

Il Malawi fra emergenza e transizione: ruolo e mandato delle ONG e delle organizzazioni della società civile

Alessandro De Luca - Responsabile di Area Geografica "Africa" del settore Programmi del CISP
 Roma, Giugno 2003

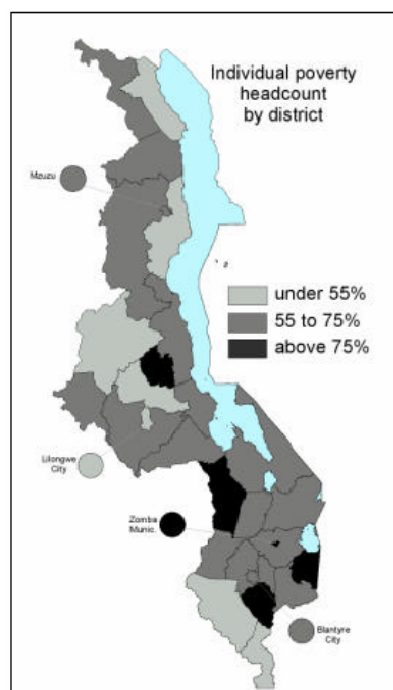
Il presente documento è stato presentato nell'ambito dell'evento internazionale "Cambiare insieme: partnership e cooperazione internazionale", svoltosi a Roma il 29 gennaio 2004 e organizzato dalle ONG promotrici di Forum Solint (CISP, COOPI, COSV, Intersos e Movimondo).

Indice

1. Contesto generale ed evoluzione del sistema socioeconomico in Malawi	1
1.1 LE POLITICHE DI LOTTA ALLA POVERTÀ E I NODI CRITICI	3
1.1.1 La situazione della sicurezza alimentare.....	4
1.1.2 La situazione dell'HIV AIDS	6
2. Obiettivi, strategie, modalità operative e nodi problematici dell'azione degli attori non governativi	7
2.1 LA SOCIETÀ CIVILE E LE ONG MALAWIANE	7
2.2 LE ONG INTERNAZIONALI IN MALAWI	8
2.3 PROCESSO DI DECENTRALIZZAZIONE, LE ONG E GLI ATTORI DELLA SOCIETÀ CIVILE	9
2.4 LE ONG COME ATTORI DELL'AIUTO ALIMENTARE: IL CASO DELL'EMERGENZA ALIMENTARE DEL 2001-2002	10
2.5 LA PROMOZIONE DELLA DIVERSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE: L'ESPERIENZA DEL CISP NELLA PROMOZIONE DI OPPORTUNITÀ DI REDDITO <i>NON-FARM</i>	12
2.6 LE ONG COME ATTORI DELL'ADVOCACY NELLA DEFINIZIONE E IMPLEMETAZIONE DELLE POLITICHE DI RIDUZIONE DELLA POVERTÀ.....	14
3. Per una efficace politica di promozione della società civile: il partenariato fra ONG internazionali ed organizzazioni locali.....	15

1. Contesto generale ed evoluzione del sistema socioeconomico in Malawi

Il Malawi è fra i paesi più poveri dell'Africa Sub-Sahariana. Con una popolazione di circa 11.400.000 persone e un reddito lordo nel 2000 di 170 USD pro capite si collocava al sestultimo posto nelle analisi della Banca Mondiale. Tutti gli indicatori sociali del Malawi sono ad un livello assai basso e lo collocano a pieno titolo nella lista dei Paesi Meno Avanzati: nel 1999 l'aspettativa di vita alla nascita era di 42 anni; l'analfabetismo negli adulti al 41%; il 16% circa della popolazione risultava infetto dall'HIV. Nel 1999 l'Indice di Sviluppo Umano era 0,397 collocando il Malawi alla 151ª posizione fra i 162 paesi in lista (UNDP, 2001). Circa il 65% della popolazione si trova al di sotto del livello di povertà fissato a 2 USD al giorno.



Una delle poche aree nelle quali negli ultimi anni si è assistito a miglioramenti è stata l'educazione: il numero degli studenti è aumentato dal 50% dal 1994 al 1995 in seguito all'introduzione dell'Educazione Primaria Universale. La percentuale di uomini e donne che non hanno mai frequentato la scuola si è ridotta dal 1992 al 2000, dal 21% al 10% per gli uomini e dal 47% al 27% per le donne.

D'altra parte questo rilevante incremento è stato ottenuto a costo di uno scadimento della qualità evidenziato dalla riduzione percentuale del numero degli insegnanti qualificati e dall'incremento dei tassi di ripetizione.

I tassi di iscrizione femminile rimangono significativamente inferiori a quelli dei maschi così come i tassi di abbandono scolastico. Infine sono ancora elevate le differenze fra aree rurali e urbane in termine di alfabetizzazione (rispettivamente 54% e 79%).

La maggior parte degli indicatori della situazione sanitaria sono stabili o in via di deterioramento. Non ci sono stati miglioramenti dal punto di vista della malnutrizione infantile ed i tassi di ritardo di crescita sono rimasti costanti dal 1992. Questi problemi sono molto più diffusi nelle aree rurali che in quelle urbane. Nel caso delle percentuali di bambini vaccinati si è verificato un arretramento fra il 1992 e i 2000 (dall'82% al 70%) mantenendo sostanziali differenze regionali (78% nel nord rispetto al 61% nel centro).

Una situazione di povertà così profonda ha evidentemente complesse origini nella storia, nella geografia e nella evoluzione politica del paese.

Dopo l'indipendenza nel 1964 e per i successivi 30 anni il paese è stato governato da Hastings Kamuzu Banda e dal partito unico da lui creato.

La politica economica del governo Banda era improntata ad una presenza pesante e pervasiva dello stato nel sistema economico e produttivo: l'80% del settore imprenditoriale era controllato da tre grandi gruppi industriali: due di questi parastatali e il terzo gestito direttamente dal Presidente Banda.

Nei fatti non esisteva un mercato agricolo che non fosse totalmente controllato dallo stato: era proibito per i piccoli agricoltori la coltivazione di colture da reddito come il tabacco, i prezzi dei prodotti erano strettamente controllati, gli *inputs* fortemente sussidiati.

Il governo favoriva pesantemente l'estensione delle colture da reddito per l'esportazione e la creazione di grandi aziende che, all'inizio degli anni '90 arrivavano a coprire il 40% della terra coltivabile.

Questo è avvenuto per tutto il periodo successivo all'indipendenza attraverso l'alienazione dei diritti tradizionali sulla terra a favore dello stato che successivamente trasferiva l'usufrutto ad una classe crescente di grandi affittuari impegnati principalmente nella coltivazione del tabacco da esportazione.

Il governo puntava a creare una classe media ridotta con alti livelli formativi piuttosto che favorire l'accesso all'educazione ed allo sviluppo per la maggioranza dei cittadini.

Dall'indipendenza fino al 1979 l'economia del Malawi ha sperimentato una crescita molto rilevante centrata sul settore agricolo con una media del 6,7% annuo nel periodo.

Successivamente al '79 una serie di shock esogeni (l'incremento del costo dei beni d'importazione a seguito dello shock petrolifero, lo smantellamento di alcune rotte commerciali dell'area, l'eccezionale afflusso dei profughi dal Mozambico ed una serie di episodi di siccità ed eventi climatici estremi) hanno definitivamente evidenziato i limiti delle politiche economiche adottate.

Parallelamente la rapida crescita demografica incrementava la pressione della popolazione sulla terra: a metà degli anni '90 il 40% dei piccoli proprietari agricoli coltivava appezzamenti di meno di mezzo ettaro.

Questa politica dello stato si è accompagnata negli anni '80 da un processo di aggiustamento strutturale che poneva enfasi sulla crescita delle grandi aziende produttrici di colture da reddito e trascurava radicalmente i piccoli coltivatori. In termini di reddito è stato stimato che gli anni '80 hanno significato, per i piccoli produttori un decremento del 25% e per le grandi aziende una crescita del 44%.

I risultati dell'aggiustamento strutturale negli anni '80 sono stati globalmente negativi per quanto riguarda l'impatto sulla riduzione della povertà. Ci sono stati periodi di stabilità macroeconomica, ma la crescita economica non si è dimostrata sostenibile per lunghi periodi e non ha quindi avuto alcun impatto sulla riduzione della povertà, al contrario l'instabilità economica ha aggravato le situazioni di disuguaglianza e vulnerabilità, la base produttiva del paese si è mantenuta molto ridotta e la vulnerabilità del sistema agli shock esterni si è dimostrata particolarmente profonda.

