferma: “I donatori generalmente concordano che la maggior parte dei programmi volti alla riduzione della povertà, ivi compresi i programmi delle principali ONG, sono andati a vantaggio predominantemente dei mediamente poveri, senza però riuscire a raggiungere i più poveri tra i poveri.” (CE 2001: 8). In Etiopia, come in Camerun o nello Zambia, le revisioni intermedie o finali disponibili della CE “non analizzavano specificamente l'impatto degli aiuti della CE sui diversi gruppi” (Bekele / Barry 2007: 7). Alcune analisi di recente pubblicazione sostengono l'opinione che le revisioni intermedie della CE si concentrassero più sulla gestione o sulle erogazioni di risorse, piuttosto che sui risultati per lo sviluppo. (Macie 2006, 3; Rasmussen / Scott 2006, 6; CDC 2005, 49).

Oltre a valutazioni qualitative approfondite sui risultati e sugli impatti a livello settoriale e nazionale (finora limitate), la CE cerca di valutare l'impatto generale dei suoi progetti di aiuti attraverso uno

¹⁰ Potrebbe darsi il caso che le informazioni siano disponibili presso le Delegazioni, ma non in forma pubblica. Per la maggior parte dei paesi del nostro studio, le valutazioni sull'impatto non erano disponibili.

strumento *quantitativo* di recente introduzione: il *Monitoraggio finalizzato al risultato (ROM)*¹¹. Un fattore determinante per l'introduzione di questo strumento sono state le decisioni dell'UE, prese nel 2000, per incrementare l'efficacia degli aiuti della CE e - tra l'altro - "per incrementare l'impatto e la visibilità della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti della CE" (vedi CE 2000 a, 7). Altri fattori sono stati l'introduzione del PRS e gli MDGs; entrambi gli approcci sottolineano la necessità di sforzi per la riduzione della povertà orientati ai risultati. ROM è un database a cui lavorano consulenti per conto della CE che riportano la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia, la sostenibilità e l'*impatto* dei progetti sovvenzionati dalla CE (senza un approccio in base al settore o un *budget support*). ROM fa uso di un sistema semplice, articolato su quattro gradi: 4 punti significano "molto bene", 3 punti significano "bene", 2 punti significano "ci sono alcuni problemi" e 1 punto significa "problemi gravi". La CE indica il punteggio di 2,5 come riferimento medio, nel senso che il progetto, o un suo aspetto specifico, sono "sulla buona strada". Questo strumento è stato introdotto nel 2002, ma il suo approccio metodologico da allora ha subito successivi aggiustamenti, anche in reazione alle critiche¹². Nel suo Rapporto Annuale 2006 sull'assistenza estera, la CE pubblica per la prima volta una visione d'insieme pluriennale dell'impatto, basandosi sul sistema ROM. Lo strumento dimostra sviluppi positivi in alcune regioni, ma l'esito è negativo per quanto concerne gli aiuti CE nei paesi più poveri (CE 2006 a, 73). Per i paesi dell'area ACP, la valutazione è scesa dal 2,59 del 2001 (appena sopra la media di riferimento) al 2,45 del 2005 - e questo significa che la *performance* media dell'impatto degli aiuti della CE nei paesi dell'area ACP è scesa, negli ultimi cinque anni, al di sotto la soglia considerata della "buona strada". Né le cifre positive né le negative dovrebbero essere sovrastimate, poiché ROM si trova a fronteggiare una serie di carenze metodologiche¹³. Comunque, il fatto che i progetti della CE nei paesi dell'area ACP siano stati stimati per anni intorno alla media può essere considerato un fattore di per sé critico. Il trend negativo, verso il basso, registrato a partire dal 2001 dovrebbe costituire un altro risultato allarmante che, sorprendentemente, non trova spiegazioni nel Rapporto Annuale.

Questi pochi esempi non devono e non possono fornire un quadro rappresentativo degli aiuti della CE. Questo non era lo scopo, né rientrava nelle possibilità di questo studio di Volontari nel Mondo-FOCSIV poter intraprendere una sua propria analisi sull'impatto degli aiuti della CE. Gli esempi mostrano comunque i risultati disomogenei ottenuti dagli aiuti della CE riguardo all'impatto sulla riduzione della povertà. Essi sottolineano la necessità di sostituire il sistema di relazione ancora dominante costituito da input e output, con delle valutazioni approfondite dei risultati e degli impatti degli aiuti. In teoria, la CE è d'accordo su questa necessità (e lo ha dimostrato, per esempio, firmando la *Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti*). Ma in pratica, la realtà è tutta un'altra cosa. In un numero limitato di casi, la CE ha iniziato ultimamente ad analizzare l'impatto della povertà sul suo operato. Nello Zambia ci sono dei piani per monitorare annualmente l'impatto delle strade sullo sradicamento della povertà; in Camerun il prossimo progetto di una strada principale inizierà con uno studio di base sull'impatto sociale, a cui si abbinerà uno studio sull'impatto di una strada adiacente già completata. Tuttavia, in questo e in altri paesi, ai vecchi

¹¹ Purtroppo, non esiste materiale della CE esaustivo e pubblicamente disponibile che documenti i principi, le definizioni (per esempio, di "impatto"), le linee guida e le procedure di implementazione del ROM. Si trovano solo brani e accenni sparsi (e alcuni risultati nel rapporto annuale sugli aiuti della CE).

¹² La Corte dei Conti Europea, per esempio, ha valutato il ROM uno strumento utile. "Comunque è necessario un ulteriore sviluppo prima che le statistiche prodotte possano essere convertite in indicatori di qualità" (Corte dei Conti, 2005, 20). Nel 2005, la Commissione ha affermato in una sua valutazione: "Sebbene i quadri di riferimento degli indicatori siano migliorati, la base per una valutazione della *performance* a fronte degli indicatori ha ancora bisogno di essere rafforzata. Molto ancora deve essere fatto in termini di monitoraggio aggregato dei risultati e dell'impatto, a livello sia settoriale sia regionale."

¹³ I cambiamenti di metodologia, i soliti difetti sempre riscontrabili nella fase inaugurale di tali strumenti (dovuta alla mancanza di esperienza e di capacità), l'alta sintesi dei risultati e la discutibile valutazione di centinaia di "esperti" che osservano i progetti con una scala limitata (che porta inevitabilmente a delle varianti significative) collocano i risultati del ROM in una prospettiva più ampia. Per ulteriori aspetti metodologici dell'impiego del ROM da parte dei donatori, vedi Marleyn 2003.

CSP e a quelli di nuova generazione relativi al periodo 2007/8-2013 mancano degli indicatori sull'impatto sulla povertà, sviluppati esplicitamente e sistematicamente.

.....

SCHEDA 10

ZAMBIA: UNA VALUTAZIONE CRITICA DELL'IMPATTO DELLA CE SULLA POVERTÀ

Riguardo all'impatto degli aiuti della CE sulla riduzione della povertà, la valutazione finale del CSP dello Zambia è giunta a una conclusione molto critica: "La lotta contro la povertà è il tema centrale del CSP. Tuttavia, l'analisi della povertà presentata nel CSP è insufficiente. I suoi aspetti specifici nello Zambia non sono analizzati a pieno. In particolare, il CSP trascura di analizzare la dimensione geografica della povertà. Non è sufficiente affermare che la povertà nello Zambia è onnipresente. Essendo la sua riduzione il tema centrale del CSP, sarebbe dovuta essere oggetto di un'analisi approfondita, prima di decidere in merito al programma appropriato interamente dedicato a questo problema. La selezione del settore non era sufficientemente motivata. E, più in generale, non vengono analizzati a pieno i fattori determinanti della povertà. Questo può essere dovuto in parte a delle limitazioni presenti nelle statistiche disponibili a livelli geografici differenti. Ne deriva che non ci sono mezzi per assicurare che il programma avrà effettivamente un impatto sulla riduzione della povertà; né è dimostrato che l'allocazione di fondi tra diverse aree più o meno importanti raggiunga l'“optimum”, in termini di efficienza attesa, nel contribuire alla riduzione della povertà." (SOFRECO 2006, 42) [La CE ha espresso delle riserve sulle conclusioni di questa valutazione]

.....

Non è facile calcolare l'impatto. Realtà complesse, che vedono l'intervento di molti fattori nei processi di sviluppo, e l'intervallo di tempo che intercorre tra l'intervento e il potenziale impatto sono solo due fattori che rendono la valutazione dell'impatto una vera sfida. Dato che la CE e altri donatori stanno richiedendo ai loro partner nel Sud un "orientamento al risultato", anch'essi dovrebbero sforzarsi in vista dello stesso obiettivo. Un problema centrale è rappresentato dal fatto che i sistemi orientati al risultato, come il ROM della CE, sono strumenti tecnocratici implementati da consulenti (espatriati), non del tutto accessibili pubblicamente. L'alternativa sarebbe un sistema di strumenti partecipatori per la valutazione dell'impatto, gestiti pubblicamente e trasparenti, volti a dare voce soprattutto ai (potenziali) beneficiari. Il *Processo partecipativo di valutazione della povertà in Uganda (UPPAP)*, gestito congiuntamente dal Governo, dalle ONG e da alcuni donatori, insieme ad altri esempi, dimostrano che è possibile una valutazione più trasparente e significativa dell'impatto di processi complessi.

Nei sei paesi che abbiamo preso a esempio, sono frequentemente menzionate le seguenti debolezze strutturali, che limitano un impatto potenzialmente positivo sui poveri:

- Scarso accento sullo sviluppo rurale e/o locale e miglioramento delle condizioni di vita sociale in zone remote (riferito negli studi su tutti e sei i paesi). Questo è l'aspetto maggiormente criticato dalle organizzazioni della società civile. Come si è espresso un rappresentante della società civile nello Zambia riguardo all'attenzione della CE sulle strade principali, piuttosto che su quelle rurali: "I donatori dovrebbero spostare l'attenzione alle popolazioni rurali, che costituiscono la maggioranza degli abitanti dello Zambia".
- Malgrado alcuni progressi nel *mainstreaming di genere*, sono ancora carenti la considerazione del "genere" o le debolezze nelle strategie di parità tra uomo e donna (Bangladesh, Camerun, Etiopia, Guatemala, Zambia).

- Ostacoli istituzionali come: procedure pesanti, lente e inadatte; un approccio burocratico e processi decisionali centralizzati; un'influenza eccessiva degli individui sui processi decisionali, invece di una coerente linea istituzionale; valutazioni superficiali basate su un approccio da "inventario", invece di una revisione approfondita (in Camerun, ma anche in Guatemala).

5.2 I NUOVI STRUMENTI PER GLI AIUTI E IL LORO IMPATTO POTENZIALE A FAVORE DEI POVERI

Come molti altri donatori, negli ultimi anni, la CE ha optato per dei nuovi *meccanismi di aiuti*, passando dai progetti ai programmi di settore, al *budget support* di settore o perfino al *general budget support* (vedi, per esempio, UE 2005). In special modo il *general budget support* (*GBS*) è diventato il modo preferito per erogare aiuti. I paragrafi seguenti contengono una breve discussione sul potenziale a favore dei poveri degli approcci settoriali e del *GBS*, mentre il Capitolo 6 si rivolge alle implicazioni politiche di questi nuovi meccanismi.

Il *budget support*, in quanto strumento relativamente nuovo per la cooperazione allo sviluppo, è stato oggetto di discussioni esaustive negli ultimi due anni. Gli studi recenti menzionano frequentemente una serie di pro e contro del *budget support*, tra i quali figura l'ampia valutazione a favore di molti donatori (Università di Birmingham 2006)¹⁴. Un aspetto positivo è che di solito si evidenzia quanto segue: il *budget aid* sostiene la generale stabilità macroeconomica dei paesi beneficiari e, inoltre, rafforza la capacità amministrativa e finanziaria dei governi centrali. In molti paesi beneficiari del *budget aid*, le uscite per i settori sociali sono aumentate costantemente ed è stato stimolato il dibattito sul collegamento tra il *budget* nazionale e lo sviluppo sociale. Un effetto positivo sempre citato del *budget aid* è costituito dalla riduzione dei costi di transazione degli aiuti (con negoziazioni concentrate fra i governi e il gruppo di donatori di *budget aid*, invece di numerose negoziazioni individuali con tanti donatori diversi per i singoli progetti). L'esperienza insegna che il *budget aid* contribuisce a migliorare il coordinamento dei donatori e conduce a un dibattito più esaustivo sullo sviluppo. In paesi come il Mozambico e la Tanzania, il *budget aid* ha inaugurato inoltre il dibattito sulla "*performance* dei donatori" in opposizione alla "*performance* del Governo".

Comunque, anche alcuni effetti potenzialmente negativi del *budget aid* sono piuttosto ovvi. Il *budget aid* rafforza la posizione negoziale dei donatori e la loro influenza sul nucleo centrale dei processi decisionali dei governi. I parlamenti, che sono costituzionalmente responsabili delle decisioni finali sul *budget*, corrono il rischio di essere aggirati. In maniera simile, le negoziazioni centrali sul *budget* tra i governi e i donatori, inoltre, spesso escludono la società civile e il pubblico generale. Finora il *budget aid* ha rafforzato i processi decisionali compiuti a porte chiuse. Un problema specifico è costituito dal ruolo del Fondo Monetario Internazionale (FMI) nel *budget aid*. Gli aiuti finanziari del Fondo (per esempio, attraverso i programmi dello Strumento per la riduzione della povertà e per facilitare la crescita - PRGF) non sono integrati nel quadro di riferimento generale del *budget support*, bensì trattati separatamente, di solito con funzione di indicatori per gli altri donatori e sempre alle proprie condizioni macroeconomiche. Il *budget aid* rafforza il Governo centrale, ma questo potrebbe condurre a trascurare altri rami importanti di Governo come, ad esempio, le amministrazioni locali. Il *budget aid* consente ai governi una maggiore flessibilità, ma questo potrebbe portare a delle uscite a favore della media borghesia o delle *élite*, invece dei poveri (se non portare addirittura all'abuso dei fondi, data la

¹⁴ La seguente visione d'insieme prende in considerazione i risultati dell'Università di Birmingham nonché le nuove linee guida della CE per il *budget aid* (EC 2007: 18-19), ma anche altre pubblicazioni. In special modo, Gerster 2006 a/b; Eurodad 2006; Schmidt 2005.

fungibilità del *budget support*). Da una parte, il *budget aid* rafforza la predicibilità degli aiuti finanziari nel breve termine, ma può creare una non predicibilità nel medio termine, in quanto strumento suscettibile di rapidi cambiamenti (per esempio, trattenendo i fondi), laddove i rapporti tra Governo e donatori si deteriorino. Dal punto di vista dei donatori, questo potrebbe costituire un vantaggio, poiché essi possono reagire rapidamente, per esempio in caso di violazione dei diritti umani.

Ma cosa si sa dell'impatto del *budget support* sulla riduzione della povertà? La su citata recente valutazione del GBS per conto di vari donatori bilaterali e multilaterali (compresa la CE) ha delineato un bilancio positivo in cinque dei sei paesi analizzati: "Con l'eccezione di soli due casi, le valutazioni generali compiute dagli studi sui paesi sono risultate chiaramente positive" (Università di Birmingham 2006: S3). Lo studio si è concentrato comunque più sui processi macroeconomici e macropolitici e meno sull'impatto sulla povertà. Ma almeno lo studio ha affermato che il "*Partnership General Budget Support*" (PGBS) nei cinque paesi ha mostrato risultati positivi a livello di output, in quanto "ha sostenuto degli incrementi nelle uscite prioritarie per i PRSP ('uscite a favore dei poveri')", specialmente nelle uscite per finanziare i servizi di base della salute e dell'istruzione (ibidem, S5,7). Comunque, non si è potuto rispondere alla domanda se il *budget aid* abbia realmente un impatto sulle vite dei poveri: "Vari team nazionali hanno sottolineato la fallibilità e i limiti delle statistiche sulla povertà ad oggi disponibili. Hanno messo in guardia contro i tentativi di cercare una relazione troppo meccanica tra gli input del PGBS e i risultati sulla povertà, specialmente in vista dei probabili tempi di risposta necessari agli effetti del PGBS e dell'eventualità che fattori esogeni sommergano gli effetti previsti del PGBS. I gruppi di studio non sono stati in grado di tracciare, con sicurezza, gli effetti del PGBS in maniera distinta, riconoscibilmente separata, a livello di impatto sulla povertà nella maggior parte dei paesi. Questo è particolarmente valido per i parametri della povertà calcolata in base al reddito e dell'*empowerment*. Esistono dei chiari collegamenti tra il PGBS e il miglioramento dei servizi di base, attraverso le sovvenzioni e un impegno collettivo dei donatori e del Governo con l'obiettivo della fornitura di servizi". (ibidem, 7).

La valutazione è in linea con quanto rilevato nei nostri studi sui paesi. Con l'eccezione del Guatemala, dove il GBS è stato introdotto soltanto nella fase successiva della cooperazione, tutti i paesi di questo studio hanno avuto esperienze con le sovvenzioni della CE con approcci settoriali (SWAPs), con *budget support* settoriale e/o con GBS. La CE suppone che lo SWAP e/o il GBS costituiscano i modi più appropriati per sostenere i governi nella lotta contro la povertà. Comunque, è molto difficile dimostrare un impatto del *budget support* in questi paesi. Le delegazioni della CE in questi paesi discutono soprattutto a livello di output per sottolineare il fondamento logico del *budget aid*. Per esempio, si assume che gli incrementi delle uscite governative per la salute e l'istruzione in Etiopia e nello Zambia siano una conseguenza diretta del *budget aid* e siano da collegarsi ai rispettivi condizionamenti. Ma questo non è del tutto convincente. Innanzitutto, è impossibile dimostrare questo collegamento (poiché altri fattori, come la cancellazione del debito o l'incremento totale degli aiuti potrebbero anche costituire le forze propellenti alle spalle dell'effettivo incremento della spesa sociale in questi paesi). In secondo luogo, come credono i rappresentanti della società civile di alcuni paesi, degli approcci alternativi potrebbero avere un impatto maggiore sui poveri, almeno in alcuni paesi, nonostante il GBS incontri anche un ampio sostegno da parte della società civile. Ma in Etiopia, per esempio, gli attori della società civile dimostrano che "con la sospensione del GBS e il passaggio al PBS [*Protection of Basic Services*", un approccio paragonabile ai precedenti programmi di sovvenzioni] c'è l'eventualità che l'impatto ricada più direttamente sui poveri, in quanto le somme incanalate verso i livelli più bassi del Governo saranno maggiori. Tuttavia, potrebbero verificarsi dei problemi di implementazione, poiché a questi livelli le capacità sono scarse" (Bekele / Barry 2007: 1, vedi Scheda 11). In terzo luogo, la società civile in alcuni paesi

teme che i soldi del GBS potrebbero essere usati dal Governo per scopi diversi dallo sviluppo (per esempio in Nicaragua o in Guatemala, vedi anche Scheda 12).

.....

SCHEDA 11

ETIOPIA : LA SOSPENSIONE DEL GBS

Prima del 2005, la CE ha sostenuto il Governo etiope tramite il *General Budget Support (GBS)* e oggi ribadisce che questo rappresenterebbe ancora il meccanismo ideale (...) Da allora, la CE ha sospeso il GBS e la decisione di ristabilirne o meno la sovvenzione sarà presa in stretta consultazione con il Governo, gli stati membri e altri donatori fondamentali per l’Etiopia (...) La ripresa del GBS costituirà un’intromissione illecita nel miglioramento della situazione della *governance* e nel grado di stabilità della situazione macroeconomica. La società civile non è stata consultata per la decisione di sospendere il *budget support* diretto; le decisioni sull’argomento sono state prese dai donatori a Parigi.

I donatori esprimono la preoccupazione, condivisa dalla società civile, che la sospensione della GBS avrebbe impatti negativi sulla povertà. Questo ha condotto all’introduzione di una modalità alternativa per gli aiuti – la *Protezione dei servizi di base (PBS)*. La PBS fornisce un sostegno direttamente alle regioni e alle “*woreda*”¹, per garantire l’erogazione dei servizi di base. In teoria questo dovrebbe dirigere gli aiuti laddove servono, tuttavia bisogna considerare il problema della scarsa capacità a livello delle *woreda* (...) La PBS dovrà operare venendo a patti con un numero di vincoli e la sua esecuzione potrebbe essere inficiata da grossolane inefficienze finanziarie.

La PBS contiene una componente per sovvenzionare i progetti della società civile sulla responsabilità sociale al fine di cercare di incrementare la supervisione dei cittadini sui fondi spesi nella *woreda* (...)

Il nuovo programma indicativo della CE afferma che che “il GBS rappresenta la modalità preferita di sostegno macroeconomico predicibile e sarà preso in considerazione allorquando la situazione della *governance* lo permetterà”. È comunque possibile che la PBS possa contenere degli elementi che potrebbero rivelarsi maggiormente benefici per i più poveri nel lungo periodo, dato che le sovvenzioni sono incanalate direttamente verso le sfere più basse del Governo e vengono spese per i servizi di base, anche se è ancora necessario procedere a un’elaborazione più dettagliata dell’implementazione. L’incanalamento delle risorse verso i livelli più bassi, l’incremento dei rapporti sulle spese compiute ai livelli più bassi e la componente sottoposta alla supervisione della società civile sono tutti fattori che, nell’insieme, potrebbero produrre dei reali vantaggi, non riscontrabili nel GBS. Dunque, tornare al GBS ignorando le lezioni della PBS equivarrebbe a un’opportunità persa. (Bekele / Barry 2007: 10-11)

¹ Le *woreda* indicano le circoscrizioni amministrative etiopi. Esistono inoltre delle *Special Woredas* che funzionano come enti autonomi.

.....

Quali sono i modi migliori per ridurre la povertà il più velocemente possibile? È interessante constatare che sono aperti pochissimi dibattiti su quali (nuovi) strumenti potrebbero risultare i migliori dal punto di vista dei poveri (vedi Scheda 13). Considerando gli effetti positivi e

negativi del *budget support*, molti attori della società civile accolgono favorevolmente questo strumento in quanto modalità aggiuntiva per l'erogazione di aiuti che va a complemento di altri strumenti, ma pretendono dei cambiamenti nella sua struttura (specialmente riguardo alla trasparenza, alla responsabilità nei confronti dei parlamenti e del pubblico in generale e svincolare il *budget aid* dal condizionamento del FMI – vedi Capitolo 6.3).

.....

SCHEDA 12

ZAMBIA: PIU' SOLDI PER I PROGRAMMI DI RIDUZIONE DELLA POVERTÀ?

