

Rendere l'aiuto trasparente ed efficace

Le sfide del
III Forum di alto livello
sull'efficacia degli aiuti

Accra, Ghana 2008



A settembre 2008 capi di stato, istituzioni multilaterali e organizzazioni della società civile provenienti dai quattro angoli del mondo si riuniranno ad Accra, in Ghana per il III Forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo. L'obiettivo dell'incontro sarà riformare il sistema degli aiuti in modo da renderlo più trasparente, attendibile, responsabile (*accountable*) ed efficace nella lotta contro la povertà e l'ingiustizia.

Questo rapporto sintetizza i dieci punti che sarà indispensabile affrontare ad Accra per riformare adeguatamente il sistema degli aiuti. ActionAid chiede ai paesi donatori e ai governi del Sud di attuare le seguenti riforme, in modo che gli aiuti allo sviluppo diventino davvero efficaci e contribuiscano effettivamente all'eliminazione della povertà:

- 1. Organizzare un processo di consultazione reale e sostanziale, non pro forma, in vista del Forum.**
- 2. Rispettare i veri titolari del processo di sviluppo, sostenere la partecipazione e interrompere le condizionalità della politica economica.**
- 3. Ideare un meccanismo aperto e trasparente che consenta ai cittadini di ottenere da governi e paesi donatori che rendano conto dell'impiego dell'aiuto.**
- 4. Introdurre contratti condivisi, trasparenti e vincolanti per regolamentare i rapporti tra donatori e beneficiari.**
- 5. Assegnare la guida del processo di riforma degli aiuti ad un'istituzione più**

rappresentativa dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

- 6. Migliorare la responsabilità (accountability) internazionale nominando un Commissario ONU che agisca anche come «difensore civico» per gli aiuti.**
- 7. Assicurarsi che i donatori rispondano ai più alti criteri possibili di apertura e trasparenza.**
- 8. Assicurarsi che l'assistenza tecnica sia realmente richiesta.**
- 9. Allocare gli aiuti in modo equo e trasparente, a seconda dei bisogni e migliorare la prevedibilità dei fondi.**
- 10. Porre fine allo scandalo degli aiuti "legati".**

Nel mondo le donne e le ragazze vengono emarginate, escluse, discriminate e in molti casi violate nei loro diritti fondamentali. Gli aiuti allo sviluppo non potranno dirsi efficaci finché non si porranno direttamente la questione. ActionAid crede che la salvaguardia dei diritti delle donne debba rientrare a pieno titolo in un piano di riforma della qualità degli aiuti e meriti pertanto un'attenzione particolare ad Accra.

B. Da Parigi ad Accra: cogliere l'occasione

Se il senso profondo degli aiuti allo sviluppo è lavorare efficacemente per i più poveri, allora tanto i paesi donatori quanto i governi del Sud del mondo dovrebbero migliorare radicalmente il loro livello di *accountability* e trasparenza. Al centro delle discussioni di Accra ci saranno i ricchi paesi donatori, che mancano di trasparenza nei confronti di coloro che si vantano di aiutare, sono inefficaci e burocratici nel modo in cui elargiscono i fondi e spesso si servono degli aiuti per perseguire interessi egoistici. Il Forum cercherà di riflettere su come modificare la prassi dei donatori, il loro comportamento e i meccanismi di stanziamento dei fondi perché le promesse fatte vengano mantenute, e siano perciò forniti i finanziamenti necessari ad eliminare la povertà. Il mantenimento di queste promesse metterà, finalmente, i cittadini del Sud del mondo nelle condizioni di richiedere ai propri governi di rispondere a loro volta dell'impiego delle risorse, siano esse aiuti esteri o entrate domestiche.

Ad Accra si verificherà inoltre a che punto gli impegni presi da tutti i maggiori donatori nella Dichiarazione di Parigi del 2005 (vedi **BOX 1**). La Dichiarazione di Parigi stabiliva che la titolarità del processo di sviluppo spetta ai paesi del Sud e va rispettata; che occorre allineare le politiche di aiuto ai piani nazionali di sviluppo; che le pratiche dei donatori vanno armonizzate; che una migliore gestione degli aiuti può migliorarne l'efficacia; che va migliorata l'*accountability*. Se il cosiddetto «processo di Parigi» ha contribuito a mettere a fuoco alcuni dei limiti principali dell'industria dell'aiuto allo sviluppo, per acquistare piena credibilità esso deve ora tradursi in azioni tangibili, concrete e significative. Il sostegno pubblico agli aiuti allo sviluppo è proporzionale al livello di fiducia che viene riposta nella sua qualità: se ad Accra non si faranno progressi concreti in questa direzione è molto probabile che presto i cittadini del Nord e del Sud del mondo si disilludano e diventino sempre più critici sull'intero sistema degli aiuti.

Molti si aspettano che il Piano d'Azione che scaturirà dal Forum di Accra riconosca la necessità di superare i limiti della Dichiarazione di Parigi. I governi del Sud hanno ricevuto il compito di stabilire l'agenda del Forum ed è facile prevedere che al suo interno troveranno spazio le abituali critiche al sistema di erogazione degli aiuti. Le organizzazioni della società civile faranno pressione per incoraggiare sostanziali cambiamenti politici e migliorare radicalmente lo standard di *accountability* e non mancheranno di sollevare il problema dei diritti delle donne.

Al Forum di Accra seguirà la Conferenza delle Nazioni Unite di Doha sui Finanziamenti per lo Sviluppo. Se il 2005 aveva unito milioni di persone in una campagna globale contro la povertà, il 2008 si presenta pertanto come un anno importante per affrontare il nodo dell'*accountability*.

