



AGENCY FOR  
PEACEBUILDING



# L'ITALIA E IL TRIPLO NESSO

**Agenzia per il Peacebuilding**

---

Maggio 2023

## A PROPOSITO DELL'AGENZIA PER IL PEACEBUILDING

L'Agenzia per il Peacebuilding (AP) è un'organizzazione non-profit la cui missione è di promuovere le condizioni per risolvere i conflitti, ridurre le violenze e costruire una pace duratura in Europa e nel mondo. AP è la prima agenzia in Italia specializzata sul peacebuilding. Questo le permette di occupare un ruolo unico: da una parte interpreta e sintetizza i temi di pace e conflitti a beneficio di agenzie ed istituzioni italiane; dall'altra, promuove le esperienze, le capacità e le risorse con cui l'Italia può contribuire alla soluzione dei conflitti violenti.

## A PROPOSITO DEGLI AUTORI

Il report è stato scritto da Bernardo Venturi e Mariachiara Giaccai. Gli autori ringraziano Bernardo Monzani, Mikhail Silvestro Sustersic e Stefano Marinelli per i loro commenti e il supporto alla finalizzazione della ricerca. Gli autori ringraziano altresì le persone intervistate per la disponibilità dimostrata.

Questo report è stato pubblicato con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 18/1967. Le opinioni espresse in questo rapporto sono esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente le opinioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Foto di copertina: una beneficiaria del laboratorio di mosaico per donne organizzato all'interno del programma cash-for-work delle Nazioni Unite nel campo rifugiati di Za'atari, Giordania (Credit: UN Women/ Christopher Herwigi).*

[www.peaceagency.org](http://www.peaceagency.org)

# INDICE

SINTESI	4
INTRODUZIONE	7
PRIMA PARTE: IL TRIPLO NESSO IN CONTESTO	9
L'ascesa del Triplo Nesso	9
Adattare il sistema: caratteristiche chiave e sfide del Triplo Nesso	13
Le sfide del pilastro pace	21
SECONDA PARTE: L'ITALIA E IL TRIPLO NESSO	26
La cooperazione internazionale dell'Italia	26
Il Triplo Nesso nel percorso di governance istituzionale	29
Prove generali di Triplo Nesso	32
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	35
APPENDICE: METODOLOGIA DI RICERCA	38

## SINTESI

L'obiettivo principale di questo report è rilanciare il confronto sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace (d'ora in poi Triplo Nesso) tra istituzioni politiche, società civile specializzata e mondo della ricerca, per favorire una maggiore comprensione reciproca, una migliore capacità di analisi e la stessa attuazione del Triplo Nesso.

La prima parte dello studio analizza il contesto internazionale. In primo luogo, traccia lo stato e l'evoluzione della cooperazione internazionale e lo sviluppo del Triplo Nesso. Quindi, analizza i punti critici emersi negli ultimi anni. La seconda parte è dedicata all'Italia. Dopo aver inquadrato lo stato del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, il Triplo Nesso viene presentato in relazione a come è stato discusso all'interno del quadro istituzionale paese. Successivamente, sono presentate e discusse le opportunità e le sfide nella sua attuazione. Lo studio fornisce anche raccomandazioni per le future fasi operative.

Con la prossima adozione delle linee strategiche italiane sul Triplo Nesso, il sistema di politica estera e di cooperazione italiana ha un'occasione unica per applicare al meglio nuovi strumenti per far fronte alle esigenze che interessano le aree di fragilità nel mondo. Come altri attori internazionali che hanno agito rapidamente per delineare l'approccio fondato sul Triplo Nesso, l'Italia deve superare alcune difficoltà, ma una piena e tangibile attuazione dell'approccio può migliorare notevolmente l'efficienza del sistema di cooperazione italiano.

Se da una parte il Triplo Nesso ha acquisito rilevanza nel campo della cooperazione internazionale, la sua definizione e attuazione rimangono un cantiere aperto. Dalla ricerca sono emersi tre punti chiave: l'analisi coordinata, obiettivi condivisi e i cosiddetti doppi nessi. Quasi tutte le fonti utilizzate per questa ricerca concordano sul fatto che l'analisi coordinata del contesto e dei conflitti dovrebbe essere basata su un processo locale partecipativo e inclusivo, sia nelle sedi centrali che nelle aree di intervento, coinvolgendo una molteplicità di attori. Tale lavoro dovrebbe tener presente analisi intersezionali e di genere e creare collegamenti tra rischi di conflitti violenti, disastri e cambiamenti climatici. Dalla ricerca emergono inoltre diverse riflessioni sulle connessioni bilaterali tra le componenti del triplo nesso.

Il presente report mostra anche che, nonostante la crescente rilevanza del Triplo Nesso, la sua operatività a livello di programmi e progetti rimane limitata. Un aspetto cruciale della programmazione è legato alla visione e alla pianificazione a lungo termine. Il lavoro della maggior parte delle organizzazioni, attraverso le tre aree del Nesso, continua ad essere influenzato dalla tensione che esiste tra le ambizioni

strategiche di lungo termine e la natura di breve o, al massimo, medio termine degli strumenti e delle opportunità di finanziamento. Da un punto di vista teorico, la coesione sociale – più che la protezione e la resilienza – emerge come concetto che può supportare l'operatività del Triplo Nesso a livello programmatico. Ultima fase evidenziata è quella di monitoraggio, valutazione e apprendimento. Infatti, l'efficacia dell'approccio dipenderà anche dalla qualità del monitoraggio e valutazione, e dell'uso che i vari attori coinvolti faranno dei risultati. A questo proposito, l'uso di quadri logici rimane un fattore limitante: questi strumenti continuano a essere predominanti nelle tre aree di lavoro, ma sono troppo rigidi per applicarsi alle dinamiche del Triplo Nesso. In termini di risorse finanziarie, le fonti di finanziamento specifiche per la programmazione Triplo Nesso sono ancora estremamente rare, critico è infine l'aspetto di identificare i destinatari diretti dei fondi e di mantenere fondi flessibili per tutte le componenti del Triplo Nesso.

Il modo in cui viene definito il concetto di pace e, di conseguenza, quali attori e azioni coinvolge, fa una differenza cruciale nell'attuazione del Triplo Nesso. La distinzione più rilevante è quella tra approcci civili e militari al lavoro di pace. Mentre gli approcci civili sono conciliabili con il lavoro umanitario, gli strumenti militari possono generare più difficoltà e portare a una chiara incompatibilità con le altre componenti del Nesso. Il presente rapporto rileva che il peacebuilding "civile", nella definizione utilizzata dal Development Assistance Committee (DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), potrebbe ridurre il timore che diversi attori nutrono sul rischio che il Nesso possa introdurre logiche securitarie e coercitive, che rappresenterebbero una chiara violazione dei principi dell'azione umanitaria e degli approcci partecipativi allo sviluppo.

In questo contesto, emerge un quadro frammentato degli sforzi dell'Italia per rendere operativo il Nesso, che si compone di prospettive e interpretazioni di concetti e strumenti molto diverse. Nel complesso, ciò potrebbe portare all'adesione al Nesso più sulla carta che nella pratica. Uno dei punti di forza principali delle linee guida strategiche in fase di sviluppo da parte dell'Agenzia Italiana per lo Sviluppo Internazionale (AICS) è soprattutto il loro intento informativo. Inoltre, sugli aspetti operativi, emerge un orientamento più all'adeguamento degli strumenti esistenti piuttosto che al tentativo di crearne di nuovi, potenzialmente più adatti al Triplo Nesso. Ciò dimostra, da un lato, una grande capacità di ottimizzare le risorse già esistenti, usando gli strumenti attualmente disponibili senza attendere grandi riforme; dall'altro, però, si corre il rischio di rimanere a un livello superficiale di realizzazione dell'approccio fondato sul Triplo Nesso.

A livello istituzionale, nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), l'unità responsabile del Nesso è quella "Interventi di Emergenza Umanitaria Internazionale", che si trova presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. All'interno di AICS, il tema è coordinato dalla

Task Force sulle Emergenze e Stati Fragili. Questa struttura offre un vantaggio iniziale in termini di flessibilità, ma avrà bisogno di strumenti più specifici per attuare il nuovo approccio. Nel presente rapporto emerge inoltre che le principali ONG italiane hanno una buona conoscenza del Triplo Nesso, e che è già in atto un tentativo di applicarne i principi secondo diverse interpretazioni delle linee guida OCSE-DAC. In alcuni casi, infatti, sono già stati istituiti gruppi di lavoro interni ad alcune organizzazioni, che si stanno concentrando sulle potenzialità del Triplo Nesso e sulle sue implicazioni per i propri programmi.

Alla luce delle intuizioni sviluppate sopra, vengono offerte le seguenti raccomandazioni per aiutare a guidare la programmazione futura:

### **A tutti gli attori italiani impegnati nella cooperazione internazionale:**

- Lavorare per una definizione condivisa della componente del Triplo Nesso relativa alla pace.
- Sviluppare una specifica prospettiva di genere o intersezionale.
- Definire obiettivi e strumenti intermedi per rendere operativo il Triplo Nesso.
- Fornire formazione sul Nesso al personale interessato.

### **Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo:**

- Adottare le linee guida italiane sul Triplo Nesso e iniziare a renderle operative.
- Rafforzare le capacità italiane per la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti, e garantire che queste siano effettivamente integrate con le linee guida sul Triplo Nesso.
- Rafforzare il lavoro politico sul Nesso.
- Definire progetti pilota per l'attuazione del Nesso.
- Incoraggiare la comunità dei donatori a rendere disponibili finanziamenti più flessibili.

### **Alle organizzazioni della società civile italiana:**

- Dare priorità e integrare la *conflict sensitivity* in tutti i programmi.
- Supportare l'adozione di nuovi modelli per monitorare e valutare i progetti.

# INTRODUZIONE

È ormai prossima l'approvazione delle linee guida strategiche italiane sul nesso umanitario-sviluppo-pace, conosciuto come Triplo Nesso, che recepiscono gli ambiti di azione e i principi definiti dalla Raccomandazione sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace (*Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*) dell'OCSE-DAC, del febbraio 2019. Le linee guida italiane sono state redatte da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), dalle principali piattaforme delle organizzazioni non governative (ONG) con il coinvolgimento del mondo accademico. L'implementazione del Triplo Nesso offre un'occasione unica al sistema di politica estera e di cooperazione italiana per applicare al meglio gli strumenti a disposizione in aree di fragilità.

In Italia l'importanza del Triplo Nesso è già stata elaborata all'interno delle istituzioni italiane del settore, in particolare dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) con la creazione dell'Unità "Stati Fragili". L'Italia si è quindi attivata fin da subito per delineare un proprio approccio sul Triplo Nesso. Questo implica ulteriori difficoltà, che altri paesi OCSE e agenzie internazionali stanno affrontando, ma che, se superate, possono migliorare l'efficienza del sistema italiano di cooperazione.

In questo quadro, come emerso dalla ricerca *L'Italia e il Peacebuilding*<sup>1</sup>, il pilastro "pace" è centrale, ma mancano ancora linee operative e rimangono incertezze su come applicarlo. Questa difficoltà non è soltanto italiana, ma è riscontrabile anche a livello internazionale. Spesso, sono le stesse ONG dei settori umanitario e sviluppo ad avere timore del nesso "pace" per il possibile coinvolgimento non solo di realtà civili che lavorano su peacebuilding e prevenzione delle crisi, ma anche di attori più tradizionali di difesa e sicurezza.

Con le Linee Guida, L'Italia sta aprendo una nuova fase del percorso attuativo del Triplo Nesso. Il passo successivo consisterà nel predisporre documenti operativi per l'attuazione, un passaggio richiesto anche dall'OCSE-DAC. Una volta elaborati questi documenti, si aprirà la fase attuativa che avrà una ricaduta sia sui progetti sul campo, sia nel lavoro degli uffici.

Un passaggio interessante è che l'implementazione dovrà avvenire in consultazione con le società civili. In questo quadro, il ruolo delle organizzazioni specificamente dedicate al peacebuilding potrebbe risultare importante per supportare il superamento di timori emersi anche in sede internazionale riguardo alla compatibilità di principi e le modalità di azione dei tre diversi ambiti. La prospettiva del

---

<sup>1</sup> Bernardo Venturi, S. Marinelli, "[L'Italia e il Peacebuilding](#)", Agenzia per il Peacebuilding, maggio 2022.

peacebuilding, così come da categoria OCSE-DAC, potrebbe ridurre il timore della introduzione nel sistema di logiche improntate sulla sicurezza e di modalità coercitive, che entrerebbero in contrasto con i principi dell'azione umanitaria e la modalità partecipata dei processi di sviluppo.

