



La cooperazione italiana in Libano

2018-2023

Strategie e prospettive di sviluppo

A cura di:
Francesco Di Bella

Ottobre 2024



SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	3
METODOLOGIA	7
LA COOPERAZIONE ITALIANA IN LIBANO 2018-2023: UNA BREVE PANORAMICA	8
FUNZIONAMENTO GENERALE.....	8
INIZIATIVE	9
RAPPORTI CON OSC ITALIANE E AUTORITÀ LOCALI	12
UNO SGUARDO DAL CAMPO: L’IMPEGNO DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE ITALIANE E LE SFIDE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO IN LIBANO.....	13
MANDATI E TEMI SPECIFICI	13
ATTIVITÀ E RAPPORTO CON LA COMUNITÀ LOCALE E GLI STAKEHOLDERS	14
SOSTENIBILITÀ DEI PROGETTI	19
IMPATTO DEI PROGETTI	23
RAPPORTI CON I DONORS	25
CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE: COME RAFFORZARE L’INTERVENTO DI SVILUPPO IN LIBANO?	29
IL DISORIENTAMENTO DELLA COOPERAZIONE ITALIANA IN LIBANO	29
EVITARE LA STANDARDIZZAZIONE	30
SUPERARE LA STATICITÀ DELLA VALUTAZIONE D’IMPATTO.....	31
CAPIRE IL PROPRIO RUOLO IN RELAZIONE AL CONTESTO	32

Introduzione

Il quinquennio 2018-2023 ha rappresentato per il Libano l'esacerbarsi di uno stato di crisi multidimensionale, che ha assunto tinte emergenziali con l'esplosione del porto di Beirut nell'agosto del 2020. Questo periodo è stato caratterizzato da una serie di crisi strutturali, fra cui:

- L'acuirsi di una crisi economica senza precedenti, con annessa svalutazione della lira libanese rispetto al dollaro – a febbraio 2023 la valuta libanese aveva perso circa il 98% del suo valore pre-crisi –, un sistema bancario al collasso e un debito pubblico che, nel 2022, si attestava intorno al 282% del Pil¹. L'inflazione ha inoltre toccato il picco nel 2023 (221,3%)², contribuendo a spingere l'80% della popolazione libanese in condizioni di povertà relativa e il 36% in condizioni di povertà estrema³.
- Una crisi politica che ad oggi non ha ancora prodotto l'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica dopo la scadenza del mandato di Michel Aoun nell'ottobre del 2022, innescando una paralisi istituzionale che, oltre a creare un clima politico surreale – data l'assenza di chi detiene parte del potere esecutivo assieme al Primo Ministro, essendo la Repubblica libanese un sistema semipresidenziale –, rallenta e compromette l'elaborazione un piano di riforme adeguato atto ad affrontare e tamponare la crisi. Urgentissime sarebbero ad esempio quelle richieste dal Fondo Monetario Internazionale per la rinegoziazione del debito nazionale, processo tuttora in stallo a causa del mancato adempimento delle condizioni tese a sbloccare il prestito (che comprendono la ristrutturazione del sistema bancario e una legge sul controllo dei capitali).
- La conseguente crescita di movimenti di protesta all'interno della società civile, come il movimento della *thawra* nel novembre del 2019, che mettono in discussione l'*establishment* economico-politico libanese.
- L'emergenza sanitaria legata all'epidemia Covid-19.
- Il protrarsi dell'emergenza umanitaria legata alla questione dei profughi siriani, ossia circa 1,5 milioni di persone a cui non viene riconosciuto lo status legale di rifugiati.
- Il conflitto fra Ucraina e Russia, che ha avuto un impatto significativo sul Libano, poiché ha portato a un aumento globale dei prezzi del grano e dell'energia, elementi di importanza critica per il Libano, vista la dipendenza del paese dalle importazioni di grano dall'Ucraina e dalla Russia e di energia dai mercati internazionali. La crisi economica è ulteriormente peggiorata a causa delle interruzioni nelle catene di approvvigionamento globali e delle difficoltà logistiche legate al commercio internazionale⁴.
- La più recente crisi al confine con Israele, causata dallo scenario scaturito dall'offensiva militare "Alluvione Al-'Aqsa" (*'Amaliyya Tufan al-'Aqsa*), condotta da Hamas e da altri

¹ https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October/weo-report?c=446,&s=GGXWDN_NGDP,GGXWDG_NGDP,&sy=2021&ey=2028&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1 . Anche EBRD conferma gli stessi dati e stima un 250% per il 2023, <https://2023.tr-ebrd.com/countries/> .

² <http://www.cas.gov.lb/index.php/latest-news-en/165-inflation-4>

³ "ACAPS Thematic Report - Lebanon: The effect of the socioeconomic crisis on healthcare", 19 ottobre 2023, <https://reliefweb.int/report/lebanon/acaps-thematic-report-lebanon-effect-socioeconomic-crisis-healthcare-19-october-2023> . Nel 2023 si è stimato che quasi 4 milioni di persone avessero necessità di assistenza umanitaria in Libano (su una popolazione di 5,3 milioni); in questa cifra si contano 2,1 milioni di libanesi, 1,5 milioni di rifugiati siriani, 211.400 rifugiati palestinesi e 81.500 migranti. Vedi "Lebanon Emergency Response Plan 2023", 30 aprile 2023, <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-emergency-response-plan-2023> .

⁴ "Thematic Report: Effects of the Ukraine conflict on Lebanon's economic and humanitarian crisis - one year on", Febbraio 2023, <https://reliefweb.int/report/lebanon/effects-ukraine-conflict-lebanons-economic-and-humanitarian-crisis-one-year> .

gruppi armati palestinesi il 7 ottobre 2023, e dal successivo supporto militare di Hezbollah (confinato tuttavia al territorio libanese), che ha portato il sud del Libano a essere teatro di schermaglie e lancio di missili fra il partito sciita libanese e l'IDF (*Israeli Defense Force*).

La somma di queste crisi grava sulla stabilità del Paese dei Cedri a livello sociale, politico ed economico, in un contesto di profonda vulnerabilità e debolezza da parte delle istituzioni locali.

Per fare fronte al drammatico contesto di crisi in cui versa il Libano, sono stati sviluppati alcuni *framework* di azione: uno di questi è il *Lebanon Crisis Response Plan* (LCRP)⁵, sviluppato dal Governo del Libano in *partnership* con le Nazioni Unite e il sostegno finanziario della comunità internazionale nel 2014 nell'ambito della crisi umanitaria dei rifugiati. Al LCRP si è affiancato nel 2021 il *Lebanon Emergency Response Plan* (ERP)⁶ il cui obiettivo è coordinare le azioni di sostegno umanitario alle persone più vulnerabili colpite dalla crisi economica per consentire loro di soddisfare i propri bisogni critici. A questi si è aggiunto, in seguito all'esplosione del porto di Beirut e attraverso lo sforzo congiunto di Unione Europea, Banca Mondiale e Nazioni Unite in sinergia con il Governo del Libano, la società civile, altri donatori e partner per lo sviluppo, il *Lebanon Reform, Recovery & Reconstruction Framework* (3RF)⁷, programma di riforma, ripresa e sviluppo che, basandosi sui dati raccolti dal *Beirut Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA)⁸ – report di valutazione dei danni conseguenti all'esplosione del porto – si impone di tracciare una strategia di sviluppo a breve termine attraverso una serie di riforme e investimenti mirati e specifici nell'ambito della ripresa e della ricostruzione, coinvolgendo istituzioni e popolazione.

Tuttavia, i *framework* citati (che prendiamo ad esempio in quanto coprono sistematicamente due dei contesti di crisi primari) risultano manchevoli o parziali nel loro approccio al concetto di sviluppo, improntato su idee come *ownership* condivisa e rafforzamento degli organi preposti a livello locale. Infatti, il LCRP rimane profondamente legato ad un approccio di gestione della crisi dei rifugiati orientato alla fornitura di servizi di base immediati e all'intervento umanitario, mentre nel campo della ripresa e della ricostruzione, dove l'azione di sviluppo ricopre un'importanza più marcata, l'operatività del 3RF ha, ad oggi, fallito nell'attuazione delle principali riforme e azioni politiche, come riportato in un'inchiesta⁹ condotta da *The Policy Initiative*, *think tank* libanese indipendente. Alla base dei ritardi in questi ambiti, secondo l'indagine, vi è il sostanziale rifiuto da parte del Governo libanese di impegnarsi nell'azione di riforma: dei 138 punti dell'agenda del 3RF, 66 hanno implicazione a livello legislativo, i quali comportano una stima di 86 distinti testi fra legislativo ed esecutivo nei settori di protezione sociale, giustizia, business e appalti pubblici, che il Governo libanese avrebbe dovuto emanare e dei quali, a giugno 2022, era stato emanato appena il 23% (20 testi). L'azione di riforma è stata ulteriormente rallentata dall'aggravarsi della situazione del paese nel 2022, in termini socio-economici e di *governance*, complicando perciò anche il lavoro della cooperazione internazionale nella gestione delle iniziative locali di sviluppo.

⁵ “Lebanon Crisis Response Plan 2023”, gennaio 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/100389>.

⁶ “Lebanon Emergency Response Plan 2021-2022”, Giugno 2022, <https://lebanon.un.org/en/194078-revised-emergency-response-plan-lebanon-august-2021-december-2022>.

⁷ “Lebanon Reform, Recovery & Reconstruction Framework (3RF) – December 2020”, dicembre 2020, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948021607068524180/pdf/Lebanon-Reform-Recovery-and-Reconstruction-Framework-3RF.pdf>.

⁸ “Beirut Rapid Damage and Needs Assessment – August 2020”, agosto 2020, <https://pubdocs.worldbank.org/en/650091598854062180/Beirut-Rapid-Damage-and-Needs-Assessment-August-2020-EN.pdf>.

⁹ W. Maktabi, S. Zoughaib, S. Atallah, M. Harb, S. Bloemeke, “Limits of Reforms and Conditionalities in Lebanon's 3RF”, *The Policy Initiative*, 5 dicembre 2023, <https://www.thepolicyinitiative.org/article/details/283/limits-of-reforms-and-conditionalities-in-lebanons-3rf>.

L'azione della cooperazione internazionale e italiana in Libano è perciò principalmente operativa in un contesto emergenziale, sia per la presenza di un fronte di emergenza multi-settoriale, a cui abbiamo già accennato, sia soprattutto per la mancanza di un meccanismo nazionale di coordinamento della strategia di sviluppo e per l'esiguità delle strategie settoriali a livello locale, come riportato all'interno della Relazione Annuale 2022 della sede AICS di Beirut¹⁰.

Nonostante ciò, per la cooperazione italiana il Libano non costituisce un teatro d'intervento periferico: il "Documento Triennale di Programmazione e Indirizzo della Politica di Cooperazione allo Sviluppo" per il triennio 2021-2023¹¹ individua il Paese dei Cedri fra i *target* per l'azione della cooperazione italiana. Infatti, dal 2012 al 2022, la cooperazione italiana ha finanziato iniziative di aiuto umanitario (emergenza e resilienza) per un valore di 144 milioni di euro¹². Un altro esempio dell'importanza dell'azione della cooperazione italiana in Libano è identificabile anche nella presenza nel 2023 di otto ONG italiane – o uffici italiani di ONG internazionali¹³ –, elencate come *appealing partners*, all'interno del LCRP¹⁴.

Lo scopo di questo *paper* è analizzare il lavoro della cooperazione italiana in Libano durante il quinquennio 2018-2023. Nello specifico, ci si propone di:

- Analizzare i *pattern* di azione della cooperazione italiana in Libano;
- Comprendere il grado di sostenibilità e l'impatto dei progetti di sviluppo della cooperazione italiana in Libano;
- Esaminare come le organizzazioni italiane sul territorio lavorino nell'ambito dei rapporti con i beneficiari, stakeholders locali e donatori e come contribuiscano al coinvolgimento di ONG, OSC e CBO locali nel coordinamento dell'azione di sviluppo;
- Comprendere che impatto abbia la mancanza di una strategia di sviluppo nazionale sul lavoro della cooperazione italiana, sia attraverso AICS che attraverso le ONG italiane, soprattutto nella sinergia con organi e istituzioni locali.

