



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO

LINEE GUIDA SUL NESSO TRA AIUTO UMANITARIO, SVILUPPO E PACE



PRESENTATE DAL MAECI- DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO AL
COMITATO CONGIUNTO (EX ARTICOLO 21 DELLA LEGGE 125/2014) IN DATA 19 LUGLIO 2023

INDICE

La redazione delle presenti Linee Guida è stata promossa dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Il testo è stato redatto attraverso la costituzione di un Gruppo di Lavoro che ha visto la partecipazione di rappresentanti delle Organizzazioni della Società Civile (OSC) e dell'Università.

Il Gruppo di Lavoro è stato composto da:

MAECI- DGCS: Cristina Carena, Andrea Celentano, Giovanni Baticci, Valeria Mazzacane

AICS: Marta Collu, Marco Falcone, Alessandra Lentini, Annamaria Meligrana, Andrea Senatori, Mariarosa Stevan, Viviana Wagner.

OSC e Università: Francesco Michele (in rappresentanza di Link2007), Gianluca Ranzato (in rappresentanza di CINI), Riccardo Sansone (in rappresentanza di AOI), Maria Sassi (in rappresentanza delle Università)

Si ringraziano inoltre, presso il MAECI, Laura Aghilarre, Giuliana Del Papa, Lorenzo Ciarlo, Maria Teresa Covatta, Diego Cimino e Tommaso Giarrizzo, nonché presso l'AICS le Sedi AICS di Beirut e di Addis Abeba per il loro costante supporto.

SINTESI DEL DOCUMENTO	pag 3
1. SCOPO DELLE LINEE GUIDA	pag 5
2. QUADRO GIURIDICO	pag 6
3. LINEE STRATEGICHE	pag 8
4. ESERCIZIO OPERATIVO NESSO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO	pag 9
4.1. Coordinamento	pag 9
4.2. Programmazione	pag 10
4.3. Finanziamento	pag 11
APPENDICE: DEFINIZIONI	pag 12
BIBLIOGRAFIA	pag 13
ANNEXO 1. ORIGINI DEL NESSO UMANITARIO-SVILUPPO-PACE: QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO	pag 16
ALLEGATO 1. RACCOMANDAZIONE SUL NESSO UMANITARIO-SVILUPPO-PACE, OCSE DAC 2019"	

SINTESI DEL DOCUMENTO

La necessità di potenziare le interconnessioni fra la risposta alle crisi umanitarie e gli interventi strutturali e di più ampio respiro, legati sia alle prospettive di sviluppo socio-economico che alla pacificazione e stabilizzazione dei contesti fragili, è ormai affermata da tempo nel dibattito internazionale su questi temi.

Questa visione complessiva, che si rifletteva già nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ha trovato nuovo slancio nel "Nuovo modo di lavorare" proposto attraverso l'Agenda per l'Umanità al *World Humanitarian Summit* di Istanbul nel 2016, per essere poi incorporata nelle politiche dell'Unione Europea e nella Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace dell'OCSE-DAC del 2019.

Si è così ormai affermato il Nesso fra aiuto Umanitario-Sviluppo-Pace, quale approccio volto a porre fine ai bisogni delle comunità in aree di crisi attraverso un nuovo modo di lavorare, che prevede il rafforzamento della collaborazione, coerenza e complementarità fra i diversi attori di aiuto umanitario, sviluppo e pace, sulla base del loro vantaggio comparato e nel rispetto dei diversi mandati.

Nel quadro dei principi fissati dalla Legge 125/2014, e in linea con questi sviluppi registrati in ambito internazionale ed europeo, la Cooperazione italiana ha riconosciuto la necessità, in situazioni di fragilità e crisi protratte, di rispondere al contempo ai bisogni immediati delle popolazioni e affrontare le cause strutturali alla radice di tali bisogni, mediante interventi coordinati e complementari di aiuto umanitario (inclusi quelli di primissima emergenza), sviluppo e promozione della pace e della coesione sociale.

Le presenti Linee Guida si propongono di delineare l'approccio strategico in linea con il "Nesso", a partire dagli obiettivi e priorità indicati nel Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (d'ora in avanti: DTPI), e secondo un esercizio operativo da attuare nei contesti di fragilità da questo individuati. Tale esercizio operativo si articola nei tre ambiti di azione definiti dalla citata Raccomandazione OCSE-DAC del 2019: Coordinamento, Programmazione e Finanziamento.

Il Coordinamento avviene a livello centrale e locale. A livello centrale, vengono individuati attraverso un processo consultivo i Paesi pilota in situazione di fragilità, cui applicare un esercizio in linea con l'approccio "Nesso", tenendo conto per quanto possibile della presenza e del vantaggio comparato del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, di esercizi Nesso in corso internazionali ed europei, e della dimensione regionale (transnazionale) della crisi. A livello locale, un ruolo cruciale è rivestito dall'analisi di contesto congiunta tra i tre pilastri, condotta attraverso un processo consultivo dalla Rappresentanza Diplomatica interessata con il supporto della competente sede AICS. Sulla base dei risultati delle analisi congiunte di contesto, che contribuiscono ad individuare le cause strutturali della crisi e i bisogni prioritari delle popolazioni più vulnerabili, vengono identificati i risultati collettivi.

Sulla base delle risultanze dell'analisi congiunta e dei risultati collettivi, la DGCS definisce - con il concorso

delle Rappresentanze Diplomatiche interessate e della locale sede AICS - una Programmazione concertata (*joined-up*) fra tre pilastri umanitario, di sviluppo e di promozione della pace e della stabilità, che tiene conto del vantaggio comparato dei soggetti della cooperazione italiana allo sviluppo. È poi prevista una consultazione a livello centrale con i soggetti del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo. Le azioni programmate si riferiscono alle stesse comunità beneficiarie, appartenenti alle fasce più vulnerabili della popolazione e nella medesima area geografica.

Il Finanziamento è per quanto possibile basato sui dati statistici (*evidence-based*), funzionale al raggiungimento dei risultati collettivi e include strumenti pluriennali, flessibili e prevedibili in grado di sostenere programmi di breve, media e lunga durata. Potranno essere considerati tanto strumenti finanziari esistenti, da utilizzare in maniera coordinata e sinergica sulla base del vantaggio comparato dei diversi soggetti, inclusi i fondi condivisi (*pooled funds*), tematici e globali, quanto forme di finanziamento innovative, quali i "social impact bonds", in grado di generare concrete opportunità di collaborazione e investimento per il settore privato.

