



PONTIFICIA FACOLTA' TEOLOGICA  
SAN BONAVENTURA  
Via del Serafico, 1-00142 ROMA (EUR)



Corso di Perfezionamento in Diritto Umanitario e Protezione  
Internazionale dei Diritti Umani

# **“Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti”**

di

Emanuela Ranieri

Roma, 9 dicembre 2008

# **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

## **1. Le origini**

La riforma delle Nazioni Unite nasce dall'esigenza di rendere l'organizzazione capace di fronteggiare le attuali sfide internazionali attraverso una struttura che rispecchi il cambiamento delle relazioni internazionali dal 1945 ad oggi. La richiesta di riforma più discussa è certamente quella del Consiglio di Sicurezza, quale emblema di una struttura derivante dagli equilibri conseguenti la seconda guerra mondiale, rispecchiata nei cinque membri permanenti con diritto di veto, in contrapposizione con la necessità di fronteggiare in maniera efficiente, efficace e tempestiva le sfide del ventunesimo secolo. La comunità internazionale è infatti chiamata a porre in essere adeguati meccanismi di controllo delle malattie infettive, di riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, di difesa dalle minacce del terrorismo, un sistema globale di allarme preventivo dei disastri naturali, di sostegno a scienza e tecnologia per lo sviluppo, una più efficace cooperazione per gestire i fenomeni migratori e lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile per garantire la sostenibilità ambientale. Inoltre, dal 1990 ad oggi il numero di persone che vive in povertà è aumentato di 100 milioni e in almeno 54 paesi il reddito pro capite è diminuito<sup>1</sup>. La povertà, unita a disuguaglianze etniche o regionali può facilmente causare disordini civili ed essere terreno fertile per estremismi religiosi. L'internazionalizzazione di tali sfide rende necessaria la loro risoluzione attraverso la cooperazione multilaterale, e in questo le Nazioni Unite presentano un vantaggio comparato derivante dalla capacità di riunire i diversi attori internazionali e dunque rappresentare un approccio globale e comprensivo alle problematiche contemporanee, cui però devono essere forniti strumenti appropriati per permettere l'implementazione delle risposte a tali sfide.

## **2. Le tappe della riforma**

Un concreto impegno verso la riforma è stato intrapreso, sin dall'inizio del suo primo mandato, dal precedente Segretario Generale (SG), Kofi Annan, nel 1997 con il rapporto "*Rinnovare le Nazioni Unite: un programma di riforma*". Da ciò

---

<sup>1</sup> Rapporto dell'High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565), part 2, cap. III A

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

scaturì la creazione di vari comitati esecutivi per rafforzare la leadership del Segretariato Generale e fornire una migliore coordinazione nel settore umanitario e dello sviluppo.

La *Risoluzione 56/201 dell'Assemblea Generale* del dicembre 2001 riguarda la semplificazione ed armonizzazione delle procedure all'interno del sistema delle Nazioni Unite per migliorarne l'efficienza e l'efficacia organizzativa e meglio rispondere alle esigenze dei paesi in via di sviluppo, diminuendo i costi amministrativi e finanziari di gestione. In particolar modo, l'Assemblea Generale raccomanda che i concetti di semplificazione ed armonizzazione siano tradotti in azioni concrete verso la delega ed il decentramento dell'autorità, i regolamenti finanziari, le procedure d'implementazione dei programmi e dei progetti, specialmente i requisiti riguardanti il monitoraggio e l'attività di report, i servizi condivisi sul campo e l'assunzione, la formazione e la remunerazione dello staff nazionale.

Nel 2002, il Segretario Generale presentò un secondo rapporto "*Rafforzare le Nazioni Unite: un'agenda per un ulteriore cambiamento*" riguardante il lavoro sul campo svolto dalle Nazioni Unite e in modo particolare il rafforzamento del sistema del Coordinatore Residente<sup>2</sup>. Con tale rapporto il SG ha dato più autorità ai propri rappresentanti speciali ed ha istituito un sistema di operazioni di pace integrato.

Adottato nel marzo del 2002 il *Monterrey Consensus* è il risultato della Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite sul Finanziamento per lo Sviluppo. Tale documento afferma la necessità di rafforzare la coerenza e la consistenza dei sistemi monetari, finanziari e commerciali in supporto allo sviluppo.

Nella *Dichiarazione di Roma* del febbraio 2003 i donatori affermano il loro impegno per l'armonizzazione delle politiche, delle procedure e delle pratiche

---

<sup>2</sup> Il sistema del Coordinatore Residente comprende tutte le organizzazioni delle Nazioni Unite che si occupano di attività operative per lo sviluppo, a prescindere dalla loro presenza nel paese beneficiario, al fine di aumentarne l'efficacia e l'efficienza. I Coordinatori Residenti dirigono gli UN country teams, rappresentano il Segretario Generale negli interventi per lo sviluppo e sono finanziati e gestiti dal Fondo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP).

