

Ritiro e sostenibilità della cooperazione allo sviluppo svizzera Un'analisi retrospettiva di 14 progetti in Sudafrica e India

In breve

Da decenni la Svizzera si impegna attivamente nella cooperazione allo sviluppo internazionale. Questo avviene nel quadro di impegni bilaterali e multilaterali in Paesi scelti. Nel 2012, i fondi messi a disposizione della Confederazione ammontavano a circa 2,8 miliardi di franchi.

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha sollecitato la maggior parte di queste risorse, ovvero 1,65 miliardi di franchi. La DSC è l'agenzia per la cooperazione internazionale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

L'obiettivo principale della presente valutazione era indagare sullo stato attuale di sviluppo degli ex progetti della DSC. A tale scopo sono stati scelti 14 progetti in Sudafrica e India conclusi già da tempo. Abbiamo pertanto illustrato retrospettivamente l'evoluzione di questi progetti, focalizzandoci in particolare sugli scenari di ritiro da parte del Paese donatore Svizzera e sul conseguimento degli obiettivi. Il quadro della situazione attuale è stato inoltre completato mediante visite in loco.

Il rilevamento degli aspetti riguardanti la sostenibilità nella cooperazione allo sviluppo è complesso

Da anni, la cooperazione allo sviluppo internazionale si prefigge di potenziare la consapevolezza che benefici ed effetti di un programma o progetto debbano essere duraturi, ossia protrarsi anche dopo la sua conclusione. Valutazioni retrospettive sono pertanto sempre più importanti per valutare gli effetti duraturi. Queste indagini, eseguite dopo anni dalla conclusione di un progetto o dopo il ritiro di un Paese donatore, sono tuttavia ancora sporadiche. La ragione risiede nel fatto che la misurazione degli aspetti riguardanti la sostenibilità rappresenta ancora un'impresa complessa e difficile.

Alla luce di quanto precede occorre osservare che i risultati riguardanti la sostenibilità ottenuti nel quadro della presente indagine sono da considerare innanzitutto come stime. Le valutazioni da parte delle persone intervistate e del gruppo di progetto vanno viste nell'ottica limitata a momenti ben precisi delle indagini effettuate sul posto.

La misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi nella cooperazione allo sviluppo è possibile solo sommariamente

Diversi obiettivi dei progetti valutati sono formulati in modo molto generale, per cui una verifica esatta del loro grado di conseguimento sulla base della documentazione esistente e dei pareri dei partner intervistati risulta difficile, in quanto spesso mancano i valori obiettivo e i parametri. Pertanto le valutazioni dipendono fortemente dalle modalità di interpretazione. Il fatto che numerosi obiettivi non possano essere classificati chiaramente a causa della loro definizione e formulazione complica ulteriormente tale compito. Non è chiaro se si tratti di cosiddetti obiettivi di output, outcome o impact. Gli obiettivi di output si riferiscono a risultati di attività e prestazioni di progetto fornite che possono essere comprovati. Gli obiettivi di outcome definiscono effetti diretti sui gruppi di destinatari, mentre gli obiettivi di impact mirano di regola a effetti generali e a lungo termine. In particolare gli obiettivi strategici e a lungo termine sono generalmente difficili da raggiungere. Essi si possono misurare solo con un enorme dispendio e spesso i loro effetti rilevati possono essere ricondotti solo limitatamente a misure di progetto dirette. A complicare ulteriormente la valutazione vi è il fatto che

la rilevanza dei rispettivi obiettivi di un progetto varia. Sistemi di indicatori e monitoraggio adeguati, che forniscono dati e informazioni essenziali, non sono ancora abbastanza impiegati.

Secondo la dichiarazione di Parigi riguardante l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo (2005), gli obiettivi dei progetti dovrebbero essere definiti più in dettaglio per una migliore efficacia, operazionalizzati e dotati di valori concreti con i quali misurare il loro grado di raggiungimento. Dato che i fattori di successo centrali dell'efficacia e della sostenibilità assumono viepiù importanza nei progetti e nei programmi di cooperazione allo sviluppo, il CDF appoggia queste richieste.