SCOPO DELLE LINEE GUIDA

Il progressivo aumento dei bisogni umanitari nel mondo, alimentato dal numero, dalla complessità e dalla durata delle crisi umanitarie, pone la comunità internazionale di fronte a sfide di grande portata che travalicano i confini degli Stati ed eccedono la capacità di intervento dell'aiuto umanitario. Si è progressivamente affermata la consapevolezza, a livello globale, che l'aiuto umanitario non possa sopperire alla mancanza di pace e di sviluppo. Di qui l'esigenza di affrontare le cause profonde della vulnerabilità, della fragilità e dei conflitti, rafforzando la resilienza, promuovendo una pace sostenibile e rispondendo al contempo alle esigenze umanitarie.

Le presenti Linee Guida delineano l'approccio strategico e le modalità operative con cui la cooperazione italiana allo sviluppo attua il "Nesso umanitario-sviluppo-pace" in situazioni di fragilità e conflitti prolungati nel quadro delle disposizioni della Legge 125/2014 e secondo gli ambiti di azione ed i principi definiti dalla *Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* dell'OCSE/DAC (Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace) del febbraio 2019, qui allegata.

Nell'Annesso 1 alle Linee Guida si può trovare un'analisi dettagliata del quadro internazionale e europeo alle origini del Nesso umanitario-sviluppo-pace.

QUADRO GIURIDICO

2

La legge 125/2014 rappresenta il quadro giuridico di riferimento del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo. Essa definisce principi, attori, destinatari, criteri e finalità dell'attività di cooperazione internazionale, nonché compiti e funzioni degli organi in cui tale attività si articola.

Nello specifico, l'art. 1, co. 1, della legge stabilisce che "la cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace, di seguito denominata «cooperazione allo sviluppo», è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia. Essa si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite e alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. La sua azione, conformemente ai principi di cui all'art. 11 della Costituzione, contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato."

Per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo la legge ha istituito l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del MAECI (art. 17). L'Agenzia, che è operativa dal 1 gennaio 2016, svolge le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione. Ad essa è attribuita autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio.

L'art. 20 della legge 125/2014 è invece dedicato ai compiti della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), che coadiuva il Ministro ed il Vice Ministro in tutte le funzioni loro attribuite dalla legge stessa.

L'art. 23 della legge 125/2014 definisce, inoltre, tutti i soggetti del "sistema della cooperazione italiana allo sviluppo": amministrazioni dello Stato, università ed enti pubblici; regioni, province autonome di Trento e Bolzano, enti locali; le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro (ex art. 26 della stessa legge); settore privato.

Quanto all'adozione delle decisioni relative agli interventi, la legge individua nel Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (e quindi nel Vice Ministro delegato) l'organo deliberante per gli interventi di emergenza umanitaria (art. 10). Per le iniziative di sviluppo l'organo deliberante è il Comitato congiunto per iniziative di valore superiore a due milioni di euro (art. 21, co. 3) ed il Direttore AICS entro un limite massimo di due milioni di euro (art. 17, co. 6).

Va evidenziato che sin dall'inizio l'AICS, in stretto coordinamento con la DGCS e con le competenti Direzioni Generali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha avviato un percorso per impostare la propria azione in un'ottica di Nesso fra aiuto umanitario e sviluppo. In tale direzione l'AICS ha formato una Unità dedicata alle emergenze e alle situazioni di fragilità, che unisce nelle proprie competenze

2 sia l'azione umanitaria, sia quella di risposta alle situazioni di fragilità e di rafforzamento della resilienza, per garantire un approccio più flessibile e sinergico nell'utilizzo dei fondi. Inoltre, sotto il profilo procedurale l'AICS ha introdotto la possibilità di realizzare, anche in situazioni di fragilità, programmi umanitari di durata biennale e di realizzare, con fondi dedicati alle attività di sviluppo, progetti complementari all'azione umanitaria, attuati con procedure flessibili e adatti al contesto emergenziale.

Al contempo, la DGCS ha consolidato una prassi di stretta collaborazione tra l'Unità per gli interventi internazionali di emergenza umanitaria, gli altri Uffici della Direzione Generale e le strutture competenti delle altre Direzioni Generali, al fine di rafforzare, nella programmazione delle attività, la complementarità e le sinergie tra le iniziative umanitarie, di sviluppo e pace nel quadro degli obiettivi e priorità indicati del Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (DTPI). In linea con l'approccio multi-attore sono, inoltre, previste consultazioni con i soggetti del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, a seconda delle necessità.

La cooperazione italiana allo sviluppo può quindi rispondere in maniera strutturata alle nuove emergenze, creando sinergie e complementarità tra i diversi strumenti di prevenzione delle fragilità e risposta alle crisi.

Sul piano internazionale, l'Italia si è impegnata al Vertice Umanitario Mondiale di Istanbul del 2016 a lavorare in un nuovo modo, rafforzando il Nesso fra aiuto umanitario e sviluppo. Nella circostanza, l'Italia ha aderito al cosiddetto Grand Bargain (GB), presentando un piano d'interventi multisettoriale e sottoscrivendo gli impegni della Tavola Rotonda 6 "Changing people's lives: from delivering aid to ending need" e del Core Commitment 1. Tali impegni si sono tradotti in risultati specifici inclusi nel "Piano dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022" (Piano Efficacia AICS-DGCS), elaborato da un gruppo di lavoro ad hoc AICS-DGCS, coordinato dalla DGCS, ed approvato dal Comitato congiunto il 19 novembre 2019. In particolare, il Piano prevede di rafforzare l'efficacia della risposta della cooperazione italiana alle crisi umanitarie e nelle situazioni di fragilità attraverso l'introduzione di una strategia che promuova il "Nesso" fra aiuto umanitario, sviluppo e pace, a partire dall'adozione di Linee guida strategiche¹ (il presente documento). Il Piano Efficacia AICS-DGCS, inoltre, introduce l'uso di appositi parametri (markers) volti a verificare l'allineamento degli interventi di aiuto umanitario e di sviluppo alla strategia definita nelle presenti Linee guida. Infine, esso prevede l'adozione di uno strumento di analisi dei conflitti e delle fragilità per i Programmi Paese e per i relativi interventi sulla base degli strumenti in uso a livello internazionale, oltre ad un sistema di verifica dell'allineamento dei programmi (sviluppo e umanitario) in situazioni di fragilità con il principio del "do no harm", in conformità con le buone prassi internazionali.

¹ Il Piano Efficacia AICS-DGCS, Macro risultato 5 attività 1.1 è disponibile al seguente link:
<https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-19-FINAL-PIANO-AICS-DGCS-EFFICACIA-INTERVENTI.pdf>

LINEE STRATEGICHE

3

LINEE STRATEGICHE

In linea con gli sviluppi registrati in ambito internazionale ed europeo, anche la cooperazione italiana allo sviluppo ha riconosciuto la necessità, in situazioni di fragilità, instabilità e crisi protratte, di rispondere ai bisogni immediati della popolazione civile e, al contempo, di affrontare le cause strutturali delle crisi con interventi coordinati e complementari di aiuto umanitario (inclusi quelli di primissima emergenza), sviluppo e promozione di società pacifiche e coesione sociale, sia in ambito bilaterale che multilaterale.

