

a cura di
Vincenzo Pira

FUTURO **G** LOCALE

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
E GLI OBIETTIVI DEL MILLENNIO



edizioni la meridiana

a cura di Vincenzo Pira

FUTURO GLOCALE

La Cooperazione Internazionale e gli
Obiettivi del Millennio

edizioni la meridiana

Introduzione: obiettivi e strumenti	7
Cosa sono gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio?	12
Definire lo sviluppo o cancellare il concetto?	23
Sviluppo umano	28
Lotta alla povertà e strategie per combatterla	32
La cooperazione internazionale è necessaria?	41
La Cooperazione Decentrata	54
Marketing territoriale	66
La cooperazione europea	70
Il ciclo del progetto	89
Il documento di progetto	107
Monitoraggio e valutazioni	112
Definizioni	131

COSA SONO GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO?

2010 – 2015 Anni decisivi

L'8 settembre 2000 si è tenuto il più grande raduno di leader mondiali nella storia dell'umanità. Erano presenti anche tutti i Capi di Stato e/o di Governo dei 27 Stati membri dell'Unione europea (UE). In quella sede è stata adottata la Dichiarazione del Millennio, impegno che la comunità internazionale non può disattendere. In essa si afferma:

“Noi non risparmieremo i nostri sforzi per liberare i nostri simili – uomini, donne e bambini – dall'abietta e disumanizzante condizione di povertà estrema, alla quale sono attualmente soggetti oltre un miliardo di esseri umani. Noi ci impegniamo a rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ogni uomo e ogni donna e a liberare l'intero genere umano dalla necessità. In qualità di leader, pertanto, abbiamo un dovere verso tutti i popoli del pianeta, specialmente quelli più vulnerabili e, in particolare, verso le bambine e i bambini del mondo intero, ai quali appartiene il futuro.”

(Dichiarazione del Millennio, settembre 2000)³.

³ Per saperne di più la Dichiarazione del Millennio completa è nel sito: www.un.org/millenniumgoals

Da questa Dichiarazione del Millennio sono stati estrapolati otto obiettivi che individuano un percorso verso un mondo più giusto, più sicuro e sostenibile entro il 2015.

Obiettivo 1: eliminare la povertà estrema e la fame

Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno.

Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame.

Obiettivo 2: raggiungere l'istruzione elementare universale

Garantire che, entro il 2015, tutti i bambini e le bambine, ovunque vivano, completino il ciclo degli studi elementari.

Obiettivo 3: promuovere l'uguaglianza fra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne

Eliminare, preferibilmente entro il 2005 – e a tutti i livelli entro il 2015 – le disparità di genere nell'istruzione elementare e secondaria.

Obiettivo 4: diminuire la mortalità infantile

Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità fra i bambini al di sotto dei cinque anni di età.

Obiettivo 5: migliorare la salute materna

Diminuire di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna.

Obiettivo 6: combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie

Fermare la diffusione delle malattie infettive entro il 2015 e cominciare a invertire la diffusione dell'HIV/AIDS. Fermare entro il 2015 e cominciare a invertire l'incidenza della malaria e di altre importanti malattie.

Obiettivo 7: assicurare la sostenibilità ambientale

Integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali e invertire la tendenza al depauperamento.

mento delle risorse naturali. Dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che non hanno un accesso sostenibile all'acqua potabile e ai servizi fognari. Raggiungere entro il 2020 un significativo miglioramento della vita in almeno 100 milioni di abitanti dei quartieri degradati.

Obiettivo 8: sviluppare una collaborazione globale per lo sviluppo

Sviluppare ulteriormente un sistema finanziario e commerciale che sia aperto, equo, basato su delle regole, prevedibile e non discriminatorio (prevedere impegni a favore del buon governo, dello sviluppo e della diminuzione della povertà – sia a livello nazionale che internazionale). Occuparsi delle particolari esigenze delle nazioni meno sviluppate (prevedere l'adozione di esenzioni doganali e l'eliminazione delle quote per le esportazioni delle nazioni meno sviluppate, un programma migliorativo di condono del debito per i Paesi poveri fortemente indebitati; la cancellazione del debito ufficiale bilaterale e un'assistenza per lo sviluppo più generosa per le nazioni impegnate nella diminuzione della povertà). Affrontare le speciali necessità dei Paesi in via di sviluppo privi di sbocchi al mare e degli stati in via di sviluppo delle piccole isole (mediante il Programma d'azione per lo sviluppo sostenibile degli stati delle Piccole Isole e dei provvedimenti della 22° Assemblea Generale). Trattare in maniera efficace i problemi del debito dei Paesi in via di sviluppo, mediante l'adozione di misure nazionali e internazionali che rendano il loro debito sostenibile nel lungo periodo.

Alcuni degli indicatori elencati in precedenza vengono verificati separatamente per i Paesi meno sviluppati, l'Africa, i Paesi in via di sviluppo privi di sbocchi al mare e gli stati in via di sviluppo delle piccole isole. In collaborazione con i Paesi in via di sviluppo, sviluppare e mettere in atto strategie per creare dei posti di lavoro dignitosi e produttivi per i giovani. Nei Paesi in via di sviluppo, in collaborazione con le imprese farmaceutiche, fornire accesso a medicinali essenziali con prezzi abbordabili, e in collaborazione con il settore privato,

rendere disponibili i benefici delle nuove tecnologie, specialmente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

TESTIMONI

Ban Ki-moon – Segretario Generale delle Nazioni Unite

“Sradicare la povertà estrema continua ad essere una delle sfide principali del nostro tempo, ed è una delle principali preoccupazioni della comunità internazionale.