La delegazione della CE nello Zambia attribuisce l'incremento degli stanziamenti governativi di *budget* per la salute e l'istruzione al programma comunitario di *budget support* nelle revisioni del PRBS (*Povertà Reduction Budget Support*) e alla forte influenza della CE nelle revisioni del PRBS. In realtà, gli stanziamenti (e possibilmente anche le autorizzazioni ai ministeri competenti) per i settori sociali sono aumentati tra il 2003 e il 2005. Comunque, non esistono dati disponibili per la spesa reale, in quanto il "Budget per attività" (ABB) è stato introdotto soltanto per gli stanziamenti. A causa di una recente indagine, i membri della società civile, ma anche molti rappresentanti delle amministrazioni locali temono il passaggio dei fondi per i programmi per la povertà ad altri settori. Inoltre, il pericolo di un uso improprio dei fondi a vantaggio delle persone coinvolte nel "meccanismo della povertà" (*workshop* in alberghi di lusso, viaggi costosi per "monitorare" i progetti di riduzione della povertà, indennità) è stato citato in diverse interviste. C'è anche un altro pericolo ovvio: il Governo vuole incrementare significativamente il *budget* per la difesa. Tutti questi sviluppi, a livello di output, devono essere presi in considerazione quando si discute l'impatto del *budget aid* (della CE). Le proporzioni dei risultati e dell'impatto, per esempio per gli strati più poveri della popolazione, invece, non sono neppure sfiorati da questi dibattiti. È più che interessante notare che la CE ha chiesto ora alla rete della società civile CSPR di intraprendere uno studio sull'impatto del *budget support* sulla riduzione della povertà, come primo tentativo di ottenere un quadro chiaro.

.....

SCHEDA 13

CAMERUN: MECCANISMI DI AIUTI A FAVORE DEI POVERI?

Non esiste una visione chiara della CE sulla rilevanza degli strumenti degli aiuti per i poveri. Particolarmente, le persone che lavorano a dei progetti credono che siano loro ad assicurare nel modo migliore che gli aiuti arrivino ai poveri, anche se con costi amministrativi ingenti. Altri credono che gli strumenti della CE non possano efficacemente arrivare ai poveri, e che il ruolo della CE sia di aiutare i governi ad arrivare ai più poveri attraverso le strategie settoriali, le priorità e un diverso approccio (per esempio, tariffe variabili per i servizi). Tuttavia, uno degli intervistati ha osservato il seguente paradosso: “La UE pensa che il Governo dovrebbe prendere l’iniziativa di arrivare ai più poveri. Invece la popolazione ritiene il Governo troppo lento e vuole che sia la UE a prendere questa iniziativa”. È stata espressa inoltre l’idea che la società civile sia nella posizione migliore per arrivare ai poveri. Tuttavia questa non è stata ritenuta una base adatta per la politica della CE volta a sovvenzionare le ONG, ma è stato piuttosto inteso che sia il Governo a sovvenzionare la società civile in questo contesto. È stato anche detto che la CE cerca di concentrarsi sulle regioni in cui si verifica una confluenza di fattori di povertà, come per esempio nell’estremo nord del paese.

Non è stata compiuta alcuna revisione dei meccanismi della cooperazione del 2002-06, specificamente in merito al loro impatto sui segmenti più poveri della popolazione. Il trend generale procede in direzione di approcci e programmi settoriali, allontanandosi dai progetti, nella convinzione che i primi possano avere un migliore impatto a lungo termine. Non si registra un cambiamento significativo nella politica delle sovvenzioni tramite le ONG. Come verrà detto più avanti, il poter spendere pare stia assumendo un’importanza maggiore in relazione alla scelta dei meccanismi, piuttosto di una disamina esplicita dell’impatto a favore dei poveri.
(Auclair 2007: 3-4)

6. L'INFLUENZA DEI MECCANISMI DEGLI AIUTI DELLA CE SULLA GOVERNANCE DEMOCRATICA

In linea con i valori fondamentali della promozione della democrazia, la CE ha la responsabilità di promuovere, attraverso la cooperazione, la responsabilità democratica dei governi del Sud nei confronti dei loro cittadini. È innanzitutto responsabilità dei governi impegnarsi con gli *stakeholder* nazionali, ma anche i donatori condividono la responsabilità di promuovere strutture che rafforzino la responsabilità nazionale, piuttosto che la responsabilità dei governi nei confronti dei donatori.

La CE ha sviluppato molti importanti provvedimenti di riforma degli aiuti (insieme ad altri donatori occidentali di primo piano), esprimendoli in nuovi documenti di politica, innanzitutto il *Consenso Europeo sullo Sviluppo* e la Comunicazione della CE sull'efficacia degli aiuti (CE 2006c), nonché in molti altri di tipo più tecnico. Le riforme possono essere distinte in base a tre livelli tra loro interconnessi:

- Sono stati introdotti dei nuovi principi (per esempio, nel contesto dell'approccio della PRS e/o i principi dell'OCSE/DAC¹⁵), come la pluridimensionalità della povertà, la *ownership* nazionale delle strategie basate su un'ampia partecipazione, un orientamento a medio termine, un approccio basato sui risultati, e molti altri.
- È stato inaugurato un vigoroso processo volto a garantire il coordinamento tra i donatori (*Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti*).
- Sono stati introdotti nuovi strumenti, in special modo gli approcci settoriali e il *budget support*.

Alcune voci della società civile hanno accolto favorevolmente, in via di principio, molti di questi nuovi sviluppi (che, in realtà, riflettono molte rivendicazioni dei decenni passati), ma la retroazione, nel complesso positiva, si è mescolata a molti punti di vista critici, sia sulle carenze degli approcci proprio in via di principio, sia sulla limitata volontà di implementare davvero quei bei principi (cfr., per esempio, EURODAD e altri, 2005). Quando si parla di sforzi significativi volti alla riduzione della povertà, viene posto l'accento specialmente sull'importanza delle strutture di *country - ownership*, democratiche e partecipative nei paesi del Sud. Il capitolo seguente si chiede come i nuovi meccanismi degli aiuti utilizzati dalla CE influiscano sulla *governance democratica* nei Paesi in Via di Sviluppo. Si concentrerà, perciò, sulle seguenti questioni:

- *Country – ownership*: nel contesto del coordinamento dei donatori, chi è che stabilisce la priorità degli aiuti (della CE)? (4.1)
- *Governance*: in che modo gli aiuti della CE sostengono una “buona” *governance*? (4.2)
- *Budget support*: come vengono integrati i nuovi meccanismi degli aiuti, e specialmente il *budget aid*, nei processi democratici? (4.3)

¹⁵ OCSE: Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica; DAC: Comitato di Aiuti allo Sviluppo (dell'OCSE). (NdT).

6.1 COUNTRY – OWNERSHIP CONTRO L’IMPEGNO INTERNAZIONALE DEI DONATORI

Negli ultimi anni abbiamo visto la CE e gli altri donatori lavorare a più stretto contatto, al fine di indirizzare la loro assistenza congiunta a sostegno delle strategie e delle politiche dei paesi partner, piuttosto che lasciare che ciascun donatore sovvenzionasse i suoi propri progetti separatamente. Tutto questo con l’intenzione di condurre a risultati più sostenibili per lo sviluppo nonché a una riduzione dell’onere che grava sui governi dei Paesi in Via di Sviluppo, quando si trovano a trattare con donatori diversi. Comunque, un prerequisito delle decisioni *democratiche* in merito alle scelte strategiche riguardanti gli sforzi per la riduzione della povertà nei paesi del Sud è che queste decisioni *siano prese nel Sud* – e non nelle sedi centrali dei donatori o in istituzioni dominate dai governi del Nord. Il principio di *country – ownership*, introdotto nel 1999 nel contesto degli approcci delle PRS, dovrebbe garantirlo. La sua introduzione si basava sull’esperienza negativa delle strategie per lo sviluppo dominate dai donatori, specialmente i programmi di aggiustamento strutturale del FMI / Banca Mondiale. La CE sostiene nella sua politica il principio di *country – ownership*, sia nel *Consenso Europeo sullo sviluppo* e nell’*Accordo di Cotonou*, sia in dichiarazioni internazionali come la *Dichiarazione di Parigi sull’efficacia degli aiuti*¹⁶. Nel contesto di incremento del coordinamento degli aiuti, la Commissione implementa, nella pratica, questo principio?

Sulla base della nostra analisi, bisogna concludere che l’obiettivo di allineare le strategie coordinate dei donatori con le strategie *country – owned* di riduzione della povertà in realtà non è ancora stato raggiunto. Nella maggior parte dei nostri sei studi, si riscontrano risultati ineguali e una retroazione disomogenea in merito al coordinamento dei donatori (vedi Scheda 14). Comunque, la CE è attivamente coinvolta in sforzi per creare almeno una struttura congiunta di donatori per le singole strategie nazionali (per esempio, in Bangladesh, in Etiopia, nello Zambia). La *Strategia congiunta per l’assistenza per lo Zambia (JASZ)*, per esempio, descrive, tra l’altro, una chiara divisione del lavoro. In ogni settore, i donatori hanno scelto un “donatore principale” e poi elencato i “donatori attivi” e i “donatori secondari”. La CE è il donatore principale per quanto concerne il *budget aid* e i trasporti. Il Governo dello Zambia sta osservando molti effetti positivi derivanti dal coordinamento dei donatori (per esempio, maggiore facilità nel comunicare con i “donatori principali”, riunioni più ristrette, predicibilità delle sovvenzioni, migliori informazioni in merito a ciò che i donatori stanno davvero realizzando nel paese). Comunque, alcuni osservatori dubitano che queste iniziative e queste riforme siano di “appropriazione” del Governo e, considerato che generalmente gli *stakeholder* nazionali non sono inclusi in questi processi, si avverte una mancanza di trasparenza. In alcuni paesi, la CE ha assunto un ruolo positivo nello stimolare una strategia europea coordinata, per esempio in Etiopia (vedi Scheda 15).

¹⁶ Il principio di “ownership” viene menzionato esplicitamente in diversi articoli e spiegato nei seguenti termini: “Gli Stati dell’ACP determineranno le strategie di sviluppo per le loro economie e le loro società, nel pieno esercizio della loro sovranità” (Art. 2, Accordo di Cotonou). Gli Articoli 9 e 19 dell’Accordo integrano chiaramente questo concetto di “sovranità” nelle strutture democratiche, nell’ambito dei paesi che ammettono la partecipazione della società civile.

SCHEDA 14

BANGLADESH: IL COORDINAMENTO DEI DONATORI – UN QUADRO DISOMOGENEO

La CE è attivamente coinvolta nell'armonizzare le iniziative in Bangladesh, ma si tratta ancora di un progetto pilota, rivolto per il momento a due soli settori: l'istruzione e la salute. Diversi sono i problemi che sono stati citati nelle interviste:

- I donatori incontrano difficoltà a raggiungere il consenso su molte questioni importanti, a causa delle priorità e dei regolamenti dell'organizzazione statale dei loro stessi paesi (...).
- La maggior parte degli intervistati ritiene che l'armonizzazione stroncherà la flessibilità e che molti donatori saranno costretti ad adattare i loro programmi, dando loro uno stesso formato, anche nel caso in cui dovessero attribuire un priorità più bassa a certi settori.
- I recenti cambiamenti in nome dei programmi di aiuti, dei programmi di approccio settoriale (SWAPs) e dell'armonizzazione dei donatori stanno dando vita a opinioni disomogenee e sono visti come un processo per estirpare ed eliminare modalità di intervento diverse, oltre a un gran numero di piccole ONG a base rurale e gruppi della società civile (...)

(Costa 2007: 8).

Tuttavia, le strategie nazionali dei donatori – ivi compresi i CSP della CE – spesso seguono ancora delle priorità individuali. In Bangladesh, come in altri paesi non appartenenti all'area ACP, il CSP della CE costituisce tuttora un documento della CE, adottato in seguito a consultazioni con il Governo e gli stati membri dell'UE, piuttosto che una strategia congiunta. La scelta delle modalità degli aiuti riflette inoltre le seguenti preferenze comunitarie: la CE, per esempio, sta patrocinando approcci settoriali (SWAPs), ma in Bangladesh, comunque, questi approcci sono visti dal Governo "come manovrati dai donatori, senza un'adeguata consultazione con le controparti del Governo del Bangladesh" (Particip 2004: 48 f). Anche le strategie congiunte dei donatori sono spesso formulate sullo sfondo di forti interessi, determinati da molti fattori, tra cui la mancanza di incentivi al personale per il coordinamento dei donatori, sebbene in alcuni casi i donatori stessi stiano cercando di allinearsi con le strategie di questi paesi (vedi Scheda 15).

SCHEDA 15

ETIOPIA: LA STRATEGIA CONGIUNTA DELLA UE

Nel nuovo CSP, la CE e gli stati membri hanno cercato per la prima volta di sviluppare una strategia di risposta congiunta, che unirà tutti gli sforzi dell'UE. Lo scopo è quello di incrementare il coordinamento, l'armonizzazione e l'allineamento degli sforzi volti ad accrescere l'efficacia degli aiuti. Il primo passo è stato quello di sviluppare un'Indagine Diagnostica Nazionale congiunta, al momento ancora non disponibile per il pubblico, e una *road map* dell'UE. Successivamente la CE ha definito le sue aree di interesse e, in seguito, si è deciso di unire tutte le strategie. Questo ha prodotto un documento nel quale vengono delineati i contributi della CE e di alcuni stati membri selezionati dell'UE nei confronti di queste aree di interesse. Comunque, non tutti gli stati desiderano sottoscrivere la strategia, nonostante abbiano partecipato al processo (Irlanda e Svezia). Altri stati membri desiderano invece sottoscrivere la strategia, mantenendo però un loro programma bilaterale separato, con sue priorità (Regno Unito). Altri stati membri sono lieti di sottoscrivere la strategia allineandole i loro programmi (attualmente, Austria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Ungheria). La strategia delinea alcune aree di lavoro, che contribuiranno ai settori principali in cui gli stati membri – e non la CE - si impegneranno. Ad esempio: sostegno diretto alla salute, all'istruzione, all'acqua e alle misure igieniche di salute pubblica. (...) Non è ancora chiaro, inoltre, fin dove esattamente potrebbe arrivare questa forma di armonizzazione. Secondo gli accordi della CE, anche il Governo dovrebbe sottoscrivere le strategie in essi contenute, perciò ogni singola parola dovrebbe essere concordata. È vero però che i singoli stati effettuano consultazioni con i governi, ma redigono le loro proprie strategie. Questo significa che, anche se su alcuni settori il Governo e i donatori possono non concordare, questi potranno pur sempre essere inclusi. Questo aspetto può risultare importante per l'Etiopia, per quanto riguarda i diritti umani o la natura del sostegno alla società civile. Inoltre anche alcuni enti bilaterali preferiranno sempre mantenere un programma indipendente, invece di ritrovarsi sotto l'ombrello della UE perché, è vero che l'armonizzazione può essere utile, ma le si possono pur sempre riconoscere dei limiti. (Bekele / Barry 2007: 13)

L'armonizzazione degli aiuti può incrementare l'influenza dei donatori nei confronti dei paesi beneficiari. Nel caso dell'Etiopia, forti interessi politici hanno costretto i donatori a trovare delle posizioni congiunte. La sospensione congiunta del *budget aid* nel 2005/2006 (vedi Scheda 11) ha esercitato pressione sul Governo, anche se non ha determinato cambiamenti politici sostanziali. In altri casi, viene registrata un'influenza politica meno visibile da parte del gruppo dei donatori sui governi.

Il Fondo Monetario Internazionale rappresenta tuttora un importante “guardiano” dei programmi sostenuti dai donatori virtualmente in tutti i paesi, anche se questa funzione è in contraddizione con il principio di *country – ownership* (Camerun, Nicaragua, Zambia). Il collegamento tra gli aiuti erogati tramite il *budget support* e le valutazioni macroeconomiche generali del Fondo ha addirittura rafforzato questo ruolo (la valutazione del FMI fa parte dei “criteri di idoneità” generali per il *budget aid*, formulati nelle nuove linee guida della CE per il *budget support* [CE 2007, 47]). Nello Zambia e in Nicaragua, i criteri del FMI fanno parte delle *Strutture di valutazione della performance*, in base alle quali vengono prese annualmente le decisioni in merito al *budget support*. Questi collegamenti tra il *budget support* e i condizionamenti del FMI accrescono i rischi finanziari

del Governo, come ha spiegato un rappresentante dei donatori bilaterali nello Zambia: se il programma del FMI finisse “fuori strada”, per i donatori sarebbe molto più facile ritirare le somme per il *budget aid*, piuttosto che bloccare i progetti di aiuto (con il personale preposto, ecc.). In diversi paesi si è criticato il fatto che la CE vincoli i suoi aiuti allo sviluppo ai programmi del FMI (vedi Scheda 16 sul Nicaragua). I fondi per il *budget aid* sono stati trattenuti o interrotti in Camerun e nello Zambia, dopo che i programmi del FMI sono finiti “fuori strada”. Occorrerebbe notare che esistono delle eccezioni, seppur limitate, come nel caso di un esborso effettuato dalla CE nel 2005 in Nicaragua, malgrado il paese si trovasse “fuori strada”, e come nel caso dell’Etiopia, dove neppure esiste un programma del FMI.

SCHEDA 16

NICARAGUA: COLLEGARE GLI AIUTI AI PROGRAMMI DEL FMI NUOCE AI POVERI

Nessuno in Nicaragua, compresi i critici più radicali dei programmi del FMI, mette in discussione l’esigenza e l’importanza di mantenere una certa stabilità macroeconomica per promuovere uno sviluppo sostenibile e ridurre la povertà nel paese. Quasi tutti i settori (il Governo centrale, i parlamentari, le amministrazioni locali, le medie e piccole imprese, ecc.) concordano nell’affermare che il problema consiste perlopiù nell’applicazione di politiche macroeconomiche che contraggono eccessivamente la spesa sociale, come è successo nei 14 anni in cui il FMI è stato il guardiano dell’economia nazionale. La decisione della CE di vincolare le sue sovvenzioni per la cooperazione alla condiscendenza del Governo nei confronti degli accordi sottoscritti con il FMI subordina gli aiuti per la riduzione della povertà all’implementazione governativa di diversi programmi economici, che non risultano essere a favore dei poveri (Acevedo 2006). Vincolando gli aiuti per i poveri ai condizionamenti del FMI, la CE si nega la possibilità di ottenere risultati migliori con i suoi programmi e progetti per la riduzione della povertà perché mentre con una mano contribuisce a ridurre la povertà nel paese, con l’altra – la mano del FMI – contribuisce ad accrescerla o, nella migliore delle ipotesi, a mantenerla invariata nel tempo. Una valutazione dell’impatto del *budgetary aid* condotta dall’Università di Birmingham (2006) ha rivelato che, vincolando le spese per il *Budget Support Group* allo *Strumento per la riduzione della povertà e per la crescita* (PRGF) del FMI, con i ritardi che ne conseguono, si potrebbero avere delle ripercussioni sul flusso delle sovvenzioni verso i settori che erogano servizi a favore dei poveri.

Infine, la *ownership* del paese è qualcosa di più dell’*ownership* del Governo. Essa comprende anche la prassi di vincolare certe decisioni importanti alle istituzioni democratiche del paese, consentendo a una vivace società civile di influenzarle. I casi del Camerun, del Nicaragua e dello Zambia rappresentano una critica all’aggiramento dei legislatori e della società civile, laddove delle decisioni importanti vengono prese solamente tra governi e donatori, come per esempio nel processo del *budget* (vedi Scheda 17).

SCHEDA 17

NICARAGUA: IL FMI E LA BANCA MONDIALE RISPETTANO LA COSTITUZIONE?

Secondo l'opinione dei legislatori e dei rappresentanti della società civile, il rischio del meccanismo del *budgetary support* risiede nell'istituzionalizzazione dell'intromissione diretta da parte del FMI e della Banca Mondiale nella formulazione del *budget*, quando nessuna delle due istituzioni dovrebbe intromettersi nelle negoziazioni e nelle arene della concertazione democratica tra il ramo esecutivo e quello legislativo, né tanto meno dovrebbero intromettersi tra le diverse forze politiche rappresentate in parlamento. La CE finora non ha dato segno di esigere che il FMI e la Banca Mondiale rispettino la Costituzione e le fragili istituzioni democratiche del paese (Membreño Idiáquez 2007: 6)

CAMERUN: IL FMI E LA BANCA MONDIALE SONO PIÙ IMPORTANTI DEL PARLAMENTO?

Il FMI mantiene una posizione dominante nelle questioni macroeconomiche, esercitando una funzione positiva facendo pressioni sul Governo perché pubblici le informazioni sull'esecuzione del *budget* annuale, ma anche assumendo un ruolo prominente nelle strutture *budgetarie*. Il Governo dapprima discute il suo futuro *budget* annuale con il FMI e la Banca Mondiale e, successivamente, avanza le sue proposte al Parlamento (il che non è considerato inappropriato da parte del membro del Budget Committee da noi intervistato, fintantoché il Governo sarà pronto a negoziare con il parlamento). (Auclair 2007: 7).

6.2 L'APPROCCIO ALLA GOVERNANCE NEGLI AIUTI DELLA UNIONE EUROPEA

La *governance* ha assunto un ruolo centrale nel dibattito sullo sviluppo da almeno dieci anni. Questo si fonda ampiamente sul riconoscimento che per uno sviluppo equo sono fondamentali istituzioni forti e responsabili, l'impegno politico per una gestione efficace dello stato e una società civile vivace e organizzata. La CE sta ulteriormente sviluppando il suo approccio alla *governance* in vista di un coordinamento più forte a livello europeo, basandolo sulla sua Comunicazione su "*La governance nella cooperazione allo sviluppo*" (CE 2006 b). Questo significa rafforzare l'attenzione sul sostegno programmatico alla *governance*; inoltre per i paesi dell'area ACP, il "profilo" della *governance* deve costituire la base per decidere su una "tranche di incentivi" che rappresenti un ulteriore 25 – 50 % del programma nazionale del 10° EDF.

Tutti e sei i paesi studiati fanno riferimento alla vasta e spesso crescente importanza dei programmi di *governance* nell'ambito della cooperazione della CE. In Camerun e nello Zambia, la CE è coinvolta in attività tese a rafforzare i sistemi di gestione della finanza pubblica. In Nicaragua, la CE ha puntato a contribuire al rafforzamento del sistema giuridico e alla modernizzazione dei sistemi di proprietà catastale, e in Guatemala ha contribuito alla riforma del sistema fiscale. Questi programmi e progetti sono senza dubbio importanti. Tuttavia, nel complesso, rappresentano un approccio più tecnocratico alla *governance*, dato che si concentrano su questioni limitate, come la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire la finanza pubblica, a discapito della più ampia struttura democratica. Il sostegno dei parlamenti, dei mezzi di comunicazione gratuiti, dei partiti

politici, dei sindacati, delle organizzazioni della società civile – in altre parole, il controllo e gli equilibri democratici di un paese – fino a oggi non hanno avuto un peso significativo nel portfolio degli aiuti della CE. Nello Zambia i donatori principali, tra cui la Banca Mondiale e la CE, hanno favorito questo approccio tecnico alla *governance* per anni (cfr. Eberlei 2005). Questo si riflette tuttora nello strumento principale per il *budget support*, recentemente sviluppato: la *Struttura per la Valutazione della Performance* (GRZ / CP 2006), che si concentra su questioni più tecniche nelle sezioni relative alla *governance* (solo un indicatore cita il ruolo della Commissione per la Contabilità Pubblica del Parlamento). In Camerun, “la CE si vede coinvolta in una relazione bilaterale con il Governo, centrata più sulla gestione della finanza pubblica, che sul contesto democratico e sui contropoteri nazionali”. (Auclair 2007: 7).