Tale visione, condensata nel DTPI, ha come orizzonte di riferimento l'Agenda 2030 e i suoi pilastri: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partenariati (5P). Essa segue, inoltre, un approccio di sistema multi-attore e multidisciplinare nel quadro della legge 125/2014, ispirato ai principi del partenariato e della solidarietà, della responsabilità, della sussidiarietà, della trasparenza, del rispetto degli standard internazionali sui diritti umani e del diritto internazionale umanitario, con l'obiettivo di "non lasciare indietro nessuno".

La cooperazione italiana allo sviluppo adotta, inoltre, un approccio sensibile alle cause dei conflitti, basato sul rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, orientato al conseguimento di risultati a lungo termine, alla costruzione di società pacifiche ed inclusive ed adattato al contesto specifico. Tale approccio tiene in particolare considerazione i bisogni delle donne, ragazze e bambine e dei gruppi più a rischio e marginalizzati della popolazione, con particolare riferimento alle persone con disabilità e ai bambini.

Al fine di affrontare in maniera sostenibile le cause profonde delle crisi, siano esse di natura antropica o naturale, rivestono particolare importanza, per la cooperazione italiana allo sviluppo, le attività di prevenzione, preparazione, riduzione del rischio e allerta precoce; il conseguimento dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 attraverso iniziative che promuovano l'adozione di sistemi di *governance* e istituzioni solide ed inclusive nelle materie di competenza della cooperazione allo sviluppo; il rafforzamento delle capacità locali, secondo i principi della "ownership" e della localizzazione dell'aiuto.

Nei Paesi in situazione di fragilità identificati nel DTPI, la cooperazione italiana allo sviluppo avvia degli esercizi operativi pilota "Nesso", meglio descritti nelle pagine a seguire, operando nel quadro dei principi guida e degli ambiti di azione declinati nella Raccomandazione OCSE-DAC del febbraio 2019, in maniera flessibile e adeguata al contesto specifico di intervento, nel rispetto dei diversi mandati degli attori coinvolti e del quadro normativo italiano. Il MAECI, se lo ritiene necessario, può valutare l'opportunità di avviare l'esercizio "Nesso" in un Paese non incluso nel DTPI. Anche nei Paesi in cui non vengono individuati esercizi pilota, la cooperazione italiana allo sviluppo promuove comunque l'approccio "Nesso", favorendo la coerenza e la complementarità tra i diversi strumenti di cui si avvale nella propria azione.

Infine, la cooperazione Italiana allo sviluppo favorisce e sostiene sinergie e complementarità tra interventi di aiuto umanitario, sviluppo sostenibile e promozione di società pacifiche e coesione sociale di organismi internazionali, soggetti non profit e organizzazioni della società civile.

ESERCIZIO OPERATIVO "NESSO" DELLA COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO

Le presenti Linee Guida definiscono le modalità di attuazione del "Nesso" negli esercizi operativi pilota identificati dal DTPI, prendendo come riferimento gli ambiti di azione identificati dalla Raccomandazione OCSE-DAC del febbraio 2019 (Coordinamento, Programmazione e Finanziamento), tra essi interconnessi e sinergici. Nei contesti di fragilità in cui si attua l'esercizio Nesso, la cooperazione italiana allo sviluppo opera attraverso:

- a. un'analisi di contesto congiunta tra i tre pilastri, anche relativa a specifiche aree geografiche (*area based approach*);
- b. una programmazione adattata al contesto, coordinata, coerente, e complementare tra l'aiuto umanitario, lo sviluppo sostenibile e la promozione di società pacifiche e coesione sociale;
- c. un'azione di sistema basata sui risultati (*RBM approach*);
la definizione di risultati collettivi;
- d. strumenti finanziari adeguati, flessibili e pluriennali.

La cooperazione italiana allo sviluppo opera, inoltre, nel rispetto degli 11 principi individuati nella Raccomandazione OCSE-DAC del 2019.

4.1. COORDINAMENTO

Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo.

Ai fini delle presenti Linee Guida, il coordinamento - assicurato dal MAECI - ha l'obiettivo di favorire coerenza e complementarietà tra le attività condotte dei soggetti della cooperazione italiana allo sviluppo, di aiuto umanitario, sviluppo sostenibile e promozione di società pacifiche e coesione sociale. Il coordinamento avviene a livello centrale e periferico. Esso tiene conto degli esercizi operativi sul Nesso in corso in ambito UE, ONU, o di un gruppo ristretto di donatori.

Coordinamento a livello centrale:

Il DTPI identifica alcuni Paesi (cd Paesi pilota) in situazione di fragilità in cui applicare un esercizio Nesso. I Paesi sono individuati a seguito di un processo consultivo promosso e coordinato dal MAECI. Nell'identificazione dei Paesi si tiene conto: i) della presenza e del vantaggio comparato del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, anche relativamente a specifiche aree di intervento o determinati settori; ii) per quanto possibile, della presenza di esercizi operativi Nesso in corso, ad iniziare da quelli UE; iii) della dimensione e del carattere transfrontaliero delle crisi. Il MAECI, se lo ritiene necessario, valuta l'opportunità di avviare l'esercizio Nesso in un Paese non incluso nel DTPI.

Nel quadro dell'attività di programmazione annuale, la DGCS chiede alle Rappresentanze Diplomatiche accreditate presso i Paesi pilota di elaborare un'analisi di contesto congiunta tra dimensione umanitaria, di sviluppo sostenibile e costruzione di società pacifiche, unitamente a risultati collettivi.

Coordinamento a livello locale:

La Rappresentanza Diplomatica predispone un'analisi congiunta (*joint analysis*) di contesto e identifica i risultati collettivi: i) con il supporto tecnico di AICS; ii) con il coinvolgimento della società civile italiana attiva nel Paese; iii) in consultazione, secondo il principio "non nuocere" (*do no harm*), con le comunità locali, le autorità/istituzioni dei Paesi partner e, ove possibile, il settore privato; iv) in raccordo con i rappresentanti, ove presenti, degli attori istituzionali italiani impegnati in programmi di cooperazione allo sviluppo (amministrazioni dello Stato, università ed enti pubblici; regioni, province autonome di Trento e Bolzano, enti locali). Essa tiene, inoltre, conto della natura e della tempistica delle diverse tipologie di intervento e può essere aggiornata periodicamente sulla base dell'evoluzione della situazione sul terreno.

L'analisi di contesto e/o di settore congiunta analizza: i) la tipologia della crisi; ii) le caratteristiche contingenti e strutturali del Paese o dell'area geografica; iii) i bisogni della popolazione nel breve, medio e lungo periodo nei tre pilastri; iv) il vantaggio comparato degli attori in loco, locali, italiani e internazionali.