Con l'introduzione del multipartitismo e le elezioni realizzate a partire dal 1994 che hanno portato al potere lo *United Democratic Front* (UDF) di Bakili Muluzi il processo, sia pure con molte lentezze e contraddizioni, è stato completamente reindirizzato. Numerosi passi sono stati compiuti verso la creazione di istituzioni democratiche: nel 1995 è stata promulgata una nuova costituzione che garantisce libertà di stampa e di informazione, crea alcune istituzioni di controllo dell'operato degli altri poteri dello stato come la *Human Rights Commission*, l'ombudsman e le commissioni elettorali; le organizzazioni della società civile ed una stampa indipendente è emersa accreditandosi come voce critica delle iniziative del governo.

1.1 Le politiche di lotta alla povertà e i nodi critici

Il governo democraticamente eletto ha fin dall'inizio dato priorità alla riduzione della povertà. Uno dei primi atti è stato, ad esempio, l'abolizione delle tasse d'iscrizione per l'accesso all'educazione primaria, accelerando un processo di riduzione scadenzata avviata nel 1991, e la definizione nel 1995 di un *Policy Framework for Poverty Reduction* e di un *Poverty Action Plan* (PAP). In quell'occasione sono stati identificati una serie di obiettivi per la riduzione della povertà ed è stata data priorità al finanziamento di servizi utilizzati dai poveri (educazione primaria, assistenza sanitaria, infrastrutture rurali). È stato poi definito il *Malawi Social Action Fund* per il finanziamento di iniziative di auto-aiuto a livello comunitario, promossa l'espansione di *Safety Nets* ed avviato un programma di distribuzione di *inputs* agricoli per i piccoli produttori.

Tutto ciò si è tradotto nella seconda metà degli anni '90 in un flusso di risorse verso attività mirate alla riduzione della povertà. Le critiche principali si sono focalizzate sull'approccio tecnocratico e *top-down* nella definizione dei programmi e la selezione degli interventi e sulla preferenza per azioni a pioggia che apparivano ai critici più mirate a garantire sostegno elettorale che capaci di orientarsi verso i gruppi più vulnerabili.

Negli stessi anni l'elaborazione del documento Vision 2020 cercava di colmare il deficit di consultazione e partecipazione attraverso il coinvolgimento di un grande numero di attori della società civile. Il documento presentava una serie di ambiziosi target per un futuro lontano, ma non aveva alcuna connessione con la pianificazione operativa e non era quindi in grado di tradursi in coerenti politiche o decisioni conseguenti in termini di decisioni di allocazione di budget.

Successivamente, fra 1999 e 2000 è stato elaborato un *Interim Reduction Strategy Paper* (ancora una volta attraverso un processo molto limitato di consultazione interna) che individuava una serie di obiettivi settoriali auspicabili dal punto di vista della riduzione della povertà.

La definizione vera e propria di un *Poverty Reduction Strategy Plan* (PRSP) è stata avviata alla fine del 2000 attraverso l'elaborazione di una serie di bozze successive fino al documento finale dell'ottobre del 2002.

L'obiettivo generale del PRSP è esplicitamente l'*empowerment* dei poveri come approccio per la riduzione sostenibile della povertà. Comprende quattro pilastri (sviluppo economico sostenibile e socialmente orientato, sviluppo del capitale umano; miglioramento della qualità della vita dei settori vulnerabili; buon governo) e quattro tematiche trasversali (HIV/AIDS, genere, ambiente, scienza e tecnologia).

In questo caso il documento è stato il prodotto di una consultazione con un gran numero di gruppi e attori espressione della società civile, del settore pubblico, delle istituzioni locali, del governo e attraverso l'intervento di una serie di gruppi di lavoro tematici (sul ruolo delle ONG e delle organizzazioni della società civile nella promozione dei processi di consultazione e partecipazione per la definizione del PRSP vedi § 2.1.5).

Il tema dell'*empowerment* degli stessi poveri in modo che siano messi nelle condizioni di costruire i propri percorsi di riduzione della vulnerabilità è comune a molti PRSP.

In realtà il documento si presenta piuttosto vago nella definizione del ruolo e delle modalità di funzionamento del settore pubblico vis a vis questo approccio strategico. In alcuni casi le politiche di intervento sono assai dettagliate e adeguatamente definite in termini di budget. In altri i traguardi auspicabili vengono definiti in modo piuttosto vago senza identificare adeguatamente livelli di priorità.

Evidentemente il tema cruciale è rappresentato dalla capacità del PRSP di avere impatto effettivo sulla politica del governo e dalla effettiva connessione fra la pianificazione generale mirata alla riduzione della povertà e la definizione operativa dei bilanci annuali dello stato. Mancando questo collegamento il PRSP rischia di rappresentare, come altri documenti analoghi prodotti in passato, un

documento di riferimento generale e non una guida effettiva per la pianificazione e la definizione di decisione operative.

A fronte della aumentata consapevolezza sul tema della povertà nel paese ed il rilevante lavoro di definizione di politiche sul tema le sfide che il paese si trova di fronte nella strada verso lo sviluppo e la riduzione della povertà sono straordinarie. Può essere utile fornire ulteriori elementi sulla situazione della sicurezza alimentare e la crisi che il paese ha vissuto nel 2002 e sull'impatto della diffusione dell'AIDS.

1.1.1 La situazione della sicurezza alimentare

Il Malawi è un paese prevalentemente rurale. I piccoli coltivatori costituiscono la maggioranza delle famiglie rurali, dipendono per i loro livelli di consumo da un singolo raccolto di mais e subiscono una cronica mancanza di accesso a fondamentali elementi di produzione come semi e fertilizzanti. Il mais rappresenta per il Malawi, così come negli altri paesi dell'area SADC, la principale produzione agricola per il consumo umano. Altre produzioni per l'autoconsumo sono riso, sorgo, miglio e cassava. La maggior parte dei piccoli produttori coltivano anche legumi e arachidi nel corso dell'anno.

Tabacco e arachidi costituiscono le principali colture da reddito nel Nord e nel Centro del paese; legumi e cotone nel Sud; ortaggi in tutto il paese.

Crop	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Maize	1,327,865	1,793,463	1,226,476	1,534,326	2,245,824	2,211,859	1,899,185
Paddy Rice	39,073	72,629	65,690	68,802	92,859	67,084	89,120
Groundnuts	30,664	40,327	68,718	97,228	124,604	116,363	147,624
Tobacco	35,438	68,978	83,567	94,063	84,555	98,614	85,715
Cotton	25,207	82,591	45,122	36,336	50,589	34,907	39,584
Sorghum	20,090	54,710	39,514	41,401	41,401	36,799	37,278
Millet	13,259	20,262	16,424	19,638	20,224	19,508	19,926
Pulses	99,772	183,093	179,226	208,859	233,811	248,243	306,560
Cassava	328,424	534,549	713,566	829,821	895,420	2,757,186	3,153,988
Sweet Potatoes	317,705	569,469	858,129	1,432,383	1,680,313	1,634,268	2,478,355

Source: Government of Malawi (2001): *Agricultural Statistical Bulletin 2001*, Ministry of Agriculture and Irrigation

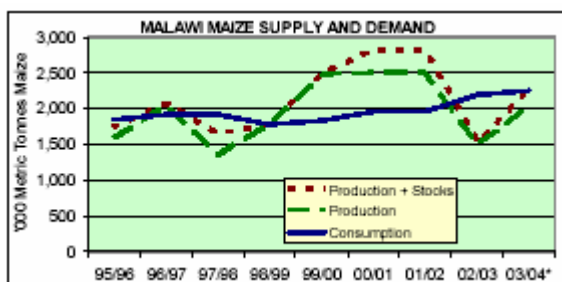
In termini di sicurezza alimentare la vulnerabilità delle piccoli produttori è peggiorata negli ultimi 10-15 anni. Il paese è passato dall'essere autosufficiente in termini di produzione di mais (negli anni non caratterizzati da siccità) ad una situazione di dipendenza dalle importazioni e dall'assistenza internazionale per la copertura dei bisogni della popolazione. A livello familiare l'incremento dei costi del mais ha determinato per i piccoli contadini una maggiore vulnerabilità per la perdita di potere d'acquisto e l'accentuata dipendenza dagli acquisti di cibo sul mercato e dalla possibilità di ottenere reddito o cibo da attività extra agricole o vendendo il proprio lavoro.

Una grave crisi alimentare causata dalla insufficiente disponibilità di mais si è verificata nel paese nel 2002. Non si è trattato di una tipica carestia dovuta alla siccità che può risolversi con il ritorno delle piogge regolari, ma di un fenomeno estremamente complesso determinato sia da problemi di disponibilità di mais che di accesso.