In alcuni paesi, tra cui Bangladesh, Etiopia e Zambia, i programmi di sostegno alla società civile sono emersi negli ultimi due anni. La crisi politica successiva alle elezioni del 2005 in Etiopia ha chiaramente comportato un sostegno maggiore da parte dei donatori nei confronti della società civile. Essa ha ricevuto sostegno, per esempio, per il suo ruolo di monitoraggio nei programmi di servizi sociali finanziati dai donatori. Nel dialogo con il Governo etiope, la CE ha anche proposto di inaugurare un processo di mediazione con gli *stakeholder* del paese, “con l’obiettivo di rafforzare il partenariato tra attori statali e non statali” (Bekele / Barry 2007 : 15). Nello Zambia, la CE intende sostenere il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel processo di *budget* futuro (seppur con un approccio programmatico che incontra alcune critiche, vedi Scheda 18). Purtroppo, il sostegno ai parlamenti in qualità di istituzioni - e non solo ai suoi singoli membri –, specialmente per rafforzare il loro ruolo di supervisione costituzionale nel processo di *budget*, finora non appare prioritario nell’agenda della CE (vedi il prossimo capitolo).

SCHEDA 18

ZAMBIA: IL SOSTEGNO DELLA UNIONE EUROPEA ALLA SOCIETÀ CIVILE: ASPETTI POSITIVI E NEGATIVI

È in progetto un nuovo programma della CE volto a sostenere la società civile (2007 ff.: 5M€ CE / AIDCO 2006), che comprende molte idee e approcci interessanti (per esempio il rafforzamento della struttura per le attività della società civile e il rafforzamento dei collegamenti tra le organizzazioni della società civile a livello nazionale e a livello rurale). È un fatto positivo che il comitato guida di questo nuovo programma comprenda i rappresentanti dell'Organizzazione della società civile per la riduzione della povertà (CSPR) e del "gruppo delle ONG internazionali" (CE / AIDCO 2006, 14). Comunque, il progetto proposto merita anche alcuni commenti critici: innanzitutto, alcune sue formulazioni tendono a trascurare il lavoro di molti membri della società civile dello Zambia a livello nazionale e locale, affermando, per esempio, che: "con la sola eccezione di pochi partecipanti di notevole importanza, ci sono poche prove che sia autenticamente analitica, che si rivolga a questioni politiche fondamentali e, cosa più importante, che rappresenti la voce legittima dei poveri (...)" (CE / AIDCO 2006, 6); (...). Queste 'valutazioni' della società civile risultano ancor meno comprensibili se si riconosce che, nel corso degli anni, la Delegazione della CE nello Zambia ha più o meno ignorato la società civile (offrendole un sostegno scarso se non nullo, dando prova di scarso coinvolgimento nei processi di programmazione; fornendo uno scarsissimo sostegno al dialogo tra Governo e società civile, per esempio sul *budget aid*, sull'armonizzazione dei donatori, ecc.) (cfr. PARTICIP 2006, 73). In ogni caso, le valutazioni non riflettono lo sviluppo relativamente forte della società civile nello Zambia.

Un secondo aspetto critico è costituito dal fatto che la CE si tiri ancora indietro di fronte alle richieste di assunzione di responsabilità: il progetto intende rafforzare l'"*empowerment* delle comunità locali... punta a... ritenere responsabili sia l'amministrazione locale sia l'organizzazione della società civile" (ibidem, 8) – Il programma non cita esplicitamente il dialogo CE – CSO.

In terzo luogo, il programma include gli appelli della CE in merito a proposte fortemente condotte dai donatori (dalla domanda), invece di sostenere la società civile nella *sua* opera attuale. Questo approccio sta assegnando delle funzioni alla società civile (vedi l'esempio dello studio sull'impatto del *budget aid*). Ma a detta di alcuni attenti osservatori, questo approccio in realtà sta dividendo e indebolendo la società civile, in quanto le Organizzazioni della Società Civile si trovano a essere in competizione per le stesse sovvenzioni. Inoltre incoraggia le Organizzazioni della Società Civile a concentrarsi sull'opera di consulenza, quando invece sarebbe meglio sostenerne l'attuale opera, indipendentemente dalla questione se questa si adatti realmente all'agenda della CE. La CE critica "l'opportunismo che nasce dalle sovvenzioni dei donatori" (CE / AIDCO 2006, 6), ma non riflette se questo atteggiamento possa riguardare anche il suo stesso approccio. (Eberlei 2007: 10-11)

La CE non ha soltanto aumentato il numero di programmi e progetti di *governance*. In alcuni casi, le questioni di buona *governance* costituiscono anche un tema del dialogo politico della CE, secondo quanto illustrato dagli esempi di Etiopia e Mauritania (vedi Scheda 19). Comunque non è chiaro pubblicamente quale pressione la CE eserciti realmente a favore dei diritti umani, delle riforme democratiche, della partecipazione, della libertà di stampa, ecc. Il caso dell'Etiopia è stato criticato da alcuni osservatori convinti che la CE sia intervenuta troppo tardi e con troppa riluttanza

per poter fare davvero la differenza per i membri dei partiti dell'opposizione, per i giornalisti e per gli attivisti delle ONG arrestati (cfr Brüne 2007). Nei casi del Camerun e del Guatemala, la società civile e il pubblico generale sanno ben poco del dialogo politico tra la CE e i rispettivi governi. La CE sembra spesso esitante quando si tratta di criticare pubblicamente i governi dei paesi partner. In Nicaragua, per esempio, la CE ha “adottato una posizione abbastanza discreta rispetto agli atti di corruzione del Governo Bolaños” (Membreño Idiáquez 2007: 9).

SCHEDA 19

ETIOPIA: UN DIALOGO POLITICO MIRATO ALLA DEMOCRAZIA E AI DIRITTI UMANI

La CE ha cercato di utilizzare il suo potere per sfidare il Governo a perseverare nel suo trattamento dei politici dell'opposizione. All'indomani delle elezioni generali del 15 maggio in Etiopia, il Commissario Louis Michel ha sviluppato un intenso dialogo politico (con scambi epistolari, visite e dichiarazioni) con il Primo Ministro Meles Zenawi, con i leader dell'opposizione e con la società civile in generale. Si è trattato di dialoghi volti a sostenere il processo di democratizzazione, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto, al fine di contribuire a una soluzione pacifica della crisi politica. L'articolo 8 dell'Accordo di Cotonou ha fornito alla CE una via privilegiata strutturale al dialogo politico, un dialogo che, secondo il CSP 2008-2013, coinvolge il processo di democratizzazione, il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, la pace e la stabilità della regione. La CE ha voluto che questo dialogo contribuisse ad aumentare la comprensione reciproca durante un periodo difficile. (Bekele / Barry 2007: 15-16).

MAURITANIA: L'UE HA SOSPESO PARZIALMENTE LA COOPERAZIONE DOPO IL COLPO DI STATO

Nonostante nel 2001 il CSP abbia definito “stabile” la situazione politica e “in via di consolidamento” il sistema democratico, nell'agosto del 2005 un golpe senza spargimento di sangue ha sostituito il presidente Ould Taya con il colonnello Ely Ould Mohamed Vall. La UE ha espresso la sua condanna sul golpe, ha parzialmente sospeso la cooperazione e ha tenuto delle consultazioni, secondo l'articolo 96 dell'Accordo di Cotonou. Dopo che il nuovo regime si è impegnato a (a) un ritorno alla democrazia nell'arco di 24 mesi; (b) al miglioramento del sistema giuridico (un sistema più giusto per gli individui e un clima più propizio agli investimenti); (c) attuare riforme nella sfera della finanza pubblica e (d) a concedere una nuova costituzione (appoggiata da un referendum nel giugno 2006) nonché le elezioni presidenziali (da tenersi nel marzo 2007), la UE ha deciso di riprendere completamente gli aiuti nel maggio 2006 e ha sbloccato 66 milioni di € per il settore dei trasporti. La Banca Mondiale ha ufficialmente riassunto il suo impegno nel gennaio 2006. (Siebold 2006 a: 4).

Le voci della società civile hanno espresso commenti critici sul nuovo approccio della CE alla *governance* (vedi, per esempio, CIDSE 2006, ECDPM 2006, CONCORD 2006). Alcune opinioni critiche, spesso citate, trovano conferma nei nostri sei studi. Tra queste: la limitata valutazione dei programmi del 9° EDF sulla *governance* nella maggioranza dei paesi; la questione se i nuovi profili di *governance* creino una nuova serie di condizionamenti; il ristretto lasso di tempo per discutere i profili di *governance* in vista della preparazione dei prossimi CSP; la mancanza di consultazione

con i parlamenti e la società civile. Solo nello Zambia si sono presi i primi provvedimenti perché il profilo di *governance* della CE sia condiviso con la società civile.

In un'indagine del 2006 condotta da CIDSE su più di 50 delle sue organizzazioni partner della società civile nel Sud¹⁷, si è concordato che il primo dovere imperativo del lavoro sulla *governance* sia quello di accrescere la responsabilità dello stato nei confronti dei suoi cittadini. L'indagine sottolinea che le riforme sulla *governance* devono localizzarsi soprattutto nel contesto nazionale, che devono derivare da dibattiti nazionali e dal consenso sugli obiettivi dello sviluppo, nonché da analisi locali su come realizzare tali riforme. Questo significa che i donatori come la CE non dovrebbero definire unilateralmente il significato di “*governance*” per un dato paese, ma dovrebbero invece darsi come priorità quella di coinvolgere e sostenere gli *stakeholder* nell'ambito di un paese, ivi compresi i parlamenti e la società civile, nella loro opera sulla responsabilità pubblica. In linea con la *responsabilità reciproca*, la Commissione Europea deve anche assumersi la responsabilità del suo ruolo nei problemi di *governance* siano essi collegati a un ambiente tendente alla corruzione (per esempio, segreto bancario o mancanza di trasparenza nelle prassi degli aiuti), o a difficoltà nella gestione della finanza pubblica (per esempio, non predicibilità nel mantenere gli impegni degli aiuti).

6.3 INTEGRARE IL *BUDGET SUPPORT* NEI PROCESSI DEMOCRATICI

I nuovi meccanismi di aiuti, specialmente il *budget aid* (il *budget aid* settoriale o il *General Budget Support*, GBS), sono diventati un'importante modalità di erogazione degli aiuti per la CE (vedi Capitolo 3.2). Il *budget aid* per i paesi dell'area ACP negli ultimi anni ha costituito più di un quarto degli aiuti della CE (vedi Tavola 7), ma ora la Commissione vuole incrementare questa quota portandola a oltre il 50% con il 10° EDF. A eccezione del Bangladesh e del Guatemala, i casi da noi analizzati hanno beneficiato del *budget aid* negli ultimi anni. Si è già sottolineato precedentemente che il *budget aid* in quanto tale è stato accolto favorevolmente da voci della società civile, malgrado il suo impatto sulla riduzione della povertà non sia ancora chiaro. Nel contesto di questo capitolo, si pone la questione di come questo nuovo strumento sia integrato nei processi democratici.

Le esperienze in Camerun, in Etiopia, in Nicaragua e nello Zambia dimostrano che il ruolo dei parlamenti nazionali di questi paesi e il ruolo delle rispettive società civili in merito al *budget support* non è chiaro e, al momento, risulta molto limitato. Tutto questo dev'essere valutato alla luce dei diritti costituzionali vigenti in questi paesi e sulla base del principio di *ownership nazionale*. Per esempio, il *budget support* della CE per il Camerun è stato bloccato nel 2004, quando l'accordo del FMI per questo paese è andato “fuori strada”. Una decisione presa senza consultare il parlamento né la società civile, che non hanno nemmeno preso parte ai dibattiti sull'organizzazione del *budget support*, né sull'eventualità di un suo ripristino. Una situazione simile si presentava in Etiopia, dove la nostra ricerca ha constatato che il parlamento e la società civile avevano soltanto ruoli molto limitati nei dibattiti sul *budget aid*, malgrado alcune riunioni informali tra la CE e singoli membri del Parlamento. Tuttavia, alcuni attori della società civile sottolineano che un presupposto per la partecipazione del parlamento ai dibattiti sul *budget support* dovrebbe essere rappresentato dalla legittimità dell'istituzione.

In Nicaragua, il *budget support* è progettato per rendere conto per l'85% del sostegno della CE, secondo il Documento di Strategia Nazionale 2007-13. È stato istituito un influente Gruppo di *Budgetary Support* tra Governo e donatori, per implementare il *budget support* all'interno del paese. Mentre la Commissione nota che le delegazioni dell'Assemblea Nazionale Nicaraguense vengono

¹⁷ “*Governance and Development Cooperation: Civil Society Perspectives on the European Union Approach*” (“Governance e cooperazione allo sviluppo: le prospettive della società civile sull'approccio dell'Unione Europea”) Documento di CIDSE, agosto 2006.

invitate periodicamente alle riunioni del Gruppo, la ricerca svolta per il nostro studio sottolinea che la Commissione Economica dell'Assemblea non viene invitata ufficialmente in qualità di ente a prendere parte a dibattiti e decisioni di questo forum, che ha un'influenza diretta sul *budget* nicaraguense. Le informazioni sulle decisioni e sulle valutazioni del Gruppo di *Budgetary Support* non sono accessibili al pubblico. Mentre la CE sostiene che soltanto il Governo ha la facoltà di fornire informazioni al riguardo, da parte sua il Governo rivendica di non avere l'autorità di riferire pubblicamente in merito a decisioni che influenzano risorse non sue, ma della CE. (Membreño Idiáquez 2007: 5). Uno sviluppo positivo è rappresentato dal fatto che la CE e altri donatori hanno fatto pressione affinché l'ente governativo nicaraguense per l'*auditing* effettuasse, per la prima volta nel 2007, un *audit* pubblico sull'esecuzione del *budget*.

Nello Zambia, il *Memorandum per la comprensione (MoU)* sul programma per il *Budget support per la riduzione della povertà (PRBS)* non descrive nessun ruolo del parlamento o della società civile nel processo di *budget support* (GRZ / Gruppo PRBS 2005). Alle importantissime riunioni biennali per la revisione del PRBS partecipano soltanto il Governo e i donatori, in quanto non sono aperte al pubblico e i verbali concordati non vengono pubblicati. La società civile non è neppure menzionata nel MoU, malgrado la sua premessa sostenga il "più alto grado di allineamento al sistema di budget e di responsabilità", compreso l'obiettivo "di rafforzare la responsabilità nazionale" (ibidem, 2-3). Nel MoU si cita l'Assemblea Nazionale, ma senza attribuirle un ruolo specifico. La valutazione finale del CSP della CE ha criticato la limitata partecipazione della società civile in questo processo (SOFRECO 2006, 59-60).

Tavola 7: Il sostegno totale della Unione Europea 2002 – 2005
(Impegni)

	Miliardi di €	Quota	% degli impegni totali
ACP	2,9	59	23,5
America Latina e Asia	0,5	10	11,7
Altri Paesi in Via di Sviluppo	1,5	30	./.
TOTALE	4,9	100	18,6
di cui			
General Budget support (GBS), totale	3	61	11,2
GBS per i paesi ACP	2,5	51	
Budget support settoriale (SBS), totale	1,9		7,3
SBS per i paese ACP	0,4		

Fonte: Jonathan Beynon: *Budget support – Le Prospettive della CE e l'approccio basato sui risultati*

Presentazione: Conferenza ÖFSE di Vienna, 5 dicembre 2006, p. 4 (inedito)

Non dando abbastanza attenzione ai parlamenti e alla loro funzione costituzionale, i donatori rischiano di impegnarsi in discussioni cavillose sugli orientamenti politici o sulla *performance*, finendo col sostituirsi al ruolo del legislatore. Un importante elemento istituzionalizzato dei meccanismi di *budget support* sono le frequenti riunioni di revisione sul *budget support* stesso, che vedono la partecipazione esclusiva di Governo e donatori (per esempio, la riunione di revisione del PRBS nello Zambia, vedi Scheda 20). Grazie a questo meccanismo, i donatori supervisionano e controllano da vicino la *performance* del Governo – una funzione che, come previsto dalle costituzioni di tutti questi paesi, deve essere anzitutto una responsabilità dei parlamenti.

SCHEDA 20

ZAMBIA: I DONATORI RIMPIAZZANO L'ASSEMBLEA NAZIONALE?

Durante le riunioni biennali di revisione del PRBS e durante le ancor più frequenti riunioni di un gruppo direttivo, i donatori supervisionano e controllano da vicino la *performance* del Governo sulla base di un set complessivo di 20 indicatori e di vari rapporti da consegnare puntualmente (e che sono descritti precisamente nel MoU). Il set comprende anche degli importanti indicatori macroeconomici tratti dall'accordo FMI PRGF¹. La riunione sul PRGF del giugno 2006 ha stimato la *performance* del Governo nel 2005 "soddisfacente" (GRZ / Gruppo PRBS 2006, 4), malgrado alcune "aree dalla *performance* meno impressionante", specialmente nel settore della salute e nelle riforme del settore pubblico. Gli impegni per il *budget support* dell'anno prossimo sono stati presi basandosi su questa valutazione. (Eberlei 2007: 8).

¹ "Strumento per la riduzione della povertà e per la crescita"

La revisione del febbraio 2007 delle linee guida della CE sul *budget support* in effetti menziona i parlamenti e la società civile come possibili attori nel processo del *budget support*, citandoli però soltanto in formulazioni deboli, proprio come nella prima versione del 2002 delle linee guida. Si "consiglia" un "dialogo strutturato" con i parlamenti e gli attori non-statali (CE 2007: 67), "la promozione graduale della partecipazione di altri *stakeholder* come il parlamento, le amministrazioni locali o gli attori non-statali in tutto il processo di implementazione del *budget support* e in alcuni momenti fondamentali delle revisioni del *budget support*, effettuate congiuntamente da Governo e donatori" viene citata come esempio di "buona prassi" (ibidem: 70-71), ma non come presupposto per il *budget support* della CE. I nuovi criteri di eleggibilità per il *budget aid* della CE non richiedono un qualsivoglia ruolo per i parlamenti, i quali non vengono neppure citati tra i "provvedimenti fondamentali del processo decisionale del *General Budget Support*" (ibidem: 29-31 e 34-36).

Le società civili hanno lottato in molti stati per essere incluse con maggiore determinazione nei processi di *budget* e hanno costruito, nei rispettivi paesi, una capacità significativa riguardo questo processo politico di importanza fondamentale (per un visione generale, vedi Claassens / van Zyl 2006). La nostra ricerca conferma questo sviluppo positivo: nello Zambia, la *Commissione cattolica sulla giustizia, lo sviluppo e la pace*, la rete della *Società civile per la riduzione della povertà (CSPR)* e altri presentano ogni anno delle dichiarazioni pre-budget. Intanto, alcune organizzazioni della società civile sono invitate a commentare sulla *Struttura delle spese intermedie (MTEF)*, che viene riadattata annualmente e che rappresenta lo strumento centrale per la preparazione del *budget* annuale. I rappresentanti della società civile confermano che alcune proposte sono state accettate (per esempio, i commenti critici sul *budget* per la difesa hanno generato alcuni cambiamenti). In Camerun, la rete della società civile *Dynamique Citoyenne* ha presentato al Governo un'analisi della bozza per il *budget* del 2007 e sta intraprendendo una ricerca concreta sull'uso locale delle sovvenzioni governative. In Nicaragua, gli attori della società civile hanno lottato per far ascoltare le loro voci nei dibattiti sul *budget* e, in alcuni casi, queste voci sono state tradotte in analisi seriamente documentate e in proposte tecniche. Tuttavia, le diverse voci della società civile ritengono ancora il processo del *budget* nei rispettivi paesi un "sistema chiuso", senza clausole legali in merito alla partecipazione (per esempio, Mali 2006, 4 per lo Zambia; Acevedo 2005 per il

Nicaragua). Come in Nicaragua, sussiste ancora una “mancanza di spazio istituzionale per un dibattito sul *budget*, in cui alla società civile sia garantita una presenza continua”.

La CE sostiene il coinvolgimento delle società civili nei processi di *budget*? Le indicazioni del Camerun, del Nicaragua e dello Zambia danno adito a delle riserve in merito, anche se in futuro le cose potrebbero cambiare. Durante la revisione intermedia del CSP della CE nello Zambia, i rappresentanti della società civile hanno richiesto un maggior sostegno; una richiesta concreta è stata la seguente: “La CE dovrebbe rafforzare il ruolo degli attori non statali nei processi di *budget*, al fine di renderlo più partecipatorio, trasparente e responsabile” (FES 2004: 6). A seguito di uno studio di rilevamento sugli attori non statali nello Zambia (Sanz Corella e altri 2006, vedi paragrafo successivo), la CE è ormai pronta a sostenere il ruolo delle società civili nel processo del *budget*. La delegazione ha nominato la rete CSPR consulente per questo progetto (EUR 200.000). Il progetto si compone di: a) una ricerca sul *budget aid* e la riduzione della povertà, b) sforzi in vista della *capacity - building*, c) organizzare una retroazione rurale sull’impatto del *budget aid*. Un progetto aggiuntivo mira inoltre a sostenere la società civile nel processo di *budget* negli anni a venire. Questo potrebbe segnare una svolta nell’atteggiamento della CE riguardo alla società civile sui processi di *budget (aid)* non solo nello Zambia, ma anche in altri paesi, anche se questo deve ancora trovare conferma. Nelle nuove linee guida sul *budget aid*, la CE formula alcune autocritiche: “Nelle operazioni di GBS c’è spesso la tentazione di concentrare l’attenzione sulla discussione e sul dialogo con i governi, trascurando le potenzialità per le discussioni e per la consultazione con le organizzazioni e i gruppi extra-governativi, come le ONG, le associazioni professionali e i sindacati. Le consultazioni con questi gruppi possono essere impiegate per dare una formulazione migliore alle operazioni di GBS, favorire l’implementazione e aiutare a migliorare la comprensione dell’approccio della CE nel fornire *budget support*.” (CE 2007: 57)

7. LA RESPONSABILITÀ NEGLI AIUTI DELLA UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE

7.1 TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ NEGLI AIUTI DELLA UNIONE EUROPEA IN AMBITO NAZIONALE

La trasparenza, la responsabilità e la partecipazione della società civile sono principi sostenuti nei documenti ufficiali della CE, nonché nella sua definizione di buona *governance*. I donatori devono rifarsi a una maggiore trasparenza sul modo in cui impegnano le risorse, rendendo pubbliche le loro prassi e le loro intenzioni, non solo a decisioni prese, ma anche nella fase in cui le politiche vengono prese in considerazione. L'accesso alle informazioni è necessario al fine di favorire la trasparenza, che dovrebbe agevolare i cittadini, compresi in via prioritaria i poveri e gli emarginati, nell'attribuire ai governi la responsabilità per l'erogazione dei servizi e per il rispetto dei diritti umani fondamentali e delle regole democratiche. La CE ha un obbligo di responsabilità verso i cittadini e le istituzioni europei, nonché verso le società dei paesi partner, nel rispetto del principio della *responsabilità reciproca*.