I risultati delle analisi congiunte di contesto contribuiscono ad identificare le cause strutturali della crisi e i bisogni prioritari delle popolazioni più vulnerabili e forniscono utili riferimenti per l'elaborazione degli elementi trasmessi dalla Rappresentanza Diplomatica competente alla DGCS, come da paragrafo 6.2 delle presenti Linee Guida.

La Rappresentanza Diplomatica, con il supporto tecnico della locale sede AICS, assicura la coerenza con le analisi di contesto congiunte elaborate con metodologie "*evidence-based*" nel quadro degli eventuali esercizi operativi a guida UE e ONU al fine di favorire un più ampio intendimento tra donatori e operatori umanitari sulle necessità delle persone in condizione di vulnerabili, sulle cause della fragilità, sulle azioni da intraprendere, sui "*collective outcomes*" da conseguire nel rispetto del principio di *ownership* degli interventi e dei principi umanitari.

4.2. PROGRAMMAZIONE

Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo

La DGCS, sulla base dell'analisi di contesto congiunta e dei risultati collettivi, chiede alle Rappresentanze Diplomatiche competenti elementi, formulati con il supporto tecnico della locale Sede AICS, per una programmazione concertata (*joined-up*) fra i tre pilastri per l'anno successivo. Gli elementi tengono conto, in particolare: i) del vantaggio comparato dei soggetti della cooperazione italiana allo sviluppo e di altri partner locali e internazionali con cui la cooperazione italiana allo sviluppo collabora; ii) del Documento di Strategia Paese; iii) della diversa natura e tempistica degli interventi; iv) delle priorità indicate nel DTPI, nonché, per quanto possibile, degli esercizi operativi Nesso e "*collective outcomes*" concordati in modo partecipativo soprattutto in ambito UE, al fine di creare sinergie ed economie di scala. Nel richiedere gli elementi sopra indicati, la DGCS può fornire indicazioni di maggiore dettaglio sulle priorità indicate nel DTPI e sugli organismi internazionali con cui si intende mantenere o rafforzare la collaborazione.

Sulla base degli elementi ricevuti dalle Rappresentanze Diplomatiche, la DGCS, nel quadro del processo

4 di programmazione annuale, con il supporto tecnico di AICS, consulta i soggetti del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo ex Capo VI della legge 125/2014 (artt. 26-27) interessati e/o presenti sul terreno, al fine di definire una programmazione concertata (*joined-up*) tra le dimensioni di aiuto umanitario, sviluppo sostenibile e costruzione di società pacifiche. Le consultazioni possono anche estendersi a selezionati partner internazionali ex art. 29 della legge 125/2014. Tali indicazioni contribuiranno a orientare, per quanto possibile, la programmazione dei diversi soggetti del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo e le azioni, nel rispetto dei principi umanitari, e potranno essere riportate nel Documento Strategia Paese (DSP).

Sulla base dei vantaggi comparati identificati, in un'ottica di coerenza e complementarietà, la programmazione concertata tra i tre pilastri può fare riferimento a specifiche aree geografiche (*area based approach*) o a specifici settori, possibilmente in sinergia con altre programmazioni settoriali esistenti in loco e con i piani di sviluppo del Paese partner relativi a quella specifica area, nel rispetto dei principi umanitari.

Le azioni programmate (settori umanitario, sviluppo, pace) si riferiscono alle stesse comunità beneficiarie, appartenenti alle fasce più vulnerabili della popolazione civile, nella medesima area geografica.

Nel caso dell'aggravarsi di una crisi nei Paesi pilota, le Rappresentanze Diplomatiche possono, con il supporto tecnico di AICS, fornire alla DGCS elementi integrativi all'analisi di contesto congiunta per un eventuale aggiornamento della programmazione.

4.3. FINANZIAMENTO

La strategia di finanziamento nei contesti di fragilità e di crisi protratta è, per quanto possibile, basata sull'evidenza e sui dati statistici (*evidence-based*) e funzionale al raggiungimento dei risultati collettivi nel contesto specifico. Nel quadro delle priorità indicate in sede di programmazione annuale, la strategia include strumenti pluriennali, flessibili e prevedibili, che possano sostenere programmi di breve-media-lunga durata e creare sinergie con programmi già esistenti in loco attuati da attori locali o internazionali.

Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo

Possono essere considerati gli strumenti più appropriati per agire in sequenza o in parallelo, a seconda delle necessità, e in particolare:

- strumenti finanziari esistenti che possono essere utilizzati in maniera coordinata e sinergica, sulla base del vantaggio comparato dei diversi soggetti;
- strumenti prevedibili e flessibili d'intervento (*pooled funds*, fondi tematici e globali), ove opportuno, capaci di contribuire al raggiungimento dei risultati collettivi in maniera coordinata, rapida ed efficace nelle diverse aree del mondo;
- strumenti finanziari innovativi (quali forme di *impact investing*, attraverso i *social impact bonds*) capaci di creare concrete opportunità di coinvolgimento per il settore privato per generare crescita inclusiva, equità e sostenibilità.

Ove possibile, si favoriscono sinergie con altri strumenti finanziari dedicati al peacebuilding civile (ad es. con il Piano Nazionale d'Azione Donne-Pace-Sicurezza). Inoltre, ove possibile, nel rispetto della normativa nazionale e in base al bilancio annuale, si considera il finanziamento diretto ad istituzioni e/o organizzazioni locali e/o il supporto dedicato ad attori internazionali che investano nello sviluppo di capacità locali per l'elaborazione e messa in opera di un sistema comune di raccolta trasparente di dati quantitativi e qualitativi utilizzabile anche dagli attori coinvolti del sistema della cooperazione italiana allo sviluppo.

APPENDICE: DEFINIZIONI

Nesso (*nexus*)

Per "Nesso" si intendono le interconnessioni tra azioni umanitarie, di sviluppo e di pace.

Approccio Nesso (*Nexus approach*)

L'"approccio Nesso" tende a rafforzare la coerenza e la complementarietà tra azione umanitaria, di sviluppo sostenibile e costruzione della pace.

L'approccio tiene conto dei vantaggi comparati e dei mandati dei diversi attori della cooperazione allo sviluppo nei settori umanitario, sviluppo e pace – in relazione alla loro rispettiva rilevanza nel contesto specifico - al fine di ridurre la vulnerabilità complessiva e il numero di bisogni non soddisfatti, e affrontare le cause profonde dei conflitti.

Esercizio Nesso

Per "esercizio Nesso" della cooperazione italiana allo sviluppo si intende l'esercizio operativo pilota identificato in alcune situazioni di fragilità dal DTPI o dal MAECI secondo le modalità indicate nelle presenti Linee guida (capitolo 5 e seguenti). In tali casi si seguono i principi e gli ambiti di azione declinati nella Raccomandazione OCSE/DAC del febbraio 2019, nel rispetto dei diversi mandati degli attori coinvolti e del quadro normativo italiano.

