

**Centro Studi Politica Internazionale
CeSPI**

**DOSSIER
GOVERNI LOCALI E LOTTA ALLA POVERTA' IN
AFRICA SUB SAHARIANA**

A cura di Andrea Stochiero - CeSPI

**Club Analisi Strategica Cooperazione Decentrata
ASCOD**

**Ministero Affari Esteri
Roma, 1 Giugno 2001**

Indice

ANALISI ED ORIENTAMENTI SU DECENTRAMENTO E LOTTA ALLA POVERTÀ	3
<i>A cura di Andrea Stocchiero - CeSPI</i>	
DECENTRALIZATION AND POVERTY REDUCTION. WHAT ROLE FOR EUROPEAN LOCAL AUTHORITIES?	23
<i>Paper prepared by Jean Bossuyt - European Centre for Development Policy Management</i>	
LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELL'UNIONE EUROPEA	42
<i>A cura di Silvia Aprile - CeSPI</i>	
COOPERAZIONE DECENTRATA E LOTTA ALLA POVERTÀ NELLA COOPERAZIONE ITALIANA	56
<i>A cura di Andrea Stocchiero - CeSPI</i>	
CASI DI COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN AFRICA SUB SAHARIANA	64
1. Casi della cooperazione decentrata toscana	64
<i>a cura di Laura Maroncini – Provincia di Lucca</i>	
2. La cooperazione piemontese: il progetto Senegal	69
<i>a cura di Monica Rispo – Regione Piemonte</i>	
3. Il Programma di sviluppo rurale nel territorio della Provincia del Sanguinè (Burkina Faso), cofinanziato dalla Prov. Aut. di Bolzano	74
<i>a cura di Antonella Vidoni – Provincia autonoma di Bolzano</i>	

ANALISI ED ORIENTAMENTI SU DECENTRAMENTO E LOTTA ALLA POVERTÀ

A cura di Andrea Stocchiero - CeSPI

Negli anni '90 sono state svolte numerose analisi sul decentramento e sui suoi effetti sulla lotta alla povertà in seguito alle nuove politiche condotte dai Paesi in Via di Sviluppo e sostenute dalla cooperazione internazionale. E' possibile quindi cercare di proporre degli orientamenti per la cooperazione delle Autorità Locali italiane fondati sui risultati di questi studi.

Di seguito vengono presentati questi orientamenti richiamando in parentesi gli argomenti che sono riassunti nei capitoli seguenti, ove sono commentate alcuni studi sulle politiche di decentramento e di cooperazione realizzate in Africa Sub Sahariana.

1. Orientamenti per le Autorità Locali italiane

Decentramento e lotta alla povertà: buone potenzialità ma scarsi risultati

Il decentramento ha effetti potenzialmente positivi per la lotta alla povertà (cfr. 2.1).

L'idea fondante è che al fine della riduzione della povertà sia necessaria una politica attiva di governance democratica locale, in modo da non lasciare ai soli meccanismi di mercato la generazione (o distruzione) di opportunità di sviluppo umano locale.

Tuttavia alcune esperienze analizzate mostrano scarsi risultati (cfr. 2.3), perché ...

Si tratta di un processo complesso e di medio lungo periodo vincolato a fattori culturali, politici, sociali ed economici (cfr. 2.3)

In particolare occorre avere consapevolezza delle questioni politiche :

- del quadro macroeconomico in cui si inserisce la politica del decentramento: del peso delle politiche di aggiustamento strutturale che riducono la disponibilità di risorse per lo sviluppo (cfr. 2.1, 2.2 e 2.4).

- delle relazioni tra governo centrale e collettività locali: del quadro legislativo e istituzionale del processo di decentramento, dei difficili trasferimenti delle competenze e delle risorse (cfr. 2.1, 2.2 e 2.4).
- delle strutture di potere a livello locale, dell'impegno alla democratizzazione, del sistema fiscale e di spesa locale che spesso è vincolato agli interessi delle élite locali (cfr. 2.3 e 2.4)
- della debolezza non solo delle istituzioni locali ma anche delle organizzazioni della società civile (cfr. 2.3)

Di conseguenza le Autorità locali italiane devono essere coscienti di una scelta fondamentale tra due opzioni:

- la cooperazione a favore del decentramento e della governance locale richiede un impegno di medio lungo periodo con effetti incerti sulla lotta alla povertà nel breve periodo (cfr. 2.2 e 2.3);
- la cooperazione con effetti diretti sulla lotta alla povertà nel breve periodo ha maggiori probabilità di successo se ci si concentra sulle competenze "tradizionali" delle Collettività locali in accordo con le politiche settoriali dirette a livello centrale (infrastrutture di base, distribuzione di servizi essenziali – educazione e sanità -, sostegno al settore informale e alla piccola impresa) (cfr. 2.4).

Ovviamente le due scelte non si elidono. Le due azioni possono essere perseguite contemporaneamente. Tuttavia la scarsità delle risorse della cooperazione decentrata italiana e l'assenza di una programmazione di lungo periodo possono vincolare la scelta a favore della seconda opzione. Mentre la scelta a favore della prima opzione può essere realistica se inserita nel quadro di importanti programmi di cooperazione bilaterali e/o multilaterali.

Occorre assumere un approccio di processo e non di progetto

Nel casi in cui si scelga di sostenere il decentramento, attraverso attività per il rafforzamento della capacità istituzionale e la governance democratica locale, mediante attività dirette a favorire la

collaborazione tra Collettività e comunità di base locali, è necessario avere consapevolezza che ci si impegna (cfr. 2.2):

- in un processo di dialogo e di accompagnamento per la costruzione di una “visione” dello sviluppo locale
- in un processo di *learning by doing* via attività di monitoraggio e valutazione
- in una programmazione di medio-lungo periodo
- in una programmazione flessibile nell’individuazione delle attività (progetti) e nella gestione dei fondi
- in un approccio multi settoriale.

Il ruolo della Autorità locali italiane: cooperare per il rafforzamento delle capacità istituzionali delle Collettività locali

L’impegno diretto delle Autorità locali italiane dovrebbe essere diretto a sostenere le funzioni di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione delle Collettività Locali via attività di assistenza tecnica, informazione e formazione, dono di materiali e attrezzature. Tra i possibili interventi si segnala:

- Alfabetizzazione e formazione degli eletti e delle burocrazie locali (cfr. 2.2).
- Integrazione dell’obiettivo della lotta alla povertà nell’attuazione delle competenze delle Collettività locali (cfr. 2.4):
 - a) realizzazione di infrastrutture di base;
 - b) revisione delle normative a favore del settore informale
 - c) produzione e distribuzione dei servizi essenziali – educazione e sanità –
 - d) lotta alla criminalità
 - e) revisione della politica fondiaria e dell’habitat (alloggi) a favore delle comunità povere.
- Rafforzamento della conoscenza (mappatura) del sistema economico e sociale locale e del sistema fiscale locale (cfr. 2.1, 2.2 e 2.4)
- Sostegno al dialogo con il governo centrale per favorire il trasferimento di competenze e risorse (cfr. 2.1).

Il ruolo delle Autorità locali italiane: cooperare a favore della creazione di un sistema di governance democratico locale

Si tratta del compito più delicato, comunque le esperienze mostrano che il ruolo dei “donatori” può essere particolarmente utile ai fini del supporto alla mediazione e concertazione tra le parti istituzionali, sociali ed economiche del territorio “beneficiario” (cfr. 2.2).

L’obiettivo della creazione di sistemi di governance democratici a livello locale comprende il rafforzamento (cfr. 2.3):

- delle diverse organizzazioni della società civile,
- della partecipazione al processo decisionale (rappresentanza ed empowerment),
- delle capacità di controllo dell’operato delle Collettività locali (accountability).

Possono essere previste attività di supporto alla (cfr. 2.3):

- a) creazione di comitati di concertazione e coordinamento a livello locale
- b) creazione di coalizioni e reti tra soggetti sociali ed economici del territorio
- c) definizione di complementarità e di azioni comuni tra le attività delle ONG e delle Collettività locali
- d) capacità dei soggetti del territorio
- e) sviluppo dei media locali (in particolare radio e stampa)
- f) elezioni locali e campagne politiche
- g) partiti che promuovono le libertà e i diritti delle minoranze.

La cooperazione politica internazionale a favore delle libertà e dei diritti dell’uomo e delle comunità è un campo d’azione importante (cfr. 2.3).

Alcune indicazioni operative finali

Se uno degli obiettivi prioritari è il rafforzamento della capacità istituzionale delle Collettività locali così come la *ownership* locale di politiche a favore della riduzione della povertà, è evidente l’esigenza di (cfr. 2.2):

- decentrare/delegare quanto più possibile le funzioni (programmazione, gestione, controllo e valutazione) relative alle attività di cooperazione presso le Collettività locali
- questo sulla base di una valutazione dei punti di forza e di debolezza delle Collettività locali
- affiancare la delega delle funzioni alle Collettività locali con l’assistenza di “consiglieri espatriati” o “focal point” o “antenne locali” delle Autonomie locali italiane.

La realizzazione delle attività di sostegno alla governance democratica locale abbisognano di un attento monitoraggio e valutazione del processo di democratizzazione locale, dei rapporti di forza locali, della funzionalità dei sistemi di governance (cfr. 2.3).

Infine, si ribadisce l'importanza di arrivare a delle forme di coordinamento tra i "donatori" (cfr. 2.1 e 2.2). Le Autorità locali italiane dovrebbero conoscere e interagire con le cooperazioni bilaterali e multilaterali che lavorano con le Collettività locali. L'adempimento anche solo di questo compito rappresenterebbe un importante passo a favore di un reale sostegno alle Collettività locali dei paesi partner.

2. Decentramento e lotta alla povertà' in Africa sub sahariana

2.1. I legami tra decentramento e lotta alla povertà

Secondo una ricerca di Jean Bossuyt e Jeremy Gould¹, *il decentramento ha potenzialmente un importante effetto sulla riduzione della povertà*, attraverso:

- Una maggiore partecipazione della popolazione alla politica dello sviluppo locale secondo una strategia di empowerment. Ciò significa garantire l'accesso al processo decisionale e accrescere la capacità di influenza. In tal caso il processo di decentramento si coniuga con il processo di democratizzazione.
- Una allocazione più efficiente delle risorse in quanto risponde alle necessità espresse dalla popolazione.
- Una maggiore mobilitazione delle risorse locali
- Una migliore fornitura e distribuzione di servizi essenziali (educazione, sanità, ambiente salubre, infrastrutture di base)
- Un miglioramento della governance locale.

Questi effetti possono portare ad una riduzione della povertà. Il decentramento può quindi rappresentare una strategia di riduzione della povertà più efficace.

¹ Jean Bossuyt and Jeremy Gould (2000), "Decentralization and Poverty Reduction: Elaborating the Linkages", in *Policy Management Brief n.12*, October, ECDPM, Maastricht.

La ricerca realizzata su tre casi paese (Etiopia, Guinea e Mozambico) ha indagato i processi di decentramento, il valore aggiunto dei governi locali nell'applicazione di strategie contro la povertà, il ruolo dei donatori.

Riguardo il decentramento risulta *impossibile generalizzare*. I processi sono differenti da paese a paese. E' necessario contestualizzare l'analisi. Comunque è possibile individuare alcuni punti comuni.

Il decentramento non è una panacea per lo sviluppo. Per un efficace decentramento è *necessario un governo centrale altrettanto efficace*, stabile, impegnato coerentemente ai fini dello sviluppo.

Il decentramento è una questione politica: può rispondere a interessi di mantenimento del controllo e di difesa dello status quo, oppure può perseguire obiettivi realmente riformisti. A ciò si deve aggiungere la resistenza delle burocrazie centrali a cedere competenze e risorse. Il dominio delle élite e delle burocrazie centrali indebolisce la legittimazione dei governi locali.

In genere il decentramento è guidato dalle élite dominanti ed è utilizzato per amministrare le risorse secondo linee gerarchiche. La divisione dei compiti tra ministeri centrali e governi locali sovente non è chiara. Gli attori non statuali non sono coinvolti nel disegno del processo di decentramento. La partecipazione e la governance è frustrata e l'atteggiamento della popolazione è passivo e riluttante.

Esiste un *circolo vizioso* che inibisce il processo di decentramento: le capacità umane, materiali e finanziarie dei governi locali sono assai scarse e producono risultati insufficienti che accrescono la sfiducia nel decentramento. I governi centrali non intendono devolvere potere a governi locali incapaci. Le popolazioni non vedono i benefici del decentramento e quindi non mobilitano le proprie risorse per lo sviluppo locale e evadono dal pagamento delle tasse, indebolendo ulteriormente la capacità finanziaria dei governi locali.

Nei casi studiati il decentramento risponde alla necessità di accrescere la base fiscale e gestire con più efficienza le scarse risorse a disposizione (deconcentramento settoriale), e non a una strategia attiva di sostegno allo sviluppo locale. In molti casi il decentramento è realizzato nel quadro di politiche di aggiustamento strutturale che hanno come fine principale il riequilibrio dei disavanzi di bilancio. *L'obiettivo della lotta alla povertà non è stabilito con chiarezza* così come le strategie di empowerment e di sviluppo della governance.

Nonostante tutti questi limiti si nota in alcuni casi una importante evoluzione della collaborazione tra governi locali, comunità e attori del settore privato locale. In tali casi si possono individuare i seguenti ruoli e *valori aggiunti del governo locale* per la riduzione della povertà:

- Elaborazione di informazioni sui bisogni delle comunità locali;
- Mappatura, coordinamento e mobilitazione delle risorse e capacità locali, con particolare riguardo al settore informale;
- Articolazione di un quadro di attività e procedure per promuovere la partecipazione della popolazione nella identificazione, formulazione ed esecuzione di programmi per lo sviluppo locale;
- Garantire un equo indirizzo dei programmi di riduzione della povertà verso le comunità più deboli (targeting);
- Facilitare la costruzione di infrastrutture fisiche, sociali ed economiche;
- Generare una maggiore fiducia e responsabilità (accountability) tra gli attori pubblici e privati favorendo il dialogo democratico.

L'esplicitazione di queste funzioni dipende dalle condizioni locali, da una coesione territoriale e un livello minimo di stabilità politica, dalla normativa nazionale, e dalla flessibilità istituzionale nella costruzione della governance.

L'azione dei donatori a favore del processo di decentramento è ancora sperimentale e si fonda su due precondizioni: che esista una effettiva devoluzione di potere accompagnata da chiari mandati e trasferimenti di risorse e capacità. Gli interventi sono diretti in genere a:

- Rafforzare la capacità locale ai fini di una programmazione partecipativa;
- Sostenere le comunità locali nell'avanzare i propri interessi verso i governi locali;
- Facilitare un'azione comune tra i diversi attori locali in settori specifici (educazione, salute, ambiente).

L'idea fondante è che al fine della riduzione della povertà sia necessaria una politica attiva di governance locale, in modo da non lasciare ai soli meccanismi di mercato la generazione (o la distruzione) di opportunità di sviluppo locale.

D'altra parte, un sostegno efficace ai governi locali e soprattutto dei sistemi di governance richiede particolari *abilità da parte dei donatori*, le capacità di:

- analizzare e monitorare le politiche di decentramento e suoi effetti sulla riduzione della povertà

- favorire il dialogo nazionale sulle politiche di decentramento
- sviluppare strategie di rafforzamento istituzionale a lungo termine
- mediare collaborazioni tra i governi locali, le comunità e gli attori del settore privato
- favorire la devoluzione dei programmi settoriali
- favorire una maggiore legame tra i progetti di ONG e le attività dei governi locali, in particolare riguardo la fornitura e distribuzione di servizi essenziali
- favorire e sostenere l'assunzione di capacità e responsabilità da parte delle burocrazie locali.

Le strategie dei donatori sono differenti, disarticolate e contraddittorie. In genere l'approccio più seguito è quello di sostenere la fornitura e distribuzione di servizi sociali per ridurre la povertà.

Alcuni donatori considerano il sostegno ai governi locali come un'area specifica di cooperazione mentre altri lo ritengono un obiettivo trasversale. Alcuni appoggiano programmi settoriali che rafforzano i rappresentanti dei ministeri centrali a livello locale, mentre vi sono pochi progetti per sostenere le capacità tecniche e finanziarie dei governi locali. Il sostegno ai programmi settoriali amministrati dai ministeri centrali, anche se condotti a livello locale, indebolisce la formazione di sistemi di governance a livello locale.

Si nota una contraddizione nel sostegno contemporaneo e non coordinato ai servizi comunali e a quelli forniti dalle ONG sullo stesso territorio. Inoltre non si osserva una importante collaborazione delle ONG locali e internazionali con i governi locali. In alcuni casi l'intervento delle ONG sostituisce e supplisce a quello dei governi locali.

Infine, lo studio avanza *alcune raccomandazioni generali*.

1. Legare il sostegno al decentramento democratico con quello alla riduzione della povertà. Questo in considerazione del fatto che la povertà dipende anche da fattori politici. Il decentramento democratico dovrebbe facilitare l'accesso delle comunità povere al processo decisionale politico così come la mobilitazione delle risorse e una più equa distribuzione dei servizi essenziali. "I sistemi democratici di governance a livello locale sono una preconditione per la riduzione della povertà."
2. Adottare un approccio che privilegi le strutture istituzionali. E' necessario un impegno di lungo periodo a supporto dei governi locali per favorirne il rafforzamento e la capacità di governance.
3. Investire sia nei governi locali che nella società civile. Per evitare la formazione di burocrazie locali "centraliste" è necessario sostenere gli attori della società civile affinché possano contribuire ad una governance locale democratica e a rendere responsabile delle sue azioni il

governo locale. Le attività delle ONG non dovrebbero competere ma integrarsi con quelle dei governi locali.

4. Promuovere un'azione comune. Favorire la formulazione di piani di sviluppo locale che coinvolgano i diversi attori.
5. Sostenere le agenzie centrali incaricate di seguire il processo di decentramento. Rafforzare la capacità dello stato nell'emanazione di un quadro legislativo coerente, di divisioni di compiti e di responsabilità funzionali allo sviluppo locale e nazionale.
6. Assicurare coerenza e complementarietà. E' necessario un coordinamento tra i donatori quanto meno per evitare approcci contraddittori verso i governi locali, mentre rimangono ancora inesplorate le grandi potenzialità di scambio di informazioni, esperienze e sinergie su programmi comuni.

2.2. Lezioni da alcuni casi di decentramento in Africa sub sahariana

Le indicazioni suggerite dallo studio commentato precedentemente, si possono confrontare con una serie di "lezioni" tratte dall'analisi di alcuni casi di decentramento in tre paesi africani: il Burkina Faso, il Ghana e l'Uganda².