Non va dimenticato che al centro del tentativo di connessione tra lavoro umanitario, di sviluppo e di pace, c'è l'obiettivo di ridurre i bisogni, i rischi e le vulnerabilità delle persone, sostenendo gli sforzi di prevenzione dei conflitti violenti e delle crisi. Ciò richiede l'impegno di una vasta gamma di attori a seconda del livello di coinvolgimento. Rileggendo le Raccomandazioni dell'OCSE-DAC a distanza di quattro anni dalla loro pubblicazione, il messaggio che risuona più forte al centro del Triplo Nesso è infatti quello della prevenzione.

In questo quadro, l'obiettivo principale del presente report è di rilanciare il confronto sul Triplo Nesso tra istituzioni politiche, società civile specializzata e ambito della ricerca, al fine di favorire le capacità di analisi, una maggiore comprensione reciproca e l'attuazione dell'approccio fondato sul Triplo Nesso. Per fare questo, la prima parte dello studio analizza il contesto internazionale. Prima, ripercorre l'evoluzione del campo della cooperazione internazionale, con lo sviluppo del Triplo Nesso. Poi, analizza i punti critici del Triplo Nesso emersi negli ultimi anni. La seconda parte è invece dedicata all'Italia. Dopo avere inquadrato il sistema di cooperazione allo sviluppo, il Triplo Nesso viene prima presentato nel quadro della governance istituzionale, poi nelle opportunità e sfide nell'attuazione. Lo studio propone anche delle raccomandazioni per il lavoro futuro sul tema.



# PRIMA PARTE: IL TRIPLO NESSO IN CONTESTO

## L'ascesa del Triplo Nesso

La maggior parte dei rapporti e dei documenti pubblicati negli ultimi quattro anni sul Nesso umanitario-sviluppo-pace (di seguito "Triplo Nesso" o semplicemente "Nesso")<sup>2</sup> sottolineano che la maggior parte delle gravi crisi umanitarie è legata ai conflitti violenti, i quali causano circa l'80% dei bisogni umanitari. Inoltre, i due terzi di tutta l'assistenza umanitaria viene fornita a beneficiari di lungo periodo, che affrontano crisi prolungate di durata pari o superiore agli otto anni. Allo stesso tempo, i casi legati alla crisi climatica stanno diventando sempre più disastrosi e frequenti. Queste considerazioni portano i vari attori che operano in ambito umanitario, dello sviluppo e della pace ad occuparsi delle principali cause dei conflitti violenti, a pianificare e coordinare l'assistenza umanitaria e a sviluppare simultaneamente le istituzioni, la resilienza e le capacità dello stato secondo l'approccio del Triplo Nesso. Come descritto perfettamente dall'Inter-Agency Standing Committee (IASC):

*"L'affermazione del principio di umanità in tutta la sua completezza – che comprende la protezione della vita, dei diritti, del benessere e della dignità umana – e la comprensione che si tratta di un impegno condiviso potrebbero rafforzare ulteriormente un'operatività più efficace". In altre parole, l'approccio del Triplo Nesso può ampliare la portata e la dimensione temporale dei principi umanitari, che a loro volta possono rafforzare l'azione umanitaria rispondendo (o unendosi nel formulare una risposta) in modo più olistico ai bisogni e alle priorità delle persone e delle comunità colpite, salvando in questo modo un maggior numero di vite"*<sup>3</sup>.

Gli operatori notano spesso che l'idea del Triplo Nesso non è affatto nuova. Tuttavia, il Nesso si riferisce alla trasformazione strutturale e finanziaria del sistema degli aiuti, che può potenzialmente cambiare il modo in cui gli aiuti vengono pianificati ed elargiti, andando oltre un mero approccio programmatico o concettuale.

Il Nesso rappresenta un lungo percorso cominciato nei settori umanitario e dello sviluppo, iniziati negli anni novanta con i concetti *Disaster Risk Reduction* (DRR) e soprattutto con quello di *Linking Relief,*

<sup>2</sup> Il Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo (*Development Assistance Committee*, o DAC) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) definisce il Triplo nesso come "interconnessione tra azioni umanitarie, di sviluppo e di pace" con l'obiettivo di "rafforzare la collaborazione, la coerenza e la complementarità", OECD DAC, "[Recommendation on the humanitarian-development-peace nexus](#)", febbraio 2019.

<sup>3</sup> UN-IASC, "[Light Guidance on Collective Outcomes](#)", 2020.

*Rehabilitation, and Development (LRRD)*, un approccio che ha lasciato il posto a una nuova enfasi sulla resilienza. Parallelamente, all'inizio degli anni duemila, il sistema delle Nazioni Unite ha iniziato a parlare di "continuum tra aiuto e sviluppo".

Negli anni duemila, la fragilità è diventata il concetto chiave per incoraggiare gli attori umanitari e dello sviluppo a lavorare insieme più strettamente. Mentre il peacebuilding con un approccio bottom-up ha man mano guadagnato spazio e visibilità, i concetti legati alla prevenzione – come la prevenzione dei disastri e dei conflitti – sono diventati sempre più utilizzati e articolati. In questo contesto, nel 2011, più di 40 paesi hanno firmato il *New Deal for Engagement in Fragile States*, un documento incentrato principalmente sulle idee di "piani di sviluppo gestiti e guidati a livello nazionale" e su una "maggiore efficacia degli aiuti nelle situazioni di fragilità".

Nel 2015, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite hanno fornito un nuovo approccio secondo il quale gli attori dello sviluppo devono impegnarsi a sostenere le fasce più vulnerabili e più povere della società anche in contesti di difficile intervento. Allo stesso tempo, gli SDGs hanno spinto il settore umanitario a rendere gli aiuti più efficienti e a spezzare il circolo vizioso delle emergenze prolungate.

Un anno dopo, nel 2016, il Triplo Nesso ha guadagnato spazio e visibilità durante il World Humanitarian Summit. Il Summit ha operato un cambiamento nella risposta umanitaria, passando dalla fornitura di aiuti all'obiettivo della cessazione del bisogno. Il pacchetto di riforme approvato per i finanziamenti umanitari – solitamente noto come "Grand Bargain" – elencava tra i 10 obiettivi di riforma un impegno più stretto tra gli attori umanitari e dello sviluppo. Procedendo in questa direzione, nel 2017 le Nazioni Unite hanno lanciato il "New Way of Working", un approccio che mira a rafforzare il nesso umanitario-sviluppo e a ridurre i rischi e la vulnerabilità, oltre a servire da tassello per il raggiungimento degli SDGs.

Nel 2018, il Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, ha pubblicato il rapporto "Sustaining Peace", che ha ribadito l'importanza di un lavoro congiunto per l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e la necessità di "maggiore coerenza e sinergia in tutto il sistema delle Nazioni Unite". Sin dal suo insediamento come Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 2017, Guterres ha sottolineato la centralità della prevenzione e ha di fatto aggiunto il "pilastro della pace" al doppio nesso umanitario-sviluppo. In questo quadro, la pubblicazione "Pathways for Peace" (2018), elaborata dall'ONU e dalla Banca Mondiale, ha rafforzato e ulteriormente elaborato l'importanza della prevenzione dei conflitti, soprattutto dal punto di vista dei costi delle crisi. La Banca Mondiale ha inoltre lanciato una collaborazione pilota con le Nazioni Unite, l'Iniziativa umanitaria-sviluppo-pace per i paesi a rischio.

Nel febbraio 2019, il Comitato di aiuto allo sviluppo (Development Assistance Committee-DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), durante la riunione composta da 29 Stati membri, dall'UE e da cinque agenzie delle Nazioni Unite<sup>4</sup>, ha adottato le Raccomandazioni sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace. Si è trattato di un momento cruciale, che ha creato uno slancio intorno al Triplo Nesso. La Raccomandazione "invita a rafforzare le politiche e gli impegni nell'ambito dei principali quadri globali, tra cui l'Agenda 2030, le risoluzioni per sostenere la pace e l'Agenda per l'umanità" e a rafforzare la coerenza tra le operazioni umanitarie, di sviluppo e di peacebuilding per ridurre i rischi e le vulnerabilità e, in ultima analisi, porre fine al bisogno<sup>5</sup>. Allo stesso tempo, "al centro del rafforzamento della coerenza tra gli sforzi umanitari, di sviluppo e di pace, c'è l'obiettivo di ridurre efficacemente i bisogni, i rischi e le vulnerabilità delle persone, sostenendo gli sforzi di prevenzione e passando così dalla fornitura di assistenza umanitaria alla cessazione del bisogno"<sup>6</sup>.

**Nel complesso, le Raccomandazioni DAC sono un appello alla prevenzione:** "prevenzione sempre, sviluppo quando possibile, azione umanitaria quando necessaria"<sup>7</sup>. Tuttavia, nonostante la prevenzione sia quasi venti volte meno costosa del costo dei conflitti, gli investimenti su di essa rimangono bassi, con una stima del 2% della spesa totale per l'APS<sup>8</sup>.

In questo quadro, le molteplici variabili che rischiano di dar vita a un conflitto violento devono essere rapidamente comprese, anticipate e quanto prima affrontate per prevenire i conflitti. Questo approccio implica anche il riconoscimento e il potenziamento delle attuali capacità e dei fattori positivi per migliorare le istituzioni, i sistemi e le relazioni sociali. Il potenziamento delle capacità nazionali e locali di dialogo e facilitazione include la garanzia che i buoni uffici, la risposta alle crisi e la mediazione siano rapidamente e facilmente utilizzabili. Dal 2019, diverse organizzazioni internazionali e regionali, insieme a Stati e ONG, hanno iniziato ad adottare e in alcuni casi a rendere operativa la raccomandazione del DAC. Ad esempio, in qualità di membri del DAC, l'United Nations Development Programme (UNDP)<sup>9</sup> e il World Food Programme (WFP) hanno investito nell'approccio del Triplo Nesso, l'Agenzia svedese per lo sviluppo internazionale (SIDA) e Irish Aid hanno commissionato analisi specifiche<sup>10</sup>, mentre ONG come

<sup>4</sup> Organizzazioni e date di adozione ([elenco completo](#)): Unione europea (22 febbraio 2019), Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (20 ottobre 2020), Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (24 settembre 2020), Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (16 aprile 2020), Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (19 novembre 2020) e Programma Alimentare Mondiale (24 settembre 2020).

<sup>5</sup> "DAC Recommendation on Humanitarian-Development-Peace Nexus", OECD-DAC (2019).

<sup>6</sup> OCSE, 2019, "Operationalising the nexus: principles and approaches for strengthening and accelerating humanitarian, development and peace coherence", p. 3.

<sup>7</sup> OECD/DAC, Ibid.

<sup>8</sup> La Banca Mondiale ha calcolato che, in media, per ogni dollaro speso in prevenzione, si possono risparmiare fino a 16 dollari in termini di costi dei conflitti (Strategia per la fragilità, i conflitti e la violenza 2020-2025).

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio: "Combining humanitarian, development, and peace efforts is essential for stable communities in Sudan. But...what does that look like?", Osama Tageldin (UNDP Sudan, 2022).

<sup>10</sup> Donors at the triple nexus: lessons from Sweden", Development Initiatives (Development Initiatives, 2019).

Oxfam International, World Vision, Christian Aid, Mercy Corps e il Norwegian Refugee Council, tra le altre, hanno elaborato i loro approcci.

Anche l'Unione europea (UE) ha lavorato a lungo sul Triplo Nesso. Mentre Bruxelles aveva già iniziato a rendere operativo il nesso umanitario-sviluppo nel 2017<sup>11</sup> attraverso i paesi pilota<sup>12</sup>, il "pilastro della pace" è stato aggiunto nel 2018<sup>13</sup>. Il Comunicato della Commissione europea sull'Azione Umanitaria dell'UE ha impegnato l'Unione a intensificare il lavoro per collegare gli aiuti umanitari con lo sviluppo e il peacebuilding, riconoscendo che gli aiuti umanitari non sono concepiti come una soluzione a lungo termine alle esigenze delle persone colpite dalle crisi. In linea con questo approccio, all'inizio del 2018 l'UE ha adottato l'Approccio Integrato<sup>14</sup>, che è ora un pilastro fondamentale della sua politica estera. L'Approccio ha esteso l'adozione del Triplo Nesso oltre i paesi pilota. Nel complesso, l'UE ha compiuto progressi rilevanti in termini di analisi congiunta e coordinamento con altre organizzazioni internazionali, mentre la flessibilità dei finanziamenti rappresenta ancora un limite critico<sup>15</sup>.