La nostra ricerca dimostra una grave mancanza di trasparenza in merito agli aiuti della CE nell'ambito dei paesi partner. Anche se tutte le delegazioni della CE hanno un loro sito web, le informazioni disponibili sono limitate, spesso obsolete e per lo più del genere "pubbliche relazioni". Nessuno dei siti web offre una visione d'insieme completa degli attuali programmi (per esempio, includendo le spese effettive, i documenti sui programmi, le valutazioni, programmi importanti nuovi o pianificati, ecc.). Non si trovano documenti importanti come la bozza dei *Documenti di strategia nazionale*, anche se bisogna riconoscere che il Camerun rappresenta un'importante eccezione. Qui, la delegazione ha pubblicato la bozza del CSP 2008-13 e ha garantito di pubblicare tutti i documenti sul suo sito web, contemporaneamente all'invio a Brussels. Nel caso del Guatemala, i programmi della CE hanno dei siti web specifici, che forniscono informazioni sugli appalti, sui regolamenti e sulle attività, anche se nel sito della delegazione non appaiono i link di riferimento. Il complesso sito web della CE già rappresenta un problema per i ricercatori europei; dato che gli accademici, i parlamentari e gli attivisti della società civile nei paesi del Sud spesso dispongono di connessioni lente al web, il sito della CE risulta relativamente inaccessibile.

Oltre ai siti web – con i problemi suddetti e considerato che nelle campagne sono tecnicamente disponibili solo per una cerchia ristretta – il materiale informativo utile, cartaceo, sull'opera della CE nell'ambito di questi paesi risulta davvero scarso. In Nicaragua, "c'è un forte squilibrio tra l'abbondanza di materiale cartaceo disponibile contenente informazioni sulle azioni della CE in Europa e nel mondo in generale, e lo scarso materiale cartaceo contenente informazioni sulle azioni specifiche della CE in Nicaragua. In generale, questo materiale offre pochissime informazioni perché si tratta di comunicati stringati o depliant. Inoltre, molte delle informazioni disponibili sono stampate in inglese, il che rappresenta un ostacolo per le persone che non conoscono la lingua." (Membreño Idiáquez 2007: 8). Anche altri paesi hanno fatto delle osservazioni simili.

La ricerca condotta per questo studio dipendeva dalla possibilità di accedere a documenti rilevanti della CE (vedi la Scheda 1 sulla metodologia del rapporto), possibilità non uniforme in tutti i paesi. Soltanto in Camerun la delegazione ha pubblicato tutti i documenti richiesti, inclusa la bozza 2008-13 del Documento di strategia Nazionale, le valutazioni a livello nazionale e di progetto, revisioni intermedie e finali, rapporti annuali, un accordo settoriale, un *audit* finanziario del *budget support*, il profilo della *governance*, le tavole finanziarie sui pagamenti annuali per progetto. In altri paesi,

l'accesso alle informazioni è stato parziale, dipendente da contatti personali o, in certi casi, minimo. Questo riflette la mancanza di un approccio coerente della CE, malgrado varie politiche ufficiali sulla trasparenza e sul pubblico accesso ai documenti¹⁸.

7.2 LA COOPERAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA CON LA SOCIETÀ CIVILE

La partecipazione ha un ruolo centrale nella costruzione di un mondo più giusto e più equo, in quanto incoraggia una cultura dell'auto -aiuto e l'impegno delle persone per lo sviluppo delle loro comunità. La partecipazione della società civile è diventata un aspetto importante nel dibattito sullo sviluppo negli ultimi anni. L'*Accordo di Cotonou* (2000) sottolinea l'importanza di una società civile vivace e attiva impegnata nei processi di sviluppo in generale e, specificamente, nella cooperazione tra la CE e i paesi partner (vedi, ad esempio, gli Articoli 1, 2, 4, 9, 19 e altri). L'articolo 4 afferma che gli attori non statali saranno "informati e coinvolti nelle consultazioni sulle politiche e sulle strategie della cooperazione, sulle priorità della cooperazione - specialmente per le zone che li preoccupano o li influenzano direttamente -, sul dialogo politico." La Comunicazione del 2002 della CE su "La partecipazione degli attori non statali nella politica della CE sullo sviluppo" ha tracciato una politica volta a una più estesa partecipazione in tutti i paesi partner, sebbene abbia un peso legale minore dell'Accordo di Cotonou, per i soli paesi dell'area ACP. Come ha messo in opera queste politiche progressive la CE?

Secondo la ricerca nei nostri paesi campione, nel periodo 2002-2006 il dialogo tra le delegazioni della CE e le organizzazioni della società civile (CSO) è stato scarso. Per darvi un'idea generale: in Bangladesh, "uno scarsissimo dialogo sistematico"; in Camerun, "il dialogo con la società civile è minimo, è intrapreso 'ad-hoc' ed è in ritardo sui processi"; in Nicaragua, "le consultazioni sono più formali che reali"; in Guatemala, "si sono fatti dei passi indietro rispetto al meccanismo precedente (Mesodiálogo)"; nello Zambia, "la partecipazione è insufficiente". Solamente il rapporto etiope afferma che "la CE sta compiendo degli sforzi per impegnarsi in un dialogo diretto con la società civile".

La partecipazione durante il periodo di cooperazione 2002-06 è stata valutata insufficiente nella maggior parte dei paesi del nostro campione: scarsa partecipazione, se mai ce n'è stata, alla preparazione del CSP 2002-2006/7, con solo alcune consultazioni in certi paesi riguardo alla revisione intermedia (con l'esempio positivo della Tanzania). Le consultazioni sono spesso fatte "ad-hoc" (Bangladesh, Camerun, Nicaragua, Guatemala, Zambia). Nella maggioranza dei paesi non esiste un dialogo istituzionalizzato tra la CE e gli attori non statali, a eccezione dell'Etiopia e, precedentemente, del Guatemala (vedi Schede 21, 23). Nello Zambia, per esempio, la CE stessa afferma: "Il coinvolgimento degli attori non statali nello Zambia è a uno stadio di sviluppo prematuro" (GRZ / CE 2006, 38). Uno studio effettuato per conto della delegazione della CE nello Zambia constata un accesso insufficiente alle informazioni per gli attori non statali e richiede una "maggiore apertura" da parte della CE (Sanz Corella e altri 2006, 36). Secondo gli autori, è oltremodo necessario fornire una retroazione chiara sulle proposte della società civile (che invece è mancata, per esempio, in merito agli input della società civile sulla revisione intermedia). Queste e altre carenze hanno già condotto alcune organizzazioni della società civile a sentirsi stufe della partecipazione (cfr. Mali 2006, 4).

¹⁸ Inclusa la Guida generale del Segretariato della CE per il personale: "L'accesso pubblico ai documenti della Commissione".

SCHEDA 21

GUATEMALA: L'ESEMPIO POSITIVO DI MESODIÁLOGO – PURTROPPO SOSPEO

Mesodiálogo è stato costituito dal Governo, dalle organizzazioni della società civile, dai rappresentanti degli stati membri dell'UE e dalla delegazione della CE nel 2001. (...) Grazie a dei comitati di lavoro, gli attori sociali hanno discusso e hanno redatto delle proposte concernenti le politiche della cooperazione con la CE. Grazie a questo processo, si è reso possibile il dibattito e il raggiungimento del consenso tra i diversi approcci. (...) *Mesodiálogo* è nato dalla convergenza di interessi tra la delegazione della CE e le organizzazioni della società civile guatemalteche ed europee. (...) La missione di *Mesodiálogo* era preparare delle proposte per le Sessioni di Riferimento delle Missioni di Programmazione e di Identificazione (*Misiones de Identificación y Formulación, MIF*), prendere parte alla redazione di un'agenda per gli esperti delle MIF, concordare delle strategie di intervento operativo, fornire le informazioni e gli input tecnici alla CE e agli esperti e, infine, controllare l'implementazione del programma. Per raggiungere tutti questi obiettivi, erano stati istituiti dei sotto-comitati tematici. In accordo con gli attivisti della CE e delle organizzazioni della società civile, il contributo di *Mesodiálogo* è stato vario: dai contenuti di ciascun programma, all'integrazione dei meccanismi di *follow up*, dalle proposte per missione di identificazione, al generare, soprattutto, proposte consensuali malgrado i diversi punti di vista. La CE aveva assunto un ruolo importante nella promozione di questo progetto. Il progetto ha affrontato problemi e contraddizioni. Secondo i membri delle organizzazioni della società civile, il cambiamento si è verificato allorquando Brussels ha deciso che *Mesodiálogo* stesse esagerando, intervenendo in argomenti di esclusiva competenza della CE. (...) Comunque, l'esperienza di *Mesodiálogo*, i suoi contributi e le sue debolezze, non sono state valutate né dalla CE a Brussels né da tutti gli attori che vi hanno preso parte. Un settore della società civile ha compiuto una sistematizzazione dell'esperienza in cui se ne ritrovano le tracce. *Mesodiálogo* non trae più beneficio da alcun sostegno. Attualmente, la struttura si è divisa in comitati di *follow up* per i programmi della CE (...) La relazione si è radicalmente spostata dopo la ristrutturazione della CE e gli spostamenti dei suoi funzionari. Oggigiorno si tengono poche riunioni tra la delegazione e il movimento sociale e, per quanto concerne la partecipazione delle organizzazioni della società civile, non ci sono né regole formalizzate né chiari procedimenti. La delegazione evidenzia che la riunione non si terrà con ricorrenza regolare, ma solo quando la esigerà il progetto. Chiaramente, questo rappresenta un passo indietro rispetto al meccanismo precedente.

(Vassallo 2007: 4).

Il processo di preparazione dei prossimi CSP sembra ripetere molti degli errori e delle carenze degli ultimi anni: un carattere ad-hoc invece di un dialogo istituzionalizzato, nessuna *road map* per le consultazioni, inviti con preavviso breve, informazioni scarse prima delle riunioni, e altro (vedi la Scheda 22, ma anche Eurostep 2006). Un fattore importante a sostegno di quanto esposto, è costituito certamente dalla continua mancanza di risorse umane dotate della capacità e delle competenze per sostenere il dialogo con la società civile nell'ambito delle delegazioni. Soltanto l'esempio dell'Etiopia indica che è possibile un approccio diverso. (vedi Scheda 23).

SCHEDA 22

LE CONSULTAZIONI SUL 10° PROGRAMMA EDF – ESEMPI

Camerun: Nell'ottobre 2006 è stato organizzato un Forum sul 10° EDF, che comprendeva alcuni rappresentanti della società civile e alcuni parlamentari. L'invito è giunto, comunque, con un preavviso molto breve e i documenti sono stati distribuiti soltanto alla riunione. Il rapporto del Governo su questo evento afferma che gli obiettivi erano quelli di “permettere una migliore comprensione degli interventi della CE” e di “assicurare una *ownership* migliore dei programmi e dei progetti del 10° EDF” – puntando più sull'informazione che non sull'influenza. Il gruppo principale della società civile a seguito della cooperazione della CE, *Les Jeudis de Cotonou*¹, ha pubblicato una dichiarazione a seguito del Forum, sottolineando come il suo contributo non fosse stato preso in considerazione, in particolar modo la sua richiesta di una maggiore concentrazione sullo sviluppo rurale. (Auclair 2007: 8)

Guatemala: Le influenti organizzazioni del Guatemala (*Copenhagen Initiative for Central America / CIFCA, Incidence Programme in Central America e Grupo Sur*) di fronte al parlamento europeo (EP) e alla CE hanno riconosciuto che il processo di consultazione per il CSP relativo al periodo 2007-2013 è stato costellato da molti errori metodologici. Mancavano i documenti preliminari, gli obiettivi della consultazione non erano chiaramente definiti, i meccanismi di *follow up* erano deboli (...). Le organizzazioni della società civile hanno anche avanzato delle proposte, che però non hanno generato alcuna retroazione. (Vassallo 2007: 4).

Nicaragua: La partecipazione della società civile alla preparazione del CSP 2007-13 non è stata concepita come retroazione rispetto a un dato processo, ma come una riunione isolata, a carattere più informativo che consultivo, limitata a un *workshop* della durata di un giorno, in data 11 maggio 2005, con cento rappresentanti della società civile. Quasi la metà delle cento persone invitate all'evento hanno deciso di andarsene dopo essere venute a conoscenza della sua natura di protocollo meramente informativo. (...) Alcune di queste persone dichiarano che la CE non ha ancora fornito loro una copia dell'attuale bozza del CSP 2007-13, né le ha invitate a partecipare a un secondo *workshop* per raccogliere i contributi che loro potrebbero offrire a questo documento. Questi testimoni, e il fatto che la bozza attuale del CSP 2007-13 non sia disponibile sul sito della delegazione [almeno fino al novembre 2006], rivelano che non rientra nella politica della CE consultare e coinvolgere la società civile in maniera continuativa nella programmazione degli aiuti (Membreño Idiáquez 2007: 9).

Zambia: Nell'agosto 2006 si è tenuta una riunione, alla quale hanno partecipato alcune organizzazioni della società civile (tra cui: CSPR, JCTR, CCJDP), sulla programmazione del 10° EDF. Durante la riunione, le informazioni erano reperibili dai documenti sulla preparazione del CSP, sul profilo di *governance* e sulle allocazioni previste per il 10° EDF. Le organizzazioni della società civile sono state informate, nel corso della riunione, che la bozza del CSP sarà presentata a Brussels entro la fine di settembre 2006. Nessuna bozza del CSP è stata ancora distribuita (almeno fino al novembre 2006), nessuna *road map* per gli ulteriori processi di preparazione del 10° EDF è stata condivisa con la società civile (Mali 2006, 4), ogni cosa è stata fatta “ad-hoc, come sempre”. (Eberlei 2007: 12).

¹ “I giovedì di Cotonou”

SCHEDA 23

ETIOPIA: UN DIALOGO RAFFORZATO TRA LA CE E LA SOCIETÀ CIVILE

La CE sta compiendo degli sforzi per impegnarsi in un dialogo diretto con i gruppi della società civile, secondo modalità strutturate e non. L'Articolo 8 dell'Accordo di Cotonou ha fornito alla CE una corsia privilegiata strutturale per mantenere il dialogo con le organizzazioni della società civile. Il dialogo tra la CE e gli attori non statali è stato spesso agevolato grazie alla *task force* di Cotonou. La *task force*, composta da circa 17 organizzazioni della società civile, è stata fondata nel 2003 al fine di coinvolgere il gruppo della società civile, assieme alla CE e al Governo, nelle questioni connesse al commercio, alla povertà e allo sviluppo. Grazie a questa organizzazione, la CE ha individuato quattro cicli di dibattiti sul CSP, mentre le organizzazioni della società civile hanno proposto commenti critici e contributi costruttivi. La *task force* è molto attiva, inoltre, nelle operazioni di sovvenzionamento delle organizzazioni della società civile nell'ambito dell'UE. I membri della *task force* di Cotonou rappresentano la società civile nel comitato direttivo nazionale (composto dal Governo, dalla CE e dai rappresentanti della società civile). (...) I gruppi della società civile partecipano alle revisioni intermedie dell'implementazione del CSP da parte della CE, ma non alla Revisione Annuale Congiunta tra CE e Governo, anche se al momento stanno facendo pressione per esservi ammessi. Sono stati richiesti i commenti delle organizzazioni della società civile sui risultati delle Revisioni Annuali Congiunte degli ultimi tre anni. Riguardo agli specifici programmi sovvenzionati dalla CE e gestiti dalle ONG, vengono condotti soltanto revisioni e monitoraggi intermedi, mentre la valutazione finale viene affidata a un consulente esterno. L'approccio della valutazione utilizzato dai consulenti non consente la partecipazione delle comunità, per cui la sua *ownership* risulta di completa pertinenza della CE. (...) Oltre a questi sviluppi (...), non esistono meccanismi volti a coinvolgere i cittadini comuni e i poveri nei processi e, specialmente, nella valutazione degli impatti degli aiuti della CE in Etiopia, nonché sulla riduzione della povertà. (Bekele / Barry 2007: 18)

La CE ha pianificato alcuni programmi di sostegno alla *capacity-building* della società civile che potrebbero anche rafforzare la voce degli attori della società civile di fronte alla CE (Camerun, Etiopia, Guatemala, Zambia). In Camerun, si inaugurerà un programma per la società civile nel 2007 (con un ritardo di due anni), centrato sulla *capacity-building* – addestramento, valutazioni organizzative e sostegno a organizzazioni specifiche – e sulle sovvenzioni di micro-progetti. In Guatemala, l'attenzione su attività come studi e addestramenti non è considerata completamente soddisfacente, dato che il progetto di rafforzamento della società civile non rinnova le dinamiche di *Mesodiálogo* (vedi Scheda 21). Il CSP 2008-13 per l'Etiopia ha proposto l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la capacità degli attori non statali, tra l'altro, nel patrocinio e nell'erogazione di servizi. L'iniziativa dal titolo *Sovvenzioni della società civile* è accolta favorevolmente dai rappresentanti della società civile, anche se la sovvenzione del programma sembra inadeguata (oltre 200 domande per solo 20 sovvenzioni).

L'accesso della società civile alle sovvenzioni della CE per la messa in opera di progetti e programmi rimane difficile. In Bangladesh, a causa della scarsa capacità del Governo di assorbire le sovvenzioni, un'alta proporzione di sovvenzioni della CE si incanalano attraverso le ONG. Comunque, la maggior parte delle sovvenzioni si concentra su un numero ristretto di grandi ONG, mentre le organizzazioni rurali più piccole incontrano grandi difficoltà nell'accedere alle sovvenzioni. In Guatemala, si ha la percezione che il nuovo sistema generalizzato di offerte competitive, e le condizioni che a questo si associano, ponga le organizzazioni della società civile in condizioni svantaggiate rispetto alle società di consulenza (internazionali) specializzate. E in Camerun l'attenzione quasi esclusiva della CE sulle sovvenzioni governative viene considerata un

approccio che potrebbe trascinare altri donatori intenzionati a investire in attori non statali. Perfino nei casi limitati in cui le sovvenzioni risultano accessibili, le difficili procedure finanziarie della CE, in special modo i requisiti per il pre – finanziamento, sono state indicate come un ostacolo significativo per la società civile. La CE viene generalmente percepita come il donatore più difficile a causa delle condizioni a cui sottopone la società civile per accedere alle sovvenzioni, presentando pertanto dei margini significativi di miglioramento.

8. SOMMARIO DELLE CONCLUSIONI

LA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ COME OBIETTIVO INSOPPRIMIBILE DEGLI AIUTI DELLA UNIONE EUROPEA

1. L'allineamento alle strategie di riduzione della povertà *country – owned*: Possiamo affermare che la CE sta compiendo degli sforzi per allineare le sue strategie alle PRS nazionali, ma con risultati non ancora soddisfacenti. Mentre la generazione del 2002-2007 di Documenti strategici nazionali in genere faceva riferimento solo marginalmente agli esistenti Documenti Strategici Relativi alla Povertà, la bozza dei CSP per il 2008-2013 prende spesso in considerazione le strategie nazionali di riduzione della povertà. Abbiamo comunque l'impressione che la CE – come altri donatori – stia usando i PRSP, spesso formulati in senso lato, per selezionare gli aspetti più convenienti per i suoi interessi (ad esempio, il sostegno ai trasporti in Africa). Tra le principali carenze si rilevano: i riferimenti ai PRSP nei nuovi CSP rimangono sporadici e generali, non è ancora riscontrabile una derivazione sistematica dell'opera della CE dai PRSP nazionali; i collegamenti limitati o non sistematici tra CSP e PRSP generano un impatto sugli indicatori; ci si affida ai propri parametri burocratici (specialmente per le scadenze e altri aspetti formali) invece che alla considerazione delle singole dinamiche nei rispettivi paesi partner; il dibattito su come le sovvenzioni per gli aiuti possano essere usate *al meglio* per sostenere il programma per la riduzione della povertà risulta relativamente poco trasparente: per esempio, un maggior sostegno ai settori sociali rispetto alle infrastrutture economiche? Un sostegno alle infrastrutture rurali invece di sovvenzioni all'integrazione regionale?
2. L'importanza degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per la programmazione e l'implementazione della CE: Gli MDGs sono diventati una struttura di riferimento politico per gli aiuti della CE (esplicitamente, anche, per la versione revisionata del 2005 *dell'Accordo di Cotonou*). Per gli aiuti materiali della CE nei paesi partner, gli MDGs finora hanno rivestito soltanto un ruolo minore, anche se ora sembra che le cose stiano cambiando, seppur lentamente e ancora soltanto a parole. Tutti i nuovi CSP per il 2007/8-2013 dichiarano che gli MDGs costituiscono un quadro di riferimento per l'opera della CE, ma che quest'ultima non dimostra come la sua opera sul campo contribuisca al progresso degli indicatori degli MDGs.
3. Le priorità a favore dei poveri contro gli interessi non connessi allo sviluppo: Gli interessi di economia e di politica estera rappresentano tuttora dei fattori influenti sulle operazioni della CE. Gli *Accordi di Partenariato Economico (EPAs)*, attualmente in fase di negoziazione, riflettono gli interessi economici globali dell'UE in merito all'ulteriore integrazione delle economie dei paesi più poveri nel mercato globale. Le sovvenzioni degli aiuti vengono distribuite a sostegno di un'ulteriore integrazione. Mentre la CE sostiene che l'integrazione nel sistema commerciale internazionale nel lungo periodo contribuisca alla riduzione della povertà, le voci della società civile esprimono la loro preoccupazione riguardo all'incoerenza tra le politiche dello sviluppo e quelle commerciali. Le priorità degli aiuti della CE formulate sullo sfondo del suo "paradigma economico" – per esempio, la costruzione di strade principali che servano da vie commerciali, invece di strade minori che colleghino gli abitanti di zone remote ai centri urbani – possono essere discusse alla luce di queste riflessioni critiche. Gli interessi di politica estera della UE sono generalmente meno visibili, ma alcune eccezioni importanti a questa regola meritano di essere discusse (per esempio l'Etiopia, dove per la CE e per altri donatori occidentali l'attuale Governo rappresenta la stabilità in una regione volatile e, inoltre, ottiene risultati relativamente buoni sulla riduzione della povertà, nonostante le turbolente elezioni del 2005; oppure la

Mauritania, dove il sostegno della CE si collega all'interesse a indirizzare la migrazione africana verso l'UE).

