



Cooperazione Italiana
allo Sviluppo
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo - Ufficio III - Sezione Valutazione

2021 | Sintesi del rapporto di valutazione

Valutazione d'impatto
"Iniziativa di emergenza in favore dei
rifugiati, dei migranti e delle popolazioni
vulnerabili"

Senegal-Mali-Guinea-Guinea Bissau



AID 10733

La presente valutazione indipendente è stata commissionata dall'Ufficio III dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale alla società STEM-VCR tramite una procedura pubblica di affidamento ai sensi dell'art 36 del Codice dei Contratti Pubblici.

Team di valutazione di STEM-VCR: Stefano Verdecchia (Team Leader); Babacar Sall; Seydou Keita; Maimouna Yade; Samba Thiam; Bakary Doucouré; Sacko Moussa; Bintou Nimaga; Emmanuel Tolno; Ana Fonseca; Maurizio Floridi; Federica Floridi.

Le opinioni espresse in questo documento rappresentano il punto di vista dei valutatori e non coincidono necessariamente con quelle del committente.

I progetti valutati nel presente rapporto sono stati realizzati dalle seguenti ONG:

1. CISV – Comunità Impegno Servizio Volontariato
2. Terra Nuova
3. VIS – Volontariato Internazionale per lo Sviluppo
4. Green Cross Italia
5. Fondazione ACRA
6. LVIA – Associazione Internazionale Volontari Laici
7. ENGIM – Ente Nazionale Giuseppini del Murialdo

L'immagine in copertina rappresenta le macchine decorticatrici a Bafata – Guinea Bissau. Progetto CISV 10733/1 (foto di A. Fonseca).

Le immagini in quarta di copertina rappresentano: in alto a sinistra, la Diga a Ronkh – Senegal. Progetto CISV 10733/1 (foto di B. Doucouré); in alto a destra, la Cooperativa Bontche a Bissau – Guinea Bissau. Progetto Engim 10733/7 (foto di A. Fonseca); in basso, Beneficiarie degli interventi di miglioramento degli orti a Diaobé –Senegal). Progetto ONG ACRA 107333/5 (foto realizzata da M. Yade)

INDICE

LISTA DEGLI ACRONIMI.....	iv
1. Descrizione dell’iniziativa di cooperazione valutata.....	1
2. Obiettivo della valutazione.....	2
2.1 Tipo, obiettivo e scopo della valutazione.....	2
2.2 Alcuni dati sulla consultazione delle fonti dirette.....	2
3. I risultati della valutazione.....	3
3.1 Rilevanza.....	3
3.2 Coerenza.....	5
3.3 Efficienza.....	7
3.4 Efficacia.....	8
3.5 Impatto.....	9
3.6 Sostenibilità.....	12
3.7 Visibilità e comunicazione.....	13
4. Conclusioni, lezioni apprese e buone pratiche.....	14
4.1 Conclusioni.....	14
4.2 Le buone pratiche e le lezioni apprese.....	15
5. Raccomandazioni.....	18

LISTA DEGLI ACRONIMI

AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
ARD	Agence Régionale de Développement
GIE	Gruppo di Interesse Economico
INCA	Istituto Nazionale Confederale di Assistenza
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MAER	Ministero dell'Agricoltura e degli Equipaggiamenti Rurali
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONG	Organizzazione Non Governativa
PAIS	Programma Agricolo Italia-Senegal
PAPSEN	Programma di Sostegno al Programma Nazionale Agricolo
PIL	Prodotto Interno Lordo
UE	Unione Europea

1. Descrizione dell'iniziativa di cooperazione valutata

L'“Iniziativa di emergenza in favore dei rifugiati, dei migranti e delle popolazioni locali vulnerabili in Senegal, Mali, Guinea, Guinea Bissau” (AID 10733) si propone di favorire il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione che vive in aree ad alta potenzialità migratoria e dei migranti, sfollati e rifugiati per **contrastare il fenomeno della migrazione irregolare**. Il Programma si inserisce nel quadro delle politiche di gestione delle migrazioni in un'**ottica regionale e transfrontaliera** nell'Africa Occidentale.

L'iniziativa si articola attraverso **sette progetti**, realizzati attraverso il concorso di ONG italiane (CISV, TERRA NUOVA, VIS, GCI, ACRA, LVIA, ENGIM) e dei loro partner italiani e locali, caratterizzate da **obiettivi e azioni parzialmente diversi**, e quindi da quadri logici diversi, ma che condividono una **unica teoria del cambiamento**.

Tale teoria ha come elemento di base la percezione di un fenomeno di migrazione irregolare verso l'Italia e verso l'Europa che ha origine in alcune regioni dei quattro paesi considerati. Tale fenomeno appare fortemente correlato con due insiemi di fattori: uno di carattere cognitivo, vale a dire la diffusione di false narrazioni o di mitologie relative alla migrazione verso l'Europa, basate sulla mancanza di una conoscenza oggettiva circa i rischi e le condizioni effettive della vicenda migratoria; l'altro di carattere fattuale, vale a dire la mancanza di opportunità di impiego al livello locale, soprattutto nelle zone rurali. Attraverso i progetti, l'iniziativa intende contrastare questi fattori causali, per mezzo di azioni di comunicazione e divulgazione e per mezzo di azioni di rafforzamento delle opportunità economiche e di impiego. Secondo questa logica, queste azioni dovrebbero portare a una **limitazione dei fattori causali influenti sui processi migratori e quindi a una riduzione dei flussi migratori medesimi**.

L'**obiettivo specifico dell'iniziativa** è di contribuire ad **attenuare le cause principali della migrazione irregolare** attraverso azioni specifiche di sviluppo locale per la creazione d'impiego, per i servizi di base e per la protezione delle categorie più vulnerabili e la diffusione di campagne informative mirate al contrasto della migrazione irregolare.

Strategicamente, le azioni del programma intendono contribuire a **mitigare le cause profonde della migrazione** nel loro aspetto multidimensionale, soprattutto a beneficio dei giovani e delle donne e fornire un sostegno ai migranti di ritorno nei rispettivi paesi di origine.

Il programma nel suo complesso, attraverso i singoli progetti, prevede sostanzialmente **tre macro settori principali d'intervento**:

- **lo sviluppo rurale**, ossia interventi rivolti all'introduzione di sistemi agricoli innovativi, al risparmio idrico, al miglioramento delle pratiche agro-ecologiche, alla fornitura di sementi ed attrezzature, alla formazione sulla trasformazione dei prodotti agricoli e la loro commercializzazione, al supporto al cooperativismo, ecc...
- il sostegno alla **creazione d'impiego**, soprattutto di giovani e donne, attraverso la creazione e/o l'accompagnamento di micro imprese, il sostegno agli incubatori d'impresa, il sostegno alla formazione professionale, ecc...
- la **protezione ed il miglioramento delle condizioni di vita dei migranti di ritorno**, il supporto ai potenziali migranti di ritorno residenti in Italia (tramite le associazioni della diaspora) e le campagne di comunicazione sui rischi della migrazione irregolare volta a contrastare l'esodo giovanile.

2. Obiettivo della valutazione

2.1 Tipo, obiettivo e scopo della valutazione

L'obiettivo generale della valutazione consiste nella **verifica dell'impatto dell'iniziativa nel suo complesso partendo dalle analisi delle singole azioni dei progetti che la compongono**. L'esercizio si prefigge, dunque, di analizzare quali effetti economici, sociali, ambientali e politici hanno prodotto le iniziative nel medio termine e quali processi di trasformazione sono stati avviati nelle aree oggetto dell'intervento.

In quanto all'obiettivo specifico della valutazione si tratta di: i) **verificare la validità dell'affidamento delle azioni specifiche alle ONG**; ii) mettere in evidenza le **buone pratiche** da replicare in materia di comunicazione; iii) verificare se, in termini di **impatto**, sia stato utile suddividere il contributo in più paesi; iv) individuare **buone pratiche da replicare in materia di progetti transfrontalieri**; v) analizzare gli **aspetti procedurali dell'iniziativa**, evidenziando eventuali criticità e processi virtuosi.

La valutazione è basata sul principio di **utilità, concretezza e affidabilità**. È stata dunque orientata a produrre informazioni e raccomandazioni utili per il committente e per i principali stakeholders.

2.2 Alcuni dati sulla consultazione delle fonti dirette

Globalmente sono stati **consultati 170 attori** appartenenti a differenti tipologie e coinvolti a vario titolo nell'iniziativa. Il **64%** degli attori coinvolti nel processo valutativo ha riguardato la categoria dei **beneficiari**.

Attori coinvolti dal processo valutativo							
Tipologie attori	in presenza					a distanza	totale
	Senegal	Mali	Guinea	G. Bissau	Italia	Italia	
Responsabili ONG esecutrici	5	4	1	3	3	12	28
Autorità locali/Servizi tecnici	12	1	-	1	-	-	14
AICS	4	-	-	-	-	2	6
MAECI					1	3	4
Rappresentanze diplomatiche	2	-	-	-	-		2
Organizzazioni Internazionali (UE, OIM)	4	-	1	1	-	-	6
Beneficiari	52	33	20	3	-	-	108
Persone risorsa	1	-	-	-	-	1	2
TOTALE GENERALE	80	38	22	8	4	18	170

Grazie alla loro disponibilità, testimoniata da incontri con ben 28 rappresentanti di tali ONG è stato possibile **approfondire** direttamente molti aspetti legati all'implementazione dei sette progetti.