**In particolare, la definizione del pilastro pace rimane ambiziosa.** Nella nota dei servizi interni della Commissione sull'elemento pace del nesso umanitario-sviluppo-pace dell'EEAS (2021), "la 'componente pace' si riferisce alla prevenzione dei conflitti, alla diplomazia, alla mediazione, alla stabilizzazione, alla risoluzione dei conflitti e alla costruzione della pace in generale, con ogni tipo di attore che ne affronta alcuni elementi in base al proprio mandato e ai propri vantaggi comparativi". Il documento include quindi nel pilastro della pace la cooperazione e gli impegni di "hard security", comprese le operazioni dell'EU Common Security and Defence Policy (CSDP). Questo approccio di ampio respiro è stato poi sviluppato nel novembre 2022 attraverso l'ambiguità costruttiva<sup>16</sup> dell'espressione "soft security"<sup>17</sup> e quindi con limitazioni alla componente militare. È inoltre importante notare che la nota dell'EEAS include chiaramente riferimenti alla necessità di lavorare, in un approccio che faccia riferimento al Triplo Nesso, alla dimensione politica: "Affrontare la dimensione politica è essenziale per una pace sostenibile, poiché le cause strutturali o i rischi di conflitto sono spesso di natura politica ( esclusione politica e nella fornitura di servizi; violenza di Stato; disuguaglianze strutturali; accesso ineguale al potere e alle risorse, debolezza del contratto sociale)". O anche: "Le crisi con una dimensione politica richiedono una guida politica e una risposta politica. [...] L'impegno politico/diplomatico può essere a sostegno dei negoziati a favore di un accordo di pace. Può anche essere mobilitato per sostenere l'accesso umanitario".

<sup>11</sup> Consiglio dell'Unione Europea, "[Operationalising the Humanitarian-Development Nexus - Council conclusions](#)", 2017.

<sup>12</sup> Sudan, Nigeria, Ciad, Uganda, Myanmar e Iran. In Libano e in Giordania sono stati istituiti quadri congiunti umanitario-sviluppo-pace in risposta alla crisi siriana.

<sup>13</sup> Commissione Europea (CE). [Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2018](#)", 2020.

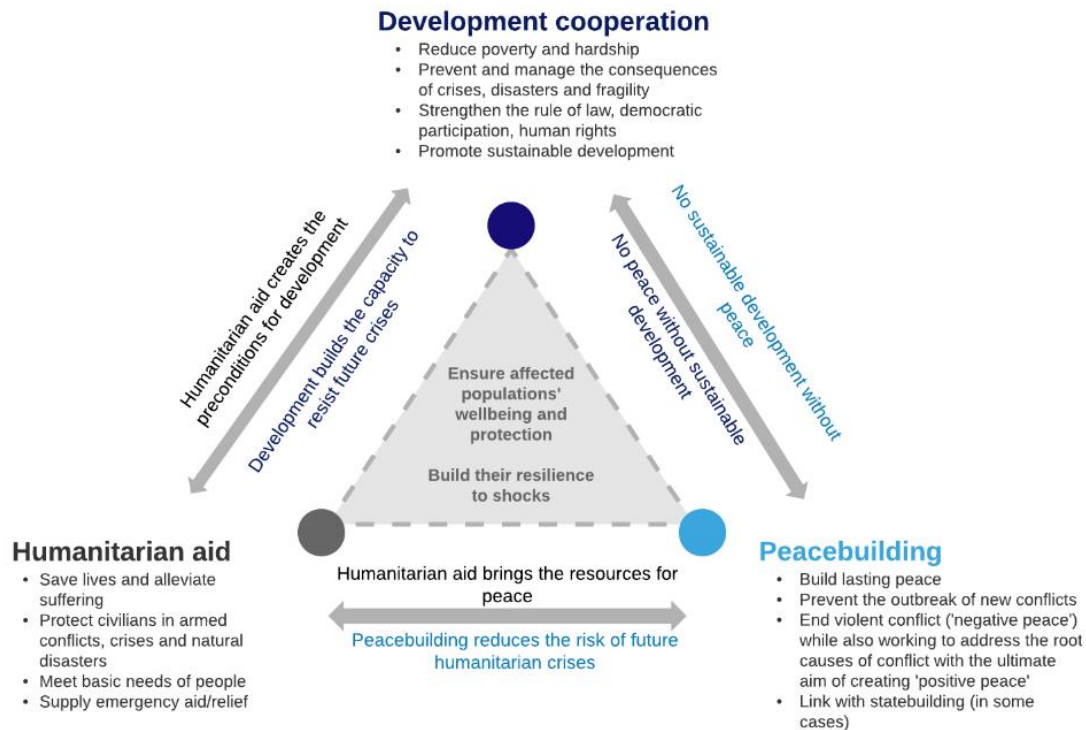
<sup>14</sup> Commissione Europea, "[Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises](#)", 2018.

<sup>15</sup> AP, intervista di Ricerca AP, marzo 2023.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Consiglio dell'Unione Europea, "[Good practices in the operationalisation of the humanitarian-development-peace nexus](#)", Novembre 2022.

**Fig. 1: Collegamenti tra cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari e peacebuilding**



Fonte: Medinilla A. et al., "Think local. Governance, humanitarian aid, development and peacebuilding in Somalia", Discussion Paper 246 (ECDPM, 2019).

## Adattare il sistema: caratteristiche chiave e sfide del Triplo Nesso

Sebbene il Triplo Nesso abbia guadagnato slancio nella cooperazione internazionale, la sua comprensione e la sua attuazione rimangono ancora in una fase di sviluppo. Gli undici principi presentati nella Raccomandazione OCSE-DAC sono un riferimento prezioso alla definizione del Nesso. Anche l'indicazione, fornita dal DAC, di promuovere l'uso del Nesso "orientato alla pratica" è certamente apprezzabile. In questo contesto, la presente sezione è duplice e orientata a valutare l'operatività del Nesso. Da un lato, presenta le principali caratteristiche emerse negli ultimi tre anni in letteratura. Dall'altro, analizza i principali vincoli emersi finora, con particolare riferimento all'Interim Progress Review della Raccomandazione DAC pubblicata nel maggio 2022<sup>18</sup>. Questa sezione è strutturata intorno alle tre aree della Raccomandazione: coordinamento, programmazione e finanziamento.

<sup>18</sup> OECD-DAC, "[The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review](#)", Maggio 2022.

## Box 1: Gli undici principi della Raccomandazione DAC

### Coordinamento

1. Intraprendere un'analisi coordinata e informata sui rischi, che tenga conto delle dinamiche di genere, delle cause profonde e dei fattori strutturali del conflitto, nonché dei fattori positivi di resilienza e dell'identificazione di risultati che incorporino azioni umanitarie, di sviluppo e di pace.
2. Fornire risorse adeguate a potenziare la leadership favorendo un coordinamento efficace in termini di costi attraverso l'architettura umanitaria, di sviluppo e di pace.
3. Utilizzare l'impegno politico e altri strumenti e approcci a tutti i livelli per prevenire le crisi, risolvere i conflitti e favorire la pace.

### Programmazione

4. Dare priorità alla prevenzione, alla mediazione e al peacebuilding, investendo nello sviluppo ogni volta che è possibile, pur garantendo il soddisfacimento dei bisogni umanitari immediati.
5. Mettere al centro le persone, affrontando l'esclusione e promuovendo l'uguaglianza di genere.
6. Garantire che le attività non arrechino danni (Do No Harm) e siano sensibili ai conflitti (conflict sensitivity) per evitare conseguenze negative non intenzionali e massimizzare gli effetti positivi delle azioni umanitarie, di sviluppo e di pace.
7. Allineare la programmazione congiunta con il contesto di rischio.
8. Rafforzare le capacità nazionali e locali.
9. Investire nell'apprendimento e nell'acquisizione di dati concreti tra le azioni umanitarie, di sviluppo e di pace.

### Finanziamento

10. Sviluppare strategie di finanziamento umanitario, di sviluppo e di pace basate su dati concreti a livello globale, regionale, nazionale e locale, con un'efficace stratificazione e sequenzialità dei flussi di finanziamento più appropriati.
11. Utilizzare finanziamenti prevedibili, flessibili e pluriennali, laddove possibile.

## Coordinamento

Riguardo alla questione del coordinamento, sono emerse tre questioni: analisi congiunta, *collective outcome* (risultati collettivi) e questione dei “doppi nessi”.

Quasi tutte le fonti utilizzate per questa ricerca concordano sul fatto che l'analisi congiunta del contesto e dei conflitti dovrebbe essere di competenza locale e, inoltre, dovrebbe essere partecipativa e inclusiva sia a livello di quartier generale che nelle aree locali di intervento, coinvolgendo diversi attori del settore. Questo tipo di analisi dovrebbe includere uno studio intersezionale o di genere e dovrebbe riuscire a collegare i rischi di conflitti violenti, i disastri e i cambiamenti climatici. Inoltre, l'analisi dovrebbe essere aggiornata periodicamente per poter fornire un riscontro in tempo reale sull'evoluzione delle dinamiche nelle aree di crisi.

Secondo la relazione dell'OCSE, tuttavia, "un'analisi congiunta delle cause profonde e dei fattori strutturali del conflitto che sia informata sui rischi e sensibile alle questioni di genere" presenta alcuni chiari ostacoli. Da un lato, c'è un impegno limitato a realizzare un'unica strategia. **Sebbene il coordinamento tra i diversi attori sia migliorato, la "programmazione congiunta" rimane un obiettivo ambizioso.** Inoltre, il coordinamento è principalmente internazionale, quindi non realmente diversificato e localizzato. D'altra parte, è necessario un ulteriore lavoro politico sull'inclusione effettiva degli attori locali. Infatti, gli attori locali sono più utilizzati al fine di estrarre dati e informazioni piuttosto che in chiave di "inclusione significativa". Allo stesso tempo, spesso non sono coinvolti nei processi di programmazione congiunta, ma soprattutto nella fase di attuazione.

**Il concetto di *collective outcome* è centrale per l'OCSE, ma rimane piuttosto vago, rendendo difficile la sua implementazione.** Un *collective outcome* può essere definito come un "risultato atteso collettivamente per affrontare e ridurre i bisogni, i rischi e le vulnerabilità, che richiede lo sforzo congiunto delle comunità umanitarie, di sviluppo e di pace e di altri attori, a seconda di ciascun caso"<sup>19</sup>. Pertanto, il risultato collettivo finale è porre fine alla sofferenza umana intervenendo sulle cause del conflitto e della vulnerabilità e, di conseguenza, riducendo i bisogni umanitari. Ciò significa che, per avere successo e sostenibilità, l'approccio del Triplo Nesso deve essere legato ad una strategia organizzativa complessiva, cioè a risultati sovraordinati. La stessa revisione dell'OCSE rileva che "manca una comprensione comune del concetto di risultati collettivi" e che la conoscenza e l'applicazione delle linee guida sul concetto di *collective outcome* sono limitate. Inoltre, "i risultati collettivi rimangono guidati dagli attori multilaterali piuttosto che essere veramente inclusivi".

Infine, le pratiche orientate a collegare solo due pilastri – e quindi a lavorare sui doppi nessi piuttosto che sull'approccio del Triplo Nesso – sono ancora ampiamente presenti. I cosiddetti "doppi nessi" predominanti sono il nesso umanitario-sviluppo e il nesso pace/sicurezza-sviluppo. Il nesso umanitario-sviluppo ha una prassi più consolidata, mentre il nesso sicurezza-sviluppo ha spesso sollevato dibattiti, e

---

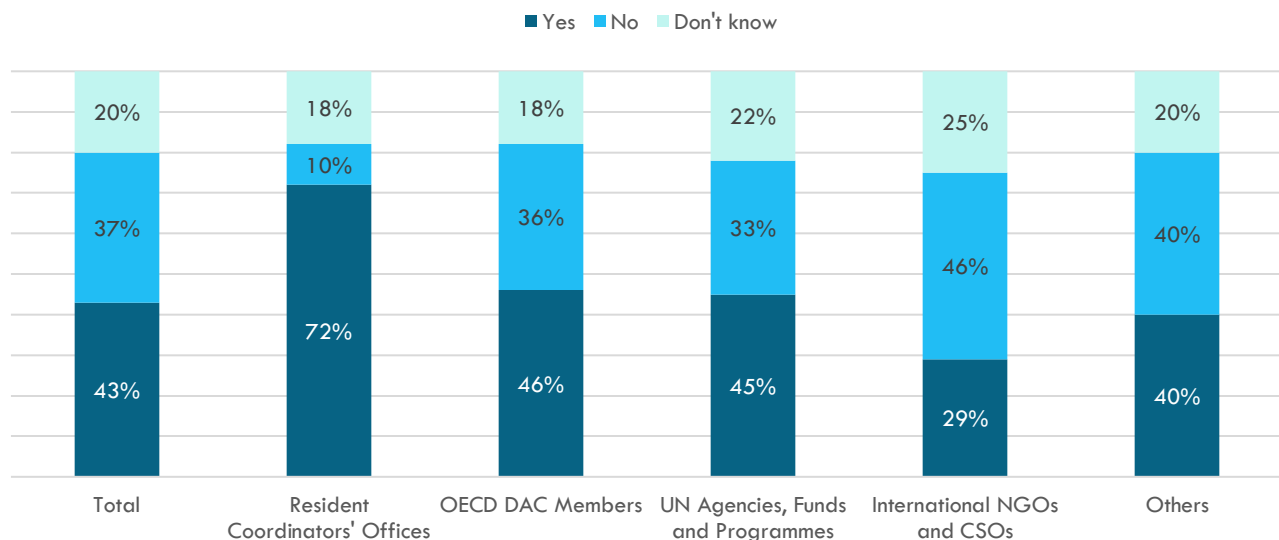
<sup>19</sup> UN-IASC, 2020, [Light Guidance on Collective Outcomes](#).

relative preoccupazioni, sul fatto che i due ambiti si possano confondere, una delle preoccupazioni, soprattutto da parte delle ONG, riguarda l'uso improprio dei fondi per lo sviluppo. L'adozione di un approccio di Triplo Nesso rappresenta un passo avanti che molti funzionari e operatori non specializzati non sono disposti a fare (anche se probabilmente non sarebbero disposti ad affermarlo pubblicamente). Infatti, durante le interviste e i colloqui informali è spesso emersa una certa fatica ad adottare nuovi strumenti e approcci, insieme all'idea che ciò possa aumentare il carico delle organizzazioni, in un contesto in cui i risultati non sono certi.