In Uganda il governo sta perseguendo attivamente una politica di decentramento per facilitare il coinvolgimento degli attori e lo sviluppo locale. La politica di decentramento ugandese enfatizza le istituzioni locali come basi per la governance democratica, e ha creato un ambiente favorevole per l'attività dei governi locali.

Il governo del Burkina Faso ha avviato un processo progressivo di decentramento (fino al 2000 sono stati eletti 47 comuni) affiancando il trasferimento delle competenze e quello delle risorse. Sono state costituite delle nuove istituzioni che orientano e appoggiano il processo, ad esempio sostenendo la formazione degli eletti nei consigli comunali, la programmazione e gestione locale.

In Ghana il processo di decentramento è iniziato negli anni '80 nel quadro di una politica di aggiustamento strutturale che aveva come obiettivo la riduzione del ruolo dello Stato a vantaggio del settore privato. Questa politica ha causato una riduzione dei servizi di base e un peggioramento

² Le "lezioni" sono tratte dai seguenti tre studi: Kasumba George (...), *Decentralising Aid and its Management in Uganda: Lessons for Capacity-building at the Local Level*, ECDPM Working Paper n.20, Maastricht; Sebahara Pamphile, *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso*, Document de réflexion ECDPM n.21, Maastricht ; Kojo Amanor and Joe Annan (1999), *Linkages between Decentralization and Decentralised Cooperation in Ghana*, ECDPM Discussion Paper n.9, Maastricht.

delle condizioni sociali. I consigli regionali, le assemblee di distretto e i consigli comunali non sono riusciti a rispondere alle necessità della popolazione a causa delle scarse risorse a disposizione e dell'incapacità di programmare, gestire e controllare la fornitura e la distribuzione dei servizi sociali. E' cresciuto il ruolo delle organizzazioni non governative che tuttavia non coprono i bisogni di tutta la popolazione. Il caso del Ghana può essere considerato esemplare di una politica di decentramento che non tiene conto dei vincoli e delle necessità di forme di accompagnamento rivolte a rafforzare le capacità delle Collettività locali.

L'esistenza della volontà politica del governo centrale, di un quadro normativo certo e trasparente e di un programma strutturato di appoggio al decentramento rappresentano *un pre requisito* importante per la cooperazione decentrata. I donatori sono chiamati a sostenere questo sforzo offrendo risorse e appoggio al rafforzamento delle capacità.

D'altra parte si notano delle resistenze da parte di alcuni ministeri a devolvere poteri e competenze a livello locale. Occorre quindi che vi sia un costante impegno a superare gli ostacoli per non rallentare e indebolire il processo di decentramento. Dovrebbero essere condotte delle valutazioni regolari sull'avanzamento del processo.

I donatori hanno un ruolo importante nell'accrescere la capacità istituzionale dei governi locali e degli attori decentrati, fornendo assistenza tecnica, formazione e materiali; sostenendo i programmi con fondi addizionali e la capacità di monitorare che le risorse siano effettivamente destinate alle priorità individuate.

Il successo di queste attività ha maggiori probabilità di avverarsi se l'impegno dei donatori viene indirizzato verso dei governi locali che sono già attivi in iniziative di sviluppo. Questo è stato il caso ad esempio della cooperazione danese verso il Distretto Rakai in Uganda (George Kasumba).

I donatori possono inoltre sostenere le istituzioni create per appoggiare il processo di decentramento (ad esempio nel caso del Burkina Faso il *Service d'appui à la gestion et au développement des communes*): la formazione degli eletti (si noti che in Burkina il 32% degli eletti è analfabeta!), la programmazione e gestione pubblica (Pamphile Sebahara).

Queste due prime indicazioni evidenziano *l'importanza dell'ownership* delle politiche da parte dei paesi partner: è inutile e dannoso che la cooperazione internazionale prenda per l'adozione di determinate politiche se queste non vengono sentite come proprie dagli Stati dei paesi partner.

D'altra parte, data la dipendenza dei bilanci pubblici dei paesi dell'Africa sub sahariana dai flussi di aiuto dei paesi donatori, è riconosciuto a questi ultimi un importante potere di influenza. Anche nel caso di programmi di cooperazione decentrata, le pratiche più innovative si devono all'impegno di alcuni donatori. Il problema è che la mancanza di un coordinamento tra le cooperazioni non consente ai paesi partner di selezionare le politiche migliori.

L'obiettivo del *rafforzamento delle capacità istituzionali* dovrebbe rappresentare l'impegno centrale della cooperazione e non semplicemente uno dei suoi elementi, così come dovrebbe essere uno dei principali parametri di valutazione dei programmi.

Il miglioramento delle capacità dovrebbe riguardare tutte le fasi progettuali, dalla programmazione alla valutazione, e dovrebbe essere responsabilità delle istituzioni e comunità locali.

Il ruolo dei donatori è quello di appoggiare le diverse funzioni attraverso un *decentramento della cooperazione*: i progetti e le risorse dovrebbero essere gestiti nei "paesi beneficiari". Ciò facilita il rapporto con le istituzioni locali, il coordinamento con altre iniziative, la rapidità e flessibilità degli interventi. I donatori dovrebbero condurre un'attenta valutazione degli elementi di forza e di debolezza delle istituzioni locali, per individuare le misure di sostegno e di delega.

E' consigliabile prevedere il ruolo di consiglieri "espatriati" residenti a lungo termine (ma non di amministratori e gestori diretti). La gestione dei progetti dovrebbe essere delegata nella misura maggiore possibile alle Collettività locali in modo da sostenere la creazione di una vera e propria capacità di self-reliance e di autonomia. Nel caso particolare della cooperazione degli Enti Locali italiani si potrebbe in parte ricorrere alle figure dei "focal point" o delle "antenne locali" prestate da ONG o altri soggetti.

Il coordinamento tra i donatori continua ad essere auspicabile per armonizzare le pratiche e ridurre il carico amministrativo sulle istituzioni locali, per complementare gli interventi e individuare delle best practices.

I donatori, così come lo Stato centrale, dovrebbero essere coscienti che la cooperazione con le Collettività locali consiste in *un processo* di sostegno al rafforzamento di forme di governance democratiche e della capacità istituzionale, e non in tradizionali progetti di aiuto.

“La cooperazione decentrata non dovrebbe essere vista come un programma umanitario di alleviamento della povertà, ma come una parte importante del processo di ristrutturazione delle identità politiche ed economiche locali. Ciò richiede un senso di visione, di programmazione a lungo periodo, di impegno, ma anche di flessibilità per far fronte a situazioni imprevedibili. E di conseguenza un’assistenza a dono di lungo periodo, un impegno per rafforzare le istituzioni locali, un appoggio tecnico e un importante processo di monitoraggio e valutazione” (Amanor e Annan).

Le esperienze analizzate mostrano che i governi locali migliorano attraverso un lungo processo di “*learning by doing*”. E’ importante quindi che siano sostenuti in questo importante processo di apprendere dall’esperienza. Ciò richiede un esercizio di monitoraggio e auto valutazione. Dovrebbero essere previste costanti operazioni di revisione dei programmi.

I programmi di cooperazione dovrebbero essere *multi-settoriali e di lungo periodo*. Anche nel caso di progetti di sostegno in campi particolari dovrebbe essere assunto un approccio integrato che consente una visione d’insieme dei bisogni e delle azioni necessarie.

Un campo importante per il sostegno alla governance locale è l’*alfabetizzazione*. “E’ difficile immaginare l’esistenza di una cittadinanza e partecipazione attiva se la maggioranza della popolazione è analfabeta” (Pamphile Sebahara).

I programmi dovrebbe essere *flessibili* nelle attività e nei tempi, in considerazione del fatto che le istituzioni locali sono deboli e non hanno esperienze di programmazione e gestione.

I fondi dovrebbero essere amministrati anch’essi in modo flessibile e controllato, e in modo compatibile con le capacità di gestione delle istituzioni locali e da non alterare l’economia locale.

Infine sarebbe importante riconoscere *le Collettività locali e/o i Distretti* come “i centri di coordinamento delle azioni di sviluppo in modo da favorire le sinergie tra gli attori locali ed evitare la moltiplicazione delle istituzioni concorrenti” (Amanor e Annan). A tal fine è indispensabile creare degli spazi di concertazione e di coordinamento tra gli attori per la redazione dei piani di sviluppo locale o per semplici scambi di informazioni.

E’ importante in termini di *governance* sostenere la creazione di legami strategici tra le Collettività locali e gli attori del settore privato sociale ed economico. Nei contesti in cui gli attori privati (in particolare le ONG e le comunità di base) hanno un importante ruolo di produzione e distribuzione di servizi sociali, dovrebbero essere definite delle complementarità con le funzioni delle Collettività. I donatori possono svolgere un importante ruolo nel favorire questo il dialogo e il

coordinamento tra le Collettività locali e gli attori del settore privato. La coerenza delle azioni dovrebbe essere inoltre perseguita anche nei rapporti tra livello locale, regionale e nazionale.

Le ONG (preferibilmente quelle locali) rappresentano degli attori importanti nei programmi di cooperazione decentrata quando svolgono una funzione di facilitatori del rafforzamento dei governi locali e dei rapporti con il settore privato. Mentre è da evitare la concorrenza tra ONG e governi locali. “Le ONG non sono organismi alternativi alle Collettività locali, ma organismi che possono aiutare a rafforzare le capacità della società civile di influenzare e trasformare le politiche delle Collettività locali e di renderle responsabili verso le comunità che esse rappresentano” (Amanor e Annan).

2.3. Lezioni dal caso del programma USAID sulla Democratic Local Governance

Nel quadro della diversità dei processi di decentramento e delle finalità politiche che ne definiscono i contenuti, l’USAID ha avviato negli anni ’90 il programma di cooperazione per il sostegno alla governance democratica a livello locale (DLG)³.

L’idea centrale consiste nell’appoggiare i *processi di partecipazione e di responsabilizzazione* (accountability): dare ai cittadini un ruolo significativo nelle decisioni e nel controllo delle responsabilità del governo locale. “Assieme questi processi costituiscono il cuore della componente democratica della governance locale”.

La DLG è nel medesimo tempo un fine, la costruzione della democrazia, e un mezzo, per la riduzione della povertà.

Il programma si fonda su dei legami causali, la cui meccanica è da verificare caso per caso. *La strategia* prevede un aumento della partecipazione al processo decisionale e un maggiore accesso al governo locale. Questo significa una crescita della rappresentanza e della possibilità di esercitare un potere di decisione (empowerment) nel governo locale. L’esercizio di questo potere dovrebbe avere degli effetti positivi sul benessere della popolazione e quindi anche per la riduzione della povertà.

³ Le “lezioni” qui presentate sono tratte da Harry Blair (2000), *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*, in *World Development* vol.28, n.1, Pergamon Press, Great Britain.

. partecipazione . rappresentanza . empowerment . benefici per tutti
. riduzione della povert.

Naturalmente questa semplice sequela di nessi causali è una pura astrazione rispetto alle complesse realtà della governance locale e dei suoi rapporti con lo Stato centrale e le politiche nazionali e internazionali.

L'USAID ha condotto una serie di valutazioni di questo programma in diversi paesi, che ha consentito di individuare elementi di debolezza e prospettive di rafforzamento.

Secondo queste valutazioni, accrescere *la partecipazione* significa non solo sostenere le elezioni ma anche la realizzazione di campagne politiche, di dimostrazioni, di azioni di lobby, appoggiare i mezzi di informazione e le attività di formazione politica e sociale, la creazione di organizzazioni di difesa dei diritti.

La rappresentanza nei consigli e nei governi locali dovrebbe comprendere interessi e comunità precedentemente escluse. Ciò nonostante è possibile che si creino delle collusioni tra élite che escludono le minoranze. In alcuni casi le leggi stabiliscono delle quote di rappresentanza (affermative action) che sono di diritto di alcune minoranze (ad esempio di genere, di classe, di etnia) o di comunità e organizzazioni non governative. Un altro sistema per garantire una maggiore rappresentanza è costituito dalla creazione di comitati di vigilanza sugli enti eletti. A questi comitati partecipano rappresentanti di organizzazioni della società civile che non fanno parte delle élite.

L'*empowerment* rappresenta l'anello critico della strategia. Risultati positivi sono stati raggiunti nel caso di etnie minoritarie a livello nazionale ma maggioritarie a livello locale. I risultati sono stati negativi nel caso dell'*empowerment* delle donne e delle classi escluse, anche nei casi di affermative action e con una storia di oramai 40 anni di tentativi di cambiamento (eclatante è il caso dei Dalits in India).

L'esercitazione del potere ha effetti diretti sulla *distribuzione dei benefici*. Nei casi indagati le élite controllano l'uso delle risorse e perpetuano politiche di disuguaglianza sociale. Tuttavia, anche nei casi in cui comunità etniche sono riuscite ad avere rappresentanza e ad esercitare potere di decisione non vi sono risultati conclusivi: i nuovi leaders o alcune comunità possono appropriarsi dei benefici. Molto dipende dalla crescita di una società civile e di organizzazioni impegnate in una equa distribuzione delle risorse.

Infine, non vi sono prove di effetti positivi sulla *riduzione della povertà* a livello locale, almeno nel breve termine. Questo a causa principalmente del comportamento conservatore delle élite locali.

In conclusione, “seguendo la semplice formula di cui sopra sembra che i risultati divengano successivamente sempre meno sostanziali. Le iniziative di DLG hanno incoraggiato la partecipazione e hanno aumentato la rappresentanza, ma hanno avuto scarsi effetti sull’empowerment e ancor meno successo sulla distribuzione dei benefici e per la riduzione della povertà”.

Ciò non significa che questo programma sia futile. I risultati in termini di rappresentanza sono di grande significato per il cambiamento degli atteggiamenti culturali, per la formazione di nuove élite e di abilità politiche democratiche. Un cambiamento che ha bisogno di tempi lunghi, di decenni.

I benefici possono essere maggiori nei governi locali dove le minoranze (a livello nazionale) predominano. Mentre nei casi dove le comunità povere rimangono escluse, è importante sostenere *politiche dei governi locali di tipo “universalistico”*, essendo oltremodo difficile poter indirizzare importanti risorse pubbliche verso programmi diretti specificamente alla riduzione della povertà.

Dal punto di vista della responsabilità pubblica (accountability) vi sono diversi aspetti da valutare attentamente.

Nel caso della *responsabilità della burocrazia verso gli eletti*, il controllo dipende dal grado di decentramento delle competenze. In generale la devoluzione è incompleta. Sono i ministeri centrali che mantengono il controllo sui funzionari locali. La burocrazia è nella maggior parte dei casi contraria al decentramento. Vi sono comunque dei casi di compromesso nei quali si incrocia il controllo centrale con quello locale.

Per quanto riguarda la *responsabilità degli eletti verso la società civile*, possono stati valutati sette meccanismi di controllo:

1. le elezioni sono un meccanismo di controllo importante e risulta necessario garantirne uno svolgimento libero e al riparo da intimidazioni e frodi;
2. l’esistenza di un forte e stabile sistema partitico, e in particolare di significativi partiti di opposizione, rappresenta un altro importante meccanismo di controllo; la cooperazione politica internazionale può rivelarsi uno strumento sostanziale di appoggio all’empowerment di rappresentanze altrimenti deboli;

3. nei programmi di cooperazione è sostenuto con forza il ruolo della società civile, tuttavia nei casi valutati non appare un suo significativo apporto in termini di responsabilizzazione dei governi locali; in genere le società civili locali sono deboli e frammentate; la creazione del capitale sociale locale risulta difficile e abbisogna di tempi lunghi;
4. A livello generale i media hanno due ruoli importanti di controllo degli affari pubblici: l'informazione e l'investigazione. A livello locale è evidente la rilevanza dell'informazione che in genere viene divulgata attraverso le radio. Tuttavia la capacità di organizzare l'informazione politica e di esercitarla in libertà appare ancora insufficiente.
5. Un altro meccanismo utilizzato è quello degli incontri pubblici. I risultati sono diversi a seconda dei contesti. In alcuni casi questi incontri sono stati utilizzati in modo strumentale e quando rappresentano occasioni di protesta vengono sospesi. In altri casi (ad esempio in Mali) hanno successo.
6. Procedure formali di denuncia di abusi di potere e malversazioni sono state rilevate in pochi casi.
7. un altro strumento sostenuto da USAID è quello delle indagini di opinione, che tuttavia risulta ancora in fase sperimentale.

E' importante considerare che tutti questi meccanismi possono essere applicati tanto a favore quanto a sfavore del controllo dei governi locali. Le elezioni possono essere fraudolente, i partiti possono fomentare conflitti violenti, le organizzazioni della società civile possono indebolire il governo pubblico, i media possono esser utilizzati per disinformare. *La qualità democratica dei contesti locali è determinante.* Il sostegno ai diversi strumenti di controllo muterà a seconda dei contesti. Possono essere sostenuti contemporaneamente più meccanismi: non esiste una sequenza di azioni prestabilita, alcuni strumenti possono essere sostenuti nel breve periodo (elezioni, indagini d'opinione), altri hanno bisogno di tempi lunghi (società civile).

In conclusione si rileva *la centralità dei partiti e delle organizzazioni della società civile* nella formazione di governi democratici locali e di politiche dirette alla riduzione della povertà.

D'altra parte la sedimentazione culturale, della storia socio-politica e del potere delle élite fa sì che siano possibili nel breve periodo azioni di miglioramento dell'ambiente normativo e procedurale e delle capacità del governo locale, mentre il mutamento sostanziale delle strutture di potere attraverso la crescita della società civile e di coalizioni politiche più democratiche e vicine ai bisogni delle popolazioni povere abbisogna di tempi medio-lunghi.

2.4. Una lezione pragmatica

Dopo quanto affermato riguardo l'importanza della governance democratica locale ai fini della lotta alla povertà, è interessante terminare questa rassegna di "lezioni" con una ricerca di Philip Amis della Scuola di Politica Pubblica dell'Università di Birmingham⁴, perché la sua analisi avanza una tesi parzialmente diversa e più pragmatica.

Sulla base di recenti studi, la riduzione della povertà è vista in termini di accrescimento del capitale umano, sociale e produttivo. I governi locali possono avere un ruolo nel facilitare o mediare gli effetti della crescita economica urbana sui poveri. La crescita economica non è tuttavia sufficiente per la riduzione della povertà. E' altrettanto rilevante la qualità della crescita. Si sottolinea in tal senso l'esigenza di adottare politiche attive a favore delle comunità povere, aumentando la loro partecipazione e produttività, riducendo le ineguaglianze sociali.

Riguardo la necessità di accrescere l'occupazione e il reddito della popolazione povera, i governi locali hanno una importante responsabilità nel fornire le *infrastrutture* necessarie per la crescita economica. Questo soprattutto a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e di una *industrializzazione labour-intensive*.