Rappresentanti delle ONG esecutrici incontrati							
ONG esecutrici	in presenza					a distanza	totale
	Senegal	Mali	Guinea	G. Bissau	Italia		
ACCRA/Mani Tese	1	-	-	1	-	3	5
CISV	2	-	1	-	-	1	4
ENGIM	-	1	-	1	-	1	3
GCI	-	-	-	-	-	3	3
LVIA	1	-	-	1	-	2	4
TERRANUOVA		3	-	-	-	2	5
VIS	1	-	-	-	3	-	4
Totali per paese	5	4	1	3	3	12	28

3. I risultati della valutazione

3.1 Rilevanza

L'analisi in base al criterio della rilevanza ha messo in evidenza **risultati paradossali**: se i sette progetti hanno ottenuto, in generale, performance positive o molto positive, non si può affermare altrettanto per l'iniziativa nel suo complesso che proprio rispetto al criterio della rilevanza ha mostrato forti carenze.

Più in particolare, la rilevanza dei sette progetti appare **mediamente buona**, con alcuni progetti che sono caratterizzati da ottime o eccellenti performance (come nel caso dei progetti delle ONG CISV, Terra Nuova e VIS) e altri progetti per i quali la rilevanza, pur minore, appare comunque sufficiente o buona (progetti delle ONG ACRA, ENGIM e LVIA). Un solo progetto, quello della ONG GCI, appare fortemente insufficiente.

Gli aspetti positivi riguardano, in generale: il legame tra decostruzione del mito della migrazione e comunicazione rivolta ai giovani; la produzione di conoscenza, attraverso ricerche e indagini socio antropologiche, sul fenomeno migratorio nelle zone in cui hanno operato i progetti; il pieno coinvolgimento delle autorità locali, delle autorità tradizionali e delle autorità religiose; il partenariato, anche sotto forma di prestazione di servizi, con istituzioni e realtà locali; il ricorso a incubatori e tutor per il sostegno alla creazione o lo sviluppo di micro imprese; l'adozione di strategie articolate per la creazione di alternative ai potenziali migranti; la formazione direttamente legata alla domanda locale del mercato e del settore privato.

In quanto agli aspetti meno positivi al livello della rilevanza possono essere citati: l'introduzione di sistemi di produzione e di commercializzazione non particolarmente adatti al contesto, in particolare le attività avicole; la sottovalutazione della manutenzione e la riparazione di macchinari; la sottovalutazione delle dinamiche del mercato e/o del settore privato al livello locale; l'adozione di criteri di selezione dei beneficiari non definiti nei dettagli; una cattiva concezione dell'agroecologia in nome della quale sono stati proposti vere e proprie "rivoluzioni tecnologiche" e non soluzioni graduali proprie a un processo di "transizione tecnologica".

La quasi totalità dei progetti (ad eccezione del progetto della ONG VIS) presenta carenze al livello del quadro logico, spesso viziato da una logica circolare dove il risultato coincide con le attività, queste con gli indicatori e così via. In generale, gli indicatori non sono misurabili ed esprimono solo l'avvenuta realizzazione dell'attività.

Per quanto riguarda l'iniziativa nel suo complesso, la rilevanza è insufficiente principalmente per l'adozione di procedure, logiche e meccanismi propri degli interventi di emergenza su tematiche, quali quelle dei fenomeni migratori, che hanno **caratteristiche strutturali** e fortemente consolidate negli strati più profondi della società e della cultura dei popoli dell'Africa occidentale. Tale scelta ha imposto **tempi incompatibili** con la realizzazione di attività che, ad eccezione della comunicazione, hanno bisogno di tempo per poter avere un **impatto apprezzabile in termini di cambiamento delle condizioni del contesto che favoriscono il fenomeno migratorio**. L'iniziativa, dunque, pur definendosi "pilota" o "laboratorio" per sperimentare nuove modalità di contrasto al fenomeno migratorio, in particolare delle migrazioni illegali, è risultata poco rilevante proprio perché in realtà le azioni di mutamento del contesto che spinge verso il fenomeno dell'emigrazione illegale sono legate alla dimensione logica, semantica e temporale dello sviluppo locale. In effetti, le sette ONG hanno realizzato veri e propri interventi di sviluppo locale mentre l'iniziativa è nata in un contesto emergenziale.

In tal senso, è utile rilevare che **i problemi di rilevanza dell'iniziativa nel suo complesso hanno prodotto al livello dei singoli progetti una sorta di frattura tra il discorso sulla migrazione e quello sullo sviluppo.** In effetti, dalle informazioni raccolte, sia al livello dell'analisi documentaria che a quello delle interviste a fonti vive, è rilevabile una separazione, più o meno netta a seconda dei casi, **tra le azioni di comunicazione e di sensibilizzazione e le azioni di sviluppo locale.** Se nel primo caso, infatti, il tema della migrazione irregolare è affrontato in maniera diretta e ha come target, molto spesso, decine di migliaia di destinatari, per quanto riguarda, invece, le azioni concrete di sviluppo locale tese a modificare le condizioni del contesto che concorrono alle partenze irregolari verso l'Europa, si dirigono necessariamente – viste le risorse economiche e temporali estremamente limitate - a pochissimi beneficiari. Quasi sempre, infine, tali azioni concrete di sviluppo sociale ed economico non sono strettamente legate al fenomeno migratorio. In altri termini, a causa dei problemi di rilevanza dell'iniziativa nel suo complesso, ognuno dei sette progetti – ad eccezione di quello della ONG LVIA unicamente legato al tema dei migranti i ritorno – è dotato di **due registri semantici non necessariamente legati tra loro: il tema della migrazione irregolare trattato attraverso le azioni di comunicazione, e le azioni di sviluppo locale.** Tuttavia, **entrambi i registri utilizzati dalle sette ONG fanno riferimento a universi semantici legati al tema delle migrazioni come un fenomeno strutturale che non ha nulla a che vedere con la dimensione dell'emergenza.**

Peraltro, le stesse ONG affidatarie dei sette progetti, sembrano prendere le distanze dall'approccio emergenziale non solo attraverso i commenti in sede di rapporto finale sulla durata delle azioni e sull'impossibilità di assicurare in un tempo estremamente ridotto risultati seppur minimi in relazione al fenomeno della migrazione irregolare, ma anche e soprattutto **sulla natura e la complessità** di tale fenomeno.

È possibile affermare che **dal punto di vista della rilevanza dell'iniziativa nel suo complesso, dunque, i suoi obiettivi non sembrano essere adeguati all'ampiezza e alle dimensioni del fenomeno che avrebbe bisogno di risorse e strategie ben più importanti** proprio perché le tematiche legate alle migrazioni, oltre a essere caratterizzate da una grande complessità, riguardano gli strati più profondi dell'organizzazione sociale e culturale. Alla luce di tali riflessioni, il giudizio sulla rilevanza dell'iniziativa nel suo complesso è fortemente penalizzato dall'approccio e dagli strumenti utilizzati propri dell'intervento di emergenza mentre sarebbe stato molto più opportuna l'adozione di paradigmi e modalità operative tipiche degli interventi di sviluppo.

In realtà, **la coesistenza di logiche diametralmente opposte, quelle dell'iniziativa nel suo complesso che segue il paradigma emergenziale, e quelle dei sette progetti che invece hanno logiche tipicamente orientate al paradigma dello sviluppo,** rischia di produrre una situazione paradossale dal punto di vista degli obiettivi e dei risultati nel loro complesso. In effetti, anche a cause di procedure e regole amministrative, l'iniziativa nel suo complesso tende a dare la priorità alla realizzazione delle singole azioni che rappresentano in tal senso il successo o l'insuccesso dei progetti, secondo una logica, dunque, di breve termine. Al contrario, le sette ONG, proprio per la consapevolezza della complessità e del carattere strutturale dei fenomeni migratori, tendono a considerare piuttosto i processi che non possono che essere compresi e gestiti in una prospettiva temporale di medio e lungo termine.

In tale quadro, dunque, se l'iniziativa aveva l'obiettivo di **sperimentare** alcune azioni in vista di interventi più strutturali di media e lunga durata, allora la rilevanza potrebbe anche essere giudicata in termini più positivi poiché è di fondamentale importanza identificare il modo più opportuno per affrontare una questione così complessa come quella delle migrazioni irregolari. Tuttavia, proprio per le caratteristiche intrinseche all'iniziativa, ovvero di estrema limitatezza temporale, possiamo affermare che sono stati realizzate numerose azioni – peraltro, in alcuni casi con una forte carica innovativa – che probabilmente hanno contribuito o potranno contribuire a processi di sviluppo locale

ma non possiamo sapere molto su quanto tali azioni abbiano attenuato il fenomeno della emigrazione irregolare e su quanto abbiano favorito le migrazioni di ritorno.

Per quanto riguarda, infine, le **azioni di comunicazione e sensibilizzazione** la **rilevanza dell'iniziativa appare alta**, sia sulle modalità dei canali di comunicazione adottati, sia per i contenuti che si concretizzano in una vera e propria “contro-narrazione” sui rischi della migrazione irregolare. Anche sul versante della migrazione di ritorno la rilevanza delle azioni di comunicazione e sensibilizzazione appare piuttosto elevata, soprattutto per l'implicazione delle associazioni di migranti in Italia, mentre per ciò che riguarda i rifugiati, la rilevanza appare molto meno importante.