Se il Forum di Accra sarà all'altezza di queste attese, la società civile e i governi più progressisti dovranno far sentire la loro voce, richiedendo l'attivazione di tutte le riforme necessarie per rendere efficace il sistema degli aiuti. Eppure, i paesi donatori e i membri dell'OCSE stanno già cercando di sbarrare la strada al processo di riforma, sostenendo che ad Accra ci si limiterà a valutare i progressi fatti dalla Dichiarazione di Parigi, e a rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione degli obiettivi allora sanciti¹.

In questo documento ActionAid chiarisce che cosa si aspetta dal Forum di Accra e cioè che l'incontro non solo cementi le iniziative di riforma già in atto, ma sappia anche andare oltre, e diventi l'occasione di una revisione minuziosa, profonda e necessaria del sistema di allocazione degli aiuti in grado di rendere l'APS davvero trasparente agli occhi dei paesi del Sud del mondo e di tutti cittadini che ha la pretesa di aiutare.

Parigi: un'agenda limitata e un processo difettoso

La Dichiarazione di Parigi rappresenta un tentativo utile, ma limitato, per affrontare i persistenti problemi di distribuzione ed allocazione degli aiuti. Come molti altri accordi internazionali, prevede obiettivi monitorabili da realizzare entro il 2010. Nell'affrontare alcune questioni, come l'assistenza tecnica e la prevedibilità, tali obiettivi, tuttavia, non si spingono sufficientemente lontano, o, come nel caso della condizionalità, non compaiono affatto.

Nella sezione D del presente rapporto ActionAid spiega

1 Nella *Draft Concept Note for the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness* datata marzo 2007, per esempio, alla sezione intitolata «punto centrale» si afferma: «Non riscoprite l'acqua calda. La Dichiarazione di Parigi fornisce già un quadro analitico largamente condiviso e afferma principi e impegni tuttora validi. Le importanti informazioni che si sono aggiunte da allora dovrebbero essere impiegate per correggerne i punti deboli e rafforzare il quadro complessivo» (OCSE DAC, numero di riferimento: DCD/DAC/EFF (2007)4

Box 1 > Gli impegni della Dichiarazione di Parigi del 2005

TITOLARITÀ (ownership): «I paesi beneficiari esercitano un controllo effettivo sulle politiche e le strategie di sviluppo adottate e coordinano gli interventi».

ALLINEAMENTO: «I paesi donatori mettono i fondi al completo servizio delle strategie di sviluppo, delle istituzioni e delle procedure nazionali».

ARMONIZZAZIONE: «Gli interventi dei donatori sono più armonizzati, trasparenti e collettivamente efficaci».

PUNTARE AI RISULTATI: «È importante gestire e impiegare gli aiuti in modo da centrare i risultati desiderati e servirsi delle informazioni acquisite per migliorare il processo decisionale».

TRASPARENZA RECIPROCA: «I paesi donatori e i paesi beneficiari sono internamente responsabili dei risultati ottenuti». Il testo completo della Dichiarazione di Parigi – che comprende 12 indicatori per valutare i progressi e 21 obiettivi da realizzare entro il 2010 – sono disponibili su: www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf.

come sarebbe possibile ampliare ed approfondire il piano d'azione concordato a Parigi. Come chiarito nel rapporto *Real aid*², i problemi più gravi del sistema degli aiuti derivano da un sostanziale squilibrio nei meccanismi di *accountability*, che privilegia l'*accountability* «rivolta verso l'alto», cioè verso i donatori, piuttosto che a quella «rivolta verso il basso», cioè verso i paesi poveri. La sezione C spiega invece come il Forum di Accra potrebbe inaugurare un processo di revisione minuziosa del sistema degli aiuti, in modo che poveri, donne marginalizzate e uomini tornino ad esserne il fulcro.

Per ottimizzare i risultati e arrivare alla costruzione di un sistema di aiuti trasparente e legittimo, il Forum di Accra deve essere preceduto da un ampio processo di consultazione della base, che includa ovviamente anche i governi e la società civile del Sud del mondo. Malgrado alcuni sforzi siano già stati compiuti in questa direzione, molti incontri rimangono ancora a porte chiuse e gran parte della documentazione esclusivo appannaggio di pochi. Alcuni donatori stanno inoltre cercando di marginalizzare la società civile adducendo come scusa³ che la consultazione sarà organizzata da un Comitato Consultivo guidato dal governo canadese.

Questo Comitato ha tuttavia il compito di moderare un programma differente e non sarà al centro delle consultazioni⁴. Le organizzazioni della società civile hanno avanzato delle proposte per avviare un processo di consultazione effettivo, aperto e regolare nella fase preparatoria del Forum, ma finora solo una minoranza ha ottenuto l'approvazione dei paesi dell'OCSE.

2 ActionAid, *Real aid* (2005) e *Real aid 2* (2006).

3 Anche il DFID, che ha appoggiato l'idea di organizzare un processo reale di consultazione, si è confuso. Una lettera del Segretario Permanente dell'DFID alle Ong inglesi, datata 1 maggio 2007, dice erroneamente: «Un processo di consultazione della società civile è stato messo in piedi (per il Forum di Alto Livello) e il Canada avrà il ruolo di coordinatore».