## Programmazione

L'Interim Review dell'OCSE ha mostrato che, **sebbene stia emergendo un sostegno generale per il Nesso, l'operatività dell'approccio a livello programmatico e di progetti rimane limitata**. Allo stesso tempo, la percezione dell'impatto concreto del Nesso sulla programmazione presenta un divario significativo che non dovrebbe essere sottovalutato. Infatti, mentre la maggior parte degli Uffici di coordinamento delle Nazioni Unite vedono che l'approccio Nesso possa contribuire in modo coerente e integrativo nelle risposte collettive, meno di una persona su tre tra le ONG e le OSC ha la stessa percezione (cfr. Figura 2 sotto).

**Figura 2: Percezione del contributo dell'approccio Triple Nexus per una risposta collettiva coordinata e integrata<sup>20</sup>**



Fonte: OCSE (2022).

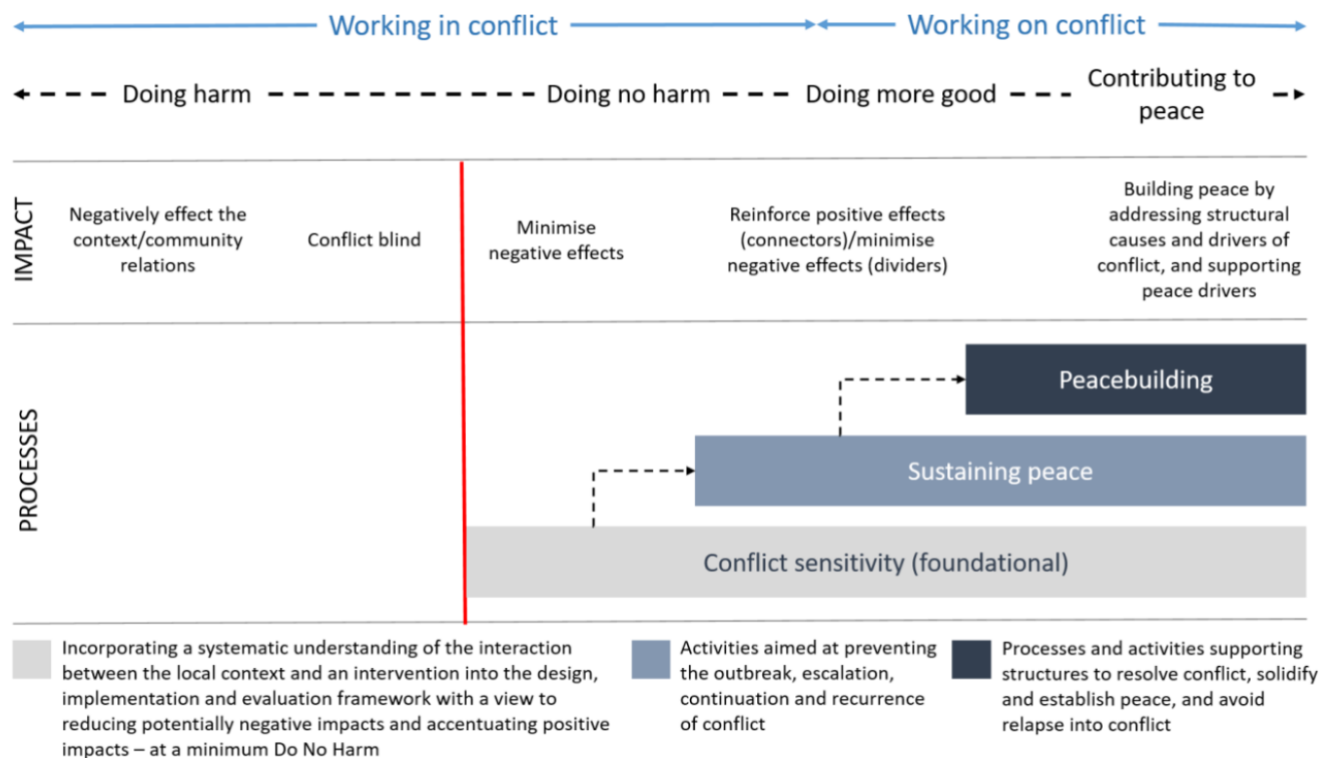
<sup>20</sup> La domanda era: "Avete riscontrato un cambiamento delle risposte collettive nella coerenza e nella complementarità come risultato dell'adozione di un approccio nesso nella vostra area geografica di riferimento?"



Un aspetto cruciale della programmazione è legato alla visione e alla programmazione di lungo periodo. Il lavoro della maggior parte delle organizzazioni, in tutti e tre i pilastri, continua a essere influenzato dalla tensione esistente tra le ambizioni delle strategie che sono di lungo periodo e la natura degli strumenti e delle opportunità di finanziamento che sono di breve, o al massimo di medio, termine. Di conseguenza, molte organizzazioni si limitano nella realizzazione di progetti con scadenze ravvicinate, finanziati singolarmente e con obiettivi a breve termine.

Questa progettualità mina la programmazione a lungo termine e i partenariati duraturi, con effetti sull'implementazione del Triplo Nesso e sulla potenziale trasformazione strutturale e sull'impatto in aree fragili e instabili, caratterizzate da violenze prolungate. Oltre alla visione e alla programmazione a lungo termine, **l'approccio di Triplo Nesso necessita di un approccio flessibile alla gestione (*adaptive management approach*)**. I programmi e i progetti devono essere dinamici e capaci di reagire ai cambiamenti del contesto. In particolare, l'impatto sui fattori di fragilità e vulnerabilità dovrà operare al di là dei tempi del progetto e proseguire nel tempo.

**Figura 3: Il “Peace Spectrum”**



Source: IASC-UN (2020).

Una solida comprensione del contesto e delle dinamiche di conflitto è fondamentale anche per progettare interventi solidi e sensibili ai conflitti per tutti i progetti e le azioni in aree di conflitto (e non solo per i progetti di peacebuilding che lavorano sulle dinamiche di conflitto per fermare la violenza). Una pubblicazione del 2020 dello IASC mostra gli elementi di pace nell'approccio Nesso da una prospettiva operativa (cfr. Figura 3 sopra).

L'operazionalizzazione del Nesso richiede un approccio *conflict sensitive*, che contribuisce ad affrontare le conseguenze negative e non intenzionali che possono verificarsi con l'attuazione degli interventi umanitari e di sviluppo e a massimizzare il potenziale contributo al rafforzamento della coesione sociale e alla costruzione della pace. Allo stesso tempo, come sottolineato molto bene dall'ONG internazionale Interpeace, il focus sul concetto di *conflict sensitivity* non può limitarsi all'impatto degli attori esterni, ma deve comprendere anche "il più ampio sistema locale": "L'adozione di un approccio 'sensibile alla pace' nella risposta umanitaria permette di concentrarsi sul ruolo e sull'impatto delle capacità e delle risorse locali, invece di concentrarsi solo sul ruolo e sull'impatto degli interventi esterni<sup>21</sup>. Questo approccio sensibile alla pace può essere considerato una componente del Nesso, anche perché tale approccio non può essere considerato solo in termini di *conflict sensitivity*. Il Nesso mira a collegare i tre ambiti e il "pilastro della pace" comprende diverse attività e approcci, come discusso nel prossimo paragrafo.

## Box 2: La "conflict sensitivity"

Il concetto di *conflict sensitivity* si riferisce a come le prospettive di assistenza si leghino a quelle dei conflitti in ciascun contesto specifico mettendo in luce le singole dinamiche di conflitto. Questo concetto, che si traduce poi nella sua attuazione pratica, mira a ridurre al minimo i possibili effetti negativi dell'assistenza e i rischi involontari che le attività di aiuto possono causare nei conflitti. Inoltre, quando possibile, un approccio *conflict sensitive* può rafforzare in modo positivo le comunità locali anche tramite processi di peacebuilding e progetti di sviluppo, nonché per la protezione e la promozione del rispetto dei diritti umani.

L'approccio di *conflict sensitivity* è radicato nel principio *Do No Harm* (DNH), sviluppato fin dall'inizio degli anni Novanta. L'approccio DNH parte dalla considerazione che i programmi di aiuto in contesti di conflitto possono diventare un elemento aggiuntivo del conflitto o produrre conseguenze non volute, perché il trasferimento di risorse in un ambiente che non ne ha a sufficienza può non essere un'operazione neutrale e può alterare le dinamiche di potere esistenti. L'approccio DNH rappresenta uno strumento chiave per l'applicazione pratica del concetto di *conflict sensitivity*; esso permette,

<sup>21</sup> Interpeace, [How humanitarian response can strengthen resilience to violent conflict and end need – Insights and Recommendations](#), maggio 2016.

infatti, di individuare molteplici opzioni per adattare i programmi sviluppati dalle organizzazioni umanitarie e di sviluppo tramite accordi pacifici.

Un approccio sensibile al conflitto può essere applicato a tutti i contesti, indipendentemente dalla gravità della violenza, e si adatta a tutte le aree dello sviluppo sostenibile, compresi gli sforzi umanitari, di sviluppo e di peacebuilding; inoltre, non richiede di cambiare il mandato, ma può essere integrato a prescindere dalle priorità di ciascuna organizzazione. Un'applicazione efficace dell'approccio conflict sensitive prevede una profonda comprensione del contesto in cui operano i programmi e un'accurata comprensione delle dinamiche dell'intervento di aiuto, in modo da poter dare priorità alle attività per mitigare le cause dei conflitti e interagire con le opportunità di costruire una pace sostenibile. Inoltre, l'adozione di una prospettiva conflict sensitive consente di sviluppare maggiormente i programmi umanitari e di sviluppo legati al peacebuilding.

La partecipazione locale rappresenta un'altra questione fondamentale nell'ambito della programmazione. La cosiddetta *local ownership* è da tempo considerata fondamentale per tutti i settori della cooperazione internazionale. La collaborazione con gli attori locali dovrebbe evitare meccanismi di esclusione e dovrebbe riflettersi nel Triplo Nesso. Idealmente, i partenariati efficaci che mirano a contribuire alla resilienza di una comunità o di una società in generale sono ritenuti un pilastro degli interventi sostenibili a lungo termine. In pratica, garantire la partecipazione è un punto di debolezza per molti interventi di questo tipo.

In una prospettiva Triplo Nesso, **il primo rischio concreto è che l'approccio possa involontariamente ridurre la partecipazione locale a causa della maggiore complessità, della necessità di disporre di maggiori capacità o di un livello di sovra-coordinamento, solo per citare alcuni aspetti.** Questo rischio non è ancora stato discusso nella letteratura e merita maggiore attenzione. Se l'approccio Nesso significa anche una maggiore burocrazia e requisiti amministrativi aggiuntivi, la tendenza futura potrebbe essere quella di avere ancora più attori internazionali coinvolti per garantirlo, erodendo ulteriormente la partecipazione locale.

La coesione sociale è un altro concetto che può contribuire all'attuazione del Triplo Nesso a livello programmatico. Sostenere la coesione sociale a livello di comunità locali può permettere di prevenire conflitti violenti e consentire interventi umanitari e di sviluppo più efficaci. Può anche evitare la competizione sulle risorse locali, garantendo la sostenibilità e la partecipazione. **Il concetto di coesione sociale potrebbe quindi essere uno strumento del Triplo Nesso per affrontare questioni quali il dialogo tra le comunità, l'accesso alle risorse, la parità di genere, l'impegno dei giovani, la sicurezza alimentare e i mezzi di sussistenza, la mobilità umana o la fornitura di servizi sanitari.**

Altri concetti legati alla coesione sociale, come la protezione e la resilienza, non hanno la stessa importanza in una prospettiva Nesso. Ad esempio, gli attori umanitari e dello sviluppo condividono molti degli stessi principi di protezione e lavorare su questi aspetti potrebbe essere familiare anche per gli attori che si occupano di pace concepita come prevenzione delle diverse forme di violenza. Tuttavia, il lavoro di protezione è generalmente basato su un ruolo centrale degli attori esterni, con limitazioni alla sostenibilità e al coinvolgimento locale. Il concetto di resilienza può essere utile per riflettere su come le azioni umanitarie, di sviluppo e di pace possano contribuire a risultati collettivi sostenibili attraverso azioni coordinate e integrate che cercano di responsabilizzare le comunità locali. Tuttavia, la resilienza rischia di trascurare gli elementi chiave per affrontare le cause dei conflitti e delle tensioni sociali. Da una prospettiva di pace, ad esempio, la resilienza può contribuire ad affrontare alcune cause profonde, ma non affronta le cause dirette e strutturali della guerra. Nonostante l'ampio uso di "protezione" e ancor più di "resilienza" nella cooperazione internazionale, questi approcci mostrano alcuni limiti nell'approccio Nesso.