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

operative con quelle dei paesi partner per migliorare l'efficacia dell'assistenza allo sviluppo e dunque contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>3</sup> (MDGs). L'approccio scelto per il perseguimento di questi obiettivi mette al centro i paesi partner, enfatizzandone l'ownership, la leadership e la necessità di creare capacità attraverso diverse modalità di aiuto (progetti, approcci tematici, supporti al budget o alla bilancia dei pagamenti) e coinvolge la società civile, compreso il settore privato.

Con la *Dichiarazione di Parigi* del marzo 2005 sull'efficacia dell'aiuto, 88 paesi e 40 organizzazioni e partners internazionali hanno convenuto su cinque concetti chiave:

- Ownership, traducibile con un rafforzamento della leadership dei paesi in via di sviluppo, che devono decidere le proprie strategie di sviluppo e gestire le proprie risorse
- Alignment, inteso come allineamento degli interventi dei paesi donatori alle strategie nazionali di sviluppo elaborate dai paesi beneficiari
- Harmonization, i donatori devono lavorare insieme per intensificare l'efficacia degli aiuti
- Managing for results, la gestione dell'aiuto deve essere focalizzata sui risultati dello sviluppo

---

<sup>3</sup> Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sono stati adottati all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con ris. 55/2 durante il Vertice del Millennio, tenutosi nel settembre 2000. Gli otto obiettivi, che gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere entro il 2015, sono i seguenti: 1) eliminare la povertà e la fame nel mondo: dimezzare tra il 1990 e il 2015 la percentuale di persone il cui reddito è inferiore a 1 dollaro USA al giorno; 2) assicurare l'istruzione elementare universale: assicurare che i bambini in ogni luogo, i ragazzi e le ragazze, siano in grado di completare un ciclo completo di istruzione primaria; 3) promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne: eliminare la disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria preferibilmente entro il 2005 e a tutti i livelli di istruzione entro il 2015; 4) diminuire la mortalità infantile: ridurre di due terzi il tasso di mortalità infantile al di sotto dei cinque anni d'età; 5) migliorare la salute materna: ridurre di tre quarti il tasso di mortalità materna; 6) combattere l'HIV/AIDS, la tubercolosi, la malaria e le altre malattie: aver arrestato e invertito la tendenza alla diffusione dell'HIV/AIDS; 7) assicurare la sostenibilità ambientale: integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche dei paesi e nei programmi e arrestare la distruzione delle risorse ambientali; 8) sviluppare una partnership globale per lo sviluppo: gli Stati membri si sono impegnati ad espletare una serie di interventi di sviluppo, principalmente in quattro aree: cooperazione allo sviluppo, debito estero, commercio internazionale, trasferimento delle tecnologie.

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

- Mutual accountability, sia i donatori che i paesi in via di sviluppo sono responsabili l'un l'altro, nonché davanti alla popolazione, per i risultati ottenuti.

Il raggiungimento di questi obiettivi è stato fissato per il 2010 e sono stati definiti degli indicatori per poterne così monitorare e misurare i progressi.

Nel marzo del 2005 è stato presentato il rapporto “*In Larger Freedom: towards security, development and human rights for all*” dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, all’Assemblea Generale, in cui viene fatto il punto sull’attuazione degli Obiettivi del Millennio, a cinque anni dalla loro adozione, in vista del Vertice dei capi di Stato e di governo che, proprio per esaminare i progressi fatti dalla Dichiarazione del Millennio, si sarebbero riuniti a New York nel settembre successivo. Il Rapporto si basa sui lavori dell’High-level Panel istituito nel novembre del 2003 con il compito di formulare raccomandazioni in merito ai cambiamenti necessari nella struttura e nell’operatività dei principali organi delle Nazioni Unite, e formulare indicazioni relative a tutte le tematiche e le istituzioni che hanno un rapporto diretto con le minacce alla pace e alla sicurezza<sup>4</sup>. Il Rapporto rileva, pur apprezzandoli, l’insufficienza dei mutamenti delle strutture interne dell’ONU dopo il 1997, soprattutto se raffrontati alla difficoltà dei compiti che attendono le Nazioni Unite nel secolo appena cominciato. Le proposte di riforma toccano sia la dimensione esecutiva che quella intergovernativa dell’ONU, investendo in diversa entità gli Organi principali.

Per l’**Assemblea Generale**, il rapporto raccomanda una maggiore speditezza nelle deliberazioni e coinvolgimento della società civile nella propria attività. Come già affermato dal Panel gli Stati membri devono impegnarsi affinché l’Assemblea Generale possa svolgere il ruolo di principale organo deliberativo dell’Organizzazione, dunque una revisione delle modalità di formazione dell’agenda di tale Organo è necessaria.