4 Il mandato del gruppo è: a) studiare le funzioni della società civile come attrice di sviluppo; b) facilitare un processo multi-attoriale per chiarire il ruolo della società civile in relazione alla Dichiarazione di Parigi; c) le aspirazioni delle organizzazioni della società civile ad approfondire i dibattiti nazionali ed internazionali sull'efficacia degli aiuti; d) consigliare gli organi organizzativi di Accra sull'inclusione nell'agenda del Forum di questioni come l'efficacia degli aiuti e il ruolo della società civile.

Raccomandazione n.1

Organizzare un processo di consultazione reale e sostanziale, non pro forma, in vista del Forum

Nella fase di preparazione del Forum di Accra dovrebbe essere organizzato un processo di consultazione trasparente, aperto e adeguatamente finanziato che includa:

- » la distribuzione di documenti chiave, anche in forma provvisoria, prima dell'inizio del Forum e la presenza di osservatori della società civile in ogni incontro preparatorio;
- » la partecipazione e consultazione delle organizzazioni della società civile, incluse quelle che lottano per la difesa dei diritti delle donne, e di altre istituzioni chiave come i parlamenti, attraverso una serie di incontri a livello nazionale, regionale e internazionale;
- » l'attivazione di un dialogo strutturato e continuo tra organizzazioni della società civile, incluse quelle che lottano per la difesa dei diritti delle donne, e gli organizzatori del Forum Accra;
- » il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile a tutti i livelli del Forum, compresa la fase finale di stesura del Comunicato.

C. Trasformare l'*accountability* del sistema degli aiuti

Porre i diritti delle donne al centro dei lavori del Forum di Accra: un passo fondamentale per migliorare la qualità degli aiuti

La probabilità di vivere in condizioni di povertà per le donne è più alta, per il semplice fatto di essere donne. In ogni paese del mondo i diritti delle donne vengono sistematicamente negati e, come risultato di tali violazioni, esse hanno meno potere, denaro, terra e protezione dalla violenza, un accesso più ridotto all'educazione e all'assistenza sanitaria. Il 70% dei poveri nel mondo sono donne, che rappresentano anche il 60% dei sieropositivi in Africa⁵. I diritti delle donne sono un elemento trasversale che si ripercuote su tutti gli aspetti dello sviluppo. L'educazione e l'organizzazione delle donne (*empowerment*) è un prerequisito essenziale per lo sviluppo e la povertà non potrà essere sconfitta finché i diritti delle donne non saranno messi al centro dei programmi. Analogamente, gli aiuti non potranno dirsi efficaci finché non affronteranno direttamente la questione. ActionAid crede che la salvaguardia dei diritti delle donne debba rientrare a pieno titolo in un piano di riforma della qualità degli aiuti allo sviluppo e meriti pertanto un'attenzione particolare ad Accra.

In questo documento ActionAid intende indicare come la riforma del sistema degli aiuti debba integrare questa prospettiva. Se ad esempio si parla di titolarità nazionale dei programmi di sviluppo ci si riferisce a qualcosa di ben più allargato della semplice titolarità dei governi – e il coinvolgimento delle donne e dei loro movimenti rivendicativi nella formulazione delle politiche e dei programmi di sviluppo deve essere considerato parte integrante di questa titolarità. I meccanismi di reciproca *accountability* devono dar voce alle organizzazioni che difendono i diritti delle donne e l'allocatione degli aiuti deve tenere in considerazione l'impatto che la povertà ha su di loro.

I governi del Nord e del Sud del mondo hanno promesso di affrontare la questione. Oltre 180 governi si sono impegnati a garantire i diritti delle donne sottoscrivendo la Convenzione delle Nazioni Unite sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW). Recentemente ci sono stati dei segnali positivi in questo senso, ma molta strada rimane ancora da fare⁶.

Il Forum di Accra servirà anche a verificare la solidità degli impegni presi e costringerà tanto i governi del Sud quanto i paesi donatori a chiarire come intendono far sì che il miglioramento della qualità degli aiuti si traduca effettivamente in un miglioramento delle condizioni di vita delle donne.

⁵ Entrambi i dati hanno come fonte le Nazioni Unite. Ulteriori informazioni sono disponibili a: www.actionaid.org.uk/doc_lib/womens_rights_briefing.pdf

⁶ In risposta alle critiche presenti tanto nell'analisi indipendente sull'operato del DFID sul genere e l'empowerment delle donne quanto sull'analisi OCSE-DAC dell'APS inglese, il DFID ha recentemente lanciato un nuovo Piano d'Azione sull'Uguaglianza di Genere per rinnovare il suo impegno in materia. Anche la Banca Mondiale ha pubblicato un nuovo piano d'azione: *Gender Equality as Smart Economics*, e quest'anno l'Unione Europea ha lanciato una nuova Comunicazione su Genere e Sviluppo.

Tutti concordano sul fatto che un paese deve essere artefice e unico titolare del proprio sviluppo: se non sarà in grado di decidere e dirigere tale processo, questo non potrà in nessun caso essere inclusivo, sostenibile o effettivo. La titolarità del processo di sviluppo va intesa come qualcosa di più del semplice controllo governativo: il coinvolgimento degli esponenti della società civile, in particolare delle organizzazioni in difesa delle donne, nella formulazione e approvazione delle politiche e dei programmi di sviluppo dovrebbe far parte integrante di tale titolarità.