Una seconda area nella quale i governi locali devono intervenire con attenzione è la formulazione di *norme e procedure* che facilitino la creazione di opportunità di occupazione; mentre finora la burocrazia ha rappresentato soprattutto un ostacolo al libero gioco delle forze produttive.

In Africa sub sahariana una delle principali aree di intervento è *il settore informale*. Un settore da sostenere e fare emergere. "Il ruolo dei governi locali è in primo luogo quello di non distruggere l'economia di vicinato (e il capitale sociale) attraverso misure di pianificazione, e in secondo luogo di fornire infrastrutture incrementali (energia, acqua, trasporti) per sostenere le attività economiche".

E' importante *far funzionare il meccanismo del "trickle down"* ovvero del gocciolamento della crescita economica a favore della popolazione povera: con una accumulazione del capitale che crei una nuova classe salariale, con l'inserzione delle piccole imprese in circuiti economici a maggiore produttività.

⁴ Philip Amis (1999), *Urban economic growth and poverty reduction*, Urban Governance, Partnership and Poverty, Theme Paper 2, International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham.

Riguardo la dimensione del *capitale umano*, i governi locali hanno una importante funzione nella *distribuzione di servizi essenziali* (salute e educazione) che a sua volta dipende dalle capacità di finanziamento e quindi dal *sistema fiscale locale* e dai trasferimenti dallo Stato. Lo sviluppo del capitale umano rappresenta la principale responsabilità dei governi locali. Un compito il cui impatto è di medio lungo periodo e che richiede quindi una durata, regolarità ed estensione dell'azione che purtroppo è attualmente evasa nella maggior parte dei casi.

La *governance locale*, la presenza di coalizioni politiche e la struttura dei redditi a livello locale determinano il funzionamento del sistema fiscale. Le *relazioni tra stato centrale e governi locali* sono altrettanto importanti nel determinare la disponibilità delle risorse e delle capacità istituzionali per la produzione e distribuzione dei servizi. Così come occorre sottolineare *l'impatto delle politiche macroeconomiche* di aggiustamento strutturale sulla riduzione delle risorse a disposizione dei governi locali. Un effetto del problema del debito estero, via adozione di politiche di aggiustamento da parte dei paesi poveri, è l'esaurimento delle finanze dei governi locali.

A ciò si deve aggiungere che, a seconda del grado di sviluppo della *governance locale*, dell'atteggiamento dei politici locali, e dei rapporti con lo stato centrale si potrà rilevare una minore o maggiore fungibilità nell'utilizzo delle risorse e impegno verso l'obiettivo della riduzione della povertà.

Ma, la allocazione di risorse per la distribuzione dei servizi sociali, sebbene necessaria, non è sufficiente. Risulta di maggiore importanza *la responsabilità* (accountability) dei governi locali nella gestione delle risorse e dei servizi. La quantità di risorse disponibili per le spese sociali non è sufficiente se non è accompagnata dalla qualità della spesa. La qualità può essere perseguita più significativamente se esistono misure tali da accrescere l'assunzione di responsabilità da parte dei governi locali verso gli stakeholders sociali e da assicurare una distribuzione efficace dei servizi.

Recentemente è stata sottolineata la rilevanza del *capitale sociale* come fattore critico per lo sviluppo locale. I governi locali hanno un ruolo importante nella *lotta alla criminalità e nella creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo dei legami sociali e della mutua fiducia*. Si ricorda a tale proposito che sono soprattutto le comunità più povere a soffrire della mancanza di legalità e della violenza. I governi locali devono proteggere le strategie di sopravvivenza delle comunità povere. Le organizzazioni intermedie, espressione del capitale sociale locale,

rappresentano infine degli importanti enti di riferimento per la governance e la realizzazione di azioni comuni di distribuzione dei servizi.

Un'altra dimensione tipica dello sviluppo locale è il cosiddetto *capitale produttivo* associato allo sviluppo delle imprese familiari e dell'alloggio. I governi locali possono intervenire a livello infrastrutturale, a favore del settore informale, come già evidenziato, e con una *politica fondiaria e della casa* facilitativa. Le misure urbane a favore dell'edilizia popolare, in autocostruzione progressiva, nel quadro di sistemi di microcredito e risparmio, hanno un impatto importante per la riduzione della povertà.

“I governi locali hanno potenzialmente un ruolo molto più negativo che positivo: una pianificazione inappropriata – che distrugge i posti di lavoro nel settore informale -, l'assenza di infrastrutture e la mancanza di sicurezza inibiscono la crescita economica e la riduzione della povertà”. Questo è particolarmente evidente in Africa Sub-sahariana.

In definitiva *i governi locali dovrebbero rafforzare le competenze tradizionali* e in particolare, riguardo gli effetti sulla povertà, la funzione di fornitori e distributori di servizi essenziali e la costruzione delle infrastrutture necessarie.

Ciò non significa negare l'importanza del processo politico e della governance nella fissazione delle priorità di intervento per la riduzione della povertà. E tuttavia “non adempiere a una cattiva governance urbana è più importante che favorire una buona governance”.

L'assunto di fondo di questo studio è che l'intervento pubblico, con particolare riguardo a questioni complesse e delicate come la formazione della governance, rischia di essere inefficace o addirittura dannoso ai fini della riduzione della povertà, in quanto può distogliere le scarse risorse a disposizione che altrimenti sarebbero potute essere spese nella distribuzione di servizi. E' quindi preferibile che il governo locale si astenga dall'adottare un approccio attivo nella formazione della governance, privilegiando un suo ruolo più efficace nelle competenze tradizionali.

Questa posizione “pragmatista” non considera che anche l'attuazione dei compiti tradizionali dei governi locali è vincolata alle strutture di potere e al rapporto con gli attori della società civile e con le comunità povere. Un maggiore impegno verso la riduzione della povertà dovrebbe essere accompagnato da un processo di formazione di coalizioni politiche e di interesse appropriate. Si ritorna quindi all'esigenza di sviluppare una governance democratica.

D'altra parte è anche vero che governi di tipo autoritario, ad esempio nei paesi dell'Asia orientale, hanno adottato politiche di intervento nella fornitura e distribuzione di servizi essenziali che hanno alleviato le condizioni di povertà, ridotto le disuguaglianze sociali, e che sono risultate funzionali ad una industrializzazione "labour intensive"⁵. Questa politica sta conducendo tuttavia alla crisi dei governi autoritari (si veda il recente caso dell'Indonesia). Infatti, la formazione di nuove classi salariali e di strati sociali più istruiti porta ad una maggiore consapevolezza dei propri bisogni e della necessità di modificare le scelte e le istituzioni politiche.

In conclusione, non vi è una unica ricetta. Le opportunità di cooperazione con i governi locali per la riduzione della povertà devono essere vagliate nei diversi contesti e sulla base dei propri principi.

⁵ Si ricordi a tale proposito il pamphlet di Dahrendorf sulla difficoltà di "quadrare il cerchio" nel caso asiatico tra sviluppo economico e sociale da un lato e sviluppo della democrazia dall'altro (Ralf Dahrendorf (1995), *Quadrare il cerchio*, Laterza, Bari).

DECENTRALIZATION AND POVERTY REDUCTION. WHAT ROLE FOR EUROPEAN LOCAL AUTHORITIES?

Paper prepared by Jean Bossuyt - European Centre for Development Policy Management

Abstract

Most African countries are embarking on donor-supported processes of political and administrative decentralisation. The scope of these processes vary from one country to another. However, it is clear that this 'new wave' of decentralisation is fundamentally affecting the institutional landscape in Africa as well as the framework for development cooperation. In theory, decentralisation may also pave the way for more effective poverty reduction strategies. In practice, however, the ways in which this linkage can be achieved have not been widely analysed. This paper aims at clarifying some of the main strategic and operational challenges for donor agencies and European local authorities willing to invest in decentralisation. To this end, it sets the context in which decentralisation takes place. It analyses the linkages between decentralisation and poverty reduction, including an assessment of the role of local governments. It critically reviews donor strategies and approaches to supporting democratic decentralisation. Building on this global analysis, it identifies new opportunities, evolving roles and key challenges arising for European local authorities.

1. The Context of Decentralization

“Decentralisation is a new independence” (Mali)

During the late 1980s and 1990s, Africa entered a far-reaching process of political, economic and institutional reform, which has transformed the overall environment in which development takes place. These reforms were a response to a mix of internal and external pressures for change, representing an assault on the ‘developmental State’ which had, for nearly three decades, assumed a lead role in managing development, excluding other actors in society. This reform process, though far from complete, has resulted in the gradual dismantling of the centralist model of development, and in so doing has created conditions for a more participatory development approach. The international donor community actively promoted this transformation process, primarily driven by a desire to improve governance, democratic participation and accountability, as well as greater impact and sustainability of its aid interventions.

Political reform also embraced a renewed interest in political and administrative decentralisation, a move further supported by the wider processes of civil service and of sector policy reforms. This trend towards decentralisation could also be observed in other developing regions. An astonishing diversity of developing and transitional countries are considering or attempting it, including democracies (both mature and emergent) and autocracies.

It is generally argued that the current “wave of decentralisation” in Sub-Saharan Africa is of a *new quality* than preceding attempts. Many African governments now claim to be in the business of establishing democratically elected and accountable local governments, based on a devolution of resources, tasks and decision-making power (as opposed to the mere “deconcentration” of resources). While the motives and objectives vary, the promotion of more participatory and inclusive forms of ‘local governance’ features high in official declarations. This, in turn, reflects a more profound change in the concept and essence of decentralisation. The following quote aptly captures this evolution: “Decentralisation in the 21st century is a complex issue, which cannot be reduced to a mere public sector phenomenon. We should not consider the question whether local governments can do the same job better where central governments have failed. Rather, we must broaden the picture and take into account that the context has changed. Other actors have been considered, such as communities and their organisations, NGOs as well as the private sector, each

performing different roles in varying capacities. It has ceased to be a local government affair and has turned into a local governance issue” (Helmsing, 2000).

This, evidently, also has major implications for donor agencies and other northern partners (such as European local authorities). Decentralisation is likely to produce major changes in power structures, which will have a direct impact on external assistance aimed at promoting development and poverty reduction at local level. The emergence of these new actors will also make development cooperation more complex. For instance, the repositioning of the central state and the emergence of elected sub-national and local governments raises major strategic and operational questions on the roles these new institutions should play in local development and poverty reduction policies.

A ‘genuine’ decentralisation process is seen to hold great development potential (Turner and Hulme, 1997; Oluwu, 1999). Properly enabled governments could play a useful role as a ‘catalyst’ of local development processes, by building local development coalitions that can produce and implement a sustainable development strategy for the community. They could offer a domestic framework for democratic interaction, joint planning of local development priorities, improved accountability and sustainability of development actions. They could help to promote new public-private partnerships or ‘joint action’ (Materu, e.a) between different actors on the basis of their comparative advantages. Local governments are also ideally placed to be a ‘nexus’ between local communities and central governments, thus ensuring a say in policy formulation processes and a greater coherence between macro- and micro development interventions. This search for vertical linkages with other levels of governance (national, regional, global) is increasingly important in the light of the current process of a globalisation. During the recent World Congress of Local Authorities in Rio de Janeiro (3-6 May 2001), it was clearly acknowledged that there is no difference between the local and global agenda for development. Rather than confining local development issues to the micro-cosmos of a given community, within a delineated territory, it is essential to see the interaction between different levels of governance. Local governments have a critical role to play in bringing this local agenda ‘upwards’⁶, not only from an advocacy point of view, but also in order to ensuring effective management of their own communities⁷.

⁶ During the Congress, the Major of Barcelona argued that the traditional paradigm (“think globally, act locally”) was no longer valid and should be reversed (“think locally, act globally”), thus highlighting the need for local realities and development actions to determine global action.

⁷ There is wide evidenced of major development problems being ‘dumped’ at local level, as a result of inadequate policy action at national, regional or global level (e.g. the growing social divide, resulting from globalisation, leading to

Yet how realistic are these hopes and expectations? Clearly, decentralisation should not be seen as a panacea. There are natural limits to the development benefits that can be expected from decentralisation and local government action. Furthermore, there is no shortage of bottlenecks that may arise on the road to implementing decentralisation processes:

- *Politics.* Decentralisation is largely about power and access to resources. Since national processes of decentralisation take place in different policy environments, are grounded in divergent political traditions, and imply the reform of very different administrative systems, what is referred to generically as ‘decentralisation’ does not necessarily carry the same political connotations. Hence, it is critically important to properly assess the nature of the decentralisation process. Why are governments pursuing decentralisation? Is it taking place by ‘design’ (because central governments want to improve its overall development performance) or ‘by default’ (because central governments lack the fiscal capacity to deliver basic services to its citizens)? Are actors pursuing (or adapting to) decentralisation as part of a *patrimonial* agenda (aimed at preserving the monopoly of power and ensuring control over resources)? Or do they seek to achieve *reformist* objectives (aimed at creating more transparency, accountability and efficiency in the management of local affairs)? These opposed positions induce quite different approaches to local development and poverty reduction. The importance of the political dimension is reflected in the widespread reluctance of several African central governments to effectively devolve authority and resources as well as to clearly delineate the respective roles, rights and responsibilities of the different levels of governments. Not surprisingly, decentralisation policies designed and pursued by many African countries do not transcend from ‘deconcentration’ where decision-making remains at the center (Wijkman, 1996 OECD, 1997). Politics are also a key factor at local level. Decentralisation does not automatically lead to more participation or transparency. Typically, newly elected local authorities often simply take over the top-down, clientelistic or control-oriented approaches that long characterised central government action.

- *Fragility of local governments.* In the vast majority of Sub-Saharan countries, local governments are confronted with major problems of legitimacy, political and administrative culture, funding and capacity. This tends to produce a vicious circle of poor performance and

higher levels of urban poverty, insecurity, criminality etc.)

mistrust. Central governments ‘postpone’ the devolution of resources and authority to local government structures, arguing that they lack capacity for accountable management. Local governments are nonetheless expected to meet local demands for service provision while lacking the legal basis, human resources and management systems to raise revenue, control private sector operators and attract investment. When citizens fail to see concrete outputs, their faith in local government remains weak, and they are often reluctant to pay taxes. This perpetuates local government dependency on (often erratic) resource flows from central governments and donor agencies. All this calls for a realistic assessment of what local governments can do in relation to local development and poverty alleviation⁸.

- *Limited strategic focus on local level.* Despite growing (donor) support for decentralisation and local development, it is clear that the local governance level still holds a rather marginal place in development and cooperation strategies. Both central governments and donor agencies are still primarily concerned with ‘big issues’ (e.g. globalisation, future trade régimes, conflict prevention, private sector) and tend to relegate local development challenges (e.g. viable local governance systems and markets, effective mechanisms for service delivery, poverty alleviation) to the background or to confine it purely to the micro-level. Also in aid flows, local governments (and their European counterparts) are relatively neglected, compared to the amounts of aid to central governments or NGOs. This marginalisation of the local level also holds true for EC aid flows. For instance, it clearly transpires from the ongoing ‘programming process’ of the 9th EDF in the different ACP countries and regions, that the EC cooperation will mainly take the form of ‘big aid’, i.e. for macro-economic support and infrastructure. Also the EC budget lines are seldom used in a strategic way as far as local development is concerned⁹.

- *Evolving yet still largely inadequate donor support.* Since the beginning of the 1990s, the international donor community, as well as European local authorities and NGOs have become increasingly important sources of support for decentralisation and local development in Sub-Saharan Africa. At present, many European donors are re-assessing the rationale, operational

⁸ Thus Manor (1999) makes a distinction between objectives in relation to rural development for which decentralisation holds ‘considerable promise’ and other matters for which only ‘limited’ or ‘little’ progress can be expected.

⁹ The best example is the EC NGO co-financing budget line, representing an important amount of resources (approximately 200 million EURO a year). One of its main objectives is to promote local development and poverty alleviation, yet access to these funds is reserved to a single set of actors (European NGOs). By contrast, the decentralised cooperation budget line, which is open to all relevant actors at local level (including local governments), is provided with a budget of 3 million EURO.

modalities and coherence of their intervention, amongst others with a view to ensure a better articulation between development objectives such as poverty reduction, local development and the promotion of good governance. Yet much remains to be done to arrive at more sophisticated and effective donor strategies in support of decentralisation, particularly in terms of adequate implementation strategies, appropriate instruments and procedures allowing for decentralised management, as well as new capacities and skills (see further).

2. Linkages between Decentralization and Poverty Reduction

Can decentralisation contribute to poverty reduction? What is the added-value of local governments in poverty reduction strategies? What linkages currently exist between decentralisation and poverty reduction? These questions provide the background against which the potential support role of donor agencies and European local authorities should be assessed.

In theory, one can assume a set of *positive linkages* between decentralisation and poverty reduction strategies. Political devolution can aim to reduce poverty through an *empowerment strategy* that creates ‘space’ for people to effectively participate in decision-making processes (including the setting of priorities for the allocation of aid budgets) and to ‘extract’ better services and accountability from local governments. Poverty reduction and decentralisation may also be linked through a *resource mobilisation strategy*. When people are given greater control over local statutory structures they may be motivated to commit more assets to the common good. Decentralised government may also be seen as a more effective means to *deliver basic social services*, thus alleviating many of the common causes of poverty such as illiteracy, decrepit economic infrastructure, illnesses, etc.

In practice, however, these positive linkages prove hard to construct for a variety of reasons. In collaboration with the Institute for Development in Helsinki, ECDPM recently undertook a participatory research programme on linkages between decentralisation and poverty reduction, including fieldwork in Ethiopia, Guinea and Mozambique¹⁰. Its main conclusions were rather sobering (see Box 1)

¹⁰ The research programme led to the publication of joint policy paper (Jong, K, e.a), as well as a synthesis paper (ECDPM, 2000)

Box 1: Linkages between decentralisation and poverty reduction in 3 African countries

In each of the three countries studied, quite similar findings emerged:

1. Administrative and fiscal considerations were the driving force behind decentralisation, not a preparedness to devolve authority downward; a top-down approach prevails;
2. The idea that decentralisation could bring positive political outcomes via greater participation and improved livelihoods is not widely embraced; thus, a constructive linkage between decentralisation to poverty reduction --via strategies of empowerment and resource mobilisation-- does not emerge from government policy and practice;
3. None of the decentralisation policies provide local governments with an explicit mandate to effectively combat poverty;
4. In Ethiopia and Mozambique, decentralisation was explicitly linked to enhanced service delivery (e.g. education sector). However, this was mainly attempted through sectoral deconcentration. This may increase the level of resources available at local level, yet it tends to empower line ministries rather than strengthen local democratic institutions;
5. Donor agencies do not clearly and consistently link the twin objectives of support for decentralisation and for poverty reduction, although promising experiments are taking place at policy and operational levels (see further)

Based on empirical evidence across different development regions, Manor (1999) arrives at a fairly similar conclusion: decentralisation appears to have little promise when it comes to alleviating poverty which arises mainly from disparities within regions and localities. In his analysis, the main bottleneck are the highly influential and dominating “parochial and elite social forces” at local level, who tend to be “less, not more, amenable to redistribution than those who dominate higher levels” (Manor, 1999)..