---

<sup>4</sup> Rapporto dell’High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565)

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

Riguardo al **Consiglio di Sicurezza** il Rapporto dell'High-level Panel elenca i principi che dovrebbero guidarne la riforma:

- accrescere il coinvolgimento nel processo decisionale di coloro che contribuiscono maggiormente alle Nazioni Unite sotto il profilo finanziario, militare e diplomatico
- coinvolgere nel processo decisionale i paesi più rappresentativi dell'ampia membership dell'Organizzazione, ed in particolare dei paesi in via di sviluppo
- non indebolire l'efficacia del Consiglio di Sicurezza
- accrescere la natura democratica e responsabile (accountable) dell'Organo.

Il rapporto "In Larger Freedom" invita a vagliare le due ipotesi di riforma, individuate attraverso le lettere A e B, proposte dal Panel. Entrambe prevedono la distribuzione dei seggi nell'ambito di quattro grandi aree regionali: Africa, Asia e Pacifico, Europa ed America. L'ipotesi A prevede la creazione di 6 nuovi seggi permanenti senza diritto di veto e di 3 nuovi seggi biennali non permanenti suddivisi tra le diverse aree regionali. Il nuovo Consiglio si comporrebbe di 24 membri, 11 permanenti (dei quali solo gli originari 5 con diritto di veto) e 13 non permanenti di durata biennale non rinnovabili. L'ipotesi B prevede la creazione di 8 nuovi seggi non permanenti di durata quadriennale rinnovabili e di 1 seggio non permanente di durata biennale non rinnovabile. Come nell'ipotesi A, il Consiglio risulterebbe composto di 24 membri - 5 permanenti con diritto di veto, 8 di durata quadriennale rinnovabili, 11 di durata biennale non rinnovabili. Il Segretario Generale esorta gli Stati membri ad un attento esame delle due opzioni di riforma delineate, o a svilupparne altre ad esse comunque collegate, per una decisione da adottare entro il Vertice di settembre 2005.

Per quanto riguarda il diritto di veto, se da un lato il Panel non avalla alcuna espansione dell'istituto, dall'altro non riconosce l'esistenza di condizioni per modificare il potere di veto degli attuali membri ma si raccomanda di limitarne l'esercizio alle materie in cui interessi vitali sono realmente coinvolti. Viene infine chiesto ai membri permanenti di astenersi dal ricorrere al veto nei casi di genocidio e di violazioni su larga scala dei diritti umani.

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

Il **Consiglio Economico e Sociale** (ECOSOC)<sup>5</sup> deve essere riformato affinché possa valutare efficacemente i progressi verso i concordati obiettivi di sviluppo, in special modo gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, attraverso valutazioni annuali a livello ministeriale. Tali valutazioni possono basarsi su analisi tra pari dei rapporti preparati dagli Stati membri con l'aiuto delle agenzie delle Nazioni Unite e delle commissioni regionali. L'ECOSOC deve porsi quale forum di alto livello sulla cooperazione allo sviluppo e fornire indicazioni nella sfera economica e sociale ai vari organi intergovernativi. Dall'esigenza di monitorare e affrontare la dimensione economica e sociale dei conflitti, l'ECOSOC deve istituzionalizzare il proprio lavoro nelle situazioni post-conflitto lavorando con l'istituenda Commissione di Peacebuilding e rafforzando il proprio legame con il Consiglio di Sicurezza per promuovere una prevenzione strutturale. Infine, per dare implementazione alle raccomandazioni contenute nel rapporto, l'ECOSOC necessiterà di una struttura più flessibile e non ristretta all'attuale calendario annuale e di un meccanismo intergovernamentale efficiente, efficace e rappresentativo per interfacciarsi alle istituzioni finanziarie e commerciali internazionali. Ciò può essere raggiunto attraverso la creazione di un Comitato Esecutivo composto da rappresentanti delle diverse aree regionali.

Per quanto riguarda gli organismi per la difesa dei **diritti umani** il rapporto riprende quanto già previsto dall'High-level Panel, enfatizzando la riforma della Commissione ONU dei diritti umani ivi già prospettata, e la sua trasformazione in Consiglio per i diritti umani, autonomo o sussidiario dell'Assemblea Generale. I componenti del Consiglio, devono essere eletti dall'Assemblea Generale con i due terzi dei voti dei membri presenti e votanti.

