



# Sintesi

Promesse non mantenute: Affrontare il divario tra gli impegni e la pratica nell'azione umanitaria a livello locale

Questo rapporto esamina il concetto di azione umanitaria a 'guida locale', analizzando i motivi per cui l'azione umanitaria a livello locale è fondamentale per raggiungere le persone in situazione di bisogno in tutto il mondo, il cui numero è crescente; e per creare un sistema umanitario più efficace e giusto. Il documento include una valutazione dei progressi compiuti dai principali governi donatori del mondo, dalle principali agenzie delle Nazioni Unite e dalle più grandi ONG internazionali rispetto ai loro impegni a sostenere l'azione umanitaria locale. Per valutare questo aspetto, abbiamo sviluppato il primo indice in assoluto per misurare come le principali agenzie umanitarie e i donatori stiano dando seguito ai loro impegni in questo ambito. Vengono esaminati progressi e ritardi di donatori e agenzie internazionali, in particolare dal punto di vista degli stessi attori locali. Le prospettive concrete rispetto alle sfide e alle opportunità incontrate dalle organizzazioni umanitarie locali sono prese in considerazione attraverso interviste con organizzazioni locali in Libano e Colombia. Il rapporto è stato commissionato dai membri di Caritas Europa e condotto dal Centro per l'azione umanitaria.

## Perché l'azione umanitaria condotta a livello locale è fondamentale per un aiuto umanitario efficace e per salvare vite umane?

Gli attori umanitari locali sono organizzazioni impegnate nei soccorsi che hanno sede e operano nel paese destinatario degli aiuti e che non sono affiliate a una ONG internazionale, nonché „le autorità statali del Paese colpito e destinatario degli aiuti che sono impegnate nei soccorsi, sia a livello locale che nazionale“. Secondo la stessa definizione, „un attore locale non è considerato affiliato [a una ONG internazionale] solo perché fa parte di una rete, di una confederazione o di un'alleanza, nel caso in cui mantenga sistemi di raccolta fondi e di governance indipendenti“.

Nelle crisi umanitarie, vi sono diversi attori che forniscono assistenza: organizzazioni internazionali che entrano nel Paese o nella regione per fornire aiuto; e organizzazioni locali che si trovano già nell'area colpita dal disastro. Le organizzazioni umanitarie locali sono spesso in grado di rispondere alle crisi meglio di quelle internazionali, in quanto hanno una migliore comprensione del contesto locale, sono conosciute e godono della fiducia delle comunità colpite. Si stima che „gli intermediari locali possono sviluppare interventi del 32% più efficienti in termini di costo rispetto agli intermediari internazionali, eliminando i costi generali e salariali gonfiati a livello internazionale“.<sup>1</sup> Oltre alla maggiore efficacia delle organizzazioni locali, il valore dell'autodeterminazione e della giustizia rappresentano una considerazione importante,

in quanto dovrebbero essere le comunità e le organizzazioni locali a determinare le priorità e i valori di fondo, rispetto invece a decisioni assunte da entità esterne.

<sup>1</sup> Cabot Venton et al. 2022

Negli ultimi anni, ci sono state diverse politiche e iniziative internazionali volte a promuovere l'azione umanitaria a livello locale, la più importante delle quali è stata il cosiddetto *Grand Bargain* (il 'grande patto'). Attraverso il *Grand Bargain*, i donatori governativi, le agenzie delle Nazioni Unite e le ONG internazionali si sono impegnati a fornire „un maggiore sostegno [...] alla leadership, alla capacità di analisi ed operativa dei soccorritori locali e alla partecipazione delle comunità colpite nell'affrontare i bisogni umanitari“. (IASC 2021). Tra gli impegni principali assunti c'è l'obiettivo di assegnare il 25% dei finanziamenti il più direttamente possibile alle organizzazioni umanitarie locali; di trasferire localmente le risorse per le spese generali; di integrare le organizzazioni umanitarie locali nello sviluppo e nella definizione dei progetti; e di garantire la partecipazione ai forum di coordinamento e alle riunioni dei donatori.

Nonostante questi impegni, le organizzazioni locali continuano ad affrontare ostacoli significativi. Alcuni di questi ostacoli includono l'accesso limitato ai finanziamenti, requisiti amministrativi estesi e la mancanza di riconoscimento e sostegno da parte degli attori internazionali.