Un ultimo aspetto della programmazione è il monitoraggio, la valutazione e l'apprendimento. L'effettiva operatività dell'approccio di Triplo Nesso dipenderà anche dalle modalità di raccolta e utilizzo dei dati di monitoraggio e valutazione da parte dei vari attori. A questo proposito, l'uso del quadro logico rimane un fattore limitante: questi strumenti continuano a essere predominanti nei singoli tre pilastri, ma sono troppo rigidi per monitorare e comprendere i cambiamenti in un contesto di Nesso. Le ONG, in particolare, hanno cercato di andare oltre i *logical framework* e di sviluppare soluzioni innovative, con benefici tangibili in termini di accountability e di formazione. Tuttavia, i quadri logici rimangono ampiamente in uso a causa della narrativa che li circonda, secondo la quale essi sono parte integrante degli obblighi contrattuali che definiscono le relazioni tra donatori e beneficiari. Allo stesso tempo, i *logical frameworks* possono avere funzioni positive, anche nei programmi fondati sull'approccio Nesso. A livello gestionale, possono aiutare gli attori che implementano i progetti a pianificare gli interventi e a coordinare attività complesse che ricadono sotto la responsabilità di diverse équipe o partner. Il fatto che i quadri logici abbiano elementi fissi non è, di per sé, il principale limite di questi strumenti, che anzi sono spesso apprezzati. Il problema, invece, è determinare quali elementi debbano essere fissi e quali variabili. In questo senso, sarà importante che i donatori e le agenzie si allineino per trovare nuovi strumenti di monitoraggio e valutazione adeguati al Nesso, garantendo anche risorse finanziarie adeguate alla transizione oltre i quadri logici.

## **Finanziamento**

**Il finanziamento rappresenta una componente cruciale dell'attuazione del Triplo Nesso.** Tuttavia, nella pratica, le fonti di finanziamento per programmazioni con visione di Triplo Nesso sono estremamente

rare. Altri due fattori particolarmente critici sono la selezione degli attori che ricevono i fondi e la disponibilità di predisporre finanziamenti flessibili.

Per quanto riguarda la prima questione, le OSC locali hanno ricevuto direttamente solo l'1,2% di tutta l'assistenza umanitaria internazionale nel 2021<sup>22</sup>. Questa criticità strutturale rappresenta una contraddizione in termini di partecipazione locale e va nella direzione opposta rispetto all'approccio del Grand Bargain che vorrebbe aumentare il volume dei finanziamenti diretti e di qualità per gli attori locali. Allo stesso modo, l'ottavo principio della Raccomandazione OCSE si concentra sul rafforzamento delle capacità nazionali e locali, dando priorità ai finanziamenti dati alle organizzazioni locali.

In secondo luogo, l'Interim Review dell'OCSE mostra progressi nella flessibilità di alcuni donatori. Ma, allo stesso tempo, il Nexus Interim Report mostra alcune contraddizioni e una difficoltà di applicare un approccio Nesso al finanziamento. Ad esempio, mentre è stato riferito che quasi due terzi dei membri dell'OCSE percepiscono di essere in grado di allineare i finanziamenti con le attività nell'ambito del Nesso, laddove possibile (64%), la maggioranza non pensa (o non è sicura) che la propria organizzazione sia in grado di evitare finanziamenti frammentati, isolati o a breve termine (55%).

In generale, gli strumenti di finanziamento per il nesso dovrebbero essere più flessibili e adattati alle esigenze locali. Allo stesso tempo, gli strumenti di finanziamento dovrebbero rispondere adeguatamente alla necessità per le organizzazioni della società civile di investire nell'analisi periodica e congiunta dei conflitti e di essere conflict-sensitive.

## Le sfide del pilastro pace

Come presentato nei precedenti paragrafi, il pilastro pace è la componente più recente del Nesso. La definizione di "sustaining peace" presentata dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza nel 2016<sup>23</sup> risulta particolarmente utile per il Triplo Nesso. Infatti, sostenere la pace dovrebbe essere inteso in senso ampio sia come un obiettivo sia come un processo per costruire una visione comune di società, assicurando che le esigenze di tutte le parti della popolazione siano prese in considerazione. Questo comprende anche attività volte a prevenire lo scoppio, l'escalation, la prosecuzione e il ripetersi dei conflitti.

Nella Raccomandazione dell'OCSE, il lavoro per la pace è un principio centrale: "Dare priorità alla prevenzione, alla mediazione e alla costruzione della pace, investendo nello sviluppo ogni volta che è

<sup>22</sup> Development Initiatives, "Global Humanitarian Assistance Report", 2022.

<sup>23</sup> Vedi A/RES/70/262 and S/RES/2282.

possibile, pur garantendo che i bisogni umanitari immediati continuino a essere soddisfatti". Eppure, l'Interim Review evidenzia come le risorse per il peacebuilding siano limitate e addirittura in calo. Inoltre, il documento sottolinea che "le ricerche fatte per la realizzazione di questo Report hanno trovato soltanto evidenze limitate di progressi concreti nell'attuazione dei principi contenuti nelle raccomandazioni del DAC in cui veniva esplicitato che doveva essere data la priorità alla prevenzione e al peacebuilding. Allo stesso tempo l'investimento nello sviluppo rimane più visibile nei contesti più stabili tra quelli fragili"<sup>24</sup>.

Nel complesso, mentre l'attuazione della relazione tra umanitario e sviluppo è più consolidata, il "pilastro pace" rimane la sfida principale del Triplo Nesso. In particolare, gli attori umanitari sono spesso preoccupati che il coinvolgimento con attori politici o della sicurezza possa causare problemi ai principi fondamentali del proprio settore, quali l'imparzialità o la neutralità. Tuttavia, bisogna anche considerare che solo pochi interventi possono essere considerati totalmente neutrali. Come punto di partenza, una migliore comprensione dei rispettivi ruoli e l'analisi congiunta possono garantire che le decisioni siano prese in modo adeguato al contesto, conflict sensitive e in grado di favorire il reciproco rafforzamento<sup>25</sup>.

Il modo in cui viene definita la "pace" e, di conseguenza, quali attori e azioni sono coinvolti, rappresenta un elemento cruciale per l'attuazione del Nesso. In questa sezione elaboriamo quattro distinzioni: approcci civili e militari, pace negativa e positiva, pace con la "p" maiuscola o minuscola e il Codice 0152 dell'OCSE-DAC su "Conflitti, pace e sicurezza".

La distinzione più rilevante per il Nesso è quella tra approcci civili e militari al lavoro di pace. Mentre gli approcci civili (come il dialogo tra comunità, la riconciliazione, la coesione sociale, ecc.) sono conciliabili con il lavoro umanitario, gli strumenti militari possono generare più difficoltà e portare ad una chiara incompatibilità. Infatti, il Nesso non è la semplice condivisione di informazioni generata da un coordinamento tra i diversi settori, indipendentemente da chi essi siano; e lavorare con gli attori militari potrebbe generare tensioni e incomprensioni anche per gli attori dello sviluppo e del peacebuilding. Allo stesso modo, la distinzione potrebbe essere rappresentata anche da approcci civili incentrati sulla sicurezza umana e sulla sicurezza tradizionale attuata con mezzi militari.

In secondo luogo, la distinzione tra "pace negativa" (solitamente considerata come assenza di violenza diretta e organizzata) e "pace positiva" (definita come un atteggiamento e delle strutture per sostenere società pacifiche). Alcuni autori riflettono sul fatto che la "pace positiva" potrebbe essere più adatta a un approccio Nesso, perché si concentra sull'affrontare le cause profonde sulla trasformazione autentica del conflitto<sup>26</sup>. Se da un lato questa distinzione può essere utile per il lavoro del Nesso, dall'altro bisogna

<sup>24</sup> OECD-DAC, 2022, cit.

<sup>25</sup> UN-IASC, 2020, cit.

<sup>26</sup> Medinilla A., Tadesse Shiferaw L., Veron P., 2019, cit.

considerare che in alcuni contesti potrebbe essere riduttivo considerare la pace negativa come semplicemente legata alla stabilizzazione e alla sicurezza, mentre la "pace positiva" ad attività più "soft" come la prevenzione dei conflitti, la mediazione o il peacebuilding. In realtà, gli sforzi per la pace negativa e positiva sono intrinsecamente interconnessi e la pace negativa potrebbe essere parte di un lavoro più ampio attuato da attori civili e pienamente compatibile con il lavoro del Nesso.

Un'altra distinzione spesso utilizzata dai responsabili politici (ad esempio, nei documenti dell'UE) è quella tra "pace" – con la "p" maiuscola – che si ottiene attraverso la diplomazia ufficiale, le soluzioni politiche e le risposte securitarie, e "pace" – con la "p" minuscola – che si concentra sulla costruzione della capacità di costruire la pace all'interno delle società. In letteratura, questa distinzione viene presentata anche come peacebuilding "top-down" o "bottom-up". Il lavoro di pace a livello comunitario – in particolare a livello locale per affrontare i fattori chiave nel breve-intermedio termine – fa chiaramente parte del lavoro di "cooperazione internazionale" e rappresenta il nucleo del pilastro che può essere integrato nel Nesso e con il come affermato anche dai principi fondamentali per il settore umanitario. Allo stesso tempo, il peacebuilding realizzato all'interno delle singole società non esclude le connessioni e il lavoro congiunto tra il livello comunitario e i livelli più alti (ad esempio, nella multi-track diplomacy), soprattutto se consideriamo la centralità della dimensione politica nel Nesso. Di conseguenza, queste definizioni di pace rimangono ambigue e limitate in termini operativi.

Infine, lavorare intorno alle categorie stabilite dall'OCSE-DAC per l'APS può essere utile per chiarire il lavoro del pilastro della pace. Il codice 0152 dell'OCSE-DAC, "Conflitti, pace e sicurezza", copre una gamma più ampia di attività (vedi Tabella 1). La sotto-categoria "Peacebuilding civile" (codice 15220) è certamente l'essenza del pilastro della pace nel Nesso. Altre aree, come la "Partecipazione alle operazioni internazionali di mantenimento della pace" (codice 15230), potrebbero presentare alcune sfide più impegnative (ad esempio, come lavorare sulla "programmazione congiunta"?). Alcune altre attività di peacebuilding, come la riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform*, o SSR) e il disarmo, la smobilitazione e la riabilitazione (*Disarmament, Demobilisation and Rehabilitation*, o DDR), si collocano nel mezzo e richiedono considerazioni specifiche e attente al contesto.

**Tabella 1: Il codice 0152 dell'OCSE-DAC, "Conflitti, pace e sicurezza", e le sue sotto-categorie**

15210	Gestione e riforma del settore di sicurezza
15220	Peacebuilding civile, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti <sup>27</sup>
15230	Partecipazione nelle operazioni Internazionali di peacekeeping
15240	Reintegrazione e controllo di armi piccole e leggere ( <i>small and light weapons</i> )
15250	Rimozione di mine e altri esplosivi
15261	Soldati-bambino (prevenzione e demobilizzazione)

Nel complesso, va sottolineato che **il Nesso rimane legato anche a una dimensione politica e non può essere considerato solo un approccio tecnico**. Ad esempio, anche per la pace "con la p minuscola" gli interventi possono richiedere un riequilibrio delle dinamiche socio-politiche e di potere attraverso attività come l'inclusione dei giovani o l'empowerment delle donne. Di conseguenza, i responsabili politici e gli operatori devono aspettarsi di dover affrontare un certo grado di sfide e politiche contestate.

Nel complesso, **una condivisione e comprensione comune del pilastro pace è fondamentale per l'attuazione del Triplo Nesso**. Senza un terreno comune, la componente della pace può generare paure e incomprensioni. Per questo motivo, la "costruzione civile della pace, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti", la "pace" con la "p minuscola" e la pace positiva sono concetti che possono contribuire a definire meglio l'attuazione del Nesso.

### Box 3: Definizioni di peacebuilding

Il peacebuilding è ufficialmente considerato parte della cooperazione allo sviluppo dal 2007, quando l'OCSE-DAC ha riconosciuto che attività come la riforma del settore della sicurezza, il peacebuilding civile e post-conflitto, la reintegrazione degli ex combattenti e il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro contribuiscono agli obiettivi di sviluppo<sup>28</sup>.