L'ipotesi alla base di questa ricerca è che, in un quadro di bassa *accountability* delle istituzioni locali e di profonda crisi a livello sociale, politico ed economico, il contesto operativo della cooperazione internazionale – e, più nello specifico, quella italiana –, sia condotto ad adattarsi ad una strategia di sviluppo basata sull'approccio a breve termine, incentrata sulla risposta immediata ai bisogni e alle emergenze del momento, sacrificando o ridimensionando una progettualità a lungo termine, che l'azione di sviluppo normalmente richiede. Questa prassi rinforza una concezione di perdurabilità dello stato emergenziale e di crisi in Libano e comporta l'adozione, da parte delle istituzioni locali, di un'agenda politica e di sviluppo di natura "liminale"¹⁵, ossia basata su un approccio di transitorietà perpetuo fra le situazioni di crisi che, da un lato, rende il Libano dipendente dall'aiuto esterno, ma, dall'altro, consente la preservazione di un determinato *status-quo* socio-economico e politico locale e il perpetrare di determinate pratiche clientelari e repressive, che impediscono seri processi di riforma a lungo termine. L'obiettivo specifico di questa ricerca, perciò, non è solo indagare come la cooperazione italiana si muove all'interno di queste dinamiche nel condurre progetti di sviluppo, quali siano gli ostacoli e le difficoltà che incontra e che impatto abbiano questi elementi su una strategia di

¹⁰ "Relazione Annuale 2022 Sede AICS Beirut – Libano e Siria", 31 maggio 2023, <https://beirut.aics.gov.it/wp-content/uploads/2023/05/RELAZIONE-ANNUALE-AICS-2.pdf>, p.6.

¹¹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, "Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2021", <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Schema-di-Documento-triennale-2021-2023.pdf>.

¹² "Relazione Annuale 2022 Sede AICS Beirut", p.8.

¹³ Le ONG in questione sono: ADRA, ARCS, AVSI, CESVI, CISP, COOPI, ICU, INTERSOS, OXFAM.

¹⁴ "Lebanon Crisis Response Plan 2023", p.4.

¹⁵ Il concetto di "liminalità" come peculiarità strutturale dello stato libanese è ripreso da E. Carpi, "Winking at Humanitarian Neutrality: The Liminal Politics of the State in Lebanon", *Anthropologica*, 2019, Vol. 61, No. 1 (2019), pp. 83-96.

sviluppo a lungo termine, bensì comprendere anche se è possibile – e come, nel caso – potenziare i vari percorsi di sviluppo piuttosto che agire attraverso un approccio immediato di gestione delle diverse situazioni emergenziali.

Metodologia

Questa ricerca è stata condotta esaminando le prospettive e le esperienze dei cooperanti impegnati in progetti e iniziative gestiti da AICS e/o implementati dalle ONG italiane in Libano. Per raggiungere questo obiettivo, è stato utilizzato un approccio prevalentemente qualitativo, focalizzato sull'analisi delle percezioni e delle esperienze dei soggetti coinvolti. Il campione è stato selezionato in base alla loro esperienza diretta nei progetti sopra menzionati. Sono stati inclusi dieci cooperanti, rappresentanti di otto ONG italiane o uffici italiani di ONG internazionali di rilievo. Nello specifico, le ONG in questione sono: ARCS Culture Solidali, Armadilla, AVSI, CISP, COOPI, ICU, INTERSOS, WeWorld. Tutte queste ONG hanno in gestione progetti di sviluppo, la maggior parte finanziati da AICS¹⁶, nonché presentano una prolungata presenza ed esperienza sul campo, oltre a un approccio diversificato riguardo ai temi specifici e ai mandati. I ruoli dei cooperanti sono diversi; hanno contribuito:

- tre MEAL (Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) Manager;
- un M&E (Monitoring & Evaluation) Manager;
- un Program Manager;
- un Project Manager;
- un Programs and Operations Coordinator;
- un Area Manager/Project Coordinator;
- un Grants and Reporting Assistant;
- un Country Director.

Ai partecipanti è stato sottoposto un questionario strutturato, progettato per indagare in dettaglio le loro opinioni, valutazioni e suggerimenti in merito alle dinamiche operative e alle sfide affrontate durante la loro attività sul campo¹⁷. Oltre alla somministrazione di questionari e interviste ai cooperanti sul campo, sono state condotte interviste mirate al personale interno di AICS Beirut e alla Prof.ssa Estella Carpi, ricercatrice e docente in Humanitarian Studies allo University College di Londra con una profonda conoscenza ed esperienza sul campo del settore della cooperazione in Libano¹⁸. Queste interviste aggiuntive hanno fornito un approfondimento prezioso e una prospettiva complementare alle informazioni raccolte attraverso le altre metodologie.

L'approccio metodologico adottato ha permesso di ottenere una visione approfondita e contestuale delle esperienze dei cooperanti, consentendo di cogliere una gamma diversificata di prospettive e contributi significativi alla comprensione delle dinamiche di cooperazione allo sviluppo in contesti complessi come quello del Libano.

¹⁶ Tutte tranne INTERSOS, il cui mandato/tema specifico in Libano è più legato all'assistenza umanitaria, protezione e diritti umani.

¹⁷ Il questionario è stato sottoposto a nove cooperanti, mentre il contributo di Armadilla è avvenuto attraverso intervista. Il contributo di ICU è avvenuto sia attraverso questionario che interviste.

¹⁸ La Prof.ssa Carpi ha di recente scritto e pubblicato un interessante volume che affronta nel dettaglio molte delle tematiche affrontate in questo lavoro; v. E. Carpi, *The Politics of Crisis-Making – Forced Displacement and Cultures of Assistance in Lebanon*, Indiana University Press, Bloomington 2023.

La cooperazione italiana in Libano 2018-2023: una breve panoramica

Funzionamento generale

Come già sottolineato, il Libano è un teatro d'intervento importante per la cooperazione italiana: infatti, dal 2012 al 2022 quest'ultima ha finanziato iniziative di aiuto umanitario (emergenza e resilienza) per un valore di quasi 144 milioni di euro¹⁹. Ricordiamo che la cooperazione allo sviluppo, in seguito alla Legge 125 entrata in vigore nel 2014, è “parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia”²⁰, nonché ne rappresenta un compimento. La legge di riforma della cooperazione ha portato all'istituzione, dal 2016, dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), con sede centrale a Roma, Firenze e 19 sedi dislocate all'estero, al fine di monitorare lo sviluppo dei paesi partner attraverso la presenza *in loco* e l'ausilio di analisi sul terreno. Gli obiettivi prioritari nei settori d'intervento della cooperazione italiana vengono definiti attraverso una strategia di programmazione globale triennale, adottata da AICS Roma. Le sedi locali hanno inoltre una loro programmazione, tendenzialmente annuale, all'interno della quale vengono inserite le proposte di finanziamento e le iniziative da realizzare nei successivi due-tre anni, a seconda della tipologia di progetto. La programmazione può incorporare una “strategia-paese”, ossia un piano di programmazione che viene condiviso e attuato in sinergia con il paese ospitante.

Nel caso del Libano, questa strategia condivisa non c'è. L'assenza di una struttura decisionale fissa, date le problematiche a livello politico che il paese presenta, comporta l'assenza di un documento unico in cui i due governi concordino sulle strategie di cooperazione²¹; tuttavia, le relazioni dirette con i ministeri attraverso l'ambasciata svolgono un ruolo importante nella definizione della strategia e le priorità sono sempre concordate con i ministeri stessi. La scelta dei settori prioritari è affidata a AICS Beirut, che riceve richieste sia dai ministeri che dalla società civile. Ciononostante, la decisione finale è arbitraria, soprattutto negli ultimi anni, poiché AICS Roma basa le sue proposte sui 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS, o Sustainable Development Goals, SDGs) dell'Agenda 2030²², cercando di inserire in programmazione iniziative rilevanti su al massimo due OSS e su al massimo due fra i sotto-obiettivi presenti in ogni OSS. Altro fattore d'influenza è il recente “Piano Mattei” italiano, varato attraverso il Decreto Legge n.161 del 15 novembre 2023²³, nel quale il Libano non figura fra i paesi ospitanti progetti pilota. La necessità di potenziare le iniziative di collaborazione fra Italia e Stati Africani, come predisposto dal Piano Mattei, e il conseguente indirizzamento della maggior parte dei fondi della cooperazione allo sviluppo verso l'Africa è un fattore che condiziona fortemente la programmazione delle sedi AICS estere.

La programmazione dei bandi per le Organizzazioni della Società Civile (OSC) in Libano è perciò allineata a queste scelte; le iniziative sono composte da due componenti principali: aiuto umanitario e sviluppo, tutte finanziate a dono.

La componente di aiuto umanitario conta di iniziative finanziate con bando emesso da AICS Beirut, quindi valutate, monitorate e gestite a livello amministrativo dalla sede locale, dirette a OSC italiane

¹⁹ “Relazione Annuale 2022 Sede AICS Beirut”, p.8.

²⁰ Art. 1, Legge 125/2014, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-08-11:125!vig=2018-07-27>.

²¹ Intervista AICS Beirut, 08/04/2024

²² <https://www.aics.gov.it/settori-di-intervento/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-sdgs/>

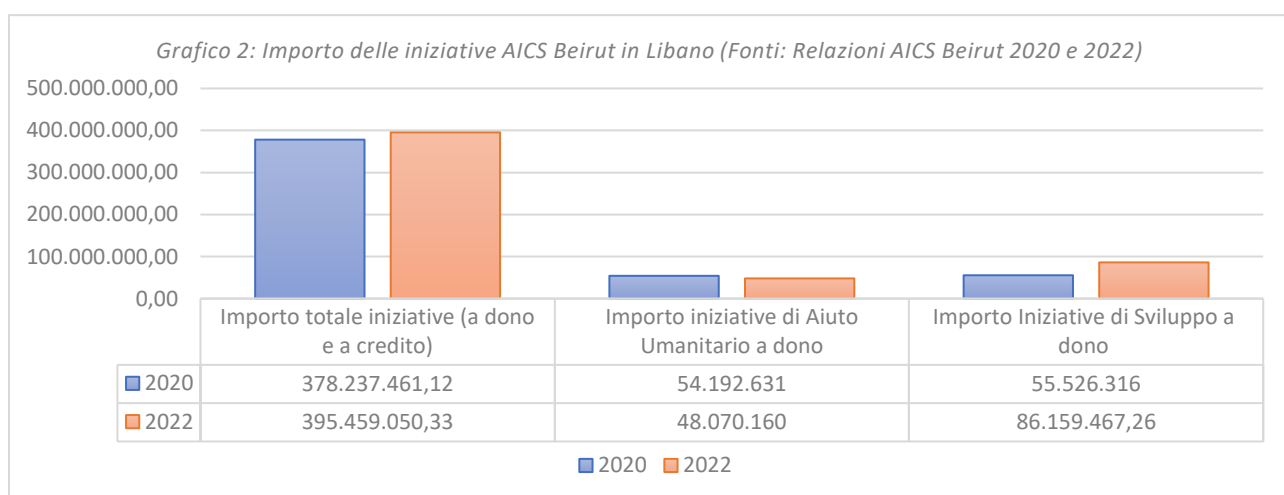
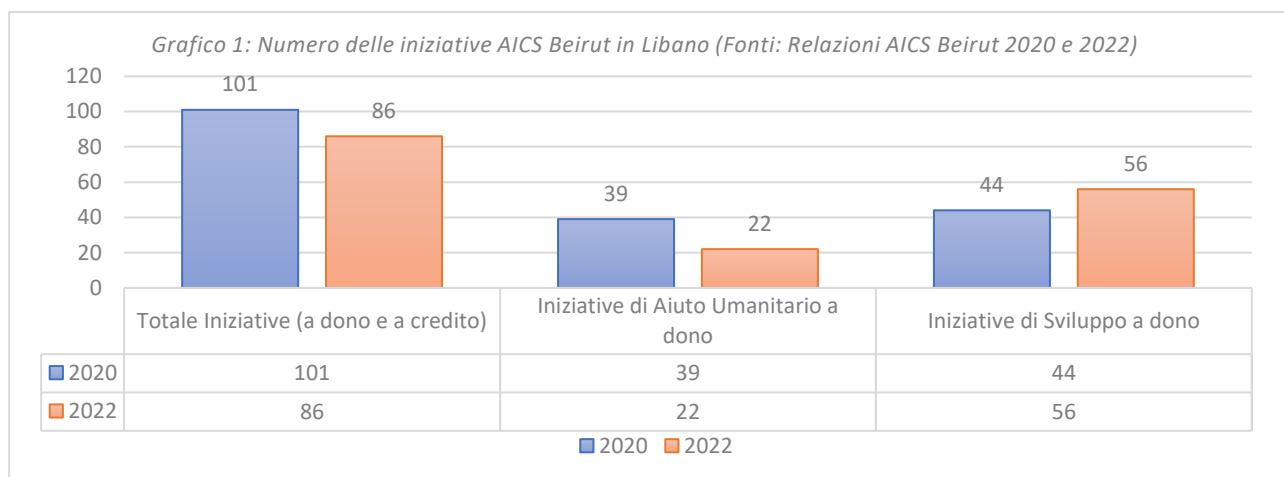
²³ Decreto Legge 161/2023, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:legge:2023-11-15:161!vig=2024-02-09>

per progetti umanitari che vengono divisi in varie componenti, fra cui emergenza, resilienza, educazione, LRRD (“Linking relief, rehabilitation and development”)²⁴.