---

<sup>5</sup> Nel 1945 si è deciso di non dare al Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) poteri di "enforcement", poichè le istituzioni di Bretton Woods sarebbero state istituzioni finanziarie potenti e la creazione di un'organizzazione mondiale del commercio in aggiunta alle varie agenzie specializzate, avrebbero decentralizzato il processo decisionale economico internazionale. Ciò attribuisce all'ECOSOC un ruolo di coordinamento, di forum per il dialogo e per la creazione del consensus. Inoltre, l'ECOSOC è l'unico organo delle Nazioni Unite cui viene attribuito esplicitamente dalla Carta il ruolo di coordinare le attività delle agenzie specializzate e di consultarsi con le organizzazioni non governative. Infine, sotto la sua egida vi è un network di commissioni regionali e funzionali sempre più focalizzate sull'implementazione degli obiettivi di sviluppo.

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

Per quanto concerne il **Segretariato Generale**, Kofi Annan chiede agli Stati membri l'autorità e le risorse -in particolar modo le risorse umane, che devono essere poste al passo con i nuovi compiti dell'Organizzazione-, per le procedure di bilancio e dei Servizi di supervisione interna al fine di rafforzarne l'indipendenza. Inoltre, chiede all'Assemblea Generale che vengano rivisti i mandati assegnati al Segretariato più vecchi di 5 anni per verificare se le attività previste siano ancora necessarie o le risorse ad esse destinate possano essere riassegnate per fronteggiare nuove sfide emergenti.

Nel novembre del 2006 è stato pubblicato il rapporto dell'High-level Panel "*Delivering as One*", voluto dallo stesso Annan e contenente raccomandazioni riguardanti varie aree di riforma.

Nei paesi beneficiari, si raccomanda la creazione di "**One UN**", con questo concetto s'intende un leader, un programma, un budget ed un ufficio laddove possibile<sup>6</sup>. Il leader è identificato nella figura del Coordinatore Residente, che deve essere scelto in base al merito e ad una competizione aperta anche a candidati esterni allo UNDP ed al sistema delle Nazioni Unite. Si raccomanda che lo UNDP crei un "firewall" istituzionale tra la gestione del proprio programma e quella del sistema del Coordinatore Residente, che si traduce in una chiara separazione di responsabilità, senior managers e budget tra i due istituti.

A livello delle sedi centrali, si raccomanda la creazione di un "UN Sustainable Development Board"<sup>7</sup> per supervisionare i One UN Country Programmes, tale Board deve riferire al Consiglio Economico Sociale. Viene raccomandata anche la

---

<sup>6</sup> Il Rapporto raccomanda la creazione di 5 "One Country Programme" pilots entro il 2007, che, se oggetto di una valutazione positiva, si devono estendere a 20 nel 2009, a 40 nel 2010 e a tutti i paesi entro il 2012.

<sup>7</sup> Il mandato dello UN Sustainable Development Board è definito nel modo seguente: (a) approvare i "One UN Country programmes" e approvare l'allocazione dei fondi provenienti dallo MDG Funding Mechanism; (b) guidare il coordinamento, la pianificazione congiunta dei Fondi, Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite per monitorare sovrapposizioni e lacune; (c) controllare l'implementazione del lavoro normativo ed analitico dell'ONU in relazione al One UN sul campo; (d) supervisionare la gestione dell'MGD Funding Mechanism; (e) controllare la performance del sistema del Coordinatore Residente; (f) commentare l'implementazione dei piani strategici di Fondi, Agenzie specializzate e Programmi, valutandone la coerenza operativa e normativa, le performance e l'efficacia delle attività di sviluppo sostenibile; (g) commissionare revisioni periodiche dei One Country Programmes e fornire chiare istruzioni ai principali stakeholders per dare attuazione alle raccomandazioni di tali revisioni; (h) valutare ed agire in base alle valutazioni indipendenti ed alle conclusioni relative ai risk management & audit presentati dall'Unità di Valutazioni Indipendenti, creata dal Segretario Generale e facente riferimento al Board.

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

nomina di un “UN Development Coordinator”, identificato nella figura dell’Amministratore del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), che deve presiedere il “Development Policy and Operations Group<sup>8</sup>”, responsabile delle performance e delle attività di sviluppo delle Nazioni Unite e facente riferimento al Board. Tale gruppo sarà supportato dal “Development Finance and Performance Review Unit<sup>9</sup>”, con il compito di fornire informazioni, analisi sul sistema di finanziamento, spesa e risultati delle Nazioni Unite. Inoltre, è suggerita la creazione di un gruppo di coordinamento (Global Leaders Forum) composto dai capi delle principali agenzie di sviluppo, responsabile delle performance e delle attività di sviluppo delle Nazioni Unite e anch’esso facente riferimento al Board.

Viene anche auspicata la creazione di una task force indipendente per eliminare le duplicazioni all’interno del sistema delle Nazioni Unite, calcolando un potenziale risparmio annuale del 20%, che potrebbe essere reinvestito nei One UN Country Programmes. Particolare importanza è data alla creazione di un MDG Funding Mechanism, che possa assicurare finanziamenti pluriennali dei One UN Country Programmes su base volontaria e coordinare le risorse finanziarie fornite dai donatori sia a livello paese che a livello centrale. Tale meccanismo è governato dal Sustainable Development Board e controllato dal Development Coordinator.