3.2 Coerenza

La coerenza dei progetti risulta mediamente molto alta per le tematiche legate allo sviluppo locale, mentre per quelle attinenti alle migrazioni la coerenza risulta meno importante. Per l'iniziativa nel suo complesso la coerenza risulta scarsa.

In particolare, dei sette progetti ben quattro sono caratterizzati da un livello di coerenza ottimo o eccellente (progetti delle ONG CISV, ENGIM, Terra Nuova e VIS), mentre due progetti hanno un livello di coerenza medio (progetti delle ONG ACRA e LVIA). Anche per ciò che riguarda la coerenza il progetto della ONG GCI risulta fortemente deficitario.

Gli aspetti positivi meritevoli di essere citati sono: l'implicazione delle istituzioni locali e dei partners locali per ottenere una migliore sintonia con le politiche nazionali e locali; il coinvolgimento di organizzazioni sovranazionali e agenzie di cooperazione bilaterale e multilaterale sul tema dello sviluppo locale e, in misura minore, su quello delle migrazioni; il coinvolgimento delle organizzazioni del mondo produttivo e del settore privato e la stipula di accordi formali con tali attori per un miglior rapporto tra domanda e offerta nel mercato del lavoro.

In quanto agli aspetti meno positivi occorre menzionare: l'assenza di relazioni con le autorità statali e locali così come con le agenzie di sviluppo regionale (limitatamente a un solo progetto); l'utilizzo di pratiche colturali (erbicidi e pesticidi) in contraddizione con gli obiettivi del progetto (limitatamente a un solo progetto).

Per quanto riguarda la coerenza dell'iniziativa nel suo complesso, essa non sembra essere raccordata con gli altri interventi della Cooperazione Italiana nei Paesi interessati, ovvero non si riscontrano relazioni evidenti con le esperienze già in corso. In effetti, in particolare in Senegal, nel periodo della realizzazione delle attività (fine 2016 e buona parte del 2017) erano attivi due programmi di sviluppo rurale, il PASEN e il PAIS, in alcune delle regioni interessate dall'iniziativa. In tal senso, non solo non risultano contatti tra tali programmi e l'iniziativa, ma sembra assente qualsiasi tipo di relazione con le istituzioni senegalesi, quali il Ministero dell'Agricoltura e degli Equipaggiamenti Rurali (MAER) e l'ISRA, importante istituto di ricerca nel settore agricolo. Se si fossero ricercate complementarità tra le varie iniziative della Cooperazione Italiana, probabilmente i sette progetti avrebbero potuto **limitare alcuni problemi tecnici**, quali l'introduzione di nuove tecnologie (tipico è l'esempio dei problemi emersi nell'introduzione di nuove colture, o anche dell'adozione di nuove tecniche agricole soprattutto nel campo dell'orticoltura, della risicoltura e della frutticoltura così come, in maniera generalizzata, dell'avicoltura). Da segnalare, infine, il fatto che **non esistono relazioni particolari di AICS con le istituzioni governative dei quattro paesi** sul tema dei fenomeni migratori. Anche l'iniziativa nel suo complesso, dunque, ha risentito dell'assenza di relazioni strutturate con i governi dei paesi interessati. Tuttavia va rilevato che le ONG italiane che sono intervenute nell'ambito dell'iniziativa, essendo per la maggior parte presenti da tempo nei rispettivi territori di attività, hanno instaurato relazioni mediamente molto buone con le istituzioni locali.

Non risultano, inoltre, relazioni o sinergie o forme di complementarità con progetti di altre agenzie di cooperazione, se non **episodicamente al livello di singoli progetti** attraverso i quali si è declinata l'iniziativa. E questo nonostante fossero presenti nell'area molti attori della cooperazione bilaterale e multilaterale attivi proprio sulle tematiche delle migrazioni e dello sviluppo locale. Tra tali agenzie, l'OIM sarebbe stato un interlocutore privilegiato ma, purtroppo, anche laddove era previsto un suo coinvolgimento, come ad esempio in Mali, la sua mancata attivazione ha comportato addirittura la soppressione di alcune attività legate all'assistenza ai migranti senegalesi in transito nelle regioni settentrionali di Mopti e, soprattutto, Gao. Tuttavia, **va segnalata positivamente** la partecipazione della Cooperazione Italiana alle riunioni del cluster emergenza/migrazione coordinato dall'Ambasciata Svizzera.

Inoltre, se l'iniziativa intendeva essere, come dichiarato, un laboratorio per sperimentare nuove modalità di integrazione sociale ed economica come attenuazione del fenomeno dell'emigrazione irregolare, allora **sarebbe stato opportuno promuovere attività di capitalizzazione** dell'esperienza per interrogarsi su ciò che era suscettibile di essere replicato e ciò che invece si sarebbe dovuto evitare in futuro. Eppure, i rapporti delle ONG, soprattutto quelli finali, erano estremamente chiari, sia riguardo alle azioni di successo, sia alle problematiche incontrate. Una maggiore enfasi sulla capitalizzazione si sarebbe potuta dare in occasione dell'incontro tra AICS e le ONG a chiusura dell'iniziativa.

Insomma, **è mancata una riflessione sui risultati dell'iniziativa intesa come laboratorio e come apripista** tenuto conto che è stata la prima iniziativa dell'AICS di emergenza sulla tematica migrazione nell'area. Tale riflessione, che avrebbe dovuto avere una portata strategica per gli interventi futuri, prescinde naturalmente dall'analisi di un esercizio valutativo. Quest'ultimo ha un'altra funzione che non può riguardare, ad eccezione di eventuali raccomandazioni, la riflessione sui metodi e soprattutto sulle strategie. Una capitalizzazione dell'esperienza avrebbe peraltro permesso di indirizzare al meglio la formulazione degli altri due programmi di emergenza sulla migrazione che si sono susseguiti dal 2018 ad oggi. In altri termini **l'iniziativa non è stata coerente con sé stessa** perché proporsi come laboratorio di esperienze e non promuovere riflessioni né capitalizzazione delle esperienze condotte significa negare la propria funzione.

In tale quadro, le occasioni di confronto diretto tra le ONG che hanno realizzato i progetti ad eccezione, naturalmente, dei rapporti consolidati tra alcune di esse dovute a una lunga presenza nei quattro paesi, avrebbero potuto essere **più frequenti** e vertere sulla capitalizzazione. In realtà, a quanto risulta dall'analisi valutativa i promotori dell'iniziativa hanno convocato un incontro nel febbraio 2017 che ha riguardato aspetti procedurali e amministrativi e questioni legate agli indicatori, in particolare di genere. In realtà sarebbe stato opportuno che le sette ONG si fossero ritrovate sotto il cappello dell'iniziativa per rappresentare come ognuna aveva interpretato la propria azione, in particolare sulla questione delle migrazioni irregolari e sulle condizioni di sviluppo locale che potevano incidere su tale fenomeno. Non si sarebbe trattato di uniformare le azioni ma di **individuare i tratti comuni**, pur nelle differenze nella specificità dei metodi, delle esperienze delle ONG e dei territori in cui hanno operato. Peraltro, in paesi come il Mali e la Guinea Bissau, e in parte anche il Senegal, molte azioni dei sette progetti insistevano sullo stesso territorio o nella stessa regione (come nel caso di Gabù in Guinea Bissau). Un secondo incontro promosso dall'AICS con le ONG esecutrici si è svolto a fine 2017 a chiusura dell'iniziativa ma anche tale incontro, seppur più articolato del precedente, non ha previsto particolari esercizi di capitalizzazione.

L'esito di tali riflessioni avrebbe potuto attenuare il problema della definizione e della promozione di strategie di intervento della Cooperazione Italiana in favore di rifugiati, migranti e popolazioni vulnerabili secondo la logica dell'emergenza. In effetti, visto che i sette progetti hanno consapevolmente adottato una logica di sviluppo rifiutando quella dell'emergenza, sarebbe stato almeno possibile tentare di **correggere il tiro per le iniziative di cooperazione successive**.

Purtroppo, la mancanza di riflessioni e di confronti ha impedito la capitalizzazione dell'esperienza condotta dai sette progetti che, malgrado le difficoltà poste dall'adozione della logica dell'emergenza da parte dell'iniziativa, hanno ottenuto **risultati mediamente molto interessanti** e senza dubbio positivi.

3.3 Efficienza

L'analisi dell'efficienza dei sette progetti ha messo in luce un **livello medio molto buono** con tre progetti che si sono caratterizzati per un livello ottimo o eccellente (i progetti delle ONG CISV, LVIA e, soprattutto, VIS), tre progetti per livello buono (i progetti delle ONG ACRA, ENGIM, Terra Nuova) e un progetto risultato gravemente insufficiente (ONG GCI).

Tra gli aspetti positivi si possono citare: la piena utilizzazione delle risorse messe a disposizione; il rispetto del cronogramma delle attività; le economie che hanno permesso la realizzazione di attività supplementari non previste; la realizzazione di regolari attività di monitoraggio e di visite sul campo, nonché di riunioni di coordinamento tra i partners dei progetti; l'ottima padronanza del quadro logico; la completezza dei rapporti di attività.

In quanto agli aspetti negativi occorre citare: il mancato rispetto del cronogramma (in pochi casi); il mancato rispetto delle procedure amministrative e contabili; la scelta di partners locali non all'altezza dei compiti e delle competenze richieste.