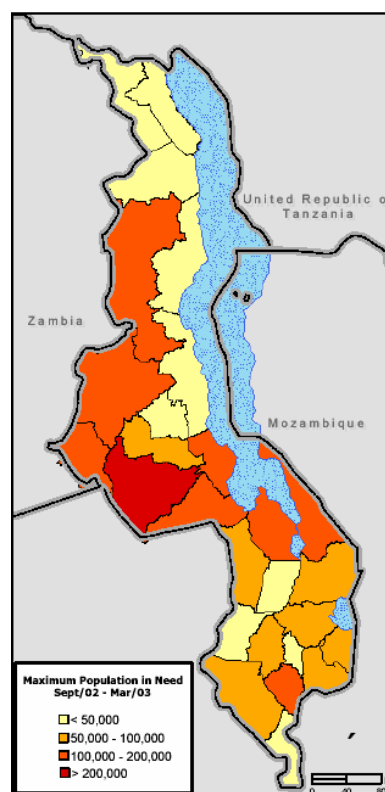
Elementi scatenanti sono stati:

- alcune annate di piogge irregolari a partire dalla stagione 2000/2001 che hanno aggravato il deficit di produzione in particolare nelle regioni centrali e meridionali;
- una sottostima del deficit da parte delle istituzioni per la iniziale tendenza a confidare nella disponibilità di produzioni alternative (in particolare cassava e patate dolci);

- la vendita intempestiva e mal gestita della riserva strategica di cereali;
- gravi problemi di trasporto che hanno reso difficoltosa e lenta l'importazione di mais dai paesi vicini;
- difficili relazioni fra il governo e i principali donatori che ha ritardato la risposta internazionale alla crisi;
- un incremento rapido e molto rilevante dei prezzi del mais che è passato fra giugno 2001 a gennaio 2002 da 4 a 40 MK per kg a causa delle difficoltà di approvvigionamento e la liberalizzazione del mercato.



Fonte: Mano, Isaacson and Dartel, 2003



Fonte: MNVAC - SADC FANR, 2002

In realtà la produzione di mais per la stagione 2001/2002 è stata inferiore alla media dei 5 anni precedenti, ma solo in misura limitata. La gravissima crisi alimentare è la conseguenza del progressivo deterioramento della base produttiva che si è originata a partire dagli anni 90 e che caratterizzata da incremento della pressione della popolazione sulla terra a causa della rapida crescita della popolazione, declino della fertilità dei suoli a causa, fra l'altro, della insufficiente disponibilità di fertilizzanti, limitate opportunità di reddito da attività extra agricole, politiche governative che hanno marginalizzato negli anni i piccoli produttori, la pandemia dell'HIV-AIDS che ha decimato le forze produttive incrementando i livelli di dipendenza delle famiglie; l'insufficienza di sistemi strutturati di *disaster management* e piani di crisi, i processi di liberalizzazione dell'economia che hanno reso più deboli i piccoli produttori eliminando i sussidi per i consumatori e gli interventi di stabilizzazione dei prezzi del cibo. La crisi si è quindi innestata su una situazione di alti livelli di povertà, ciclo economico negativo, politiche economiche inefficaci o non appropriate: per una grande maggioranza delle famiglie povere una crisi strutturale ha elevato a tal punto i livelli di vulnerabilità ed eroso progressivamente i cosiddetti *coping mechanisms* a disposizione da rendere sufficienti eventi negativi tutto sommato limitati per creare una situazione di grave crisi alimentare.

Risulta evidente di fronte ad un così profondo livello di vulnerabilità che una crescita di reddito ed, in generale, le politiche di riduzione della povertà nel Malawi rurale devono quindi basarsi da un lato

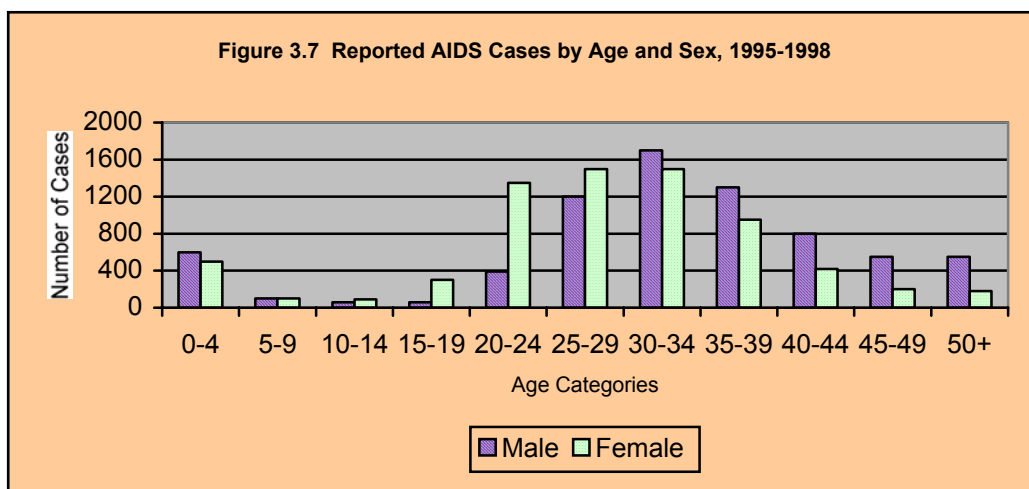
su una crescita della produttività in agricoltura, dall'altro sullo sviluppo di opportunità di reddito non direttamente collegate con la gestione di attività agricole.

1.1.2 La situazione dell'HIV AIDS

Il Malawi è uno dei paesi dove l'epidemia di HIV/AIDS ha avuto gli effetti più pesanti in termini di costi umani ed economici. L'incidenza particolare presso la popolazione giovane e adulta in età produttiva significa un peso particolare per coloro che sostengono economicamente le famiglie coltivando la terra o portando avanti attività imprenditoriali, gestiscono e dirigono scuole, servizi pubblici, garantiscono la sicurezza, ecc. Tutto il processo di sviluppo del sistema socio-economico è messo in questione dall'impatto della malattia.

In un decennio (fra il 1986 ed il 1996) la prevalenza dell'HIV fra le donne in attesa che hanno frequentato i servizi di assistenza prenatale di Blantyre, la più popolata città del Malawi è cresciuta dal 3 ad oltre il 30% (dati del *National AIDS Secretariat*). La prevalenza nella popolazione nella fascia d'età 15 - 49 anni è passata dal 13.8% nel 1996, al 15% in 1997 ed al 16.4 nel 1999. La popolazione delle aree rurali mostra percentuali di prevalenza del 20%. Nelle aree urbane nel 1998 il dato arrivava al 25,3%. La prevalenza è più forte nella regione meridionale caratterizzata da elevata densità di popolazione, attività economiche comparativamente vivaci, forte presenza di migranti o lavoratori stagionali.

L'AIDS è la principale causa di morte nella fascia 15-49 anni e il suo impatto ha vanificato ogni sforzo di ridurre la mortalità infantile. Questa era nel 1992 pari a 134‰ dei nati vivi. Si prevede che nel 2010 raggiungerà i 200‰.



Fonte: Common Country Assessment of Malawi

Il peso della malattia sul sistema sanitario è già elevatissimo. Alcune stime indicano una percentuale del 60% per i posti letto in ospedale occupati da pazienti affetti da malattie correlate con L'AIDS.

L'impatto dell'AIDS connesso agli alti tassi di natalità spiega il crescente numero di orfani e di famiglie guidate da minori. Si stima che per la fine del 2000 ci fossero oltre 300.000 orfani da AIDS (minori sotto i 15 anni che hanno perso la madre a causa dell'AIDS) rispetto ai 22.000 nel 1992 ed ai 124.000 nel 1999.

2. Obiettivi, strategie, modalità operative e nodi problematici dell'azione degli attori non governativi

2.1 La società civile e le ONG malawiane

Le organizzazioni della società civile, in particolare le organizzazioni legate alle chiese hanno giocato un ruolo assai attivo nella transizione alla democrazia ed alla formulazione della costituzione del 1994 in modo che il tema dei diritti umani fosse inserito pienamente al suo interno.

In particolare la cosiddetta *Lenten Letter* pubblicata dalla chiesa cattolica nel 1992 è stata considerata particolarmente importante nell'avvio della caduta del regime di Banda. Negli anni successivi, con il raggiungimento di questi obiettivi il ruolo di *advocacy* sui temi del buon governo e dello sviluppo si è sostanzialmente ridotta ed invece si è sviluppato il ruolo di promotori di attività di educazione civica ed in ogni caso di fornitori di servizi.