Per porre fine a questo flagello sarà necessario lo sforzo congiunto di tutti, governi, organizzazioni della società civile e il settore privato, nel contesto di un più forte ed efficace partenariato globale per lo sviluppo.

Entro il 2015 la comunità internazionale ha assunto l'impegno di ridurre la povertà, la fame, le malattie, promuovere la parità di genere, garantire l'accesso ai servizi fondamentali che riguardano la salute, l'educazione e la sostenibilità ambientale.

Tutte le persone hanno il diritto all'acqua potabile, ai servizi igienici, ad un alloggio e ai servizi di base. Tutte le persone hanno diritto di vivere con un sentimento di sicurezza. Tutte le persone dovrebbero avere l'opportunità di lavorare per un avvenire migliore.

Le mancanze nell'attuazione degli Obiettivi del Millennio non dipendono dal fatto che sono irrealizzabili o per la carenza di tempo, ma dagli impegni non attuati, dall'inadeguatezza delle risorse e dalla mancata concentrazione su di essi. Se falliamo, le minacce nel mondo – instabilità, violenza, malattie epidemiche, degrado ambientale e crescita di popolazioni in fuga – si moltiplicheranno.”

Eveline Herfkens – Coordinatrice della Campagna Internazionale MDGs

“Per invertire la tendenza, e raggiungere gli Obiettivi del Millennio, serve una rinnovata volontà politica. Sia i Paesi ricchi che quelli poveri devono fare la loro parte. I Paesi ricchi devono aumentare la quantità degli aiuti migliorandone

al contempo la qualità per renderli più efficaci, assumere l'impegno di cancellare il debito estero a tutti quei paesi in cui gli Obiettivi del Millennio sono a rischio. Si tratta dunque di scelte politiche che devono riflettersi in maniera coerente in tutti gli ambiti in cui un governo è chiamato ad operare. I Paesi poveri, dal canto loro, devono integrare le priorità identificate dagli Obiettivi del Millennio nei piani di sviluppo nazionali ed elaborare, entro quest'anno, una strategia nazionale per raggiungere gli Obiettivi entro il 2015, attuare pratiche di buona *governance* volte, per esempio, a combattere la corruzione, ed includere la società civile nelle iniziative di sviluppo. Per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di questo patto tra Nord e Sud del mondo e ricordare ai governi gli impegni assunti, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha lanciato, nel 2002, la Campagna del Millennio *No excuse 2015* (www.endpoverty2015.org). L'obiettivo della Campagna del Millennio, è quello di contribuire alla realizzazione del cambiamento delle politiche di lotta alla povertà, affinché gli Obiettivi del Millennio siano raggiunti. Tale cambiamento di politiche, tuttavia, non si potrà mai raggiungere senza la pressione dei cittadini. Cittadini che chiedono ai propri governi di mantenere gli impegni assunti a livello internazionale, informati sulle cause profonde della povertà nel mondo e sulla necessità di attuare politiche coerenti di lotta alla povertà. Cittadini, dunque, che fanno sentire la loro voce contro la povertà, per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, affinché questi temi diventino priorità politiche di un Paese. Per raggiungere il maggior numero di persone possibile la Campagna del Millennio agisce stringendo partnership con differenti realtà del mondo privato, della società civile, del mondo sportivo e della cultura, il mondo dell'informazione in tutte le sue forme. La Campagna del Millennio, inoltre, ha avviato un dialogo costruttivo con le Istituzioni politiche e con gli Enti Locali italiani per dare il proprio contributo alla definizione di politiche coerenti contro la povertà e per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio."

L'economista Paul Streeten, nel suo contributo speciale ai dieci anni del Rapporto UNDP afferma: "Lo sviluppo umano è il processo di ampliamento delle scelte degli individui, non soltanto delle scelte tra differenti detersivi, canali televisivi o modelli di automobili, ma delle scelte che vengono create attraverso l'espansione delle capacità e delle funzioni umane, ciò che gli individui fanno o possono fare nel corso della loro esistenza".

Lo "sviluppo umano" è quel processo che determina un ampliamento delle opportunità a disposizione della gente: uomini e donne, generazioni presenti e future.

Così definito, interessa tutte le realtà, non solo quelle comunemente definite "in via di sviluppo" ma anche quelle cosiddette "sviluppate", come le società industrializzate dell'occidente.

Proviamo a pensare a quante opportunità – dalla possibilità di disporre di un'aria non inquinata a quella di poter lavorare – rimangono ancora disattese, per tutti o per alcuni, nella nostra società.

La possibilità di vedere soddisfatte queste opportunità fondamentali è solo il primo obiettivo dello sviluppo umano; esso dovrà preoccuparsi di promuoverne altre, alle quali le persone possano attribuire un valore che va dalla libertà politica, economica e sociale, alla possibilità di esprimere la propria crea-

tività e produttività, dalla dignità personale al rispetto dei diritti dell'uomo.