Valutazione generale: La riduzione della povertà è diventata lo scopo generale degli aiuti della Unione Europea, formulato in documenti fondamentali di politica ed espresso nei documenti strategici di ciascun paese. Tuttavia, l'allineamento discutibile con le strategie e le priorità *country – owned*, la mancanza di chiarezza sul contributo degli aiuti della CE agli MDGs e la presenza di influenti interessi non connessi allo sviluppo rappresentano, sotto certi aspetti, ostacoli seri alla messa in pratica convincente di questa teoria.

UNA PROSPETTIVA BASATA SUI RISULTATI: L'IMPATTO DEGLI AIUTI DELLA CE SULLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ

4. I risultati e l'impatto a favore dei poveri: I trend sulla povertà nei Paesi in Via di Sviluppo variano fortemente. In breve: si registrano sviluppi positivi in Asia, lenti miglioramenti in America Latina e situazione stagnante nell'Africa sub – sahariana. Le eccezioni presenti in ogni regione confermano la regola. Le varianti significative tra i diversi paesi e l'aumento della povertà in alcuni di essi esigono un dibattito aperto sull'"impronta" degli aiuti allo sviluppo in tutte le sue dimensioni (input, output, risultati, impatto). *Input:* La CE ha incrementato considerevolmente il suo *budget* generale per gli aiuti negli ultimi anni, specialmente per i paesi più poveri, ma non ha mutato significativamente i settori centrali della sua opera, ivi compreso un forte sostegno alle infrastrutture economiche in Africa. *Output:* La vasta maggioranza delle valutazioni inaugurate dalla CE si concentrano su questo livello, offrendo un quadro disomogeneo dei risultati degli aiuti della CE – sono documentati numerosi esempi positivi, ma sono visibili anche molti punti deboli (per esempio, la burocrazia e la lentezza dei pagamenti, la mancanza di integrazione nel contesto nazionale, ecc.).

I risultati e gli impatti: Mentre l'input e l'output degli aiuti della CE sono documentati piuttosto bene, le informazioni sui risultati e l'impatto sono rare. La questione se le priorità dei programmi e gli output finanziari conducano a un impatto (ottimale) a livello della povertà, di solito, non viene sollevata nei documenti della CE. Questo rapporto mette in discussione l'impatto positivo riguardo agli investimenti sui trasporti in Africa. Alcune valutazioni sui risultati degli aiuti della CE rilevanti per la povertà sono disponibili a livello di progetti o programmi individuali e mostrano esempi positivi. A livello nazionale, una valutazione limitata almeno ha concluso che l'impatto diretto sulla riduzione della povertà o sulla parità tra i sessi è stato scarso, e che questi problemi avrebbero richiesto approcci o un'attenzione diversi, per esempio, sullo sviluppo rurale o sull'accesso dei più poveri ai servizi sociali (Camerun). Comunque, nella maggioranza dei casi, c'è una chiara mancanza di informazioni in merito all'impatto degli aiuti della CE sulla povertà. Teoricamente, la CE concorda sull'esigenza di sostituire all'attenzione sull'input/output una più ampia valutazione sui risultati e sull'impatto, anche se, fatte salve poche eccezioni, a tutt'oggi questo non è ancora riscontrabile nella realtà. Si possono identificare alcune debolezze strutturali che limitano l'impatto potenzialmente positivo sui poveri, soprattutto la scarsa enfasi attribuita allo sviluppo rurale e/o locale e il miglioramento delle condizioni di vita sociale nelle zone remote, nonché il continuare a non voler considerare le questioni del genere sessuale in tutti gli aspetti delle operazioni.

5. Nuovi strumenti e il loro impatto potenziale a favore dei poveri: Negli ultimi anni, la CE ha optato per dei nuovi *meccanismi di aiuti*. Il *General Budget Support (GBS)* è diventato la modalità preferita di erogazione. La CE arguisce che gli approcci settoriali e/o il GBS siano

i modi più appropriati per sostenere i governi nella loro lotta contro la povertà e che il *budget support* presenti molti vantaggi a paragone degli aiuti per progetti appositi (la riduzione dei costi delle transazioni, un miglior coordinamento della cooperazione allo sviluppo in generale, il miglioramento dell'orientamento a favore dei poveri dei governi beneficiari, incrementando, soprattutto, la spesa nazionale a favore dei poveri). Un recente studio esaustivo, compiuto per conto dei donatori, attesta delle valutazioni positive. Tuttavia non risponde alla domanda se il *budget aid* abbia davvero avuto un impatto sulle vite dei poveri. I gruppi della società civile e alcuni ricercatori indipendenti riconoscono dei vantaggi potenziali al nuovo approccio, ma hanno anche formulato delle opinioni critiche su: in primo luogo, con la quota crescente di *budget aid* risulterà ancor più difficile discutere l'impatto degli aiuti, poiché i donatori sosterranno che la piena responsabilità dei risultati e dell'impatto debba ricadere sui rispettivi governi. In secondo luogo, il *budget aid* rappresenta uno strumento forte nelle mani dei donatori per influenzare i governi e per aumentare ulteriormente i condizionamenti. Terzo, in alcuni paesi, la società civile teme che i fondi del GBS possano essere usati dai governi per scopi diversi dallo sviluppo. Per esempio, per spese militari (e a tal proposito sorge il problema della fungibilità), per finanziamenti a burocrazie inadeguate (ivi compresa un'esorbitante "industria del *workshop*"), o persino per usi personali (corruzione).

Valutazione generale: Sono in corso degli importanti cambiamenti nei programmi di aiuto della CE. Alcuni offrono delle prospettive per il miglioramento dell'impatto sulla riduzione della povertà, altri invece rischiano di limitarlo. Malgrado tutti gli sforzi, i passi avanti e le buone intenzioni, l'impatto calcolabile degli aiuti della CE sulla riduzione della povertà lascia ampio spazio ai miglioramenti. È necessario occuparsi delle debolezze strutturali e delle carenze programmatiche – per esempio, nel settore dello sviluppo rurale e nella definizione delle priorità settoriali – se si vuole migliorare e ottimizzare l'impatto degli aiuti.

L'INFLUENZA DEI MECCANISMI DEGLI AIUTI DELLA CE SULLA GOVERNANCE DEMOCRATICA

6. *Country - ownership* contro l'impegno internazionale dei donatori: I nuovi meccanismi di aiuto, come il coordinamento dei donatori, possono determinare molti effetti sulle strutture e sui processi politici nell'ambito dei rispettivi paesi. Sul principio di *country - ownership* si fonda lo sviluppo democratico: le decisioni in merito a tutte le strategie e le priorità di una certa rilevanza andrebbero prese nell'ambito delle istituzioni politiche costituzionali nazionali. La CE sostiene il principio di *country - ownership* nei suoi documenti politici; tuttavia, in pratica, sono evidenti molte carenze. Le strategie nazionali dei donatori – compresi i CSP della CE – spesso seguono ancora delle priorità individuali. Inoltre, anche le strategie congiunte dei donatori vengono spesso formulate sullo sfondo di interessi forti. Il Fondo Monetario Internazionale rappresenta ancora l'importante "guardiano" di tutti i programmi sostenuti dai donatori, compresi gli aiuti della CE. Una funzione che si pone in contraddizione con il principio di *country - ownership*. Inoltre, il collegamento tra gli aiuti erogati tramite il *budget support* e le valutazioni macroeconomiche generali del Fondo ha finito addirittura col rafforzare questo ruolo.
7. L'approccio alla *governance* negli aiuti della CE: La CE sta sviluppando ulteriormente il suo approccio alla *governance*, in vista di un maggior coordinamento a livello europeo, in base alla sua Comunicazione del 2006 sulla "*Governance* nella cooperazione allo sviluppo". La CE sta rafforzando l'attenzione sul sostegno programmatico alla *governance*, destinandole maggiori mezzi finanziari con il 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo. I programmi di *governance* sono diventati visibilmente più importanti nel portfolio di aiuti

della CE. Finora, comunque, la CE favorisce un approccio più tecnocratico ai programmi di *governance*, concentrandosi su questioni limitate come la gestione della finanza pubblica. Il sostegno dei parlamenti, dei mass media liberi, dei partiti politici, dei sindacati, delle organizzazioni della società civile – in altre parole, il controllo e gli equilibri democratici in ambito nazionale – a tutt’ora non hanno un peso significativo. Tuttavia, negli ultimi due anni sono emersi dei programmi volti a sostenere il ruolo della società civile (benché con limitazioni finanziarie o concettuali). Il sostegno ai parlamenti, in special modo per rafforzare il loro ruolo di supervisione costituzionale nei processi di finanziamento, ancora non è considerato prioritario nell’agenda della CE. Oltre al portfolio di aiuti, la buona *governance* rappresenta un problema anche per il dialogo politico della CE, malgrado non sia chiaro pubblicamente quanto in realtà la CE stia facendo pressioni per l’osservanza dei diritti umani, delle riforme democratiche, della partecipazione, della libertà di stampa, ecc., poiché le informazioni disponibili risultano limitate e, in alcuni casi (per esempio in Etiopia), hanno sollevato alcuni dubbi. Resta da vedere come sarà implementato il nuovo approccio della CE alla *governance* nel nuovo ciclo di aiuti (2007/8-13).

8. Integrare il *budget support* nei processi democratici: I nuovi meccanismi di aiuti, specialmente il *budget aid* (*budget aid* settoriale o *General Budget Support*, GBS), sono diventati una delle modalità più importanti per l’erogazione degli aiuti da parte della CE. L’esperienza fatta in diversi paesi dimostra che le procedure del GBS non sono ancora bene integrate nelle strutture politiche nazionali. In particolare, il ruolo dei parlamenti nazionali in questi paesi nonché il ruolo delle rispettive società civili nel *budget support* non sono chiari e finora risultano molto limitati. Decisioni importanti come l’inaugurazione o la sospensione del *budget aid*, o sulle strutture per la valutazione della *performance* del *budget aid*, ecc., sono prese coinvolgendo solo raramente il potere legislativo o la società civile, con una mancanza di trasparenza che lascia il pubblico all’oscuro. Le riunioni altamente importanti e influenti tra donatori e governi, come le riunioni biennali di revisione del *budget support* che influenzano in maniera fondamentale il processo di *budget*, non consentono quasi mai la presenza di osservatori esterni. In diversi paesi, i donatori stanno trascurando i parlamenti e la loro funzione costituzionale e, come se non bastasse, si corre il rischio che i donatori si sostituiscano ai secondi nel ruolo di supervisione e controllo della *performance* dei governi, una funzione che, come previsto dalle costituzioni di tutti questi paesi, è innanzitutto di responsabilità proprio dei parlamenti. Malgrado gli ostacoli istituzionali, la società civile in molti paesi ha lottato per essere inclusa con maggiore forza nei processi di *budget* e si è costruita delle capacità significative in merito a questi processi politici fondamentali. In diversi casi le sue attività comprendono delle analisi serie e delle proposte tecniche, alcune delle quali sono state prese in considerazione durante i processi di *budget*. Tuttavia alcune voci della società civile che si levano da vari paesi reputano ancora il processo di *budget* un “sistema chiuso”, in quanto le condizioni legali o le strutture istituzionali non permettono la loro partecipazione. In passato, la CE non ha dato priorità al sostegno del coinvolgimento della società civile nei processi di *budget*. Molto di recente sono emersi dei nuovi progetti sulla *capacity building*, la cui implementazione e il cui impatto devono ancora essere però confermati.

Valutazione generale: I nuovi meccanismi di aiuto utilizzati dalla CE e da altri donatori rappresentano un primo passo nella giusta direzione per degli aiuti orientati alla povertà. Tuttavia, non risultano attualmente sufficientemente integrati nei processi democratici.

LA RESPONSABILITÀ DEGLI AIUTI DELLA CE E IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE

9. La trasparenza e la responsabilità degli aiuti della CE nell'ambito dei diversi paesi: Nei paesi partner, le informazioni di dominio pubblico sulle operazioni degli aiuti della CE sono molto limitate. Anche se tutte le delegazioni della CE dispongono di un proprio sito web, questi contengono relativamente pochi dati o rapporti significativi, che spesso risultano superati e sembrano più informazioni del genere da "pubbliche relazioni". Né i siti web né il materiale cartaceo offrono una visione d'insieme completa sugli attuali programmi. Documenti importanti, come la bozza dei Documenti di strategia nazionale, generalmente non vengono pubblicati sul sito. Mentre il sito della sede centrale della CE a Brussels contiene molte informazioni, il suo sistema complesso rende molto difficile per il pubblico interessato nei Paesi in Via di Sviluppo – che non dispone di connessione ad alta velocità – reperire tempestivamente dei dati rilevanti. Il materiale informativo cartaceo utile sull'opera della CE disponibile nei vari paesi è molto scarso, poiché questi paesi tendono a produrre più delle *brochure* finalizzate alle pubbliche relazioni.
10. Il dialogo della Commissione Europea con la società civile: mentre l'*Accordo di Cotonou* e la politica della CE come attore non statale sottolineano l'importanza del coinvolgimento della società civile nel processo di sviluppo in generale e, specificamente, nella cooperazione tra la CE e i paesi partner, in realtà il dialogo tra le delegazioni della CE e gli attori della società civile è limitato. La partecipazione durante il 9° EDF è stata reputata dai gruppi della società civile e dai ricercatori insufficiente per tutta la durata del processo (preparazione dei CSP, revisioni intermedie e finali, altre valutazioni), con alcune notevoli eccezioni, come il caso dell'Etiopia. Il processo di preparazione dei prossimi CSP sembra ripetere molti errori e carenze degli ultimi anni: un carattere ad-hoc invece di un dialogo istituzionalizzato, nessuna *road map* per le consultazioni, inviti recapitati con un preavviso breve, informazioni limitate prima delle riunioni e altro.

Valutazione generale: La trasparenza e la responsabilità sono elementi programmatici di importanza centrale in tutti i programmi di buona *governance* della CE, nonché nell'accordo di partenariato di Cotonou. La realtà degli aiuti della CE rivela una divergenza significativa tra questi principi e la prassi degli aiuti. La trasparenza della CE di fronte alle società dei paesi beneficiari non è, sotto molti aspetti, all'altezza degli standard e il dialogo con i rappresentanti della società civile risulta insufficiente.

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELLA CE: FA LA DIFFERENZA PER I POVERI?

La struttura degli aiuti della CE ha subito dei cambiamenti significativi fin dall'inizio del decennio, quando fu firmato l'*Accordo di Cotonou* e si concordarono gli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*. La riduzione della povertà in Asia, in Africa e in America Latina, in un ambito democratico e partecipativo, è diventato l'obiettivo insopprimibile dell'approccio allo sviluppo da parte dell'Europa. A complemento dei nuovi principi e dei nuovi strumenti, oggi sono previsti mezzi finanziari aggiuntivi. Questi sono indubbiamente degli sviluppi positivi. Tuttavia, la realtà degli aiuti della CE dimostra che bisogna fare molto di più se si vuole mettere la teoria in pratica: implementare i principi in maniera convincente, introdurre sistematicamente dei meccanismi per gli aiuti orientati all'impatto, superare gli ostacoli burocratici e gli interessi non connessi allo sviluppo, al fine di far fruttare l'"impronta" duratura degli aiuti dell'UE nel Sud.

11. BREVI PROFILI DEI PAESI

9.1 BANGLADESH

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

Il Bangladesh è uno dei paesi meno sviluppati (LDC) tra quelli non compresi nel gruppo dei paesi africani, caraibici e dell'area del Pacifico (ACP). La quota di aiuti della Commissione Europea per il Bangladesh è più bassa rispetto a quella destinata a molti paesi dell'area ACP, anche se pur sempre significativa (l'Europa è il sesto donatore del Bangladesh). In linea con le sue opinioni generali sugli strumenti per gli aiuti, la CE ha fortemente patrocinato l'introduzione di un approccio settoriale (SWAP) nei settori della salute e dell'istruzione (quest'ultimo è stato inaugurato nel 2004). Tuttavia, in Bangladesh non c'è un vero dibattito sul *general budget support*. La quota maggiore del *budget* della CE sostiene programmi e progetti per i settori sociali, specialmente per la salute e per l'istruzione. Le questioni di *governance* hanno assunto una maggiore importanza per gli aiuti della CE soltanto negli ultimi anni (mentre l'amministrazione del Bangladesh è considerata sempre più corrotta e inefficiente). La scarsa capacità di assorbimento del Governo è considerata una delle ragioni dell'ampia divergenza tra impegni e spese, nonché una delle ragioni per cui un'alta percentuale dei fondi della CE viene incanalata tramite le ONG. Il totale dell'allocazione di sovvenzioni, secondo il Documento di strategia nazionale (CSP) del periodo 2002-06, ammonta a M€560, anche se l'impegno effettivo sarà molto più basso di questa cifra teorica.

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

Secondo il Documento strategico nazionale per il periodo 2002-06, la riduzione della povertà rappresenta lo scopo generale degli aiuti della CE per il Bangladesh. Non è comunque chiaro quanto l'approccio concreto della CE si allinei con le effettive priorità del Governo. Diversamente da quanto accade per i paesi dell'area ACP, dove il CSP è un documento approvato congiuntamente dal Governo e dalla CE, il CSP del Bangladesh è adottato soltanto dalla Commissione. Il documento sulla Strategia di riduzione della povertà (PRS) viene fortemente criticato in quanto espressione della volontà dei donatori (Banca Mondiale, FMI e altri) e preparato sulla base delle loro disposizioni, anche se c'è chi pensa che potrebbe costituire un buon punto di partenza per la formulazione di una strategia e di una politica nazionali.

L'IMPATTO

Nonostante la difficile situazione in cui versa la *governance*, lo sviluppo economico e sociale del Bangladesh considerato nel lungo periodo appare notevole. Il paese sembra sulla buona strada per raggiungere gli MDGs. La mancanza di informazioni disponibili sull'impatto degli aiuti della CE non consente di valutare esattamente quanto quest'ultima abbia contribuito a questo sviluppo complessivamente positivo. Tuttavia, una valutazione effettuata per conto della CE rileva contributi significativi nei settori della salute e dell'istruzione. La mancanza di trasparenza e di un monitoraggio orientato ai risultati, però, non permette di dimostrare con chiarezza l'impatto della CE sulla riduzione della povertà. La stessa valutazione sull'operato della CE in Bangladesh ha criticato la "non disponibilità" di informazioni su diversi aspetti importanti: "Decisivamente, i tentativi di collegare gli interventi effettivamente intrapresi agli obiettivi strategici o di desumere una possibile relazione tra questi due aspetti hanno incontrato un successo solamente parziale." (MWH 2003 a: 1).

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

L'approccio per programma, gli SWAP e il coordinamento dei donatori costituiscono dei nuovi meccanismi di aiuti attualmente in funzione in Bangladesh. La società civile riconosce le "buone intenzioni" dei nuovi meccanismi di aiuti, ma non li considera sufficientemente integrati nei processi democratici. I recenti cambiamenti nelle politiche degli aiuti hanno dato vita a opinioni disomogenee tra la gente; queste politiche sono considerate un processo volto a estirpare ed eliminare le diverse forme di intervento e moltissime piccole ONG a base rurale e i piccoli gruppi della società civile. Le voci della società civile incitano la CE, da un lato, a continuare secondo il meccanismo degli aiuti a programma e il meccanismo degli SWAP sotto la guida del Governo, istituendo partenariati con le ONG e i gruppi della società civile e, d'altro canto, a continuare a sovvenzionare direttamente le ONG, impegnate a sostenere l'*empowerment* rurale. È stata avanzata la proposta di istituire un nuovo ente di finanziamento (che potrebbe ispirarsi al modello della cosiddetta organizzazione *Manusher Jannah*) per arrivare ai vasti strati della popolazione che versa in estrema povertà e per favorire la cultura e le prassi democratiche a livello locale.

LA RESPONSABILITÀ

Il dialogo sistematico tra la CE e i gruppi e gli attori della società civile si è sviluppato ben poco. La CE consulta le organizzazioni e i singoli rappresentanti della società civile prima di preparare documenti politici come il CSP, ma solo "ad-hoc", e non in forma istituzionalizzata.

.....

Tavola 8: gli aiuti della CE al Bangladesh 2002-2006		
Area principale	Allocazione indicativa M€	%
Sviluppo umano		
• Salute	120	21%
• Istruzione	125	22%
• Sicurezza alimentare	120	21%
• Lavoro	10	2%
Sviluppo economico e capacità commerciale	49	9%
Programma CHT	60	11%
Co-finanziamenti delle ONG	30	5%
Diritti umani e democrazia		
Altro	46	8%
Totale	560	100%

Fonte: Programma Indicativo Nazionale del Sostegno della Unione Europea nel 2006 al Bangladesh, Allegato 1; le cifre sono state aggiornate a seguito della revisione intermedia

.....

9.2 CAMERUN

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

Gli aiuti della Unione Europea hanno rappresentato in media il 7% dell'Assistenza allo Sviluppo (ODA) totale, ricevuta dal Camerun annualmente a partire dal 2000. Dall'Unione Europea, nel complesso, giungono più del 60% dei contributi per l'ODA. Basandosi sul Documento di Strategia Nazionale per il periodo 2001-2007, l'allocazione iniziale del 9° EDF prevedeva un totale di 226,5 M€ Si è poi avuta una riduzione significativa a seguito della Revisione Intermedia del 2004,

attribuendola alle difficoltà incontrate nell'assorbimento delle sovvenzioni, all'inappropriatezza del *budget support* e a problemi nella cooperazione. La nuova allocazione è stata pari a 135 M€ Tuttavia, durante il periodo dell'attuale CSP, la cooperazione non è stata sovvenzionata dal 9° EDF, bensì dall'8°, a causa di ritardi nella programmazione. Il programma indicativo nazionale per l'8° EDF prevedeva due settori centrali: i trasporti (50-55%) e lo sviluppo rurale decentrato e la riforma agricola (25-30%). Per il 9° EDF è stato scelto un unico settore prioritario: i trasporti. Gli aiuti della CE si sono configurati perlopiù in forma di aiuti a progetto, con alcuni sostegni settoriali (trasporti, salute).

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

Il PRSP del Camerun (per il periodo 2003-2015) rappresenta una strategia generale le cui priorità sono rappresentate dalle condizioni macroeconomiche, dalla diversificazione della crescita, dalle infrastrutture a sostegno dei settori produttivi e sociali, dell'integrazione regionale, degli investimenti nelle risorse umane e nel miglioramento della *governance*. Esso non contiene obiettivi, scopi e indicatori specifici, perché questi sono pianificati per essere resi operativi in futuro, attraverso strategie settoriali e quadri di riferimento per le spese intermedie. In questo contesto, i donatori detengono un ampio margine per rivendicare che le loro strategie vengano allineate con il PRSP, senza essere vincolate a nessun indicatore specifico.