While the link between decentralisation and poverty reduction policies is weak, one should not forget that the ‘new wave’ of democratic decentralisation finds itself still at an early stage. As the process unfolds, new opportunities for promoting a more ambitious and comprehensive approach to sustainable local development --underpinned by legitimate and capable local governments-- arise.

In many Sub-Saharan countries, public debate around decentralisation and local governance issues is moving forward. Donor agencies increasingly see the potential to harness local governments to the task of poverty reduction. The decentralisation processes, though imperfect, create new avenues for strengthening political democratisation and power sharing; for institutional innovations, including ‘joint action’ between local authorities, civil society and private sector actors; and for innovative aid delivery mechanisms at local level. The evolutionary nature of decentralisation processes is illustrated by the case of Ghana (Amanor K and J. Annan, 1999). Decentralisation was initiated in the 1980s in a period of crisis in state-led development and of structural adjustment. At that moment, the emphasis was on deregulation, divestment and on creating a leaner state. Decentralisation was seen as a policy that would empower local communities to take local development initiatives on their own, as central government was critically short of resources. Gradually, the emphasis of the ongoing decentralisation process shifted to institutional reforms that promote democratisation at local level, linkages between state and civil society and processes of dialogue, representation and accountability. Gradualism is also the approach followed in Burkina Faso (Sebahara, 2000). The process of decentralisation started in operational terms with the installment of 33 elected urban councils. In the medium term, as experience and capacity is developed, it is foreseen to progressively extend decentralisation, through a negotiating process, to other urban communes as well as to rural areas. This step-by-step approach is also motivated by political factors, including the need to overcome the obstruction of actors resisting decentralisation (e.g. sectoral departments, traditional chiefs, etc.)

Evidence also suggests that real prospects for gains in poverty reduction as a result of democratic decentralisation may arise when:

- Poorer groups at local level are enabled to participate in local affairs through representative structures, organisational development and demand-making capacity towards government at different levels; this may help to make poverty reduction programmes more demand-driven as well as to give local people a ‘voice’ in local development processes.
- These (organised) groups are willing and capable to engage pragmatically with government institutions and to cross the ‘public-private divide’ (Evans, 1996);
- Local governments are prepared and enabled to act as ‘facilitator’ rather than as a ‘controller’ of local development processes (see Box 2)

Box 2 : Comparative advantage local governments in poverty reduction

If properly supported, local governments could gradually develop a comparative advantage in poverty reduction strategies and programmes by playing the following roles:

1. Providing vertical and horizontal information and insights to central government and other development agencies on the specific needs of urban and rural communities;
2. Facilitating the mapping and mobilisation of local capacities and resources; this holds especially true for the informal private sector, that has the potential to play a key role in promoting local economic development, in employment creation and in the generation of an economic surplus in the form of taxes that can help local governments assume their new roles as ‘catalysts’ of local development;
3. Providing a domestic framework to conceptualise, formulate and implement a local development plan on a participatory basis¹¹;
4. Ensuring the fair and equitable targeting of poverty reduction programmes at the local level
5. Generating greater trust and accountability between the State and its citizens by involving local leaders, entrepreneurs and civic organisations in democratic dialogue and in the workings of local government.

3. Donor Strategies in Support of Decentralization

How can donors best support democratic decentralisation while ensuring proper linkages with widely shared development objectives (poverty reduction, local governance, sustainable human development)? In the highly dependent aid economies, donor agencies are powerful players in the process of decentralisation. They influence the agenda for political, administrative and economic reform. They fund local elections and provide different forms of financial and technical support to the decentralisation process and to local governments.

¹¹ A particular challenge in this regard is to ensure the adequate participation of women. Research in Guinea, for instance, indicated that cultural factors prevent women from participating in local development processes in a way that is commensurate with their economic role. This points to the need for more thorough gender-differentiated

As mentioned above, donor agencies are currently reviewing their strategies and operational modalities in support of democratic decentralisation. At different levels, progress is achieved. It is increasingly acknowledged that effective poverty reduction will not occur as a simple by-product of market-led growth, but that it requires a complex interplay of political reforms, institutional innovation and imaginative programmes over a long-term period. Within this logic, decentralisation is seen to be a powerful means or instrument to achieve greater impact in combating poverty. Most donor agencies now also recognise that the challenge is not simply to promote decentralisation or to strengthen local governments, but rather to help putting in place viable local governance systems, based on democratic principles, citizen participation, public-private synergies as well as transparent and accountable management. These conditions need to be in place if local governments are to play a useful role in managing major challenges related to service delivery, rapid urbanization, economic vitality and social peace in their communities/cities (IDEA, 2001). There is also growing consensus on a set of guiding principles to provide effective support to decentralisation (see Box 3), as well as on the need to fundamentally review the management systems and procedures for aid delivery which are nowadays often an obstacle to decentralised aid (Simon, 2000), including direct cooperation with local governments (or their northern counterparts). In essence, they call upon donor agencies to tailor their aid support to the complex and fragile nature of decentralisation processes, that can only be nurtured over a long-term period. Traditional aid approaches, based on short-term projects, focused on a single set of actors, managed in a rather centralised manner and steered by expatriate technical assistance, are ill-suited for supporting decentralisation processes in a strategic manner.

Box 3 : Guiding principles for donor support to decentralisation

The following guiding principles may help to ensure effective support to decentralisation:

1. *Process-approach*: external assistance should follow an iterative, long-term process approach, involving all relevant actors concerned at different levels in the formulation and implementation of policies and programmes;
2. *Programme approach*: instead of trying to promote decentralisation through a multitude of ad-hoc ‘projects’, external assistance should coherently be articulated to a *national policy* of decentralisation, owned by the country.
3. *Institutional approach*: If the development of viable local governance systems is seen as a priority task, donor agencies should invest in local --even when political conditions are not appropriate or when local governments display major weaknesses..
4. *Internalising responsibility*: With the growing understanding of the relationship between aid sustainability, ownership and community participation, management responsibilities should be internalised to local actors, on the basis of their respective comparative advantages. This implies a fundamental review of roles and responsibilities of northern actors (including European local authorities), which now find themselves too often in the driving seat.
5. *Decentralising donor management*: an effective support to decentralisation requires a decentralisation and deconcentration of donor agencies themselves in order to facilitate a cooperation of ‘proximity’ as well as the necessary flexibility to follow a process approach.
6. *Involving central agencies*: Development from below requires development from above. Hence, donor support to central government level agencies is an essential pre-requisite for an effective linkage between decentralisation and poverty reduction. Political commitment needs to be nurtured in order to introduce a coherent legal framework, to agree on a functional task division between different layers of government (including devolution of resources) and to ensure the transition from a ‘controlling’ state to a ‘facilitating’ state.
7. *Coherence and complementarity*. No donor agency is in a position to provide a comprehensive and coherent support on its own. The challenge is to share expertise, pool resources and to strive towards a functional coordination and task division among themselves and other actors (including European local authorities).

Timidly, most donor agencies are putting some of these new guiding principles into practice. As a result, local governments are increasingly considered as genuine cooperation partners, alongside central governments, civic organisations and private sector actors. Donors experiment with new aid delivery mechanisms, such as sectoral basket funding (health, education) in the framework of local government reforms; support to poverty-oriented projects of public authorities; decentralised strategic funds to support local democracy initiatives; negotiation of local level programmes directly with local authorities; more ambitious approaches to decentralised cooperation; expanded and refined programmes of municipal international cooperation; donor consortia in support of national bodies in charge of implementing the decentralisation process, etc.

The EC provides an interesting illustration of this growing interest for local governments. Under successive Lomé Conventions, local governments were offered very few opportunities to participate in the formulation and implementation of development policies and programmes. The situation improved somehow with the Lomé IV bis Convention (1995-2000) as the EC became increasingly involved in support to decentralisation processes (through the National Indicative Programmes) and as decentralised cooperation slowly gained momentum. Recently, the EC has sought to strengthen its partnership with local governments and with EU local and regional authorities. Innovative local government programmes have been supported through the decentralised cooperation budget line. In 1999, the EC refined its policy framework for decentralised cooperation (see Box 4). The promotion of effective local governance systems and the collaboration between local governments and other development players are central in this approach. Also in 1999, a first *structured dialogue* has taken place between the EC and local government representatives from Africa and the EU. In June 2000, the new Cotonou Partnership Agreement was signed. For the first time, local governments are recognised as a distinct and representative sphere of government and as a full-fledged partner in cooperation -- to be informed, consulted on policy issues and aid priorities, provided with funding and supported in capacity building. The EC is now keen to further define its partnership relations with local governments (and their EU counterparts). To this end, it envisages to elaborate, through dialogue with local government organisations, a Communication on EC-local government relations, which would, again for the first time, provide a basic policy framework, spell out joint priorities, clarify approaches and instruments as well as to specify in more detail the role and added-value of European local authorities. In ideal conditions, it is planned to have this Communication ready by the end of 2001.

Box 4 : The EC concept of decentralised cooperation

Over time, the EC has developed its own, specific form of ‘decentralised cooperation’ -- mainly in the framework of its cooperation with the ACP countries. It should not be equated with the concept of ‘decentralised cooperation’, used in several EU Member States, where it refers to partnership relations between local authorities (cities, departments, regions) in the North and their counterparts in the South.

According to the EC’s ‘Orientation Note’ (1999), decentralised cooperation proposes a different way of doing development cooperation, based on 5 key principles:

1. Put a wide range of ‘actors’ at the centre of their own development process;
2. Promote dialogue and joint action between different actors;
3. Adopt a ‘process’ approach to designing and managing programmes
4. Delegate management responsibilities to the lowest possible level
5. Invest heavily in local capacity building

This concept of decentralised cooperation is important for local governments in two ways. First, it puts support to decentralisation --understood as the promotion of viable local governance systems-- upfront as a key priority area of intervention. Second, it recognises the need to involve local governments in local development programmes initiated by other development players (e.g. civil society), so as to build synergies based on the respective roles and responsibilities of the different actors.

Interestingly, other actors are also rediscovering local governments. This holds certainly true for NGOs, both in the South and the North. They seem also increasingly prepared to recognise the specific roles and responsibilities of local governments -- as domestic institutions that are there to stay-- in development processes and to explore ways and means to better articulate their NGO initiatives with local government plans and actions.

While these progresses are laudable and promising, much remains to be done at overall donor level to properly ‘mainstream’ local governments as key actor in development cooperation processes and to work out an effective and coherent set of implementation strategies, instruments, procedures and funding mechanisms in favor of local governments and their EU counterparts. The following flaws in donor practices can generally be perceived :

- All too often, donor agencies refrain from truly dealing and investing in local governments, often preferring to manage local development initiatives through central government, through parallel project-related structures or through NGOs. In each case, this means circumventing local governments and preventing a formal link to be established with the local democratisation process. Similar attitudes prevail among (donor-funded) northern NGOs. This risk-avoiding behaviour is often adopted with a view to ‘protect’ development projects and related outputs. However, in many cases, this approach amounts to giving precedence to short-term project gains at the expense of the much more fundamental task of building local governance systems and promoting collaboration between different local actors.
- Too little attention is given to the financial sustainability of decentralisation processes and, in this context, to the promotion of local economic development --as an essential building block for sustainable decentralisation.
- Attempts to mainstream decentralised cooperation approaches are hampered by existing management systems and procedures, which are still primarily geared towards managing ‘projects’ with a heavy reliance on external expertise and a focus on detailed ex-ante controls. All of this is not conducive to move towards a more process-oriented cooperation approach, which relies primarily on the mobilisation of local expertise and which strives to build trust relations through joint monitoring and ex-post evaluation of progress achieved -- an approach much more suitable for supporting decentralisation.
- Levels of knowledge and capacities among donor agencies have not evolved at the same speed as the expansion of the policy agenda on decentralisation issues. Institutional capacity appears to be missing in critical areas, including capacity to analyse and make sense of the quickly moving ‘politics’ of decentralisation; to develop long-term institutional development strategies in support of local government (as opposed to the current, largely adhoc approaches to capacity development¹²); to promote joint action among public and private actors in local development

¹² A typical example is the difficulty that regional associations of local government (e.g. the African Union of Local Authorities or the Municipal Development Programme, both based in Harare), experience with attracting funding that

programmes; to ensure the coherence between different instruments in support of local development (e.g. the NGO co-financing budget line); to reconcile the risk-taking nature of decentralisation policies with the requirements and procedures of bureaucratic accountability; and to monitor the impact or at least the medium-term effect of aid to the decentralisation process from a poverty perspective (Steinitz, 2000).

In the years to come, the international donor community will have to find a better match between its policy ambitions (e.g. promoting viable local governance, local economic development and poverty reduction, local democracy, etc.) and the means to properly implement these objectives (e.g. implementation strategies, adequate instruments and procedures, financial and human resources).

It is in this overall context that the role and added-value of EU (Italian) local authorities can be explored.

4. What Role for European (Italian) Local Authorities?

The preceding global analysis is essential if one wants to properly understand and discuss the new opportunities, evolving roles and key challenges for European (Italian) local authorities in supporting decentralisation in Africa from a poverty reduction perspective.

It clearly appears from the above analysis that decentralisation and poverty reduction constitute a very dynamic field of intervention, subjected to profound change processes. In the context of Sub-Saharan Africa, these changes are reflected in :

- the emergence and political recognition of local authorities as a distinct sphere of government with a specific set of roles and responsibilities (according to the ‘subsidiarity’ principle);
- the processes of (donor-supported) decentralisation that take place in most Sub-Saharan African countries with varying levels of intensity, quality and speed according to country-specific conditions;
- the expanding policy agenda with the growing recognition that the challenge is to build (financially) viable local governance systems that can respond to a wide range of demands for

allows to go beyond ‘projects’ but instead focuses on their institutional development.

services and social development from their citizens, while ensuring strategic linkages with other levels of governance (at national, regional or global level);

- the growing recognition that radically new modalities of international cooperation are required if the twin objectives of promoting decentralisation and poverty reduction are to be supported

Each of these change processes affects the way in which European local authorities should enter the arena in search for a legitimate and effective role in support to decentralisation and poverty reduction in Sub-Saharan Africa. It is also evident that in such a context of policy and institutional change, a wide range of new opportunities arise (e.g. in capacity building, networking, exchange of best practices, innovative funding mechanisms, advocacy, etc.). Yet these change processes and new opportunities do not seem to have triggered so far a deep and systematic policy debate on the roles and specific added-value of European local authorities in this rapidly evolving field of international cooperation. If anything, a rather *static approach* prevails, increasingly disconnected from the above mentioned dynamics in the field. Some examples may illustrate this. In several EU Member States, official aid ministries are creating new (funding) mechanisms to facilitate an increased participation for their regions, cities and communes in municipal cooperation. Yet often these new instruments are not underpinned by a solid policy framework nor adapted to the strategic and operational challenges discussed above. They rather tend to push European local authorities into ‘old-style’ project approaches (primarily based on the transfer of money) or into traditional twinning and capacity building initiatives, whose shortcomings have been evidenced in many evaluations. The limited degree of ‘mainstreaming’ of local authorities in the policies and instruments of most bilateral and multilateral agencies --based on a shared recognition of their roles and added-value-- is another example. A similar static approach can often be observed at the level of local authorities themselves. Thus, it would appear that Southern and Northern local authorities have not yet fully clarified the evolving nature of their partnership relation as well as the most appropriate role division between them. Also, it is clear that many European local authorities do not have the political support nor the human and financial capacities to move beyond their current cooperation activities, let alone to embrace this broader policy agenda of decentralisation and poverty reduction.

A note of realism is therefore most appropriate, as European (Italian) local authorities may only gradually be able to grasp the new opportunities and to play more ambitious and effective roles.

In essence, the *potential added-value and comparative advantage* in terms of roles for European local authorities is threefold:

- *Capacity development.* This is obviously not a new area of work for European local authorities. Yet it would appear that the time has come for a major leap forward, in terms of quantity but above all in terms of quality. The new roles and responsibilities entrusted to the emerging local governments in Sub-Saharan Africa, including with regard to poverty reduction, create very huge and complex demands for capacity support. By way of illustration, in the Burkina Faso local elections of 1995 no less than 600 out of the 1698 elected people could not read or write in any language (Sebahara, 2000). Major capacity constraints also exist at the level of national and regional associations --despite their critical importance evidence in promoting local governance, mainstreaming decentralised cooperation and advocacy. European local authorities are uniquely placed to transfer and/or exchange knowledge, good practices, innovative approaches to common problems related to improving service delivery or local governance. Yet more money alone will not do the job. More importantly is that European local authorities innovate in delivering this capacity building support, amongst others by adopting a much more institutional approach (“how to build *sustainable* institutional capacity in local governments and associations), by making a more effective use of knowledge networks and new information technologies, as well as by putting more responsibilities in the hands of their Southern partners.
- *Support to local development processes.* As mentioned above, local governance and new public-private partnerships need to be promoted in order to address the challenges of poverty reduction, globalisation, effective service delivery and local economic development. EU local and regional authorities are well-placed to provide different forms of support to local (economic) development processes (as opposed to traditional project assistance) involving different actors (civil society, private sector, central governments, donors) and levels of governance (national, regional and global). Ideally, southern local governments play a catalyst role in building these ‘local development coalitions’. Yet this is a fairly new role for them. European local authorities have a growing expertise in developing such horizontal and vertical linkages and this know-how could turn out to be most useful for southern local and regional governments.
- *Advocacy.* EU regional and local authorities will have an increasingly important advocacy role to play in support of decentralisation, local government strengthening and poverty reduction in

Sub-Saharan Africa. This advocacy role should encompass a wide range of issues, including the promotion of a stronger strategic partnership between the EC and local governments (in the South and in Europe); the development of new policies, instruments and funding mechanisms adapted to the new challenges; and interest articulation of local development concerns at global level (e.g. through the UN system, alongside the Habitat model). A case in point is the Cotonou Agreement : on paper it contains a set of very important openings towards local governments, both in terms of increased influence and access to resources. Yet local governments will have to 'fight' from the 'bottom-up' for the effective application of these provisions. Who will lead this process?

