

Emanuele Fantini  
ADDIS ABEBA (ETIOPIA)

«I Paesi donatori dovrebbero organizzare una commissione d'inchiesta indipendente, per verificare le accuse fatte al governo etiope di utilizzare gli aiuti internazionali per reprimere il dissenso politico». È la richiesta avanzata alla fine dello scorso anno dall'Ong Human Rights Watch, che in un rapporto di qualche mese prima aveva denunciato come il governo guidato da Meles Zenawi, riconfermato alle elezioni di maggio 2010 con l'imbarazzante percentuale del 99% dei voti, utilizzasse fondi e risorse pubbliche, comprese quelle finanziate dalla cooperazione internazionale, per condizionare l'accesso ai servizi sociali di base - istruzione, acqua, microcredito - in cambio dell'adesione al partito di governo (Fronte democratico rivoluzionario d'Etiopia).

L'Etiopia, 80 milioni di abitanti, è uno dei principali beneficiari dell'aiuto internazionale: nel 2009 ha ricevuto 3.825 milioni di dollari. Il premier

Meles, in virtù delle sue capacità, dei progressi in campo sociale che il Paese ha registrato negli ultimi vent'anni e di una gestione relativamente poco corrotta degli aiuti, figura stabilmente tra i *donors' darling*

(«cocchi dei donatori»).

Lo studio effettuato dai donatori per rispondere alle accuse di Human Rights Watch si è limitato ad analizzare a tavolino i meccanismi di monitoraggio previsti in quattro dei principali programmi di lotta alla povertà sostenuti dalla comunità internazionale. Lo studio ha convinto pochi e infatti il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo del gover-

# Dove finiscono gli aiuti?

In nome dell'efficacia, i donatori internazionali hanno rinunciato a politiche di cooperazione, versando contributi direttamente agli Stati. Come vengono utilizzati questi fondi? Da chi e contro chi? Il caso dell'Etiopia e di altri Paesi africani



no britannico ha annunciato che, fino al 2015, porterà a 375 milioni di euro l'anno il suo contributo all'Etiopia.

## TRA RIFORME E VECCHI VIZI

Il problema è che, dal 2005, i donatori hanno adottato una serie di provvedimenti per migliorare l'efficacia degli aiuti, promuovendo il coordinamento e riducendone i costi di gestione. Queste misure sono state stabilite per favorire la titolarità da parte dei Paesi beneficiari, l'armonizzazione delle iniziative di cooperazione e il loro allineamento alle politiche pubbliche decise dai governi locali. L'idea era di far sedere questi ultimi «al posto di

guida»: principi lodevoli sulla carta, che tuttavia in molti casi si sono tradotti nel sostegno diretto ai bilanci e alle agende di governi poco democratici. In teoria sarebbero previsti strumenti di monitoraggio, ma la loro efficacia è spuntata da interessi geopolitici o dalla percezione che questi governi garantiscano comunque una certa stabilità.

Anche le attività di cooperazione del ministero degli Affari esteri italiano hanno cercato di uniformarsi a impegni e strategie internazionali in materia di efficacia degli aiuti. Nei Paesi in cui storicamente l'Italia è più attiva, come Etiopia o Mozambico, so-

**L'Etiopia, 80 milioni di abitanti, è uno dei principali beneficiari dell'aiuto internazionale: nel 2009 ha ricevuto 3.825 milioni di dollari**

no state sperimentate iniziative di sostegno diretto a programmi nazionali di sviluppo settoriale (ad esempio per istruzione, sanità e acqua) o al bilancio dello Stato, trasferendo i fondi alle autorità locali e limitandosi a svolgere una funzione di monitoraggio e assistenza tecnica.

L'efficacia di questi programmi è purtroppo limitata dalle pastoie burocratiche di una legge, quella in materia di cooperazione allo sviluppo, che risale al 1987, e la cui riforma, di cui si parla da più di un decennio, non è stata approvata. La rigidità dei regolamenti attuativi di questa legge, spesso sommata

alle capacità limitate di pianificazione e realizzazione da parte delle autorità locali, non garantisce la flessibilità necessaria a una rapida esecuzione o alla modifica in corso delle iniziative sulla base dell'evolversi del contesto politico e umanitario del Paese beneficiario. Così, iniziative pianificate alla fine degli anni Novanta sono ancora in fase di completamento, in un contesto di bisogni e priorità che nel frattempo è profondamente mutato.

