

Istanze strategiche sull'approccio alla Localizzazione del Sistema della Cooperazione Italiana (AOI - CINI - LINK 2007)

Premessa

Le tre reti di coordinamento degli enti italiani che lavorano nella cooperazione - AOI, CINI e Link 2007 - hanno deciso di presentare nel seguente documento la loro visione in merito alla tematica della localizzazione – o meglio della leadership locale – identificando alcuni principi condivisi e alcune raccomandazioni sul nostro modo di lavorare da condividere anche con i nostri donatori istituzionali.

Negli anni che hanno preceduto e seguito il Summit Umanitario Mondiale (WHS) del 2016 il concetto di localizzazione ha assunto un'importanza sempre maggiore nel contesto degli interventi umanitari. La promozione dei processi di localizzazione delle risposte umanitarie è stata integrata nell'accordo principale scaturito dal WHS, il cosiddetto Grand Bargain, con l'obiettivo di rendere le risposte umanitarie più efficaci e sostenibili attraverso un approccio più flessibile, reattivo e basato su leadership, competenze e conoscenze locali, capace di rispondere in maniera più tempestiva e coerente alle emergenze. Più specificamente il termine "localizzazione" si riferisce a quell'approccio che mira a rafforzare il protagonismo di attori, comunità e istituzioni che agiscono a livello locale nella risposta¹ alle crisi e nel promuovere processi di sviluppo a livello nazionale e locale.

La riflessione sulla "localizzazione" si inserisce in una più vasta azione di conoscenza e sensibilizzazione relativa alla "decolonizzazione dell'aiuto" promossa da soggetti del Sud Globale e che ha poi coinvolto anche partner del Nord Globale. Una riflessione che investe molti ambiti, dalle relazioni di potere nel partenariato alle alleanze strategiche, dal linguaggio ampio e inclusivo alla (auspicata) riforma delle pratiche del sistema di cooperazione internazionale. Questo percorso coinvolge sia le OSC, da sempre più vicine alla società civile e alle persone ed associazioni meno rappresentate, ma anche i principali donatori internazionali chiamati a riflettere sulle proprie scelte strategiche ed eventualmente modificare le proprie pratiche e procedure per renderle più inclusive ed accessibili anche alle organizzazioni del Sud Globale. La localizzazione non è quindi semplice sinonimo di partnership locali, ma è radicata nei principi di *ownership*, responsabilità e sostenibilità e garantisce una prospettiva trasversale sullo spostamento di potere e sulla decolonizzazione del sistema di aiuti.

¹ Secondo quanto stipulato nel Grand Bargain si definiscono attori locali:

- Attori non governativi locali e nazionali: "Organizzazioni impegnate negli aiuti che hanno sede e operano nel proprio paese destinatario degli aiuti e che non sono affiliate a una ONG internazionale. (Un attore locale non è considerato affiliato semplicemente perché fa parte di una rete, confederazione o alleanza in cui mantiene sistemi di raccolta fondi e governance indipendenti.)"
- Attori statali nazionali e subnazionali: "Le autorità statali del paese destinatario degli aiuti colpiti sono impegnate nei soccorsi, sia a livello locale che nazionale".

La valorizzazione ed il rafforzamento delle capacità e dei sistemi locali sono sempre stati alla base dei principi della cooperazione allo sviluppo e sempre più integrati tra le buone prassi dell'azione umanitaria. Il coinvolgimento degli attori locali sin dalla fase di ideazione degli interventi, l'attribuzione a loro della leadership e la loro connessione a livello globale può tradursi in un impatto maggiore e più duraturo sulla vita delle persone, garantendo non soltanto più **equità**, ma vantaggi anche in termini di **efficacia** (gli attori locali sono i primi a rispondere ad un'emergenza, hanno maggiore familiarità con il contesto e lavorano già all'interno di network a livello comunitario, consentendo un intervento più pertinente, tempestivo e adattato alle specificità locali), **efficienza** (con un investimento in termini di rafforzamento delle competenze si possono capitalizzare le conoscenze e la presenza degli attori locali sul territorio, ottimizzando le risorse e riducendo i costi) e **sostenibilità** (l'impiego di competenze e fornitori di servizi locali contribuisce all'economia locale, riducendo la vulnerabilità delle popolazioni locali, oltre a garantire maggior continuità agli interventi supportati).