For European local authorities to take on board these roles in the complex and highly dynamic (and volatile) environment of Sub-Saharan Africa, time will be required as well as a more coherent support from the EC and other donor agencies. There are indications that the EC is serious about strengthening its partnership with local governments (in the South and the EU). However, the responsibility for positive changes also lies with the European local associations. They will need to drastically improve their own capacity to play a useful and complementary role in this broader agenda of local governance and poverty reduction. In a similar vein, they will need to clarify and adjust their own roles and intervention methods to the changing dynamics in the field. This is likely to be a difficult exercise, as it may touch upon vested interests, including with regard to attracting aid flows. Yet as their Northern NGO counterparts, European local authorities will need to pull out of certain roles in order to leave these responsibilities in hands of local governments themselves. In the same move, they will need to acquire a wide range of new skills to fully and effectively embrace the roles for which they have a comparative advantage (facilitation, networking, advocacy).

In short, the task ahead for European local authorities could be summarised in a few keywords : avoiding substitution (with regard to roles and responsibilities local actors should assume); clarifying their own core competences; innovating strategies and intervention methods (much alongside the recipes contained in Box 3, p. 12) and 'scaling up' (through advocacy and networking) so that local level issues are properly linked and integrated with the challenges of globalisation.

Selected Bibliography

- Amanor, K and J. Annan. 1999. Linkages between Decentralisation and Decentralised Cooperation in Ghana. ECDPM Discussion Paper. No 9. November 1999
- Bossuyt J and J. Gould. 2000. Decentralisation and Poverty Reduction : Elaborating the Linkages. ECDPM Policy Management Brief 12, October 2000
- De Jong, K. e.a. 1999. Decentralisation and poverty reduction : exploring the linkages. IDS Policy Papers, 1/99
- Evans, P. 1996. Government Action, Social Capital and Development. Reviewing the Evidence on Synergy. In World Development, Vol 24, No 6. Elsevier.
- IDEA. 2001. Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance. IDEA. Stockholm
- Helmsing, B. 2000. Decentralisation and Enablement: Issues in the Local Governance Debate. University of Utrecht
- OECD. 1997. Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report. Paris
- Oluwu, D. 1999. Governance Indicators for African Smart States of the 21st Century. ECA
- Manor, J. 1999. The Political Economy of Democratic Decentralization. Directions in Development. World Bank
- Materu, J. e.a. 2001. Decentralised Cooperation and Joint Action: Building Partnerships Between Local Governments and Civil Society in Africa. ECDM Policy Management Report 10
- Sebahara, P. 2000. Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso. Document de réflexion ECDPM no 21.
- Simon, A. 2000. Coopération décentralisée: Comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne? Document de réflexion ECDPM no 17.
- Turner, M and D. Hulme. 1997. Governance, Administration and Development : Making the State Work.. Macmillan Press Ltd. London
- Wijkman, A. 1996. Innovative Policies and Practices in Local Governance. UNDP

LA COOPERAZIONE DECENTRATA DELL'UNIONE EUROPEA

A cura di Silvia Aprile - CeSPI

La cooperazione decentrata dell'Unione Europea sta progressivamente uscendo dalla fase sperimentale acquistando una crescente rilevanza. Dal 1992, infatti, è prevista nel Fondo Europeo di Sviluppo (FES) un'apposita linea di finanziamento per questa modalità di cooperazione verso i paesi in via di sviluppo che ha permesso di procedere anche alla valutazione dei programmi e dei progetti. A questo riguardo l'Università di Berlino nel giugno 2000 ha pubblicato uno studio di valutazione di alcuni progetti finanziati dalla linea di bilancio destinata alla cooperazione decentrata, detta B7-6430, realizzati in Medio Oriente, nei Caraibi, in Bolivia e in Zimbabwe, nel quale vengono individuate le caratteristiche salienti e quegli aspetti che richiedono di essere istituzionalizzati.

Il numero dei programmi realizzati e l'esperienza accumulata a livello europeo hanno indotto la Commissione Europea a indicare le linee programmatiche e i criteri di riferimento per rendere più sistematica questa modalità d'intervento nelle "Linee Guida della cooperazione decentrata". Nel documento si affronta la questione della coerenza dei programmi, il tema dell'inserimento della logica processuale nel ciclo del progetto e l'adattabilità della metodologia - che comporta il coinvolgimento di una gamma molto ampia di attori - ai singoli casi concreti. E' inclusa anche la Guida Operativa alla Cooperazione Decentrata, strumento messo a disposizione degli operatori della cooperazione decentrata.

1. La cooperazione decentrata negli Accordi di Cotonou

Gli Accordi di Cotonou¹³ firmati, lo scorso giugno, dai paesi del gruppo degli ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) e da quelli dell'Europa dei quindici, segna una nuova tappa nel rapporto di partenariato tra le due parti, soprattutto per l'inclusione, a tutti gli effetti, sia degli attori non statali - appartenenti alla società civile, al settore privato ai sindacati - sia delle autorità locali.

L'Accordo ribadisce la partecipazione di questi attori tanto al momento della formulazione, quanto per la fase della realizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, confermando una scelta, già operata nella IV Convenzione di Lomè, cioè quella di dare spazio alla cooperazione decentrata quale modalità di azione che risponde all'esigenza di democraticità e partecipazione dal basso.

¹³ [www://europa.eu.it/comm/developmetcotonou/index.en.htm](http://europa.eu.it/comm/developmetcotonou/index.en.htm). Accordo di Cotonou. Benin, 23 giugno 2000.

Gli attori della cooperazione decentrata acquistano un ruolo complementare a quello degli attori statali all'interno del processo di sviluppo. E' prevista infatti la consultazione e un coinvolgimento dei primi nella pianificazione e nella realizzazione delle strategie nazionali di sviluppo, garantendo loro l'accesso alle risorse finanziarie. Essendo, dunque, partecipi a pieno titolo della cooperazione ACP-UE, questi soggetti hanno la stessa facoltà di contribuire, come gli stati nazionali, alla lotta alla povertà, al perseguimento dello sviluppo sostenibile e all'integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale, cioè agli obiettivi fissati nell'Accordo. Gli stessi principi fondamentali dell'equità tra i partner e dell'*ownership* dello sviluppo, della partecipazione, del dialogo e degli obblighi reciproci, e della regionalizzazione, sono quelli cui gli attori locali sono chiamati a rifarsi nelle loro iniziative. In particolare si fa riferimento all'*ownership* locale nei processi di riforma economica e sociale, dunque al ruolo di protagonisti che gli attori locali, in particolare le *autorità locali*, assumono nelle strategie di sviluppo che dovrebbero essere integrate a livello locale, nazionale e regionale.

In sostanza l'Accordo mette in relazione la capacità di risposta ai bisogni delle comunità locali con la partecipazione ai processi di sviluppo di "tutti gli agenti della cooperazione decentrata", prevedendo la loro azione all'interno delle legislazioni nazionali degli ACP e dei programmi indicativi. I programmi di cooperazione decentrata sono finanziati con un apposita linea di finanziamento all'interno del FES e possibilmente nei programmi indicativi nazionali (PIN); potrebbero, infatti, essere collegati agli obiettivi specifici dei PIN ma non devono necessariamente essere concertati all'interno dei programmi.

L'Accordo, pur avendo una visione più ampia del panorama di attori coinvolti nella cooperazione decentrata, continua a riservare maggior spazio al ruolo degli attori della società civile che sono considerati i protagonisti maggiori del rafforzamento dei processi di pace e democratizzazione, oltre che della promozione dello sviluppo.

Un'attenzione particolare è rivolta, inoltre, ai soggetti del settore privato, i quali possono avere accesso alla Banca Europea per gli Investimenti senza le garanzie dello Stato. Mentre per stimolare le capacità delle istituzioni finanziarie locali è previsto un nuovo strumento finanziario, detto Investment Facility (INFAC).

Nell'Accordo di Cotonou la cooperazione decentrata figura come modalità di cooperazione capace di mobilitare le risorse e le potenzialità locali ed è riconosciuto il valore innovativo della

metodologia, aldilà di questo, però, la cooperazione decentrata europea è in via di consolidamento, mancando una prassi consolidata. Occorre evidenziare che l'Accordo di Cotonou appare piuttosto vago e nebuloso sulle modalità con cui includere i diversi attori in modo effettivo. Va aggiunto che, in merito al ruolo delle autorità locali rispetto ad altri attori nella cooperazione ACP-UE, il loro spazio d'azione e gli strumenti di cui dispongono sono trattati marginalmente.

2. Le Linee Guida della Commissione Europea

Più articolata e ampia è la visione della cooperazione decentrata che emerge dalle Linee Guida della cooperazione decentrata¹⁴, dove è indicata la definizione di cooperazione decentrata, sono individuati gli obiettivi generali della linea d'azione, sono identificati gli attori e il loro ruolo, gli aspetti da migliorare e rafforzare, attraverso il bilancio e la valutazione dei risultati raggiunti dai progetti già realizzati.

La Commissione Europea considera la cooperazione decentrata caratterizzata da due aspetti.

Il primo è legato al *carattere processuale delle iniziative* – dal momento della mobilitazione delle risorse locali per l'identificazione del progetto fino alla valutazione congiunta dei risultati -; è sottolineato che il fattore tempo ha una rilevanza determinante per il successo dei progetti e il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il secondo è correlato al *ruolo degli attori coinvolti*, che sono considerati i principali responsabili dello sviluppo (principio dell'*ownership*). Essi operano adottando la concertazione e la complementarità delle competenze, quali termini di riferimento delle loro azioni.

Sia il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, sia il rafforzamento del rapporto tra le organizzazioni di base e le autorità locali sono aspetti fondanti per la costruzione di un nuovo partenariato pubblico-privato. Il livello locale, quello nazionale e quello internazionale sono collegati, così come lo sono tra loro sviluppo locale e decentramento. Le autorità locali che stanno al livello amministrativo più periferico, delegate della gestione politica e finanziaria delle iniziative (principio di sussidiarietà) hanno il compito di garantire una normativa adatta alla promozione di un tale processo di sviluppo.

¹⁴ Nota del Direttore Generale delle Relazioni Esterne alla DG Sviluppo della Commissione Europea e alle delegazioni nei paesi ACP, ALA, MED e CEEC. Support for decentralised cooperation. Operational guide to decentralised cooperation. Gennaio 2000.

L'individuazione del tipo di organizzazione amministrativa cui appartengano gli interlocutori delle istituzioni locali con le quali si deve dialogare è essenziale nei progetti di cooperazione decentrata. Ciò che viene sottolineato è che quando si fa riferimento ad organizzazioni amministrative definite 'decentrate', è opportuno distinguere tra il decentramento propriamente detto, la deconcentrazione e il governo locale.

Nel primo caso, cioè quello del *decentramento*, lo Stato riconosce per legge l'autonomia di gestione, finanziaria e fiscale delle autorità locali e regionali che hanno cariche elettive.

La *deconcentrazione* implica, invece, un trasferimento del potere gestionale ai rappresentanti locali dello Stato, che restano sottoposti al Governo centrale.

Più articolata è, invece, la definizione di *governo locale*, in questo caso il decentramento non è un obiettivo in sé, ma uno strumento per fondare la democrazia locale, a cominciare dalla gestione della cosa pubblica. L'aumento della partecipazione popolare nello sviluppo locale, la gestione trasparente e la responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto alle scelte dei loro rappresentanti sono gli assi portanti su cui si fonda il governo locale.

Guardando a quest'ultimo aspetto è opportuno sottolineare un problema di coerenza tra l'approccio della cooperazione decentrata, integrato e partecipativo, e il processo decisionale e di gestione della Commissione Europea che è fortemente centralista.

Le attività di cooperazione decentrata sono finanziate attraverso una linea di finanziamento destinata ai progetti pilota e attraverso i Fondi per l'aiuto allo sviluppo per i paesi ACP, ALA e MED. Si ribadisce che in alcun modo l'inclusione della cooperazione decentrata all'interno di Lomé IV ha voluto portare alla sovrapposizione con i microprogetti o i Programmi Pluriennali per i microprogetti (MMP).

Nelle linee guida sono indicate *le priorità* dei programmi di cooperazione decentrata:

- Promozione di un sistema di governo locale legittimo e efficiente attraverso il consolidamento delle comunità, sia locali sia regionali, e delle loro capacità.
- Appoggio alle iniziative di sviluppo locale, sia nella fase di formulazione che in quella di realizzazione dei piani di sviluppo, creando opportunità di dialogo tra gli attori. Ciò deve avvenire a partire dal consolidamento dei servizi di base.
- Appoggio al dialogo politico e sociale per garantire che tutti gli attori siano coinvolti, fin dall'inizio, nella formulazione e nella programmazione della linea d'azione. Ciò è realizzabile con iniziative per la costituzione di *networks* nazionali e regionali.

Sono indicati *i criteri* cui debbono rispondere i programmi di cooperazione decentrata:

- Gli obiettivi di un programma devono essere *rilevanti* rispetto ai problemi o alle potenzialità identificate (criterio della rilevanza)
- Deve esserci la coerenza interna del programma rispetto al *logical framework*; la struttura organizzativa del programma e le modalità di identificazione dei bisogni devono soddisfare i principi della cooperazione decentrata; infine le risorse per costruire le capacità devono essere sufficienti (criterio della *fattibilità*).
- Deve esserci coerenza tra obiettivi e attività del programma e il contesto in cui il programma si svolge; la coerenza va verificata a livello nazionale, settoriale, locale, orizzontale, verticale e intersettoriale. Gli attori devono avere l' *ownership* del processo e quindi capacità di gestione adeguate. Deve essere, infine, rispettata la coerenza del processo di gestione dello sviluppo (criterio della *coerenza*).

E' sottolineato, tuttavia, che non può esserci un metodo universale nell'applicazione dell'approccio, infatti il successo di un programma di cooperazione decentrata dipende fundamentalmente dalla capacità di analisi e, dunque, dall'abilità di *adattare l'approccio alle specificità di una realtà*, senza trascurare le esperienze del passato, come mostra ad esempio il "Programma dei Governi Locali, nell'Africa dell'Est del Sud", di seguito commentato.

Il progetto è realizzato dall'Unione Internazionale delle Autorità Locali (IULA), ha una dimensione locale perché coinvolge le autorità locali, una dimensione regionale perché riguarda l'Uganda, il Malawi, la Namibia e il Botswana. Nel programma sono applicati una serie di principi:

- coinvolgimento consultazione e complementarità tra gli attori affidando un ruolo chiave alle autorità locali,
- gestione decentrata attraverso il coordinamento del programma da parte del Comitato di gestione dei governi locali, l'Ufficio internazionale dei governi locali e il Segretariato Africano di IULA. I progetti sono gestiti a livello nazionale, parte di essi è anche la formazione dei funzionari dei governi locali.
- adozione di un approccio processuale, che implica la valorizzazione del ruolo delle autorità locali nel processo di sviluppo, organizzando un forum dove gli attori locali possono esercitare la cittadinanza.
- priorità al *capacity building* e allo sviluppo istituzionale.

Gli attori che sono individuati quali protagonisti del processo appartengono a categorie e ambiti diversi, a dimostrazione di una visione molto allargata dei rapporti e dei ruoli dei soggetti delle comunità locali:

- Autorità locali, provenienti da comunità, da dipartimenti tecnici, da distretti, da province e, in generale, da tutti i livelli del governo locale. Si tratta di soggetti che hanno precise responsabilità e dispongono di un certo livello di autonomia decisionale e di gestione delle risorse.
- Gruppi e associazioni che rappresentano gli interessi locali o delle comunità. Si tratta di soggetti privati locali, di rappresentati di organizzazioni locali di base sia dei quartieri urbani che dei villaggi, di associazioni di donne, di giovani, di associazioni attive a livello sociale e culturale
- Soggetti che forniscono dei servizi alla comunità, come gli assicuratori finanziari e le banche di risparmio e prestiti
- Soggetti promotori dello sviluppo, quali associazioni e ONG, istituti di ricerca e di consulenza
- Confederazioni e network di sindacati, federazioni, centri per i diritti umani e per l'infanzia.
- Operatori del settore privato, impegnati nelle piccole e medie imprese e nel settore informale, cioè in tutte le attività generatrici di reddito e di lavoro.

In ragione del carattere processuale della cooperazione decentrata, gli interventi di cooperazione decentrata muovono dalla *concertazione*, prima tappa del processo di sviluppo, che è antecedente agli stadi del ciclo del progetto.

La concertazione non è un evento spontaneo, ma, le Linee guida ne indicano le diverse fasi. Essa deve essere preceduta da *un'analisi istituzionale*. Si tratta di fare sia un inventario dei diversi attori, delle loro capacità e del loro livello di coinvolgimento – il loro grado di rappresentatività e la loro capacità d'azione -, sia un esame del contesto politico - le istituzioni coinvolte nei programmi di cooperazione decentrata e la loro struttura gerarchica -. La presenza di soggetti che siano *interfaccia*, legati ai differenti contesti, è prevista come motore del processo di concertazione e come passaggio necessario per ottenere il coinvolgimento di tutti gli attori.

Non meno importante è *l'analisi delle potenzialità* delle risorse locali che possono essere mobilitate per lo sviluppo delle realtà dove si intende operare. La costruzione di adeguate strutture per la concertazione richiede, non soltanto l'identificazione delle funzioni degli attori e la ripartizione delle stesse, ma anche la *creazione di un Comitato per la gestione dei programmi* di cooperazione

decentrata, che operi secondo criteri di trasparenza e di coerenza, tenendo conto della molteplicità degli interessi dei diversi attori.

La concertazione implica anche l'identificazione delle capacità e potenzialità di un partner, a questo scopo è indicata una serie *criteri*, sia qualitativi, sia quantitativi – anni di collaborazione tra questo e gli attori della cooperazione decentrata, numero di progetti che sono andati a buon fine, reputazione del partner, rappresentatività, approccio partecipativo –, ai quali rifarsi per stabilirne il grado di competenza. Da ciò è ricavata una graduatoria che distingue un partner debole, uno di media statura e un partner forte. Sulla base di queste categorie è possibile *individuare la tipologia di interventi più opportuna*: l'analisi istituzionale nel primo caso, il rafforzamento del partner nel secondo e nel terzo il finanziamento di sub programmi inseriti nel piano di sviluppo regionale o locale.

In questo quadro è posta enfasi sul fatto che le competenze degli attori del Sud debbono poter essere migliorate con e attraverso il partenariato, perché la loro posizione nei rapporti con i partner del Nord è assolutamente debole.

Gli *aspetti più difficoltosi* nell'azione di cooperazione decentrata sono emersi dall'analisi di alcune esperienze¹⁵. Tra questi si ricordano, una sostanziale mancanza di chiarezza nei principi e negli obiettivi, aggravata poi dal fatto che i donatori usano procedure differenti e che esiste una gamma di condizioni diverse. Oltre a ciò gli attori della cooperazione decentrata non dispongono di sufficienti informazioni su di essa, né delle conoscenze necessarie per la gestione dei progetti, da questo segue anche il loro scarso coinvolgimento nei diversi stadi del ciclo del progetto.