Fra gli elementi determinanti di questa evoluzione possiamo sicuramente considerare la cooptazione all'interno della nuova classe politica di un certo numero di figure rilevanti nel movimento per la democratizzazione ed anche una certa difficoltà nella ridefinizione del proprio ruolo, mandato e obiettivi.

Con la fine degli anni '90 i temi del buon governo e dello sviluppo hanno ripreso forza di fronte alle debolezze ed alle difficoltà della nuova classe di governo di fronte alle sfide dello sviluppo. Quella che veniva percepita come una crescente influenza di corruzione, regionalismo e clientelismo sul sistema politico ha determinato una ripresa di attenzione in particolare da parte delle organizzazioni espressione delle chiese. I temi della lotta alla povertà hanno ripreso rilevanza nell'agenda delle attività di *advocacy* di fronte alle difficoltà e al timore del fallimento del sistema democratico e delle riforme economiche nel garantire un miglioramento della qualità della vita per la popolazione.

L'esistenza nel paese di una sistema di organizzazioni ed associazioni a diverso livello impegnate nella interlocuzione con lo stato viene vissuto dalle stesse istituzioni con una certa ambivalenza.

Viene generalmente riconosciuto il ruolo delle organizzazioni nel processo democratico e in quanto fornitori di servizi. D'altra parte in alcuni casi queste vengono percepite come una minaccia sia dal punto di vista economico che politico. Si tratta evidentemente di temi di dibattito e di polemica molto tipici della relazione fra lo stato e la società civile nei paesi del Sud del mondo, ma che si connettono in modo tutto specifico alla storia del Malawi negli ultimi decenni.

A fronte della indubbio peso che le organizzazioni hanno avuto in alcuni snodi cruciali della storia recente del Malawi, si pone in questione il fatto che esse non rappresentino l'interesse generale del paese quanto le loro specifiche *constituencies* e siano in alcuni casi portatrici di una specifica agenda politica. Le agenzie e le istituzioni statali spesso percepiscono le ONG locali, nella loro qualità di fornitori di servizi, come competitori nell'attrarre e gestire i fondi dell'aiuto internazionale. Il loro stesso coinvolgimento nella definizione delle politiche settoriali viene percepito come premessa di uno spostamento dal settore pubblico verso le ONG della responsabilità di erogare servizi di assistenza.

Questa dialettica ha evidentemente riflessi nei processi di regolamentazione legislativa del settore.

A partire dal 1996-7 si è assistito nel paese ad una proliferazione di ONG locali. Questa proliferazione, analogamente a quanto accaduto in molti altri paesi, è frutto evidentemente del processo di democratizzazione e del prestigio che le organizzazioni della società civile avevano acquisito nel corso della vicenda. D'altra parte è stato percepito come dipendente dalla disponibilità, da parte dei donatori internazionali, di fondi rispetto ai quali viene definita ed adattata la stessa mission delle organizzazioni.

A fronte di questa proliferazione una prima struttura ombrello di coordinamento delle ONG, il *Council for NGOs in Malawi (CONGOMA)* è stata costituita nel 1996. Fra il 1996 ed il 1999, date di pubblicazione delle prime due edizioni della directory delle ONG in Malawi, si registra un sostanziale

incremento delle organizzazioni attive. La registrazione delle ONG presso CONGOMA è volontaria e non tutte le organizzazioni sono formalmente registrate. Da un lato un gran numero di associazioni locali e CBOs non arrivano a formalizzare la loro esistenza, dall'altro in alcuni casi anche organizzazioni più strutturate non percepiscono l'utilità di registrarsi presso una struttura ombrello così ampia ed evidentemente meno definita in termini di mandato rispetto alle reti settoriali (vedi sotto). D'altra parte il ruolo di CONGOMA è in qualche modo minacciato dalla costituzione secondo la nuova disciplina legislativa di un *NGO Board* presso il quale la registrazione dovrebbe essere obbligatoria e che nasce con l'intento di garantire un più stretto coordinamento e supervisione da parte del governo.

La realtà delle ONG malawiane è evidentemente estremamente diversificata, d'altra parte, analogamente a molti paesi del Sud del mondo, sono caratterizzate da potenzialità e limiti.

- (a) In generale la proliferazione delle ONG ha portato con sé una certa disorganizzazione, disomogeneità e, in alcuni casi, "flessibilità" del mandato in ragione della disponibilità di potenziali donatori. Il livello formativo dello staff rappresenta spesso un problema in particolare nel caso in di programmi complessi in cui sia necessario assicurare alti gradi di specializzazione. Evidentemente, anche quando è possibile reperire nel paese questo tipo di professionalità, è oggettivamente difficile per le ONG locali garantirsi una collaborazione di lungo periodo con queste figure di fronte alla concorrenza delle organizzazioni internazionali e delle stesse ONG straniere.
- (b) I settori di presenza più tradizionale e strutturata sono HIV-AIDS, educazione e sicurezza alimentare, d'altra parte è evidente un gap spesso rilevante in termini di capacità e risorse rispetto alle ONG internazionali. Questo spesso più che riguardare competenze tecnico-settoriali ha a che fare con il *management* e l'amministrazione.
- (c) Un tema specifico è rappresentato dalla relazione con le CBOs, le piccole organizzazioni comunitarie spesso informali. In molti casi queste ultime, talvolta promosse dagli stessi programmi di cooperazione, rappresentano per le ONG internazionali gli strumenti più efficaci di realizzazione dei programmi nelle comunità locali, mentre le ONG locali scontano una incapacità di essere presenti nelle aree più remote.
- (d) Negli ultimi anni si è assistito ad un fiorire di network tematici (vedi sotto § 2.1.5) che in alcuni casi hanno conquistato un ruolo importante nella interlocuzione con lo stato e con le agenzie internazionali. Il loro ruolo e le loro potenzialità sono tanto più rilevanti in quanto rappresentano uno strumento di potenziamento della pianificazione strategica e di elaborazione del mandato delle ONG che ne fanno parte laddove spesso la competizione limita la volontà di scambio di informazioni ed esperienze.

2.2 Le ONG internazionali in Malawi

Accanto alla proliferazione delle ONG malawiane si è verificato negli ultimi anni un sostanziale incremento del numero di ONG internazionali attive nel paese.

Secondo un modello comune ad altri contesti le fasi di rapido rafforzamento della loro presenza hanno coinciso con le emergenze verificatesi nel paese in particolare con la crisi dell'afflusso dei rifugiati dal Mozambico alla fine degli anni '80 e con i disastri naturali e le crisi alimentari degli anni '90.

Un certo numero di queste ONG hanno successivamente strutturato la loro presenza secondo gli schemi propri del loro modello organizzativo:

- in alcuni casi sono state costituite filiazioni malawiane delle ONG internazionali;
- talvolta l'ONG internazionale mantiene una presenza nel paese in quanto tale costruendo relazioni di partenariato e collaborazione più o meno stabili e strutturate con ONG ed enti locali;
- Infine in alcuni casi la scelta è stata quella di costruire proprie strutture operative intervenendo direttamente a livello di base senza cercare la collaborazione e la mediazione di organizzazioni malawiane.

Indipendentemente dal modello organizzativo si pone per le ONG internazionali il problema di collocarsi rispetto ad una sfida straordinariamente complessa. Questa è rappresentata, al di là delle periodiche e ricorrenti emergenze, da un ventennio di progressivo decadimento delle capacità del sistema socio-economico malawiano di garantire possibilità di sostentamento alla popolazione.

Nell'ambito di questa sfida un elemento cruciale è rappresentato, in generale, dal ruolo delle ONG e delle organizzazioni della società civile rispetto ai temi della *governance* e della ridefinizione dei processi di sviluppo del Malawi e, nello specifico, dalla valorizzazione e promozione del partenariato con ONG e istituzioni locali. A seguire vengono brevemente presentati alcuni casi che possono fornire elementi di problematizzazione su questi temi.

2.3 Processo di decentralizzazione, le ONG e gli attori della società civile

Come la maggior parte dei paesi a sub-sahariani a basso reddito il Malawi, a partire dalla metà degli anni '90 ha sperimentato, accanto alla definizione di politiche di lotta alla povertà, un processo di decentralizzazione del proprio sistema politico-amministrativo.

La creazione di un sistema di governo locale eletto centrato sulla creazione di 39 assemblee è stato avviato sia pure in modo contraddittorio negli anni '90 ed è culminato nelle elezioni locali del 2001.