La componente sviluppo, sulla quale ci concentreremo, presenta due canali di finanziamento a dono: Promossi o Affidati. Il primo canale si riferisce alle iniziative finanziate attraverso un bando annuale pubblicato da AICS Roma, diretto a iniziative di sviluppo presentate da OSC italiane oppure enti territoriali e gestite direttamente da loro; il canale Affidati, invece, si riferisce iniziative implementate da OSC italiane sulla base di un set di attività già parte di iniziative di sviluppo bilaterali (con ministeri o enti pubblici libanesi) o multilaterali (con enti delle Nazioni Unite) finanziate da AICS Beirut. Lo strumento del Bando Affidato permette di fare leva sulle capacità, competenze e radicamento delle OSC Italiane sul territorio libanese, creando sinergie con le altre componenti dell’iniziativa gestita da AICS. La sede AICS di Beirut, in sinergia con AICS Roma, opera anche nel monitorare le iniziative gestite dalle OSC attraverso il canale Promossi.

Iniziative

Nel 2022, AICS Beirut aveva in gestione 86 iniziative per un totale di circa 396 milioni di Euro, all’interno delle quali 56 erano iniziative di sviluppo, per un valore di circa 86 milioni Euro²⁵. Nel

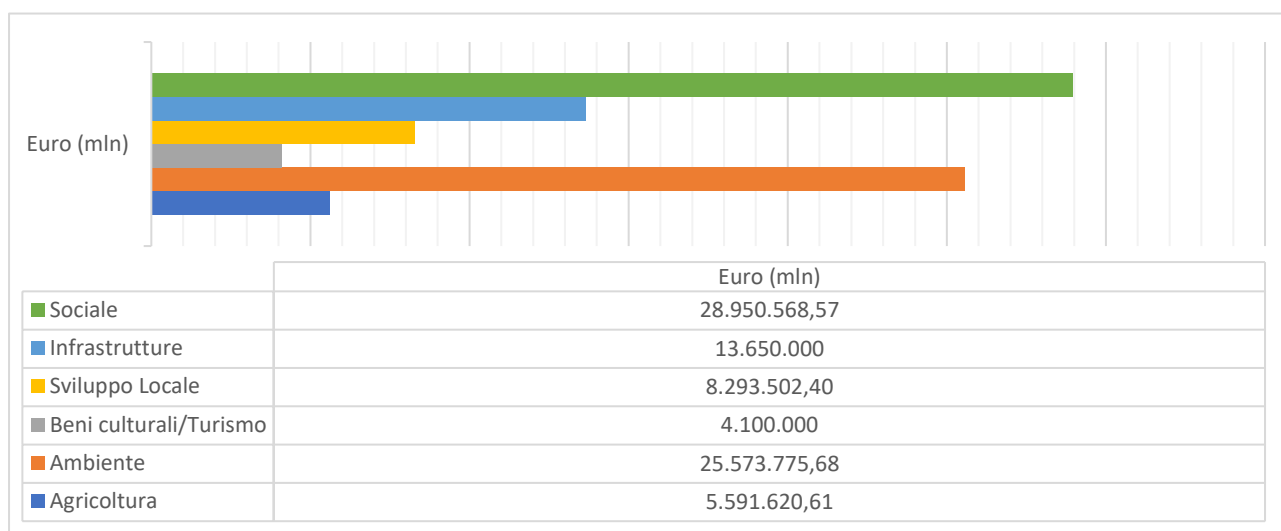
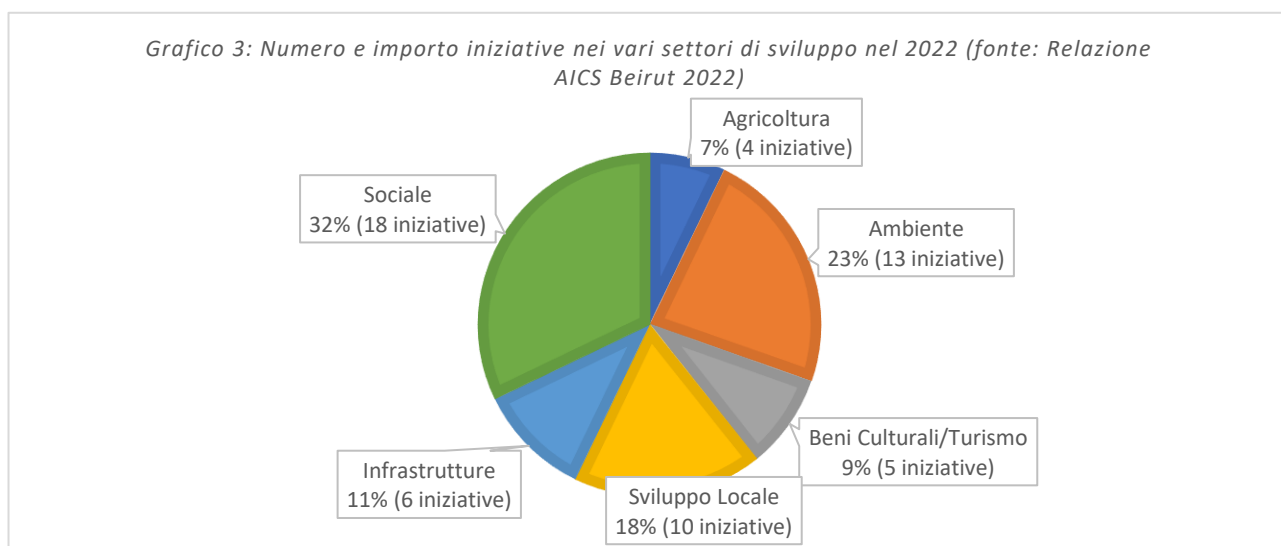


²⁴ Il LRRD consiste nell’ambito di integrazione e coordinamento delle fasi di soccorso immediato, riabilitazione e sviluppo a lungo termine in risposta alle crisi umanitarie; v. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/linking-relief-rehabilitation-and-development-lrrd.html>

²⁵ “Relazione Annuale 2022 Sede AICS Beirut”, p.9.

2020 le iniziative in gestione erano 101, per un valore di circa 378 milioni²⁶: possiamo perciò vedere come l'impegno economico sia rimasto coerente. Si può tuttavia osservare, come riportato nel Grafico 1, come dal 2020 al 2022 siano aumentate le iniziative nel settore sviluppo, sia in termini di numero che in termini di importo (Grafico 2), mentre sono diminuite le iniziative di aiuto umanitario²⁷.

Le iniziative di sviluppo sono divise nei seguenti settori: agricoltura, ambiente, beni culturali/turismo, sviluppo locale, infrastrutture, sociale (educazione, genere, diritti umani). Nel 2022, i settori che presentavano un maggior numero di iniziative e maggiori fondi hanno riguardato il settore ambiente e quello sociale (Grafico 3), a dimostrazione di come essi siano i settori dove il Libano presenta maggiore difficoltà e necessità di assistenza²⁸: infatti, sul fronte ambientale, i cambiamenti climatici stanno avendo un impatto notevole nel paese, con fenomeni come l'innalzamento delle temperature, la riduzione delle risorse idriche e la crescente frequenza di eventi meteorologici estremi, che stanno



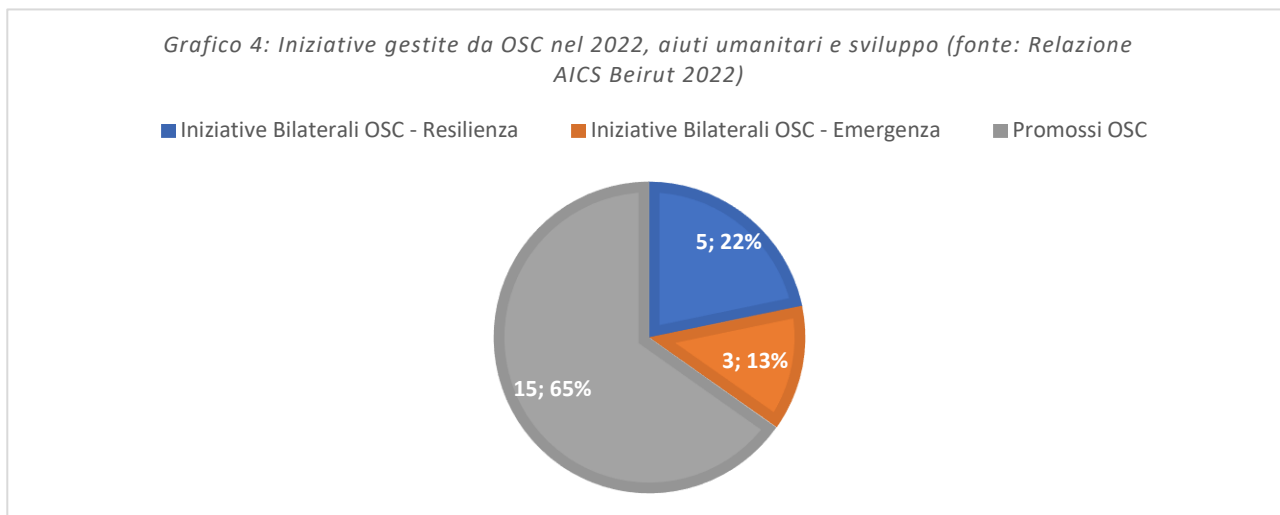
²⁶ “Relazione Annuale 2020 Sede AICS Beirut – Libano e Siria”, <https://beirut.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/05/RELAZIONE-ANNUALE-AICS-BEIRUT-2020.pdf>, p. 14.

²⁷ Occorre tuttavia specificare come, alle iniziative di aiuto umanitario viene allocata una quota maggiore nel budget annuale rispetto alle iniziative di sviluppo, anche se nelle relazioni annuali sono sempre in numero minore rispetto ad esse; questo perché un progetto di aiuto umanitario ha una durata di 12-18 mesi, mentre i progetti di sviluppo arrivano fino a 36 mesi. Ne consegue che, a livello di budget finanziario della cooperazione italiana, queste iniziative abbiano un peso maggiore.

²⁸ In seguito all'intervista condotta con AICS Beirut, è stato affermato che nella programmazione delle iniziative 2024 sono state inoltre aggiunte/potenziare una componente Giustizia e quella Agricoltura, con un budget di circa 10 milioni di Euro.

mettendo a dura prova l'agricoltura e la disponibilità di acqua, accentuando le difficoltà in un paese già segnato da crisi politiche e infrastrutturali²⁹.