La localizzazione, d'altro canto, comporta un processo di crescita comune con profonde implicazioni sia in termini di riorganizzazione interna che di modalità di lavoro.

Covid, conflitti e cambiamenti climatici hanno evidenziato la crescente complessità dei contesti umanitari spingendo il settore ad interrogarsi sempre di più sui propri approcci e a riconoscere il ruolo, le competenze, le esperienze e la rapidità ed impatto della risposta degli attori locali e nazionali, che operano sul territorio prima, durante e dopo un'emergenza. Grandi crisi come la pandemia e il recente conflitto in Ucraina hanno consentito che alcuni progressi verso la localizzazione avvenissero in modo rapido, organico ed efficace. Tuttavia, rimane una resistenza strutturale: nel 2021 i finanziamenti stanziati per le organizzazioni locali sono diminuiti, dimostrando che il sistema non ha saputo investire nei progressi compiuti, ma è tornato alle dinamiche esistenti². Questo fenomeno è ulteriormente aggravato dalla persistenza di barriere che impediscono una partecipazione significativa e un pieno coinvolgimento nei processi decisionali. Le organizzazioni locali e nazionali si trovano così ad affrontare continue difficoltà nel vedere riconosciute le proprie capacità e nell'accedere ai meccanismi di coordinamento ed ai fondi dei donatori istituzionali. Come reti, intendiamo partire dall'esperienza dei colleghi che da tempo lavorano con le comunità e con organizzazioni nazionali e locali in tutto il mondo, per migliorare le performance delle OSC italiane, e più in generale del "sistema Italia", in materia di localizzazione. L'obiettivo è quello di contribuire a creare un sistema di cooperazione fondato sul rafforzamento del ruolo, valore e autonomia degli attori della società civile locale, anche nell'interazione con le autorità locali, e sulla ricerca di modalità nuove di cooperazione che valorizzino il ruolo delle competenze internazionali nel mettersi a

² Is Aid Really Changing? What the COVID-19 Response Tells Us about Localisation, Decolonisation and the Humanitarian System (London: British Red Cross, 2021)

servizio degli obiettivi di sviluppo definiti dagli attori dei Paesi partner, incluse le organizzazioni della società civile.

Riteniamo, infatti, che per funzionare in maniera più efficace la cooperazione internazionale debba interrogarsi sulle ragioni che impediscono la traduzione in realtà degli impegni assunti in sede internazionale verso:

- 1) la creazione di relazioni più bilanciate ed egualitarie - con organizzazioni e governi locali e nazionali;
- 2) il trasferimento di potere decisionale e risorse alle società civili dei paesi di intervento, compatibilmente con il contesto specifico.

Il contesto italiano: la localizzazione e la cooperazione italiana

La Cooperazione Italiana riconosce da anni la necessità di passare dal concetto di aiuto ai paesi partner a **un co-sviluppo solidale**, tramite la creazione di partenariati sempre più paritari e una sempre **maggiore ownership locale** dei progetti nei Paesi in cui è presente. Questo approccio è coerente con il rispetto degli impegni assunti nell'ambito del **World Humanitarian Summit**, così come delineati nel **Grand Bargain**, ed in linea con le **Raccomandazioni OECD-DAC (Development Assistance Committee)** sul rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di società civile in materia di cooperazione allo sviluppo e assistenza umanitaria (2021)³.

Già la **legge 125/2014** (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo), assicura il rispetto dei principi di “piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei paesi partner, dell’allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi paesi e dell’uso di sistemi locali”, promuove il coinvolgimento delle comunità locali, e prevede “l’avvalersi, ove possibile, di soggetti operanti in loco per gli interventi legati alla primissima emergenza”. Le recentemente approvate Linee Guida sul nesso tra Aiuto Umanitario, Sviluppo e Pace, elaborate da un gruppo di lavoro con rappresentanti del MAECI, AICS e OSC italiane, rinforzano il concetto di localizzazione, non trattabile separatamente ma come elemento trasversale sia nell'ambito umanitario che nello sviluppo, anche se il presente documento si concentra primariamente sulle raccomandazioni per l'assistenza umanitaria. Come tali, le linee guida sottolineano l'importanza di un approccio integrato che riconosca e valorizzi il ruolo delle organizzazioni locali, prevedendo anche *“finanziamenti diretti ad istituzioni e/o organizzazioni locali e/o il supporto dedicato a attori internazionali che investano nello sviluppo di capacità locali”*.