Di fronte a questo processo il governo centrale ha mostrato un certa riluttanza nel devolvere alcuni poteri alle istituzioni locali, compresa la possibilità di utilizzare lo strumento fiscale. Questa lentezza non ha fermato il processo in quanto tale, ma ha sicuramente rallentato lo sviluppo a livello locale delle capacità necessarie.

Negli anni del regime di Banda Distretti e Consigli municipali erano stati privati delle loro responsabilità e poteri in nome del mantenimento dell'unità e della coesione nazionale.

Tutto il sistema delle autorità locali era sotto la supervisione del *District Commissioner* nominato dall'Ufficio del Presidente e referente per il *District Development Committee*. I comitati d'azione a livello di area e di villaggio rappresentavano essenzialmente catene di trasmissione del partito unico.

Per il movimento di opposizione al regime la decentralizzazione era uno strumento per rompere la macchina del partito unico e un modo di avvicinare alla popolazione i poteri di governo. La costituzione del 1994 andava esattamente in questa direzione creando autorità locali elettive responsabili dello sviluppo locale, della promozione della partecipazione democratica e delle istanze locali presso il governo centrale.

Anche se non veniva identificato un cronogramma per la messa in atto della riforma, alcuni cambiamenti vennero realizzati, in particolare la riorganizzazione dei *District Development Committees*. I loro poteri si limitavano alla pianificazione, coordinamento e approvazione dei micro-progetti, ma ora includevano parlamentari, responsabili delle autorità locali e dei partiti politici e due rappresentanti delle ONG. Il processo veniva appoggiato anche attraverso un programma pilota dell'UNCDF.

In realtà questo primo esperimento di promozione del ruolo dei *District Council* si esaurì con la conclusione del primo mandato elettorale quando le elezioni previste nel 1997 vennero spostate.

Una politica di decentralizzazione venne definita alla fine del 1998 con il *Local Government Act* che rappresenta lo strumento di definizione di responsabilità, organizzazione e funzioni delle autorità locali. Alle assemblee locali sono stati attribuite una vasta serie di responsabilità dal sistema sanitario, all'educazione, allo sviluppo locale e le risorse finanziarie attraverso al leva fiscale e un *block grant* assegnato dal governo centrale e pari al 5% delle entrate a livello nazionale.

L'implementazione di queste riforme è prevista secondo un cronogramma decennale.

Dopo le elezioni locali del 2000 la priorità è stata assegnata alla formazione dei consiglieri locali ed alla pianificazione e realizzazione del sistema di gestione finanziaria.

Le responsabilità funzionali devono ancora in gran parte essere trasferite e le autorità focalizzano ancora i loro interventi sull'amministrazione, la pianificazione dello sviluppo locale e i lavori pubblici su piccola scala.

I Ministri settoriali hanno avviato la preparazione delle strategie per il trasferimento delle funzioni di *service delivery*. Le pianificazioni definite dal Ministero delle Sanità e dell'Educazione suggeriscono che si tratta di un processo ancora lungo. Le autorità locali ricevono attualmente una quota di fondi dal governo centrale e finanziamenti addizionali da parte di alcune agenzie internazionali e cooperazioni bilaterali coinvolte nel processo, ma si tratta di finanziamenti limitati che corrispondono a responsabilità funzionali ancora molto ristrette. Evidentemente l'effettiva allocazione di fondi per la decentralizzazione effettiva della gestione dei servizi rappresenterà la principale verifica e conferma dell'impegno delle autorità centrale nei confronti del processo.

La decentralizzazione offre notevoli potenzialità per migliorare i servizi forniti dal settore pubblico ed il rafforzamento del governo e della partecipazione locale. Dal punto di vista delle ONG ed in generale degli attori dello sviluppo il processo è rilevante oltre che per i riflessi globali sul processo di democratizzazione del sistema politico-sociale, da due punti di vista: in quanto fornitori di servizi di assistenza nel campo sanitario ed educativo ed per quanto riguarda il previsto passaggio di competenze a livello locale per le iniziative di lotta alla povertà secondo lo schema che vede la responsabilità delle politiche generali mantenuto dal governo centrale ed i programmi e le iniziative specifiche di competenza delle strutture locali.

D'altra parte le condizioni per cui la decentralizzazione rappresenta al contempo uno strumento di democratizzazione e sviluppo locale non va assunto come un dato indiscutibile. Esiste infatti il rischio che, al di là della proiezione idealistica che vede un incremento della partecipazione promuovere la *good governance* a livello locale e migliorare la qualità dei servizi erogati a favore dei cittadini, la decentralizzazione si traduca nel rafforzamento di istituzioni più o meno informali che rappresentano per le fasce povere un concreto ostacolo all'accesso di opportunità di reddito e di sviluppo¹.

2.4 Le ONG come attori dell'aiuto alimentare: il caso dell'emergenza alimentare del 2001-2002

Una esperienza particolarmente rilevante per riflettere sul tema del ruolo delle ONG e sul partenariato fra ONG malawiane ed internazionali è rappresentato dal loro coinvolgimento nella risposta alla crisi alimentare del 2001-2002.

Per rispondere alla crisi e coordinare la risposta umanitaria è stato lanciato il *Joint Emergency Food Aid Programme* (JEFAP). Gli attori coinvolti nel programma comprendono il WFP, il governo malawiano (attraverso il *Department of Disaster Preparedness, Relief and Rehabilitation* e il Ministero dell'Agricoltura), i donatori e, per l'implementazione del programma, un consorzio di 12 ONG² e 9 organizzazioni partner di secondo livello, sotto il coordinamento di Care International che rappresentava il consorzio presso lo *Humanitarian Steering Committee* della *Joint Task Force* governativa.

L'idea del JEFAP è nato per facilitare una implementazione standardizzata della distribuzione di aiuto alimentare a livello locale e la condivisione di approcci e decisioni a livello centrale.

Il *targeting* dell'aiuto si basava su una metodologia condivisa centrata sui comitati di villaggio che identificavano prima di ogni distribuzione le famiglie con i livelli più alti di bisogno. Le liste dei beneficiari venivano quindi utilizzate dalle ONG per la distribuzione di razioni costituite da mais (50 kg) e legumi, e per il monitoraggio.

Nell'implementazione del programma il WFP era responsabile della implementazione globale e rispetto ai donatori ed in particolare della definizione degli accordi con le 12 ONG implementatrici; di fornire il cibo ed il suo trasporto presso i magazzini centrali del paese; gestire i magazzini centrali; fornire servizi di trasporto dai magazzini centrali ai *Food Delivery Points*.

¹ Frank Ellis, F., Kutengule, M., Nyasulu, A., 2002, *Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Malawi*, LADDER Working Paper N° 17.

² Care International (leading agency), Save the Children Fund UK, Save the Children Fund US, Catholic Relief Service, Malawi Red Cross Society, the Salvation Army, Concern, Concern Universal, World Vision, Oxfam, Goal.

Le ONG erano responsabili dell'implementazione del JEFAP a livello distrettuale attraverso uno schema di "assegnazione" alle singole ONG partner del consorzio della leadership per distretto; di definire con le autorità locali strutture di coordinamento a livello di distretto; di assistere i comitati locali nella selezione dei beneficiari; di fornire quando possibile ulteriori servizi di trasporto; di supervisionare e monitorare i comitati locali nella distribuzione del cibo.

Evidentemente questa esperienza proprio per la sua rilevanza è stata oggetto di differenti valutazioni e giudizi ed è stata apprezzata per la sua capacità di rispondere in un tempo relativamente breve ad un livello molto ampio di bisogni.

D'altra parte l'operazione ha ricevuto anche molte critiche che fanno riferimento da un lato al più generale dibattito fra il mondo umanitario statunitense (da cui provenivano la maggior parte delle ONG coinvolte) ed europeo nell'utilizzo dell'aiuto alimentare, dall'altro alle polemiche fra gli attori dell'aiuto umanitario e quelli specializzati nello sviluppo e, infine, al tema della relazione fra ONG internazionali e locali ed in generale alla questione dell'*empowerment* delle realtà locali.