Troppo spesso gli aiuti hanno compromesso, invece che sostenere, la piena titolarità del paese beneficiario sulla propria via allo sviluppo. I donatori hanno usato l'aiuto come strumento per imporre le proprie politiche economiche (e non solo quelle) sui paesi più poveri; hanno finanziato dei regimi chiudendo un occhio sugli abusi in materia di diritti umani; hanno scavalcato Stati e amministrazioni locali, mettendo in piedi progetti e strutture in modo eterodiretto; hanno sovvenzionato le proprie industrie e istituzioni con i soldi degli aiuti e hanno erogato o rifiutato fondi a seconda delle proprie preferenze e priorità. Gli esempi peggiori di queste male prassi risalgono al passato, ma simili problemi persistono tutt'oggi in varie forme e i donatori non dovrebbero sottovalutare la diffidenza con cui i cittadini del Nord e del Sud del mondo potrebbero iniziare a considerare le loro motivazioni e le loro azioni⁷.

La titolarità è uno dei cinque punti della Dichiarazione di Parigi, che afferma che i paesi donatori «rispetteranno la leadership dei paesi beneficiari, e faranno il possibile per potenziare la loro capacità di esercitarla» (OCSE, 2005, p.3). Tuttavia l'indicatore scelto per valutare l'effettività della titolarità (il numero 1) si rivolge alle strategie nazionali di sviluppo dei paesi del Sud, e non alle azioni dei donatori. Un comportamento inappropriato del paese donatore è in grado di compromettere seriamente la titolarità di un paese sulle proprie strategie di sviluppo, riducendo lo spazio politico e danneggiando le relazioni locali di *accountability*.

Le riforme spiegate nella sezione D – relative all'allocatione delle risorse, e alla necessità di un aiuto slegato e prevedibile – sono vitali per assicurare che

⁷ Vale la pena ricordare che il Piano per la Ripresa Europea nel secondo dopoguerra (European Recovery Programme) – il cosiddetto Piano Marshall – ebbe un grande successo e non sollevò quasi nessuna discussione sulle condizionalità, gli accordi istituzionali o la capacità di assorbire gli aiuti, pur sostenendo la ricostruzione europea attraverso trasferimenti finanziari tanto imponenti da far impallidire l'attuale ammontare degli aiuti.

i paesi più poveri conservino la direzione del proprio processo di sviluppo.

Naturalmente anche nei paesi del Sud occorre che intervengano dei cambiamenti. Va, ad esempio, potenziata la capacità che governi e cittadini hanno di assumersi l'impegno, legittimo, alla titolarità. I governi del Sud del mondo devono inoltre stabilire dei criteri aperti e trasparenti per chiarire da chi provengono i fondi, come vanno spesi, come va monitorato e valutato il loro impiego. Per fare ciò, devono dotarsi di meccanismi formali e precisi che al contempo siano garanzia dell'applicabilità (*enforceability*) della corretta procedura e consentano di rispondere di fronte ai cittadini (*answerability*) del loro operato.

Raccomandazione n.2

Rispettare i veri titolari del processo di sviluppo, sostenerne la partecipazione e interrompere le condizionalità della politica economica

Il Forum di Accra deve rimettere al centro del dibattito il problema della titolarità del processo di sviluppo, chiarendo cosa i paesi donatori e i governi del Sud devono fare per rispettare pienamente tale titolarità e sostenere un'ampia partecipazione di base nella formulazione e implementazione delle politiche di sviluppo.

Ad Accra i paesi donatori sono chiamati a trovare un accordo per porre fine alla politica di condizionalità economica e ridurre in generale le condizioni imposte all'impiego degli aiuti.

Nel corso dell'incontro donatori e beneficiari avranno l'occasione di affermare che una reale titolarità nazionale implica che le strategie e le politiche di sviluppo coinvolgano la società civile e in particolare le donne e i gruppi marginalizzati.

I flussi finanziari che dai paesi in via di sviluppo raggiungono i paesi ricchi superano di gran lunga l'entità degli aiuti che si muovono nella direzione contraria: un importante studio ha dimostrato che tra il 1970 e il 1996, 285 miliardi di dollari hanno lasciato l'Africa per il mondo sviluppato⁸. Secondo alcuni calcoli, il cosiddetto «debito ecologico» del Nord verso il Sud – dovuto per esempio alle emissioni di anidride carbonica che alimentano il cambiamento climatico – ammonterebbe a più di 400 miliardi di dollari l'anno⁹.

8 Boyce e Ndikumana, *Is Africa a net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted Low Income Sub-Saharan African Countries*, 1970-1996, 2000.

9 ActionAid, *Real aid*, cit. p. 13.

Porre fine alle condizioni che compromettono la titolarità

ActionAid denuncia da tempo l'uso dannoso e inappropriato delle condizionalità politiche adottate da molti donatori. Tali condizionalità «espropriano», per così dire, il paese beneficiario della titolarità che questo dovrebbe avere sul proprio processo di sviluppo e compromettono gravemente i meccanismi locali di *accountability*. Infine hanno spesso effetti negativi sulla povertà.

Il perché è spiegato nei recenti rapporti di ActionAid sulla Banca Mondiale *What Progress?*¹⁰ e *Confronting the Contradictions*, nei quali si mette in evidenza come le politiche del FMI in materia di tetti salariali, inflazione a una cifra e deficit fiscale, impediscano ai paesi beneficiari di spendere il necessario per pagare stipendi adeguati agli operatori sanitari e agli insegnanti.

Nel corso della negoziazione della Dichiarazione di Parigi nel 2005 le organizzazioni della società civile hanno domandato obiettivi intermedi e rapporti annuali dedicati alla riduzione di tali condizionalità, ma la loro richieste sono state ignorate e il testo finale della Dichiarazione non fa menzione del problema. Si tratta di un'omissione madornale cui il Forum di Accra dovrà porre rimedio.