## I governi donatori e le agenzie di aiuto stanno rispettando gli impegni di localizzazione?

Alla luce dei lenti progressi compiuti per anni in questa prospettiva, questo rapporto presenta il primo indice mai sviluppato per rendere i principali donatori e le agenzie di aiuto consapevoli e responsabili rispetto ai loro impegni e per valutare le politiche e le pratiche organizzative degli attori umanitari internazionali rispetto all'azione umanitaria guidata localmente. L'indice prende in considerazione i dieci maggiori governi donatori, le cinque maggiori agenzie delle Nazioni Unite e le cinque maggiori organizzazioni non governative internazionali (INGO) (sulla base della rispettiva capacità di spesa in aiuti umanitari). Questo indice è stato applicato a tre diverse prospettive: è stato progettato un sondaggio per raccogliere l'auto-percezione dei governi donatori, delle agenzie delle Nazioni Unite e delle ONG in merito al rafforzamento dell'azione umanitaria condotta a livello locale; e si sono raccolte le informazioni disponibili in termini fattuali. Una terza indagine è stata diffusa presso gli attori locali con lo scopo di fornire un feedback su questi 20 attori internazionali in merito agli indicatori chiave, che rappresentano il frutto della convergenza trovata nei forum internazionali.

L'indice è stato sviluppato sulla base di sei indicatori: (1) impegno per la localizzazione, (2) partenariati con organizzazioni locali, (3) sviluppo delle capacità delle organizzazioni locali, (4) finanziamenti alle organizzazioni locali, (5) trasparenza e responsabilità (accountability) e (6) leadership e coordinamento. I punteggi raccolti in ognuna delle rilevazioni sono stati riassunti in una sotto-classifica per la valutazione locale, il risultato 'fattuale' e l'autovalutazione con un punteggio da 0 a un massimo di 100 punti da raggiungere. Per il punteggio complessivo, queste tre prospettive sono state ponderate, dando un peso alla percezione degli attori locali pari al 50%, al resoconto fattuale per il 30% e all'auto-percezione per il 20% del punteggio complessivo.

Classifica generale per donatori governativi			Punteggio di autopercezione		Riscontro fattuale		Percezione degli attori locali	
No	Attore	Punteggio (su 100)	Punteggio* (posizione)		Punteggio* (posizione)		Punteggio* (posizione)	
1	Germania	60	63	(2)	50	(1)	64	(1)
2	Commissione europea	57	58	(4)	46	(2)	63	(2)
3	Canada	56	74	(1)	39	(3)	59	(7)
4	Stati Uniti	53	62	(3)	33	(5)	61	(4)
5	Regno Unito	50	52	(6)	36	(4)	58	(8)
6	Svezia	47	55	(5)	20	(6)	60	(6)
7	Norvegia	44	43	(7)	15	(7)	62	(3)
8	Paesi Bassi		---		---		61	(4)
9	Giappone		---		---		55	(9)
10	Francia		---		---		47	(10)

\* su 100 / \*\* Dati non trasmessi

Alcuni elementi chiave forniti dai donatori governativi:

- Solo tre<sup>2</sup> dei dieci maggiori donatori governativi sono stati in grado di dire quanta parte dei loro finanziamenti raggiunge le organizzazioni locali attraverso al massimo un'organizzazione intermediaria.
- Inoltre, nessuno di questi donatori, ad eccezione della Francia (secondo quanto riportato nel rapporto volontario sul Grand Bargain), raggiunge l'obiettivo di destinare almeno il 25% dei finanziamenti direttamente agli attori locali.
- Solo un donatore ha una politica che consente alle organizzazioni locali di ricevere finanziamenti per i costi operativi (rispetto ai costi specifici di un progetto).
- Solo un donatore ha una politica specifica sul rafforzamento delle capacità delle organizzazioni locali, mentre un altro ha riferito di aver richiesto alle ONG intermediarie di delineare le esigenze e le richieste delle organizzazioni locali e il modo in cui affrontarle.
- Mentre tutti e sette i donatori incontrano gli attori locali attraverso i loro **progetti e altri tipi di impegno**, tre hanno riferito di aver ospitato **eventi di dialogo** in cui gli attori locali hanno potuto partecipare in modo significativo.
- Anche i donatori più performanti non ottengono più di 60 punti su 100, il che indica un ampio margine di miglioramento.