Risultato collettivo

"Risultato collettivo" indica un risultato concordato e misurabile o impatto, frutto dell'impegno congiunto di attori differenti che operano per ridurre i bisogni non soddisfatti, i rischi e le vulnerabilità e per rafforzare la resilienza delle persone, nell'ambito dei rispettivi mandati. Nei Paesi dove siano stati già definiti, i risultati collettivi fanno anche riferimento a risultati operativi concordati e misurabili o impatti definiti dai Coordinatori Residenti/Umanitari e il *Country Team* dell'ONU in collaborazione con partner internazionali e nazionali.

Vantaggio comparato (*comparative advantage*)

Secondo la Raccomandazione OCSE-DAC il "vantaggio comparato" indica la capacità e la competenza dimostrate da un individuo, gruppo o istituzione nel soddisfare le esigenze. Nel quadro delle presenti Linee Guida, per vantaggio comparato si intende la sinergia tra due ambiti di riferimento descritti nella Raccomandazione OCSE/DAC: i) la capacità e la competenza dei diversi attori della cooperazione allo sviluppo nel soddisfare le esigenze ii) La rilevanza – nel contesto – di ogni pilastro del Nesso rispetto agli altri nella riduzione delle vulnerabilità e del numero di bisogni, nonché nella capacità di affrontare le cause profonde del conflitto.

BIBLIOGRAFIA

LEGGE 11 agosto 2014, n. 125. Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.
https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/03/LEGGE_125-2014.pdf

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO, Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo (2021 - 2023)
<https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Schema-di-Documento-triennale-2021-2023.pdf>

DGCS e AICS, Piano dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022, (approvato dal Comitato Congiunto del 19.11.19)
<https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-19-FINAL-PIANO-AICS-DGCS-EFFICACIA-INTERVENTI.pdf>

Regolamento recante: «Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo».
https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/03/STATUTO_AICS_DM_113-2015.pdf

Convenzioni di Ginevra e protocolli addizionali (1949, 1977 e 2005)
<https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>

Banca Mondiale e Nazioni Unite, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington (2018)
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>

Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (1948)
https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

UE, Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario (2007)
https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_it.pdf

UE, Nuovo Consenso Europeo in materia di sviluppo (2017)
<https://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf>

UE, Conclusioni del Consiglio "Rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo" (Operationalising the humanitarian-development nexus) (2017)
<https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>

UE, Conclusioni del Consiglio su un "Approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE" (on Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action) (2017)
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>

UE, Conclusioni del Consiglio sull' "Approccio integrato alle crisi e ai conflitti esterni" (Integrated Approach to External Conflicts and Crises) (2018)
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>

UE, Conclusioni sulla "Risposta Globale al COVID 19 del Team Europa" (Council Conclusions on Team Europe Global Response to COVID-19) (2020)
<https://www.consilium.europa.eu/media/44347/team-europe-ccs-200608.pdf>

Good Humanitarian Donorship Initiative (2003)
<https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need (2016)
https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf.
One Humanity: Shared Responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. 31.01.2016, A/70/709
<https://agendaforhumanity.org>

Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011)
<https://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm>

IASC, Guidance on Collective Outcomes (2020)
<https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/un-iasc-light-guidance-collective-outcomes-0>

New Deal for Engagement in Fragile States (2011)
<https://www.newdeal4peace.org/>

OECD/DAC, Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus (2019)
https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643_en.pdf#:~:text=The%20Development%20Assistance%20Committee%20%28DAC%29%20Recommendation%20on%20the,in%20the%20right%20place%20at%20the%20right%20time.

OECD/DAC, Recommendation of the Council on Policy Coherence for Development (2010)
<https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf>

OECD, Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World (2016)

OECD, Fragile States Principles and the Women, Peace and Security agenda (2010)

OECD, Gender equality and women's empowerment in fragile and conflict affected situations: a review of donor support (2017)
https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Gender_equality_in_fragile_situations_2017.pdf

OCHA, Collective Outcomes (April 2018)

<https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Apr/OCHA%20Collective%20Outcomes%20April%202018.pdf>

OCHA, The New Way of Working (2017)

<https://www.un.org/jsc/content/new-way-working>

UN, Resolution A/RES/71/1, New York Declaration for Refugees and Migrants (2016)

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

UN, Resolution A/RES/70/1, 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (2015)

<https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

UN, Resolution A/RES/69/313, Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (2015)

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

UN, Paris agreement on climate change (2015)

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

UN, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030 (2015)

https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

UN, Resolution A/RES/71/243, Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system (2017)

<https://undocs.org/A/RES/71/243>

UN, Resolution A/RES/75/233, Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system (2020)

<https://undocs.org/en/A/RES/75/233>

UN, Resolutions A/RES/70/262 and S/RES/2282 (2016), definite "Sustaining Peace Resolutions"

Dott. Diego Cimino, Journal of International Cooperation and Development www.richtmann.org/ journal Vol 3, No 1, May 2020 129 The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Solving Rubik's Cube in Policy and Practice Diego

ANNESNO 1 ORIGINI DEL NESSO UMANITARIO - SVILUPPO - PACE: QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

1 - L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'Agenda per l'Umanità e il *New Way of Working* (Nuovo modo di lavorare) delle Nazioni Unite

La natura spesso protratta delle crisi umanitarie, determinata da fattori antropici e/o naturali, ha evidenziato, a livello globale, la necessità di superare le divisioni fra aiuto umanitario e sviluppo e di operare in maniera coerente e complementare per il conseguimento di obiettivi strategici condivisi.

Nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (2015) viene affermata una visione integrata tra le diverse dimensioni dello sviluppo (economica, sociale e ambientale), da cui emerge la necessità di una maggiore cooperazione tra le attività di aiuto umanitario, di rafforzamento della resilienza e di promozione di una pace sostenibile. L'Agenda 2030 riconosce esplicitamente la relazione bidirezionale e di interdipendenza tra pace e sviluppo sostenibile.

Il Vertice Umanitario Mondiale (**World Humanitarian Summit** - WHS) di Istanbul del 2016 rappresenta un momento fondamentale per l'azione umanitaria. In tale occasione, il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-Moon presenta, in allegato al proprio rapporto *"One humanity: shared responsibility"*², una nuova Agenda per l'Umanità (*Agenda for Humanity*) che individua nel superamento delle divisioni fra attori umanitari e

² *One Humanity: Shared Responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. 31.01.2016, A/70/709*

³ *Le cinque responsabilità chiave sono: (i) guida politica per prevenire e porre fine ai conflitti; (ii) rispettare le norme che tutelano l'umanità; (iii) non lasciare indietro nessuno; (iv) cambiare la vita delle persone: dall'aiuto alla fine dei bisogni; (v) investire nell'umanità.*

dello sviluppo una delle misure prioritarie per ridurre bisogni, rischi e vulnerabilità, triplicati nel precedente decennio. L'iniziativa nasce anche dalla consapevolezza che, nonostante il crescente impegno dei donatori, le risorse finanziarie disponibili sul canale umanitario non sono sufficienti a finanziare i Piani e gli Appelli di risposta umanitaria degli Organismi Internazionali.