Se l'efficienza media dei sette progetti può essere considerata buona (con livelli di eccellenza, come nel caso di VIS, ma anche con situazioni molto problematiche, come nel caso di GCI), quella dell'iniziativa nel suo complesso risulta **meno positiva** per almeno quattro motivi: le insufficienze del quadro logico dei progetti attraverso i quali si è articolata; l'inapplicabilità degli indicatori; l'assenza di indicazioni circa le attività di monitoraggio delle azioni; la sovrapposizione tra la stagione agricola e le attività dei progetti.

Ad eccezione della ONG VIS, **il quadro logico dei progetti attraverso i quali si articola l'iniziativa presenta problemi importanti**. Spesso, i risultati coincidono con le attività che a loro volta coincidono con gli indicatori, in una sorta di logica circolare che finisce per favorire una interpretazione riduzionistica e meccanicistica della realtà.

Senza citare un progetto in particolare si può fare un esempio comune nel campo della comunicazione sui rischi delle migrazioni, strumento fondamentale e comune a tutte le azioni dell'iniziativa: in questo caso il risultato è espresso nei termini di "1000 giovani della regione X sono sensibilizzati sui rischi della migrazione irregolare", mentre l'attività è "sensibilizzazione di 1000 giovani della zona X sui rischi della migrazione irregolare" e, infine, l'indicatore è definito come "almeno 1000 giovani della zona X sensibilizzati sui rischi della migrazione irregolare". Si tratta, dunque, di una formulazione in cui esiste un'identità perfetta tra risultato, attività e indicatore.

Secondo il team di valutazione, **l'iniziativa nel suo complesso è stata poco efficiente poiché ha accettato per ogni progetto un quadro logico che è sostanzialmente inapplicabile con la conseguenza di non fornire indicazioni sulle performance dei progetti in relazione ai rispettivi obiettivi, né con gli esiti di ogni azione**. Probabilmente, sarebbe stato utile, prima di firmare i contratti, fare un esercizio comune con le ONG interessate finalizzato a un quadro logico veramente utile per l'iniziativa.

Il secondo aspetto è legato strettamente legato al primo e riguarda la **formulazione e la funzione degli indicatori**. In realtà, la quasi totalità degli indicatori che sono stati utilizzati per i rapporti intermedi e finali (sia dell'iniziativa nel suo complesso che dei progetti) fanno riferimento alle attività e, nel migliore dei casi, ai risultati. Si tratta di quelli che vengono comunemente definiti "indicatori

di risultato” dove l’approccio è unicamente di tipo amministrativo, ovvero se le azioni sono state realizzate o meno.

In tale quadro, l’aspetto importante è il mero rispetto contabile di quanto previsto: nel caso di un’azione di formazione l’indicatore spesso usato dai progetti è quello del numero dei partecipanti alle formazioni attestato dal foglio presenze; poca importa, dunque, se i partecipanti hanno appreso qualcosa perché quello che conta è la mera presenza in aula. **Ciò che gli indicatori rilevano, dunque, non sono i processi di cambiamento avviati o il mutamento della realtà sociale ma solo il fatto contabile del numero dei partecipanti.** In tal senso, l’iniziativa nel suo complesso risulta carente sul piano dell’efficienza degli strumenti per misurare il raggiungimento degli obiettivi.

Il terzo aspetto, anch’esso strettamente legato ai precedenti, riguarda le funzioni centrali dell’iniziativa nel suo complesso dal punto di vista del **monitoraggio**. In effetti, vista l’importanza delle tematiche oggetto delle attività nei quattro paesi e visto soprattutto il carattere di laboratorio che si è voluto attribuire, sarebbe stato utile attivare un sistema di monitoraggio fondato su un continuo scambio di esperienze tra i differenti progetti al fine di attivare un circuito virtuoso di comunicazione orizzontale in modo da mettere in comune le problematiche emerse e le possibili soluzioni. Solo un monitoraggio particolarmente efficiente, infatti, avrebbe potuto assicurare la valorizzazione del carattere di laboratorio dell’iniziativa, cosa che non è avvenuta.

Infine, per il quarto aspetto, non si è previsto che la fase culminante delle attività dell’iniziativa avrebbe coinciso con la **stagione agricola**. La sovrapposizione tra attività della stagione agricola, che nella maggior parte delle zone dei quattro paesi interessati ha una durata molto limitata, e le attività dei progetti ha prodotto ritardi più o meno significativi per le azioni previste. La scelta, dunque, di avviare i progetti nel mese di dicembre per concludersi a settembre dell’anno successivo non è stata caratterizzata da un livello adeguato di efficienza.

3.4 Efficacia

L’analisi dell’efficacia ha messo in evidenza **performance generalmente molto buone** con quattro progetti che hanno ottenuto livelli ottimi o eccellenti (i progetti delle ONG CISV, ENGIM e VIS), due progetti con livelli medi (per le ONG ACRA e LVIA), mentre un solo progetto è stato caratterizzato da livelli insufficienti di efficacia (il progetto della ONG GCI).

Tra gli aspetti positivi dell’efficacia vanno menzionati: le azioni sono state realizzate secondo le previsioni e in alcuni casi anche superate; l’utilizzazione di una pluralità di strumenti di comunicazione adattati al contesto locale; i contenuti tecnici delle attività agricole compatibili con gli aspetti sociali e istituzionali; il legame con gli attori del settore privato per le attività di commercializzazione; il tutoraggio per le attività agricole e legate all’allevamento; l’utilizzazione di beneficiari “relais” per moltiplicare gli effetti degli interventi; il coinvolgimento delle scuole di primo e secondo grado in Italia e nei Paesi interessati sulle tematiche delle migrazioni.

Tra gli aspetti problematici occorre citare: la problematicità delle attività avicole con alti tassi di mortalità; il coinvolgimento molto parziale della diaspora; i criteri di selezione dei beneficiari poco chiari; l’introduzione di tecnologie agricole troppo sofisticate; la concezione ideologica dell’agroecologia; la priorità data ai migranti di ritorno “meglio dotati” economicamente a scapito di coloro che sono privi di risorse.

Per quanto riguarda l’iniziativa nel suo complesso, il criterio dell’efficacia è risultato **positivo in un’ottica di “iniziativa pilota” o “iniziativa laboratorio”**. Tra gli aspetti dotati di un alto livello di efficacia vanno citati: l’attenzione verso una migliore conoscenza del fenomeno migratorio al livello territoriale; le attività di formazione legate direttamente alla domanda del mercato o più in generale del contesto; l’affrontare la questione fondiaria attraverso l’accesso alla terra da parte di chi ne è

normalmente escluso; il coinvolgimento delle autorità locali e il partenariato con centri di expertise locali; la valorizzazione delle micro imprese, delle imprese artigianali e delle forme di auto impiego; il coinvolgimento della diaspora in Italia e delle sue organizzazioni; e, soprattutto, la sperimentazione di forme estremamente innovative di comunicazione e sensibilizzazione.

Tra tali aspetti meno positivi occorre citare: le scarse relazioni (sulla tematica migrazione) con le amministrazioni nazionali nei quattro paesi interessati; l'introduzione di colture e sistemi colturali (e di allevamento) non adatti ad alcuni contesti dalle caratteristiche climatiche estreme; una concezione dell'agroecologia basata su posizioni ideologiche piuttosto che sulla realtà dei singoli territori; l'introduzione di tecnologie sofisticate che non ha considerato la reale capacità di gestione delle popolazioni beneficiarie.

Senza dubbio, **le attività di comunicazione gestite sia centralmente che al livello dei singoli progetti sono state mediamente molto efficaci nel trasmettere messaggi sui rischi delle migrazioni irregolari.** Anche la scelta da parte dell'iniziativa di promuovere studi per conoscere meglio il fenomeno migratorio nei singoli territori testimonia di una buona efficacia.

Per gli altri aspetti, e in particolare per l'attenuazione delle migrazioni irregolari attraverso il miglioramento delle condizioni generali del contesto, e in particolare dell'integrazione sociale ed economica dei potenziali migranti, o del reinserimento nel caso dei migranti di ritorno, **l'analisi può essere condotta secondo due differenti prospettive.**

La prima prospettiva è legata al contributo, in termini di efficacia, all'attenuazione del fenomeno migratorio attraverso il mutamento delle condizioni del contesto che lo favorivano. Da questo punto di vista, anche a causa della dispersione delle azioni dei differenti progetti, **il contributo appare irrilevante rispetto all'ampiezza del fenomeno.** Inoltre, come già accennato, il fattore tempo gioca un ruolo fondamentale poiché è assolutamente inefficace trattare una questione strutturale e complessa come il fenomeno migratorio con logiche e strumenti dell'emergenza. In tal senso, occorre mettere in evidenza la contraddizione legata al fatto che l'iniziativa intende affrontare la questione delle migrazioni incidendo sulle cause che la provocano, ovvero sui problemi dello sviluppo, attraverso la prospettiva dell'emergenza che, in fin dei conti, finisce proprio per negare le priorità delle questioni legate allo sviluppo.