Sul fronte sociale, invece, l'esplosione del porto di Beirut nel 2020 ha avuto effetti devastanti sul tessuto sociale del Libano, causando la perdita di vite umane, feriti gravi e lasciando migliaia di persone senza casa. Questo evento ha ulteriormente aggravato la crisi economica e sociale già esistente, portando a un aumento della povertà e delle disuguaglianze³⁰.



Per quanto riguarda le iniziative gestite dalle OSC, il Grafico 4 ne illustra il numero nel 2022.

AICS inoltre ha in gestione due progetti finanziati attraverso il Fondo Fiduciario Regionale “Madad” dell’Unione Europea: il “Resilience & Social Cohesion Programme” (RSCP), in *partnership* con l’AFD (Agenzia di Cooperazione Francese), e ISOSEP – Integrated Social Services Provision (ancora in corso).

Il RSCP si divideva fra Libano, Giordania e Kurdistan iracheno: AICS Beirut aveva in delega la componente libanese del progetto. L’importo dell’iniziativa gestito da AICS era di 12 milioni, suddivisi fra i tre paesi. L’obiettivo era la realizzazione di opere pubbliche in comunità colpite dall’afflusso di rifugiati siriani, attraverso metodologie EIIP (Employment Intensive Infrastructure Programme) e Cash for Work, che garantiscono opportunità di impiego a breve-medio termine per le comunità ospitanti e per i rifugiati siriani. La delega ha avuto inizio nel gennaio 2019 (il progetto era stato lanciato nel 2017) e si è protratta – attraverso proroga, dato il rallentamento delle attività dovuto al susseguirsi delle varie crisi in Libano nell’arco dei successivi tre anni – fino a dicembre 2022.

ISOSEP, invece, è un programma che ricalca dinamiche più simili a quelle dello sviluppo, sia nella durata (36 mesi) che nelle finalità specifiche. Infatti, l’obiettivo del programma, il cui finanziamento ammonta a 4,5 milioni, è il rafforzamento dei servizi di protezione sociale offerti dai Centri di Sviluppo Sociale (SDC) del Ministero degli Affari Sociali (MoSA), attraverso il potenziamento delle competenze del personale degli SDC e l’ampliamento dell’offerta dei servizi integrati di base. Il progetto è stato lanciato nel dicembre del 2020 ma è stato prorogato fino a dicembre 2024, sempre a causa dei rallentamenti alle attività dovuti alla situazione sistemica.

²⁹ J. Halwani, B. Halwani, “Climate Change in Lebanon and the Impact to Water Resources”, *Climate Change in the Mediterranean and Middle Eastern Region*, Springer 2022, 395-412; E. A. Haddad, N. Farajalla *et al.*, “Climate change in Lebanon: Higher-order regional impacts from agriculture”, *REGION 1* (2014), 9–24.

³⁰ C. Nassar, C.C. Nastacă, “The Beirut Port Explosion: Social, Urban And Economic Impact”, *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management* 3 (2021), 42-52.

Rapporti con OSC italiane e autorità locali

Gli interlocutori della cooperazione italiana in Libano sono le OSC presenti sul territorio nazionale, le istituzioni locali e le agenzie delle Nazioni Unite.

AICS Beirut lavora a stretto contatto con le OSC per l'implementazione dei progetti di cooperazione, nelle modalità e nei canali che abbiamo già visto; il rapporto con le OSC si basa su una visione condivisa di sviluppo sostenibile e inclusivo, mirato a rispondere alle esigenze locali e a promuovere la resilienza della comunità. Negli ultimi anni gli scambi con le OSC sono aumentati nell'ambito della sinergia su priorità, strategie e modalità cooperative, soprattutto riguardanti l'ammontare dei budget e la durata dei progetti implementati, evidenziando quindi un *trend* di crescente collaborazione rispetto al passato³¹.

Per quanto riguarda il rapporto con le istituzioni locali, abbiamo già sottolineato come i rapporti con i ministeri locali siano le principali modalità di definizione della strategia di sviluppo nazionale. Nello specifico, è particolarmente attiva la collaborazione con il MoSA, sia nel contesto del potenziamento dei servizi degli SDCs previsto da ISOSEP, sia perché, come confermato da AICS Beirut³² e dai cooperanti³³, esso è il principale intermediario nella selezione dei beneficiari dei progetti in cui è coinvolto.

Oltre ai rapporti con i ministeri, AICS lavora anche – direttamente e indirettamente – con le autorità locali intermedie e decentrate, quali gli uffici decentrati dei ministeri, istituti, unioni delle municipalità, camere di commercio e cooperative. Occorre sottolineare, inoltre, come in Libano esista una stratificazione di intermediari, formali e informali, dei quali la cooperazione italiana si serve per adattare gli interventi umanitari e di sviluppo³⁴.

³¹ Intervista AICS Beirut, 08/04/2024

³² Intervista AICS Beirut, 08/04/2024

³³ Intervista ICU, 29/11/2023

³⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda E. Carpi, "Intermediaries in Humanitarian Action: The Case of Lebanon", *Southern Responses to Displacement*, 20 marzo 2019, <https://southernresponses.org/2019/03/20/intermediaries-in-humanitarian-action-the-case-of-lebanon/>.

Uno sguardo dal campo: l'impegno delle organizzazioni non governative italiane e le sfide della cooperazione allo sviluppo in Libano

Questo capitolo andrà ad esaminare, grazie al contributo dei cooperanti delle ONG italiane attive sul territorio libanese – raccolto tramite interviste e un questionario – il lavoro della cooperazione italiana in Libano e la sua relazione con il contesto socio-politico locale. Si è ritenuto opportuno concentrarsi su aspetti ben precisi del lavoro della cooperazione allo sviluppo, quali:

- i rapporti con i beneficiari e gli stakeholders locali;
- la sostenibilità e l'impatto dei progetti;
- i rapporti con i donatori, in particolare con AICS;

Al contributo dei cooperanti è stato affiancato quello di un membro dell'ufficio di AICS Beirut tramite intervista, al fine di integrare nel quadro offerto dai cooperanti sul territorio la prospettiva e il contributo dell'ufficio AICS locale, soprattutto nell'ambito del meccanismo di *donorship* e quello di monitoraggio dei progetti³⁵.

Mandati e temi specifici

Le ONG che sono state prese come campione in questa ricerca (ARCS Culture Solidali, Armadilla, AVSI, CISP, COOPI, ICU, INTERSOS, WeWorld) lavorano in vari settori e presentano, in certi casi, dei temi specifici che caratterizzano il loro intervento sul territorio, mentre in altri casi portano semplicemente avanti, a livello locale, la propria *mission* definita a livello globale.

ARCS Culture Solidali, in Libano, porta avanti il proprio mandato fondativo, ossia la promozione fra le comunità di “processi di cambiamento sociale, educazione alla cittadinanza globale, alla pace e al dialogo interculturale e intergenerazionale, e di rafforzamento dell'ownership democratica”, come citato nel sito web³⁶. I progetti di ARCS in Libano nel quinquennio 2018-2023 sono facilmente consultabili sul loro sito³⁷ e spaziano fra tematiche come *empowerment* economico e sociale, supporto alle comunità e reinserimento sociale.

Armadilla è una ONG italiana attiva nella cooperazione internazionale dal 1984; negli ultimi anni è stata particolarmente attiva in Siria e in Libano per garantire aiuti umanitari alla popolazione siriana e ai rifugiati siriani in Libano. I progetti di Armadilla in Libano³⁸ hanno come beneficiari principali le frange più vulnerabili della società civile libanese e le comunità siriane e palestinesi.

Fondazione AVSI è una delle più grandi ONG italiane, operante in vari settori e paesi. In Libano³⁹, i principali temi sui quali AVSI lavora sono educazione, protezione dell'infanzia, sviluppo agricolo e formazione professionale.

CISP – Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, che opera dal 1983 soprattutto su temi come tutela, protezione e inclusione sociale, creazione di opportunità economiche e lotta alle disuguaglianze, non ha un mandato specifico in Libano; tuttavia, i progetti di CISP in questo paese⁴⁰ riguardano prevalentemente i settori WASH e turismo sostenibile.

³⁵ È necessario sottolineare che le informazioni emerse da questa intervista riflettono il punto di vista del singolo operatore intervistato e non costituiscono per forza la visione e le priorità dell'ufficio AICS di Beirut a livello globale.

³⁶ <https://www.arcsculturesolidali.org/chi-siamo/>

³⁷ <https://www.arcsculturesolidali.org/progetti/>

³⁸ <https://armadilla.coop/paese/libano/>

³⁹ <https://www.avsi.org/cosa-facciamo/paesi/libano>

⁴⁰ [https://www.developmentofpeoples.org/search/search?contenttypes\[\]=2&q=libano&p=all&areas\[\]=flexicontent&cc=p](https://www.developmentofpeoples.org/search/search?contenttypes[]=2&q=libano&p=all&areas[]=flexicontent&cc=p)

La missione di COOPI – Cooperazione Italiana sul territorio libanese⁴¹ si concentra su temi quali educazione e Solid Waste Management (con la presenza di un’importante progetto nella regione di Akkar⁴²); COOPI si muove tuttavia anche nella risposta ai bisogni primari delle comunità (soprattutto dopo l’esplosione del porto di Beirut), in azioni di Child Protection e progetti Cash for Work.

ICU – Istituto per la Cooperazione Universitaria riferisce di non avere mandati o temi specifici in Libano, anche se l’operato del proprio ufficio libanese ricalca i temi comuni che ICU persegue in altri paesi, ovvero transizione energetica sostenibile, Solid Waste Management e supporto all’imprenditoria. Sul sito⁴³ sono consultabili i progetti attivi in Libano.

Il mandato di INTERSOS in Libano si concentra prevalentemente sull’assistenza umanitaria⁴⁴; a differenza delle altre ONG intervistate, non ha all’attivo progetti di sviluppo.

In Libano WeWorld è attiva su tre pilastri principali: emergenza multisettoriale (principalmente sicurezza alimentare, WASH, Educazione), sviluppo economico rurale e livelihood, Water Governance. Sul sito⁴⁵ si possono consultare i progetti attivi sul territorio libanese.

Attività e rapporto con la comunità locale e gli stakeholders

Riguardo i gruppi target/affected people a cui le attività delle ONG appartenenti al campione preso in considerazione mirano, emerge come i principali beneficiari delle attività delle ONG in questione siano rifugiati (siriani, palestinesi e di altre nazionalità) e minori (Tabella 1).

Ciò riflette quali sarebbero i gruppi più vulnerabili all’interno del contesto libanese; troviamo, rispetto a questo, un riscontro anche nei principali settori d’intervento delle ONG intervistate (Grafico 5, p.12), dove possiamo constatare come i settori prominenti siano quelli dell’Educazione e dello Sviluppo Economico (che conta al suo interno anche iniziative che mirano all’inclusione e all’empowerment economico dei rifugiati, in particolare siriani).