Il fatto che sia un concetto così ampio, non deve far pensare che si tratti di un concetto vago o indefinito, al contrario: l'intero edificio dello sviluppo umano poggia su solide basi (Rapporto n. 6, 1995):

1. *Eguaglianza*: lo sviluppo umano è un processo di ampliamento delle opportunità che deve andare a beneficio di tutte le persone e non solo di pochi privilegiati. Le persone devono godere di pari opportunità e ogni barriera contro le opportunità politiche, economiche, sociali e culturali dev'essere abbattuta affinché tutti possano trarre benefici. Un percorso di sviluppo che lascia fuori qualcuno da questo cammino, non potrà condurre molto lontano.
2. *Sostenibilità*: con sostenibilità s'intende la capacità di un processo di sviluppo di garantire la riproduzione delle forme di capitale fisico, umano, sociale e ambientale che lo costituiscono, in modo da contribuire al suo perdurare nel tempo. L'attenzione posta dai Rapporti sulla sostenibilità fa sì che il concetto di sviluppo umano sia spesso sostituito, a partire dal Rapporto del 1992, da quello di "sviluppo umano sostenibile". Lo sviluppo umano sostenibile è quel processo che garantisce a tutte le generazioni – presenti e future – di utilizzare al meglio le proprie potenzialità. Per raggiungere questo obiettivo il processo di sviluppo deve essere armonizzato con i mezzi che offre la natura, dando la priorità assoluta al rinnovamento dell'ecosistema. Infine, deve contribuire a generare istituzioni interamente dedicate ai diritti delle persone, sia nel funzionamento dei meccanismi dello Stato, sia nelle espressioni della società civile.
3. *Partecipazione*: la partecipazione della gente rappresenta uno dei punti centrali dell'approccio dello sviluppo umano. "Partecipazione vuol dire che le persone sono coinvolte in profondità nei processi economici, sociali, culturali e politici che influenzano la loro vita. In alcuni casi, esse possono

godere di un controllo completo e diretto di questi processi, mentre in altri questo controllo può essere indiretto o parziale, ma il punto fondamentale è che dispongono comunque di qualche potere. La partecipazione, intesa in questo senso, è un elemento essenziale dello sviluppo umano.” Come si evince, il senso della partecipazione è qui inteso in modo molto più ampio rispetto alla semplice partecipazione politica che si esprime attraverso il voto: è qualcosa che appartiene ad ogni sfera della vita umana. Questo significa che ogni meccanismo di esclusione, di discriminazione, d’impedimento al processo partecipativo nei confronti di un qualunque individuo, rappresenta un limite ed una sconfitta per lo sviluppo umano.

4. *Produttività*: le persone devono essere messe in grado d’incrementare la propria produttività, di partecipare pienamente al processo di produzione dei redditi e di accedere a un impiego remunerato. La crescita economica costituisce quindi un sotto insieme, comunque fondamentale, dell’approccio dello sviluppo umano. Proprio perché l’aspetto produttivo è importante per ogni approccio che si preoccupi di questioni di sviluppo, solo una popolazione ben nutrita, sana, con adeguate competenze e motivata a partecipare può contribuire all’accrescimento della produttività. Investire sulle persone significa puntare su di un investimento che arrecherà i maggiori profitti a medio-lungo termine, ma è certamente un investimento remunerativo.

Longevità, conoscenze e risorse sono le tre dimensioni fondamentali che entrano nel calcolo dell’Indice di Sviluppo Umano, anche se l’UNDP non si stanca mai di sottolineare che il concetto di sviluppo umano è più ampio della sua misurazione e per quanto l’indice, di per sé, possa venire migliorato e perfezionato non potrà mai riflettere in modo adeguato un concetto così complesso.

Ambiguità anche nella cooperazione internazionale

“La cooperazione sta morendo, bisogna ripensarla radicalmente a partire da nuove relazioni tra mondi ricchi e mondi poveri del pianeta. Una cooperazione intesa come sostegno al commercio estero, o perché intrecciata con gli interventi militari, d'emergenza, 'di pace' o 'umanitari', o per ragioni culturali legate al modello di sviluppo assistenziale, oppure per la richiesta di protagonismo delle comunità del sud del mondo che non sono più interessate ad essere soggetti 'beneficiari' passivi degli interventi.”

È la posizione assunta da alcuni operatori critici sull'esperienza di cooperazione internazionale delle entità occidentali. Sono decine le voci critiche sul modo di fare cooperazione internazionale, non solo degli Stati, ma anche delle società civili (ONG, associazioni, imprese).

Le ONG internazionali hanno subito importanti cambiamenti negli ultimi vent'anni. Strutturate e professionalizzate, hanno raggiunto e spesso superato i livelli di qualità delle imprese private e delle Organizzazioni Internazionali, nella progettualità e nella realizzazione; hanno prodotto e diffuso metodologie e tecniche innovative; hanno capitalizzato il loro ruolo dotandosi di strumenti e strategie di comunicazione e *advocacy*; hanno riportato importanti vittorie politiche.

Alcuni operatori indicano come criticità da considerare lo sbilanciamento tra l'attenzione agli aspetti tecnico-burocratici (elaborazione di documenti programmatici, contabilità, rendiconti, ecc.) su quelli più di impatto delle attività (raggiungimento degli obiettivi prefissati, efficacia delle azioni, coinvolgimento reale dei beneficiari, crescita della coscienza politica e civica delle popolazioni coinvolte, miglioramento del “buon governo”, ecc.).