Nonostante a livello strategico il tema localizzazione sia presente in tutte le linee guida AICS e ritenuto prioritario da attori di riferimento come UE e OSCE-DAC, il sistema Italia non ha ancora raccolto completamente la sfida di una visione della cooperazione

³ AICS, versione italiana del [Documento dell'OCSE con le raccomandazioni del comitato per l'aiuto allo sviluppo DAC - AICS](#)

orientata alla piena inclusione degli attori della società civile locale ed alla valorizzazione dei sistemi di risposta esistenti in loco.

A fronte, infatti, dei molteplici impegni assunti, i principali attori operanti nel sistema Italia si trovano, tuttora, a adottare pratiche che non sempre facilitano un reale protagonismo locale, finendo per limitare gli spazi di partecipazione delle comunità e dei partner sia a livello di definizione di strategie, che di disegno ed implementazione di singoli progetti. Inoltre, le norme di conformità molto rigide dei donatori richiedono dipartimenti di controllo interno costosi e dotati di risorse adeguate. In un circolo vizioso, le organizzazioni più piccole non possono soddisfare gli standard richiesti per ottenere finanziamenti perché non possono permettersi le risorse umane e i materiali per farlo.

Per questo motivo si avverte la forte esigenza di aggiornare l'approccio alla cooperazione, promuovendo un reale trasferimento di potere e responsabilità ai partner locali, che devono essere messi in condizione di agire in un piano di parità, rispettando e valorizzando le unicità dei vari contesti e le competenze locali. La sfida della localizzazione, infatti, comporta una valorizzazione dei sistemi di risposta e delle competenze esistenti in loco, ed un progressivo trasferimento di potere e responsabilità ai partner locali, che non è di immediata attuazione.

Indicazioni strategiche per un cambiamento dell'approccio del sistema della Cooperazione Italiana al tema della localizzazione

1. Localizzazione al di là del partenariato - trasferire il potere alle comunità

- a. Qualsiasi iniziativa di localizzazione deve partire da un'analisi condivisa e approfondita dei contesti, dei bisogni, delle potenzialità e possibili risposte, del tipo di crisi e dei rischi specifici - siano essi legati alla sicurezza, al rispetto dei principi umanitari, o alla garanzia di un approccio *Do not harm*. I rischi devono essere valutati non solo in base all'impatto interno, ma anche secondo il potenziale di trasferimento di rischio che può intercorrere tra donatore, partner internazionale, partner locale e comunità. Rimane essenziale assicurare una responsabilità condivisa e un supporto reciproco nell'attuazione delle misure di mitigazione, che possono includere scelte di posizionamento strategico (collaborare con parti opposte nel conflitto per assicurare una neutralità contestuale), esercizi di analisi preventiva o *best practices* (sostenere maggiori costi per la gestione della sicurezza in caso di partner locali in contesti ad alto rischio).
- b. Occorre riconoscere la moltitudine di attori locali (entità governative, organizzazioni comunitarie, organizzazioni non governative locali e nazionali, gruppi informali di volontari, università, enti privati...) che hanno un ruolo nella risposta. Un'analisi approfondita del contesto e degli attori locali presenti, compresi quelli che rappresentano gruppi vulnerabili e/o poco rappresentati, deve guidare la definizione dei

partenariati, garantendo che siano fondati sull'effettiva rappresentatività e legittimazione da parte delle comunità locali, in particolare nelle situazioni di conflitto.

- c. È necessario che il sistema Italia collabori per assicurare un meccanismo di aiuto che parta dal basso, per dare un ruolo chiave alla comunità. Es. consultazioni a livello paese che prevedano coinvolgimento di attori e partner locali per lo sviluppo dei bandi, per una programmazione strategica e per l'impostazione metodologica del lavoro, utilizzando sia durante le riunioni che nella documentazione prodotta la lingua veicolare del Paese.