Tabella 1 – Gruppi target/affected people per ONG

	ARCS	Armadilla	AVSI	CISP	COOPI	ICU	INTERSOS	WeWorld
Donne								
Minori								
Persone con disabilità								
Rifugiati								
Minoranze religiose								
Libanesi vulnerabili								
Nessun target specifico (lavoro trasversale fra le comunità)								

⁴¹ <https://www.cooopi.org/it/paese/libano.html>

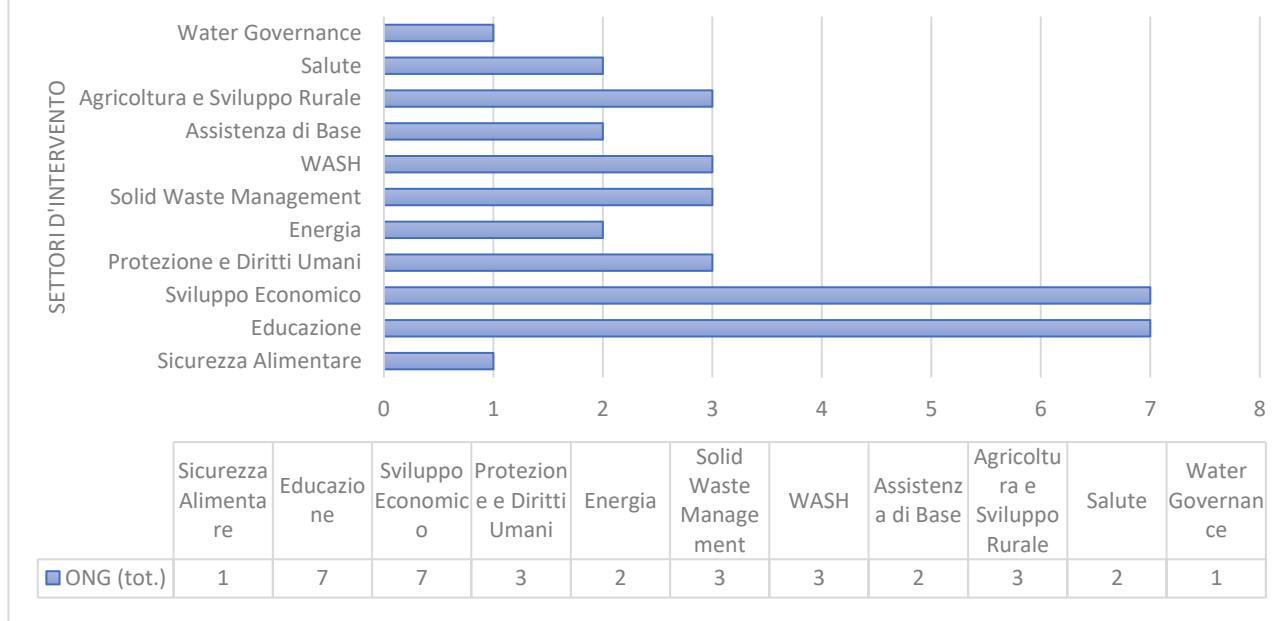
⁴² <https://www.cooopi.org/it/progetto/coinvolgere-le-comunita-nella-gestione-dei-rifiuti-solidi.html?ln=>

⁴³ <https://www.icu.it/projets/>

⁴⁴ <https://www.intersos.org/cosa-facciamo/libano/>

⁴⁵ <https://www.weworld.it/cosa-facciamo/progetti-nel-mondo/libano>

Grafico 5: Quali sono i principali settori d'intervento della tua organizzazione?



Al fine di comprendere come le ONG italiane operino in questi settori, e di conseguenza quale sia la qualità dei rapporti con i beneficiari, è stato ritenuto necessario approfondire le modalità di adattamento delle ONG alle progressive esigenze e priorità delle comunità locali. È emerso che ciò avviene principalmente attraverso la modifica delle attività di progetto (in fase di scrittura o implementazione) sulla base di richieste provenienti dalle ONG locali o dai Ministeri locali di riferimento del settore di intervento, nonché sull'analisi costante del contesto e dei bisogni della comunità locale attraverso dati primari (questionari di Needs Assessment alle ONG locali) e secondari (reportistica di altre organizzazioni appartenenti al network della singola ONG).

Molto interessante, su questo tema, è la testimonianza di un MEAL Manager:

Il ruolo della mia organizzazione in Libano è cambiato parecchio dal 2006 (anno in cui ha iniziato a lavorare nel paese) ad oggi. [...] Negli ultimi anni, un po' per un cambiamento in ottica sviluppo/Nexus⁴⁶ della missione e un po' per la crisi multidimensionale che il paese vive dal 2019 e che affligge anche in larga parte la popolazione libanese, una grossa parte del lavoro dell'organizzazione viene svolto anche con la comunità locale libanese (che oggi rappresenta circa l'80% dei nostri beneficiari). L'organizzazione ha avuto quindi modo di adattarsi alla dinamica situazione del paese e ha progressivamente adattato il proprio lavoro [...]. Dal 2020 [...] è stato fatto un progressivo salto di qualità sul coinvolgimento di stakeholders e comunità locali. Questo è stato fatto anche nell'ottica del cambiamento emergenza-sviluppo su cui ha lavorato la missione. Lavorare nel settore sviluppo/Nexus ha fatto sì che il coinvolgimento delle comunità diventasse parte fondamentale del modus operandi della missione. In questi

⁴⁶Lo Humanitarian Development Nexus è un approccio integrato volto a coordinare e allineare gli sforzi umanitari e di sviluppo per affrontare meglio le crisi prolungate e le situazioni di vulnerabilità cronica; l'idea alla base è quella di superare la tradizionale separazione tra interventi umanitari a breve termine e progetti di sviluppo a lungo termine, creando sinergie tra i due settori per ottenere risultati più sostenibili e di maggiore impatto; v. A. Strand, "Humanitarian-development Nexus", in A. De Lauri (ed.), *Humanitarianism: Keywords*, Brill 2020, 104-106. https://doi.org/10.1163/9789004431140_049. In casi specifici che coinvolgano azioni di *peace building*, è possibile parlare anche di *Humanitarian - Development - Peace Nexus* (detto anche *Triple Nexus*); v. anche "The Triple Nexus: Questions and Answers on Integrating Humanitarian, Development and Peace Actions in Protracted Crises", 6 agosto 2020, <https://reliefweb.int/report/world/triple-nexus-questions-and-answers-integrating-humanitarian-development-and-peace>.

termini, non c'è proposta di progetto che inizi senza il coinvolgimento delle autorità locali, di organizzazioni (NGOs, CSOs, CBOs etc.) locali, dalle consultazioni con la comunità [...] Molto del lavoro di preparazione che viene fatto durante l'analisi dei bisogni, dalle campagne comunitarie, dalla presenza costante di team sociali durante le attività ecc. va proprio in questa direzione. Abbiamo inoltre sviluppato delle metodologie che hanno al centro un approccio bottom-up che prevedono come punto cardine l'analisi dei bisogni comunitari per costruire strategie d'intervento [...].

Ciò che emerge da questa testimonianza è, in primo luogo, come la necessità di adattamento del lavoro della cooperazione italiana al particolare contesto di crisi multidimensionale e alla definizione di un approccio di sviluppo integrato passi necessariamente per il coinvolgimento diretto degli *stakeholders* locali (OSC, Community Based Organizations, Ministeri).

Come è emerso anche dalle interviste agli altri cooperanti, ad AICS Beirut e soprattutto a Estella Carpi, il coinvolgimento delle autorità formali locali è una prerogativa dell'azione della cooperazione italiana. Non è scontato: come è stato sottolineato⁴⁷, il coinvolgimento delle autorità politiche formali nell'azione della cooperazione internazionale è avvenuto lentamente e tardivamente da parte di tutti gli attori umanitari, mentre l'azione della cooperazione italiana è sempre stata orientata ad allacciare rapporti politici con gli organi formali locali. La cooperazione italiana perciò è “ben vista” dagli *stakeholders* locali poiché non tende, come altre organizzazioni, a eludere le autorità politiche e usare gli intermediari solo per arrivare direttamente ai beneficiari, senza coinvolgerli direttamente nelle attività⁴⁸. Gli stessi cooperanti valutano il coinvolgimento delle comunità locali – e di conseguenza dei loro rappresentanti – come essenziale nei progetti di sviluppo⁴⁹.

Altro punto che è messo in risalto nella testimonianza del MEAL Manager è, oltre al rapporto con gli intermediari formali (tipo i *makhatir*, funzionari statali locali che si occupano di garantire l'accesso ai beneficiari, o le autorità municipali) e informali (ad esempio gli *zu'ama*, capi villaggio delle varie comunità), è il coinvolgimento delle ONG, OSC e CBO locali, che partecipano alla coordinazione dell'intervento umanitario/di sviluppo.

Tuttavia emergono delle problematiche in questo rapporto fra ONG internazionali, *stakeholders* locali, intermediari e beneficiari. *In primis*, si lamenta un possibile scollamento degli *stakeholders* con la frammentata comunità locale e i suoi bisogni. Occorre infatti sottolineare come, nel contesto frammentario della società civile libanese e nel vuoto lasciato dagli organismi politici di riferimento nell'ambito del coordinamento e controllo, il fatto che la quasi totalità dei rapporti con i beneficiari sia filtrata dalla fitta rete di intermediari e *power-holders* formali ed informali a cui abbiamo accennato, rende la valutazione di bisogni ed esigenze potenzialmente parziale: gli stessi intermediari potrebbero infatti indirizzare l'azione umanitaria e di sviluppo a seconda della propria agenda⁵⁰.

⁴⁷ Intervista con Estella Carpi, 27/10/2023

⁴⁸ “If many practitioners often suggested that aid provision across Lebanon remained at the mercy of local authorities, who stifled aid delivery in a patron-client societal structure, INGOs and the UN agencies in Akkar increased local sovereignty to a certain extent. INGOs initially contacted local power holders to bypass the central government, but local authorities complained about INGOs exercising territorial sovereignty without consulting them. Such intricate relationships often made the philology of funding and distribution difficult to navigate.” E. Carpi, *The Politics of Crisis-Making*, 53.

⁴⁹ Ritengo necessario specificare la natura dell'intervento, poiché è alquanto improbabile trovare maggiore coinvolgimento della comunità locale negli interventi umanitari, e quindi maggiore possibilità da parte di quest'ultima di influenzarne l'azione; nel contesto umanitario, il coinvolgimento delle comunità spesso si limita ad influenzare le modalità di erogazione di un servizio o intervento, poiché le attività stesse (come corsi educativi o forniture di acqua) sono già stabilite da rigide direttive governative.

⁵⁰ A tal proposito, si veda anche S. BouChabke, G. Haddad, “Ineffectiveness, Poor Coordination, and Corruption in Humanitarian Aid: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon”, *Voluntas* 32, 894–909 (2021). <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00366-2>

Questa potenziale “arbitrarietà” degli intermediari compromette purtroppo anche l’azione delle ONG che danno molta attenzione alla fase di ricerca e Needs Assessment⁵¹.

L’eccessivo potere nelle mani degli intermediari è confermato da una testimonianza da parte di un cooperante che lavora all’interno di una importante ONG internazionale nelle zone del nord-est del Libano (governatorato di Ba’albek-Hermel) e del sud:

Si, di norma abbiamo questi problemi [riferendosi ai problemi con gli intermediari, nda.] in diverse parti del paese. Lo stesso accade anche ad altre ONG. Molte volte ci è stato impedito di entrare in luoghi, villaggi o distretti specifici, a causa della selezione dei beneficiari. Recentemente in un comune del governatorato di Baalbek-Hermel ci è stato impedito di entrare nei villaggi perché non avevamo selezionato un sindaco e funzionari di quel comune per beneficiare del nostro progetto. La nostra selezione dei beneficiari si basa su criteri di vulnerabilità, e dopo una valutazione di tutti i beneficiari, scegliamo quelli più vulnerabili. Poiché questi funzionari non sono stati selezionati, hanno minacciato più volte il nostro personale sul campo e hanno lanciato avvertimenti di non visitare la zona. Queste minacce non ci consentono di implementare i progetti in tempo, soprattutto in queste aree difficili da raggiungere che richiedono protezione e tutela.

E ancora:

Nel Sud del Libano, dall’inizio dell’emergenza, molte ONG hanno incontrato difficoltà nel fare valutazione dei bisogni delle comunità e gli sfollati interni a livello familiare. Siamo stati molte volte fermati da partiti locali (Hezbollah) poiché ritenevano le ONG potenzialmente invischiate nel traffico e vendita di informazioni compromettenti [...] Nei villaggi di confine e nelle zone rosse del Libano meridionale (circa 50 villaggi, che ospitano 60.000 persone che vivono ancora lì) non è stato permesso a IMPACT Reach⁵² di effettuare la valutazione dei bisogni: sono stati fermati e non gli è stato permesso di effettuare la raccolta dei dati dopo mesi di pianificazione. Pertanto non esiste ancora una corretta valutazione dei bisogni per queste persone che vivono in una zona di conflitto attivo.