L'Agenda per l'Umanità propone una trasformazione profonda del sistema umanitario sulla base di cinque "responsabilità chiave" in capo alla comunità internazionale ("core responsibilities")³.

La "responsabilità chiave" (iv), "cambiare la vita delle persone: dall'aiuto alla fine dei bisogni", si articola in tre azioni: (a) rinforzare, e non sostituire, i sistemi nazionali e locali; (b) anticipare, e non attendere, le crisi; (c) prevedere risultati collettivi che superino il divario tra dimensioni umanitaria e di sviluppo⁴.

Ban Ki-Moon propone ai partecipanti del WHS di impegnarsi verso un "Nuovo modo di lavorare" (*New way of working* - NWoW⁵) che intende rispondere ai bisogni immediati delle persone e ridurre il rischio e le vulnerabilità attraverso: a) il rafforzamento delle sinergie e della collaborazione tra aiuto umanitario, sviluppo e pace sostenibile; b) l'identificazione di risultati collettivi ("collective outcomes"); c) una risposta basata su vantaggi comparati di ciascun attore, che tenga conto dei rispettivi mandati, in un orizzonte temporale pluriennale, nel rispetto dei principi umanitari⁶. Sulla base di tale impegno, a seguito del WHS, nel 2017 l'ONU e la Banca Mondiale siglano un accordo di partenariato per far progredire il "NWoW".

Nel corso del WHS viene, inoltre, sottoscritto il *Grand Bargain* (GB), un accordo tra donatori e Organizzazioni umanitarie volto a rafforzare il sostegno alle persone in stato di bisogno e a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione umanitaria. Fra i 10 impegni originari del GB⁷ rientra quello di potenziare il Nesso fra gli attori umanitari e di sviluppo, soprattutto in contesti di fragilità e crisi prostrate.

2 - La Riforma del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite.

Nel 2017, nel quadro del più ampio disegno di riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il Segretario Generale António Guterres avvia il percorso di riforma del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDS -

⁴ In quest'ultima azione si prevedono, inoltre, otto elementi per ridurre i bisogni e le vulnerabilità: (i) elaborazione di dichiarazioni congiunte sui problemi che siano basate su dati e analisi; (ii) identificazione di risultati collettivi che siano strategici, chiari, quantificabili e misurabili; (iii) interventi in base al vantaggio comparato; (iv) coordinamento dei risultati collettivi; (v) rafforzamento della leadership per il conseguimento dei risultati collettivi; (vi) monitoraggio dello stato di avanzamento nel raggiungimento dei risultati collettivi; (vii) mantenimento della capacità di interventi in emergenza; (viii) realizzazione dei risultati collettivi

⁵ World Humanitarian Summit, Core Responsibility 4, Core Commitment 4C - Deliver collective outcomes: transcend humanitarian-development divides: Commit to a New Way of Working (NWoW) that meets people's immediate humanitarian needs, while at the same time reducing risk and vulnerability over multiple years through the achievement of collective outcomes. To achieve this, commit to the following: a) Anticipate, Do Not Wait: to invest in risk analysis and to incentivize early action in order to minimize the impact and frequency of known risks and hazards on people. b) Reinforce, Do Not Replace: to support and invest in local, national and regional leadership, capacity strengthening and response systems, avoiding duplicative international mechanisms wherever possible. c) Preserve and retain emergency capacity: to deliver predictable and flexible urgent and life-saving assistance and protection in accordance with humanitarian principles. d) Transcend Humanitarian-Development Divides: work together, toward collective outcomes that ensure humanitarian needs are met, while at the same time reducing risk and vulnerability over multiple years and based on the comparative advantage of a diverse range of actors. The primacy of humanitarian principles will continue to underpin humanitarian action.

<https://agendaforhumanity.org/core-commitments.html>

⁶ OCHA, *Collective Outcomes*, April 2018 <http://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Apr/OCHA%20Collective%20Outcomes%20April%202018.pdf>

UN-IASC, *Light Guidance on Collective Outcomes*, 2020 <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/un-iasc-light-guidance-collective-outcomes-0>

The New Way of Working, *Joint Steering Committee to Advance Humanitarian and Development Collaboration* [un.org](https://www.un.org/isc/content/new-way-working) (<https://www.un.org/isc/content/new-way-working>)

⁷ Gli impegni originari del Grand Bargain sono consultabili nell'accordo originario:

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf.

United Nations Development System), necessario a sostenere l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁸. In linea con l'approccio del NWoW, la riforma si pone l'obiettivo di rafforzare le sinergie e la collaborazione fra aiuto umanitario, sviluppo e pace sostenibile, nel rispetto dei reciproci mandati e dei principi umanitari, in un'ottica di "Nesso". La riforma del sistema di sviluppo viene adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 72/279. Essa rafforza la capacità di coordinamento del sistema delle Nazioni Unite a livello Paese, regionale e globale, anche attraverso il potenziamento della figura del "Coordinatore Residente" delle Nazioni Unite che, nei contesti di fragilità e di crisi, acquisisce anche le funzioni di "Coordinatore umanitario", ponendo dunque le azioni del sistema NU in un quadro più integrato e rispondente alle necessità interconnesse di tali contesti.

In particolare, nel 2017, viene istituito un Comitato direttivo congiunto per la collaborazione tra dimensione umanitaria e di sviluppo (*Joint Steering Committee to advance Humanitarian and Development Collaboration*), presieduto dal Vice Segretario Generale delle Nazioni Unite. Tale Comitato, composto dalle principali entità, Agenzie, Fondi e Programmi delle Nazioni Unite che operano in contesti di fragilità, è volto a sostenere i team nazionali (*Country teams*) nel processo di articolazione, operatività e raggiungimento dei "collective outcomes" per il conseguimento del "Nesso".

3. L'Unione Europea

Anche in ambito Unione Europea vengono definite alcune linee strategiche per affrontare con un approccio coerente e completo, più strutturale e di lungo termine, le cause della povertà, dei conflitti, delle fragilità e dei movimenti forzati.

In linea con gli sviluppi che hanno luogo in ambito Nazioni Unite negli anni 2016 e 2017, il 19 maggio 2017 il Consiglio dell'Unione Europea adotta le Conclusioni "Rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo" (*Operationalising the humanitarian-development Nexus*) volte a definire una visione comune sul "Nesso" e un approccio operativo finalizzato a promuovere sistematicamente la complementarità, la sinergia e la collaborazione fra aiuto umanitario, sviluppo sostenibile e prevenzione dei conflitti, nel pieno rispetto dei principi umanitari e del diritto internazionale umanitario.