2. Partenariato equo

- a. Un partenariato equo si definisce anche rimettendo in discussione gli automatismi gerarchici che vedono gli attori locali implementatori di azioni il cui coordinamento gestionale è solitamente affidato alle organizzazioni internazionali che ne hanno la responsabilità complessiva nei confronti dei donatori.
- b. Non dobbiamo partire dal presupposto che le organizzazioni internazionali debbano assumere necessariamente il ruolo di leadership in consorzi con attori locali. Nella definizione della struttura degli stessi consorzi è necessario definire di volta in volta e sulla base di una analisi delle capacità, delle competenze e del valore aggiunto delle organizzazioni, i rispettivi ruoli nella gestione dei consorzi e nella realizzazione delle specifiche componenti di attività.
- c. Occorre favorire una collaborazione equa attraverso tutte le fasi di progettazione (dall'analisi dei bisogni fino alla valutazione finale).
- d. Si deve prevedere una condivisione delle responsabilità nel partenariato, garantendo la responsabilità reciproca per l'uso efficace dei fondi, la gestione dei rischi e il raggiungimento dei risultati.
- e. Per garantire un maggiore impatto e sostenibilità in un'ottica di medio-lungo periodo, è necessario adottare programmi pluriennali e promuovere collaborazioni durature basate su valori, obiettivi e competenze condivisi, favorendo una progressiva autonomizzazione.
- f. È necessario promuovere la sostenibilità della risposta attraverso un rafforzamento sia programmatico che finanziario. La sostenibilità programmatica può essere promossa attraverso un progressivo *empowerment* degli attori locali, rendendoli autonomi nella leadership delle azioni progettuali e rafforzando così la loro capacità di gestire e guidare le iniziative in modo indipendente nel tempo. La sostenibilità finanziaria può invece essere promossa attraverso un'equa distribuzione dei costi amministrativi e di struttura tra tutti gli attori progettuali, incluso gli attori locali, assicurando la loro effettiva partecipazione. Ciò richiede una copertura adeguata e condivisa di tali costi, con la possibilità di

prevedere costi strutturali aggiuntivi o più flessibili, che consentano di destinare risorse non solo all'implementazione delle attività, ma anche al loro monitoraggio.

3. Condivisione delle capacità

- a. Valorizzare i processi di rafforzamento che mettono in rilievo le competenze esistenti e garantire al partner e attore locale il ruolo di leader nel percorso di crescita.
- b. Rendere ammissibili, ed anzi incentivare, azioni di rafforzamento e crescita delle capacità dei partner e degli attori locali a medio-lungo termine, che mirino a un miglioramento strutturale più che individuale e che partano da un'analisi congiunta delle priorità e dei bisogni (e.g. potenziando i sistemi e i processi in uso più che concentrarsi su formazioni isolate; utilizzando più sistematicamente meccanismi di finanziamento dedicati al rafforzamento delle capacità degli attori locali nel sistema umanitario o riservati agli attori locali in partenariato con soggetti italiani).
- c. Facilitare lo scambio di esperienze, in un'ottica di apprendimento reciproco e di capitalizzazione tra partner italiani/internazionali e locali.
- d. Determinare dei parametri misurabili per assicurare un effettivo e duraturo processo di rafforzamento e di partecipazione⁴.
- e. Contribuire a creare un *"enabling environment"* destinando fondi e risorse anche per investire in strutture, servizi, staff e rafforzamento delle capacità di elaborazione strategica e di coordinamento per organizzazioni locali

4. Partecipazione, leadership e advocacy

- a. Incentivare azioni di comunicazione dal basso che valorizzano il ruolo delle comunità come autrici del cambiamento.
- b. Favorire la piena partecipazione degli attori locali ai meccanismi di coordinamento (clusters, Humanitarian Country Teams, fora ...) ed alle riunioni delle delegazioni locali, cercando di individuare e ridurre le barriere attualmente esistenti a una loro effettiva partecipazione (es. barriere linguistiche, copertura dei costi legati alla partecipazione in presenza o alternativa online...).
- c. Facilitare la partecipazione dello staff nazionale, compreso quello delle OSC internazionali, e la valorizzazione effettiva della loro conoscenza nell'ambito dei meccanismi di pianificazione e in generale nei processi decisionali interni ed esterni. Promuovere l'assunzione di ruoli di

⁴ Vedere gli standard proposti nel documento "Pathways to Localisation: A framework towards locally led humanitarian response in partnership-based action", 2019, by Christian Aid, CARE, Tearfund, ActionAid, CAFOD, Oxfam

responsabilità in ruoli direttivi e manageriali da parte di personale nazionale. Lo staff nazionale delle OSC internazionali garantisce un legame profondo con il contesto, che facilita la localizzazione e permette di alimentare il patrimonio di competenze locali.