---

<sup>8</sup> Il Development Policy and Operations Group deve essere costituito dai direttori esecutivi dei fondi, programmi, commissioni regionali, agenzie specializzate ed il Segretariato delle Nazioni Unite. Il ruolo di questo gruppo è: (a) essere un forum inclusivo per prendere le decisioni strategiche, migliorare l’efficacia delle attività operative dell’ONU sul campo, creare ownership nel sistema del Coordinatore Residente e consentire alle agenzie ONU di lavorare congiuntamente e “deliver as one” sul campo; (b) fornire un quadro di competenza normativa, analitica e tecnica per supportare i programmi di sviluppo nazionali; (c) creare un network di conoscenza per condividere “best practices” e competenze tecniche a sostegno dei programmi regionali e sub-regionali; (d) creare un sistema coerente, efficiente, conveniente di utilizzo delle risorse delle Nazioni Unite; (e) supportare il Development Coordinator nelle relazioni da presentare al Sustainable Development Board.

<sup>9</sup> Il Development Finance and Performance Review Unit ha il compito di: (a) agire come coordinatore e database di tutte le fonti di finanziamento e di spesa per supportare il Sustainable Development Board nella pianificazione finanziaria e nello stanziamento dei fondi; (b) consigliare il Board sugli stanziamenti di fondi sul campo, regionale e globale; (c) consigliare il Board nello stabilire e portare a compimento misure efficienti per massimizzare gli investimenti nella programmazione, basandosi sui reports e gli audit dei rendimenti regionali e sul campo; (d) creare un sistema di audit interno comune per tutte le attività di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite; (e) creare un report annuale finanziario e di rendimento di tutte le attività di sviluppo sostenibile dell’ONU.

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

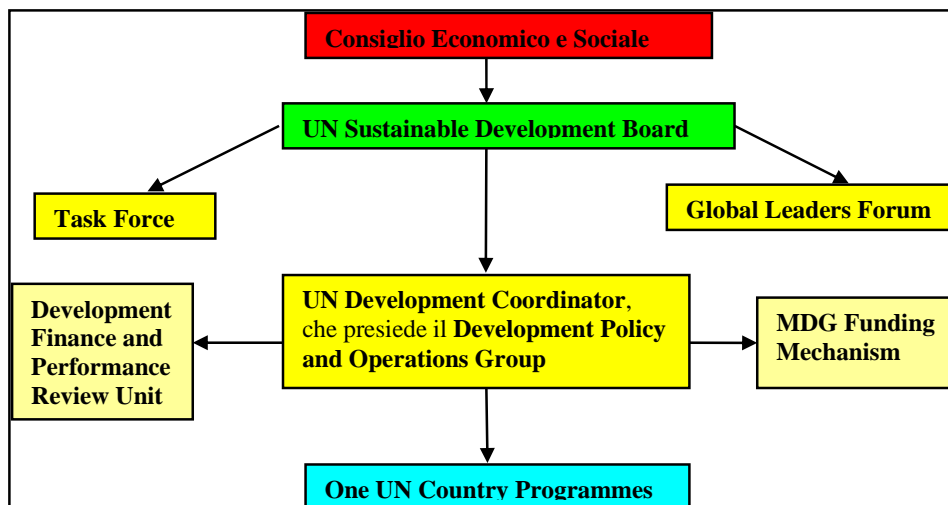


Grafico 1: Riforma della struttura delle Nazioni Unite a supporto dello sviluppo internazionale proposta dal Rapporto del Segretario Generale del 9 novembre 2006 “Delivering as One”.

Parlando di **assistenza umanitaria** il Panel afferma la necessità di chiarire la distribuzione di responsabilità all’interno del sistema delle Nazioni Unite in merito agli sfollati interni (Internal Displaced Persons- IDPs), sostenendo il riposizionamento dell’Alto Commissariato per i Rifugiati affinché possa proteggere e assistere anche tali categorie di persone. Inoltre, si raccomanda il rafforzamento di una coordinazione tra Nazioni Unite, Governi, organizzazioni non governative e Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezza Luna Rossa attraverso un approccio settoriale, che stabilisca una chiara leadership nel fornire assistenza specifica quale acqua, cibo, ecc. Si raccomanda anche il finanziamento del Central Emergency Response Fund (CERF) per facilitare un più rapido ed efficace flusso di fondi in risposta ai disastri e maggiori investimenti nella riduzione dei rischi, nei meccanismi di early-warning e nelle strategie innovative di assistenza nei disastri. In tale contesto, il ruolo dello UNDP deve divenire quello di leader e coordinatore nelle situazioni di early recovery (transizione post- conflitto e post- disastro).