La credibilità e l'influenza della Cooperazione italiana sono inoltre minate dalla progressiva riduzione del volume degli aiuti: i fondi nel 2011 subiranno un ulteriore taglio del 45%, impedendo di mantenere gli impegni assunti nei confronti di organizzazioni internazionali e fondi multilaterali come quello per la lotta a Hiv/Aids, malaria e tubercolosi. Come osserva Jacopo Viciani di Action Aid, «le Ong italiane inviano nei Paesi in via di sviluppo, attraverso la raccolta fondi privata, circa il 61% in più di quello di cui dispone il ministero degli Affari esteri: nel 2009 il totale del loro *fund raising* è stata stimato attorno ai 289 milioni di euro».



## NUOVI ATTORI

Il declino dell'influenza dei donatori tradizionali - Nazioni unite, Banca mondiale e governi dei Paesi industrializzati - è legato anche alla concorrenza da parte di nuovi donatori: India, Turchia, Brasile e, soprattutto, Cina. Quest'ultima, in particolare, si muove al di fuori dei

canali tradizionali coordinati dalla Banca mondiale o dalle Nazioni unite, per offrire fondi, contratti e infrastrutture a prezzi più competitivi e a condizioni più flessibili rispetto a quanto previsto dalle

normative internazionali, ad esempio in materia di gare e appalti pubblici. Ma la Cina sembra soprattutto offrire un modello di sviluppo alternativo particolarmente interessante agli occhi di quelli che al Forum economico di Davos sono stati battezzati «i nuovi leoni africani»: Stati come Etiopia, Angola, Mozambico, Nigeria o Ruanda, negli ultimi anni hanno registrato tassi di crescita superiori all'8%, non di rado a due cifre. Bisogna ricordare però che il punto di partenza è decisamente inferiore rispetto ad altri Paesi emergenti asiatici o latinoamericani.

Un'abitudine ricorrente è quella di abbinare alla crescita economica e al miglioramento di alcuni indicatori sociali, come sanità e istruzione, una gestione sempre più autoritaria del potere politico. Una tendenza che accomuna questi Paesi è, ad esempio, la volontà di limitare e controllare l'attività delle Ong internazionali e locali, attraverso una legislazione sempre più punitiva. Ufficialmente i governi africani intendono evitare il proliferare delle cosiddette «Ong valigetta». Queste sono organizzazioni che vengono aperte e chiuse all'occorrenza da singoli

individui, con l'intento di accaparrarsi i fondi degli aiuti allo sviluppo figurando come partner locali delle organizzazioni internazionali, senza avere un'effettiva legittimità e rappresentatività sociale. In alcuni Stati africani, come, ad esempio, il Benin, questo fenomeno ha in effetti raggiunto livelli patologici. In altri casi, come quello dell'Etiopia, la nuova regolamentazione delle Ong, che prevede che chi riceve più del 10% del proprio budget da fonti internazionali non possa occuparsi di questioni legate a diritti umani e democrazia, ha portato alla sospensione delle attività delle organizzazioni più scomode e attive nel denunciare i misfatti del governo, come il Consiglio etiope per i diritti umani o l'Associazione delle donne giuriste.

Procedure restrittive rendono, inoltre, sempre più complicato il lavoro quotidiano delle organizzazioni: le pratiche per sdoganare la merce o richiedere il permesso di lavoro per un cooperante durano parecchi mesi e il loro risultato non è mai scontato, visto che l'ambiguità delle norme trasforma le autorità locali in poteri arbitrari e imperscrutabili.

Fenomeni analoghi si verificano anche in Stati come Ruanda o Mozambico, considerati «allievi modello» della cooperazione allo sviluppo. Mentre i «leoni africani» mostrano i denti, i governi dei Paesi occidentali sembrano preferire i buoni rapporti con gli alleati di sempre alla ricerca di nuove vie per la promozione di diritti umani e democrazia. Una strategia che in Nord Africa ha mostrato tutti i suoi limiti, ma la cui lezione sembra lontana dall'essere applicata al resto del continente. ■

**La Cina si muove fuori dai canali di dialogo tra Paesi beneficiari e comunità internazionale, offrendo fondi e infrastrutture a prezzi più bassi e condizioni più flessibili**

**La credibilità e l'influenza della Cooperazione italiana sono minate dalla riduzione del volume degli aiuti: i fondi nel 2011 subiranno un ulteriore taglio del 45%**