I modelli di gestione e gli strumenti sono “imposti” dalle entità donanti; la focalizzazione eccessiva sullo strumento “progetto” se da una parte ha permesso di definire obiettivi e

risultati concreti condivisi, dall'altra ha il limite di pretendere di risolvere problemi complessi in troppo poco tempo (i progetti non durano in media più di tre anni). Peccano di frammentarietà e non sono inseriti in una logica di processo strategico.

Un altro punto critico fatto presente da vari partner è la scarsità d'informazioni e di "trasparenza" sulla gestione dei finanziamenti nelle attività di cooperazione sia per quanto riguarda i fondi bilaterali sia quelli gestiti nel multilaterale o dalle ONG. Si pone la questione di quanto dei finanziamenti approvati arrivi veramente ai beneficiari diretti e quale debba essere la parte che si può destinare per garantire l'esistenza e il funzionamento delle entità implementatrici.

Molte organizzazioni locali lamentano la difficoltà di ottenere risorse per il loro rafforzamento istituzionale e la loro crescita organizzativa per poter adeguatamente rispondere alle richieste che le attuali regole di funzionamento o le ONG partner europee chiedono: documenti di analisi della situazione, studi di fattibilità di progetti, stati di avanzamento delle attività, rendicontazioni, ecc.

Le comunità beneficiarie, nel momento in cui si organizzano ed entrano da protagoniste nel processo di sviluppo sostenibile, questionano le regole su cui si basa la cooperazione: chiedono se sia corretto che nei programmi di assistenza tecnica si spenda la quasi totalità delle risorse per pagare – dal loro punto di vista eccessivamente – esperti esterni e se il rapporto costi/benefici sia positivo per gli interessi delle comunità. In altri termini quale deve essere il rapporto tra costo del personale locale e quello degli espatriati.

Alcune entità locali pongono il problema alla CE se sia indispensabile la mediazione di entità europee o multilaterali che diminuiscono le disponibilità reali per le attività o se si possa avere un rapporto diretto privilegiando le ONG locali che hanno costi amministrativi e di gestione minori.

Le ONG locali che hanno maggiore storia ricordano l'importante ruolo avuto dalla relazione di partenariato con le ONG internazionali. Ricordano che i primi "soci" europei

condividono e appoggiavano le lotte storiche di liberazione e si coinvolgevano con passione in questi processi. I nuovi “agenti” di tante entità attualmente non danno nessuna importanza a tali problematiche e sono unicamente preoccupati dall’uso corretto del nuovo armamentario della cooperazione (ciclo del progetto, quadro logico, indicatori di efficacia, rendicontazioni con documenti fiscali con iva inclusa).

Vi è sempre meno identificazione nei processi di crescita comunitaria e nell’appoggiare le lotte politiche dei gruppi subalterni e cresce l’attenzione al rispetto di quanto scritto nel documento di progetto approvato. Ciò crea l’inconveniente della poca flessibilità, dell’impossibilità di avere in tempi rapidi cambi di progettazione per adeguarla alle trasformazioni della realtà e della congiuntura reale.

Un confronto che non deve esaurirsi tra l’opposizione di chi pensa che la cooperazione è solo tecnicità e applicazione di regole e chi crede che invece sia anche una modalità per promuovere la democrazia e universalizzare i diritti umani.

L’irrompere sulla scena internazionale delle emergenze complesse ha creato una drammatica semplificazione del pensiero politico sulla cooperazione. L’imperativo umanitario spazza via i dubbi metodologici e le considerazioni politiche, risolve ogni contraddizione con la pura semplicità del suo paradigma morale: il dovere di soccorrere, l’imparzialità, la neutralità (peraltro messa in discussione dalla natura stessa dei conflitti moderni, diretti indiscriminatamente contro le popolazioni civili); tuttavia l’umanitario si muove all’interno di margini ristrettissimi, di fatto gli operatori e le ONG “rispondono ad un’inarrestabile sequenza di eventi, che li logora nel tempo”.

La dipendenza politica ed economica dai donatori cresce e si consolida: l’emergenza richiede finanziamenti rapidi ed incisivi, che solo il denaro pubblico può garantire; i donatori quindi determinano nei fatti le priorità e le aree d’intervento, e l’autonomia delle ONG diventa del tutto marginale.

Paradossalmente sono proprio le grandi ONG, a volte, ad intrattenere i rapporti più stretti con il mondo governativo,

condizionate in questo dalle proprie dimensioni e dalla necessità di coordinare le proprie azioni con la progettualità politica dei governi.

In questo contesto, in cui la politica ha depresso le sue armi, la comunità internazionale lascia gli umanitari, intrappolati dai propri semplicistici imperativi.

In questo quadro di fragile transizione, s'inserisce anche il contributo di Tony Vaux in un libro dal significativo titolo: *L'altruista egoista* (EGA Edizioni).

Vaux ci testimonia, da operatore sul campo e uomo di cooperazione, del sostanziale fallimento delle politiche di sviluppo: "Ho vissuto in India per sette anni e devo concludere che quando sono partito la gente era tanto povera quanto al mio arrivo".

Un'altra testimonianza molto critica è quella di Giulio Marcòn nel libro *Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul Terzo Settore* (Feltrinelli): "... Numerose esperienze continuano a rimanere critiche e a esprimere contenuti politicamente radicali, altre realtà, invece, si stanno piegando al business o al 'parastato', trasformandosi in uno strumento subordinato alle logiche economiche e di potere dominanti".