Le argomentazioni utilizzate si possono sintetizzare come segue:

- (a) In generale si è dimostrato efficace ed efficiente lo schema di collaborazione e coordinamento fra attori diversi. Il JEFAP è stato sicuramente una esperienza estremamente rilevante di coordinamento di una macro operazione di relief (circa 40.000 MT mensili nella fase più intensa fra la fine de 2002 e l'inizio del 2003) che ha coperto quasi tutto il paese valorizzando il ruolo delle ONG sia nella pianificazione che nella implementazione.
- (b) Il JEFAP è stata accusata di scarsa capacità di adattare l'operazione alla evoluzione della situazione: la quantità di cereali distribuiti è stata eccessiva rispetto alle reali necessità e nonostante lo *scaling down* nel corso del 2003 le distribuzioni sono andate avanti anche nel periodo del nuovo raccolto (fino a giugno 2003) con gli evidenti rischi in termini di disincentivo per i produttori e turbativa delle dinamiche del mercato. Sarebbe stato invece necessaria una più rapida evoluzione verso una schema di reti di protezione a favore di gruppi vulnerabili più ridotti e precisamente individuati;
- (c) E' stata lamentata la pressoché totale egemonia delle ONG internazionali. Fra i 12 partner principali del consorzio era presente solo una ONG locale, la Malawi Red Cross Society e peraltro fortemente sostenuta dalla Croce Rossa statunitense. Queste organizzazioni erano le sole firmatarie di accordi trimestrali con il WFP. Le ONG locali erano presenti fra i partner di supporto peraltro spesso essendo l'espressione locale di grandi ONG internazionali o in rapporto di partenariato con i partner principali secondo uno schema di familiarità religiosa. In questo senso si è rinunciato ad utilizzare appieno (e promuovere) le capacità pure presenti in alcune delle ONG malawiane sul tema della sicurezza alimentare. Si è trattato piuttosto di soluzioni portate al Malawi dal mondo dell'umanitario senza una completa valorizzazione di competenze e capacità locali.
- (d) Le relazioni del programma con le istituzioni governative e le autorità locali sono state giudicate invece in genere positive. In particolare a livello di distretto e di comitato di villaggio le relazioni sono state giudicate dagli attori particolarmente positive. In questo senso lo schema di meeting a livello locale per la pianificane degli interventi, la selezione dei beneficiari ed il monitoraggio degli interventi si sono tradotti in alcuni casi in attività di *capacity building* per le istituzioni locali nella gestione dell'emergenza. In generale il governo del Malawi, dopo le incertezze ed i contrasti iniziali con i donatori internazionali (in particolari circa il tema citato della vendita della riserva strategica di cereali), ha cercato di garantire sia a livello centrale che locale un *enabling environment* per le ONG coinvolte ed evidentemente la relazione con le grandi ONG internazionali si presenta meno carica di sospetti e potenziali contrasti e contenuti politici del rapporto con attori della società civile malawiana.

2.5 La promozione della diversificazione delle attività economiche: l'esperienza del CISP nella promozione di opportunità di reddito *non-farm*

In considerazione della radicale dipendenza dell'economia malawiana dall'agricoltura, della limitata crescita che il settore ha sperimentato negli ultimi anni e dai limiti strutturali descritti, la diversificazione delle attività economiche rappresenta una prospettiva strategica per i programmi di poverty alleviation.

Lo sviluppo della micro, piccola e media impresa rappresenta una modalità di promuovere quella diversificazione. Si tratta peraltro di un settore caratterizzato da una rilevante contraddittorietà: spesso molte micro imprese vengono percepite dagli stessi proprietari come una fonte di reddito marginale da promuovere quando mancano altre opportunità, in altri casi rappresenta una strategia di *welfare* per assorbire manodopera esclusa dal mercato formale. D'altra parte vari studi hanno dimostrato che la partecipazione in attività di *business non-farm* è una componente cruciale per coloro che raggiungono livelli di reddito relativamente superiore nelle aree rurali.

Una strategia di promozione della piccola imprenditorialità deve evidentemente valorizzare e promuovere attori e iniziative esistenti, tenendo conto delle debolezze strutturali dei soggetti locali ed adottando una strategia coerente strategia di *capacity building* degli stessi.

A partire da questa prospettiva il CISP ha promosso, grazie al finanziamento della Commissione Europea, il programma *Food Security Improvement through Economic Diversification*.

Il programma opera in 3 distretti pilota (Lilongwe, Kasungu e Zomba) e si muove in coerenza con le politiche nazionali di lotta alla povertà. Concentra l'intervento sul miglioramento delle attività produttive *off-farm* portando una serie di servizi essenziali a favore dei piccoli e micro imprenditori attuali e potenziali, promuovendo iniziative di *capacity building* per le autorità locali nel loro nuovo ruolo di promotori dello sviluppo economico locale, fornendo opportunità di diversificazione di reddito per la popolazione rurale.

Punta ad attivare percorsi di supporto alle strategie locali di sviluppo e sostegno alla piccola impresa, attraverso la creazione e la messa in rete di strutture di servizio (i *Business Information and Service Centres* e gli incubatori d'impresa) ed il rafforzamento delle capacità di autorganizzazione degli stessi piccoli imprenditori.

La definizione delle strategie operative del programma sono state elaborate a partire dalle esperienze e gli approcci metodologici elaborati dal CISP nell'ambito di altri programmi analoghi nella regione (in particolare in Namibia e Sud Africa). Queste sono state ridefinite nella fase di identificazione e fattibilità del progetto e, successivamente attraverso la realizzazione di uno studio di base ed una serie di seminari di avvio del progetto realizzati nei tre distretti interessati con la partecipazione di tutti gli attori rilevanti.

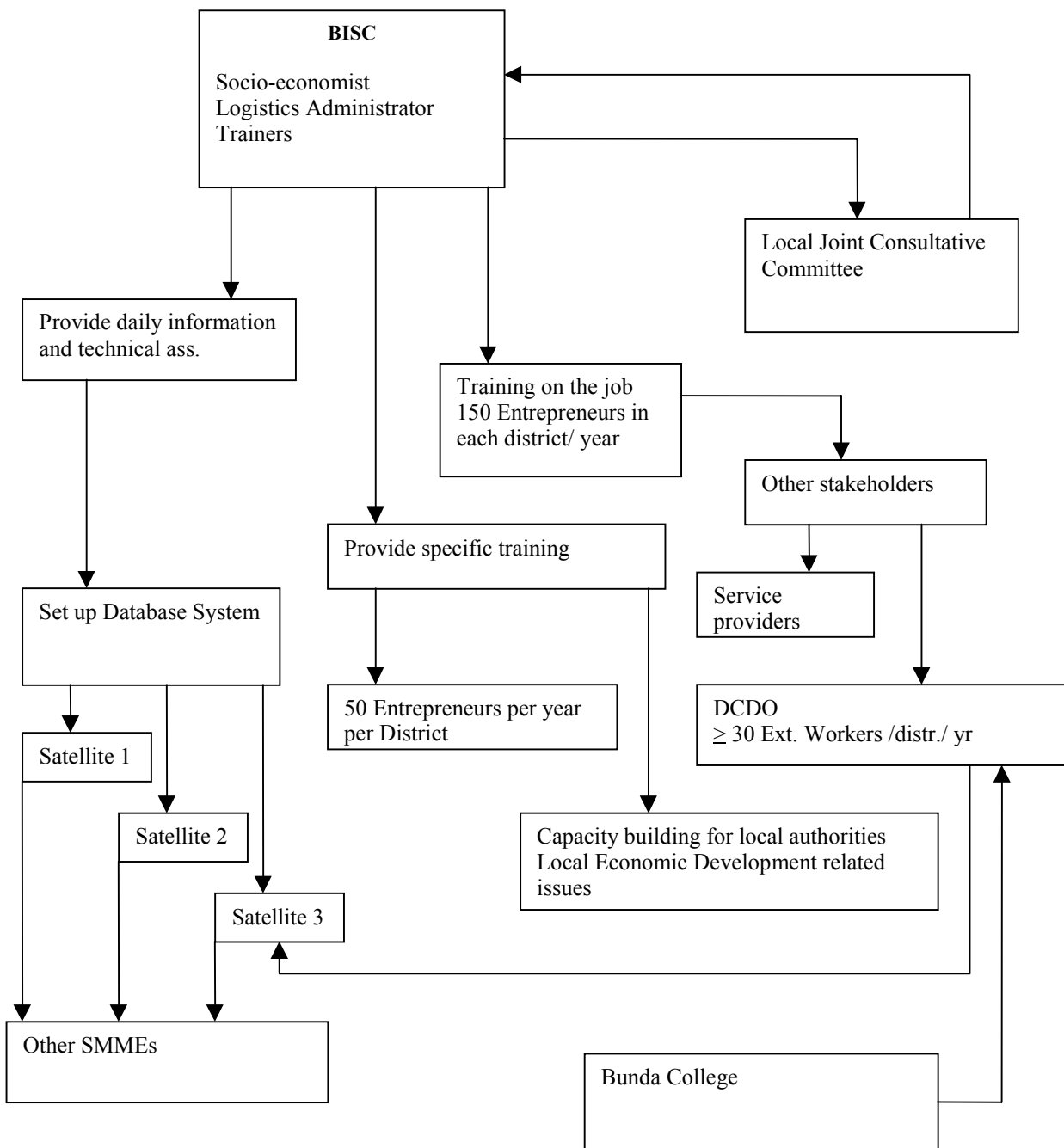
Le attività del programma sono centrate sulla creazione di una rete (3 strutture centrali a livello distrettuale e 9 satelliti) di *Business Information and Service Center* (BISC) che forniscono una serie di servizi e realizzano iniziative di promozione di sviluppo locale attraverso la creazione e gestione di un *Business Information Database*, formazione per imprenditori in *business management skills*, formazione per funzionari locali, staff, attori, attività di *mentoring e tutorship* a favore delle SMMEs. Nella Figura 1 sono schematizzate le modalità di funzionamento di un BISC.