A giugno del 2017 il "Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo" - adottato sotto forma di dichiarazione del Consiglio, del Parlamento Europeo e della Commissione Europea - definisce un nuovo quadro di cooperazione allo sviluppo per la UE e i suoi Stati membri e impegna gli attori di sviluppo a promuovere un approccio omnicomprensivo verso i conflitti e le crisi, attraverso un uso sinergico delle strategie di transizione e dei sistemi di allerta precoce.

Per rendere operativi i principi sopra esposti e avviare un coordinamento rafforzato tra attori umanitari e di sviluppo, nell'ambito della riunione informale dei Ministri dello Sviluppo dell'Unione Europea del settembre 2017, vengono selezionati i primi sei Paesi pilota caratterizzati dalla presenza di crisi umanitarie prostrate (Ciad, Iraq, Myanmar, Nigeria, Sudan e Uganda).

Il Consiglio adotta nel novembre 2017 le Conclusioni su un "Approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE" (*on Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*) per identificare un approccio strategico alla resilienza che rafforzi l'impatto dell'azione esterna dell'UE e contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, di aiuto umanitario, di politica estera e di sicurezza. L'approccio strategico della UE intende passare dal contenimento delle crisi a un approccio alle sfide globali più strutturale e di lungo termine, ponendo un accento particolare sull'anticipazione, la prevenzione e la preparazione.

Con le Conclusioni del Consiglio sull'"Approccio integrato alle crisi e ai conflitti esterni" (*Integrated Approach to External Conflicts and Crises*) del 22 gennaio 2018, il Consiglio sottolinea la necessità di rafforzare il coordinamento tra organismi e istituzioni dell'Unione Europea e sviluppare un approccio integrato al conflitto.

⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 71/243.

La "Strategia Globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE" identifica nell'approccio integrato un quadro di riferimento per un impegno più coerente e completo dell'UE nei confronti delle crisi e dei conflitti esterni. Esso coinvolge Stati Membri, istituzioni dell'UE, altri partner regionali e internazionali, nonché le organizzazioni della società civile. Il Consiglio riafferma, inoltre, il collegamento tra sviluppo sostenibile, azione umanitaria, prevenzione dei conflitti e costruzione della pace.

Infine, nelle Conclusioni sulla "Risposta Globale al COVID 19 del Team Europa" (*Council conclusions on Team Europe Global Response to COVID-19*) dell'8 giugno 2020, il Consiglio riconosce l'importanza di rafforzare il Nesso umanitario-sviluppo-pace per affrontare la crisi sanitaria globale e ribadisce il proprio sostegno all'attuazione degli impegni del *Grand Bargain*.

4. L'obiettivo pace secondo le Nazioni Unite

La necessità di creare spazi di pace e di sviluppo e di favorire l'interconnessione tra gli stessi era già presente negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e viene ulteriormente sottolineata nel 2015 con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁹. In particolare, con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (OSS) 16, la pace, la giustizia e le istituzioni solide assumono un ruolo essenziale per il raggiungimento dei diversi obiettivi di sviluppo.

Dal 2017, grazie anche alla forte azione propulsiva del Segretario Generale Guterres, si rafforza l'importanza della prevenzione delle crisi umanitarie – causate da fattori umani o naturali – e della necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile ed inclusivo, insieme alla costruzione di società resilienti. Uguaglianza, inclusione e strategie di sviluppo "risk-informed e conflict sensitive" diventano condizioni necessarie ed elementi centrali nella prevenzione dei conflitti¹⁰.

Il 28 aprile 2016, l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottano due Risoluzioni sulla costruzione di pace sostenibile (A/RES/70/262 and S/RES/2282 (2016), comunemente definite "Sustaining Peace Resolutions"), concludendo la revisione dell'architettura di costruzione della pace delle Nazioni Unite, iniziata nel 2015. Tali sviluppi contribuiscono a consolidare la nozione di "pace positiva". Quest'ultima supera il concetto di "assenza di violenza diretta" (cosiddetta "pace negativa") e impone di identificare e affrontare le cause strutturali del conflitto in modo da rafforzare sia una relazione positiva tra Stato e società, sia la sicurezza individuale.

La stessa Risoluzione 243 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 dicembre 2016¹¹ riconosce gli stretti legami tra i programmi di aiuto umanitario, sviluppo e costruzione della pace, ritenendoli tutti ugualmente necessari: la soddisfazione dei bisogni immediati e al contempo la garanzia di investimenti a lungo termine volti ad affrontare le cause sistemiche di conflitto e vulnerabilità – come la povertà, la disuguaglianza e la mancanza di adeguati sistemi di responsabilità (*accountability*) – contribuiscono, infatti, a ridurre l'impatto di shock e stress ciclici o ricorrenti e a sostenere la pace come elemento essenziale per lo sviluppo sostenibile. Sul piano operativo, per gli attori umanitari e di sviluppo, il pilastro pace è stato quello più complesso e di più difficile considerazione e attuazione nei contesti di fragilità. L'Agenda 2030 e le diverse Risoluzioni adottate in ambito ONU hanno comunque sostenuto l'importanza di includere nel pilastro pace una pluralità di ambiti, quali le azioni di cooperazione allo sviluppo per la pace, le missioni di peacekeeping dell'ONU, gli interventi

⁹ L'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 16 è dedicato alla promozione di società pacifiche e inclusive e si propone a tal fine di fornire l'accesso universale alla giustizia e di costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli. Alla costruzione della pace contribuiscono tuttavia anche altri obiettivi dell'Agenda 2030 in quanto volti ad affrontare le cause strutturali del conflitto e della fragilità.

¹⁰ Tali principi sono anche ribaditi: i) nella Women, Peace and Security (WPS) Agenda; ii) nella Sustaining Peace Agenda; iii) nella Youth, Peace and Security Agenda; iv) nel Report Banca Mondiale e Nazioni Unite "Pathways for Peace Report": <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>

¹¹ "Quadriennial Comprehensive Policy Review (QCPR) of operational activities for development of the United Nations system", seguita dalla risoluzione QCPR [A/RES/75/233] del 21 dicembre 2020 che contiene indicazioni chiare e anche operative sul coordinamento e sulla complementarità tra aiuto umanitario e sviluppo.

civili di pace, la mediazione, l'advocacy umanitaria, il dialogo politico e diplomatico.