ONG che dispongono di migliaia di funzionari pagati 7/8000 dollari al mese per essere "travolti dalle scartoffie, dagli impedimenti burocratici, dalla competizione carrieristica"; organizzazioni delle Nazioni Unite, come la FAO "dove il 64% del budget totale [...] serve non a finanziare iniziative contro la fame, ma gli stipendi dei funzionari"; una cooperazione allo sviluppo che non tiene conto della realtà in cui si trova ad operare; cooperative sociali che vivono su logiche di precariato, rapporti gerarchici e rapporti di lavoro aleatori; aiuti umanitari gestiti in modo irresponsabile e dannoso come la "Missione Arcobaleno": sono soltanto alcune delle deformazioni di tutta quell'attività che dovrebbe servire – a livello nazionale e internazionale – a superare i principali problemi che affliggono il mondo: miseria, guerre, mancanza di uno stato sociale, disagio, handicap di varie nature.

Troppo spesso le “campagne umanitarie” vengono gestite utilizzando “lo spettacolo della sofferenza”, inventando emergenze che non esistono, evitando di parlare dei veri motivi che determinano disgrazie e disastri, tappezzando le città di manifesti con richieste di aiuti il cui obiettivo “non è di farci pensare alla fame o alla povertà. È sollevarci dal fardello di doverci pensare”.

Questo rischio riguarda molte ONG che, preoccupandosi quasi unicamente di trovare fondi, rischiano di non interrogarsi più in maniera profonda sui progetti di cooperazione; molte corrono il rischio inoltre di diventare una sorta di enti “esecutori” ai quali vengono appaltati servizi che lo Stato non può o non vuole più erogare (sanità, pubblica assistenza, ecc.). Dal momento in cui le organizzazioni divengono “esecutrici”, perdono la loro caratteristica fondamentale, ovvero l’autonomia. Infine una terza testimonianza è quella riportata nell’autobiografia di Jean Sélim Kanaan: *La mia guerra all’indifferenza*. Di origini franco-egiziane, Kanaan lavorò per un decennio al servizio dell’Onu, a partire dal programma di ricostruzione coordinato da Kouchner in Bosnia, e morì a Baghdad nell’attentato dell’agosto 2003 contro il quartier generale dell’Onu.

“Nelle Ong ho incontrato delinquenti, alcolizzati, frustrati sessuali, ogni sorta di disperati – scrive Kanaan –. In Bosnia quel triste spettacolo umano aveva raggiunto l’apice”. Kanaan descrive una fase di passaggio dal volontariato all’impegno professionale nella lotta per i diritti umani, la dignità della persona e l’umanità in generale.

“All’inizio degli anni ’90 – ricorda Kanaan – si pensava che le Ong avessero superato la fase in cui si basavano unicamente sulla militanza degli operatori. In un certo senso si erano democratizzate aprendosi a volontari con un buon livello di studi”. Malgrado l’improvvisazione delle reti costruite in quegli anni – aggiunge Kanaan – “alcune Ong compresero una cosa che i militari sanno da anni... : se in missione non ti senti a tuo agio sei pericoloso per te e per gli altri”.

LA COOPERAZIONE EUROPEA

La Commissione Europea ha recentemente riformato gli strumenti di assistenza esterna per rilanciare il suo ruolo quale attore globale.¹³

I nuovi strumenti sono sia di carattere geografico che tematico. A livello geografico sono stati creati tre strumenti:

- il vicinato (ENPI) che comprende i paesi esterni alla frontiera dell'UE dall'Ucraina al Marocco;
- la preadesione (IPA) a sostegno del processo d'integrazione europea dei paesi balcanici occidentali;
- la cooperazione internazionale (DCI) che copre i restanti paesi asiatici, africani e latinoamericani.

Il principio dei benefici comuni – articolo 1 del regolamento ENPI – in linea con i nuovi principi di reciprocità della Cooperazione Decentrata e dello sviluppo reciproco, riconosce la cooperazione transfrontaliera quale nuova modalità di relazione tra territori del confine esterno dell'UE, attuando una inedita saldatura tra politica esterna e interna.

Esiste altresì la cooperazione territoriale, recentemente assunta come terzo obiettivo della “politica di coesione sociale europea”, che si complementa con le altre linee. In questo modo si creano convergenze tra Cooperazione allo Sviluppo e

¹³ www.ec.europa.eu/development/index_en.cfm

ambiti quali: internazionalizzazione economica e della conoscenza, gestione dei flussi migratori, politiche ambientali.

In ambito DCI, la nuova linea tematica a favore della cooperazione delle autorità locali sostiene la creazione di nuovi sistemi democratici di *governance* locale e i processi di decentramento in atto nei Paesi partner.

La Commissione gestisce anche programmi di portata mondiale, come l’Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), che opera in tutto il mondo. EuropeAid provvede anche al coordinamento delle missioni degli osservatori elettorali dell’UE, che mirano ad assicurare il libero e regolare svolgimento delle elezioni.

Altri programmi su scala mondiale riguardano l’ambiente e le risorse naturali, la sicurezza alimentare, la parità tra uomini e donne, la salute, l’immigrazione e l’asilo, la sicurezza nucleare e la stabilità.