La seconda prospettiva, al contrario, risulta essere di segno opposto. In effetti, se consideriamo l'iniziativa unicamente sotto l'aspetto dell'esperienza pilota o, come viene meglio definita, dell'essere un vero e proprio "laboratorio", allora l'efficacia assume senza dubbio un valore nettamente più positivo. Naturalmente, guardando alla sperimentazione di modalità innovative per trattare le questioni dello sviluppo, occorre accantonare da un punto di vista metodologico, sia le questioni legate all'adozione della logica e dell'approccio tipici dell'emergenza, sia qualsiasi calcolo o stima sul numero di beneficiari diretti o indiretti.

In effetti, secondo la prospettiva del "laboratorio" ciò che conta è aver sperimentato l'efficacia di alcune soluzioni per l'integrazione sociale ed economica dei potenziali migranti. Seguendo, dunque, tale ragionamento, l'efficacia dell'iniziativa è senza dubbio positiva per molti aspetti, ma molto meno per altri.

Purtroppo, tali esperienze positive sono state spesso controbilanciate da aspetti negativi che hanno compromesso l'efficacia dell'iniziativa nel suo complesso.

3.5 Impatto

Il giudizio sull'impatto dei progetti in cui si articola l'iniziativa non può prescindere dal considerare tale iniziativa come un laboratorio grazie al quale si sono sperimentate modalità di intervento sul

fenomeno delle migrazioni a partire dalle condizioni del contesto che le favoriscono. In effetti, una valutazione dell'impatto dal punto di vista della diminuzione dei flussi migratori irregolari **non sarebbe possibile per tre motivi**: i) perché non si conosce la situazione di partenza dei singoli territori né dati statistici affidabili e ufficiali su tale situazione; ii) le rare statistiche ufficiali disponibili si riferiscono alla parte visibile del fenomeno migratorio e non certo alla parte sommersa, ovvero quella irregolare; iii) perché l'iniziativa è stata caratterizzata da una estrema dispersione su diversi territori nei quattro paesi.

I dati sull'impatto, dunque, debbono essere **relativizzati** nel senso che non è possibile procedere per inferenze generalizzando una situazione caratteristica di un livello estremamente micro. In effetti, le informazioni raccolte non potranno rilevare, né la diminuzione o l'incremento del fenomeno migratorio di una determinata zona, né il mutamento delle condizioni generali del contesto in termini di offerta di maggiori opportunità e quindi di alternative all'esodo. L'analisi può rilevare unicamente il cambiamento della condizione personale dei beneficiari diretti dei progetti e di quella di coloro che, ad esempio, sono stati assunti nelle iniziative imprenditoriali sostenute.

Tuttavia, l'analisi dell'impatto può far emergere i risultati della sperimentazione attuata dai progetti in termini di **nuove modalità** per affrontare un fenomeno estremamente complesso come quello delle migrazioni.

In linea generale l'impatto dei sette progetti è stato **molto diversificato** sia in relazione ai progetti stessi, sia in relazione alle tre principali categorie prese in considerazione per l'impatto: economico, sociale e ambientale.

Dal punto di vista dell'**impatto economico**, i sette progetti hanno mediamente prodotto **buoni risultati** ma occorre rilevare che alcuni progetti hanno ottenuto performances molto elevate, altri molto meno e addirittura, in un solo caso, decisamente negative.

Tra gli aspetti positivi dell'impatto economico possono essere menzionati quelli relativi alle attività di sostegno alla creazione di impresa, a quelle legate all'introduzione dell'agroecologia, alla razionalizzazione delle pratiche agricole e alla trasformazione dei prodotti agricoli, alle attività di allevamento di piccoli ruminanti, alle attività di formazione professionale, al reinserimento dei migranti di ritorno, al legame tra domanda e offerta del mercato.

Per quanto riguarda gli aspetti problematici dell'impatto economico occorre citare: l'introduzione di tecnologie non adattate al contesto, le attività legate all'avicoltura e alla piscicoltura, alla sottovalutazione delle dinamiche del mercato e del settore privato, alla manutenzione e la riparazione di macchinari e equipaggiamenti agricoli.

Sul piano dell'**impatto sociale**, le performance sono in generale **molto elevate** e riguardano, in particolare, il riconoscimento dello statuto della donna in vista di una sua maggiore centralità in seno alla famiglia e alla comunità di appartenenza, la dinamizzazione o la ridinamizzazione delle entità collettive (come i GIE, in particolare femminili), la reintegrazione sociale di migranti di ritorno e di individui in fuga da conflitti e situazioni di insicurezza (soprattutto nelle regioni settentrionali del Mali). Le problematiche emerse riguardo alla dimensione sociale dell'impatto riguardano l'aspetto della frustrazione di potenziali beneficiari esclusi dal sostegno dei progetti, e i conflitti emersi in relazione alle conseguenze di alcune attività particolarmente mal riuscite quali, ad esempio, quelle legate all'avicoltura.

Gli aspetti legati all'**impatto ambientale** non sembrano essere stati oggetto, ad eccezione di pochi casi, di particolare attenzione da parte dei sette progetti, e di conseguenza le performance sono **mediamente basse**. In effetti, anche attività particolarmente riuscite sul piano dell'impatto economico, come il sostegno a imprese collettive per la raccolta dei rifiuti, non dimostrano

un'attenzione adeguata ad alcune problematiche ambientali, quali l'assenza di discariche opportunamente predisposte per il conferimento dei rifiuti. Altri progetti hanno semplicemente ignorato la questione dell'impatto ambientale e sono arrivati addirittura a introdurre pesticidi e erbicidi chimici in contesti dal fragile equilibrio ecologico. Tra gli aspetti positivi va senza dubbio menzionata l'introduzione di pratiche legate all'agroecologia che, peraltro, ha avuto un grande successo e un ottimo impatto presso i beneficiari.

Riguardo alle migrazioni illegali, le attività dei sette progetti e dell'iniziativa **non hanno prodotto**, almeno in maniera evidente, un'attenuazione del fenomeno, anche a causa del limitato impatto economico di alcune attività. Tuttavia, anche nel caso di attività dal buon impatto, non sono affatto rari i casi di beneficiari che, pur in presenza di cambiamenti in positivo della propria vita, non abbiano rinunciato a emigrare, talvolta anche ricorrendo a soluzioni illegali.

L'impatto dell'iniziativa nel suo complesso è **piuttosto eterogeneo**, tenuto conto anche della **dispersione delle attività** in più zone di quattro diversi paesi. Se si prende in considerazione il tema dell'attenuazione del fenomeno migratorio e in particolare dell'emigrazione irregolare, non si può dire che l'iniziativa abbia prodotto effetti se non, indirettamente, per alcuni casi nel mutamento delle condizioni del contesto che favorisce l'esodo all'estero.

Infatti, sebbene l'impatto dei sette progetti in cui si è articolata l'iniziativa sia sostanzialmente buono, in realtà si tratta di situazioni abbastanza **circoscritte** e dei cui effetti hanno beneficiato un **numero di individui relativamente piccolo** rispetto alle dimensioni e l'ampiezza dei problemi che caratterizzano i fenomeni migratori e lo sviluppo locale. Ovviamente i limiti imposti da un budget modesto e soprattutto la durata estremamente contenuta, oltre all'aspetto della dispersione geografica sopra richiamato, rappresentano un insieme di fattori che non hanno contribuito a ottenere un impatto significativo dell'iniziativa nel suo complesso.

Se invece si cambia prospettiva di osservazione e si analizza l'iniziativa nella sua funzione di "laboratorio", allora la riflessione sull'impatto può arricchirsi di altri elementi. L'iniziativa nel suo insieme, infatti, è stata in grado di fornire una serie di preziose informazioni sull'impatto delle diverse modalità di intervento. Molto concretamente si può affermare che: i) il sostegno agli enti collettivi ha generalmente un impatto maggiore rispetto al sostegno individuale; ii) il sostegno alla creazione di impresa ha successo nella misura in cui il soggetto individuale o collettivo ha già uno spirito imprenditoriale sia in termini di competenze che di predisposizione al rischio; iii) il sostegno al miglioramento delle pratiche agricole ha generalmente un buon impatto purché non vi siano "rivoluzioni tecnologiche" incompatibili con il contesto; iv) le attività volte all'introduzione dell'agroecologia hanno generalmente un buon impatto; v) l'allevamento di pollame ha posto molti problemi e il suo impatto è stato in definitiva molto deludente; vi) l'introduzione di tecnologie sofisticate ha avuto un impatto abbastanza modesto o addirittura nullo; vii) l'impatto è stato mitigato in diversi casi per la mancanza di efficienti sistemi di manutenzione e riparazione; viii) le attività di comunicazione hanno generalmente avuto un impatto molto elevato, in alcuni casi anche eccellente; ix) l'impatto è direttamente legato alla durata degli interventi che in nessun caso può essere trattata con logiche e modalità emergenziali.

In generale, si può affermare che **l'impatto economico dell'iniziativa è stato di livello medio**, mentre **l'impatto sociale è stato molto maggiore**. Per quanto riguarda **l'impatto ambientale**, l'iniziativa è stata caratterizzata da una **scarsa attenzione** a questi temi, che a volte ha messo a repentaglio i risultati positivi.

D'altra parte, sebbene sia difficile giudicare l'impatto delle attività di comunicazione, l'iniziativa ha indubbiamente raggiunto un pubblico piuttosto ampio con messaggi molto efficaci sull'emigrazione clandestina.