Inoltre, la preoccupazione per la degradazione **ambientale** e le questioni di genere rappresentano una priorità per l’High-level Panel, che vi dedica due sezioni specifiche. Dal punto di vista ambientale, si raccomanda sia il rafforzamento del Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente (UNEP), a cui deve essere data una reale autorità in quanto pilastro della politica ambientale all’interno del sistema delle Nazioni Unite, che il potenziamento delle risorse economiche del Global

## Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

Environment Facility, in quanto principale meccanismo finanziario per l'ambiente internazionale. Infine, per migliorare la coerenza del sistema si suggerisce una valutazione indipendente della gestione internazionale ambientale all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Nel rapporto si sottolinea l'importanza che l'ambiente sia "mainstreamed" nelle strategie e azioni nazionali, per raggiungere il necessario equilibrio tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale ed ambientale).

Dal punto di vista del **genere**, si auspica il consolidamento delle attuali tre entità delle Nazioni Unite che si occupano di genere in un'unica dinamica, indipendente entità focalizzata sui concetti di uguaglianza di genere ed empowerment delle donne, diretta da un Direttore Esecutivo con il rango di Sotto-Segretario Generale, nominato attraverso una competizione meritocratica aperta anche a candidati esterni alle Nazioni Unite. Tale entità avrà un ruolo normativo, programmatico e di advocacy e deve ricevere ingenti finanziamenti. Tuttavia, l'uguaglianza di genere deve rimanere una componente del programma e del mandato di tutto il sistema delle Nazioni Unite.

L'impegno verso le riforme è stato confermato anche dall'attuale Segretario Generale, Ban Ki- Moon, sin dagli inizi del suo mandato nel rapporto del 3 aprile 2007<sup>10</sup>, riconfermando la formula basata su efficienza, trasparenza e responsabilità.

Infine, dal 2 al 4 settembre 2008 si è svolto ad Accra, Ghana, un vertice sull'efficacia degli aiuti per fare il punto sulla situazione rispetto al 2005. Al termine del vertice è stato approvato un programma d'azione "*Accra Agenda for Action*", che ha ripreso alcuni concetti della Dichiarazione di Parigi come ownership e trasparenza, focalizzandosi però sulla necessità di un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti e delle organizzazioni della società civile dei paesi in via di sviluppo. L'Agenda di Accra ha messo in luce il tema dell'aiuto condizionale che i donatori si sono impegnati a cambiare da condizioni che

---

<sup>10</sup> Recommendations in the report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment, Report of the Secretary General (A/61/836), 3 aprile 2007

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

imponessero come e quando utilizzare gli aiuti a condizioni basate sugli obiettivi di sviluppo degli stessi paesi partner. Ciò si traduce nell'eliminazione dei vincoli che impediscono ai paesi in via di sviluppo l'acquisto di beni e servizi di cui hanno bisogno da chiunque e ovunque si possano ottenere beni di qualità migliore al prezzo più basso. Inoltre, negli ultimi anni l'aumento degli attori dello sviluppo internazionale, come il settore privato, i fondi globali, i paesi di medio-reddito e le organizzazioni della società civile, ha creato nuove sfide di coordinamento e di gestione che devono essere fronteggiate in maniera inclusiva al fine di ottenere una maggiore efficacia degli aiuti. I donatori hanno convenuto che sarà da preferire come prima opzione l'utilizzo dei sistemi del paese partner per l'assistenza allo sviluppo e riguardo la prevedibilità degli aiuti, da un lato, i donatori s'impegnano a fornire ai beneficiari indicazioni sui preventivi di spesa e/o piani d'implementazione previsti dai tre ai cinque anni, in modo tale che i beneficiari possano calcolare tali stanziamenti di fondi all'interno dei propri piani di spesa a medio-termine e dall'altro lato, i paesi partner s'impegnano a migliorare il legame tra spesa pubblica e risultati. Ridurre la costosa frammentazione degli aiuti resta un imperativo da affrontare attraverso una ridefinizione della divisione dei ruoli. I paesi partner sono infatti chiamati a definire i ruoli ottimali dei donatori nel supporto ai propri sforzi di sviluppo a livello nazionale, regionale e locale. Il quarto High-level Forum sull'efficacia degli aiuti è previsto per il 2011, anno in cui si svolgerà il terzo round di monitoraggio, che dovrà stabilire se i target stabiliti dalla Dichiarazione di Parigi siano stati raggiunti o meno.