L'IMPATTO

Il periodo 2002-06 considerato in questo studio non ha registrato miglioramenti né significativi né costanti nelle vite della maggioranza della popolazione del Camerun. La ricerca condotta in Camerun porta alla conclusione che la Unione Europea come donatore non sta avendo un impatto ottimale sulla riduzione della povertà. Lo studio conclude che, viste le relazioni difficili tra la CE e il Governo e visti i ritardi nella cooperazione che hanno caratterizzato il periodo in questione, alcuni fattori aggiuntivi sotto il controllo della CE stanno limitando l'impatto dei suoi aiuti.

- L'impatto sulla riduzione della povertà non è la spinta principale dietro alle priorità della CE. La parte del leone nei suoi aiuti la fa il settore dei trasporti. Ma in questo settore i poveri non costituiscono l'obiettivo centrale degli interventi della CE, anche se quest'ultima rivela di avere esercitato pressioni sul Governo per dare sostegno economico alle strade rurali.
- La società civile contesta i settori centrali della CE, in particolare la scarsa enfasi data allo sviluppo rurale, in quanto la maggioranza dei poveri vive proprio in aree rurali.
- Manca un'esplicita considerazione dell'impatto a favore dei poveri nelle valutazioni e nelle riflessioni sui meccanismi. Inoltre, gli stessi processi e procedure della CE contribuiscono a limitare l'impatto dei suoi stessi aiuti.
- Sorgono delle domande importanti intorno agli interessi economici e commerciali dell'UE (Accordi di partenariato economico), particolarmente riguardo a quale priorità dare alle strade internazionali e ai sotto-investimenti in settori economici di rilevanza centrale.

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

La finanza pubblica e le questioni di *budget* vengono discusse esclusivamente con il Governo, malgrado la crescente capacità e interesse del parlamento e della società civile nel monitoraggio del *budget*. Né il parlamento né la società civile sono stati coinvolti nella decisione della CE del 2004 di bloccare il *budget support* e di tagliare sostanziosamente le sovvenzioni per il Camerun nel 9° EDF. La CE si sta facendo più politica con il suo profilo di *governance* e gli attori nazionali sono esclusi comunque da questi dibattiti. La misura in cui i documenti della CE su questioni come la

predicibilità, le modalità e i condizionamenti degli aiuti possano minare la *governance* in Camerun non viene presa in considerazione. Dall'agenda sul coordinamento dei donatori giungono i primi segnali di cambiamento, ma ancora non se ne vedono gli effetti reali.

LA RESPONSABILITÀ

Sugli aiuti della CE sono disponibili informazioni limitate, anche se è in progetto un cambiamento. Il dialogo con la società civile è minimo, intrapreso ad-hoc e in ritardo rispetto ai processi, anche se pare profilarsi un'evoluzione in merito ad atteggiamenti volti a una maggiore apertura. L'agenda del dialogo politico tra la CE e il Governo non è di dominio pubblico.

.....

Tavola 9: gli aiuti della CE al Camerun 2001-2007 e 2008-2013						
Area principale	Spesa effettiva 2002-05 ⁽¹⁾ , M€		Allocazione indicativa del 9° EDF dopo la revisione intermedia, M€		Allocazione indicativa del 10° EDF, M€	
Trasporti	108	67%	80	63%	85	43%
EPA, competitività, produzione agricola e potenzialità per l' export	-	-			35	19%
<i>Governance</i>	-	-	19	15%	29	15%
Sostegno macroeconomico e finanza pubblica	20	13%	15	12%	14	7%
Società civile	-	-	9	7%	3	2%
Sviluppo rurale e urbano	20	12%	-	-	18	10%
Salute	11	7%	-	-	-	-
Altro	1	1%	-	-	4	2%
Riserva	-	-	3,3	3%	-	-
Totale	160	100%	126,3	100%	188	100%

Fonti: Commissione Europea / Governo del Camerun, Appendice al Documento di Strategia Nazionale 2001-07 a seguito della Revisione Intermedia; Bozza del Documento di Strategia Nazionale 2008-13, novembre 2006.
⁽¹⁾ I pagamenti finanziari della delegazione della CE sui pagamenti annuali nei programmi indicativi nazionali e regionali dell'EDF (soprattutto dell'8°).

.....

9.3 ETIOPIA

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

Per molti anni l'Etiopia è stata il maggiore beneficiario dell'assistenza allo sviluppo della CE, tra tutti gli stati del gruppo ACP. Più di 2,3 miliardi sono stati assegnati al paese a partire dal 1975, di cui il 38% sotto forma di aiuti alimentari. L'allocazione del 9° EDF prevede circa 520 M€ L'80% delle allocazioni indicative del 9° EDF – parte A- (M€446) vanno al settore dei trasporti e al sostegno macroeconomico, il quale include il *general budget support* al PRSP etiope. Le tensioni politiche sono intense, dopo le violenze seguite alle contestate elezioni del maggio 2005 e hanno portato i donatori, compresa la CE, a sospendere il *general budget support* (GBS), sostituendolo con un nuovo meccanismo: la Protezione dei Servizi di Base (PBS). Le relazioni tra il Governo e la società civile rimangono tese e la situazione dei diritti umani resta ancora difficile.

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

La scelta dei settori centrali della CE nel CSP è coerente con le priorità del Governo, con il valore aggiunto definito dalla stessa CE e con i precedenti programmi della CE. Parte del sostegno macroeconomico / *budget support* è andato direttamente a sostegno del PRSP e alla Commissione è stata attribuito il merito di questo allineamento (MWH 2004: 29). Inoltre, nel CSP 2002-07, la CE suggerisce di concentrarsi, per la riduzione della povertà, sul settore di sua scelta: quello dei trasporti. Il nuovo Documento di strategia nazionale sulla riduzione della povertà della CE per il periodo 2008-13 è tuttora solamente una bozza, come anche l'ultimo Documento strategico per la riduzione della povertà dell'Etiopia, il Programma di sviluppo accelerato e sostenibile e riduzione della povertà (PASDEP). Comunque, finora le indicazioni dimostrano che l'ultimo CSP presenta un alto livello di coerenza con il PASDEP. In generale: l'attenzione della CE sembra concentrarsi più sul contesto della riduzione della povertà – per esempio, sulla crescita e sulla buona *governance* – piuttosto che volgersi a indirizzare l'impatto sugli strati più poveri della società.

L'IMPATTO

Gli impatti diretti sulla povertà sono di difficile valutazione, poiché non sono stati inclusi nelle ultime valutazioni della CE. Comunque, negli ultimi anni la spesa per i settori sociali è aumentata e si prevede che raggiungerà il 71% del *budget* nel 2007/08. Una parte potrebbe essere collegata al fondo per il GBS. Con la sospensione del GBS e il passaggio alla PBS, ci sono ampie potenzialità che si verifichi un impatto più diretto sui poveri, in quanto i soldi incanalati verso i livelli più bassi dell'amministrazione saranno di più. Tuttavia potrebbero verificarsi dei problemi di implementazione, in quanto a questo livello le capacità sono scarse. La PBS impegna anche la società civile attraverso la responsabilità sociale. La PBS è ancora da sperimentare, ma c'è il pericolo che la CE torni al GBS senza conservare gli elementi forti della PBS, in quanto il GBS rappresenta il meccanismo preferito della CE a livello mondiale.

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

I nuovi sviluppi della CE in merito alle modalità degli aiuti contengono evoluzioni positive per gli sviluppi politici e sociali, anche se i ruoli del parlamento e della società civile non sono ancora pienamente istituzionalizzati. In una democrazia emergente come l'Etiopia ci saranno sempre dei miglioramenti da apportare, ma il cambiamento non può che essere strettamente legato alle politiche del Governo, fintantoché la democrazia si sente minacciata. Tuttavia, considerando che alcuni cambiamenti della CE sono stati forzati da circostanze politiche, c'è il pericolo che questi potrebbero andare perduti quando la CE tornerà ai meccanismi tradizionali.

L'introduzione della nuova modalità di aiuti denominata "Protezione dei Servizi di Base" comporta l'inclusione, di fatto positiva, di sovvenzioni per i progetti di responsabilità sociale per la Società Civile nonché di alcuni membri della Società Civile nel comitato direttivo. La CE ha sottolineato che comunque il GBS rimane la forma di sostegno preferita, quindi questi benefici potrebbero andare perduti qualora la CE decidesse di tornare indietro e di non prenderli più in considerazione. Anche il ruolo del parlamento in questo meccanismo è ancora sottosviluppato.

Anche l'approccio alla *governance* mostra alcuni trend positivi per quanto concerne l'operato delle ONG sull'ambiente e il sostegno alle istituzioni democratiche. Comunque le sovvenzioni per questi settori sono ancora basse.

LA RESPONSABILITÀ

La CE sta consultando la società civile tramite la Task Force di Cotonou, un gruppo di 17 ONG impegnate nello sviluppo del nuovo CSP. È stato chiesto a questo gruppo di commentare le

revisioni annuali del programma della CE, anche se non è stato invitato a partecipare al processo effettivo. Le bozze emergenti del CSP non mostrano che la CE abbia reagito ai commenti della società civile, ma in generale quest'ultima ritiene di avere un ruolo consultivo che non prevede un reale coinvolgimento. Le decisioni in merito al passaggio dal GBS alla PBS non hanno impegnato i parlamenti o la società civile in modo significativo e non hanno dunque contribuito alla costruzione della responsabilità.

Tavola 10: gli aiuti della CE per l'Etiopia 2002-2007 e 2008-2013

Area principale	Allocazione indicativa del 9° EDF dopo la Revisione Intermedia, M€		Allocazione indicativa del 10° EDF, M€	
Trasporti	171	38%	220	41%
Sviluppo e commercio del settore privato (Sostegno agli EPA)	-	-	30	6%
Sostegno macroeconomico / erogazione dei servizi di base	186,5	41%	100	19%
<i>Governance</i> e società civile	28,4	7%	35	7%
Sicurezza alimentare	60	14%	100	19%
Sviluppo rurale: mercati agricoli e bestiame; gestione delle risorse naturali	-	-	30	6%
Settori secondari	-	-	20	4%
Totale	446	100%	535	100%

Fonte: Commissione Europea / Documento strategico nazionale del Governo etiope 2002-07; Bozza del Documento strategico nazionale 2008-13, programma indicativo.

9.4 GUATEMALA

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

La Commissione Europea rappresenta al momento il più importante donatore multilaterale per quanto riguarda i finanziamenti, anche se il totale degli aiuti versati al paese è basso se paragonato agli altri casi presi in esame. Gli strumenti finanziari principali per l'implementazione della strategia nazionale sono state le seguenti linee di bilancio¹⁹: cooperazione tecnico – finanziaria e cooperazione economica, e poi altre linee di bilancio, comprendenti settori specifici come la democratizzazione e i diritti umani, la cooperazione decentralizzata e la difesa ambientale. Su un budget generale di 93 M€ stanziati per il 2002-06, circa 40 M€ sono stati previsti per lo sviluppo locale e la decentralizzazione dello stato e 26 M€ per il consolidamento e la modernizzazione del Governo, nonché per la democratizzazione e la difesa dei diritti umani.

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

La strategia e le priorità della CE per il 2002-06 ruotavano intorno al rafforzamento dell'attenzione sulla *governance*, la modernizzazione dello stato, la democratizzazione e il rispetto dei diritti umani. L'aspetto della *governance* incideva per il 71% dei mezzi finanziari destinati a implementare questa strategia, mentre lo sradicamento della povertà incideva per il restante 29%. Queste cifre confermano che in termini di strategia e copertura finanziaria, la buona *governance* rappresentava la priorità della CE relativamente agli altri aspetti della cooperazione. La nuova strategia di

¹⁹ In inglese *BUDGET LINE* (NdT)

cooperazione per il Guatemala, riferita al periodo 2007-13, includerebbe dei nuovi aspetti decisi dall'Unione Europea insieme ai governi dell'America Latina durante i vertici di Monterrey e di Vienna. Questi aspetti si incentrano soprattutto sulla coesione sociale, nella prospettiva degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e dell'implementazione degli Accordi di pace.

L'IMPATTO

Secondo cifre recenti, i livelli della povertà sono rimasti sui valori del 56,6% (2001 / 2004), ma la povertà estrema è aumentata, raggiungendo il 21,5% nel 2004. Questo segnale indicherebbe che l'impatto degli aiuti dei donatori per la riduzione della povertà potrebbe risultare scarso. Dall'osservazione di interventi specifici della CE, si può concludere che il suo sostegno abbia contribuito al miglioramento delle condizioni di vita delle persone che costituivano un obiettivo diretto, ma questo non basta per ottenere un impatto reale sulla riduzione della povertà a livello nazionale.

Nel precedente CSP, per esempio, la CE sosteneva il Progetto di Riforma della Salute (APRESAL) ad Alta Verapaz, per una spesa di 11 milioni di euro, sulla base di un accordo stipulato con il Ministero della Salute. In questa regione, il progetto ha registrato un bilancio positivo (insieme agli altri donatori): una diminuzione della mortalità infantile e materna, nonché del tasso di fertilità. Quantitativamente, possiamo evidenziare dei risultati tangibili fintantoché si tratta di infrastrutture: la costruzione e il restauro di centri per la salute, di misure igieniche (bagni) nelle scuole, il trattamento delle acque nere, le farmacie rurali, l'innovazione delle attrezzature per l'istruzione e le guide per l'auto-apprendimento. Le conclusioni dimostrano che la qualità della vita è migliorata, ma i progetti non hanno sostenuto le politiche pubbliche sulla riforma del settore della salute.

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

Finora al Guatemala non è stato assegnato il *budget support*, malgrado rientrasse tra le proposte del CSP. Pertanto il caso del Guatemala non può offrire un contributo con informazioni in merito a questa modalità.

LA RESPONSABILITÀ

La responsabilità della CE nei confronti della società guatemalteca si è espressa in varie forme. Il primo passo è stato l'inaugurazione di un dialogo politico con il Governo e la società civile attraverso *Mesodiálogo* e il *Grupo Consultivo* dei donatori, con il chiaro impegno a sostenere l'implementazione degli Accordi di Pace. Questo processo aveva dato vita a forum in cui tutti i settori sociali potevano partecipare alla definizione dei contenuti e alla pianificazione dei progetti. Il fallimento è riconducibile al fatto che questo meccanismo partecipativo non è stato mantenuto e i suoi risultati non sono stati presi in considerazione. In quanto ai nuovi meccanismi partecipativi, essi non incrementano un processo di appropriazione dei contenuti e delle strategie dei progetti. Questa tendenza a favorire un approccio tecnocratico per l'elaborazione e l'implementazione degli aspetti politici si discosta dai settori in cui la cooperazione della CE dovrebbe essere prioritaria. La mancanza di informazioni aggiornate non incoraggia la trasparenza e indebolisce la fiducia nella CE come attore dello sviluppo.

.....

Tavola 11: gli aiuti della CE al Guatemala 2002-2006		
Area principale	Allocazione indicativa, M€	%
<u>Consolidamento e modernizzazione del Governo, democratizzazione e difesa dei diritti umani</u> Programma di sostegno per il sistema giudiziario Programma di sostegno per la società civile Programma per la lotta contro l'esclusione, promozione dei diritti umani	26	28%
<u>Sviluppo locale e decentralizzazione dello stato</u> Programma di sostegno per la decentralizzazione Programma di sostegno per lo sviluppo locale	40	43%
<u>Crescita equa e sostenibile dell'economia e dell'impiego</u> Programma di cooperazione economica	16	17%
<u>Settori non focali</u> Programma di sostegno per il sistema fiscale	11	12%
Totale	93	50%
Fonte: Documento strategico nazionale della Commissione Europea per il Guatemala 2002-06		

.....

9.5 NICARAGUA

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

Gli aiuti della Unione Europea hanno rappresentato in media il 5% dell'assistenza allo sviluppo (ODA) totale ricevuta dal Nicaragua annualmente a partire dal 1990, il che ne fa il più importante beneficiario in America Latina degli aiuti della CE e dell'UE. L'Unione Europea nel complesso si avvicina al 50% dei contributi dell'ODA. Il Documento di Strategia Nazionale 2002-2006 includeva un programma di lavoro indicativo per un impegno totale di 221,4 M€ Questo CSP indicava un cambiamento sostanziale nella forma della cooperazione, segnando l'evoluzione da un approccio basato sul progetto a un approccio, invece, orientato al settore, a sostegno dei programmi nazionali, compreso il *budget support*. La CE, insieme alla Banca Mondiale, è uno dei donatori principali del *general budget support* che, in ambito comunitario, ha rappresentato circa il 25% degli impegni annuali della CE per l'assistenza allo sviluppo per il periodo 2004-05.

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

Secondo il Documento di Strategia Nazionale, la strategia della CE rappresenta il contributo dell'Unione Europea al programma nicaraguense di lotta contro la povertà. La strategia si basa su tre settori principali: lo sviluppo socio-economico in aree rurali, l'istruzione e la buona *governance*. La ricerca sul campo ha confermato che il CSP 2002-06 si allineava, generalmente, con la Strategia di Riduzione della Povertà Nicaraguense del 2001.

L'IMPATTO

Nel periodo 2002-06 l'impatto degli aiuti della CE sul raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà è risultato più modesto di quanto anticipato dalla PRS nicaraguense e dal CSP del periodo corrispondente. Tuttavia, i progetti specifici della CE hanno contribuito a migliorare, anche se in misura molto modesta, gli standard di vita dei poveri nelle zone urbane del Pacifico e nella zona rurale centrale del paese. Gli aiuti non sembrano aver sortito lo stesso effetto sui grandi programmi nazionali, che non disponevano di una copertura finanziaria adeguata da parte del Tesoro, a causa della decisione del Governo di incrementare i pagamenti del debito (in particolare,

il debito interno) e le riserve monetarie internazionali, nonché di fare fronte alle perdite operative della Banca Centrale. Inoltre, una quota significativa di debito estero, accantonato per programmi settoriali, non è andato ai poveri perché è stato impiegato per pagare gli ingenti stipendi dei funzionari governativi e gli alti costi di innumerevoli consulenze. In generale, la cooperazione estera (inclusa quella della CE) non è riuscita a impedire che la povertà subisse un leggero aumento a livello nazionale negli ultimi anni.

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

Il successo o l'insuccesso futuro dei progetti e dei programmi della CE per ridurre la povertà non saranno determinati dalla bontà intrinseca di alcuni nuovi strumenti o meccanismi per gli aiuti. Malgrado gli aspetti positivi che può avere la modalità del *budget support* (riduzione dei costi delle transazioni derivati dall'amministrazione di innumerevoli progetti sparsi, ecc.), questo meccanismo sta già affrontando diversi fattori che gli impediranno di generare dei risultati significativi nella riduzione della povertà. Tra questi fattori c'è la politica del FMI, intenzionata a continuare a contrarre la spesa sociale; l'esistenza di un "General Budget della Repubblica" che, non essendo uno strumento progettato per la riduzione della povertà, accantona il 20% delle sue risorse per i pagamenti del debito interno ed estero; la debolezza istituzionale dello stato nell'assumere e utilizzare, in maniera efficiente e responsabile, un nuovo piano di aiuti; i costi determinati dallo smantellamento delle istituzioni governative corrispondenti ai precedenti meccanismi di aiuti e dalla loro sostituzione con altre istituzioni corrispondenti al nuovo meccanismo adottato; la scarsa o nulla partecipazione dei legislatori, delle amministrazioni locali e della società civile nell'implementazione della modalità del *budget support*.

LA RESPONSABILITÀ

In generale, c'è pochissima trasparenza e assunzione di responsabilità da parte della CE nei confronti della società civile nicaraguense, riguardo ai risultati e all'impatto degli aiuti per il paese. Inoltre, la CE non coinvolge regolarmente la società civile organizzata nella programmazione e nei processi di valutazione in merito ai suoi aiuti.

Tavola 12: gli aiuti della CE al Nicaragua 2002-2006 e 2007-2013

Area principale	Allocazione indicativa 2002-06, M€	%	Stima approssimativa della spesa reale del 2002-2006 ⁽¹⁾	Allocazione indicativa 2007-13, %
Sviluppo rurale	118	53%	30%	-
Istruzione	40	18%	40%	35%
<u>Governance</u> Strutture della <i>governance</i> <i>Governance</i> e democrazia	17	8%	30%	2,5%
<u>Questioni economiche e commerciali</u> Sostegno macroeconomico	15,9	7%		20%
Clima per gli investimenti e gli affari	16,5	7%		22,5%
Riabilitazione	14	6%		-
Sostegno istituzionale ai programmi settoriali	-	-	-	5%
Totale	221,4	100%	100%	100%

Fonte: Documento di Strategia Nazionale della Commissione Europea per il Nicaragua 2002-06; Documento di Strategia Nazionale del Nicaragua 2007-13, dicembre 2006

⁽¹⁾ Intervista Commissione Europea. Il Governo del Nicaragua fornisce i dati annuali sui pagamenti riguardanti la totalità della cooperazione a opera dei donatori, inclusi i progetti e i programmi della CE, sul suo sito web <http://sysoda.cancilleria.gob.ni>

9.6 ZAMBIA

UNO SGUARDO AGLI AIUTI DELLA CE

La Commissione Europea ha rappresentato negli ultimi vent'anni uno dei maggiori donatori per lo Zambia, e negli ultimi cinque anni questo paese ha visto aumentare significativamente il peso degli aiuti della CE (la quota della CE ammonta a circa il 13% dell'ODA totale dello Zambia). In qualità di paese dell'area ACP, lo Zambia ha diritto alle sovvenzioni del 9° EDF. Tra il 2002 e il 2005, la CE ha contribuito, in realtà, con aiuti per circa 400 M€ (pagamenti). Mentre gli aiuti collegati a progetti o programmi inglobano tuttora la quota maggiore degli aiuti della CE, la politica della CE in merito alle sovvenzioni si sta chiaramente muovendo verso un sostegno settoriale o verso il *budget aid*. Circa un terzo degli aiuti della CE è stato previsto come *General Budget Support (GBS)*, e le prime tranche sono state erogate con il *Programma di Budget Support per la Riduzione della Povertà*.

Il fallimento settoriale delle allocazioni riflette chiaramente le priorità degli aiuti della CE nello Zambia: circa il 51% dei mezzi finanziari rientrano nella categoria del sostegno macroeconomico, che include, comunque, il *general budget support* inteso a co - finanziare l'implementazione generale della strategia di riduzione della povertà del Governo dello Zambia. Inoltre, il settore dei trasporti riceve una quota particolarmente alta del budget per gli aiuti della CE (circa il 26%).