Infine, per quanto riguarda l'iniziativa nel suo complesso, al di là delle considerazioni espresse riguardo alla durata limitata che ha inevitabilmente inciso sull'impatto, anche in mancanza di dati precisi è possibile ipotizzare un **grande impatto delle attività di comunicazione** che si sono distinte per efficacia degli strumenti utilizzati, originalità dei messaggi e per quantità e varietà dei destinatari raggiunti. In questo senso, si può ipotizzare che in termini di comunicazione l'iniziativa sia stata caratterizzata da un impatto molto significativo.

3.6 Sostenibilità

Nel giudizio sulla sostenibilità **non sono state prese in considerazione** le successive due iniziative "gemelle" (AID 11274 e AID 11659) poiché in primo luogo non c'è stato alcun automatismo tra le tre differenti iniziative e in secondo luogo perché gli attori sono in buona parte cambiati tra una iniziativa e l'altra. In effetti, le sette ONG che hanno realizzato i progetti nel quadro dell'iniziativa della presente valutazione non hanno mai avuto alcuna certezza che avrebbero potuto contare su ulteriori finanziamenti per continuare – o in alcuni casi, completare - le attività realizzate nel quadro dell'iniziativa 10733.

Senza dubbio, grazie anche all'iniziativa "laboratorio", alcune delle sette ONG hanno potuto **capitalizzare** la propria esperienza attraverso **nuovi incarichi** sulle stesse tematiche della 10733 come, per fare un esempio emblematico, nel caso della ONG ACRA che ha lavorato nel quadro del progetto promosso da AICS, iniziato a giugno 2018 con una durata triennale, sul tema della creazione d'impiego/migrazione, oppure del progetto della linea di finanziamento UE (AMIF) di sensibilizzazione della diaspora in Europa (Italia, Spagna e Belgio) o nel caso dell'LVIA che ha potuto ottenere un importante finanziamento da parte de l'UE sulla coltura risicola di mangrovia nella zona costiera della Guinea Bissau.

Pur trattandosi, dunque, di sviluppi legati indirettamente all'iniziativa 10733, il giudizio sulla sostenibilità non può che fondarsi esclusivamente su un'analisi legata a quanto realizzato dai singoli progetti.

L'analisi della sostenibilità ha messo in evidenza performance **mediamente alte** dei sette progetti. In particolare, quattro progetti hanno ottenuto livelli ottimi o eccellenti (i progetti delle ONG CISV, LVIA, Terra Nuova e VIS), due hanno ottenuto livelli sufficienti (i progetti delle ONG ACRA e ENGIM), mentre un solo progetto ha ottenuto uno scarso livello di sostenibilità (ONG GCI).

In particolare, per gli aspetti positivi della sostenibilità occorre menzionare: l'introduzione della diversificazione culturale; l'introduzione dell'orticoltura durante la stagione umida; l'accesso alla terra da parte di chi ne era escluso; il coinvolgimento delle autorità locali, dei leaders comunitari e dei leaders religiosi; la promozione di attività artigianali legate alla manutenzione e alla riparazione di equipaggiamenti agricoli; l'utilizzazione di nuove tecniche e input culturali (comprese i semi migliorati) adattati al contesto locale; la realizzazione di indagini di mercato ad hoc per sostenere le attività agricole e imprenditoriali.

In quanto agli aspetti negativi occorre citare: l'adozione di sistemi di trasformazione di prodotti agricoli alimentati ad energia elettrica; l'introduzione di tecnologie sofisticate e soprattutto costose; l'introduzione di varietà culturali non adatte ai climi aridi; l'introduzione di pesticidi e erbicidi in zone dal fragile equilibrio eco-ambientale e dagli elevati costi; l'avicoltura in contesti climatici estremi; la priorità accordata alle imprese individuali invece che a quelle comunitarie e collettive.

Per quanto riguarda l'iniziativa nel suo complesso la sostenibilità è **insufficiente**. In effetti, come già ampiamente motivato, la logica dell'emergenza non può essere compatibile con quella che dovrebbe caratterizzare un intervento di sviluppo locale o di mitigazione del fenomeno migratorio.

In realtà, anche la stessa analisi della sostenibilità di un'iniziativa di emergenza rischia di essere un esercizio puramente **astratto e contraddittorio** poiché la logica dell'emergenza **non prevede**, se non in casi particolari, di prendere in considerazione la sostenibilità in tutti i suoi aspetti.

Se si volesse procedere a un'analisi della sostenibilità, l'iniziativa nel suo complesso, anche intesa come laboratorio per la sperimentazione di nuove modalità per incidere sulle condizioni del contesto che favoriscono il fenomeno dell'emigrazione illegale, risulterebbe fortemente insufficiente, sia per il tempo limitato che non favorisce certo una sperimentazione adeguata di tali nuove modalità, sia per il fatto che **non prevede alcuna exit strategy**.

3.7 Visibilità e comunicazione

L'analisi sui criteri aggiuntivi della comunicazione e della visibilità ha messo in evidenza mediamente livelli di performance molto alti. In effetti, ben cinque progetti su sette hanno ottenuto giudizi molto positivi, sia per la comunicazione che per la visibilità, mentre solo due progetti hanno registrato situazioni meno positive rispettivamente per la ONG CISV, che ha ottenuto un livello medio, e per la ONG GCI che ha ottenuto un livello decisamente insufficiente.

Per gli aspetti positivi riguardanti la comunicazione si possono menzionare: l'utilizzazione di una grande varietà di strumenti comunicativi; la differenziazione dei messaggi in funzione degli strumenti e dei destinatari; l'uso di una comunicazione di tipo indiretto fondata sulle difficoltà della vita quotidiana di chi rimane (mogli, figli, amici, comunità dei migranti); le "chiacchierate" informali e la sensibilizzazione "porta a porta"; l'uso intensivo dei social network per i messaggi indirizzati in particolare ai giovani; l'uso di forme tradizionali di comunicazione come il teatro itinerante; le testimonianze dirette di migranti; il coinvolgimento di giornalisti e comunicatori professionisti locali; l'uso intensivo delle trasmissioni radio; l'uso della ricerca azione come strumento di conoscenza e di comunicazione.

Tra i pochi aspetti meno positivi, o parzialmente problematici, sono da citare: l'uso di tecnologie di comunicazione troppo sofisticate per essere utilizzate (ex. App per migranti potenziali); il coinvolgimento della diaspora in Italia inferiore alle attese.

L'iniziativa nel suo complesso ha potuto contare su un **ottimo livello di comunicazione**.

Più che trasmettere messaggi sui rischi della migrazione irregolare, la comunicazione ha puntato su "storie di vita e professionali ispiranti", scelta che si è rivelata di **immediato impatto** e di grande presa sul pubblico target dei potenziali migranti e delle loro famiglie. Si è trattato, in sostanza, di una comunicazione di tipo **indiretto tesa a veicolare messaggi in positivo** attraverso testimonianze di giovani piuttosto che di descrizioni tragiche e dirette dell'emigrazione irregolare.

Tale campagna è stata realizzata attraverso trasmissioni radio (Foo Jem" e TV locali). Peraltro, tale attività "Foo Jem" è stata replicata anche nel successivo programma AID 11274. In questo senso, si può affermare che nel caso della comunicazione l'iniziativa ha pienamente assolto alle sue funzioni di "laboratorio" con un'attività che si è rivelata **molto efficace e utile** anche per le successive iniziative.

Mentre Foo Jem è stato studiato per la peculiarità senegalese, dunque con una forte carica innovativa, per l'attività di comunicazione "Cinemarena" si tratta di **un'iniziativa standard** che AICS replica in diversi paesi.

Sulla comunicazione, dunque, l'iniziativa nel suo complesso ha senza dubbio ottenuti **risultati molto importanti** che probabilmente rappresentano la vera carica innovativa in un programma che per oggetto le questioni migratorie. Tuttavia, occorre rilevare che la comunicazione non si è occupata

di donne ma unicamente, anche se con ottimi risultati, sulle testimonianze positive da comunicare ai giovani.

L'iniziativa ha raggiunto complessivamente un **buon livello di visibilità** nei territori oggetto delle differenti iniziative. La visibilità del finanziamento italiano e dell'AICS è riportata nella quasi totalità degli strumenti di comunicazione e di formazione adottati dalle sette ONG esecutrici.

Le molte attività di comunicazione svolte attraverso la radio, video, social media e ateliers di formazione/sensibilizzazione, ha dato una buona visibilità al progetto. Tale visibilità è stata assicurata in modo particolare nelle aree di implementazione delle iniziative e meno al livello nazionale.

La buona implicazione delle autorità locali (per esempio le ARD in Senegal) nel quadro dei sette progetti ha senza dubbio rafforzato la visibilità.

Infine, le attività di comunicazione implementate da AICS, ovvero l'iniziativa "Cinema Arena" e l'iniziativa "Foo Jem", hanno permesso una buona visibilità della Cooperazione Italiana.

Per quanto riguarda la visibilità, sia l'iniziativa nel suo complesso, sia la quasi totalità dei sette progetti hanno contribuito a far conoscere la Cooperazione Italiana e il suo operato

4. Conclusioni, lezioni apprese e buone pratiche

4.1 Conclusioni

L'analisi fin qui condotta ha messo in evidenza una sorta di paradosso tra le performance attribuibili all'iniziativa nel suo complesso e quella che ha caratterizzato i progetti attraverso i quali l'iniziativa si è articolata. In effetti, se l'iniziativa nel suo complesso ha mostrato non poche criticità, soprattutto sul piano della logica e dell'approccio emergenziali, in realtà i singoli progetti, tranne rare eccezioni, hanno ottenuto ottime performance e alcuni anche eccellenti. Questo conferma la validità dell'affidamento alle OSC nel contesto dei paesi interessati pur nei limiti rappresentati dalla breve durata dell'iniziativa e dal suo carattere di emergenza.