Questa testimonianza, anche se non proviene da un cooperante all’interno di una ONG italiana, è utile per comprendere le condizioni con le quali la cooperazione internazionale, compresa quella italiana, è costretta a confrontarsi. Anche nelle interviste con cooperanti italiani si riscontrano situazioni simili (anche se non così gravi), a dimostrazione che le frizioni con gli intermediari locali sono la norma. Ad esempio, un cooperante italiano riferisce di problematiche di ostruzionismo da parte di un *mukhtar* (sing. di *makhatir*) locale legate ad un conflitto d’interesse riguardo le attività di smaltimento rifiuti nella regione di Akkar. Il funzionario, incassando una percentuale sulle attività di raccolta rifiuti, si opponeva ad attività di efficientamento delle stesse portate avanti dai progetti della stessa ONG.

Lo stesso discorso fatto sugli intermediari vale per le organizzazioni locali. Il *modus operandi* delle organizzazioni locali, che siano ONG laiche o *faith-based organizations* (FBOs), non è omogeneo e può rispecchiare talvolta appartenenze settarie o diverse “culture” di assistenza⁵³: assistenza in forma burocratizzata (ad esempio, le ONG che fanno capo ai partiti locali), assistenza *ad-hoc* informale e spontanea (di solito fornita dai gruppi della società civile) e aiuti materiali standardizzati come la

⁵¹ Per esempi concreti, si veda M. Boustani, E. Carpi, H. Gebara, Y. Mourad, “Responding to the Syrian crisis in Lebanon - Collaboration between aid agencies and local governance structures”, *IIED*, London (2016). <https://www.iied.org/10799iied>

⁵² Si riferisce a REACH, *joint initiative* fra IMPACT, ONG svizzera, e ACTED – Agency for Technical Cooperation and Development, che si occupa di fornire dati granulari, informazioni tempestive e analisi approfondite da contesti di crisi, disastri e sfollamenti; v. <https://www.impact-initiatives.org/what-we-do/reach/>

⁵³ Intervista con Estella Carpi, 27/10/2023

distribuzione di aiuti umanitari da parte di organizzazioni filantropiche facenti capo a personalità collegate ad attori regionali (un esempio famoso è la *Mu'assasa Khalaf Ahmad al-Habtur*, fondazione del filantropo emiratino Ahmad al-Habtur⁵⁴).

I rapporti con le organizzazioni locali sono tuttavia generalmente positivi, anche se sono emerse delle problematiche e vi sono esperienze contrastanti fra i cooperanti: da un lato si riconosce la centralità del loro apporto nel raggiungimento e coinvolgimento dei beneficiari, dall'altro lato si lamenta il poco coinvolgimento delle OSC locali nell'ambito di progettazione (o con apporti limitati alla mera condivisione di dati), e in certi casi si denuncia la poca serietà e professionalità delle stesse, con meccanismi interni che ricalcano quelli politici e istituzionali del paese (corruzione, mancanza di trasparenza, abuso di potere, clientelismo). Ciò è dovuto anche alla peculiare percezione che non solo i beneficiari, ma le stesse organizzazioni locali hanno della cooperazione allo sviluppo in Libano. Le organizzazioni più stabili e organizzate, infatti, di solito operano nell'ambito dei servizi primari o nel supporto delle imprese e dell'auto-impiego (es. Berytech⁵⁵, Fondation Diane⁵⁶), il che rafforza l'idea di una cooperazione allo sviluppo che si limita meramente all'erogazione di servizi⁵⁷. Allo stesso tempo, viene tuttavia affermato come spesso le OSC locali più piccole non abbiano un buon *outreach* alla comunità e ci sia poca chiarezza rispetto al servizio che viene offerto dalle organizzazioni: molto spesso gli individui e le comunità che vogliono accedere a servizi quali, ad esempio, corsi di avviamento al lavoro (esempio fornito da un cooperante) non sanno a chi rivolgersi. Ciò spesso avviene per un cattivo utilizzo (se non totalmente assente) dei canali di informazione e di promozione principali, ad esempio i *social media*.

Il rapporto con i ministeri libanesi, invece, è più complesso. A causa della lenta burocrazia e dei problemi di *governance* dovuti al collasso delle strutture governative e delle autorità locali dopo il 2019, il coordinamento fra ministeri e cooperazione italiana è difficile e non sempre irreprensibile. A tal proposito, un cooperante afferma:

Direi che la collaborazione con i ministeri è complicata a livello di tempistiche, impegno, e anche nell'ambito della richiesta di approvazione contenuta nei progetti, che spesso deriva da una volontà di controllo rispetto a quello che viene proposto da ONG europee o americane, soprattutto in ambito educazione, diritti delle donne e delle minoranze LGBTQI+, o nell'ambito della condivisione di dati sensibili, come nome e cognomi di beneficiari. Dipende poi dal singolo ministero, poiché talvolta non collaborano neanche tra di loro per motivi religiosi.

In generale, vi sono ministeri con cui la collaborazione viene descritta come proficua, come il Ministero dell'Acqua e dell'Energia (MoEW). Viene invece ritenuta pessima da pressoché tutti i cooperanti la collaborazione con il Ministero degli Affari Sociali (MoSA), soprattutto per una gestione poco trasparente delle liste che vengono fornite alle ONG italiane per la selezione dei beneficiari, che ricalca logiche clientelari e settarie; ricordiamo infatti che il MoSA è stato designato da AICS Beirut come intermediario nella selezione dei beneficiari nei progetti in cui è coinvolto, che

⁵⁴ <https://www.habtoor.com/en/29/philanthropy/>

⁵⁵ <https://berytch.org/>

⁵⁶ <https://fondation-diane.org/>

⁵⁷ Questo è a sua volta dovuto al particolare sistema di *welfare state* vigente in Libano: l'erogazione del *welfare*, infatti, è quasi totalmente appaltata al settore privato, facente capo in maniera pressoché totale ai partiti settari libanesi. Non è perciò sorprendente che anche le OSC, all'interno di una crisi multidimensionale come quella libanese dove il tradizionale sistema assistenzialistico è in crisi, adottino questo determinato approccio. Per una panoramica del sistema di *welfare* libanese, consiglio l'ormai classico, ma ancora attuale, M. Cammett, *Compassionate Communalism – Welfare and Sectarianism in Lebanon*, Cornell University Press, New York 2014.

avviene per criteri che spesso non ricalcano situazioni di vulnerabilità e bisogno, bensì meccanismi di clientelismo, nonostante lo sforzo di supervisione che lo stesso ufficio paese di AICS effettua⁵⁸.

È quindi chiaro come sia difficile adottare una strategia di sviluppo globale uguale e non standardizzata, con queste premesse. Inoltre, come viene riferito dai cooperanti, dal momento che i donatori valorizzano relazioni stabili e durature con gli *stakeholders*, questo meccanismo è amplificato dalla tendenza alla fidelizzazione con ONG locali (anche ben strutturate) e ministeri con cui si è già lavorato, optando implicitamente per la standardizzazione dell'intervento umanitario/di sviluppo e una conseguente cristallizzazione dell'approccio.

Sostenibilità dei progetti

Per comprendere l'effetto dei progetti di cooperazione allo sviluppo e di emergenza umanitaria nel contesto di crisi multidimensionale, è fondamentale analizzare la sostenibilità di questi ultimi in ottica di lungo periodo. La sostenibilità di un intervento, nell'ambito della cooperazione internazionale, è determinata dalla sua capacità di innescare un cambiamento – sociale, economico o ambientale – che persiste anche dopo che le risorse che lo hanno sostenuto si esauriscono. Affinché un intervento possa essere autenticamente sostenibile, è necessario che riesca a mantenere nel tempo il cambiamento generato (*durability*) e a trasferire integralmente la sua proprietà al soggetto coinvolto (*ownership*)⁵⁹. Sulla base di questa definizione, condivisa dai cooperanti a livello globale, è stato chiesto se i progetti di sviluppo implementati dalle proprie organizzazioni potessero essere considerati sostenibili.

Vi è una pressoché totale unanimità nel concordare sul fatto che i progetti delle proprie organizzazioni raramente siano sostenibili; nello specifico, ciò che emerge è che manchino spesso gli aspetti di *durability* e di *ownership* che caratterizzano lo stesso concetto di sostenibilità. Questo fattore è stato rilevato anche dal membro di AICS Beirut intervistato, nell'ambito dei progetti implementati direttamente dall'Agenzia.

Il principale ostacolo è sistemico: la mancanza di stabilità politica ed economica, sia a livello nazionale che, soprattutto, regionale, rappresentano il problema maggiore per la sostenibilità degli interventi. Vi è molto pessimismo rispetto a ciò che è emerso dalle testimonianze dei cooperanti e, in parte, anche dall'intervista con AICS Beirut, riguardo alla possibilità di operare in maniera sostenibile sul territorio senza un cambiamento istituzionale e politico e processi di riforma strutturati dei settori nevralgici, che il Libano, purtroppo, non sembra intenzionato ad affrontare.

Dall'altro lato, la difficoltà di operare in maniera sostenibile è insita nello stesso adattamento dell'intervento sul territorio da parte di donatori e ONG. Vi sono molti progetti di stampo prettamente assistenzialistico, come ad esempio progetti di “Cash for Work”⁶⁰ e di supporto al pagamento dei salari, che per loro natura non sono sostenibili per mancanza di durabilità e soprattutto perché carenti riguardo all'aspetto del trasferimento di *know-how*: secondo un cooperante intervistato, c'è in generale poco *focus* rispetto ad attività di *capacity building* e trasferimento di competenze nei progetti della sua organizzazione.

⁵⁸ Intervista AICS Beirut, 08/04/2024

⁵⁹ Si veda anche la definizione di sostenibilità secondo i criteri di valutazione del DAC (Development Assistance Committee) di OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) https://www.oecd-ilibrary.org/sites/543e84ed-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/543e84ed-en&_csp_=535d2f2a848b7727d35502d7f36e4885&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e4964

⁶⁰ Gli interventi “Cash for Work” mirano a fornire impiego a lavoratori non qualificati e semiqualeficati, solitamente su progetti ad alta richiesta di manodopera come, ad esempio, la riabilitazione dei sistemi di irrigazione, la conservazione del suolo e la costruzione e manutenzione di strade; v. <https://reliefweb.int/attachments/918734c7-ff33-368b-a50d-454a6f75c244/gfsc-cmwg---cash-for-work-guidelines-july-2019-1.pdf>

Tuttavia, anche laddove la componente di trasferimento di competenze e di *ownership* è il *focus* specifico del progetto, si riscontrano problematiche nell'aspetto della durabilità, nello specifico in riferimento all'effettiva utilità delle conoscenze trasferite all'interno del contesto socio-economico. Un esempio che è stato riportato⁶¹ riguarda particolari programmi di *livelihood* nella regione di Akkar che coinvolgevano donne siriane e donne libanesi in stato di vulnerabilità: l'obiettivo di questi programmi era il potenziamento delle capacità individuali di queste donne (insegnamento di competenze digitali, insegnamento dell'inglese, attività finalizzate all'ottenimento di micro-credito, *workshop* su attività legate a un contesto di economia urbana) al fine di renderle impiegabili sul mercato del lavoro, senza però tenere conto che il potenziamento individuale avveniva per professioni e parti dell'economia del lavoro che non trovavano riscontro nell'economia rurale locale, rendendo perciò difficili eventuali sbocchi lavorativi.

Inoltre, anche progetti di stampo non assistenzialistico, ma che hanno l'obiettivo di integrare i principi suddetti di *durability* e *ownership*, spesso finiscono per integrare componenti di intervento che non sono sostenibili e che finiscono per compromettere l'intera sostenibilità del progetto. Viene portato come esempio da un cooperante un progetto nell'ambito del già citato programma ISOSEP (il cui obiettivo, come visto nel capitolo precedente, è il rafforzamento dei servizi di protezione sociale offerti dai SDCs del MoSA) nel quale l'organizzazione che realizzava il progetto si occupava di pagare anche le *transportation fees* (rimborsi per i trasporti) dei medici che si occupavano dell'assistenza medica di base all'interno dei centri, poiché il Ministero stesso non era, e tutt'ora non è, in grado di allocare i fondi per farlo.