Si è evidenziata poi una sostanziale discrepanza tra l'accettazione dei principi della cooperazione decentrata e la loro attuazione pratica. Spesso gli attori locali devono sottostare al controllo delle autorità centrali, con evidenti limitazioni della loro autonomia di scelta e decisionale. Non soltanto, frequentemente il livello di esclusione sociale è tale per cui lo stesso rafforzamento delle istituzioni ha un *minimo impatto sui gruppi target*, inoltre quelli più svantaggiati sono estromessi dai fora di consultazione della cooperazione decentrata.

¹⁵ In particolare si fa cenno al programma FOURMI in Cameroon, un progetto pilota nei dipartimenti senegalesi di Mbour e di Bigona, il progetto di cooperazione decentrata in Madagascar, il programma di sviluppo sociale urbano, il programma di cooperazione Nord-Sud in Africa Occidentale, la missione di identificazione per il Programma Indicativo Regionale Caraibico, le missioni di supporto a Haiti, in Ghana e in Zimbabwe.

Nel documento si sottolinea, per ciò che riguarda *le fasi del ciclo del progetto* - la programmazione/identificazione, il finanziamento, la realizzazione, il monitoraggio e la valutazione *ex ante* ed *ex post* - le caratteristiche, gli ostacoli e le possibili soluzioni per promuovere e rafforzare la cooperazione decentrata.

- Nella *programmazione*, gli obiettivi sono il consolidamento del dialogo politico, della programmazione nazionale e dello sviluppo locale, il rafforzamento delle istituzioni. La coerenza e la complementarità con altri programmi rivestono un'importanza altrettanto considerevole. Due questioni risultano particolarmente deboli. La prima riguarda l'ampia gamma di attori coinvolti nella programmazione/identificazione, i problemi incontrati da questi soggetti nella comprensione dell'approccio, infine le resistenze a delegare loro la gestione finanziaria dei processi. L'altra concerne la difficoltà, da parte degli attori istituzionali e non, ad accogliere un approccio che dia priorità ad obiettivi di tipo qualitativo, unitamente al fatto che il sistema di aiuti corrente è poco adeguato ad un approccio di tipo processuale, come quello della cooperazione decentrata. Mentre nel primo caso le soluzioni possibili sono rimesse al rafforzamento del dialogo, nel secondo l'individuazione di indicatori qualitativi per il monitoraggio dei programmi e l'allocazione delle risorse risulta necessaria.
- Per quanto riguarda la *valutazione ex ante*, l'attività da svolgere deve concentrarsi sul disegno del programma, sulla predisposizione degli strumenti finanziari e sulla verifica della rilevanza, della fattibilità e della sostenibilità del programma. Le difficoltà che si incontrano vanno dalla selezione degli attori secondo i loro ruoli e le loro capacità, all'assenza di meccanismi appropriati per la delega della gestione finanziaria. Il superamento di questi limiti può avvenire assegnando agli attori esistenti il ruolo di interfaccia della cooperazione decentrata, e rendendoli responsabili di parti di un programma. Si richiede l'adattamento del ciclo del progetto per poter procedere alla verifica degli obiettivi.
- Per *l'aspetto finanziario*, si richiede un tipo di accordo che sia compatibile con l'approccio della cooperazione decentrata, standardizzando le procedure per differenti fonti di finanziamento.
- *La realizzazione, il monitoraggio e la valutazione* dei programmi è articolata in una serie di attività: la graduale attuazione del programma, il disegno dell'accordo di partenariato, la creazione di un sistema di valutazione e l'incorporazione delle passate esperienze. Si registra

una difficoltà generalizzata per realizzare i programmi dovuta, come detto, alla diversità dei contesti, ma anche ad una mancanza di esperienze sul monitoraggio e sulla valutazione.

Soprattutto l'assenza dei necessari criteri qualitativi e quantitativi è un ostacolo per l'azione di cooperazione decentrata. Il documento offre delle soluzioni che riguardano, sia una più corretta informazione e un'adeguata formazione degli attori, sia la ricerca di una maggiore chiarezza e flessibilità del ciclo del progetto.

- Un altro aspetto sottolineato riguarda il fatto che i programmi di cooperazione decentrata tendono a trascurare le attuali tendenze che si delineano all'interno del sistema istituzionale di numerosi paesi. Si è data poca considerazione, infatti, alla democratizzazione, al decentramento e alla complementarità dei ruoli dei promotori delle iniziative e i governi locali in corso. Esistono, poi, difficoltà di dialogo e di rapporto tra lo stato e la società civile, da un lato, tra gli attori della società civile al loro interno dall'altro.

3. Lo studio di valutazione della cooperazione decentrata

Lo studio¹⁶ condotto dall'Università di Berlino ha preso in esame la principale linea di cooperazione decentrata dell'Unione Europea, ponendo una particolare attenzione alle esperienze nel quadro del sistema di Lomè, ora Accordo di Cotonou. Sono stati identificati gli attori del processo, le priorità, gli aspetti caratterizzanti e i limiti della cooperazione decentrata. Alcuni dei quali ricalcano quelli già evidenziati nelle Linee Guida.

In termini generali questa linea di finanziamento è partita nel 1992. Dal 1996 si è assistito ad una progressiva riduzione del budget per la cooperazione decentrata. Nel periodo che va dal 1992 al 1996 si è passati da 1 milione a 6 milioni di Euro. I finanziamenti si sono ridotti nel 1997 e nel 1998 arrivando a 4 milioni di Euro, ammontare che è rimasto tale nel 1999.

Dal 1992 al 1999 sono stati cofinanziati 150 progetti, dei quali 21 nel 1999. E' stata riscontrata una concentrazione dei cofinanziamenti nei paesi dell'Africa con 63 progetti, cioè il 42% dei progetti, per quasi 12 milioni di Euro, e dell'America Latina con 35 progetti, pari al 23% del totale, per circa 7 milioni di Euro. Dei settanta paesi che hanno beneficiato della cooperazione decentrata 21 sono

¹⁶ Séminaire sur la capitalisation des expériences avec le projets de la coopération décentralisée financé sur la ligne budgétaire coopération décentralisée B7-6430. Université Technique de Berlin 29-30 giugno 2000

africani - 9 progetti in Zimbabwe, 9 in Senegal, 6 in Zambia e 6 in Burkina Faso – e 17 dell’America Latina dove l’Uruguay ha beneficiato di 7 progetti.

Le attività cofinanziate si possono distinguere per tipologia d’azione dove il rafforzamento delle capacità ha riguardato il 44% dei progetti, mentre l’appoggio alla società civile è il tema che riguarda il maggior numero di progetti (51%), seguito da quello della promozione e della sensibilizzazione (41%).

In Africa Sub Sahariana sono stati realizzati diversi interventi, alcuni di questi sono stati segnalati nel documento poiché utili alla capitalizzazione dell’esperienza di cooperazione decentrata, e si tratta di progetti riconducibili a cinque tipologie:

➤ Rafforzamento delle capacità dei poteri locali:

1. Tre progetti in Malawi, Uganda e Botswana che si concentrano sulla formazione dei poteri pubblici locali al fine di contribuire al rafforzamento delle strutture democratiche.
2. Programma per lo Sviluppo Municipale nell’Africa Centrale e dell’Ovest articolato in attività sia per strutturare e consolidare il movimento municipale a livello regionale e nazionale, sia per dare appoggio alle iniziative delle associazioni dei poteri locali, sia per la promozione della cooperazione decentrata

➤ Rafforzamento delle capacità della società civile:

1. Rafforzamento del settore associativo sul tema medico sociale in Ciad,
2. Rafforzamento delle strutture di base dell’Unione dei produttori dello Zimbabwe, basato sulla formazione delle dirigenti a livello locale e nazionale, per migliorare sia le capacità di rappresentanza, sia quelle d’analisi della situazione economica che d’elaborazione delle politiche di sviluppo.

➤ Integrazione dei poteri pubblici locali e dello società civile:

1. Programma su crisi urbana, esclusione sociale e cooperazione Nord-Sud che ha l’obiettivo di organizzare riunioni d’informazione e concertazione, di rafforzare le capacità d’organizzazione e analisi degli attori locali, di fornire l’appoggio tecnico, di permettere la circolazione e la capitalizzazione delle informazioni e altre attività rafforzando le capacità delle municipalità e delle associazioni presenti nelle città per consentirgli di affrontare i problemi dello sviluppo sociale urbano.
2. Progetto di attuazione dell’approccio di cooperazione decentrata in tre dipartimenti pilota in Senegal, basato sulla promozione della pianificazione partecipativa, l’appoggio alla formazione di base dei quadri nazionali.

➤ Progetti pilota

1. Progetto pilota in due dipartimenti del Senegal per rafforzare e coordinare le attività esistenti nell'ambito dello sviluppo locale.

➤ Progetti di divulgazione e informazione

1. Seminario sindacale sulle politiche sociali di Lomé e sulla cooperazione decentrata per i paesi ACP
2. Progetto di promozione dell'approccio di cooperazione decentrata.

Da questo studio emergono alcune considerazioni complessive sulla cooperazione decentrata che sembrano coincidere con il quadro complessivo che viene dato dalle linee guida su questa modalità d'intervento.

Soltanto pochi progetti di cooperazione decentrata sono stati inseriti nei Programmi Indicativi Nazionali (PIN) e nei Programmi Indicativi Regionali (PIR) previsti nella Convenzione di Lomé. Esiste, come detto, una *contraddizione tra la debolezza operativa e l'importanza accordata alla cooperazione decentrata* dentro il sistema di Lomé, che sembra non essere venuta meno neppure nel nuovo Accordo di Cotonou. Sempre di più si evidenzia, infatti, l'esigenza di rafforzare la linea di finanziamento così come l'operatività della cooperazione decentrata all'interno dei PIN e dei PIR. Ciò vale comunque anche per i paesi ALA e MED.

Gli attori del Sud del mondo sono i più penalizzati sia nell'accesso all'UE, sia nel ruolo che svolgono entro i progetti di cooperazione decentrata. Per questo è considerato importante procedere ad un effettivo trasferimento di responsabilità agli attori locali del Sud, che dovrebbero peraltro essere partecipi sia nella fase di identificazione che di formulazione e proposta di finanziamento.

Oltre a ciò si è constatato che *le lobbies costituite dalle ONG* hanno fatto un notevole ostruzionismo che ha impedito il rafforzamento di questa forma di cooperazione. La debolezza attuale della cooperazione decentrata è anche dovuta al *vuoto nell'informazione*, individuato nella mancanza di una linea di orientamento unitaria, in questo caso non è fatto alcun riferimento alle Linee guida della cooperazione decentrata indicate dall'UE.

Dall'analisi dei risultati raggiunti nei progetti finanziati dal 1992 al 1999 è emerso che nella cooperazione decentrata *il processo di concertazione e la durevolezza dei progetti sono aspetti essenziali per l'efficacia delle iniziative*. E' stato sottolineato, inoltre, che occorre definire in modo

più chiaro il ruolo degli attori della cooperazione decentrata, poiché questo costituisce l'aspetto essenziale per lo svolgimento del processo, molto più dell'aumento della flessibilità degli strumenti e dei finanziamenti a disposizione per questa linea d'azione.

Per mettere in luce alcuni aspetti utili al rafforzamento e al miglioramento in termini qualitativi della cooperazione decentrata, sono state indicate le caratteristiche del partenariato, è stato analizzato come rendere più operative le iniziative e, infine, è stato illustrato come capitalizzare le esperienze.

Per *partenariato* si intende un rapporto, fondato su valori e un agenda comune, che prevede azioni congiunte basate sul cofinanziamento. La responsabilità congiunta insieme ad un impegno a lungo termine dei partner sono criteri altrettanto basilari. Ripartire in maniera accurata i ruoli tra gli attori all'interno del partenariato non mette in discussione la gestione flessibile del progetto, tuttavia è sottolineata l'esigenza di conciliare gli obiettivi del progetto con i processi nei quali si interviene. Rispetto al ruolo degli attori occorre una ripartizione delle loro competenze e un loro impegno duraturo, ma deve essere sottolineata la valenza positiva che ha l'assistenza tecnica fornita dagli attori del Nord. Il *ruolo dei facilitatori del processo*, spesso soggetti esterni, è imprescindibile.

Dal punto di vista metodologico la cooperazione decentrata deve essere fondata sulla promozione del dialogo sociale, anche se la volontà di collaborazione degli attori non deve essere idealizzata, nemmeno se si privilegia la concertazione tra le parti. Nella pratica l'azione di cooperazione decentrata comporta anche un certo livello di conflittualità tra le parti dovuto alla mancanza di trasparenza, alla lotta per il potere e a pretese non realistiche che caratterizzano la concertazione.

L'operatività dei programmi di cooperazione decentrata deve partire dall'*assunzione di una definizione chiara*, comunemente accolta, di cooperazione decentrata sia per quel che riguarda i principi, generali e specifici – partecipazione, dialogo, gestione decentrata - sia sulle tematiche che sulle azioni trasversali. L'appoggio istituzionale, quello alla società civile, quello dei poteri locali, l'istituzionalizzazione del dialogo, il sostegno ai gruppi vulnerabili e il focus sul genere sono i temi più significativi della cooperazione decentrata.

L'analisi del contesto dove si intende intervenire è una tappa da rafforzare ed imprescindibile affinché i programmi siano operativi. L'identificazione della situazione sociale e politica è, infatti, il principale passaggio a seguito del quale è possibile identificare gli attori e individuare gli interessi di cui sono portatori. L'analisi del contesto deve, inoltre, essere svolta a livello locale e nazionale, anche perché gli stessi interventi vanno differenziati quando si tratti del livello locale, nazionale e

regionale. Rendere operativi i programmi significa che gli attori del Sud debbono poter far proprio il concetto di cooperazione decentrata. E ancora, nella cooperazione decentrata il tempo è una variabile significativa per il raggiungimento di risultati adeguati agli obiettivi e per dare continuità ai processi.

Per capitalizzare le esperienze maturate si deve partire dall'elaborazione di una *griglia di analisi sia tecnica che politica della cooperazione decentrata*. I progetti pilota, in particolare, hanno un'importanza notevole nel quadro della promozione della cooperazione decentrata perché permettono di avviare e consolidare nuove forme di partenariato tra autorità pubbliche e società civile a livello locale, in tal senso sono, infatti, una sorta di laboratorio. Rivelano inoltre le potenzialità e le risorse umane locali.

La cooperazione decentrata è da considerare molto più di una linea di finanziamento, da qui l'importanza di riflettere sulle sue specificità. In questo quadro la collaborazione tra la società civile e le collettività locali è identificata come asse prioritario della cooperazione; in prospettiva viene anche sollecitata la fusione delle linee di finanziamento per le ONG e la cooperazione decentrata nel quadro di una maggiore coerenza nell'azione d'appoggio alla società civile.

Sono indicate, di seguito, le sei *raccomandazioni* considerate necessarie per il futuro consolidamento della cooperazione decentrata dell'Unione Europea:

- Definizione e inserimento della cooperazione decentrata all'interno del sistema di Lomé, in particolare dei PIR e PIN
- Rafforzamento della linea di finanziamento in termini sia quantitativi che degli strumenti
- Indicazione delle modalità di gestione dei progetti di cooperazione decentrata
- Rafforzamento del ruolo degli attori del Sud del mondo
- Rafforzamento del ruolo delle delegazioni UE nella gestione della cooperazione decentrata
- Capitalizzazione delle esperienze

4. Conclusioni e orientamenti

La cooperazione decentrata è recepita come parte integrante della cooperazione allo sviluppo dell'UE, anche se si tratta di una linea d'azione in via di consolidamento e che ha uno spazio residuale, nonostante le sue potenzialità. L'equilibrio tra il ruolo assunto dalle ONG e il ruolo degli

attori espressione delle istituzioni e delle comunità locali è un'altra questione legata al rafforzamento della decentrata. Inoltre le sue caratteristiche innovative e il carattere sperimentale che ha contraddistinto i progetti di cooperazione decentrata richiedono un'attività di informazione e formazione, destinata tanto agli attori del Nord, che ha quelli del Sud, che vada di pari passo con l'affermarsi di questa linea.

La presenza di una molteplicità di attori, ai quali è riconosciuta l'*ownership* del processo di sviluppo, dunque la titolarità a gestirlo e a definirne tutti i passaggi, apre ad una maggiore democraticità, trasparenza e coerenza anche nei rapporti tra i partner, che sono chiamati a costruire un partenariato pubblico-privato che è alla base delle relazioni tra Nord e Sud. E' identificato un rapporto tra cooperazione decentrata e promozione di processi di decentramento, anche se non viene rilevato alcun nesso di causalità. Tuttavia l'acquisizione delle capacità e degli strumenti necessari, incluso un certo grado di autonomia gestionale e finanziaria rispetto ai Governi centrali, da parte delle autorità locali costituisce la piattaforma sulla quale parte la cooperazione decentrata deve strutturarsi.

Altrettanto importante dal punto di vista metodologico è che con i programmi di cooperazione decentrata si adotti un'ottica processuale dello sviluppo, introducendo nella cooperazione allo sviluppo sia il tempo sia la dimensione della concertazione.

COOPERAZIONE DECENTRATA E LOTTA ALLA POVERTÀ NELLA COOPERAZIONE ITALIANA

A cura di Andrea Stocchiero - CeSPI

1. Riferimenti per la cooperazione decentrata nelle “Linee guida della cooperazione italiana sulla riduzione della povertà”¹⁷

Le linee guida della cooperazione italiana adottano una definizione multi dimensionale della povertà e ne individuano diverse cause: la struttura e disuguaglianza nella crescita economica; l’effettiva disponibilità di beni e risorse; i fattori demografici, locali e istituzionali; il malgoverno e lo scarso peso della popolazione nei processi di sviluppo, l’esclusione sociale, le guerre, i conflitti e l’insicurezza.

Il dialogo con i paesi sulle politiche di riduzione della povertà deve coinvolgere il più largamente possibile i vari attori della società civile e i livelli decentrati dello Stato. *Dovrebbe essere adottato un sistema di programmazione a partire dalla base e non dal vertice.*

Gli interventi dovrebbero essere capaci, oltre a combattere l’esclusione sociale, di:

- produrre un miglior funzionamento delle istituzioni di governo, in modo da creare un ambiente più favorevole allo sviluppo e alla riduzione della povertà;
- *agire a livello locale, dando priorità alle aree più povere;*
- *aumentare l’accesso della popolazione ai servizi e ai beni pubblici.*

Dovrebbero essere selezionati gli interventi che sono capaci di coinvolgere le comunità locali e scelgono *azioni decentrate*, adottando un approccio integrato.