In realtà, il successo generale dei singoli progetti è dovuto principalmente al fatto che le ONG promotrici sembrano aver seguito logiche e approcci differenti da quello dell'iniziativa nel suo complesso attribuendo maggior importanza a dinamiche, metodi e strumenti propri della dimensione dello sviluppo – e in particolare dello sviluppo locale - e non quelli che si riferiscono agli universi semantico e organizzativo tipici degli interventi di emergenza.

Tuttavia, per quanto riguarda l'iniziativa nel suo complesso occorre prendere in considerazione due ulteriori aspetti che spiegano in larga parte il giudizio espresso dal team di valutazione. Il primo aspetto è legato al carattere pilota dell'iniziativa il cui scopo era quello di sperimentare modalità innovative di intervento sulla tematica delle migrazioni, e in particolare di quelle irregolari. Tale aspetto ha effettivamente fornito indicazioni importanti, soprattutto in ordine alle attività di comunicazione. Il secondo aspetto è legato al fatto che tali indicazioni non sono state oggetto di un'attività di capitalizzazione che avrebbe potuto valorizzare le numerose esperienze di successo e le buone pratiche emerse.

Per quanto riguarda le performance dei singoli progetti, queste avrebbero potuto essere più importanti se il tempo a disposizione non si fosse limitato a nove mesi che, per dinamiche proprie dello sviluppo, rappresentano un tempo assolutamente insufficiente e soprattutto inadeguato.

Nonostante l'handicap della durata estremamente limitata e di alcune condizioni oggettive quali il dover operare in condizioni non ottimali di sicurezza (soprattutto in Mali), il giudizio rimane in

generale positivo. Come è possibile osservare dalla tabella di seguito riportata, i valori sono tutti positivi o molto positivi e in realtà, ad eccezione della situazione riguardante il progetto di GCI, non esistono casi di particolare criticità. Per quanto riguarda questo ultimo caso, va rilevato che l'insuccesso è dovuto a una sottovalutazione della complessità del processo di introduzione di tecnologie troppe sofisticate rispetto al contesto.

La tabella seguente riporta sinteticamente i giudizi valutativi dei sette progetti in funzione dei criteri di valutazione adottati. Il colore verde indica un giudizio positivo o molto positivo mentre il colore giallo esprime un giudizio medio a causa di qualche problema rilevato. Il colore rosso, infine, indica un giudizio insufficiente o fortemente insufficiente.

	ACRA	CISV	ENGIM	GCI	LVIA	Terra Nuova	VIS
Rilevanza	Yellow	Green	Yellow	Red	Yellow	Green	Green
Coerenza	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green
Efficienza	Yellow	Green	Yellow	Red	Green	Yellow	Green
Efficacia	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green
Impatto	Yellow	Green	Green	Red	Green	Yellow	Green
Sostenibilità	Yellow	Green	Yellow	Red	Green	Green	Green
Visibilità	Green	Yellow	Green	Red	Green	Green	Green

4.2 Le buone pratiche e le lezioni apprese

4.2.1. Le buone pratiche

Le attività realizzate nell'ambito dei sette progetti e dell'iniziativa nel suo complesso hanno messo in evidenza una notevole quantità di buone pratiche. Per motivi di spazio, si riportano di seguito quelle che maggiormente potranno essere utili in futuro per interventi analoghi.

L'accesso alla terra. Si tratta di una questione chiave in ordine all'attenuazione del fenomeno migratorio che è stata affrontata in maniera molto efficace dal progetto della ONG CISV e che si fonda sul coinvolgimento attivo degli attori istituzionali senegalesi al livello locale assicurando una forte sostenibilità all'azione. L'accesso alla terra per chi ne è normalmente escluso è una condizione fondamentale per la creazione di alternative all'esodo dai propri luoghi territori di origine.

Il ricorso ai produttori locali. Il ricorso ai produttori locali di equipaggiamenti agricoli, dove possibile, è una pratica fondamentale per amplificare l'impatto dei progetti ed estendere i benefici al di là dei principali destinatari delle azioni. È quanto attuato dalla ONG CISV nella valle del fiume, in Senegal, per la costruzione artigianale ad opera di un produttore locale di due motopompe per uso irriguo.

I beneficiari collettivi. L'esperienza dell'iniziativa ha dimostrato come sia più vantaggioso, in termini di efficacia e soprattutto di impatto, sostenere attori collettivi, come ad esempio nel caso del GIE che si occupa di raccolta di rifiuti a Kita, in Mali, sostenuto dalla ONG ENGIM, piuttosto che gli attori individuali.

Il tutoraggio. L'esperienza della ONG ENGIM ha fatto emergere l'importanza della funzione del tutoraggio come accompagnamento continuo dei beneficiari, soprattutto quando questi debbono confrontarsi con le dinamiche del mercato e del settore privato. Le funzioni del tutoraggio possono assicurare il successo dell'azione e la sostenibilità nel tempo in particolare per le attività di sostegno alla creazione di micro imprese.

La comunicazione attraverso messaggi positivi. L'iniziativa nel suo complesso ha messo in luce l'importanza della comunicazione indiretta fondata su messaggi positivi riguardo al fenomeno delle migrazioni irregolari. Tali messaggi, destinati soprattutto a un pubblico giovanile, risultano più

attraenti ed efficaci di quelli con contenuti direttamente legati ai rischi. Il tema del rischio per i giovani, infatti, non sempre rappresenta un deterrente per chi non avendo opportunità nel proprio paese preferisce scegliere di emigrare anche facendo ricorso a modalità illegali.

La comunicazione sulle condizioni di chi rimane. L'esperienza maturata dalla ONG ENGIM, soprattutto in Mali, ha messo in evidenza la grande efficacia e il forte impatto di contenuti comunicativi riguardanti non solo i migranti ma anche i loro familiari. Temi quali la difficoltà della vita coniugale a distanza e in particolare delle mogli, i figli che crescono senza una figura genitoriale, la frequenza dei divorzi, ecc. hanno disvelato le problematiche di chi vive "dall'altra parte", e in particolare delle donne, dimostrando le conseguenze nefaste che l'emigrazione irregolare può avere, sia sui migranti, sia sulla vita delle loro famiglie e delle loro comunità.

La produzione di conoscenza. Una delle questioni centrali delle migrazioni irregolari è legata, sia alla stima delle dimensioni del fenomeno - che per definizione sfuggono alle statistiche ufficiali -, sia alla comprensione delle molteplici motivazioni che spingono verso tale scelta. La priorità accordata dall'iniziativa nel suo complesso alla produzione di conoscenza del fenomeno migratorio nei territori di implementazione dei progetti è da salutare come una buona pratica in quanto fattore essenziale per individuare risposte efficaci in termini di azioni che incidono direttamente sul contesto che spinge all'esodo.

La funzione dei "relais". Il ricorso alla figura degli agricoltori "relais" attuata dal progetto della ONG Terra Nuova è una pratica efficace in quanto facilita i cambiamenti nelle modalità tecniche e organizzative amplificando l'impatto delle azioni e favorendo la sostenibilità dei cambiamenti introdotti. Tali agricoltori diventano, di fatto, veri e propri "moltiplicatori" delle azioni.

Le indagini di mercato. Il ricorso a indagini di mercato si è rivelato un'ottima scelta ai fini della comprensione del rapporto tra domanda e offerta e, di conseguenza, per meglio calibrare le azioni dei progetti. È il caso di quanto realizzato riguardo alle attività di creazione di impresa, come nel caso del progetto della ONG ENGIM, di sostegno alle attività agricole come nel caso del progetto della ONG Terra Nuova, o come nelle attività di formazione della ONG VIS.

La dinamica di gruppo. Il progetto della ONG VIS ha messo in evidenza l'importanza delle dinamiche di gruppo, sia nelle attività di formazione che in quelle di implementazione delle singole azioni. L'instaurazione di una dinamica di gruppo permette di superare difficoltà e problematiche che sono comuni ai beneficiari attraverso il confronto e la condivisione reciproci e soprattutto attraverso il superamento dell'isolamento individuale di chi è alla ricerca di un'alternativa all'emigrazione.

L'adozione di un piano di comunicazione. L'esperienza maturata dalla ONG ACRA ha messo in luce l'importanza di dotarsi di un vero e proprio piano di comunicazione attraverso la creazione di un palinsesto di trasmissioni radiofoniche e radiodiffusione e di interventi che scandiscono nel tempo i momenti salienti della vita del progetto. Tale approccio permette una comunicazione continua e regolare completamente integrata alle azioni superando il problema di molti progetti per i quali le attività comunicative rappresentano solo una delle attività spesso senza legami con il resto del progetto.

Il diritto alla pensione per i migranti di ritorno. La questione della pensione per i migranti rappresenta spesso un ostacolo insormontabile per chi ha deciso di rientrare nel proprio paese di origine. A tale proposito, l'esperienza del progetto della ONG LVIA è esemplare dal momento che i migranti di ritorno dall'Italia sono stati informati sui servizi che offre INCA/CGIL a Dakar e sui loro diritti a richiedere la pensione italiana. Per coloro che erano interessati sono stati raccolti i dati per richiedere l'estratto contributivo grazie alla collaborazione diretta con INCA/CGIL Dakar.