2 Uno dei donatori che non è stato in grado di fornire questo dato aggregato ha potuto fornire solo la cifra che riflette la quota di finanziamenti umanitari che va alle organizzazioni locali senza organizzazioni intermediarie. Poiché questa cifra era inferiore all'1%, sarebbe essenziale avere il dato aggregato per comprendere appieno la quantità di finanziamenti che questo donatore passa alle organizzazioni locali.

Classifica generale Agenzie ONU e INGO			Punteggio di autopercezione		Riscontro fattuale		Percezione degli attori locali	
No	Attore	Punteggio (su 100)	Punteggio* (posizione)		Punteggio* (posizione)		Punteggio* (posizione)	
1	ACNUR	66	77	(2)	81	(1)	53	(2)
2	PAM	64	78	(1)	76	(2)	51	(4)
3	UNICEF	63	75	(3)	72	(3)	53	(2)
4	Comitato Internazionale di Soccorso	52	55	(6)	56	(4)	48	(7)
5	Visione Mondiale Internazionale	51	73	(4)	37	(8)	51	(4)
6	Save the Children	50	44	(8)	43	(7)	57	(1)
7	OMS	46	45	(7)	44	(6)	48	(7)
7	Consiglio norvegese per i rifugiati	46	58	(5)	35	(9)	47	(9)
9	Medici senza frontiere	43	36	(10)	49	(5)	42	(10)
10	UNRWA	33	40	(9)	0	(10)	49	(6)

\* su 100

Alcune indicazioni chiave dalle agenzie ONU e dalle ONG:

- Rispetto ai donatori governativi, la disponibilità di dati delle organizzazioni internazionali è migliore, anche se ancora insoddisfacente.
- Delle cinque ONG, due non sono state in grado di fornire i dati sulla quota di finanziamento destinata agli attori locali, a differenza delle cinque agenzie ONU che hanno tutte fornito dati chiari.
- Le risposte variano notevolmente: vengono destinati alle organizzazioni locali attraverso un'unica organizzazione intermediaria dallo 0% al 5% a oltre il 40% dei finanziamenti.
- Per quanto riguarda la percentuale di finanziamento per le spese generali (costi operativi giornalieri separati dal finanziamento del progetto), solo 5 hanno riferito di avere una politica con percentuali di finanziamento condivise con i partner che vanno dal 4% al 10%.
- Otto organizzazioni hanno stretto partenariati con attori locali che prevedono un **rafforzamento strategico delle capacità a lungo termine** che va oltre i cicli specifici dei progetti.
- Anche gli attori che hanno ottenuto i risultati migliori hanno totalizzato un massimo di 66 punti su 100, e solo un massimo di 57 punti dal punto di vista degli attori locali, lasciando un ampio margine di miglioramento.

L'indice mostra che esiste un divario tra teoria e pratica: molte organizzazioni hanno politiche e impegni sulla localizzazione, ma meccanismi di attuazione e responsabilità (accountability) deboli. La disponibilità di dati, la trasparenza e la tracciabilità dei finanziamenti non sono al livello atteso per la maggior parte degli attori, soprattutto per quanto riguarda le questioni relative ai finanziamenti.

Sebbene nessuna organizzazione Caritas rientri tra le prime 5 INGO, Catholic Relief Services (CRS), il più grande membro Caritas della confederazione globale, è stato profilato per garantire maggiore trasparenza. Sulla base dei dati attualmente disponibili, nel 2022 il CRS ha assegnato 79 milioni di dollari in finanziamenti umanitari a soccorritori locali/nazionali (il 12% su un totale di 655,3 milioni di dollari di spese per interventi di emergenza).

## Il punto di vista delle organizzazioni locali – Casi di studio dal Libano e dalla Colombia

In Libano, le organizzazioni locali ritengono di non essere adeguatamente supportate dagli attori internazionali e, in alcuni casi, di non essere considerate partner alla pari. Le organizzazioni locali riferiscono di essere spesso escluse dai processi decisionali, che non c'è trasparenza e che le loro competenze non sono pienamente riconosciute. Riferiscono inoltre che gli attori internazionali spesso impongono le proprie priorità e agende piuttosto che rispondere alle esigenze delle comunità colpite. Tuttavia, ci sono stati alcuni sviluppi positivi, come ad esempio un maggiore riconoscimento dell'importanza delle organizzazioni locali e alcuni sforzi per costruire partenariati più equi.