Anche dopo anni dalla conclusione di progetti è possibile trovare ancora diverse tracce degli stessi progetti

In generale, in tutti i progetti presi in considerazione è ancora possibile trovare numerose tracce, seppure con qualità e quantità diverse. Le tracce dipendono dalla natura e dagli obiettivi di un progetto e pertanto possono essere più o meno osservabili e rilevabili. In particolare, possono essere considerati per lo più raggiunti gli obiettivi in relazione a un sostegno finanziario diretto di un'organizzazione e delle sue attività. Tutte le organizzazioni sostenute dei progetti in questione esistono ancora oggi e sono tuttora attive nei settori centrali già sostenuti in passato (sostenibilità istituzionale). Per quanto riguarda gli obiettivi raggiunti solo in parte, al centro non vi era l'organizzazione, come per i citati obiettivi, bensì un progetto e i suoi effetti sui gruppi di destinatari. Al riguardo sono per lo più coinvolti diversi gruppi di interesse e di destinatari. Dopo la conclusione di un progetto questi gruppi sono sollecitati in prima linea da soli a proseguire con successo il progetto sostenuto a suo tempo.

I risultati del CDF mostrano nel complesso che la situazione attuale all'interno dei progetti osservati ha imboccato differenti strade, sia attese, sia impreviste. Inoltre, è emerso che alcuni sviluppi auspicati hanno potuto essere realizzati solo con grande ritardo. L'evoluzione futura dei progetti non può essere valutata definitivamente.

La DSC si è ritirata dai progetti in modo corretto

Occorre innanzitutto precisare che il ritiro della Svizzera dai progetti di allora in Sudafrica e India era dettato principalmente da un nuovo orientamento della strategia di sviluppo da parte della DSC.

Pertanto, il ritiro della Svizzera da questi progetti non è avvenuto in modo drastico, ma in diverse tappe. Secondo la maggior parte degli interrogati, in questo processo la Svizzera ha agito in modo esemplare e benaccetto. Oltre al fatto che tutti gli interessati sono stati informati tempestivamente, laddove necessario si è pure prestato aiuto in vista di una continuazione ottimale del progetto. Questo corrisponde alle basi spesso già poste all'inizio del progetto per un buon partenariato tra la Svizzera, quale paese donatore, e le istituzioni o persone coinvolte dei paesi beneficiari.

La Svizzera gode pertanto di una buona reputazione in questi paesi. Sebbene non esistano cifre di paragone verificabili, si può affermare che la Svizzera è considerata finanziatore e partner cooperativo e competente, non solo durante il progetto o il programma, ma anche dopo anni dalla sua conclusione.

Il ritiro di un finanziatore centrale è importante per una continuazione duratura

La CDF ha pure analizzato in che modo sono stati presi in considerazione possibili fattori di successo o rischi nel proseguimento di progetti e se sono stati affrontati in modo mirato. A seconda del progetto i risultati sono molto differenti. Nel quadro del ritiro, l'analisi dei possibili fattori di successo

e d'insuccesso nei singoli progetti è stata tematizzata differentemente. In analogia al ritiro stesso, anche per quanto riguarda le analisi dei rischi non esistono direttive unitarie e vincolanti della DSC.

In particolare nei progetti bilaterali con solo uno o pochi finanziatori, in caso di ritiro da parte di uno dei maggiori finanziatori il pericolo di una spaccatura nella continuità del progetto aumenta. Inoltre, non si esaurisce solo un'importante fonte di entrate, ma viene anche a mancare un valido sostegno da parte del finanziatore. Di conseguenza, generalmente, non esiste più alcun vincolo (commitment) dei gruppi coinvolti nei confronti del progetto comune.

Il ritiro di un Paese donatore può dunque cambiare radicalmente una situazione e avere ripercussioni importanti sulla continuità del progetto. È quindi necessario valutare debitamente dall'inizio gli aspetti riguardanti conclusione del progetto, ritiro e proseguimento duraturo, altrimenti gli sforzi di una cooperazione pluriennale e i risultati ottenuti con grande impegno potrebbero essere vanificati d'un colpo.

I progetti analizzati hanno evidenziato una grande necessità di sostegno e innovazione, ma sono legati a rischi

L'impegno della DSC nei Paesi considerati si è distinto per diverse caratteristiche specifiche. All'inizio quasi tutti i progetti presentano un elevato fabbisogno di sostegno. Diversi progetti sono stati lanciati in «settori di nicchia», ossia il sostegno è stato fornito a organizzazioni o progetti che si muovono piuttosto al di fuori delle piste battute dalle organizzazioni di aiuto allo sviluppo e in zone in cui si trovano pochi altri finanziatori. Singoli progetti presentano inoltre un elevato potenziale d'innovazione, cosa che è sempre stata confermata dalle persone interpellate.