Un modo efficace di spendere le risorse (...) è quello di concordare con i PVS che le risorse siano programmate e utilizzate prioritariamente a livello locale, dando *appoggio alle strategie e ai programmi di decentramento del paese.*

¹⁷ Estratto da Dipco n.3/2001, “Linee guida della cooperazione italiana sulla riduzione della povertà”.

I programmi regionali di riduzione della povertà sono un'iniziativa internazionale unica della cooperazione italiana, che viene inquadrata nelle politiche nazionali dei paesi partner. I finanziamenti sono nuovi e aggiuntivi rispetto ai programmi paese già in corso.

Tra le caratteristiche essenziali dei programmi vi sono:

- *combinare in modo appropriato l'approccio allo sviluppo territoriale (locale) integrato con gli approcci settoriali;*
- *promuovere la partecipazione più ampia di tutti gli attori sociali pubblici e privati;*
- *favorire il coordinamento a livello locale, nazionale e internazionale.*

Si definirà un *programma-quadro* di riduzione della povertà con ogni paese per coordinare e rendere coerenti diversi tipi di intervento. La struttura portante sarà multilaterale ma possono affiancarsi azioni complementari sul canale bilaterale.

Il programma quadro dovrà definire:

- *le aree geografiche di intervento* che corrispondono a una suddivisione politico-amministrativa dello Stato locale;
- *le controparti a livello centrale* (l'organo competente per i programmi di lotta alla povertà), *a livello locale* con le strutture locali e i servizi decentrati, promuovendo quando possibile la *costituzione di gruppi interistituzionali locali*, presieduto dall'autorità locale competente, che serva ad attivare la partecipazione di tutti gli attori interessati;
- *gli obiettivi generali*, tra i quali, la promozione di un ambiente istituzionale favorevole, migliorando il funzionamento delle strutture di governo e dei servizi pubblici e privati, favorendo la *partecipazione democratica* dei soggetti locali coinvolti; *favorire il decentramento politico-amministrativo* e il ruolo attivo delle comunità locali nei processi di sviluppo orientati verso la riduzione della povertà; *migliorare l'accesso ai servizi* sanitari e sociali, educativi e formativi; migliorare la vivibilità dell'ambiente, facilitando l'accesso a beni e risorse essenziali.
- *I campi d'azione settoriali* in base a una strategia di sviluppo complessiva (sviluppo locale collegato allo sviluppo nazionale e internazionale), che sono raggruppati in cinque grandi campi e due temi trasversali:

- *Buon governo*, miglior funzionamento delle amministrazioni locali e centrali, decentramento politico-amministrativo, circolazione delle informazioni e media pluralistici, sistemi informativi di programmazione e controllo delle attività di sviluppo, formazione e aggiornamento del personale delle amministrazioni pubbliche, ...
- Sviluppo economico, promozione dello *sviluppo economico locale* tra cui sostegno all'agricoltura e all'imprenditoria attraverso credito, assistenza tecnica e formazione (in particolare alle piccole imprese e settore informale), organizzazione di servizi integrati, ...
- Salute e servizi sociali, appoggio ai *sistemi locali di salute* e ai loro collegamenti con le strutture intermedie e centrali, ...
- *Educazione e formazione professionale*
- Territorio, ambiente, infrastrutture, energia, trasporti e comunicazioni. Promozione del *migliore assetto del territorio* per migliorare la qualità di vita e uno sviluppo locale equilibrato.

I temi trasversali riguardano la valorizzazione del ruolo delle donne e la difesa e sviluppo dell'infanzia.

La programmazione, concertata con il governo del paese partner, dovrà contenere i piani di azioni locali con le azioni specifiche prioritarie per la riduzione della povertà e i piani di azione settoriali a livello nazionale capaci di dare *un appoggio specifico allo sviluppo locale*, gli impegni degli organismi internazionali e del governo partner perché il programma italiano non sia isolato.

A seguito della programmazione vi sarà il riparto delle risorse finanziarie.

Le strategie di riduzione della povertà si basano su una grande quantità coordinata d'attività capillari in tutti i campi d'azione essenziali, perciò esse si possono svolgere solo attraverso meccanismi periodici di aggiustamento delle attività, tenendo conto dell'evoluzione della situazione e delle necessità di coinvolgere i diversi attori sociali.

Il canale di attuazione del programma è in primo luogo quello *multilaterale*. Si dovrebbe costituire un coordinamento interagenziale come controparte fissa della Dgcs.

La gestione diretta della Dgcs dovrebbe assicurare il monitoraggio.

Azioni specifiche e complementari:

- *La cooperazione decentrata in campo multilaterale. Ciascuna componente multilaterale può prevedere il cofinanziamento della fase di identificazione e formulazione delle attività di regioni e comuni italiani che operano a supporto delle autonomie locali dei paesi partner coinvolte nel programma-quadro, stabilendo partenariati territoriali per lo sviluppo e la riduzione della povertà. In tal modo, regioni, enti locali e comitati locali possono collaborare fin dall'inizio al programma-quadro, a condizione di mobilitare risorse finanziarie proprie aggiuntive.*
- *Progetti promossi dalle ONG. Le ONG interessate potrebbero essere invitate a presentare progetti promossi complementari a quelli finanziati direttamente dalla Dgcs, rientranti quindi nel programma quadro.*

Il meccanismo di finanziamento dovrebbe assicurare la continuità delle diverse fasi, attraverso il coordinamento di azioni finanziate su diversi canali:

- Il canale multilaterale utilizzando contributi volontari o contributi a fondi fiduciari interagenziali e pluridonatori;
- Il canale multilaterale utilizzando contributi finalizzati;
- Gestione diretta della Dgcs.

2. Il possibile ruolo delle Autorità Locali italiane nel programma di “lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà nel Sahel”¹⁸

I progressi registrati nel Sahel durante gli ultimi dieci anni in termini di stabilità macro economica, di gestione delle politiche alimentari, di miglioramento della congiuntura climatica, di crescita della produzione agricola e di diffusione dei principi di buon governo permettono l'adozione di un approccio volto ad affrontare direttamente le cause della vulnerabilità e non più solamente le sue conseguenze.

La principale caratteristica dell'economia saheliana è la sua dipendenza dalle risorse naturali, è evidente che la conservazione e la gestione sostenibile delle risorse giocano un ruolo fondamentale nelle strategie di vita della popolazione saheliana.

¹⁸ Estratto dal documento del Ministero Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e del CILSS (2000), “Quadro di riferimento del Programma – Lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà in Sahel”, IsIAO, Roma.

In questo quadro, la Cooperazione italiana ha deciso di lanciare un programma di lotta contro la desertificazione per la riduzione della povertà nei Paesi del Sahel.

La dotazione finanziaria è di circa 30 miliardi di lire per il periodo 2000-2002.

Numerose esperienze dimostrano l'esistenza di opzioni che permettono di perseguire simultaneamente i due obiettivi: assicurare mezzi di sussistenza più solidi ai poveri e migliorare il grado di protezione dell'ambiente. La Cooperazione italiana si propone di intervenire per appoggiare l'acquisizione della capacità sociale e degli strumenti tecnici necessari a una gestione dei territori più adeguata di fronte alle sfide ecologiche e socio-economiche attuali.

La strategie e i principi di intervento si basano da un lato sulla valorizzazione delle attività già intraprese dalla Cooperazione italiana nei precedenti programmi di aiuto al Sahel e dall'altro sulle riflessioni avanzate dai Paesi del CILLS¹⁹ e dai loro partner nel campo della sicurezza alimentare e della lotta alla povertà e contro la desertificazione.

Il quadro d'intervento proposto prevede *due assi principali*:

1. l'appoggio al funzionamento e rafforzamento del sistema permanente di analisi e diffusione dell'informazione che fa capo al *programma di Allerta Precoce e Previsione delle Produzioni Agricole* (Programma AP3A) del *Centro Regionale Agrhymet* del CILLS;
2. la definizione di un sistema di analisi, pianificazione e realizzazione di interventi, attraverso:
 - l'appoggio a livello regionale (CILLS) e alle istituzioni di ogni paese interessato (attraverso un *Comitato di Pilotaggio* e un *Segretariato Tecnico*) per l'identificazione di *zone caratterizzate da un rischio socio-ambientale particolarmente elevato* (dette ZARESE), e la messa a punto di strategie d'intervento adeguate e di piani di investimenti pubblici; le ZARESE saranno identificate attraverso il programma AP3A e la concertazione con i Paesi saheliani;

¹⁹ Il CILLS è il Comitato permanente Inter-Statale di Lotta contro la Siccità nel Sahel. Il Comitato è composto da nove Paesi: Burkina Faso, Capo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Senegal e Ciad.

- la promozione di *partenariati tra le ONG e le organizzazioni dei beneficiari* per l'identificazione, la formulazione e la realizzazione di programmi *locali* di lotta integrata contro la desertificazione e la povertà; la selezione dei progetti presentati da ONG locali che operano nelle ZARESE verrà effettuata da un *Comitato di selezione e accompagnamento dei progetti comunitari* (CSSPC), che sarà composto da rappresentanti nazionali, di Collettività locali e di gruppi di ONG e che sarà appoggiato da un gruppo di assistenti tecnici; i progetti saranno identificati nelle seguenti aree:
 - realizzazione di infrastrutture comunitarie per la conservazione dell'acqua e dei suoli;
 - appoggio tecnico e finanziario alla realizzazione di attività agricole e extra-agricole generatrici di reddito (creazione di micro e piccole imprese, appoggio alle organizzazioni di micro finanza)
 - rafforzamento dei servizi di educazione e sanità.

Nella selezione dei progetti si terrà conto dei seguenti criteri:

- dell'iniziativa delle popolazioni "obiettivo" nella definizione degli obiettivi e delle azioni;
 - della valorizzazione delle conoscenze e capacità locali;
 - della partecipazione delle donne alla concezione e alla scelta delle azioni;
 - della promozione e rafforzamento di sistemi organizzativi di base per la concertazione, le scelte e la realizzazione del programma, attraverso il sostegno ai partenariati tra le ONG e le organizzazioni dei beneficiari.
- la costituzione di fondi nazionali per il finanziamento degli interventi. Tali fondi verranno gestiti da un'Agenzia ONU per garantirne la trasparenza.

La Cooperazione italiana riconosce che le istituzioni saheliene, i governi e la società civile locale, sono pronte ad assumere la responsabilità della realizzazione dei programmi, e cioè la cosiddetta *ownership* politica, e si propone di definire un meccanismo che favorisca questo loro ruolo.

Il programma si sviluppa a tre livelli: un livello regionale, un livello nazionale e un livello locale nelle zone di intervento selezionate. Questo schema risponde alla necessità di distinguere tre ruoli principali:

- il ruolo di animazione strategica e di coordinamento istituzionale del CILLS a livello regionale, e ai Governi a livello nazionale, in concertazione e con l'appoggio tecnico e finanziario delle cooperazioni;
- il ruolo amministrativo e di gestione che è rimesso ad un'Agenzia operativa delle Nazioni Unite;
- il ruolo operativo di formulazione e realizzazione degli interventi che è assunto dai partenariati tra le ONG e le organizzazioni dei beneficiari.

Per assicurare l'appropriazione del programma da parte dei "beneficiari" e quindi l'efficacia delle azioni, le popolazioni "obiettivo" dovranno giocare un ruolo predominante partecipando direttamente nella gestione dei progetti, rafforzando le loro organizzazioni di base.

La DGCS ha intenzione di creare un *Comitato Consultivo* composto da Autorità Locali e ONG italiane per la definizione di programmi di intervento nelle ZARESE coerenti con le analisi e le strategie individuate a livello regionale e nazionale.

In questo quadro, *le Autonomie locali italiane* potrebbero cercare di evidenziare il ruolo che le Collettività locali saheliane sono chiamate a svolgere in seguito ai processi di decentramento in corso nei Paesi saheliani e la necessità di sostenere istituzionalmente il loro ruolo anche nel programma proposto dal MAE. I piani di intervento nelle ZARESE dovrebbero avere come riferimento non solo le ONG locali ma anche le Collettività locali. Questo per non indebolire una politica di decentramento che in alcuni paesi, come ad esempio il Burkina Faso e il Senegal, sta procedendo attivamente e per favorire ulteriormente l'appropriazione del programma a livello locale..

In termini più operativi, il contributo che la cooperazione decentrata potrebbe dare in un rafforzamento reciproco dei propri progetti e del programma del MAE, potrebbe focalizzarsi su:

- l'appoggio istituzionale alle Collettività locali saheliane nelle ZARESE identificate per elevare la loro capacità di implementazione dei piani di intervento in coordinamento con le ONG locali;
- ruolo di mobilitazione di nuove risorse e conoscenze del territorio (artigiani, cooperative, coltivatori, università, altri) per lo sviluppo di partenariati con le Collettività locali saheliane (anche attraverso l'appoggio di ONG italiane operanti nelle ZARESE).

Di conseguenza la Autonomie locali italiane potrebbe chiedere al MAE di:

- affiancarsi nella fase di concertazione per il lancio dei programmi locali di lotta integrata contro la desertificazione e la povertà;
- appoggiare la creazione e il rafforzamento di partenariati tra le Autorità locali italiane e le Collettività locali saheliane;
- cofinanziare assieme, MAE e Autorità locali italiane, alcuni dei progetti proposti dalle Collettività e comunità locali saheliane.

Per questo è da accogliere e da avviare la proposta del MAE di aprire un Comitato Consultivo.

CASI DI COOPERAZIONE DECENTRATA ITALIANA IN AFRICA SUB SAHARIANA

1. Casi della cooperazione decentrata toscana

a cura di Laura Maroncini – Provincia di Lucca

Si presentano di seguito delle schede illustrative sintetiche di progetti promossi e coordinati dalla Provincia di Lucca in materia di cooperazione decentrata con il Senegal:

- Il rientro di immigrati senegalesi come fattore di sviluppo del loro paese di origine
- Sviluppo economico e tutela ambientale nella regione di Diourbel
- Studio di fattibilità per il coordinamento degli interventi integrati in materia di sviluppo sociale, economico e sanitario nel Senegal.

1.1 Il rientro di immigrati senegalesi come fattore di sviluppo del loro paese di origine

Il progetto *“Il rientro di immigrati senegalesi come fattore di sviluppo del loro paese di origine”* è promosso e realizzato dalla Provincia di Lucca con la collaborazione di C.C.I.A.A. di Lucca, comuni di Capannori, Viareggio e Lucca, Consorzio Le Bocchette Capezzano Pianore (LU), Associazione immigrati senegalesi di Lucca, la Regione di Diourbel e alcuni operatori economici della regione di Diourbel.

Ha attivato i seguenti canali finanziari:

- Regione Toscana (L. 66/90 e L. 17/99), e Unione Europea (Linea del Budget B7-6430).

È finalizzato a realizzare interventi a favore dello sviluppo socio-economico della regione di Diourbel mediante forme sperimentali di cooperazione, come la creazione di imprese nel settore del "housing", tra le autonomie locali, le associazioni imprenditoriali della provincia di Lucca, quelle della Regione senegalese e un gruppo di senegalesi attualmente residenti nella provincia di Lucca che rientreranno nel loro paese d'origine opportunamente formati e qualificati in Italia.

Ha realizzato le seguenti azioni:

- 1998: Predisposizione del progetto ed erogazione dei finanziamenti da parte dei soggetti partecipanti. Condivisione delle finalità e dei contenuti da parte dell'ambasciatore del Senegal a Roma e del console onorario del Senegal a Firenze
- 1998: Predisposizione di un progetto formativo e selezione di un gruppo di cittadini senegalesi immigrati che partecipa alle attività del progetto formativo.
Individuazione degli operatori economici della provincia di Lucca interessati ad aderire al progetto
- Settembre 1999: Inizio del corso di formazione professionale di 600 ore per 15 cittadini immigrati senegalesi per figure professionali nel settore «housing» (impiantistica idraulica, impiantistica elettrica, impiantistica sanitaria, impiantistica di serramenti). Il corso, articolato in 150 ore di aula e 450 di stage nelle aziende lucchesi partecipanti al progetto, si completa con la fase di stage professionalizzante.
- Dicembre 2000 : Costituzione della joint-venture denominata « Sen.It » S.A.
- Dicembre 2000: inizio costruzione sede della joint-venture nel comune di Mbacké
- Luglio 2001: conclusione lavori

Si concluderà con:

- L'ultimazione della formazione degli immigrati senegalesi nelle aziende della società degli imprenditori lucchesi. Le aziende della società italiana garantiranno l'assistenza tecnica e l'ulteriore formazione per la joint-venture per quanto concerne le attività operative, manageriali e commerciali. È prevista inoltre la gestione della formazione a distanza nella fase di start-up dell'impresa in Senegal, la realizzazione del sito web per lo scambio delle informazioni e come incubatore di nuove attività, l'individuazione di un modello progettuale trasferibile, la diffusione dei risultati del progetto e il monitoraggio e la valutazione delle attività progettuali e dei loro risultati.
- Rientro degli immigrati e inizio delle attività c/o la sede dell'impresa.

1.2 Sviluppo economico e tutela dell'ambiente nella regione di Diourbel

Il progetto: *Sviluppo economico e tutela dell'ambiente nella regione di Diourbel* si inserisce nel progetto di cooperazione "Il rientro di immigrati senegalesi come fattore di sviluppo del loro paese di origine". È promosso e realizzato dalla Provincia di Lucca con la collaborazione di C.C.I.A.A. di

Lucca, comuni di Capannori, Viareggio, A.S.L. 2 di Lucca, la Società A.S.S.P. di Viareggio, Consorzio Le Bocchette Capezzano Pianore (LU), Associazione immigrati senegalesi di Lucca, la Regione di Diourbel e alcuni operatori economici di Diourbel.

Ha attivato il seguente canale finanziario:

- Regione Toscana (L.R. 17/99)

È finalizzato a promuovere nella Regione di Diourbel una campagna di formazione/informazione sulla tutela della salute dei lavoratori e il rispetto dell'ambiente che coinvolga le autorità locali, gli imprenditori, le organizzazioni sindacali, i docenti delle scuole medie e superiori e i formatori delle scuole professionali. L'attività di formazione/informazione è rivolta anche agli immigrati senegalesi coinvolti nel progetto di rientro.

L'azione di in/formazione sui temi ambientali e di sicurezza hanno lo scopo di promuovere e diffondere una cultura eco-sostenibile nelle giovani generazioni.

Verranno realizzate le seguenti attività:

- Studio di fattibilità per valutare l'impatto ambientale della realizzazione dell'immobile della joint-venture che riguarderà in particolare i problemi di depurazione delle acque reflue, della depurazione dei fumi, della differenziazione e smaltimento dei residui speciali delle lavorazioni.
- Predisposizione di materiale divulgativo su CD ROM e su supporto cartaceo da diffondere nelle scuole medie e superiori e negli istituti di formazione in francese e wolof. Per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica ci si avvarrà inoltre della stampa, della televisione e delle radio locali.