Un elemento essenziale di progetti di questo tipo sono le strategie di partenariato ed il collegamento con un gran numero di soggetti attivi nel settore dello sviluppo locale e nella promozione delle SMMEs. Si tratta in particolare di istituzioni pubbliche a livello centrale (in particolare il *Ministry of Gender and Community Services*) e distrettuale (in particolare *District e Town Assemblies*), ONG internazionali e locali, associazioni di categoria, autorità tradizionali, CBOs, ecc. La struttura formale per la promozione della interrelazione con questo soggetti con il progetto sono i *Joint Consultative*

Councils organizzati per ogni distretto che forniranno orientamento nella gestione dei BISC e funzioneranno da liaison con tutti gli stakeholders rilevanti.

Si tratta infatti da un lato di evitare sovrapposizioni e duplicazioni con le iniziative di altri soggetti pubblici e privati attivi nello stesso settore, dall'altro di superare la percezione degli interventi delle ONG da parte delle istituzioni pubbliche come di interventi estemporanei e sporadici, confinati al ciclo di vita del progetto.

Fig. 1 Operations Flow Chart (Fonte: CISP – Food Security Improvement through Economic Diversification – Project Implementation Strategy Paper).



2.6 Le ONG come attori dell'advocacy nella definizione e implementazione delle politiche di riduzione della povertà

Nella definizione dei documenti strategici delle politiche di lotta alla povertà le ONG e la società civile malawiana, in alcuni casi in partenariato con le ONG internazionali presenti nel paese, hanno giocato un ruolo importante nel promuovere la partecipazione ed il coinvolgimento di ampi settori della società.

Nel caso del processo di definizione del PRSP, fin dall'inizio molte critiche erano state indirizzate ad un cronogramma troppo affrettato, alla segretezza delle consultazioni fra il Governo e i rappresentanti dell'FMI/World Bank e la mancanza di effettivi meccanismi di consultazione (dei 159 partecipanti al seminario di lancio del processo di definizione del PRSP solo 8 erano i rappresentanti di organizzazioni della società civile e 5 i parlamentari). Su questi aspetti è stato particolarmente attivo il *Malawi Economic Justice Network* (MEJN) costituito nel novembre 2002 da alcune organizzazioni ecclesiali sulla scia dell'esperienza della Campagna Jubilee 2000 e sostenuto da un consorzio di ONG. A seguito delle critiche la *deadline* per la presentazione del PRSP venne posposta (da 2 a 10 mesi) per consentire un adeguato processo di consultazione e di coinvolgimento della società civile nel processo di pianificazione in particolare attraverso la partecipazione delle organizzazioni della società civile ai gruppi tematici e nel team responsabile della elaborazione. In una successiva revisione del processo il MEJN ha criticato i risultati del lavoro dei gruppi tematici, fra l'altro per la mancanza di limiti di spesa che guidassero l'identificazione delle priorità e l'incapacità di affrontare adeguatamente le tematiche trasversali a livello dei singoli settori.

Nella percezione delle organizzazioni della società civile (almeno in quelle che si riconoscono nell'esperienza del MEJN) rimaneva una strutturale difficoltà e resistenza, al di là delle dichiarazioni di principio, ad accettare la logica della consultazione e della partecipazione nei processi di pianificazione delle politiche di lotta alla povertà.

A partire dall'avanzamento del processo di definizione dei documenti strategici di lotta alla povertà alcune organizzazioni della società civile hanno promosso iniziative di monitoraggio da un lato della coerenza fra le priorità identificate dai programmi di lotta alla povertà e le allocazioni della spesa da parte del governo; dall'altro degli output prodotti da quei finanziamenti.

Questo è stato ad esempio il mandato assunto dal *Civil Society Budget Watch* un organismo che aggrega alcuni network settoriali di ONG sia locali che internazionali. In particolare il già citato MEJN, la *Civil Society Coalition for Quality Basic Education*, la *Malawi Health Equity Network* e la *Civil Society Agricultural Network* (CISANET).

Ad esempio, nell'ambito delle attività del *Civil Society Budget Watch*, CISANET³ ha realizzato un'iniziativa di monitoraggio del bilancio dello stato per l'anno fiscale 2001-2002 (primo e secondo trimestre) facendo riferimento allo stato delle allocazioni ed all'impatto di 2 programmi nel settore agricolo: l'*agricultural extension system* ed il *Targeted Input Programme* (TIP). In particolare è stata verificata la coerenza delle allocazioni di budget e della spesa con le politiche di *Poverty Reduction* del governo malawiano⁴.

Il monitoraggio è stato condotto anche attraverso questionari somministrati localmente con la successiva compilazione ed analisi dei dati. L'esercizio ha potuto contare sull'appoggio del *Chair of the*

³ CISANET è un gruppo di organizzazioni della società civile comprendente sia ONG nazionali che internazionali attive nel settore agricolo che intendono promuovere la sussistenza dei poveri nelle aree rurali influenzando politiche e approcci operativi del governo dei donatori e della società civile attraverso attività di advocacy, networking, monitoraggio e ricerca.

Le organizzazioni associate nel CISANET sono: Action Aid, Africare, Care, Canadian Physicians for Aid and Relief, Catholic Development Commission (CADECOM), Christian Service Committee, Concern Universal, Concern Worldwide, Land O' Lakes, Malawi Enterprise Zone Association, Malawi Agroforestry Extension Project, National Association of Smallholder Farmers of Malawi, Oxfam, Plan International, Save the Children UK, Save the Children US, Shire Highlands Milk Producers Associations, Smallholders Coffee Farmers Trust, the Story Workshop, Voluntary Service Overseas.

⁴ In particolare facendo riferimento al documento "PRSP - Findings to Date" (maggio 2001) ed alla 3a bozza del PRSP (marzo 2002).

Parliamentary Committee on Budget and Finance. Nel documento finale⁵ prodotto e diffuso sono stati identificati alcuni elementi e raccomandazioni:

- l'identificazione di una contraddizione evidente fra la drastica riduzione degli incrementi di budget previsti per i servizi di *agricultural extension* in relazione con i programmi di lotta alla povertà;
- la necessità di incrementare, potenziare e migliorare i servizi di *agricultural extension* anche come strumento di promozione della sicurezza alimentare;
- la necessità di incrementare e migliorare l'implementazione del *Targeted Input Programme* attraverso una più attenta e meno arbitraria identificazione dei beneficiari ed un rafforzamento della formazione per lo staff coinvolto nella realizzazione ed un più intenso coinvolgimento delle comunità locali attraverso attività di orientamento e monitoraggio post-distribuzioni.

Uno degli elementi di particolare interesse del processo sta esattamente nel riconoscimento da parte delle istituzioni dello stato (o almeno da una parte di queste) del ruolo delle ONG nell'affiancare con proprie iniziative autonome le attività di monitoraggio delle politiche e del loro impatto a livello locale. Si tratta in questo senso di tradurre in pratica e rendere effettive le indicazioni già contenute nello stesso PRSP.

Più in generale iniziative di questo tipo rappresentano una interessante esperienza di *networking* fra ONG e organizzazioni della società civile caratterizzate da diversità di mandati ed esperienze. Questo rappresenta evidentemente un valore aggiunto in particolare nel caso della condivisione di esperienze e approcci per il collegamento delle attività di *relief* con i programmi di riabilitazione e sviluppo. Nel caso del Malawi, un paese altamente vulnerabile alle crisi ed alle emergenze, questo è particolarmente rilevante.