### **3. Sulla strada della riforma**

#### **3.1 Strutture di supporto e di coordinamento attualmente esistenti**

Il Chief Executives Board (CEB<sup>11</sup>), creato nel 2000, promuove il coordinamento e la cooperazione tra le Agenzie, i Fondi ed i Programmi delle Nazioni Unite su questioni di sostanza e di management. In questa sua attività il CEB è supportato dall'High Level Committee on Management, che lavora su questioni

<sup>11</sup> Il Chief Executive Board (CEB) è composto dai direttori esecutivi delle organizzazioni dell'ONU, presieduto dal Segretario Generale e si riunisce periodicamente.

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

amministrative e manageriali, dall'High Level Committee on Programme, che si occupa di questioni politiche globali e di programma e dallo United Nations Development Group (UNDG<sup>12</sup>), che si occupa delle attività operative per lo sviluppo con un focus particolare sul lavoro a livello paese e sul supporto al sistema del Coordinatore Residente. Lo UNDG è composto da cinque gruppi di lavoro (questioni di Country Office Business Operations, questioni finanziarie & audit e di sovvenzionamento, questioni di programma, questioni riguardanti il sistema del Coordinatore Residente, gruppo di lavoro UNDG- ECHA<sup>13</sup> sulle transizioni). A sostegno di queste strutture vi è anche il Gruppo di Supporto dei Vice Direttori Esecutivi al Delivering as One e il Gruppo Vice Direttori Esecutivi delle agenzie appartenenti al Comitato Esecutivo dello UNGD (UNDP, UNICEF, UNFPA e PAM), che si focalizza specialmente sulla regionalizzazione, Joint Offices e Regional Directors Teams (RDTs).

Infine, i Regional Directors Teams sono gruppi di direttori regionali costituiti per guidare il processo inter-agenzia a livello regionale. Essi devono fornire un supporto ai Coordinatori Residenti e agli United Nations Country Teams (UNCTs<sup>14</sup>) ed assicurare la qualità degli United Nations Development Assistance Framework (UNDAF<sup>15</sup>) e dei Programmi ONU attraverso il sistema di Quality Support and Assurance (QSA).

### **3.2 Delivering as One pilots**

L'iniziativa "Delivering as One" pilots deriva dal rapporto dell'High-level Panel del 2006 ed ha l'obiettivo di aumentare la coordinazione sul campo tra le organizzazioni delle Nazioni Unite. La finalità è quella di assicurare una maggiore

---

<sup>12</sup> Lo United Nations Development Group (UNDG) è uno strumento della riforma dell'ONU, creato dal Segretario Generale nel 1997, per migliorare l'efficacia delle Nazioni Unite nei paesi in cui interviene. Lo UNDG riunisce le agenzie operative delle Nazioni Unite che lavorano per lo sviluppo. Il Gruppo è presieduto dall'Amministratore del Fondo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) a nome del Segretario Generale.

<sup>13</sup> L' Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA) è uno dei quattro comitati creati dal Segretario Generale nel contesto della riforma delle Nazioni Unite con lo scopo di rafforzare la coordinazione tra le agenzie dell'ONU nel settore umanitario.

<sup>14</sup> Lo United Nations Country Team (UNCT) è composto dai Rappresentanti delle organizzazioni delle Nazioni Unite presenti nei paesi beneficiari.

<sup>15</sup> Lo United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) è il documento strategico di programmazione dello UNCT. Tale documento descrive la risposta collettiva dello UNCT alle priorità presenti nel quadro nazionale di sviluppo, collegate agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in cui lo UNCT ha un vantaggio comparativo.

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

tempestività ed efficacia delle operazioni di sviluppo per accrescere i progressi verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Dunque, in seguito al rapporto sopra citato si sono avuti otto One UN pilots (Albania, Capo Verde, Mozambico, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay e Vietnam) su base volontaria. Tali paesi hanno elaborato diversi modelli di “Delivering as One”, tutti però ispirati ai quattro elementi cardine individuati dall’High-level Panel: un programma, un budget, un leader ed un ufficio. La specificità di ogni paese è messa in grande risalto scegliendo di evitare un approccio standardizzato, affinché il modello scelto da ogni pilots risponda al meglio alle priorità di sviluppo dei paesi beneficiari. Tale concetto era stato ribadito in precedenza nella Revisione triennale delle politiche delle attività operative per lo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite<sup>16</sup>.

Recentemente si è osservato un rallentamento rispetto alla tempistica stabilita nel rapporto del 2006, alle indicazioni del Segretario Generale ed alla volontà di alcuni paesi quali Regno Unito, i Paesi Scandinavi e l’Olanda, per venire incontro alle richieste dei paesi del G-77, i quali chiedono più discussioni ed una valutazione dei pilots prima di procedere oltre.

Nell’aprile del 2008 lo UNDG ha pubblicato una valutazione informale dei progressi fatti, delle questioni emergenti e delle lezioni apprese dagli otto pilots, tuttavia tale analisi non fa parte della valutazione che sarà fatta dal Gruppo di Valutazione delle Nazioni Unite.