L’UE si è impegnata ad aumentare il bilancio per gli aiuti e a portarli allo 0,7% del reddito nazionale lordo entro il 2015, fissando un obiettivo collettivo intermedio dello 0,56% entro il 2010; la metà dell’aumento dell’aiuto sarà attribuita all’Africa. L’UE intende continuare a dare priorità al sostegno ai Paesi meno avanzati e a quelli a reddito basso e medio. Intende stanziare risorse secondo criteri coerenti e trasparenti, basati sulle necessità e sulle prestazioni dei Paesi beneficiari.

Tutta la programmazione nazionale e regionale della Comunità intende seguire il principio della concentrazione, che prevede la selezione di un numero limitato di settori prioritari di azione. La qualità degli aiuti è fondamentale per l’UE, che provvede a controllare l’osservanza del suo impegno a garantire l’efficacia degli aiuti, in particolare definendo obiettivi concreti per il 2010.

I principi fondamentali in questo contesto sono la titolarità nazionale, il coordinamento e l’armonizzazione dei donatori (già a partire dal livello locale), l’allineamento ai sistemi dei paesi destinatari e l’orientamento ai risultati. Saranno sviluppati meccanismi di aiuto più prevedibili che consentiranno ai

paesi partner di definire una programmazione efficace. La riforma dell'assistenza esterna, varata dalla Commissione nel 2000, ha migliorato l'assistenza comunitaria e la qualità dell'aiuto fornito. Altri miglioramenti continueranno ad essere apportati, ad esempio nei sistemi d'informazione, e sarà proseguito il processo di devoluzione alle delegazioni.

In tal modo l'UE intende promuovere un migliore coordinamento e una maggiore complementarità tra i donatori, puntando su una programmazione pluriennale congiunta, basata sulle strategie e sulle procedure dei paesi partner, su meccanismi comuni di attuazione e sul ricorso a dispositivi di cofinanziamento. Inoltre opererà per favorire la coerenza delle politiche di sviluppo in vari settori.

In accordo alla dichiarazione su "Il consenso europeo", la politica comunitaria e le politiche perseguite dagli Stati membri devono essere complementari.

Le modalità dell'aiuto si conformeranno alle necessità e alla situazione specifica di ciascun Paese, privilegiando, per quanto possibile, il sostegno al bilancio. L'approccio della Comunità si baserà su indicatori di risultato e di avanzamento.

L'aiuto comunitario continuerà ad essere fornito essenzialmente in forma di doni, il che si adatta in particolare alla situazione dei paesi più poveri e a limitata capacità di rimborso.

Una nuova politica comunitaria di cooperazione dovrebbe essere caratterizzata dall'innovazione dei suoi fondamenti e contenuti:

- Paesi in via di sviluppo con i quali l'Unione Europea ha avviato da tempo relazioni di aiuto costituiscono un gruppo assai variegato, le cui diversità sono progressivamente cresciute. I Paesi ACP, in particolare, non rappresentano un nucleo omogeneo né sotto il profilo politico, né dal punto di vista socio-economico. Questa situazione richiede allora una differenziazione funzionale e territoriale degli interventi di cooperazione. Le azioni e gli assetti operativi adottati dalla cooperazione comunitaria devono cioè risultare

diversificati secondo le esigenze e le caratteristiche delle aree e delle comunità target, nonché destinati al perseguimento di obiettivi concreti di sviluppo.

- È necessario che la politica di cooperazione dell'UE si fondi su un principio di concentrazione degli interventi e, nel contempo, sia flessibile. Questo non deve tradursi nell'esclusione dei Paesi che non rientrano nelle preoccupazioni politiche ed economiche della Comunità, ma piuttosto deve condurre alla definizione di singoli obiettivi di sviluppo a beneficio delle aree marginali e più arretrate. In questo senso, anche la concentrazione deve essere funzionale e territoriale.
- La politica di cooperazione deve però essere caratterizzata anche da flessibilità, in quanto dovrebbe definire un mix d'interventi ed azioni, di breve e lungo periodo, modulate secondo le caratteristiche e i bisogni dei settori target e delle istituzioni coinvolte (così, ad esempio, le aree di libero scambio possono giovare ai settori più competitivi, mentre la regolamentazione tariffaria appare più utile per i settori più vulnerabili come quello agricolo). La differenziazione e la concentrazione degli interventi di cooperazione devono infine favorire i processi d'integrazione attraverso la costituzione o il rafforzamento delle associazioni regionali.
- Una politica di cooperazione che intenda perseguire concreti obiettivi di sviluppo e voglia fondarsi sul partenariato non può prescindere dal focalizzare il settore informale. Si tratta del complesso di micro-realtà produttive estranee alla logica e ai canoni dell'economia di mercato (e spesso per questo ritenute illegali), ma che costituiscono spesso la struttura economica fondamentale e la principale fonte di sopravvivenza per la maggior parte della popolazione nei Pvs. Appare pertanto necessario creare le condizioni per la valorizzazione e lo sviluppo di questa imprenditorialità, attraverso processi di formazione del capitale umano e la modulazione di quadri normativi ed istituzionali in grado di favorirne l'emersione piuttosto che l'assorbimento nell'economia criminale.

La Commissione Europea, dal mese di marzo del 2002, propone il “Project Cycle Management – Handbook”, come strumento fondamentale per la progettazione e gestione delle iniziative di cooperazione internazionale.

Il Ciclo del Progetto – Project Cycle Management (PCM) — è un processo operativo, assunto da tutte le entità di cooperazione internazionale e prevede l’utilizzo di vari concetti e strumenti per garantire qualità nelle diverse fasi del ciclo di vita di un progetto (ideazione, progettazione esecutiva, realizzazione, monitoraggio e valutazione).