L'OCSE-DAC ha anche sviluppato una definizione al riguardo: "Il peacebuilding e la riconciliazione si concentrano sul sostegno a lungo termine e sulla creazione di istituzioni politiche, socio-economiche e

<sup>27</sup> Il peacebuilding, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti sono definite come "Sostegno alle attività civili relative alla costruzione della pace, alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti, compresi il rafforzamento delle capacità, il monitoraggio, il dialogo e lo scambio di informazioni". Partecipazione bilaterale a missioni civili internazionali di pace, come quelle condotte dal Dipartimento degli Affari politici delle Nazioni Unite (UNDP) o dall'Unione europea (Politica europea di sicurezza e di difesa), e contributi a fondi o commissioni civili per la pace (ad esempio, la Commissione per il consolidamento della pace, la finestra tematica per il consolidamento della pace del fondo per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio, ecc.)."

<sup>28</sup> OCSE-DAC, "[Creditor Reporting System \(CRS\)](#)", 2021.



culturali valide, in grado di affrontare le cause profonde dei conflitti, nonché su altre iniziative volte a creare le condizioni necessarie per una pace e una stabilità durature. Queste attività cercano anche di promuovere l'integrazione di gruppi in competizione o emarginati all'interno della società tradizionale, fornendo un accesso equo ai processi politici e decisionali, alle reti sociali, alle risorse economiche e all'informazione, e possono essere attuate in tutte le fasi del conflitto [...]. Il peacebuilding comporta sia misure preventive a lungo termine che risposte più immediate prima, durante e dopo il conflitto"<sup>29</sup>.

Nel complesso, il peacebuilding comporta quindi una varietà di azioni volte ad affrontare le cause alla base dei conflitti attraverso la ricerca di soluzioni creative verso una coesistenza pacifica e un futuro resiliente. I processi di peacebuilding operano in una prospettiva a lungo termine e richiedono il coinvolgimento di attori diversificati, dalle istituzioni politiche alle organizzazioni della società civile locale. Le attività volte a promuovere la pace possono includere il rafforzamento delle istituzioni, la ricostruzione e lo sviluppo post-conflitto, il dialogo e la risoluzione dei conflitti, il disarmo e la smobilitazione, oltre ad affrontare i problemi della povertà, dell'emarginazione e della disuguaglianza; le attività possono anche includere iniziative per promuovere la giustizia sociale, la parità di genere e i diritti umani.

In Italia, il peacebuilding ha ricevuto poca attenzione e non è ancora stato riconosciuto come un tema che richiede una particolare strategia di intervento politico o di bilancio. La Legge 125/2014 descrive la cooperazione allo sviluppo come una sintesi di "cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, diritti umani e pace". Tuttavia, le principali ONG italiane hanno pochissime competenze specializzate nel mantenimento della pace e nella prevenzione dei conflitti violenti, perché non ci sono stanziamenti di bilancio specifici per il peacebuilding e c'è un numero limitato di personale formato al peacebuilding. Se il contesto normativo italiano presenta alcuni punti di forza per la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti, lo stesso non si può dire per le infrastrutture istituzionali. Sia il MAECI che l'AICS non dispongono di task force, direzioni o uffici specificamente dedicati al peacebuilding.

---

<sup>29</sup> OECD-DAC [Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation](#), 1997, p. 86.

## SECONDA PARTE: L'ITALIA E IL TRIPLO NESSO

### La cooperazione internazionale dell'Italia

#### Il quadro istituzionale e finanziario

L'Italia ha una lunga tradizione di cooperazione internazionale che la colloca tra i principali paesi donatori, anche se ha faticato a trovare una sua chiara identità e a definire priorità. Nel 2022 l'Italia è risultata il ventesimo donatore in termini relativi – l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) risulta lo 0,32% del prodotto interno lordo – e il nono in termini assoluti (6,5 milioni di dollari nel 2022).<sup>30</sup> La governance istituzionale della cooperazione è strutturata e disciplinata dalla legge 125/2014 che nel primo articolo enuncia il ruolo centrale della cooperazione come una componente fondamentale della politica estera italiana: *“la cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile [...] è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia”*.<sup>31</sup> Nei fatti, tuttavia, è spesso mancato un indirizzo politico stabile tale da renderla un'effettiva priorità, coerente nel corso delle legislature. In questo quadro, uno dei tradizionali punti di forza della cooperazione allo sviluppo italiana risiede nella fitta rete di Organizzazioni della Società Civile (OSC) riconosciute come attori della cooperazione (oltre 250 a metà 2022<sup>32</sup>) dall'AICS, sotto la supervisione politica del MAECI.

La responsabilità politica diretta della cooperazione allo sviluppo è MAECI che si coordina con il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) e conta dal 2014 sull'AICS per l'implementazione delle sue politiche. La governance istituzionale è completata dalla Cassa Depositi e Prestiti dal Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) e include infine le organizzazioni non governative, gli enti territoriali, e altri soggetti profit pubblici e privati del settore. Il CNCS rappresenta uno strumento permanente di partecipazione e proposta chiamato ad esprimere pareri su tutti i profili attinenti alla cooperazione allo sviluppo.

In termini finanziari, l'Italia così come altri paesi donatori – è ancora molto lontano dall'obiettivo dello 0,7% APS/PIL. Negli ultimi due anni, l'Italia ha comunque registrato un lieve aumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo dopo tre anni di calo. Va però detto l'incremento è dovuto all'aumento delle spese per i costi dei richiedenti asilo entro i confini nazionali, alle donazioni di vaccini Covid e ai costi relativi alla guerra in Ucraina. Quindi, per esempio, gli aiuti italiani verso l'Africa sono stati più che dimezzati,

<sup>30</sup> OCSE-DAC, [“Official Development Assistance \(ODA\) in 2022”](#), Aprile 2023.

<sup>31</sup> [“Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”](#), agosto 2014.

<sup>32</sup> AICS, [Elenco OSC](#), giugno 2022.

passando da 1.030 miliardi di dollari nel 2021 a 491 milioni di dollari nel 2022. Lo stesso vale per i fondi destinati ai cosiddetti Paesi a basso tasso di sviluppo, che passano da 925 milioni di dollari nel 2021 a 335 nel 2022<sup>33</sup>.

l'Italia partecipa alla realizzazione degli obiettivi comunitari e internazionali principalmente attraverso l'aiuto pubblico multilaterale (quasi del 70% nel 2020)<sup>34</sup>. L'andamento dell'aiuto multilaterale dall'Italia, pur con oscillazioni derivate dai bilanci delle organizzazioni internazionali, è stato in leggero aumento nell'ultimo decennio. I fondi italiani destinati all'aiuto multilaterale per la cooperazione allo sviluppo sono stati destinati principalmente alle istituzioni UE, alla Banca Mondiale e alle agenzie dell'ONU.

La cooperazione bilaterale rappresenta invece una componente minoritaria dell'APS dell'Italia, circa il 30%, ed è stata storicamente altalenante. Dal 2011 al 2017 il bilaterale è cresciuto, mentre è stato in calo negli anni successivi. Sempre nel 2020 l'Italia ha destinato i fondi dell'APS bilaterale principalmente attraverso il settore pubblico, le ONG e le organizzazioni multilaterali. Va sottolineato che le organizzazioni della società civile hanno visto diminuire il loro contributo dal 16,2% del 2019 al 14,7% del 2020.<sup>35</sup>

### Una visione strategica limitata

Storicamente, la cooperazione internazionale dell'Italia ha faticato a diventare parte qualificante e strategica della politica estera italiana, punto che vale tutt'oggi. Formalmente, la visione strategica e le priorità tematiche e settoriali della cooperazione allo sviluppo, tra cui le eventuali indicazioni sul Triplo Nesso, sono contenute nei documenti di programmazione redatti ogni tre anni, come previsto dalla legge 125/2014. Va segnalato che il *Documento triennale di programmazione e di Indirizzo (DTPI)* della cooperazione internazionale ratifichi lo status quo più che pianificare evoluzioni. Come osservato dall'OCSE-DAC stesso, nel caso Italiano "l'obbligo legale di presentare ogni anno un nuovo DTPI compromette il valore strategico del documento come quadro di riferimento sul medio termine. Ai soggetti interessati non risulta chiaro fino a che punto le indicazioni fornite per ogni periodo triennale siano certe.

<sup>33</sup> OECD-DAC, [Development Finance Data](#), 2023.

<sup>34</sup> L'aiuto pubblico multilaterale è il flusso di risorse che il paese donatore destina ad organizzazioni internazionali e che dipende da impegni obbligatori sulla base della partecipazione dell'Italia ad alcune organizzazioni internazionali. Questo tipo di contribuzione è più stabile e più consistente nel lungo periodo, la sua oscillazione dipende dai bilanci delle organizzazioni internazionali. Dall'altra parte, il canale multilaterale non risponde direttamente alle priorità dei donatori che, indirettamente, scelgono di perseguire le strategie delle organizzazioni internazionali a cui affidano le proprie risorse. Esiste poi una terza forma in cui lo stato donatore può allocare i fondi dell'APS, si tratta di un ibrido fra le due forme precedenti e permette di destinare fondi ad un'organizzazione internazionale specificando i paesi che dovrebbero ricevere gli aiuti e in alcuni casi anche gli attori e le modalità attraverso cui perseguire la realizzazione dei progetti (Fonte: [Openpolis](#)).

<sup>35</sup> OCSE-DAC, " [Development Cooperation Profiles -Italy](#)".

[...] Il valore strategico limitato non rende giustizia al processo consultivo e all'ingente mole di lavoro necessari all'elaborazione dei documenti triennali di programmazione"<sup>36</sup>.

Nel triennio 2016-2018 l'Italia ha affermato la sua intenzione di rafforzare la partecipazione ai meccanismi di coordinamento multilaterali, soprattutto nelle aree geografiche di fragilità e nelle aree tematiche che includono la connessione fra pace, sicurezza e sviluppo come auspicato dall'Agenda 2030. È importante notare come già in questo documento venga esplicitato il concetto di Triplo Nesso, all'interno di una logica in cui l'aiuto umanitario, per l'Italia, è individuato come priorità, soprattutto nella prima fase emergenziale, da realizzarsi attraverso il coordinamento con organizzazioni internazionali presenti nell'area colpita dalla crisi e attraverso la collaborazione con le ONG specializzate presenti in loco. In questo contesto, il documento di programmazione lega esplicitamente l'intervento della cooperazione italiana al consolidamento della pace e al ripristino delle condizioni socio-economiche. Tuttavia, nonostante il riferimento al Triplo Nesso, le nozioni di aiuto umanitario, sviluppo e pace sono richiamate nella loro singolarità.

Nel documento di programmazione 2019-2021 invece, l'intenzione della cooperazione allo sviluppo italiana di promuovere le metodologie del Triplo Nesso viene rafforzata in linea con le raccomandazioni dell'OCSE. A questo proposito, l'Italia dichiara di promuovere il dibattito sui nessi tra sviluppo sostenibile, diritti umani, pace e sicurezza, di sostenere gli interventi che lavorano sulle cause profonde di fragilità e conflitto e di impegnarsi sui temi che riguardano la localizzazione, promuovendo un approccio basato sui diritti, sia attraverso il canale bilaterale che quello multilaterale. Rimane fondamentale, tuttavia, il ruolo dell'aiuto umanitario, in continuità con le linee strategiche del triennio precedente, e facilitando eventualmente la coordinazione tra operatori umanitari e altri partner.

Secondo il più recente documento di programmazione triennale (2021-23), la cooperazione italiana continuerà a dedicare attenzione verso un'adeguata e pronta risposta umanitaria nelle emergenze, allo stesso tempo saranno promosse iniziative che promuovono sinergie nell'ambito umanitario e sviluppo. Infine, in linea con le raccomandazioni OCSE-DAC, si afferma l'intenzione di dare compimento alle linee guida sul nesso umanitario-sviluppo-pace. Il documento rimane complessivamente generico, senza fornire indicazioni programmatiche od operative e rappresenta quindi un rallentamento rispetto all'approccio Nesso<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> OCSE-DAC, "[Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019](#)", maggio 2020, p. 43.

<sup>37</sup> Nel testo si legge che "saranno promosse sinergie tra operatori umanitari e di sviluppo, in linea con la Raccomandazione dell'OCSE-DAC sul Nesso Umanitario-Sviluppo-Pace del 22 febbraio 2019. Al riguardo, saranno finalizzate le linee guida sul nesso aiuto umanitario-sviluppo-pace" (p. 33).

## Il Triplo Nesso nel percorso di governance istituzionale

A seguito della Raccomandazione OCSE-DAC, MAECI e AICS hanno avviato da subito un percorso partecipativo per arrivare a un approccio italiano al Triplo Nesso. Nel 2019 è stato creato un gruppo di lavoro composto dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del MAECI, dall'AICS, dai rappresentanti delle principali reti di OSC e dell'Università.