---

<sup>16</sup> La risoluzione dell’Assemblea Generale approvata in seguito al dibattito sulla Revisione triennale delle politiche delle attività operative per lo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite si focalizza sulle seguenti aree: (i) finanziamento; (ii) contribuzione delle attività operative delle Nazioni Unite allo sviluppo delle capacità nazionali ed all’efficacia dello sviluppo – cooperazione Sud-Sud e sviluppo delle capacità nazionali, uguaglianza di genere ed empowerment delle donne, e passaggio da emergenza a sviluppo; (iii) miglioramento del funzionamento del sistema di aiuto allo sviluppo delle Nazioni Unite – coerenza, efficacia, dimensione regionale, costi di transazione ed efficienza e capacità sul campo del sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo, e valutazione delle attività operative per lo sviluppo. Inoltre, sono state sottolineate le seguenti esigenze: (a) continuare il processo di riforma; (b) necessità di un approccio inclusivo al lavoro operativo dell’ONU, che richiede il coinvolgimento di tutto il sistema delle Nazioni Unite; (c) riconoscere che la cooperazione allo sviluppo dell’ONU deve supportare gli sforzi nazionali per lo sviluppo, particolarmente riguardo i bisogni di sviluppo economico, progresso sociale e sviluppo sostenibile; (d) un ruolo di supervisione regolare dell’ECOSOC sulla piena implementazione della risoluzione.

## **Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti**

Nei pilots si è registrato un aumento della leadership e ownership dei paesi beneficiari e questo ha portato il programma congiunto delle Nazioni Unite ad essere maggiormente in linea con le priorità di sviluppo nazionali. Un ruolo chiave nella pianificazione strategica comune allineata alle priorità di sviluppo nazionali è rivestito dall'UNDAF. In tal senso, l'esperienza del Rwanda di sviluppare il programma congiunto (one programme) insieme alla stesura dell'UNDAF si è dimostrata ottima nella tempistica per aumentare la coerenza e la coesione in seno alle Nazioni Unite. Inoltre, i pilots hanno aiutato nella definizione di una più chiara divisione dei ruoli e delle responsabilità per i risultati comuni ed individuali tra le organizzazioni dell'ONU. Tuttavia, le insufficienti guidance delle sedi centrali e regionali, l'elevata mole di lavoro che i pilots si sono trovati a dover gestire, l'aumento dei costi d'avvio di breve termine e il lento sviluppo della componente "un ufficio" restano le sfide ancora aperte ad un anno dall'inizio di questa esperienza. Mentre il 2007 è stato l'anno dedicato principalmente alla creazione dei processi, meccanismi di pianificazione e programmazione necessari, il 2008 racchiude in sé la sfida dell'implementazione congiunta.

# Riforma delle Nazioni Unite ed Efficacia degli Aiuti

## **Bibliografia**

- Accra Agenda for Action, Accra, Ghana, 2-4 settembre 2008;
- Kofi Annan, Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Rapporto del Segretario Generale (A/51/950), 14 luglio 1997  
<http://www.un.org/reform/refdoc.htm> ;
- Kofi Annan, Strengthening the United Nations: an agenda for further change, (A/57/387 and Corr.1), 9 settembre 2002  
<http://www.un.org/largerfreedom/chap5.htm> ;
- Kofi Annan, In Larger Freedom, towards Development, Security and Human Rights for All, 21 marzo 2005 <http://www.un.org/largerfreedom/> ;
- Kofi Annan, Delivering as One, Rapporto del Segretario Generale del 9 novembre 2006 (A/61/583);
- Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 marzo 2002 (A/CONF.198/11, chapter 1, resolution 1, annex)  
<http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/>;
- Paris Declaration on Aid Effectiveness- Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability- High Level Forum, Parigi 28 febbraio- 2 marzo 2005;
- Rapporto dell'High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565), 2 dicembre 2004, <http://www.un.org/secureworld/> ;
- Recommendations in the report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment, Report of the Secretary General (A/61/836), 3 aprile 2007;
- Risoluzione [A/RES/56/201](#) dell'Assemblea Generale 21 dicembre 2001, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r56.htm> ;
- Rome Declaration on Harmonization, Roma, Italia, 25 febbraio 2003
- Triennial comprehensive policy review of operational activities of the United Nations development system: conclusions and recommendations”, Rapporto del Segretario Generale (A/62/253), 13 agosto 2007;
- UNDG Fact Sheet, Delivering as One Pilots Stocktaking Exercise for 2007, aprile 2008, [www.undg.org/docs/8908/UNDG-Fact-Sheet-Stocktaking-2007.pdf](http://www.undg.org/docs/8908/UNDG-Fact-Sheet-Stocktaking-2007.pdf) ;