Oltre ad una tipologia di intervento di sviluppo che assume troppo spesso sfumature assistenzialistiche, i cooperanti lamentano una presunta tendenza da parte dei donatori ad orientare la loro strategia di sviluppo verso soluzioni a breve termine, focalizzate sulla gestione sommaria o correzione dei problemi che il paese affronta, senza tuttavia porre, a livello di *outcome* dei progetti, particolare enfasi sulla sostenibilità.

Nel questionario sottoposto, è stato chiesto ad ogni cooperante di indicare i settori d'intervento dove ritengono che la sostenibilità dei progetti della propria organizzazione sia bassa o nulla (Grafico 6). Tolti i settori dove il tipo di intervento si traduce prevalentemente attraverso assistenza *cash* (Cash for Work) o *in-kind* (WASH⁶², Sicurezza Alimentare) – per natura strutturale non sostenibili – il principale settore dove i progetti presentano scarsa sostenibilità è quello dell'educazione. Ricordiamo che il settore educativo in Libano è in larghissima parte in mano ai privati – nel 2018, il 71% degli studenti libanesi frequentava istituti privati⁶³; ne consegue che, dato l'alto numero di finanziamenti privati al settore, il livello di spesa pubblica nel settore educativo risulti basso (intorno all'1,8% del PIL⁶⁴) rispetto ai parametri di riferimento internazionali. Con l'avvento della crisi dei rifugiati siriani, il sistema educativo pubblico, già poco sovvenzionato, ha dovuto assorbire un numero enorme di studenti non libanesi; nel biennio 2019-20, infatti, il 48% degli studenti delle scuole pubbliche non era libanese, dei quali un 3% frequentava le scuole dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Profughi Palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) – questo per quanto riguarda l'educazione formale, senza perciò contare i programmi di apprendimento non formale come

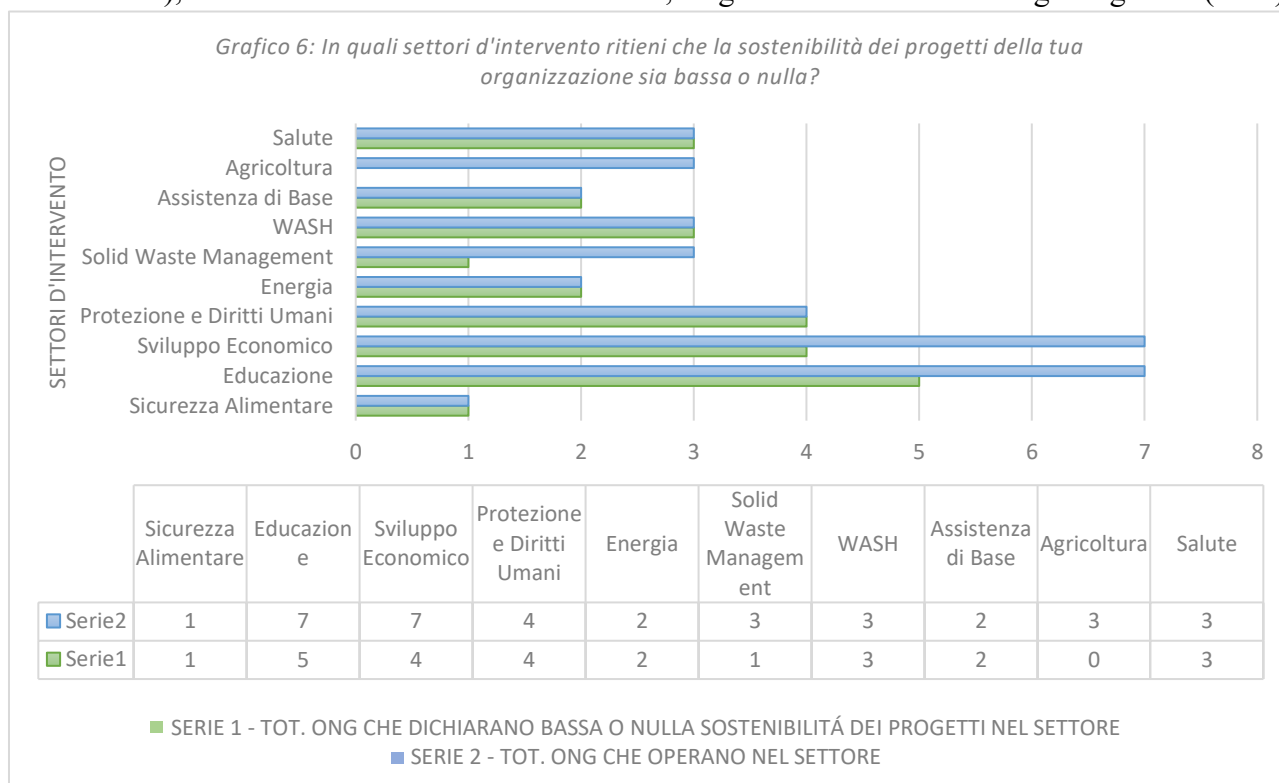
⁶¹ Intervista con Estella Carpi, 27/10/2023

⁶² Per quanto riguarda l'ambito WASH è necessario distinguere tra gli interventi di sviluppo e quelli umanitari. Gli interventi di sviluppo hanno una componente di sostenibilità, in quanto il fine può tradursi in investire o migliorare infrastrutture, potenziare le capacità delle autorità locali e collaborare con attori istituzionali. In contrasto, gli interventi umanitari presentano generalmente scarsa sostenibilità (fornire assistenza di base senza la possibilità di implementare interventi innovativi o sostenibili).

⁶³ H. Abdul-Hamid, M. Yassine, *Political Economy of Education in Lebanon: Research for Results Program*, World Bank Publications, Washington 2020, 2.

⁶⁴ *Ibid.*, 3.

Community-Based Early Childhood Education (CB ECE) e Basic Literacy and Numeracy (BLN e BLN Youth), condotti all'interno delle comunità, e gli Accelerated Learning Programs (ALP),



condotti all'interno delle scuole pubbliche⁶⁵.

I progetti nell'ambito dell'educazione da parte della cooperazione italiana si concentrano sull'apprendimento informale⁶⁶, ma si scontrano con l'estrema difficoltà del reinserimento dei beneficiari nell'ambito del sistema di educazione formale, rendendo i progetti di fatto insostenibili.

Un cooperante afferma inoltre:

Nel settore educativo i progetti non sono sostenibili poiché devono sottostare alla regolamentazione del Ministero dell'Istruzione che tende ad accentuare le differenze fra gruppi sociali invece che diminuirle (prima fra tutte quella fra Libanesi e popolazioni rifugiate).

Indipendentemente dal fatto che ciò che qui viene affermato rappresenti effettivamente una prassi strutturale, non va comunque ignorata la percezione di chi opera nel settore, considerando peraltro il grosso problema a livello sociale che il Libano sta affrontando con la crisi economica e dei rifugiati, che tende a esacerbare pratiche razziste e discriminatorie, non estranee al tessuto sociale libanese, persino a livello delle istituzioni locali⁶⁷.

Il settore dell'energia è un altro dei settori dove gli interventi sono caratterizzati da una scarsa sostenibilità; il Libano, infatti, affronta gravi sfide nel settore energetico, con implicazioni

⁶⁵ Education – 3RP Syria Crisis, http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2021/05/Interagency_EoY_2020_Dashboard_Education.pdf

⁶⁶ Un progetto molto importante in tal senso è stato "Back to the Future", attuato da AVSI e Terre des Hommes Italia e finanziato nelle prime fasi dal Fondo Europeo MADAD, successivamente da DG ECHO (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations); <https://www.avsi.org/en/back-to-the-future>

⁶⁷ B. Akar, M. Albrecht, "Influences of nationalisms on citizenship education: revealing a 'dark side' in Lebanon", *Nations and Nationalism* 23, 2017, 547-570, <https://doi.org/10.1111/nana.12316>

significative per lo sviluppo economico e la qualità della vita⁶⁸. Gran parte delle infrastrutture energetiche del Libano è vecchia e inefficiente, basti pensare all'instabilità delle forniture di energia elettrica⁶⁹, con frequenti interruzioni che colpiscono sia le abitazioni che le attività commerciali, alle quali si sopperisce con il ricorso a generatori a gasolio privati⁷⁰, che aumentano la dipendenza del Libano dalle importazioni di combustibili fossili e che hanno un impatto ambientale devastante. Le pratiche di efficienza energetica sono limitate e non adeguatamente implementate e, nonostante il potenziale, l'uso delle energie rinnovabili è minimo. In definitiva, la mancanza di una governance efficace e di politiche energetiche chiare ostacola lo sviluppo del settore. In tal senso, diventa quindi esplicativa la testimonianza di un cooperante:

Il settore energia doveva essere prioritario in Libano fin dalla fine della guerra civile, ma si è sempre investito in altro (generatori privati, edilizia ecc.) senza rendere energeticamente efficienti i servizi (elettricità, rifiuti, acqua ecc.). Il baratro inevitabile è stato accentuato dal 2021 in avanti con la crisi economica e conseguente crisi del carburante, periodo in cui l'import di pannelli solari o di altre metodi alternativi ha avuto un'impennata. Il pannello solare non è di per sé una scelta più sostenibile se non accompagnato a precise politiche ambientali [...]. Molti dei nostri progetti hanno dovuto adattarsi a questa esigenza senza la possibilità di puntare su altro e di conseguenza credo siano ben poco sostenibili.

In generale, il settore educativo e quello energetico riflettono dinamiche e tendenze presenti in tutti quei settori dove l'intervento da parte di soggetti pubblici nazionali dovrebbe essere più consistente, come ad esempio i settori di Sviluppo Economico e *Solid Waste Management*. Peraltro, essi rappresentano anche i settori in cui sarebbe più pertinente (e dirimente, data la situazioni di crisi) portare avanti pratiche di sviluppo. Tuttavia, essendo questi gli ambiti che più soffrono di una mancanza di fondi o di una cattiva allocazione degli stessi da parte dei soggetti pubblici nazionali, l'intervento della cooperazione italiana non può che essere caratterizzato da una bassa sostenibilità. La mancanza di una visione a lungo termine da parte della Pubblica Amministrazione libanese, derivante un po' dalla crisi sistemica, un po' dall'immobilismo della classe politica in termini di riforme strutturali, influenza negativamente anche l'operatività dei progetti, circoscrivendoli in dinamiche assistenzialistiche o indirizzandoli verso soluzioni a breve termine.

⁶⁸ Esiste una vasta letteratura concernente le problematiche del settore energetico in Libano, la dipendenza dai combustibili fossili e lo sviluppo di pratiche di efficienza energetica attraverso l'uso di energie rinnovabili: v. H. L. Moore, H. Collins, "Decentralised renewable energy and prosperity for Lebanon", *Energy Policy* 137, Febbraio 2020, 1-6, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111102> ; D. A. Ghanem, "Energy, the city and everyday life: Living with power outages in post-war Lebanon", *Energy Research & Social Science* 36, Febbraio 2018, 36-43, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.012> ; J. Khoury, R. Mbayed *et al.*, "Review on the integration of photovoltaic renewable energy in developing countries—Special attention to the Lebanese case", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 57, Maggio 2016, 562-575, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.12.062> ; M. Julian, C. Salame, "Energy management, critical analysis and recommendations: Case study Lebanon", *Energy Reports* 8, Novembre 2022, 1063-1075, <https://doi.org/10.1016/j.egy.2022.07.134> ; E. Khinab, M. Elkhoury, "Renewable energy use in Lebanon: Barriers and solutions", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16, Settembre 2012, 4422-4431, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2012.04.030>

⁶⁹ Instabilità che è stata esacerbata con il contenzioso economico con la società turca Karpowership, sussidiaria della Karadeniz Holding. Nel 2013 Karpowership aveva fornito al governo libanese due navi generatrici di energia elettrica dalla potenza di 202 MW l'una, in grado di supplire al 25% del fabbisogno energetico libanese; tuttavia, con il deteriorarsi della situazione economica e finanziaria del paese, il governo libanese ha incontrato crescenti difficoltà nel pagare le fatture per l'energia fornita dalle navi turche. A causa dei pagamenti mancati, la società turca ha sospeso temporaneamente l'operazione delle sue navi in Libano, esacerbando la crisi energetica del paese; v. N. Erkul, "Turkey's Karpowership could halt power supply to Lebanon over dispute", *Anadolu Ajansi*, 12 maggio 2021.