**Le Linee guida sul nesso tra aiuto umanitario, sviluppo e pace sono pronti in bozza finale dall'inizio del 2022.** Si tratta di un impianto generale che dovrà poi essere implementato con delle linee guida operative.<sup>38</sup> Benché l'AICS già riconosca e promuova di fatto lo spirito e gli intenti delle linee guida, durante la chiusura di questo report (aprile 2023) la bozza finale del documento è ancora in attesa di approvazione da parte del CICS. Dalle interviste è emerso come i tempi dilatati per l'approvazione siano dovuti maggiormente alle elezioni politiche nazionali del settembre 2022 e al conseguente cambio di governo. L'ultima convocazione del CICS è stata infatti a ottobre 2021 ma in quella sede le linee guida nesso non erano ancora finalizzate.

Mentre le linee guida sono in attesa dell'autorizzazione finale, questa sezione si basa sugli scambi con diversi interlocutori istituzionali e non governativi sulla governance istituzionale a potenziale supporto del Triplo nesso. Nel quadro emerso della cooperazione Italia, la mancanza di programmazione e innovazione possono dimostrarsi come notevoli ostacoli rispetto agli strumenti da adottare per l'approccio Nesso.

**Complessivamente, infatti, emerge un quadro frammentario e composto da prospettive e interpretazioni dei concetti e degli strumenti molto diversificato che potrebbe portare a una adesione al Nesso più sulla carta che nell'implementazione.** Inoltre, sugli aspetti operativi emerge più un orientamento volto a adattare gli strumenti esistenti piuttosto che a cercare di crearne di nuovi, potenzialmente più adatti al Triplo Nesso. Questo da un lato mostra una grande capacità di fare di necessità virtù, anche in modo più "artigianale", con gli strumenti disponibili in bottega e senza aspettare grandi riforme; dall'altro, però, rischia di non fare i conti con una coperta corta che rende solo platealmente possibile la piena applicazione di un approccio nesso. Va detto che il Nesso è un cantiere aperto per tutti i paesi, così come per le ONG o per le agenzie internazionali. La differenza operativa nel lungo periodo la farà la capacità di rinnovare gli strumenti senza però creare nuovi carichi organizzativi o burocratici.

---

<sup>38</sup> AP, intervista di ricerca, marzo 2023.

L'approccio Triplo Nesso richiede, in primis, un impegno di programmazione congiunta, tra i tanti attori impegnati nella cooperazione, e già questo, secondo alcune ONG, è un aspetto che potrebbe rivelarsi complesso, oltre che un tema che ha visto un ampio scambio all'interno del gruppo di lavoro sulle linee guida. A livello di sistema, come già discusso, il MAECI coordina la programmazione congiunta secondo la legge 125/2014, mentre la gestione tecnica e il livello operativo nei paesi fanno riferimento all'AICS. Le attuali linee guida in bozza dicono che l'analisi paese è fatta in modo coordinato da AICS con la consultazione delle OSC e sotto l'ombrello del MAECI. Per le ONG consultate, a livello operativo è auspicabile che il MAECI dia un'approvazione politica, mentre l'AICS guidi la programmazione operativa. Questo meccanismo è sicuramente ancora da chiarire nella loro interezza.

A livello di strutture, all'interno del MAECI il riferimento per il Nesso è l'Unità per gli interventi internazionali di emergenza umanitaria della DGCS. Il riferimento al momento è più formale che operativo rispetto al Nesso e risulta più frequente pensare in termini di "doppi nessi" più che in termini di Triplo nesso. Per questo motivo, il Ministero potrebbe beneficiare di un gruppo di lavoro orizzontale come quello attualmente presente su sicurezza umana. Va inoltre ricordato che non vi è un ufficio o un focal point all'interno del Ministero sul peacebuilding e la prevenzione dei conflitti, e questo potrebbe rendere ancora più complicato l'implementazione del Nesso, in particolare vista l'importanza del pilare "pace" come essa è stata descritta nella sezione precedente.

All'interno dell'AICS l'approccio nesso è coordinato dalla task force "Emergenza e stati fragili". All'interno dell'Agenzia per ora non sono stati promossi nuovi strumenti, ma più su come utilizzare e adattare quelli in essere. Il punto di partenza è che "l'approccio nesso prescinde dagli strumenti" e che l'Italia ha una flessibilità sul campo che altri paesi non riescono ad avere"<sup>39</sup>. Questo permette più meccanismi di adattamento ai cambiamenti in aree di crisi in termini di tempi e attività. Allo stesso tempo, però, l'AICS sta già lavorando insieme alle sedi regionali agli strumenti operativi da impiegare nei paesi in vista del vaglio delle linee operative.

In questo quadro, è emblematico l'uso del concetto di *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD) in alcuni bandi.<sup>40</sup> Dalla prospettiva dell'AICS questo approccio, nel quadro umanitario, permette una flessibilità maggiore nei contesti di fragilità. Questo modello strategico era stato creato nel tentativo di colmare il divario di finanziamento tra gli interventi di soccorso in caso di calamità e le iniziative di sviluppo a lungo termine, ma non è un concetto sovrapponibile con quello di Triplo Nesso sia per il significato operativo e sia per le tempistiche di progetto.

<sup>39</sup> AP, Intervista di ricerca, marzo 2023.

<sup>40</sup> Si veda per esempio [questo bando](#) AICS di aprile 2023.

Per alcune ONG consultate, invece, il concetto di LRRD rappresenta un linguaggio superato e non più utilizzato dai principali partner internazionali. Il suo uso sarebbe più quindi un segnale della lentezza del sistema a recepire i cambiamenti, aspetto che potrebbe rallentare l'implementazione dello stesso approccio nesso. Nel complesso, mancherebbero altresì gli strumenti di programmazione finanziaria che permettano alle organizzazioni di lavorare concretamente su questi temi. Senza gli strumenti e i rispettivi indicatori non sarebbe possibile portare avanti l'approccio Nesso. Come discusso nella prima parte, il dibattito internazionale sul Nesso mostra che è possibile applicarlo soltanto se cambia la programmazione e gli strumenti. Nella prima parte si è anche analizzato come uno strumento consolidato come il quadro logico sia, nella sua rigidità, non adatto all'approccio nesso. A maggior ragione, la mancanza di finanziamenti congiunti o di indicatori adeguati rischia di lasciare scollegate l'azione su umanitario, sviluppo e pace.

Questa divergenza mostra una modalità diversa di lavoro rispetto all'approccio Nesso, almeno in questa fase "pre-linee guida". L'AICS ritiene che, almeno in parte, di fatto sta già attuando un approccio nesso. Questo è possibile da una parte grazie a una flessibilità di gestione all'interno del quadro umanitario; dall'altra, incoraggiando le sedi regionali AICS a attuare e monitorare la realizzazione dei progetti di cooperazione allo sviluppo in linea con i principi dell'approccio nesso. Questo sforzo è apprezzabile e mostra la volontà di lavorare sul Triplo Nesso da subito e di renderlo operativo. Allo stesso tempo, i principi Nesso dell'OECD-DAC richiedono strumenti e risorse dedicati e innovativi alle quali la struttura attuale non può sopperire. Si pensi per esempio ai principi presenti nelle Raccomandazioni OCSE-DAC sui "finanziamenti prevedibili, flessibili e pluriennali" o sul "joined-up programming" o con riferimento al prioritizzare "prevenzione, mediazione e peacebuilding" che necessitano di competenze e capacità specializzate. Ed è proprio in questa direzione che vanno le richieste delle principali ONG italiane.

Nonostante queste difficoltà, due buone pratiche realizzate recentemente riguardano il toolkit di WeWorld sul Triplo Nesso e l'integrazione dell'approccio che l'ONG ha attuato in Libia. Il toolkit si è sviluppato in parallelo con le linee guida, quindi catturando e integrando alcuni elementi che sono dentro le linee guida del MAECI. Lo strumento è diviso in moduli e ognuno affronta una componente del ciclo di progetto nelle sue componenti pratiche e teoriche. In particolare, va segnalata la parte che riguarda l'analisi di come le varie entità dovrebbero integrarsi sul campo e nelle sedi centrali per realizzare la programmazione congiunta a livello di sistema italiano. Il toolkit è stato presentato agli attori presenti in Libia e si può facilmente adattare ad altri contesti tenendo conto delle diverse specificità. In Libia WeWorld ha applicato le linee guida adattando gli strumenti esistenti. Il toolkit, almeno in alcune parti, sarà usato anche dalla sede nazionale dell'AICS.

## Prove generali di Triplo Nesso

### Valore aggiunto e sfide delle linee guida sul Triplo Nesso

Nonostante ci sia già una tendenza delle OSC a adottare un approccio Nesso e a promuovere una visione progettuale che tenda verso l'inclusione dei tre pilastri, l'approvazione delle linee guida sul Nesso permetterebbe di chiarire alcuni nodi strategici fondamentali.

Per quanto importanti, le linee guida sul Triplo Nesso nel testo finale da approvare delineano quali siano i capisaldi strategici dell'approccio Nesso in linea con la legge sulla cooperazione allo sviluppo, ma allo stesso tempo non forniscono ancora specifici strumenti operativi. Per questo, come suggerito da molte OSC, il passo successivo sarà la stesura di linee operative che siano sviluppate in maniera coordinata tra AICS e OSC e che siano in grado di collegare le attuali linee guida strategiche con alcuni dei meccanismi operativi già individuati, rendendo concreta la consapevolezza teorica maturata finora<sup>41</sup>. Alcuni tra i punti fondamentali individuati dalle OSC che dovranno essere implementati nelle linee guida operative riguardano la formazione delle risorse umane nelle organizzazioni locali e internazionali sui principi del Triplo Nesso, gli strumenti operativi che permettano un approfondito studio d'area e la facilitazione alla creazione di fondi flessibili in grado di finanziare progetti multimandato.

**Uno dei punti di forza delle linee guida strategiche in fase di approvazione è il loro intento esplicativo.** Le linee guida si concludono per esempio con un glossario che ha l'obiettivo di definire alcuni termini soffermandosi sui concetti chiave del Triplo nesso come ad esempio quello di analisi congiunta. Il documento fa infatti chiarezza sul fatto che la programmazione delle azioni di cooperazione allo sviluppo a livello di paese debba essere fatta sulla base di un'analisi congiunta specificando quali siano i fattori da considerare nell'analisi. Inoltre, le linee guida delineano le responsabilità e definiscono i ruoli degli attori del "sistema Italia" che si dovrebbero occupare della programmazione congiunta. Nello specifico, emerge che l'analisi congiunta è il frutto del lavoro coordinato dell'AICS attraverso la consultazione della società civile italiana, sotto l'ombrello del MAECI. Se le linee guida italiane venissero applicate, i meccanismi di dialogo e consultazione fra i vari attori verrebbero incentivati. In questo senso, sembra che linee guida siano servite molto di più a dare i ruoli fra gli attori interessati che a dare un impianto al sistema Italia.

Infine, affinché le linee guida strategiche vengano recepite e si formi una nuova sensibilità operativa in accordo con l'approccio nesso, sarà necessario attendere tempi medio-lunghi di reazione ai cambiamenti, sia a livello istituzionale italiano che presenta spesso processi rigidi e un dialogo interministeriale limitato,

---

<sup>41</sup> AP, Interviste di ricerca, marzo 2023.



sia con i donatori esterni che dovranno adattare a nuovi standard le modalità di finanziamento alla cooperazione.

### **L'attuale approccio al Triplo Nesso nelle ONG**

**Le principali ONG hanno familiarità con l'approccio Nesso e sanno che è già in atto un tentativo di applicazione dei suoi principi secondo diverse interpretazioni delle linee guida OCSE-DAC.** In alcuni casi, infatti, sono già stati avviati tavoli di lavoro interni alle organizzazioni focalizzati sul significato del nesso, interrogandosi su quali siano gli indicatori e il quadro di riferimento adeguati a poter elaborare una strategia fondata sul Triplo Nesso<sup>42</sup>. Da questo lavoro è nato per esempio il toolkit di WeWorld menzionato prima e citato come buona pratica dalla stessa AICS<sup>43</sup>.

I gruppi di lavoro sviluppati internamente da alcune OSC hanno generato piani strategici, e talvolta anche applicazioni operative. Da questi documenti emerge che le organizzazioni hanno individuato come elementi da privilegiare del Nesso: il concetto di localizzazione, l'approccio d'area, e, più indirettamente, i concetti di *conflict sensitivity* e l'approccio di protezione di comunità.