Questa metodologia:

- si basa sull’analisi dei problemi, da cui poi scaturisce la logica dell’intervento;
- si fonda sulla relazione di causa-effetto tra i problemi e quindi tra gli obiettivi;
- s’ispira alla “programmazione per obiettivi”, secondo la quale è opportuno stabilire prima gli obiettivi (intesi come benefici duraturi per i beneficiari dell’intervento) e identificare solo dopo le attività da realizzare per il loro raggiungimento;
- non è una procedura da seguire “a tavolino”; essa è veramente utile se si coinvolgono nella fase di progettazione i soggetti che a livello locale sono interessati ai problemi

individuati (primi fra tutti i beneficiari cui il progetto è rivolto).

Se i tuoi progetti valgono un anno, semina il grano. Se valgono dieci anni, pianta un albero. Se valgono cent'anni, istruisci le persone.

(Kuan-Tsen VII sec. a.C.)

Le diverse fasi del PCM sono le seguenti:

Analisi del contesto

- analisi dei problemi;
- analisi degli obiettivi;
- identificazione degli ambiti d'intervento.

Definizione del progetto di massima

- scelta degli ambiti d'intervento;
- definizione del progetto di massima con il Quadro Logico.

Codificazione ed esecuzione del progetto

- scrittura del documento del progetto e del budget;
- pianificazione operativa (risorse, tempi e scadenze);
- monitoraggio e valutazione.

Analisi del contesto

Ogni progetto deve proporsi di trovare risposte adeguate ai reali problemi di esclusione individuati. Il primo passo consiste, pertanto, in una dettagliata analisi dei problemi dei beneficiari.

Per condurre una corretta analisi è necessario interpellare direttamente i beneficiari circa i problemi che sentono maggiormente e che vivono con particolare disagio.

Solo quando i beneficiari non possono essere contattati e intervistati direttamente è opportuno rivolgersi a soggetti diversi (organismi rappresentativi, educatori, volontari, ecc.) o utilizzare questionari.

Perché condurre l'analisi del contesto?

Una corretta e approfondita analisi del contesto:

- fornisce una descrizione completa della realtà in cui si vuole intervenire con riferimento alle condizioni di vita dei beneficiari;
- stabilisce i nessi causali prima nell'ambito dei problemi e degli obiettivi;
- “fotografa” la situazione problematica nella quale i diversi soggetti interessati (*stakeholder*) si possono riconoscere e identificare.

La descrizione del contesto include i seguenti passi:

- l'analisi dei problemi;
- l'analisi degli obiettivi (trasformazione dei problemi in obiettivi);
- l'identificazione degli ambiti di intervento (*clustering*).

ATTENZIONE!

L'esperienza dimostra che uno dei fattori che maggiormente ha determinato il fallimento di progetti è l'insufficiente partecipazione dei beneficiari in tutto il ciclo di vita di un progetto, ma soprattutto nella fase di progettazione di massima, dove l'idea fondamentale del progetto si forma. Per questo motivo è importante possedere capacità di ascolto, in tutto il corso del progetto: nella fase iniziale, per definire con precisione i problemi, durante l'erogazione dei servizi per tenere sotto controllo le attività, e al termine per verificarne l'esito. È assolutamente necessario, pertanto, che tutto il processo di progettazione, dall'analisi dei problemi

alla progettazione vera e propria, sia il prodotto di un lavoro sviluppato con il coinvolgimento diretto dei beneficiari, dei loro rappresentanti e di tutti gli attori coinvolti, possibilmente sotto la guida di un facilitatore/coordinatore.

Analisi dei problemi

Il primo passo della progettazione consiste nell'identificazione dei problemi che esistono relativamente a un contesto o una situazione. Può essere, per esempio, una situazione di povertà estrema, una condizione di discriminazione sociale o lavorativa dei beneficiari finali o, nel caso di progetti rivolti ai beneficiari intermedi, una situazione di difficoltà o d'inefficienza delle strutture o dei sistemi.

Il problema è uno stato di disagio/difficoltà vissuto dai beneficiari. In altre parole, il problema è una condizione negativa esistente nella realtà oggetto dell'analisi.

In questa prima fase è opportuno identificare, con l'aiuto di tutti i partner e dei beneficiari, i problemi legati alla condizione di discriminazione che si vuole affrontare. Può essere utile identificare soprattutto le cause che determinano lo specifico problema di discriminazione o difficoltà che è alla base dell'idea progettuale.

ATTENZIONE!

Evitare di formulare i problemi in termini di "mancanza" – la cosiddetta "soluzione assente" – (ad esempio, "mancanza di strutture di orientamento e assistenza..."): in questo modo non si identifica il vero problema dei beneficiari dell'intervento, vale a dire che cosa essi non possono o non sono in grado di fare, ma si delinea già una delle possibili soluzioni al problema ("le strutture di orientamento e assistenza", per l'appunto).

Ci si dovrebbe, invece, chiedere: "Quale problema sarebbe risolto con le strutture di orientamento e assistenza?"; a

questa domanda una risposta possibile può essere ad esempio: "I beneficiari non sanno come costituire un'impresa individuale".

Descrivere il problema in modo diretto, senza ricorrere ad una terminologia specialistica: un problema descritto in maniera esplicita (ad esempio "numerosa parte gli abitanti non hanno alloggi") aiuta l'analisi delle possibili cause ed effetti e favorisce l'individuazione del conseguente obiettivo.