Per quanto concerne gli aiuti della CE allo Zambia, sono in corso dei decisivi cambiamenti in merito agli approcci, alle modalità e agli strumenti da impiegare: un migliore orientamento all'impatto, una maggiore attenzione alla *governance* democratica, una responsabilità e un dialogo maggiori. Ma la gran parte di questi aspetti si trovano ancora a uno stadio precoce. Resta da vedere se queste idee teoriche si concretizzeranno.

L'ATTENZIONE SULLA POVERTÀ

A quanto dichiarato dallo Zambia, l'attuale strategia della CE nel paese è chiaramente in linea con le priorità riflesse nel PRSP nazionale del 2002. La CE sostiene che soprattutto il programma di *budget support* (sottoscritto nel 2004) intende sostenere l'implementazione delle politiche del Governo sulla riduzione della povertà. Tuttavia, si sono levate alcune voci critiche della società civile in merito alla strategia della CE, che ritenevano più o meno basata sulle loro priorità (cfr. Mali 2006, 5). Tuttavia, il PRSP dello Zambia – elaborato con una formulazione a carattere molto ampio, esauriente, ma scarso nella definizione delle priorità – comprendeva quasi tutti i settori in cui i donatori sono attivi, il che offre ai donatori molto spazio per la questione dell'allineamento.

L'IMPATTO

Riguardo ai risultati concreti e calcolabili degli aiuti della CE, si sa (molto) poco sull'impatto a favore dei poveri degli aiuti comunitari disponibili. Questo è evidente soprattutto nei settori non sociali, come i trasporti e il sostegno macroeconomico. Nel settore stradale, per esempio, non sono ancora state compiute delle valutazioni esplicitamente collegate alla povertà, ma in futuro costituiranno parte integrante della valutazione generale. L'alta concentrazione di aiuti della CE sulle strade principali e nazionali solleva dei dubbi su quali effetti possano avere sui poveri le priorità stabilite dalla CE in merito ai suoi aiuti. Ma le nuove concezioni in termini di *performance* e di valutazione dell'impatto riguardo alla riduzione della povertà ha introdotto nuovi strumenti anche negli aiuti della CE. Tra questi viene incluso il *budget support*. C'è chi sostiene che questo abbia contribuito a incrementare la spesa per la salute e l'istruzione, ma non si riscontra un legame diretto tra gli aiuti dei donatori e l'impatto sulla riduzione della povertà. Comunque, perché si

riscontri un impatto generale a favore dei poveri potrebbe volerci più tempo. Tuttavia, nel seguire l'andamento delle spese a favore dei poveri si presenta un problema: il timore è che possano compiersi degli abusi a scapito delle sovvenzioni e che le spese generali per l'amministrazione siano eccessive.

I NUOVI MECCANISMI DEGLI AIUTI E LA GOVERNANCE DEMOCRATICA

Nello Zambia non c'è un quadro di riferimento sufficientemente democratico per il *budget support*, anzi: questo strumento sta influenzando l'intero processo di *budget*, senza coinvolgere il corpo legislativo. Alla società civile oggi spetta un ruolo più importante, seppur ancora limitato a causa di vincoli politici e di scarse capacità. Per molti anni, la CE non ha dato priorità al coinvolgimento della società civile nelle decisioni in merito al *budget aid*, ma questo atteggiamento sta lentamente cambiando. La CE ha iniziato a sostenere il coinvolgimento della società civile nei processi di *budget*, tuttavia in questo nuovo approccio permangono dei punti deboli. Il coordinamento delle politiche dei donatori è fortemente patrocinato dalla CE e questo sviluppo è considerato positivo da voci importanti della società civile dello Zambia, anche se si critica il fatto che il processo di armonizzazione stia avvenendo a porte chiuse. Il parlamento dello Zambia e i rappresentanti della società civile non sono coinvolti in questi dibattiti.

LA RESPONSABILITÀ

Le operazioni degli aiuti della CE nello Zambia non risultano molto trasparenti agli occhi del pubblico generale o degli attivisti più informati della società civile. Il sito web della delegazione o il materiale cartaceo offrono informazioni aggiornate limitate sui reali aiuti della CE allo Zambia, sulla loro implementazione e sul loro impatto. Il coinvolgimento della società civile nel processo di programmazione del 9° EDF è stato limitato e il recente processo di preparazione del 10° EDF non sembra differenziarsi poi molto. A tuttora non viene messo in atto alcun meccanismo di dialogo istituzionalizzato.

.....

Tavola 13: gli aiuti della CE allo Zambia 2001-07 e 2008-13			
Area principale	La reale copertura dell'implementazione del 9° EDF, M€	% del 9° EDF	Allocazione iniziale proposta per il 10° EDF, %
<i>General Budget Support</i>	175	47,9%	40-45%
Trasporti	108	29,6%	25-30%
<i>Capacity Building</i> (PEMFA, MCTI – settore privato)	36	9,9%	-
Sviluppo umano (incluse la salute e l'istruzione)	24	6,6%	10-20%
Sicurezza alimentare, agricoltura	17	4,7%	10%
Attori non statali	5	1,3%	5%
<i>Governance</i>	5	-	5%
Totale	365	100%	100%

Fonte: Eurostep 2006: Noi decidiamo, voi vi "appropriate"! Una valutazione della programmazione degli aiuti della Unione Europea ai paesi dell'area ACP nel 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo (EDF); una prospettiva da parte dello Zambia: 6.

Citazione della Delegazione della Unione Europea 2006: Zambia - Unione Europea – Documento sulle questioni sollevate dal 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo (provvisorio) per una strategia nazionale per il periodo 2008-13, Lusaka.

RIFERIMENTI

DOCUMENTI SU STUDI NAZIONALI

Accessibili su: www.cidse.org e www.caritas-europa.org

Auclair Denise, (2007): *Documento di studio nazionale sul Camerun*. Brussels

Bekele Eshetu / Barry Gweneth, (2007): *Documento di studio nazionale sull’Etiopia*, Brussels.

Costa Thomas, (2007): *Documento di studio nazionale sul Bangladesh*, Brussels.

Eberlei Walter (2007): *Documento di studio nazionale sullo Zambia*, Brussels.

Membreño Idiáquez Marcos (2007): *Documento di studio nazionale sul Nicaragua*, Brussels.

Siebold Thomas (2006 a): *Studio sulla Mauritania*, Brussels.

Siebold Thomas (2006 b): *Studio sulla Tanzania*, Brussels.

Vassallo Ana (2007): *Documento di studio nazionale sul Guatemala*, Brussels.

CIDSE – Caritas Europa (2006): *Studio – Il profilo degli aiuti della Unione Europea in 8 paesi*. Brussels.

BIBLIOGRAFIA

Auclair Denise, (2006): “*L’agenda dell’UE per una buona governance nello sviluppo: l’Europa dovrebbe dare priorità alla responsabilità nazionale*”, L’Economia & lo Sviluppo Mondiali in Breve, 25 settembre (www.wdev.eu)

Acevedo A. (2005): “*Debemos reclamar, con todas las voces, la reestructuración de la deuda interna*”, in: *Envío*, n° 276, marzo, Managua.

Acevedo A. (2006): “*Nicaragua: los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa con el FMI*”. Managua.

Brüne, Stefan (2007): “*Studio sull’Etiopia: La nuova strategia africana dell’Unione Europea*”. In: Christodoulos Yiallourides (ed.): “*Il ruolo delle Nazioni Unite nel XXI secolo*”. Atene (in fase di stampa)

Claassens, Marritt e Albert Van Zyl (ed.) (2006): “*La trasparenza sul budget e la partecipazione 2: nove studi africani*”, Città del Capo: IDASA

CONCORD (2006): “*Di chi è questa governance?*”, Brussels

Conway, T.J (2006): “*Tre entusiasmanti iniziative sul budget nel Ghana*”, in: “*Il progetto internazionale sul budget*”, Newsletter bimestrale, N° 34, luglio 2006.

Copenhagen Development Consulting (CDC) (2005): “*Una valutazione del coordinamento e della complementarietà dei Documenti Strategici Nazionali con le priorità nazionali dello sviluppo*”. Amsterdam.

Cotonou (2000 / 2005): *“Accordo di partenariato tra membri del gruppo di stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico e la Unione Europea e i suoi stati membri”*. Firmato a Cotonou il 23 giugno 2000.

Rivisto e corretto nel 2005 (vedi CE 2005a)

Corte dei Conti (2005): *“Rapporto speciale riguardante la devoluzione della gestione degli aiuti esteri della CE alle delegazioni della Commissione, con allegate le risposte della Commissione”*. (= Rapporto N° 10/2004). In: *“Diario ufficiale dell’Unione Europea”*, Brussels 22.3.2005

CIDSE (2005): *“L’Europa: un vero partner globale per lo sviluppo?- Rapporto ombra di CIDSE sui progressi europei verso l’ottavo Obiettivo di sviluppo del millennio”*. Brussels.

CIDSE (2006): *“La governance e la cooperazione allo sviluppo: le prospettive della società civile sull’approccio dell’Unione Europea”*. Brussels.

Eberlei, Walter (2005): *“La politica dei donatori nello Zambia: promuovere la riduzione della povertà o alimentare il neopatrimonialismo”*. In: Eberlei, Walter / Meyns, Peter / Mutesa, Fred (eds.) (2005): *“La riduzione della povertà in una trappola politica? Il processo della PRS e il neopatrimonialismo nello Zambia”*. Lusaka: UNZA Press, 89-115

CE (2000a): *“La comunicazione alla Commissione sulla riforma della gestione dell’assistenza estera”*. Brussels (16 maggio 2000).

CE (2000b): *“La comunicazione dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo per promuovere trasporti sostenibili nella cooperazione allo sviluppo.”* (COM 2000, 422 finale) Brussels, 6 luglio 2000

CE (2001): *“Documento di Strategia Nazionale Bangladesh 2002-2006”*. Brussels

CE (2002): *“Rapporto annuale sulla politica per lo sviluppo della Unione Europea e l’implementazione dell’assistenza estera nel 2001”*. Brussels

CE (2005a): *“Nota informativa sulla revisione dell’Accordo di Cotonou”*. Brussels.

CE (2005b): *“Valutazione qualitativa della riforma dell’assistenza estera”*. Documento di lavoro dello Staff della Commissione. Brussels

CE (2005c): *“Rapporto dell’UE sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio 2000 – 2004. Il contributo dell’UE alla revisione degli MDGs presso l’Evento di alto livello dell’ONU 2005”*. Brussels

CE (2005d): *“Programma Indicativo Nazionale del sostegno della Unione Europea 2006 Bangladesh”*. Brussels

CE (2006a): *“Rapporto annuale 2006 sulla politica per lo sviluppo della Unione Europea e sull’implementazione dell’assistenza estera nel 2005”*. Brussels

CE (2006b): *“La governance nel Consenso Europeo sullo sviluppo. Verso un approccio armonizzato nell’ambito dell’Unione Europea”*. Comunicazione COM (2006) 421. Brussels (30.8.2006)

CE (2006c): *“Gli aiuti dell’UE: Erogarne di più, di migliore qualità e più rapidamente”*. Comunicazione dalla Commissione 2006, 87. Brussels

CE (2006d): *“Valutazione del sostegno della Commissione Europea alla Repubblica Unita di Tanzania”*, Vol. 1 – Rapporto, Aprile 2006. Brussels

CE (2007): *“I metodi per l'erogazione degli aiuti. Linee guida per la programmazione, il progetto e la gestione del General Budget Support”*. Brussels: AIDCO Dev Relex, Gennaio 2007 (inedito).

CE / AIDCO (2006): *“Il programma di capacity building della società civile. Proposta finanziaria”*. Commissione Europea / Ufficio di cooperazione EuropeAid. Bozza di luglio. (inedito).

CE Delegazione dello Zambia (2006): *“Documento finale (provvisorio). Per una strategia nazionale per il periodo 2008-2013. Il 10° Fondo Europeo per lo sviluppo”*. Lusaka (ciclostile)

ECPDM (2006): *“Il sostegno della CE alla governance come ‘obiettivo mobile’”*. Maastricht: ECDPM

UE (2005): *“Il Consenso Europeo sullo sviluppo. Dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli stati membri all'incontro nell'ambito del Consiglio, del Parlamento Europeo e della Commissione”*. Brussels (firmato il 20.12.2005)

Consiglio dell'UE (2005): *“L'UE e l'Africa: verso un partenariato strategico”*. Brussels (adottato il 15./16.12.2006)

Consiglio dell'UE (2006): *“Finanziamenti allo sviluppo ed efficacia degli aiuti: erogare di più, di migliore qualità e più rapidamente”*. Brussels, 11.4.2006.

EURODAD e altri (2005): *“La dichiarazione delle ONG sull'efficacia degli aiuti. L'appello di trentaquattro ONG ai donatori per una maggiore audacia nella loro opinione e nel loro impegno sull'efficacia degli aiuti”*. Brussels, febbraio 2005

EURODAD (2006). *“Lettera aperta delle ONG sugli aiuti del Budget Support”*, Brussels 22 maggio 2006.

Eurostep (2006): *“Noi decidiamo, voi vi appropriate! Una valutazione della programmazione della Unione Europea sugli aiuti ai paesi dell'area ACP nel 10° Fondo Europeo per lo Sviluppo (EDF)”*, Brussels

Fondazione Friedrich Ebert (FES) (2004): *“Un contributo degli attori non-statali alla revisione intermedia del Documento Strategico Nazionale / Programma Indicativo Nazionale per il periodo 2001-2007. Rapporto della conferenza sulla cooperazione allo sviluppo tra l'Unione Europea e il Governo della Repubblica dello Zambia tenutosi giovedì 8 luglio 2004”*. Lusaka, ciclostile.

Gahler, Michael (2007): *“Rapporto sul budget aid per i Paesi in Via di Sviluppo”*. Parlamento Europeo / Comitato sullo sviluppo. 22.1.2007.

Gerster, Richard (2006a): *“I rischi del General Budget Support: il racconto di un'esperienza vissuta”*. Presentazione della conferenza.

Gerster, Richard (2006b). *“Brennpunkt Budget Support”*, in: *“Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe – ÖFSE (Hg.): Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder*

Rhetorik? (= Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen. Ausgabe 2006.)
Vienna, 47-60

GRZ / CE (2006): “*Cooperazione tra l’Unione Europea e la Repubblica dello Zambia. Rapporto congiunto annuale 2005*”. Lusaka

GRZ / Gruppo PRBS (2005): “*Il Budget Support per la riduzione della povertà. Memorandum per la comprensione – preparato per il budget support dalle agenzie partner per la cooperazione al Governo della Repubblica dello Zambia*”. GRZ. Lusaka.

GRZ / Gruppo PRBS (2006): “*Valutazione congiunta sul rapporto sul programma di Budget Support per la riduzione della povertà nello Zambia (PRBS)*”. 26 e 28 giugno 2006. Lusaka (inedito).

GRZ / CP (2006): “*Il quadro di riferimento per la valutazione della performance 2006 – 2008. Versione finale*”. GRZ. Lusaka (inedito).
[incl. Appendice: *Definizione degli indicatori*]

FMI/ Banca Mondiale (2005): “*Bangladesh – Nota informativa congiunta dello Staff sul Documento Strategico di Riduzione della Povertà*”. Washington D.C.

Mackie, James (2006): “*La gestione e la performance dell’EDF*”. Background Paper 1 per il seminario ECDPM, 18./19.12.2006, Maastricht

Mali, Emmanuel (2006): “*Noi decidiamo, voi vi appropriate! Una prospettiva da parte dello Zambia*”. Brussels (Eurostep)

Marleyn, Oscar (2003): “*Sommario delle esperienze del Monitoraggio Orientato ai Risultati (ROM) da parte degli enti donatori*”. Kessel-Lo / Belgio

MWH (2003): “*Valutazione della strategia nazionale della Commissione Europea per il Bangladesh*”, Brussels

Dichiarazione di Parigi sull’Efficacia degli aiuti (2005), Forum di alto livello, Parigi 28.2. - 2.3.2005.

PARTICIP (2004): “*Valutazione Tematica dei programmi orientati alla popolazione e allo sviluppo nella cooperazione estera della CE*”. Vol. 1. Brussels

PARTICIP (2006): “*Valutazione Tematica del sostegno della CE alla buona governance. Valutazione per la Commissione Europea. Rapporto finale*”. Friburgo / Brussels

Rasmussen, Vibeke / Scott, Jason (2006): “*La gestione e la performance dell’EDF*”. Background Paper 2 per il seminario ECDPM, 18./19.12.2006, Maastricht.

Sanz Corella, Beatriz; Mutesa, Frederick; Moon Hamabuyu, Isabel; Mpepo, Besinati (2006): “*Analisi istituzionale degli attori non statali nello Zambia. Rapporto finale. Parte I*”. Unione Europea e Ministero delle Finanze. Roma (inedito).

Schmidt, Petra (2005): “*Il budget support nella cooperazione allo sviluppo dell’UE*”. (= DIE Studies, 10). Bonn

SOFRECO (2006): *“Valutazione del sostegno della Commissione allo Zambia – Valutazione a livello nazionale”*. Brussels (ancora non disponibile sul Web)

ONU (2006): *“Rapporto 2006 sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio”*. New York

Università di Birmingham (2006). *“Valutazione del General Budget Support – Rapporto nazionale sul Nicaragua. Valutazione congiunta del General Budget Support 1994-2004”*. Aprile 2006.

UNDP (2004): *“Collegare le Strategie Nazionali di Riduzione della Povertà agli MDGs – Il caso dell’Etiopia”*. Addis Abeba.

UNDP (2006): *“Rapporto sullo sviluppo umano”*. New York

ELENCO DELLE INTERVISTE

Nome	Titolo	Organizzazione
Bangladesh		
Dott. Benedict D' Rozario	Direttore esecutivo	Caritas Bangladesh
Francis A Sarker	Direttore allo sviluppo	Caritas Bangladesh
Abdul Majid Mallick	Direttore, Sviluppo Istruzione	Caritas Bangladesh
Mosarraff Hosain	Direttore esecutivo	Azione per la Disabilità e lo Sviluppo (ADD)
Mahbubul Islam	Coordinatore dei programmi	DIPSHIKHA
Raseda K Chodhury	Direttore esecutivo	Campagna per l'Istruzione Popolare (CAMPE)
Philip Gain	Direttore esecutivo	Società per l'Ambiente e lo Sviluppo Umano (SEHD)
Sharif A Kafi	Direttore esecutivo	Centro per il Partenariato per lo Sviluppo del Bangladesh (BDPC)
Ali Forder	Consigliere per la Salute e la Popolazione	Dipartimento del Regno Unito per lo Sviluppo Internazionale - DFID
Dietrich Stotz	Consulente	Agenzia Tedesca per la Cooperazione - GTZ
Peter Herzig	Consigliere per la Salute	Delegazione della CE a Dhaka
Dr. Stefan Lock	Secondo Segretario, responsabile del settore dell'istruzione	Delegazione della CE a Dhaka
Fabrizio Senesi EC Delegation in Dhaka	Funzionario per la programmazione e gli affari delle ONG	Delegazione della CE a Dhaka
Camerun		
Léopold Mamtsaï	Coordinatore Nazionale	BASC / Ufficio delle attività socio – caritative – Caritas Camerun
Isabelle Muller	Assistente tecnico	BASC/Ufficio delle attività socio – caritative – Caritas Camerun
Pie Kateihabawa	Coordinatore	PCPA/Programma Concertato tra una Pluralità di attori
Christine Andela	Presidente	COSADER/Collettivo delle ONG sulla Sicurezza Alimentare e di Sviluppo Rurale
	Coordinatrice	I Giovedì di Cotonou
André Marie Afouba	Coordinatore Generale Aggiunto	CANADEL / Centro d'Accompagnamento delle Nuove Alternative di Sviluppo Locale
Rigobert Ntep	Segretario Generale	Global Environment (lett.: "Ambiente Globale") Camerun
Jean Jacques Mbelle Abega	Presidente	Fondazione Conseil Jeune ("Consiglio Giovane")
Benoît Essiga	Presidente confederale	Sindacato "CGT-Liberté"
Jean-Marc Bikoko	Presidente	Centrale Sindacale del Settore Pubblico del Camerun
Babissakana	Presidente	Prescriptor
Isaac Tamba	Segretario Esecutivo	CREDDA / Centro di Ricerche per lo Sviluppo Durevole in Africa
Joseph Claude Gwed-Bi-Minyem	Coordinatore Nazionale	Cooperazione Camerun - Unione Europea – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Cellula d'appoggio all'ON-FED

Roger Mbassa Ndine	Segretario Generale	Ministero della Pianificazione, della Programmazione, dello Sviluppo e della Gestione del Territorio
Dieudonné Godwin Zonou	Direttore degli Investimenti e della Manutenzione Stradale	Ministero dei Lavori Pubblici
Louis-Claude Nyassa	Deputato – Presidente della Commissione	Commissione delle Finanze e del Budget dell'Assemblea Nazionale del Camerun
Michel Bua	Consigliere del Settore Economia e Finanza	Ambasciata di Francia – Servizio di Cooperazione e d'Azione Culturale
Emile Jeannée	Coordinatore della Cooperazione	Delegazione della Commissione Europea
Efrstratios Pegidis	Capo Sezione	Delegazione della Commissione Europea
Vincent Nougarede	Sezione Socio-economica e temi trasversali	
Ioannis Tzartzas	Sezione Infrastrutture	Delegazione della Commissione Europea
Isabelle Hubert	Sezione Economica e Commerciale	Delegazione della Commissione Europea
Alvise Forcellini	Esperto Junior	
Michel Schleiffer	Sezione Sviluppo Rurale	Delegazione della Commissione Europea
Dominique Davoux	Capo Sezione Finanze e Contratti	Delegazione della Commissione Europea
Clodagh O'Brien	Incaricato delle relazioni Camerun	Commissione Europea – Direzione Generale Sviluppo
Luigi Brusa	Coordinatore geografico Africa Centrale	Commissione Europea – Ufficio di cooperazione EuropeAid
Etiopia		
Ato Yibrah Hagos	Funzionario Responsabile della Raccolta Fondi	Società di Assistenza di Tigray
Ato Ahmed Ali	ViceManager per i Programmi	Oxfam, Gran Bretagna
Ato Bekele Nigussie	Responsabile della pianificazione	Ente etiope per le strade
Martin Kerridge	Team Leader – addetto al Progetto pilota per i trasporti nazionali dell'Etiopia	COWI- COWI consulenti pan-africani
Ato Mesfin Tilahun	Unità di cooperazione dell'UE, Export	Rappresentante governativo: MOFED
Ato Solomon Shewaye	Capo Divisione Aiuti e Revisione Contabile sui Crediti d' Aiuto	Rappresentante governativo: OFAG (Ufficio del Revisore Contabile Federale Generale)
Margaretha Sundgren	Prima segretaria	Organizzazione bilaterale, Agenzia svedese per lo sviluppo, SIDA
Fiona Shera	Sostituto capo ufficio	Dipartimento del Regno Unito per lo Sviluppo Internazionale
Nicola Delcroix	Responsabile della cooperazione	Delegazione della CE
Joris Heeren	Seconda Segretaria (Consigliere Economico)	Delegazione della CE
Guatemala		
Henry Morales	Ex coordinatore del Mesodiálogo	TZUM KIM-POP – CAD
Juan Antonio	Coordinamento C.A.	Associazione per la Promozione e lo Sviluppo della Comunità (CEIBA)
René Silvestre	Responsabile	Associazione Servizi a Programmi di Sviluppo e Indagine (ASOSEPRODI)
Leoncia Pocop Saloj	Direttrice	Cooperazione Indigena per lo Sviluppo Integrale (COINDE)
Guillermo Barrios	Responsabile C.A.	Coordinamento di ONG e Cooperative (CONGCOOP)