In Colombia, alcuni attori locali riferiscono di essere riusciti a costruire solidi partenariati con gli attori internazionali e di essere stati in grado di influenzare i processi decisionali, notando che la presenza in partenariati di tipo consortile con organizzazioni internazionali consente una dinamica equa e trasparente. Tuttavia, il rapporto rileva anche che esistono ancora sfide significative, come l'accesso limitato ai

**“[...] Ma per la popolazione che rimarrà qui e che inizierà una nuova vita [...] è necessario avere un riparo, fornire loro un'istruzione, e ciò che ci preoccupa è che siamo lasciati soli”.**

**- Persona in Colombia che assiste persone provenienti dal Venezuela**



© Bente Stachowske / Caritas Germania

finanziamenti e la determinazione dall'alto delle priorità. Le sfide particolari affrontate dalle organizzazioni di matrice religiosa e quelle guidate dalle donne sono evidenziate dagli intervistati: viene fortemente avvertito il peso delle dinamiche del potere, e la necessità di „aggiustare“ la propria identità per essere più appetibili ai donatori, nonostante il fatto che questa stessa identità spesso garantisca loro legittimità nei confronti dei beneficiari.

Nel complesso, le organizzazioni locali sia in Libano che in Colombia confermano i risultati dell'indice, ovvero che c'è ancora molta

strada da fare per realizzare gli obiettivi della localizzazione. Sottolineano che hanno bisogno di finanziamenti più flessibili e a lungo termine, di trasparenza, di riconoscimento delle loro competenze e di partecipazione attiva ai meccanismi di coordinamento. Inoltre, segnalano la necessità di un maggiore sforzo per costruire partenariati più equi e per garantire che i bisogni delle comunità colpite siano al centro dell'azione umanitaria.

## Conclusioni e raccomandazioni

Le organizzazioni umanitarie internazionali hanno compiuto progressi limitati per quanto riguarda il sostegno all'azione umanitaria condotta a livello locale e il rispetto degli impegni assunti. Pertanto, è necessario che esse intensifichino il loro impegno per facilitare un cambiamento nel sistema umanitario globale, per renderlo più giusto, efficiente ed efficace.

### Caritas Europa propone le seguenti raccomandazioni a donatori, agenzie ONU e ONG:

1. I donatori, le agenzie delle Nazioni Unite e le ONG dovrebbero mantenere le promesse fatte da tempo e monitorare l'ammontare e la qualità dei finanziamenti erogati alle organizzazioni locali attraverso un massimo di un'organizzazione intermedia e definire un piano concreto per raggiungere l'obiettivo del 25%.
2. I donatori, le agenzie dell'ONU e le ONG dovrebbero impegnarsi a sviluppare politiche organizzative che affrontino la copertura dei costi generali delle organizzazioni locali e impegnare una parte dedicata dei finanziamenti per lo sviluppo della capacità organizzativa locale e della sostenibilità.
3. I donatori, le agenzie ONU e le ONG dovrebbero facilitare attivamente la leadership delle organizzazioni locali nei forum di coordinamento, consentendo loro di stabilire l'agenda e le priorità dell'azione umanitaria.
4. I donatori dovrebbero creare modalità di finanziamento più flessibili che permettano di estendere o modificare le condizioni di finanziamento rispetto agli attori locali e internazionali, in base alle circostanze operative e alla complessità di queste.
5. I donatori dovrebbero assumersi maggiormente i rischi finanziari e di sicurezza che attualmente sono a carico delle organizzazioni locali.

**“[...] la dimensione locale possiede qualcosa che il globale non ha: essere lievito, arricchire, avviare dispositivi di sussidiarietà.”**

*Papa Francesco (Fratelli Tutti, 142)*



Rue de la Charité 43  
1210 Bruxelles, Belgio  
+32 (0)2 280 02 80  
[info@caritas.eu](mailto:info@caritas.eu)  
[www.caritas.eu](http://www.caritas.eu)