- d. Creare dei quadri di consultazione e valutazione che valorizzano il punto di vista della popolazione (dalle analisi iniziali del contesto e dei bisogni al monitoraggio e valutazione dei programmi⁵).

5. Finanziamento

- a. Favorire finanziamenti pluriennali e/o che si inseriscono in una dinamica di collaborazione duratura e strategica.
- b. Incentivare forme di finanziamento che favoriscano un ruolo centrale della comunità nella risposta (*seed grants*, *micro-grants*, *cash* per gruppi comunitari).
- c. Rafforzare il meccanismo di tracciamento/monitoraggio⁶ della quota di fondi pubblici destinata, direttamente e indirettamente, agli attori locali, da collegarsi eventualmente agli indicatori del Piano Triennale e degli altri documenti strategici che fanno riferimento alla localizzazione dell'aiuto umanitario.
- d. Promuovere meccanismi procedurali e amministrativo/finanziari che non trasferiscano eccessive quote di rischio gestionale sulle organizzazioni partner e non richiedano loro una sproporzionata allocazione di tempo e risorse per la gestione e l'accountability formale a scapito dell'impegno sul terreno e del dialogo con i partner e le comunità.
- e. Una efficace traduzione dell'adozione di approcci Result-Based Management (RBM) e Result-Based Financing (RBF) in meccanismi operativi di finanziamento può favorire i processi di localizzazione dell'aiuto. Potrebbe infatti consentire di sostenere il ruolo degli attori locali valorizzando le capacità operative, di presenza sul terreno e riconoscimento da parte delle comunità, senza necessariamente richiedere per le stesse organizzazioni l'adozione del complesso apparato organizzativo e di procedure richiesto dai donatori internazionali.
- f. Consentire la sperimentazione di meccanismi di re-granting con approccio partecipativo e di accompagnamento in chiave trasformativa, che facciano crescere le competenze operative e gestionali delle organizzazioni nazionali.

⁵ <https://www.intrac.org/decolonising-monitoring-and-evaluation-from-control-to-learning/>

⁶ Quale, ad esempio, il Financial Tracking Service di UNOCHA: <https://fts.unocha.org>

6. Procedure

- a. Eliminare l'esistenza di limiti percentuali dei fondi destinati ai partner locali e il limite sul numero di partner all'interno dei progetti, come strumento importante per incentivare un partenariato equo per gli attori locali.
- b. Inserire elementi di premialità nelle griglie di valutazione dei bandi emergenza (e in prospettiva di tutti i bandi) per le proposte che prevedono 1) il coinvolgimento di partner locali nella fase di identificazione dei bisogni e dell'intervento (ruolo dimostrabile nel *need assessment* ecc.); 2) la partecipazione dei partner locali nei meccanismi di governance e di presa di decisioni del progetto; 3) la partecipazione dei partner locali nelle fasi di M&E, handover e costruzione della sostenibilità del progetto; 4) una chiara identificazione delle risorse destinate ai partner locali.
- c. Rivedere le percentuali dei costi di gestione (amministrativi, di funzionamento e del personale) al fine di garantire una copertura equa dei bisogni sia delle OSC internazionali in termini di monitoraggio e supporto agli attori locali, sia dei partner nazionali in termini di necessità progettuali, sostenibilità organizzativa e mitigazione dei rischi di sicurezza.
- d. Semplificare e rendere maggiormente fruibile la documentazione richiesta ai soggetti locali per partecipare ai bandi umanitari: 1) eliminazione di riferimenti a template, dichiarazioni ed obblighi basati sulla normativa italiana e che vengono imposti anche ai partner locali (es: dichiarazione atto notorio, certificazioni di bilancio, altre richieste DICA 8x1000, obbligo di sottoscrivere ATS oltre una certa soglia di budget), 2) semplificazione dei modelli per gli accordi di partenariato, e 3) collaborazione con altri attori per un approccio comune alla *due diligence* che riduca la duplicazione degli sforzi per tutti gli attori progettuali.
- e. Eliminare le barriere linguistiche proprie di questa modulistica, prevedendo Linee Guida e documentazione bando nella lingua veicolare concordata preliminarmente per consentire una reale partecipazione a soggetti internazionali e possibilità di redigere il documento di progetto e i rapporti intermedi e finali in lingua.