4.2.2. Le lezioni apprese

Il team di valutazione ritiene che debbano essere messe in risalto le seguenti lezioni apprese.

Il quadro logico. Nonostante le performance mediamente molto elevate dei sette progetti, tuttavia, la formulazione carente del quadro logico rimane un ostacolo importante, sia per lo svolgimento delle azioni di monitoraggio e di valutazione, sia, soprattutto, per le eventuali correzioni di tiro che si rendessero necessarie. Ad eccezione di un solo caso, i progetti non sono riusciti a produrre informazioni significative per l'impossibilità di applicare indicatori sensibili a misurare il cambiamento prodotto.

Le "rivoluzioni tecnologiche". L'introduzione di una stessa tecnologia deve essere pienamente compatibile con il contesto se si vuole evitare l'insuccesso o una eventuale reazione di rigetto. La stessa tecnologia, come ad esempio il fotovoltaico, può essere compatibile in una regione ma non necessariamente in un'altra pur appartenente allo stesso paese.

L'agroecologia. Anche la tematica molto attuale, e per certi aspetti di moda, dell'agroecologia si deve misurare con la possibilità reale di essere recepita dai beneficiari. Si tratta, in sostanza, di evitare "salti tecnologici", spesso frutto di posizioni ideologiche, e di verificare ogni volta la compatibilità tecnica, sociale, istituzionale, ambientale, economica delle nuove pratiche agricole che si intende introdurre. Spesso, è più efficace inserire elementi di gradualità riguardo all'agroecologia in una prospettiva di vera e propria "transizione" nella consapevolezza che qualsiasi mutamento di pratiche consolidate assume una dimensione processuale.

Il sostegno alle realtà collettive. Il sostegno alle realtà collettive, quali i GIE, le cooperative, ecc., è più efficace del sostegno agli individui. In effetti, l'esperienza maturata dai progetti ha dimostrato che la dimensione individuale è influenzata da numerose variabili che non sempre possono essere controllate e gestite. Le realtà collettive, invece, oltre a essere caratterizzate nei propri comportamenti da regole codificate, hanno maggiori possibilità di impatto sulla realtà sociale ed economica in cui sono inserite.

Il ruolo della diaspora. Spesso, si tende a sopravvalutare il ruolo della diaspora quale punto di riferimento per l'attenuazione del fenomeno delle migrazioni irregolari. Se le testimonianze di coloro che hanno subito le conseguenze drammatiche dell'esodo da clandestini potrebbero teoricamente rappresentare un disincentivo nei confronti di chi intende lasciare il proprio paese attraverso modalità illegali, in realtà la diaspora può svolgere anche la funzione contraria, ovvero di facilitazione dell'esodo poiché, non solo può suggerire come evitare o mitigare i rischi del viaggio, ma rappresenta anche una efficace rete solidare che sostituisce nel paese di destinazione quella delle famiglie di origine.

La dispersione degli interventi. La dispersione degli interventi attraverso microprogetti in più di un paese riduce fortemente la possibilità di impatti sul fenomeno migratorio. Per incidere su tale fenomeno potrebbe essere più efficace concentrare le risorse su obiettivi territoriali definiti e circoscritti geograficamente. In tal senso, la multi territorialità degli interventi potrebbe non essere la risposta migliore per trattare il fenomeno migratorio.

Il reale interesse dei paesi interessati da forti tassi di emigrazione. Qualsiasi intervento di attenuazione del fenomeno migratorio, in particolare di quello illegale, deve necessariamente confrontarsi con gli interessi economici, talvolta divergenti, delle famiglie e delle comunità di appartenenza, nonché degli Stati. In tal senso, l'importanza delle rimesse degli emigrati sulla vita delle famiglie e dei territori di appartenenza, e anche sul PIL di molti paesi, possono rappresentare un fattore di ostacolo al successo di interventi di attenuazione del fenomeno migratorio.

5. Raccomandazioni

Infine, il team di valutazione formula le seguenti raccomandazioni.

Raccomandazioni rivolte ad AICS

- 1 Evitare di utilizzare gli strumenti e le procedure degli interventi di emergenza per trattare il fenomeno migratorio che ha un carattere strutturale e legato alla logica dello sviluppo. Un'iniziativa della durata di nove mesi sul tema delle migrazioni – o sulle condizioni che la favoriscono - è assolutamente incompatibile con mutamenti e processi che avvengono nella dimensione temporale del medio e, soprattutto, lungo termine.
- 2 Il tema delle migrazioni può essere trattato a livello regionale nel caso in cui si sia in presenza di interventi in circoscritte aree transfrontaliere, in caso di interventi di primissima emergenza ed in presenza di budget consistenti. Nel caso contrario, l'intervento regionale potrebbe essere dispersivo in termini di impatto e di impiego di risorse.
- 3 Agire in sinergia con le autorità governative nell'ambito delle politiche nazionali in materia di migrazioni e promuovere un maggior coordinamento con i donatori attivi su tali tematiche.
- 4 Evitare la dispersione geografica degli interventi e delle relative risorse e concentrare i propri sforzi su obiettivi geografici e territoriali ben definiti.
- 5 Definire maggiormente la teoria del cambiamento alla base delle iniziative; una teoria mal formulata – o non formulata affatto – rischia di rappresentare un serio ostacolo alla rilevanza e alla coerenza delle azioni.
- 6 Prestare una maggiore attenzione al quadro logico dei progetti presentati dai soggetti proponenti; il quadro logico deve contenere una chiara formulazione dei risultati, delle attività e degli indicatori; questi ultimi debbono essere misurabili e registrare i cambiamenti avvenuti e non la semplice esecuzione delle attività.
- 7 Consacrare al monitoraggio una maggiore attenzione, non solo sugli aspetti amministrativi o sulla semplice verifica dell'esecuzione delle attività, ma anche sulle dinamiche e i processi attivati nonché sui primi risultati o effetti; solo un costante monitoraggio può fornire indicazioni sulla necessità di aggiustare il tiro – o anche il quadro logico – e di adeguare le strategie.
- 8 Promuovere iniziative di capitalizzazione dell'esperienza; nel caso di programmi articolati su più progetti e dal carattere "pilota", favorire il processo di capitalizzazione anche attraverso una comunicazione orizzontale tra i differenti attori funzionale alla rappresentazione di buone pratiche e lezioni apprese.
- 9 Utilizzare maggiormente il contenuto dei rapporti intermedi e finali degli enti attuatori dei progetti con un'attenzione particolare ai suggerimenti formulati.
- 10 Verificare accuratamente eventuali sovrapposizioni tra progetti di una stessa ONG negli stessi luoghi finanziati da enti differenti, in particolare della Pubblica Amministrazione italiana, evitando duplicazioni di azioni e di costi.

Raccomandazioni rivolte alle ONG e ad AICS

- 11** Provvedere sempre alla definizione di una *baseline*, ovvero della situazione di partenza, sia per elaborare risposte adeguate alla realtà, sia per misurare gli effetti legati alla realizzazione dell'intervento.
- 12** Consacrare una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale delle azioni: a volte gli input tecnologici adatti a un territorio possono non esserlo per un altro anche se situato nella stessa regione o nello stesso paese; l'agroecologia deve essere sempre adattata al contesto nel quale si intende introdurla.
- 13** Prestare una maggiore attenzione a un'analisi preventiva di impatto ambientale. Il miglioramento delle condizioni del contesto, in particolare sul piano economico, non può prescindere dagli eventuali danni ambientali che le attività sostenute dai progetti di sviluppo possono produrre.
- 14** Adottare un approccio sistemico in caso di interventi riguardanti il fenomeno della migrazione che è legato alle tematiche dello sviluppo locale, della transizione tecnologica in agricoltura, delle riforme fondiarie, della parità di genere, del rispetto dei diritti umani, ecc.
- 15** Accordare un'attenzione particolare alle questioni di genere legate alle tematiche dello sviluppo locale e a quelle dei fenomeni migratori. Sebbene siano soprattutto gli uomini a emigrare, le donne rivestono un ruolo fondamentale, sia nella presa di decisioni all'interno della famiglia, sia nella gestione delle conseguenze della lontananza di coloro che sono partiti.
- 16** Formulare criteri di selezione dei beneficiari in modo più chiaro e trasparente. La necessità di contenere il numero dei beneficiari, vista la limitatezza delle risorse rispetto alla grande domanda di sostegno, deve tenere conto che ogni operazione di selezione può produrre conflitti e reazioni di frustrazione da parte di chi è escluso.
- 17** Sperimentare forme di reinserimento sociale ed economico dei migranti di ritorno diverse dalla creazione di impresa; tale modalità finisce per privilegiare i "più forti", ovvero coloro che hanno già deciso di rientrare e che dispongono di piccoli capitali e di competenze, a scapito di chi non ha né mezzi né competenze da spendere nel proprio paese di origine.
- 18** Sperimentare forme più efficaci di coinvolgimento della diaspora in grado di superare funzioni e ruoli superficiali o accessori in seno ai progetti; se la diaspora può avere un ruolo importante nell'attenuazione delle migrazioni illegali, tuttavia è anche vero che le può favorire in virtù di relazioni solidali/territoriali/familiari.