10 www.actionaid.org.uk/doc_lib/what_progress.pdf

Da un'*accountability* «rivolta verso l'alto», a una «rivolta verso il basso»

Attualmente l'*accountability* nei rapporti tra donatore e beneficiario è rivolta quasi interamente in una sola direzione: dal beneficiario al donatore. I donatori rispondono ai parlamenti e ai cittadini sull'uso dei fondi, anche se non sempre in maniera completa e trasparente. Quando però si tratta di rispondere ai governi e ai cittadini del paese che gli aiuti sono supposti soccorrere, tipicamente i donatori fanno molto poco, come evidenziato nel nostro rapporto *Real aid*. I paesi del Sud del mondo hanno spesso un sistema di *accountability* piuttosto debole, privo di reali meccanismi che consentano ai cittadini o al parlamento di richiedere che l'esecutivo risponda pubblicamente del proprio operato. Da questo punto di vista l'appuntamento di Accra rappresenta un'opportunità imperdibile per fare un passo in avanti. Se saranno avviate delle riforme a livello nazionale ed internazionale, il sistema degli aiuti potrà diventare davvero trasparente e responsabile (*accountable*). Per rendere l'aiuto trasparente per i cittadini del Sud occorre costringere donatori e governi a rispondere dell'impiego dei fondi e introdurre nuovi meccanismi formali che obblighino i donatori a rispettare gli impegni presi.

Raccomandazione n.3 >

Ideare un meccanismo aperto e trasparente che consenta ai cittadini di ottenere da governi e donatori che rendano conto dell'impiego dell'aiuto

L'indicatore n. 12 – reciproca *accountability* – deve essere allargato in modo che l'accesso ai «meccanismi locali» di controllo non sia solo appannaggio di pochi, ma si apra a una moltitudine di attori, come le organizzazioni della società civile, in particolare quelle che lottano in difesa dei diritti delle donne, parlamenti e sindacati. Questo processo deve essere aperto, regolare e trasparente, e deve fornire ai cittadini dei paesi del Sud ampio spazio di manovra per richiedere a governi e donatori di rispondere del proprio operato.

«Se i governi europei non faranno di più, di qui al 2010 i paesi poveri riceveranno dall'Europa 50 miliardi in meno di quanto promesso». Questo è stato il verdetto del Rapporto 2007 stilato dai più grandi network di Ong presenti nei 27 paesi dell'UE»¹¹.

11 Conord, *Hold Applause! Eu governments risk breaking aid promises*, Bruxelles 2007. Si veda inoltre www.concordeurope.org/Files/media/internetdocuments/ENG/Aids%20watch/1-Hold_the_applause.FINAL.pdf

Creare meccanismi di risposta (*answerability*)

L'indicatore relativo alla trasparenza reciproca (*mutual accountability*), il numero 12, si rifà al «numero di partner incaricati di valutare i progressi fatti nella realizzazione degli impegni presi sull'efficacia degli aiuti» (OCSE, 2005, p. 10). Da un'indagine del 2006 è emerso che solo il 41% dei paesi dispone di un simile meccanismo, malgrado questa percentuale rappresenti un aumento sostanziale rispetto alla «piccola minoranza» di cui riferiva l'OCSE pochi mesi prima, nella prima verifica (OCSE DAC, 2006b, p. 12). Questo incremento rispecchia i problemi che abbiamo già menzionato, compreso il fatto che i donatori usano la propria influenza per manipolare le cifre. Dimostra inoltre che ciò che è stato in precedenza considerato un accettabile «meccanismo di trasparenza reciproca», in realtà non è niente del genere, dato che discussioni a porte chiuse tra donatori e funzionari governativi non rappresentano certo una garanzia sufficiente di *accountability*.

Il fatto che ci sia ancora tanto da fare in questo campo per realizzare gli obiettivi del 2010, dovrebbe essere considerato come un'opportunità per avviare una vera riforma. In paesi come il Ghana, la Cambogia e il Kenya, la società civile ha incominciato ad organizzare dei forum per esaminare la questione degli aiuti allo sviluppo e richiedere a donatori e governi di rispondere del loro operato. I donatori e i governi beneficiari dovrebbero approfittare dell'incontro di Accra per fare di simili forum dedicati all'*accountability* e aperti a una molteplicità di attori, una pratica corrente e finanziare adeguatamente la loro realizzazione.

Creare meccanismi di applicazione vincolanti

L'*accountability* ha soprattutto a che fare con il potere: è cioè un tentativo di contenere chi ce l'ha, costringendolo a rendere conto del proprio operato. È essenziale far sì che i donatori rispondano delle proprie azioni di fronte ai paesi che si suppone stiano aiutando, ma in mancanza di meccanismi che rendano tali procedure vincolanti, ben poco è destinato a cambiare. Al momento i donatori

Raccomandazione n.4 >

Introdurre contratti condivisi, trasparenti e vincolanti per regolamentare i rapporti tra donatori e beneficiari

Ad Accra si dovrà stabilire che i futuri rapporti tra donatori e beneficiari degli aiuti siano governati da accordi trasparenti e vincolanti, conformemente al sistema stabilito da ciascun paese del Sud. Tali accordi dovrebbero essere sottoscritti dopo un'ampia fase di consultazione con parlamenti e società civile, comprese le organizzazioni che si battono per la difesa dei diritti delle donne, e dovrebbero includere impegni precisi da parte dei donatori sul volume e la qualità degli aiuti, prevedendo delle sanzioni in caso di violazioni. Tali accordi dovrebbero avere valenza pluriennale ed essere monitorati in maniera trasparente ed indipendente.