3. Per una efficace politica di promozione della società civile: il partenariato fra ONG internazionali ed organizzazioni locali

Le esperienze descritte portano ad individuare alcune lezioni che possono guidare, nel caso del Malawi, i diversi attori (in particolare i donatori e le stesse organizzazioni delle società civile) verso l'obiettivo di promuovere il ruolo e le capacità delle ONG locali e rafforzare la crescita di queste ultime attraverso il partenariato con le ONG internazionali.

- (a) Tenendo in considerazione le citate difficoltà dal punto di vista gestionale e amministrativo di molte ONG locali, una coerente politica di promozione del ruolo e delle capacità degli organismi locali da parte dei donatori deve tenere in considerazione il tema delle procedure e della gestione dei progetti. Per ONG locali spesso giovani e poco strutturate la gestione le procedure sempre più complesse che i donatori, ad esempio la Commissione Europea, richiedono rappresenta una vera barriera; le stesse organizzazioni incontrano molte difficoltà nell'assicurare sviluppo e continuità della struttura con le limitate risorse a disposizione per i costi amministrativi. Da questo punto di vista le caratteristiche del mondo delle ONG malawiane, come di molti altri paesi del Sud del mondo, mette gli stessi donatori di fronte alla contraddizione di pianificare (per esempio nel caso della Convenzione di Cotonou e del 9° FED) un sostanziale rafforzamento della presenza dei *non-state actors* senza essere disponibili ad assumere i rischi evidentemente connessi con un processo di consolidamento della *reliability* di quegli stessi attori.
- (b) I donatori tendono a privilegiare evidentemente il finanziamento di progetti. Questo ha impedito e impedisce in alcuni casi il finanziamento di attività come i network tematici che sono stati in questi anni in Malawi molto importanti non solo per promuovere il ruolo ed il mandato delle organizzazioni della società civile nel paese, ma anche come esperienze di partenariato fra ONG locali e internazionali.

⁵ The Civil Society Agriculture Network, Report on the Malawi Budget - FY 2001-2002: First and Second Quarter, May 2002.

(c) L'evoluzione del dibattito sullo sviluppo nel paese ed il processo di democratizzazione hanno portato l'accettazione, almeno teorica, della lotta alla povertà come prospettiva trasversale ai programmi. La sfida è evidentemente quella di tradurre questa priorità in politiche settoriali e programmi coerenti.

Anche da questo punto di vista un efficace partenariato fra ONG internazionali e locali porta con sé un evidente valore aggiunto.

- Il lavoro di lobbying e advocacy si è dimostrato fondamentale per stimolare la coerenza sia da parte del governo che delle organizzazioni internazionali. L'esperienza del Malawi dimostra che il partenariato su questo tema ha rilevanti potenzialità. In questo ruolo le organizzazioni locali della società civile saldano in modo efficace il loro ruolo quale soggetti del sistema democratico con la loro identità di operatori di sviluppo.

Inoltre, quando i network che hanno promosso le attività di advocacy hanno visto coinvolte con le organizzazioni locali le ONG internazionali, questo ha stemperato le accuse di interesse politico/partitico diretto che le iniziative delle ONG malawiane hanno spesso subito.

Un ulteriore valore aggiunto della presenza delle ONG internazionali nella definizione di politiche settoriali fa riferimento alla capacità di attrarre risorse per sostenere i processi eventualmente avviati sia attraverso fondi propri che stimolando l'attenzione dei donatori istituzionali attraverso specifiche attività di lobbying.

- Nel momento in cui le macro politiche ed i processi di riforma si traducono in operatività a livello locale, il partenariato fra le ONG può dimostrarsi particolarmente efficace nel individuare, sulla base dell'esperienza di campo, possibili limiti delle strategie individuate e suggerendo eventuali correttivi. Possono fungere da facilitatori, organizzatori e canalizzatori delle relazioni fra strutture ed istituzioni locali e donatori e le istituzioni internazionali.

Il controverso processo di decentralizzazione in atto in Malawi comporta da questo punto di vista straordinarie potenzialità. In questo caso uno schema classico di partenariato fra ONG internazionali e locali punta a valorizzare la conoscenza del contesto locale che le prime possono portare, mentre le ONG internazionali mettono a disposizione un serbatoio di *best practices* da adattare al contesto locale.

Di questo processo fa parte evidentemente la definizione condivisa di modalità di relazione con le CBOs.

(d) L'evidente e riconosciuto gap in termini di capacità e possibilità operative fra le ONG internazionali e le organizzazioni locali implica la necessità di lavorare per queste carenze siano colmate.

Il tema del rafforzamento delle capacità dei partner locali va considerato trasversale e costante rispetto alla realizzazione di tutte le iniziative. Questa esigenza deve essere tenuta in costante considerazione nella pianificazione e implementazione dei programmi da parte delle ONG internazionali:

- adottando metodologie di *training on the job* e *learning by doing* in particolare per quanto riguarda la gestione amministrativo/ finanziaria;
- inserendo specifiche componenti di *capacity building* dei partner locali all'interno dei diversi programmi;
- inserendo all'interno delle attività di monitoraggio e valutazione dei programmi specifiche componenti mirate a identificare l'avanzamento delle capacità operative del partner ed eventualmente lavorando sulla possibilità di ridefinire i rispettivi ruoli nel senso della valorizzazione del ruolo degli attori locali.

Al di là di approcci puntuali relativi ai singoli interventi deve trattarsi evidentemente di investimenti di lungo periodo che comportano un approccio coerente e protratto nel tempo sia da parte delle ONG internazionali che dei donatori.

Un settore specifico in cui, nel caso del Malawi, appare strategico intervenire in termini di *capacity building* delle ONG locali è proprio il tema dell'*advocacy*. Il fatto che il paese stia passando nel giro di pochi anni da una tradizione di autoritarismo e centralismo ad un sistema democratico e decentralizzato costituisce una straordinaria occasione per consolidare il ruolo delle organizzazioni della società civile.

(e) Nel caso delle ONG internazionali un fattore limitante di un effettivo partenariato è stato rappresentato talvolta dalla tendenza a intervenire attraverso "pacchetti" metodologici e operativi chiusi. Se questo ha evidenti vantaggi in termini di rapidità ed efficienza di intervento in un caso come quello del Malawi comporta evidentemente dei limiti dal punto di vista dell'adattamento degli interventi ad un contesto altamente specifico ed ha rappresentato talvolta una difficoltà per la piena valorizzazione degli attori locali.

A partire dalle considerazioni esposte sulle caratteristiche della crisi che il Malawi attraversa è necessario operare le necessarie mediazioni e sperimentando, in particolare a livello periferico, modalità innovative di collegamento degli interventi di relief con i percorsi di sviluppo.

Riferimenti bibliografici e fonti consultate

- CISP (2003) - Food Security Improvement through Economic Diversification in Malawi - Project Implementation Strategy Paper
- CLONG, SOLIDAR, APRODEV, EUROSTEP, EURONAIID, VOICE, CIDSE, WIDE, 2003, The Role of Civil Society in the EU's Development Policy. Reflection Document
- Commission of the European Communities, 2002, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Participation of Non-State Actors in Ec Development Policy Com(2002) 598 Final, Brussels
- Council of the European Union, 2001, Participation of non-state actors in the formulation and implementation of ACP-EU cooperation
- Department for International Development (DFID), 2003, Malawi: Country Assistance Plan 2003/04 - 2005/06
- Devereux S., 2002, State of Disaster. Causes, Consequences & Policy Lessons from Malawi, ActionAid Malawi
- Fozzard A., Simwaka A., 2002, How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Malawi, Overseas Development Institute
- Frank Ellis F., Kutengule M., Nyasulu A., 2002, Livelihoods and Rural Poverty Reduction in Malawi, LADDER Working Paper N° 17
- Khumalo K., 2003, "NGOs regulation", in The Nation, 10th February 2003, p.14
- Malawi National Vulnerability Assessment Committee, SADC FANR Vulnerability Assessment Committee, 2002, Malawi, Emergency Food Security Assessment Report
- Malawi Poverty Reduction Strategy Paper. Final DRAFT April 2002
- Mano R, Isaacson B., Dardel P., 2003, Identifying Policy Determinants of Food Security Response and Recovery in the SADC Region: the Case of the 2002 Food Emergency, FANRPAN Policy paper, Keynote paper prepared for the FANRPAN Regional Dialogue on Agricultural Recovery, Food Security and Trade Policies in Southern Africa, Gaborone, Botswana, 26 - 27 March 2003
- United Nations System in Malawi, 2001, Common Country Assesment of Malawi. 2001 Report