Lidia Morales		Istanza Nazionale per la Salute (INS) / Medicus Mundi
Luis Linares	Segretario Esecutivo Aggiunto	Associazione di Indagine e Studi Sociali (ASIES)
Sotero Sincal	Presidente del Fongi	Foro Internazionale di ONG (FONGI)
Benjamín Soj	Responsabile di progetti	Cooperazione per lo Sviluppo Rurale dell'Occidente (CDRO)
Carlos Rodríguez	Responsabile del programma di decentramento	Servizi Giuridici e Sociali (SERJUS)
Esmeralda Alfaro	Responsabile	Tierra Viva
Claudia María Mazariegos Sánchez	Coordinatrice	Associazione femminile per lo sviluppo di Sacatépequez
Martha Godinez	Coordinatrice	Settore delle Donne
Tiss Pérez	Membro	Settore delle Donne / Centro di Indagine e Educazione Popolare (CIEP)
Blanca Blanco	Coordinatrice	Trócaire, Guatemala
Marta Ibero	Segretaria Esecutiva	Iniziativa di Copenhagen per l'America Centrale e il Messico (CIFCA)
Ing. Víctor Leonel Ramírez Hernández	Presidente della Commissione delle Finanze Pubbliche	Congresso ²⁰ del Guatemala
Alfredo De León Solano	Deputato per il distretto metropolitano	Congresso del Guatemala
María Elena Ortiz Estrada	Vice-direttrice della Cooperazione Internazionale Multilaterale	Presidenza della Repubblica Segreteria della Pianificazione e Programmazione (SEGEPLAN)
Licda. Ana María Ruiz García	Consulente per la cooperazione internazionale	Presidenza della Repubblica Segreteria della Pianificazione e Programmazione (SEGEPLAN)
Peter Luhman	Direttore	Cooperazione Tecnica Tedesca (GTZ)
Francisco Sancho López	Coordinatore Generale	Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale (AECI)
María José Risco Cenicerros	Assistente al coordinatore generale	Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale (AECI)
Beat Roht	Rappresentante residente	Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD)
Philippe Dewez	Rappresentante in Guatemala	Banco Interamericano di Sviluppo (BID)
Mariano Naoshi Yano	Specialista settoriale	Banco Interamericano di Sviluppo (BID)
Eric Beaume	Responsabile Guatemala	CE, Brussels
Federico Zorzán	Direttore Desk Guatemala	CE, Brussels
Luis Godinho	Capo della Cooperazione	Delegazione CE del Guatemala
Graciano Tonelloto	Capo dell'assistenza tecnica	Progetto Tinamit
Jesús Villatoro	Responsabile Nazionale della Pianificazione	Progetto Tinamit
Nicaragua		
Francisco Gutiérrez	Direttore Esecutivo	Azione Medica Cristiana
Gerardo Gutiérrez	Direttore dei Programmi	Azione Medica Cristiana
Juan Sebastián Chamorro	Direttore Generale	Rapporto sulla sfida del Millennio
Théodulo Báez	Direttore	Istituto Nicaraguense di Ricerca e Studi Fiscali
Sinforiano Cáceres	Presidente	Federazione Nazionale delle Cooperative

²⁰ Credo corrisponda al Senato (tipo il Congresso USA) (NdT).

		(FENACCOOP)
Carlos Pacheco Alizaga	Funzionario responsabile dei Programmi	Trócaire
Alta Hooker	Presidente	Università delle Regioni Autonome della Costa Caraibica del Nicaragua (URACCAN)
Néstor Avendaño	Consulente	Economista freelance
Miguel de Castilla Urbina	Attualmente coordinatore di ricerca all'Istituto di Istruzione dell'Università dell'America Centrale	Fronte Sandinista di Liberazione Nazionale – delegato del Ministero dell'Istruzione (a partire dal 10/01/07)
Violeta Granera	Direttore	Consiglio Nazionale di Pianificazione Economica (CONPES)
Carlos Benavente	Rappresentante presso il CONPES	Coordinatore Civile
Adolfo Acevedo Vogl	Coordinatore della Commissione Economica	Coordinatore Civile
Mario Quintana Flores	Collegamento nazionale	Coordinatore Civile
Mauricio Gómez Lacayo	Segretario per le Relazioni Economiche	Ministero degli Affari Esteri
Miguel Aguilera Medal	Direttore ONG	Ministero degli Affari Esteri
Guillermo Osorno Molina	Secondo vice-presidente dell'Assemblea Nazionale e membro della Commissione Economica dell'Assemblea	Assemblea Nazionale
Michaela Ellmeier	Direttore d'Ufficio	Ufficio Cooperazione allo Sviluppo – Ambasciata Austriaca in Guatemala
María Rosa Renzi	Coordinatrice del Programma per l'Approccio al Genere Sessuale	Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite – UNDP
Emilio Canda Moreno	Primo Consigliere	Delegazione della Commissione Europea
María Dolores Monge	Consigliere per le questioni della cooperazione	Delegazione della Commissione Europea
Mónica Peiró	Consigliere per le questioni della cooperazione budgetary support	Delegazione della Commissione Europea
Marta Gallardo	Consigliere per le questioni della cooperazione – settore rurale	Delegazione della Commissione Europea
Elena Getino	Consigliere per le questioni della cooperazione – settore dell'istruzione	Delegazione della Commissione Europea
Enrique Sáenz	Consigliere per le questioni della cooperazione – settore della governance	Delegazione della Commissione Europea
Zambia		
Besinati Mpepo Phiri	Coordinatore	La Società Civile per la Riduzione della Povertà (CSPR)
Thomas Mateo	Funzionario responsabile per la Ricerca & l'Analisi Politica	La Società Civile per la Riduzione della Povertà (CSPR)
Pete J. Henriot	Direttore	Centro Gesuita per la Riflessione Teologica (JCTR)
Nachilala Mkombo	Coordinatore del Progetto Debito e Commercio	Centro Gesuita per la Riflessione Teologica (JCTR)
Mulima Kufekisa	Coordinatore del Programma di Giustizia Economica	Centro Cattolico per la Giustizia, lo Sviluppo e la Pace (CCJDP)
Namukolo Liywalii	Assistente Funzionario per i Programmi Giustizia Economica	Centro Cattolico per la Giustizia, lo Sviluppo e la Pace (CCJDP)
Edmond Kangamungazi	Manager per i Programmi	Associazione Economica dello Zambia
Venkatesh Seshamani	Professore	Università dello Zambia, Lusaka, Dipartimento di Economia

Crispin Matenga	Ricercatore Senior	Università dello Zambia, Lusaka, Dipartimento di Studi sullo Sviluppo
Fred Mutesa	Ricercatore Senior	Università dello Zambia, Lusaka, Dipartimento di Studi sullo Sviluppo
Isabel N.L.Tembo	Funzionario per i programmi Senior	Programma Contro la Denutrizione
Erasmus Chilundika	Manager – Pianificazione & Progetti	Agenzia per lo Sviluppo delle Strade (RDA)
Thomas Krimmel	Consigliere per la Cooperazione allo Sviluppo	Ministero della Pianificazione Finanziaria e Nazionale, National Authorising Office ²¹ del Fondo Europeo per lo Sviluppo
David Ndopu	Direttore del Dipartimento per la Cooperazione Economica e Tecnica	Ministero della Pianificazione Finanziaria e Nazionale
Philip Graf von Schwerin	Senior Project Manager	Istituto di Credito per la ricostruzione Lusaka
Markus Nuding	Team Leader	Agenzia Tedesca per la Cooperazione GTZ Lusaka, Capacity Building per le Organizzazioni della Società Civile
Chris Pain	Consulente	Agenzia Tedesca per la Cooperazione GTZ, Ufficio di Lusaka, Capacity Building per le Organizzazioni della Società Civile
Birgit Pickel	Prima Segretaria, Capo Divisione per la Cooperazione allo Sviluppo	Ambasciata Tedesca
Jürgen Kettner	Secondo Segretario, Capo Sezione Infrastrutture	Delegazione della CE, Lusaka
Juan José Villa Chacón	Addetto al Settore Privato, Sviluppo e Società Civile	Delegazione della CE, Lusaka

²¹ L’ho trovato lasciato in inglese nel sito del Dip. Politiche Comunitarie seguito dalla seguente specificazione: “rappresentante dei Paesi ‘ACP’” (NdT.)

ABBREVIAZIONI

ACP	African, Caribbean, Pacific [gruppo di paesi dell'accordo di partenariato dell'UE] <i>Africani, Caraibici, Pacifico</i>
AIDCO	EuropeAid Co-operation Office <i>Ufficio di Cooperazione EuropeAid</i>
CBO	Community Based Organisation <i>Organizzazione delle Comunità di base</i>
CE	Caritas Europa <i>Caritas Europa</i>
CCJDP	Catholic Commission for Justice, Development and Peace (Zambia) <i>Commissione Cattolica per la Giustizia, lo Sviluppo e la Pace (Zambia)</i>
CIDSE	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité <i>Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo e la Solidarietà</i>
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development <i>Confederazione Europea delle ONG per l'Assistenza e lo Sviluppo</i>
CP	Cooperating Partner(s) <i>Partners</i>
CSO	Civil Society Organisation <i>Organizzazione della Società Civile</i>
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction (network in Zambia) <i>Società Civile per la Riduzione della Povertà (rete dello Zambia)</i>
CSP	Country Strategy Paper (EC development cooperation) <i>Documenti di Strategia Nazionali (cooperazione allo sviluppo della CE)</i>
DFID	Department for International Development <i>Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale</i>
EC	European Commission <i>Commissione Europea (CE)</i>
ECDPM	European Centre for Development Policy Management <i>Centro Europeo per la Gestione della Politica per lo Sviluppo</i>
EDF	European Development Fund <i>Fondo Europeo per lo Sviluppo</i>
EPA	Economic Partnership Agreement <i>Accordo di Partenariato Economico</i>
EU	European Union <i>Unione Europea (UE)</i>

EURODAD	European Network on Debt and Development <i>Rete Europea sul Debito e lo Sviluppo</i>
EUROSTEP	European Solidarity Towards Equal Participation of People <i>Solidarietà Europea per una Equa Partecipazione dei Popoli</i>
GBS	General Budget Support <i>General Budget Support</i>
GRZ	Government of the Republic of Zambia <i>Governo della Repubblica dello Zambia</i>
HDI	Human Development Index <i>Indice di Sviluppo Umano</i>
HIPC	Highly Indebted Poor Country <i>Paesi Poveri Altamente Indebitati</i>
IDA	International Development Association (World Bank) <i>Associazione Internazionale per lo Sviluppo (Banca Mondiale)</i>
IFI	International Finance Institution (IMF and World Bank) <i>Istituzione Finanziaria Internazionale (FMI e Banca Mondiale)</i>
IMF	International Monetary Fund <i>Fondo Monetario Internazionale (FMI)</i>
INGO	International NGO <i>ONG Internazionali</i>
JCTR	Jesuit Centre for Theological Reflexion (Zambia) <i>Centro Gesuita per la Riflessione Teologica (Zambia)</i>
LIC	Low Income Country / Countries <i>Paesi/e a Basso Reddito</i>
LDC	Least Developed Country <i>Paesi Meno Sviluppati</i>
LMIC	Lower Middle Income Country / Countries <i>Paesi/e a Reddito Basso e Medio</i>
MDG	Millennium Development Goals <i>Obiettivi di Sviluppo del Millennio</i>
MoU	Memorandum of Understanding <i>Memorandum d'intesa</i>
MTEF	Medium-term Expenditure Framework <i>Quadro di Riferimento per la Spesa a Medio Termine</i>

NIP	National Indicative Programme <i>Programma Nazionale Indicativo</i>
NGO	Non-Governmental Organisation <i>Organizzazione Non Governativa (ONG)</i>
ODA	Official Development Assistance <i>Assistenza Ufficiale allo Sviluppo</i>
OECD / DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee <i>Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica / Comitato di Aiuti allo Sviluppo</i>
OLIC	Other Low Income Country / Countries <i>Altro/i Paese/i a Basso Reddito</i>
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (Ethiopia) <i>Programma di Sviluppo Sostenibile Accelerato e Riduzione della Povertà (Etiopia)</i>
PBS	Protection of Basic Services (Ethiopia) <i>Protezione dei Servizi di Base (Etiopia)</i>
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility <i>Strumento per la Riduzione della Povertà e per la Crescita</i>
PGBS	Partnership General Budget Support (PGBS) <i>Partenariato per il General Budget Support</i>
PRBS	Poverty Reduction Budget Support (Zambia) <i>Budget Support per la Riduzione della Povertà (Zambia)</i>
PRS	Poverty Reduction Strategy <i>Strategia per la Riduzione della Povertà</i>
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper <i>Documento Strategico Relativo alla Povertà</i>
ROM	Results-oriented Monitorino <i>Monitoraggio finalizzato ai Risultati</i>
SWAP(s)	Sector-wide Approach(es) <i>Approcci(o) Settoriali</i>
UNDP	United Nations Development Programme <i>Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo</i>

MEMBRI DEL GRUPPO DI RIFERIMENTO PER L'EUROPA DI CIDSE-CARITAS SULLA POLITICA PER LO SVILUPPO DELL'UE

Broederlijk Delen

Contatto: Bart Bode
165, Huidevettersstraat
1000 BRUSSELS – BELGIO
Tel: (32) 2 213 04 30
Fax: (32) 2 502 81 01
Email: bart.bode@broederlijkdelen.be
Web: <http://www.broederlijkdelen.be>

CAFOD - Caritas England & Wales (Inghilterra e Galles)

Contatto: George Gelber
2 Romero Close, Stockwell Road
LONDRA SW9 9TY – REGNO UNITO
Tel : (44) 20 70955424
Fax : (44) 20 72749630
Email : ggelber@cafod.org.uk
Web : <http://www.cafod.org.uk>

CCFD

Contatto: Nicolas Vercken
4, rue Jean Lantier
75001 PARIGI – FRANCIA
Tel: (33) 1 44 82 81 61
Fax: (33) 1 44 82 81 43
Email: n.vercken@ccfd.asso.fr
Web: <http://www.ccf.asso.fr>

CORDAID – Caritas Netherlands (Paesi Bassi)

Contatti: Izabella Toth e Rick van der Woud
Lutherse Burgwal 10
Postbus 16440
2500 BK L'AIA – PAESI BASSI
Tel: (31) 70 31 36 300
Fax: (31) 70 31 36 152
Email: izabella.toth@cordaid.nl / Rick.van.der.Woud@cordaid.nl
Web: <http://www.cordaid.nl>

KOO/Horizont3000 – Organizzazione Austriaca per la Cooperazione allo Sviluppo

Contatto: Thomas Vogel
Wohllebengasse 12-14
1040 VIENNA - AUSTRIA
Tel: (43) 1 50 3000 3 77
Fax: (43) 1 50 3000 4
Email: thomas.vogel@horizont3000.at
Web: <http://www.horizont3000.at>

Misereor

Contatti: Maria Winnubst e Corinna Broeckmann
9, Mozartstrasse – Postfach 101545
52015 AQUISGRANA – GERMANIA
Tel: (49) 241 44 20
Fax: (49) 241 44 21 88
Email: winnubst@misereor.de / broeckma@misereor.de
Web: <http://www.misereor.de>

Secours Catholique – Caritas Francia

Contatti: Anne-Marie de Vassal e Michel Roy
106 rue du Bac

75341 PARIGI Cedex 07 – FRANCIA

Tel: (33) 1 45 49 73 00

Fax: (33) 1 45 49 94 50

Email: anne-marie-de-vassal@secours-catholique.asso.fr / michel-roy@secours-catholique.asso.fr

Trócaire – Caritas Irlanda

Contatti: Caoimhe de Barra e Aoife Black

Maynooth – Co. Kildare – IRLANDA

Tel: (353) 1 629 3333

Fax: (353) 1 629 0661

Email: cdbarra@trocaire.ie / ABlack@trocaire.ie

Web: <http://www.trocaire.org>

Segretariati di Volontari nel Mondo-FOCSIV

Contatto: Denise Auclair

Rue Stévin 16

1000 BRUSSELS – BELGIO

Tel: (32) 2 233 37 58

Fax: (32) 2 230 70 82

Email: auclair@cidse.org

Web: <http://www.cidse.org> and <http://www.caritas-europa.org>

ORGANIZZAZIONI MEMBRI DI CIDSE E DI CARITAS EUROPA²²

ORGANIZZAZIONI MEMBRI DI CIDSE

Broederlijk Delen

Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)
CORDAID (Catholic Organisation for Relief and Development)
Développement et Paix/Development and Peace
Entraide et Fraternité
Fastenopfer der Schweizer Katholiken
Koordinierungsstelle
Manos Unidas
Misereor
Scottish Catholic International Aid Fund (SCIAF)
Trócaire
Volontari nel Mondo - FOCSIV

BELGIO

INGHILTERRA E GALLES
FRANCIA
PAESI BASSI
CANADA
BELGIO
SVIZZERA
AUSTRIA
SPAGNA
GERMANIA
SCOZIA
IRLANDA
ITALIA

MEMBRI ASSOCIATI

Bridderlech Deelen

Center of Concern

LUSSEMBURGO

USA

ORGANIZZAZIONI MEMBRI DI CARITAS EUROPA

Caritas Albania
Caritas Andorrana
Caritas Armenia
Österreichische Caritaszentrale
Caritas Bielorussia
Caritas Belgio - en Communauté Francophone et Germanophone
- Secours International de Belgique
- Vlaanderen
Caritas Bosnia-Erzegovina
Caritas Bulgaria
Caritas Croazia
Caritas Repubblica Ceca
Caritas Danimarca
Catholic Fund for United Kingdom (CAFOD)
CSA - Caritas Social Action

Caritas Estonia
Caritas Finlandia
Caritas Francia- Secours Catholique
Caritas Georgia
Deutscher Caritasverband
Caritas Hellas
Caritas Ungherese
Caritas Islanda
Trócaire (Caritas Irlanda)
Caritas Italia
Caritas Lettonia
Caritas Lituania

ALBANIA
ANDORRA
ARMENIA
AUSTRIA
BIELORUSSIA
BELGIO
BELGIO
BELGIO
BOSNIA-ERZEGOVINA
BULGARIA
CROAZIA
REPUBBLICA CECA
DANIMARCA
INGHILTERRA E GALLES
INGHILTERRA E GALLES

ESTONIA
FINLANDIA
FRANCIA
GEORGIA
GERMANIA
GRECIA
UNGHERIA
ISLANDA
IRLANDA
ITALIA
LETONIA
LITUANIA

²² Non ritengo che i nomi delle associazioni vadano tradotti, ma visto che siamo strette con i tempi, ti metto la traduzione in corsivo sulla seconda riga. Se la ritieni superflua, cancellala. (NdT)

Caritas Lussemburgo
 Caritas Macedonia
 Caritas Malta
 Caritas Moldova
 Caritas Monaco
 CORDAID (Caritas Paesi Bassi)
 Caritas Norvegese
 Caritas Polka
 Caritas Portuguesa
 Confederatia Caritas Romania
 Caritas Russia - Caritas Federale della Russia
 - Caritas della Russia Asiatica
 - Caritas della Russia Europea
 Scottish Catholic International Aid Fund (SCIAF)
 Caritas Serbia and Montenegro
 Slovenska Katolicka
 Caritas Slovenia
 Caritas Spagnola
 Caritas Svezia
 Caritas Svizzera
 Caritas Turchia
 Caritas Ucraina - Caritas della Chiesa Cattolica Greca
 - Caritas della Chiesa Cattolica Romana

LUSSEMBURGO
 MACEDONIA
 MALTA
 MOLDAVIA
 MONACO
 PAESI BASSI
 NORVEGIA
 POLONIA
 PORTOGALLO
 ROMANIA
 RUSSIA
 RUSSIA
 RUSSIA
 SCOZIA
 SERBIA E MONTENEGRO
 SLOVACCHIA
 SLOVENIA
 SPAGNA
 SVEZIA
 SVIZZERA
 TURCHIA
 UCRAINA
 UCRAINA

²³La Commissione Europea rappresenta il terzo donatore mondiale per l'assistenza allo sviluppo e, come tutti i donatori, si è impegnata a migliorare l'efficacia dei suoi aiuti. Attingendo a ricerche compiute in Bangladesh, in Camerun, in Etiopia, in Guatemala, in Nicaragua e nello Zambia, questo rapporto si chiede: gli aiuti della Unione Europea (CE) sostengono le priorità dei Paesi in Via di Sviluppo per la riduzione della povertà oppure prevale ancora il ruolo gli interessi europei? I nuovi meccanismi degli aiuti, come il *budget support* diretto, in che modo influenzano la responsabilità dei governi dei Paesi in Via di Sviluppo nei confronti dei loro cittadini? In che misura la società civile locale è coinvolta negli aiuti della CE? E cosa sappiamo dell'impatto reale degli aiuti della CE?

Questo rapporto dimostra che nonostante siano stati compiuti dei progressi verso una maggiore efficacia degli aiuti comunitari, si potrebbe fare molto di più affinché queste risorse preziose possano determinare una differenza visibile nelle vite delle persone in condizioni di povertà. Infine espone dei modi concreti con cui la CE potrà migliorare l'impatto dei suoi aiuti per i poveri, sostenuti da alcuni buoni esempi tratti dalle prassi attualmente seguite dalla CE, a dimostrazione che il cambiamento è possibile.

²³ Traduzione dell'ultima pagina di copertina (NdT)

CARITAS EUROPA

Caritas Europa comprende 48 membri in 44 paesi europei,
molti dei quali coinvolti in opere per lo sviluppo.

Organizzazioni Membri di CIDSE:

SCIAF
for a just world

Manos Unidas

Misereor
das Hilswerk

Trocaire
Working for a Just World

Broderleijk Delen
omdat het zuiden plannen heeft

Cordaid
Memisa-Mensen in Nood-Vastenactie

Canadian Catholic Organization for Development and Peace

Fastenopfer

Center of Concern
Promoting Global Justice and Peace since 1971

Volontari nel mondo Focsiv

Terre Solidaire CCFD

CAFOD
just one world

Entraide et Fraternità