applicano rigidi meccanismi per assicurarsi che le loro richieste siano esaudite dai paesi beneficiari: possono chiedere i rubinetti a loro piacimento o viceversa decidere se elargire o rifiutare una somma, cosa che fanno regolarmente. Ma se sono loro a venir meno agli impegni presi – il che accade con una certa regolarità – i paesi beneficiari hanno un margine di manovra estremamente limitato, se si pensa che una semplice lamentela può provocare la riduzione degli aiuti nel futuro. I paesi del Sud dovrebbero stabilire molto chiaramente delle politiche e delle strategie per la gestione degli aiuti e i paesi donatori dovrebbero impegnarsi a rispettarle. ActionAid chiede da tempo che esistano degli accordi vincolanti e monitorabili tra donatori e beneficiari, e che entrambe le parti siano tenute ad assumersi la responsabilità delle conseguenze in caso di violazioni. I donatori andrebbero monitorati tanto quanto i beneficiari e i risultati riferiti pubblicamente. L'istituzione di simili meccanismi richiederà ovviamente del tempo e occorre quindi vigilare affinché nell'attesa gli aiuti non diventino ancor meno prevedibili di quanto non siano. Se si vuole seriamente riformare il sistema degli aiuti allo

Raccomandazione n.5 >

Assegnare il processo di riforma degli aiuti ad un'istituzione più rappresentativa dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

Ad Accra i donatori devono impegnarsi a passare il controllo del processo di riforma del sistema degli aiuti dall'OCSE ad un'istituzione più rappresentativa che includa sia i paesi donatori che i paesi del Sud del mondo.

sviluppo occorre ripensare alle limitazioni che pone il fatto di mettere il più grande processo internazionale di riforma sull'efficacia degli aiuti nelle mani di un'istituzione che rappresenta i donatori, ovvero l'OCSE. La Dichiarazione di Parigi stabilisce che «è prioritario... migliorare la trasparenza reciproca nell'uso delle risorse stanziare per lo sviluppo» (OCSE, 2005, p. 9). L'*accountability* esige che anche i potenti rispondano ai cittadini e che esistano dei meccanismi vincolanti, in modo che alle parole seguano i fatti. I paesi dell'OCSE non sono tenuti in nessun modo a rendere conto ai cittadini e ai paesi verso cui i suoi aiuti si dirigono. La natura politica dei contenuti dello Studio del 2006 sull'implementazione della Dichiarazione di Parigi (OCSE, 2006 *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, 2007) – nel quale i donatori hanno fatto pressione per edulcorare i dati e migliorarli in loro favore – non fa che dimostrare questa debolezza. Lo stesso rapporto interno dell'OCSE sull'indagine solleva il problema, seppure con linguaggio diplomatico: «... alcuni coordinatori nazionali credono che i donatori si siano presi delle libertà avvicinando i risultati ottenuti agli obiettivi sperati più di quanto non fosse il caso»¹².

Il fatto di consegnare il controllo del processo ad un'istituzione più rappresentativa come le Nazioni Unite segnalerebbe più di qualunque altra cosa l'intenzione di prendere seriamente in considerazione il problema dell'*accountability*. Se tale passaggio avverrà in modo coordinato, ad esempio tramite l'istituzione di un commissario ONU per gli aiuti (si veda la Raccomandazione n. 6), l'intero sistema internazionale degli aiuti ne risulterà visibilmente semplificato.

L'*accountability* a livello internazionale

Abbiamo già affermato che l'istituzione più accreditata per supervisionare la riforma del sistema degli aiuti non è l'OCSE, che in pratica è un club esclusivo per paesi ricchi. Al momento cioè i donatori si autoregolamentano e autovalutano. ActionAid sostiene la necessità di eleggere un Commissario ONU per gli aiuti, cui spetterebbe la responsabilità di vigilare sul rispetto degli accordi e che agirebbe come «difensore civico» in caso di dispute. Il Commissario esaminerebbe gli aiuti e prenderebbe le misure necessarie per costringere donatori e partner a rispettare gli accordi presi. Per rendere la questione dei diritti delle donne parte integrante del sistema, il Commissario lavorerebbe inoltre a stretto contatto con la Divisione delle Nazioni Unite per l'Avanzamento delle Donne (UNDAW, Division on the Advancement of Women) e integrerebbe nel suo staff un Consigliere sui Diritti delle Donne.

L'altro elemento essenziale per migliorare l'*accountability* verso i paesi beneficiari è la riforma delle strutture di governance delle maggiori istituzioni finanziarie internazionali – in particolare la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, che giocano un ruolo essenziale nei paesi in via di sviluppo. Nonostante l'influenza esercitata sulle politiche e sui politici nel Sud del mondo, i paesi in via di sviluppo sono scarsamente rappresentati in tali istituzioni – la percentuale di voti dell'Africa subsahariana nel FMI è inferiore a quella della Gran Bretagna - e solo simbolicamente presenti nei consigli direttivi. ActionAid, insieme alla società civile e ai governi più progressisti, crede che sia giunto il momento di cambiare questa situazione e richiede che si attui un'ampia riforma che introduca il sistema di voto a doppia maggioranza¹³ prima del 2008.

¹³ Mentre nelle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFIs) le proposte passano solo se la maggioranza qualificata dei paesi, e degli attori, vota in favore.