5. "New Deal for Engagement in Fragile States" e la Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace dell'OCSE-DAC

In contesti di fragilità e di crisi le politiche di cooperazione allo sviluppo si sono confrontate sempre più con i temi del consolidamento della pace (*peacebuilding*) e del rafforzamento delle istituzioni (*statebuilding*), anche attraverso la costituzione di appositi tavoli di lavoro internazionali, quali l'*International Network on Conflict and Stability* (INCAF)¹², il G7+, la *Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding*, l'*International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding* (IDPS). Tali tavoli, con l'ausilio dei maggiori gruppi di ricerca internazionali, hanno promosso la definizione di nuove strategie operative e categorie analitiche degli studi sullo sviluppo, come la fragilità, la vulnerabilità delle crisi ed il "Nesso", con l'inclusione del pilastro della pace.

La definizione dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (OSS) 16 dell'Agenda 2030 trae origine dal lavoro dei membri dell>IDPS, che - nell'ambito del IV Forum di Alto Livello di Busan (2011) - hanno siglato il "New Deal for Engagement in Fragile States" con l'intento di rafforzare l'azione a favore degli Stati in situazione di fragilità e di conflitto, consolidare la pace e le istituzioni di governo, promuovere la prevenzione dei conflitti, lo sradicamento delle cause della violenza e della fragilità ed il rafforzamento della resilienza.

In ambito OCSE-DAC, l'INCAF avvia nel 2017 i lavori per la predisposizione di un compendio di buone pratiche di coordinamento fra dimensione umanitaria, sviluppo e pace volto a fornire esempi utili di strategie congiunte e risultati condivisi. Tale lavoro conduce all'elaborazione della "Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace" dell'OCSE-DAC, adottata dall'Organismo il 22 febbraio 2019.

La Raccomandazione dell'OCSE-DAC mira ad incentivare e a favorire una maggiore collaborazione, complementarità e coerenza tra i tre pilastri del "Tripla Nesso", in particolare in situazioni di fragilità e di conflitto, con un rinnovato impegno a sostegno delle attività di prevenzione.

Secondo tale Raccomandazione, per rendere operativo il Nesso, è necessario coinvolgere i diversi attori che operano nei tre pilastri tenendo conto: i) dei rispettivi vantaggi comparati; ii) di una comprensione condivisa del rischio e della vulnerabilità; iii) di un approccio che dia priorità alla prevenzione (sempre), allo sviluppo (quando possibile), all'azione umanitaria (quando necessario).

La Raccomandazione contiene, inoltre, undici principi volti a guidare gli Stati e le organizzazioni che vi aderiscono ("aderenti"), siano essi donatori, attori di sviluppo, umanitari o altri attori della comunità internazionale.

6. Esercizi operativi

In ambito internazionale sono stati avviati nel corso degli anni alcuni esercizi operativi, spesso in Paesi pilota, con l'obiettivo di sviluppare analisi condivise dei bisogni, identificare "collective outcomes" e promuovere

¹² L'INCAF è il network che riunisce Stati Membri del DAC e le organizzazioni internazionali impegnate nei contesti fragili, al fine di condividere buone pratiche e confrontarsi sulle sfide relative allo sviluppo delle aree colpite da conflitto e fragilità. Il lavoro dell'INCAF è sostenuto da un Segretariato e coordinato da un gruppo di Presidenza. L'INCAF è inoltre supportato da Task Teams, ossia gruppi di lavoro che forniscono uno spazio per la condivisione di esperienze e conoscenze tra i membri dell'INCAF e altre parti interessate. L'INCAF partecipa all'*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS)*, un foro di dialogo lanciato nel 2008, che riunisce – oltre all'INCAF – i Paesi G7+ (20 Paesi in situazione di fragilità - Afghanistan; Comoros; Guinea-Bissau; Sao Tomè e Principe; Sud Sudan; Burundi; Costa d'Avorio; Haiti; Sierra Leone; Timor-est; RCA; RDC; Liberia; Isole Salomone; Togo; Ciad; Guinea; Papua Nuova Guinea; Somalia; Yemen) e la *Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS)*.

programmazioni concertate (*joined-up*) tra i tre pilastri sulla base dei rispettivi vantaggi comparati. Tali iniziative risultano spesso diversificate, tanto nell'approccio quanto nella selezione degli attori coinvolti. Si riportano qui di seguito alcuni tra i primi esercizi operativi:

- Nel quadro del Consiglio Affari Esteri di Tallin nel settembre 2017 l'Unione Europea ha avviato un esercizio pilota in alcuni Paesi (inizialmente: Ciad, Iraq, Myanmar, Nigeria, Sudan e Uganda) per intraprendere un coordinamento rafforzato (*joint analysis; joint planning*) tra l'azione umanitaria e di sviluppo della Commissione sotto la guida del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). L'esercizio ha portato alla realizzazione di strategie, analisi e piani d'azione congiunti adattati al contesto specifico.
- A seguito dell'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU della "New York Declaration for Refugees and Migrants" nel settembre 2016, è stato pubblicato il "Comprehensive Refugee Response Framework" (CRRF), allegato alla stessa dichiarazione, che identifica gli elementi essenziali di una risposta onnicomprensiva ai bisogni dei Rifugiati e degli sfollati e la necessità di uno sforzo congiunto degli attori di pace e sviluppo. Tale esercizio, coordinato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), viene attuato in numerosi Paesi. Il CRRF evidenzia la necessità di sostenere i Paesi che ospitano i rifugiati - ai quali spetta la guida della risposta - affinché la responsabilità dell'accoglienza non ricada unicamente su di essi.
- Al fine di attuare gli impegni assunti al Vertice di Istanbul, la Banca Mondiale (BM) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) hanno inoltre avviato la "Humanitarian-Development-Peace Initiative" (HDPI), con la finalità di identificare obiettivi condivisi e istituire una prassi di condivisione dati, analisi di contesto congiunte e pianificazione pluriennale, che permettano di rispondere in modo integrato nei Paesi a rischio.
- Nel quadro del NWoW, alcuni Coordinatori Residenti/Umanitari e Team Umanitari delle Nazioni Unite, insieme ad altri partner, hanno avviato, nel 2017, un processo per articolare "collective outcomes" e per favorire la complementarità, la coerenza e il coordinamento del sistema delle Nazioni Unite, in una serie di Paesi.

IN COPERTINA



Progetto della Cooperazione italiana in Mozambico
Foto di Angelo Ghidoni



Progetto della Cooperazione italiana in Libano
Foto di Terres Des Hommes



Progetto della Cooperazione italiana in Etiopia
Foto di AICS Addis Abeba



Progetto della Cooperazione italiana in Siria
Foto di GVC



Progetto della Cooperazione italiana in LIBIA
Foto di AVSI



Progetto della Cooperazione italiana in Libia
Foto di CEFA



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale



AGENZIA ITALIANA
PER LA COOPERAZIONE
ALLO SVILUPPO

www.aics.gov.it

SEGUICI SU

 [agenziaitalianacooperazione](https://www.facebook.com/agenziaitalianacooperazione)

 [@aics_it](https://twitter.com/aics_it)

 [@aics_cooperazione_it](https://www.instagram.com/aics_cooperazione_it)