Il rafforzamento delle relazioni con le realtà locali, istituzionali e non governative, ha l'obiettivo di rafforzare i sistemi locali piuttosto che sostituirli, e questo processo è facilitato là dove le OSC italiane hanno una presenza storica sul territorio che gli consente di lavorare a partire da profonde relazioni con la comunità locale. Al momento però, soprattutto nelle aree di prima emergenza o in situazioni di crisi protratta, dove la sensibilità politica è forte, i processi di localizzazione dovrebbero essere rafforzati affinché possa svilupparsi l'effettiva programmazione congiunta richiesta per l'implementazione dell'approccio Nesso.

**Tra le maggiori sfide alla realizzazione di progetti con un approccio nesso c'è la mancanza di flessibilità dei fondi.** Come conseguenza, la pianificazione di interventi con approccio nesso è possibile attraverso un'ingegneria finanziaria "a mosaico" in cui singoli progetti, nella stessa area geografica, finanziati da diversi donatori con priorità specifiche, contribuiscono ad un intervento complessivo che mira a racchiudere i tre pilastri. Questa modalità rende chiaramente complessa l'implementazione di progetti che includono i tre pilastri del nesso a seconda del ciclo del conflitto in una certa area.

La comprensione delle dinamiche di conflitto e della società civile infatti – come previsto dalle linee guida OCSE-DAC e presentato nella prima parte di questo report – dovrebbe essere promossa a partire da una programmazione congiunta e non da un coordinamento sulla base di un dialogo virtuoso tra attori.

<sup>42</sup> AP, Interviste di ricerca, marzo 2023.

<sup>43</sup> AP, Intervista di ricerca, marzo 2023.

Ad oggi il coordinamento sul lato umanitario è avanzato, manca però la capacità di analisi congiunta del contesto da cui ne deriva una programmazione e degli strumenti in grado di contribuire ai *collective outcome*.

Nel complesso, la programmazione congiunta rimane difficile da implementare perché ci sono sistemi rigidi sia a livello istituzionale, sia nelle OSC, pur essendo più flessibili nei loro procedimenti interni.

Inoltre, un'altra delle sfide alla realizzazione di progetti con un approccio nesso che è stata individuata è la durata degli interventi. **La lunghezza richiesta dagli interventi di Triplo Nesso, perché abbiano un impatto, è un elemento significativo, e in generale il Triplo Nesso richiede una visione di lungo periodo.** Questo perché, se da una parte gli interventi umanitari si realizzano nel breve medio-periodo, il pilastro pace, per sua natura, ha bisogno di tempi lunghi e fiducia nel cambiamento.

Infine, **le organizzazioni che lavorano nell'ambito "pace" usano spesso definizioni diverse e questo crea mancanza di chiarezza in cosa sia davvero il pilastro pace.** Il concetto della pace, e le relative applicazioni, diventa quindi declinabile a seconda dei diversi contesti di conflitto e delle diverse organizzazioni che ci lavorano. La difficoltà a definire il terzo pilastro è emersa anche nel gruppo di lavoro sul Triplo nesso e una più chiara definizione, a partire dall'impostazione presentata nella prima parte di questo report, potrà portare benefici operativi.

Gli interventi trasversali rispetto al pilastro pace che sono attualmente implementati da alcune organizzazioni sono l'adozione di uno standard di *conflict sensitivity* nelle analisi e nelle azioni, l'implementazione di elementi di coesione sociale considerando le dinamiche di potere all'interno delle comunità, e l'adozione di un approccio basato sui bisogni delle realtà territoriali locali.

In questo quadro, la programmazione congiunta e l'analisi congiunta sono strumenti chiave dell'approccio nesso che permetterebbero, se implementati, di fare in modo che gli attori di peacebuilding agiscano coerentemente con l'analisi e con gli altri attori presenti nelle situazioni di crisi o emergenza. Tuttavia, attualmente l'uso degli strumenti finanziari della cooperazione italiana privilegia il canale umanitario e dello sviluppo e poche volte è possibile andare oltre allo sviluppo. Per rafforzare il pilastro pace è quindi auspicabile promuovere un processo top-down che crei un sistema strutturato di dialogo in grado di collegare ong locali con attori diplomatici e politici, e, allo stesso tempo, un processo bottom-up che consenta alle ONG presenti nel paese di riorganizzarsi internamente per poter identificare i processi che permettono di costruire elementi di pace nei progetti e più in generale nelle comunità.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Con ormai prossima l'approvazione delle linee guida strategiche sul Triplo Nesso, la loro attuazione offre al sistema della cooperazione italiana un'occasione unica per applicare al meglio gli strumenti a disposizione nelle aree di fragilità. Come altri attori internazionali che hanno agito rapidamente per delineare l'approccio Nesso, l'Italia deve affrontare alcune difficoltà, ma un'applicazione piena e tangibile dell'approccio Nesso può migliorare l'efficienza e l'impatto del sistema di cooperazione italiano.

Mentre il Triplo Nesso riceve sempre più attenzione nella cooperazione internazionale, la sua comprensione e attuazione rimangono ancora in fase di sviluppo. Ad esempio, il report mostra come, a livello internazionale, nonostante l'emergente sostegno generale al Nesso, l'operatività dell'approccio a livello di programmi e progetti rimane limitata. Inoltre, i finanziamenti per la programmazione con un approccio nesso sono rari.

Il modo in cui viene definita la "pace" e, di conseguenza, quali attori e azioni sono coinvolti, è cruciale nell'attuazione del Triplo Nesso. La distinzione più rilevante per il Nesso è tra approcci civili e militari al lavoro di pace. Mentre gli approcci civili sono conciliabili con il lavoro umanitario, gli strumenti militari possono generare più difficoltà e portare a una chiara incompatibilità. Da questo studio è emerso che il peacebuilding "civile", secondo la categoria OCSE-DAC, potrebbe ridurre il timore, da parte di diverse ONG, relativo all'introduzione nel sistema di logiche basate su metodi di sicurezza e coercitivi, che in contrasto con i principi dell'azione umanitaria e con i metodi di sviluppo partecipativo.

In questo contesto, l'analisi della situazione in Italia mostra un quadro frammentato, composto da prospettive e interpretazioni molto diverse di concetti e strumenti, che potrebbe portare all'adesione al Nesso più sulla carta che nella pratica. Principalmente, uno dei principali punti di forza delle linee guida strategiche in corso di approvazione è il loro intento informativo.

Alla luce delle intuizioni sviluppate sopra, vengono offerte le seguenti raccomandazioni per aiutare a guidare la programmazione futura.

### **A tutti gli attori italiani impegnati nella cooperazione internazionale:**

- **Definire una comprensione comune del significato del pilastro della pace.** Il modo in cui viene definita la "pace" e, di conseguenza, quali attori e azioni sono coinvolti, ha una funzione dirimente nell'attuazione del Nesso. A tal fine, quello che l'OCSE-DAC definisce "peacebuilding civile" dovrebbe essere la componente del pilastro pace. Mentre gli strumenti militari possono generare incompatibilità

con gli standard umanitari. La distinzione tra “p grande” e “p minuscola” è utile, ma, allo stesso tempo, può anche sminuire la dimensione politica del Nesso e negare la rilevanza del nesso tra “top-down” e “bottom-up” “costruzione della pace.

- **Sviluppare una specifica prospettiva di genere o intersezionale per l'approccio Nesso.** L'inclusione di un approccio su donne, la pace e la sicurezza e sulle questioni intersezionali in tutti i processi relativi al nesso pace-sviluppo-umanitario è fondamentale e dovrebbe essere combinata con l'attenzione al rafforzamento dei sistemi nazionali e locali e delle capacità di inclusione.
- **Definire obiettivi e strumenti intermedi per raggiungere l'approccio Nesso.** Per lavorare in termini di “risultati collettivi”, il sistema istituzionale italiano dovrebbe sviluppare una gamma completa di processi e strumenti (tra cui, ad esempio, formazione interna dedicata, programmazione congiunta, finanziamenti flessibili, capacità sul peacebuilding, ecc.). Per raggiungere questa capacità, la definizione di obiettivi intermedi può contribuire a risultati costanti e tangibili.
- **Fornire formazione sul Nesso al personale interessato.** Il MAECI, in sinergia con le reti AICS e delle OSC italiane, dovrebbe promuovere workshop e training specifici sulle cosiddette “competenze Nesso” per diplomatici, funzionari pubblici (anche delle ambasciate e degli uffici regionali AICS) e personale delle ONG.

### **Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo:**

- **Adottare le linee guida italiane sul Triplo Nesso e iniziare a renderle operative.** Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo dovrebbe essere convocato quanto prima e dovrebbe approvare le linee guida sul Triplo Nesso. La loro approvazione dovrebbe essere seguita da un piano operativo con un calendario e responsabilità chiari.
- **Rafforzare le capacità italiane per la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti, e garantire che queste siano effettivamente integrate con le linee guida sul Triplo Nesso.** Per sostenere pienamente e attuare un approccio Nesso, MAECI e AICS dovrebbero rafforzare le proprie capacità e strutture interne sul pilastro della pace. Ciò potrebbe essere possibile ad esempio attraverso la creazione di uno specifico desk o task force all'interno della Direzione Generale per gli Affari Politici (DGAP). Inoltre, potrebbe essere creato un gruppo di lavoro interdirezionali all'interno del Ministero come quello attuale sulla sicurezza umana (human security), oppure il Nesso potrebbe essere incluso in quel gruppo. Allo stesso tempo, all'interno dell'AICS possono essere individuati esperti

specifici non solo specializzati in operazioni in aree colpite da crisi, ma anche più specificamente in dinamiche di conflitto e processi di pace.

- **Rafforzare il lavoro politico sul Nesso.** L'approccio Nesso include una dimensione politica e può beneficiare del coinvolgimento di un gruppo eterogeneo di unità all'interno del MAECI. Nel contesto italiano, la DGAP dovrebbe lavorare a stretto contatto con la Direzione per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), esplorando anche sinergie con altre politiche pertinenti, come il Piano d'azione nazionale italiano su donne, pace e sicurezza.
- **Definire progetti pilota per l'implementazione del Nesso.** L'approvazione delle linee guida italiane sul Triplo Nesso dovrebbe essere seguita da paesi e progetti pilota al fine di valutare il principio nella pratica e mettere a punto gli strumenti attraverso un piano di apprendimento dettagliato.
- **Incoraggiare la comunità dei donatori a rendere i finanziamenti più flessibili.** I fondi dovrebbero essere più flessibili per consentire la piena adozione dell'approccio Nesso e per adattarsi ai cambiamenti e alle crisi. Dovrebbero essere flessibili nelle scadenze e nell'adattare gli obiettivi e possono anche svolgere un ruolo chiave nel fornire incentivi alle organizzazioni della società civile affinché lavorino insieme attraverso il Nesso.

### Alle Organizzazioni della Società Civile Italiana:

- **Dare priorità e integrare la *conflict sensitivity* in tutti i programmi.** La sensibilità al conflitto e il principio *Do No Harm* dovrebbero essere applicati durante l'intero processo di progettazione, pianificazione e attuazione dell'approccio del Triplo Nesso per ridurre al minimo gli impatti negativi e, ove possibile e appropriato, massimizzare gli impatti positivi.
- **Supportare l'adozione di nuovi modelli per gestire, monitorare e valutare i progetti.** Le OSC, insieme a donatori e alle agenzie esecutive, dovrebbero elaborare e sostenere l'adozione di nuovi modelli di gestione, monitoraggio e valutazione dei progetti, anche in termini di ripensamento dell'uso dei quadri logici. Dovrebbero quindi trovare un allineamento nella ricerca di nuovi strumenti di monitoraggio e valutazione adeguati a Nesso, compresa la garanzia di adeguate risorse finanziarie per transizione oltre le strutture logiche.

## APPENDICE: METODOLOGIA DI RICERCA

La ricerca ha utilizzato una metodologia principalmente qualitativa, informata da alcuni dati e analisi quantitativi. Lo studio si è basato inoltre su analisi comparative, in particolare con altri membri dell'area OCSE. Nel complesso, la redazione dei risultati del presente rapporto ha attraversato due fasi distinte, la prima incentrata su una revisione della letteratura (utilizzando sia fonti primarie che secondarie) e la seconda dedicata alle interviste con gli informatori chiave. Tra gennaio e marzo 2023 sono state condotte 13 interviste con diversi esperti e attori di istituzioni governative, organizzazioni della società civile e università.

La revisione iniziale della letteratura si è concentrata su documenti governativi ufficiali, nonché documenti di organizzazioni internazionali, rapporti di think tank e ONG, studi e analisi relativi a contesti e settori specifici. AP si è basata anche su fonti primarie messe a disposizione da MAECI, ONG e altri. Le fonti citate e disponibili solo in inglese sono state tradotte dagli autori.

Le analisi quantitative si basano principalmente sulla rielaborazione di dati estratti dall'OCSE-DAC e da altre organizzazioni internazionali. La ricerca si è basata anche su precedenti analisi condotte nell'ambito del rapporto di AP "Italy and Peacebuilding", pubblicato nel 2022.



AGENCY FOR  
PEACEBUILDING

---

[www.peaceagency.org](http://www.peaceagency.org)