Raccomandazione n.6 >

Migliorare la responsabilità (*accountability*) internazionale nominando un Commissario ONU per gli aiuti

I paesi donatori e i governi del Sud devono impegnarsi a migliorare i meccanismi di *accountability* internazionale con dei provvedimenti concreti come la nomina di un Commissario Onu che agirebbe anche come «difensore civico» in caso di contenziosi.

Trasparenza: le fondamenta dell'*accountability*

Nonostante il testo della Dichiarazione di Parigi non manchi di sottolineare l'importanza della trasparenza, esso non contiene alcun accordo concreto e controllabile che vincoli i donatori a migliorare le proprie procedure in questo campo. Uno degli elementi rilevati dallo Studio del 2006 è la grande varietà che contraddistingue i modi in cui i donatori rispondono ai governi dell'entità dei fondi stanziati¹⁴. Il che rende difficile ai governi beneficiari programmare le proprie spese e alla società civile vagliarle. Un altro problema frequente riguarda il fatto che le negoziazioni sugli aiuti avvengono a porte chiuse e, di conseguenza, mancano spesso informazioni pubbliche sulle condizioni poste. I documenti più importanti rimangono il più delle volte inaccessibili o, nel caso in cui siano resi pubblici, vengono sepolti nei siti web dei donatori anziché essere attivamente disseminati tra le comunità interessate in lingue e formati accessibili.

L'iniziativa per la Trasparenza Globale (Global Transparency Initiative¹⁵), una coalizione di organizzazioni della società civile, ha recentemente pubblicato una Carta per le Istituzioni Finanziarie Internazionali (Charter for International Financial Institutions) che adatta gli standard esistenti e ampiamente condivisi di "libertà d'informazione" a livello nazionale al quadro finanziario internazionale. Tali standard dovrebbero costituire la base di un nuovo accordo per migliorare radicalmente il livello di trasparenza dei donatori.

¹⁴ Nell'analisi 2006 dell'OCSE DAC si sostiene che «in caso di sei donatori, meno del 50% dei loro aiuti vengono registrati nei budget nazionali». Si veda: www.oecd.org/dataoecd/0/45/38597363.pdf.
¹⁵ www.ifitransparency.org

Raccomandazione n.7 >

Assicurarsi che i donatori rispondano ai più alti criteri possibili di apertura e trasparenza

Il Piano d'Azione di Accra dovrà includere nuovi impegni da parte dei donatori in materia di apertura e trasparenza. Tra questi: una pronta distribuzione dell'informazione, in particolare nel corso delle negoziazioni degli aiuti¹⁶ e in relazione alla loro erogazione, oltre all'adozione di procedure automatiche di divulgazione di tutti i documenti, fatte salve pochissime eccezioni.

¹⁶ Include le bozze dei documenti.

¹² OCSE, 2006 *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, 2007, p. 39.

D. Le misure chiave per migliorare il sistema degli aiuti

Raccomandazione n.8 >

Assicurarsi che l'assistenza tecnica sia realmente richiesta

L'indicatore n. 4 relativo all'assistenza tecnica va migliorato in modo che spetti soltanto ai paesi beneficiari decidere quando ricorrere all'assistenza tecnica dei donatori, in che quantità e comunque nel pieno rispetto delle strategie nazionali.

Raccomandazione n.9 >

Allocare gli aiuti in modo equo e trasparente, a seconda dei bisogni e migliorare la prevedibilità dei fondi

Ad Accra i governi devono approvare un meccanismo internazionale efficace e trasparente per migliorare il sistema di allocazione delle risorse, in modo che queste arrivino effettivamente a chi ne ha più bisogno e non seguano invece gli obiettivi della politica estera dei donatori.

Tra le questioni sollevate dalla Dichiarazione di Parigi spiccano i continui scandali relativi all'assistenza tecnica imposta, ma inefficace, e all'imprevedibilità degli aiuti, entrambi fattori capaci di compromettere seriamente le possibilità dei paesi beneficiari di programmare il proprio sviluppo. Il Forum di Accra dovrà far avanzare i lavori su questi punti, facilitando anche il raggiungimento di un accordo su temi come la condizionalità, l'aiuto legato e l'allocazione delle risorse.

Far funzionare l'assistenza tecnica

L'assistenza tecnica è stata la causa della maggior parte delle dispute tra donatori e beneficiari nel corso del processo di verifica degli accordi di Parigi. I paesi beneficiari hanno denunciato la natura «interessata» di questa assistenza, guidata dall'offerta più che dalla domanda, come uno dei fattori fondamentali da riformare, e molti paesi si sono rifiutati di dichiarare che tutte le forme di assistenza tecnica offerte dai donatori fossero in linea con le priorità nazionali.

ActionAid ha presentato una critica dettagliata dell'assistenza tecnica nel rapporto *Real aid 2*, sostenendo che, pur rappresentando tra un quarto e la metà dell'intero ammontare degli aiuti, l'assistenza tecnica è stata decisamente inefficace, eccessivamente cara, monopolizzata dai donatori e basata su un modello di sviluppo ormai superato¹⁷. ActionAid ha anche proposto un programma di riforma, con tanto di raccomandazioni ai governi del Sud, ai donatori e alle organizzazioni della società civile.

¹⁷ ActionAid International, *Real Aid 2: Making Technical Assistance Work*, Johannesburg 2006. Si veda: www.actionaid.org/docs/real_aid2.pdf.