Astenersi dalle valutazioni personali (ad esempio "l'Ente Parco è incompetente"; in questo caso il problema può essere invece "l'Ente Parco non sia in grado di svolgere questa attività").

Evitare le affermazioni generiche (ad esempio "cultura insufficiente"); in questo caso è opportuno specificare meglio il problema, formulandolo ad esempio come "alto tasso di abbandono scolastico".

Il primo vero passo della progettazione consiste in un'identificazione dei problemi che esistono in una determinata situazione o, per meglio dire, relativamente all'entità prescelta. È importante chiarire i due termini-chiave che si usano in questa fase di analisi (problema e obiettivo):

- un problema indica una situazione attuale negativa;
- un obiettivo indica una situazione futura positiva.

È importante che i problemi siano formulati a partire dalla realtà, non sulla base di idee, teorie o prefigurando soluzioni, seppure auspicabili.

Quanto più l'identificazione dei problemi è basata sugli aspetti concreti e tangibili della realtà, tanto più il lavoro di progettazione sarà di qualità.

Le caratteristiche che devono avere i problemi identificati in questa fase sono le seguenti:

- reali, basati cioè su fatti concreti e non su idee o opinioni;

- oggettivi, basati su fatti certi e dimostrabili;
- espressi in termini negativi, che rappresentino quindi delle condizioni negative attuali e non delle soluzioni;
- chiari, comprensibili;
- specifici, riferiti cioè a aspetti o elementi precisi (persone, luoghi, tempi, quantità, ecc.).

Una volta identificati i problemi, questi si collocano in un diagramma ad albero costruito secondo delle relazioni di causa-effetto dal basso verso l'alto (albero dei problemi).

Analisi degli obiettivi

In seguito alla costruzione dell'albero dei problemi, occorre trasformare tutti i problemi in possibili obiettivi da raggiungere, riformulando in positivo la situazione negativa precedentemente individuata. L'obiettivo, così inteso, rappresenta una condizione positiva da raggiungere. L'albero dei problemi diventa, così, un albero degli obiettivi.

È consigliabile esprimere l'obiettivo generale e lo scopo usando il participio passato (ad esempio "sicurezza dei cittadini aumentata", "occupazione ex detenuti aumentata"), perché, in tal modo, si esprime una condizione positiva effettivamente raggiunta, mentre usare un verbo all'infinito (ad esempio "aumentare la sicurezza dei cittadini", "accrescere l'occupazione") o un sostantivo (ad esempio "aumento dell'occupazione"), indica un'azione che è in divenire, che può essere, quindi, all'inizio o in un punto qualsiasi di un suo percorso, più simile, pertanto, ad un'attività che ad un obiettivo (inteso come condizione positiva raggiunta). Non tutti gli obiettivi così ottenuti costituiranno gli obiettivi del progetto. Come si vedrà, infatti, il progetto potrà e dovrà scegliere di raggiungere solamente alcuni di essi.

La necessità di governare il mondo in modo diverso ha imposto ai governi locali la responsabilità di diventare attori di politica estera e di cooperazione internazionale; questo ha creato difficoltà ma, allo stesso tempo, ha offerto una grande opportunità per combinare in modo efficace la relazione tra problemi locali e globali.

La necessaria apertura di una finestra sul mondo, diventato un “villaggio globale”, obbliga ad intervenire tutti direttamente nella ricerca di soluzioni a problemi che sono globali ma che vanno risolti soprattutto localmente. Il segreto è proprio nei piccoli cambiamenti locali, che risultano essere i più sostanziali. Questo manuale, frutto di un lavoro condiviso tra qualificati protagonisti della società civile, si propone di offrire uno sguardo organico alle sfide del millennio e di informare adeguatamente coloro che – soprattutto tra i giovani – in collaborazione con gli Enti Locali, associazioni e ONG, si occupano di cooperazione internazionale.

La sfida principale è coniugare adeguatamente gli aspetti locali con quelli globali, fare in modo che le tante buone pratiche della cooperazione internazionale incidano nella soluzione dei problemi ritenuti prioritari.

Un importante ruolo può essere svolto dagli enti locali che assumono sempre più, come promotori e coordinatori di iniziative di Cooperazione Decentrata, maggiori responsabilità nella promozione di un nuovo approccio innovativo ed efficace. In questo senso la promozione delle reti territoriali e di partenariato si può rivelare uno strumento efficace per concorrere al perseguimento degli Obiettivi del Millennio.

Vincenzo Pira è un sociologo esperto di cooperazione internazionale. Ha lavorato per 35 anni in Africa, America Latina e Medio Oriente. Ha coordinato nel 2004/2005 la Commissione del Comitato Cittadino per la Cooperazione Decentrata del Comune di Roma. Nel 2005/2006 ha collaborato nel programma di Appoggio alle Reti Territoriali per lo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite (UNDP) in Mozambico; attualmente è vice presidente della Cooperativa sociale Armadilla con cui ha coordinato l'iniziativa di Cooperazione Decentrata “Roma Maputo Andata e Ritorno” e un progetto internazionale sul raggiungimento degli Obiettivi del Millennio denominato “EUGAD-European Citizens working for the global agenda for Human Development”.

ISBN 978-88-6153-166-6



Euro 15,00 (I.i.)

9 788861 531666