Sia lo studio di fattibilità che la realizzazione della informazione/formazione hanno l'obiettivo di influire sulla vita dei beneficiari sia per la conseguente promozione dell'impresa in joint-venture, sia perché saranno messi in grado di svolgere le proprie attività nel pieno rispetto dell'ambiente naturale e in un ambiente di lavoro sano e sicuro.

1.3 Studio di fattibilità per il coordinamento degli interventi integrati in materia di sviluppo sociale, economico e sanitario nel Senegal

Ha attivato il seguente canale finanziario:

- Regione Toscana (L.R. 17/99)

È promosso dalla Provincia di Lucca congiuntamente con la Provincia di Firenze e Pisa in collaborazione con le altre province della Toscana e la Repubblica del Senegal.

Il progetto nasce sia come proiezione delle esperienze consolidate di alcune province (Firenze, Lucca e Pisa) che da anni operano con progetti specifici e in diversi contesti territoriali e settoriali con altrettante Regioni senegalesi, sia come esigenza degli altri enti locali provinciali di definire e promuovere una attività di intervento progettuale finalizzata e rispondente alle esigenze dei partner senegalesi.

Il progetto si pone quindi i seguenti obiettivi:

- a. intervenire con una progettualità integrata nelle diverse regioni senegalesi e, in particolare nelle aree della cooperazione economica, sociale e sanitaria;
- b. predisporre un “modello di intervento integrato” utilizzando anche le esperienze consolidate (“buone pratiche”) di alcune province
- c. individuare una serie di progetti nelle regioni senegalesi gemellate che le Province potranno programmare e promuovere in fasi successive.

Per raggiungere questi obiettivi il progetto si articola in tre diverse fasi.

La prima fase consta di due specifiche attività:

- a. Raccogliere e analizzare i protocolli d'intesa firmati dalle province toscane con altrettanti Regioni del Senegal. Questa attività consentirà di conoscere e valutare gli obiettivi di cooperazione di ciascun accordo; ciò consentirà di individuare gli ambiti e le strategie di intervento che stanno al centro di ciascuna partnership;
- b. Raccogliere, analizzare e selezionare i progetti di cooperazione che attualmente sono stati promossi dai diversi soggetti della società toscana (Enti locali, associazioni di cittadini senegalesi, associazioni, Ong, Università, Asl, etc.) verso il Senegal. Ciò consentirà di avere un quadro di riferimento progettuale la cui valenza sarà verificata nei diversi contesti locali.

La seconda fase consta di una sola attività, ma di importanza strategica per il complesso del progetto:

- a. Organizzazione e realizzazione di una missione in Senegal, a partire dalle regioni già gemellate o che hanno firmato protocolli d'intesa con le province toscane.

La missione ha come obiettivi: la verifica della fattibilità dei progetti selezionati, la individuazione di progetti emergenti dalle realtà locali e corrispondenti alle finalità dei

protocolli d'intesa firmati dai partner, raccogliere elementi metodologici (sociologici, antropologici, culturali, legislativi e istituzionali) per la progettazione di un "modello di intervento" negli ambiti sopra indicati.

La terza fase si articola in quattro diverse attività:

- a. Predisposizione delle "schede di progetto" risultanti dalle attività delle due fasi precedenti. Ciascuna scheda conterrà, oltre l'indicazione dei soggetti promotori e dei partner locali e della loro localizzazione, elementi relativi alla prefattibilità del progetto (valutazione di fattibilità, risorse necessarie, tempi di realizzazione, etc.) . Le schede saranno messe a disposizione delle province di pertinenza e dei loro promotori originari, per una successiva valutazione;
- b. Realizzazione dei "term of reference" del modello di intervento. Il modello di intervento terrà conto delle "buone pratiche" già realizzate (sia da soggetti istituzionali che Ong, associazioni, etc.) e delle indicazioni acquisite in loco, della specificità degli ambiti di intervento (cooperazione economica, sociale, e sanitaria) e del loro livello di integrazione. Un rilievo particolare sarà dato agli elementi "culturali" che consentono un approccio "cooperativo" alla promozione delle attività di cooperazione decentrata. Il modello si pone quindi l'obiettivo di costituire un quadro di riferimento e di indicare un percorso progettuale, e per questo può essere costantemente monitorato, valutato e ridefinito;
- c. Realizzazione di una Guida/manuale. Questa attività è conseguente alla precedente: si tratta di tradurre in una guida agile e facilmente consultabile le indicazioni che emergeranno dal modello di intervento. Essa ha quindi l'obiettivo di diffondere nella società toscana un approccio più consapevole e strumenti più adeguati per interventi di cooperazione decentrata;
- d. Organizzazione di attività diverse per la presentazione e diffusione dei risultati: la organizzazione di un Convegno regionale, la realizzazione di un link sul sito della Regione Toscana sulla cooperazione decentrata gestito dallo IAO, la distribuzione della Guida/manuale.

Altre attività complementari al progetto:

- a. attività di coordinamento attraverso la realizzazione di un Comitato di gestione a cui partecipano tutte le province toscane. Il Comitato sarà coordinato dalla Provincia di Lucca in qualità di promotore del progetto;
- b. attività di valutazione delle azioni del Progetto
- c. gestione amministrativa del Progetto.

2. La cooperazione piemontese: il progetto Senegal

a cura di Monica Rispo – Regione Piemonte

Il presente progetto si colloca nella “filosofia” e nelle azioni promosse dalla Regione Piemonte nell’ambito della cosiddetta cooperazione decentrata, il cui spirito, i princìpi ed i criteri sono descritti nel “*Manuale della Cooperazione decentrata*” edito dalla stessa R.P. nel luglio 1999.

La Regione Piemonte, anche sulla base della mozione n°382 “Iniziative politiche di cooperazione con il Terzo Mondo”, approvata all’unanimità dal Consiglio Regionale nella seduta del 19 febbraio 1997, ha deciso di impegnarsi in modo organico nel sostegno di iniziative atte ad affrontare il problema della sicurezza alimentare nei paesi meno sviluppati.

Su indicazione del Comitato di Solidarietà del consiglio Regionale, la Regione ha ritenuto opportuno concentrare l’azione in alcuni paesi dell’area Saheliana dell’Africa Occidentale: Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal.

Per concretizzare l’iniziativa politica sono state predisposte, d’intesa con il Comitato di Solidarietà, apposite direttive che hanno lo scopo di definire l’iter procedurale e le modalità con le quali la Regione Piemonte definisce il proprio programma di azioni concernenti la sicurezza alimentare nei paesi meno sviluppati.

Con determinazione n. 506 del 8.06.99 sono state approvate le direttive 1999 che hanno l’obiettivo di promuovere e sostenere progetti finalizzati a migliorare le condizioni di sicurezza alimentare delle popolazione dei paesi Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal.

Con il programma regionale 1999 si perseguono inoltre i seguenti sotto-obiettivi:

- avviare un’esperienza di progettazione regionale
- sostenere gli sforzi progettuali di altri soggetti
- co-progettare con partner Saheliani

- riconoscere un sostanziale ruolo degli enti locali (sia come rappresentanti di comunità' di cittadini sia come detentori di know-how specialistico)
- consolidare il modello di intervento.

percorso "a" : sostegno alla progettualità degli enti locali

percorso "b": progetti di iniziativa regionale

percorso "c": sostegno alla progettualità di altri soggetti

Con il percorso "b": (progetti di iniziativa regionale) la Regione intende, tra l'altro, sperimentare azioni che:

- rafforzino le istituzioni dei Paesi interessati dal programma regionale, sostenendone i processi di decentramento amministrativo e le politiche di sviluppo socio-economico finalizzate a migliorare le condizioni di sicurezza alimentare delle loro popolazioni
- consentano di integrare le attività di soggetti pubblici e privati, competenti nel settore della formazione, amministrazione, produzione, ecc al fine di affrontare in termini di sistema le problematiche relative alla sicurezza alimentare individuate di comune accordo con il partner nonché
- di favorire la partecipazione delle popolazioni alla definizione delle esigenze prioritarie per la sicurezza alimentare.

Le direttive prevedevano inoltre l'invio di una delegazione per prendere contatti con le autorità governative e locali dei Paesi Saheliani, definire gli interventi progettuali.

A seguito della missione svolta nel mese agosto dai Funzionari regionali all'uopo incaricati è emersa l'opportunità di una collaborazione con la Regione di Louga in Senegal per la realizzazione di un centro di formazione per amministratori e tecnici delle Comunità Locali. Ciò al fine di rafforzare il processo di decentramento amministrativo e politico avviato nel 1997 dal Governo Senegalese.

Per la realizzazione del progetto la Regione ha sviluppato contatti preliminari con l'Associazione Agenzie Formazione Professionale Associate – (AFPA) che raggruppa le agenzie formative della regionali.

A seguito dei colloqui intercorsi è stato predisposto un progetto il cui obiettivo è: *"Constituire un Centro di Formazione Professionale, di proprietà della Regione di Louga"*, al fine di preparare

adeguatamente due categorie di persone considerate motori essenziali di uno sviluppo rispettoso della cultura locale e del territorio: Amministratori Locali e Tecnici Comunali

Collocazione del progetto

L'intervento che qui si ipotizza si colloca nell'ambito di una collaborazione con la Regione Senegalese di LOUGA, l'area che vede i più significativi flussi migratori dal Senegal verso il Piemonte. Il Presidente della Regione di LOUGA è anche l'attuale presidente della *Federazione Mondiale delle Città Unite*, organismo attivo nel campo della cooperazione per quanto concerne interventi di gemellaggio - cooperazione tra comuni di diversi Paesi.

A Louga attualmente operano 4 Organizzazioni non governative Piemontesi, di cui tre coordinate dalla ONG CISV di Torino. Sono in corso di definizione alcuni progetti predisposti dalla Provincia di Torino

La stessa Provincia sta valutando la possibilità di stipulare un accordo di cooperazione internazionale con la Regione Senegalese.

Il presente progetto si colloca nell'ambito del processo di decentramento amministrativo del Senegal, tuttora in itinere con l'obiettivo di rafforzare i diversi attori (Regione e collettività locali) sia sotto il profilo formativo che tecnico.

Tale azione sarà mirata verso eletti politici delle collettività locali che devono svolgere il loro mandato amministrativo, sia verso il personale specialistico delle pubbliche amministrazioni e della società civile.

Obiettivo del Progetto

Costituire un Centro di Formazione Professionale, di proprietà della Regione di Louga, al fine di preparare adeguatamente due categorie di persone considerate motori essenziali di uno sviluppo coerente con la cultura locale e il territorio: Amministratori Locali e Tecnici Comunali.

A tal fine, attraverso le varie fasi del progetto e con un adeguata assistenza successiva, sarà formata un Équipe di operatori Senegalesi, nell'ottica di accrescere le loro conoscenze e competenze su tematiche quali: Progettualità; Formazione Professionale; Direzione; Gestione; Ricerca di fondi internazionali.

Linee guida

- a) Non si tratta tanto di costituire il Centro di Formazione e poi consegnarlo “chiavi in mano” preparando dei soggetti locali alla gestione, quanto di *formare una équipe di senegalesi* alla progettazione, implementazione, gestione e ricerca di fondi internazionali.
- b) Il punto di partenza deve essere una conoscenza approfondita della “domanda” per strutturare un intervento “compatibile” con la situazione e le esigenze del Paese.
A tal fine si tratta di mettere in rete chi conosce la Formazione Professionale (AFPA) con chi conosce il territorio cioè Autorità locali, Istituzioni regionali e internazionali, le ONG operanti in loco, ecc.
- c) Servirsi, come base operativa e logistica, delle ONG italiane e piemontesi già attive nella regione.
- d) Le competenze per implementare al meglio il progetto saranno reperite sia all’interno delle Agenzie piemontesi aderenti all’AFPA, che presso altre Istituzioni pubbliche e private, al fine di realizzare un intervento di alto profilo qualitativo.

Fasi di realizzazione

Fase 1 Analisi approfondita dei bisogni a cui il progetto dovrà apportare una risposta strutturata e duratura nel tempo.

Coinvolgimento in questa analisi di tutte le istanze locali pubbliche, nonché dei soggetti privati già operanti sul territorio quali le ONG.

Tale fase si svolgerà sia tramite incontri svolti in Piemonte con gli Enti locali Senegalesi (Regione di Louga, Comuni, Collettività locali) sia con missioni di esperti in Senegal.

Fase 2 Costituzione del gruppo senegalese (5-10 persone) che diventerà il perno del progetto.

Le persone saranno indicate dalle Istituzioni senegalesi, alle quali il team italiano del progetto fornirà un eventuale supporto proponendo elementi relativi ai migliori prerequisiti dei candidati, nonché, se ritenuta utile una partecipazione alla selezione.

Fase 3 Formazione residenziale in Italia, a Torino.

- A) La Formazione sarà strutturata sui temi indicati negli obiettivi, e sarà oggetto di una adeguata micro progettazione da realizzarsi dopo l'effettuazione dell'analisi dei bisogni (fase 1). Il percorso formativo potrà essere perfezionato sulla base del profilo delle singole persone costituenti il gruppo senegalese (fase 2).
- B) La Formazione a Torino durerà 2 settimane.
- C) I Formatori saranno di alto profilo, scelti all'interno dell'AFPA, di Istituzioni pubbliche, Organismi privati ed Università.
- D) La formazione avrà sia una valenza teorica che una di tipo consulenziale, propedeutica alla mission che ogni membro del gruppo dovrà attivare al suo rientro nel proprio Paese.

Fase 4 Il gruppo, rientrato in Senegal, avvierà lo studio e l'attivazione operativa del piano di realizzazione del Centro di Formazione Professionale Regionale.

In questa fase il team italiano svolgerà un ruolo di Assistenza e supporto a distanza monitorando lo sviluppo del progetto.

A tal fine verranno attivati strumento per la formazione a distanza

Fase 5 Missione del team italiano per una assistenza in loco all'équipe senegalese per:

- La progettazione globale
- La micro progettazione
- La ricerca dei fondi internazionali

Fase 6 Realizzazione operativa del progetto con assistenza e supporto a distanza (nel caso fosse necessario verranno organizzate delle missioni specifiche di supporto)

Fase 7 Il team italiano proseguirà l'azione di assistenza, attraverso adeguati strumenti di Formazione a distanza, in funzione delle esigenze e delle richieste che saranno individuate nell'ambito della missione .

Annotazioni generali

L'AFPA considera la partecipazione a questo progetto come un contributo doveroso a Paesi del Sud del mondo, e nel contempo la ritiene una significativa opportunità di crescita professionale propria e dei propri operatori.

L'AFPA, come Associazione, si propone alla gestione del progetto e nomina come "capofila" l'agenzia CSEA "società consortile per Azioni" che collaborerà con altre Agenzie aderenti all'Associazione. I vari soggetti, al fine di una corretta gestione amministrativa, a progetto affidato costituiranno fra loro una Associazione Temporanea di Impresa.

3. Il Programma di sviluppo rurale nel territorio della Provincia del Sanguìè (Burkina Faso) cofinanziato dalla provincia autonoma di Bolzano

a cura di Antonella Vidoni – Provincia autonoma di Bolzano

Gli ambiti di intervento del programma riguardano: lo Sviluppo socio-economico, il Miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, la Promozione femminile, la Sicurezza alimentare, l'Educazione e formazione professionale, la Protezione dell'ambiente.

La durata del programma è quinquennale, a partire dal 1999.

E' stato istituito un Comitato di Gestione del programma con funzioni di supervisione e controllo delle attività del programma e loro monitoraggio costante, composto da:

- Presidente: Alto Commissario della Provincia del Sanguìè, o un suo rappresentante
- Vice-Presidente: un rappresentante della Provincia autonoma di Bolzano, la coordinatrice del programma
- Il Segretario generale della Provincia del Sanguìè
- I responsabili dei servizi tecnici e/o le associazioni coinvolti
- Il capo progetto: il direttore del CIIERAD, ONG locale.

A cui si affianca un Comitato Esecutivo del programma che realizza ed attua concretamente tutte le attività previste dal programma annuale e redige periodicamente un rapporto sullo stato di avanzamento fisico e finanziario del programma. Il Comitato esecutivo è composto da:

- Coordinatrice del Programma
- Capo progetto
- Responsabile del servizio tecnico locale coinvolto

L'ente finanziatore è la Provincia autonoma di Bolzano, con il contributo locale da parte della popolazione, del CIERAD, della Provincia del Sanguinè. Si stanno avviando contatti al fine di ottenere cofinanziamenti a livello nazionale e comunitario.

Nell'ambito del programma si procede annualmente ad individuare le attività da realizzarsi ed il relativo piano finanziario. Mediamente sono state realizzati progetti per un costo annuo totale di lire 300.000.000 di cui 250.000.000 a carico della Provincia autonoma di Bolzano.

Le attività realizzate finora sono:

- Risanamento di una diga in terra
- Costruzione di un mattatoio centrale, 14 aree di abbattimento, 3 punti vendita per la carne, formazione di veterinari ed infermieri per il controllo delle carni
- Costruzione di un centro polifunzionale
- Costruzione di un ispettorato scolastico
- Installazione di 31 mulini a favore delle associazioni di donne e formazione dei tecnici per il loro funzionamento e manutenzione
- Appoggio alla produzione orticola con l'avvio di 18 orti a favore delle associazioni di donne
- Appoggio alla locale produzione di sapone a favore delle associazioni di donne.

E' possibile elencare alcuni aspetti positivi del programma:

- Diretto coinvolgimento della popolazione locale e delle associazioni di base
- Coinvolgimento dell'amministrazione locale e dei servizi tecnici
- Efficiente coordinamento e profonda conoscenza della realtà locale da parte del capo progetto
- Verifica in loco preventiva dei progetti ed in seguito durante la loro realizzazione
- Buon lavoro di equipe nel coordinamento del progetto grazie alla continuità del programma
- Integrazione tra le attività del presente programma e quelle svolte da molti anni dal CIERAD (ONG locale) e dall'associazione „Amici del Burkina Faso“ con sede in provincia di Bolzano.
- Trasparenza, flessibilità ed approccio integrato del programma
- Rapida realizzazione delle attività e dei progetti che vengono annualmente individuati
- Rapida messa a disposizione dei finanziamenti
- Costi di gestione e attuazione minimi.

Nonostante ciò sono state individuate alcune difficoltà:

- Con alcuni dei Servizi tecnici e l'Amministrazione locale
- Iniziali in sede di Comitato di gestione
- Frequenti trasferimenti di alcuni dei funzionari locali
- Tentativi iniziali di gestione „centristica“ del programma da parte delle autorità locali.