Malgrado la comunità internazionale concordi ampiamente sul fatto che gli aiuti debbano fornire le risorse necessarie allo sradicamento della povertà, raramente i fondi rispecchiano i reali bisogni. E questo avviene in parte perché i maggiori paesi donatori non hanno ancora rispettato l'obiettivo stabilito nel 1970 dalle Nazioni Unite di versare lo 0,7% del PIL in aiuti, ma anche perché gli aiuti seguono obiettivi di politica estera, tendendo a favorire regioni e paesi strategicamente o storicamente importanti, o limitrofi¹⁹ e selezionando i settori d'intervento. Troppi paesi e troppi problemi critici vengono disertati dagli aiuti e questa tendenza deve cambiare. Eppure la Dichiarazione di Parigi non affronta questa questione.

ActionAid crede che gli aiuti debbano essere allocati in base ai bisogni garantendo ai paesi a basso reddito un minimo annuale proporzionale alla quantità di popolazione e al livello di povertà. Occorre comprendere ed affrontare la povertà in modo olistico e comprensivo, senza limitarsi a semplici misurazioni aggregate dei livelli di reddito. Soprattutto occorre prendere in considerazione gli strati più poveri e i gruppi più marginalizzati, prestando particolare riguardo alla povertà femminile e distribuendo le risorse di conseguenza.

¹⁹ Inoltre il FMI, con il sostegno dei donatori, ha anche limitato l'afflusso di aiuti. In un recente rapporto dell'Ufficio Indipendente di Valutazione del FMI si sostiene che tra il 1999 e il 2005 solo 3 dollari su 10 degli aiuti annuali in 29 paesi africani a basso reddito sono stati spesi, per lo più a causa delle restrittive politiche monetarie del FMI. Si veda: www.imf.org/external/np/ieo/2007/ssa/eng/pdf/report.pdf.

Migliorare in modo radicale la prevedibilità degli aiuti

L'analisi dell'indicatore n. 7 della Dichiarazione di Parigi – offrire un aiuto prevedibile e di lungo periodo – ha rilevato limiti e mancanze nella capacità tanto dei donatori quanto dei beneficiari di integrare gli aiuti nella programmazione del budget. L'imprevedibilità del flusso di aiuti è una questione centrale che va affrontata ad Accra. Troppo spesso i donatori erogano i fondi in ritardo, o in modo incompleto, tenendo in considerazione le proprie priorità e le proprie scadenze e senza il minimo riguardo per i piani dei paesi beneficiari, le loro priorità di sviluppo o le scadenze.

I paesi donatori devono affrettarsi a stabilire dei piani finanziari dettagliati che permettano di erogare aiuti sul lungo periodo, in modo prevedibile e garantito, senza vincolare i fondi a condizioni che non siano quelle necessarie ad assicurare il rispetto delle responsabilità fiduciarie, come previsto dalla raccomandazione n. 5.

L'aiuto "legato" all'offerta di beni e servizi del paese donatore aumenta i costi, rallenta l'erogazione e riduce la possibilità che i paesi del Sud del mondo hanno di canalizzare i fondi secondo le reali necessità. I principali beneficiari di questa prassi sono le imprese e i consulenti dei paesi donatori. Gli sforzi fatti sinora per riformare il sistema degli aiuti non hanno preso in considerazione temi chiave come gli aiuti alimentari e l'assistenza tecnica, e questo ha fatto sì che nella pratica gli aiuti continuano ad essere pesantemente orientati alle imprese dei paesi ricchi. Slegare gli aiuti significherebbe non solo rendere i fondi più flessibili ed efficaci, ma anche investire in beni e servizi locali, in modo da far restare i soldi nei paesi del Sud del mondo.

*"Gli aiuti sono troppo scarsi per risolvere gli attuali problemi e servono più a pagare i salari dei consulenti che arrivano dai paesi donatori che ad investire nei paesi beneficiari"*¹⁸
(Jeffrey Sachs, 2005)

¹⁸ Ibidem.

Raccomandazione n.10 >

Porre fine allo scandalo degli aiuti "legati"

Ad Accra i donatori devono impegnarsi ad estendere l'accordo sugli aiuti "slegati" a tutti i paesi e a tutte le modalità di erogazione, ivi compresa l'assistenza tecnica e gli aiuti alimentari e devono darsi degli obiettivi, che poi saranno monitorati indipendentemente affinché tali impegni si traducano in atti concreti.

E. Conclusione

Questo documento ha esposto una visione chiara ed essenziale di ciò che ci si deve aspettare ad Accra. Se il Forum sarà infatti l'occasione per cementare le iniziative di riforma già esistenti, dovrà anche sollecitare i governi ad andare oltre, attivando un profondo processo di revisione del sistema degli aiuti allo sviluppo che servirà a mantenere la promessa di sradicare la povertà e renderà i fondi davvero trasparenti per i governi e i cittadini del Sud del mondo. Se tale programma di riforme, fondato sulla Dichiarazione di Parigi ma esteso ai dieci punti che abbiamo evidenziato, non sarà adottato, i governi del Nord e del Sud rischiano di compromettere per sempre la fiducia che i cittadini ripongono nel fatto che gli aiuti siano equamente ed efficacemente impiegati per combattere la povertà nel rispetto dei diritti umani di tutti, uomini e donne.

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.

ActionAid International

Sede di Milano
Via Broggi 19/A
20129 Milano - Italy
Tel. + 39 02 742001
Fax + 39 02 29537373

Sede di Roma
Via Volta 39/B
00153 Roma - Italy
Tel. + 39 06 57250150
Fax + 39 06 5780485

Partita IVA
12704570154
Codice Fiscale
09686720153

e-mail
informazioni@actionaid.org
web
www.actionaid.it