Dato che la cooperazione allo sviluppo svizzera ha sostenuto prevalentemente piccoli progetti con un budget medio da 3 fino a 5 milioni di franchi, gli effetti su vasta scala e la sostenibilità di questi progetti sono limitati. Per progetti di queste dimensioni è piuttosto difficile ottenere miglioramenti sostanziali, durevoli e ancorati su un'ampia base. Ovviamente in tal modo non si esclude di ottenere diversi effetti positivi e a lungo termine in prima linea sul piano locale e regionale. Per contro, gli effetti durevoli a livello sovranazionale e nazionale sono più difficilmente realizzabili con l'approccio scelto dalla DSC. Inoltre, questa «politica di aiuto di nicchia» della DSC non prevedeva sempre una partecipazione diretta e attiva degli attori locali competenti come ad esempio dei servizi governativi centrali. Sebbene i progetti della DSC, all'inizio o durante il loro decorso, siano per lo più ben accolti dai Governi locali, non è in nessun modo garantita un'eventuale ripresa né la sicurezza di una continuità del sostegno del progetto concluso da parte degli attori locali.

Documentazione del progetto quale fonte d'informazione centrale per le valutazioni delle esperienze

Nella presente indagine, il CDF si è basato, quale fonte d'informazione principale, sul sistema di gestione della documentazione interno alla DSC. La consultazione della documentazione esistente ha mostrato che il rispettivo stato delle informazioni di progetto era molto eterogeneo. Se riguardo ad alcuni progetti il materiale informativo era esaustivo, per altri erano disponibili solo pochi documenti di base. In parte è stato necessario cercare e chiedere un'ulteriore documentazione presso gli uffici di coordinazione competenti di Sudafrica e India, cosa che si è rivelata piuttosto dispendiosa. La visione di questa documentazione ha fornito indicazioni preziose sulla comprensione generale del progetto e sui rispettivi obiettivi.

La CDF ritiene che sia necessaria una documentazione del progetto possibilmente completa e depositata a livello centrale. Questa rappresenta una fonte d'informazione rilevante per i diversi aspetti di un progetto, come ad esempio il conseguimento degli obiettivi e i fattori di rischio. Non da ultimo queste informazioni possono fungere da base per i processi di apprendimento o per l'elaborazione di linee guida finalizzate a una «good practice» in vista di progetti futuri.

Valutazione dei rischi quale fattore di successo per l'attuazione e la continuazione di progetti

Analogamente alla suddetta classificazione eterogenea della documentazione, le valutazioni dei rischi formulate (identificazione di rischi di progetto potenziali) nelle rispettive documentazioni del progetto sono molto diverse sia sotto il profilo qualitativo sia sotto quello quantitativo. Mentre, da un lato, esistono buone valutazioni dei rischi di un progetto e/o del contesto, questi dati sono pressoché inesistenti per altri progetti. Tuttavia sono proprio queste informazioni a mettere in guardia da possibili insidie nell'attuazione e nella garanzia del raggiungimento degli obiettivi dei progetti. Esse possono contribuire tempestivamente a definire il successo o il fallimento di un progetto.

Il CDF è dunque del parere che le analisi dei rischi sistematiche e unitarie nel quadro dell'avvio di progetti possono già fornire indicazioni utili per l'attuazione e la continuazione di progetti ottimali. In caso di necessità, esse devono essere di volta in volta adeguate agli sviluppi più recenti durante la fase di attuazione del progetto.

Analisi retrospettive applicate in modo mirato possono creare valore aggiunto

Alla luce della dichiarazione di Parigi riguardante l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo devono essere ripensate anche corrispondenti modifiche dell'attuale prassi di valutazione. Il CDF ritiene che, sotto l'aspetto «sfruttamento dei risultati e delle esperienze di progetti conclusi scelti», indagini retrospettive condotte in modo mirato possono senz'altro fornire un input prezioso per l'impostazione futura, l'attuazione e in particolare la conclusione e la continuazione di concetti e obiettivi dei progetti. Questo dovrebbe accadere tramite persone od organizzazioni sul posto. In questo modo, possono essere rilevati fattori di successo più affidabili per progetti efficaci e sostenibili, che vengono promossi in modo mirato tramite la formazione di personale apposito da parte della DSC.

Raccomandazioni all'attenzione della DSC

Le raccomandazioni del CDF all'attenzione della DSC interessano in prima linea la gestione dei progetti riguardo a un ritiro ottimale e una continuazione possibilmente duratura di benefici ed effetti dei progetti di aiuto allo sviluppo anche dopo la loro conclusione:

- definizione di direttive interne per la conclusione del progetto;
- miglioramento della definizione degli obiettivi in vista della misurabilità del grado di raggiungimento degli obiettivi;
- garanzia di una documentazione del progetto attiva e uniforme;
- monitoraggio sistematico di settori di rischio centrali all'interno di progetti;
- promozione di «analisi retrospettive» per i progetti chiave scelti.

Testo originale in tedesco