⁷⁰ H. Sallon, "Les Libanais à la merci de la « mafia des générateurs »", *Le Monde*, 22 febbraio 2022, https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/22/les-libanais-a-la-merci-de-la-mafia-des-generateurs_6114688_3210.html

Impatto dei progetti

Un altro criterio di cui si è tenuto conto nella valutazione dei progetti di sviluppo è l'impatto degli stessi. L'impatto è definibile come l'insieme degli effetti positivi e negativi prodotti da un intervento di sviluppo, direttamente o indirettamente, intenzionalmente o non intenzionalmente⁷¹.

L'ampiezza semantica di questa definizione ha comportato l'adozione di concezioni diverse del significato d'impatto e, soprattutto, metodi di misurazione differenti⁷²: ad oggi, ciò rappresenta uno scoglio per la cooperazione internazionale, poiché la maniera con cui si definisce e si misura l'impatto di un progetto modella la valutazione dei risultati dell'intervento di sviluppo. La valutazione d'impatto è di conseguenza un tema che ha assunto sempre più importanza nell'ambito della cooperazione internazionale negli ultimi anni⁷³, sulla spinta sia della volontà delle organizzazioni internazionali di valutare e misurare il contributo ai cambiamenti nelle comunità locali, sia di quella dei donatori di comprendere gli effetti degli interventi da loro finanziati: ciò ha permesso il proliferare di diverse metodologie di valutazione e analisi, ma allo stesso tempo ha alimentato confusione rispetto al risultato che si vuole perseguire.

È stato, infatti, possibile riscontrare come l'opinione comune fra tutti i cooperanti intervistati fosse che l'impatto dei progetti della propria organizzazione sulla popolazione fosse comunque sempre generalmente positivo, ma, allo stesso tempo, le risposte che sono state fornite rispetto ai criteri di valutazione dell'impatto sono sembrate o molto vaghe (uno dei criteri citati è stato "la generica soddisfazione dei beneficiari") oppure molto tecniche, citando più metodologie di valutazione d'impatto.

Bisogna specificare che, a livello tecnico, la valutazione di impatto non è una prassi comune fra le ONG, poiché solitamente, affinché essa possa fornire informazioni utili, obiettive e rigorose scientificamente, è necessario che sia condotta a distanza di tempo – e con metodologie rigorose – dalla conclusione del progetto; ciò richiede un'allocazione finanziaria non vincolata al *budget* specifico del progetto (*unearmarked budget*), che la maggior parte delle volte la disponibilità finanziaria delle ONG non riesce a coprire. Nell'ambito dei progetti finanziati da AICS, è obbligatoria come voce di spesa la conduzione di una valutazione di progetto, la cui metodologia tuttavia non viene imposta e viene lasciata alla libera scelta di chi si incarica di condurla; in questi casi, generalmente l'impatto viene esaminato sulla base di come è definito in quanto criterio valutativo adottato dal OECD DAC (*Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee*)⁷⁴, e non come aspetto che richiede una valutazione a sé stante, che richiede precise metodologie.

Al fine di comprendere l'importanza di questa pratica nell'ambito dell'azione di sviluppo, occorre analizzare come avvenga la valutazione d'impatto, ma per fare questo è necessario *in primis* dare un

⁷¹ Nei criteri di valutazione OECD, l'impatto è definito "The extent to which the intervention has generated or is expected to generate significant positive or negative, intended or unintended, higher-level effects."; v. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/543e84ed-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/543e84ed-en&csp=535d2f2a848b7727d35502d7f36e4885&itemIGO=oe.cd&itemContentType=book#section-d1e4269>

⁷² S. Hearn, "What do we mean by 'impact'?", *Better Evaluation*, 18 marzo 2016, <https://www.betterevaluation.org/blog/what-do-we-mean-impact>

⁷³ D. B. Cameron, A. Mishra, A. N. Brown, "The growth of impact evaluation for international development: how much have we learned?", *Journal of Development Effectiveness* 8, Aprile 2015, 1–21, <https://doi.org/10.1080/19439342.2015.1034156>

⁷⁴ I sei criteri di valutazione OECD DAC sono Rilevanza, Coerenza, Efficacia, Efficienza, Impatto e Sostenibilità; questi criteri forniscono un quadro normativo utilizzato per determinare il merito o il valore di un intervento e servono come base su cui vengono formulate le valutazioni; v. <https://web-archivio.oecd.org/temp/2024-05-13/81829-daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

breve quadro di come funziona la gestione dei programmi, delle iniziative e dei progetti all'interno della cooperazione italiana.

L'azione della cooperazione italiana è basata sull'approccio *Results-Based Management* (RBM), che si concentra sulla misurazione e il raggiungimento di risultati specifici piuttosto che sulla semplice implementazione di attività e processi. Essa trova operatività nel modello di gestione *Results-Chain* (RC)⁷⁵, alla base del quale vi sono cinque livelli: impatto (obiettivo generale)⁷⁶, *outcome* (obiettivo specifico)⁷⁷, *output* come obiettivi intermedi (risultati attesi)⁷⁸, *output* come strumenti (beni, prodotti, servizi)⁷⁹, attività⁸⁰. Questi livelli sono analizzati e valutati attraverso gli indicatori del *Logical Framework* (LF, o quadro logico, strumento di progettazione e gestione dei progetti che fornisce una struttura logica e sistematica per definire, pianificare, monitorare e valutare progetti e programmi di sviluppo). Nello specifico, i livelli per i quali è richiesta la presenza degli indicatori sono impatto, *outcome* ed entrambi gli *output*. Per impatto, *outcome* e *output* come obiettivi intermedi si utilizzano indicatori "di obiettivo", che descrivono aspetti osservabili e rilevabili di concetti non univoci: essi sono tracce empiriche lasciate da concetti non direttamente osservabili e hanno un grado inferiore di generalità⁸¹. Gli indicatori "di *output* come strumento" si utilizzano invece per analizzare la seconda tipologia di *output* e consistono in misurazioni descrittive di prodotti, beni e servizi che l'iniziativa fornisce e rende disponibili attraverso le attività⁸². Nell'ambito della valutazione di impatto, ci concentreremo sugli indicatori "di obiettivo"; essi comprendono:

- la variabile, ossia cosa è rilevabile empiricamente;
- il gruppo target, ossia a quale gruppo fa riferimento la variabile;
- la dimensione, ossia la grandezza della variazione;
- la copertura geografica, ossia dove è possibile rilevare la variabile con quelle caratteristiche;
- il *timing*, ossia quando è possibile misurare la variazione.

Ogni indicatore inoltre deve avere la propria *baseline*, che è il valore numerico della variabile, dato che viene raccolto prima dell'avvio del progetto.

La valutazione d'impatto, perciò, in linea puramente tecnica, avviene attraverso la misurazione degli indicatori di progetto, e quindi, sempre a livello tecnico, un impatto positivo si ha se vengono

⁷⁵ AICS, "Manuale Operativo dell'Approccio per Risultati di Sviluppo Sostenibile 2023", <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2023/05/Manuale-Operativo-RBM.pdf>. Sia chiaro che esistono più modelli di gestione, che non è possibile elencare e descrivere tutti in questo *paper*. Basti sapere che questi modelli non sono per forza mutualmente esclusivi: lo stesso approccio RBM, nel contesto della cooperazione italiana, è stato integrato in seguito all'adozione del modello della *Theory of Change* (ToC) dal 2022. La ToC è un modello di gestione che si basa sull'identificazione di tutti i passaggi necessari per raggiungere un obiettivo finale e sulle ipotesi che collegano queste fasi; *ibid.*, 4-5. Per un approfondimento sull'integrazione di varie metodologie e modelli nella valutazione d'impatto, v. M. Bamberger, "Introduction to Mixed Methods in Impact Evaluation", *Impact Evaluation Notes – InterAction* 3, Agosto 2012, <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2019/03/Mixed-Methods-in-Impact-Evaluation-English.pdf>

⁷⁶ "Descrive gli effetti che l'*outcome* contribuisce a raggiungere dopo il termine dell'iniziativa coerentemente con gli SDGs. Mostra il *mainstreaming* dell'iniziativa che si inserisce, con il suo *outcome*, nel loro flusso. Si trova quindi al di fuori dal controllo diretto dell'iniziativa.", *ibid.*, 8.

⁷⁷ "Descrive il cambiamento che l'iniziativa vuole produrre entro il suo svolgimento, coerentemente con gli SDGs ed i loro target. È un beneficio rilevante per il gruppo target che si raggiunge tramite un cambiamento nei loro comportamenti, situandosi, pertanto fuori dal controllo diretto dell'iniziativa, ma a cui l'iniziativa contribuisce in modo determinante", *ibid.*, 8.

⁷⁸ "Descrivono i servizi (benefici) resi dagli strumenti (*output* come strumenti) funzionali a raggiungere l'*outcome*. Essendo parte delle strategie scelte dall'iniziativa si trovano sotto al controllo della stessa.", *ibid.*, 9.

⁷⁹ "Descrivono gli strumenti, tangibili o intangibili, beni, prodotti, servizi, che l'iniziativa predispone per erogare i servizi (livello superiore). Come è evidente si trovano sotto al controllo (totale) della iniziativa.", *ibid.*, 10.

⁸⁰ "Tutto ciò che si fa e che ha bisogno delle risorse dell'iniziativa per esistere (umane, fisiche, finanziarie e tempo). L'iniziativa ne è direttamente responsabile e ne ha pieno controllo.", *ibid.*, 10.

⁸¹ *Ibid.*, 13.

⁸² *Ibid.*, 12.

raggiunti i target degli indicatori di progetto, definiti a priori durante la formulazione dell'idea progettuale e scrittura del progetto.

Tuttavia, ciò che è stato possibile rilevare sulla base del contributo dei cooperanti intervistati, è il contrasto fra sostenibilità e impatto nell'ambito dei progetti. Come abbiamo già affermato, non c'è discordanza fra i cooperanti nell'affermare che l'impatto dei progetti sia generalmente positivo, ma allo stesso tempo si afferma che i progetti raramente sono sostenibili. Questo pone un interrogativo, a cui abbiamo già accennato, rispetto a ciò che si intende con impatto e, perciò, cosa si intende perseguire con l'intervento di sviluppo, soprattutto in un contesto come quello libanese.

Emergono infatti due tendenze nelle opinioni dei cooperanti delle ONG Italiane in Libano: la prima è la consapevolezza che, nonostante gli interventi siano caratterizzati da un impatto positivo che raramente va oltre il breve termine, ciò sia causato da ragioni strutturali; la seconda, invece, è la tendenza a concepire l'impatto stesso solo sulla base del raggiungimento dei target degli indicatori. Entrambe le tendenze producono uno scollamento dalla realtà dell'intervento che si ripercuote in seguito su campi come la sostenibilità dei progetti.

È possibile perciò intravedere il rischio che la valutazione d'impatto dipenda in maniera troppo vincolante dagli indicatori, e, di conseguenza, che il cooperante perda di vista il reale significato del concetto d'impatto, riducendolo a un mero dato empirico misurabile solo attraverso un'analisi quantitativa. Questo rischio è già percepibile nella risposta, da parte di un cooperante intervistato, alla domanda riguardante il settore d'intervento dove ritenesse che i progetti della sua organizzazione avessero avuto un impatto positivo limitato o nullo:

Non è possibile rispondere ad una domanda del genere. Tutti gli interventi, in qualsivoglia settore, hanno un impatto che non si discosta da quello previsto, altrimenti significa che il progetto è stato formulato male.

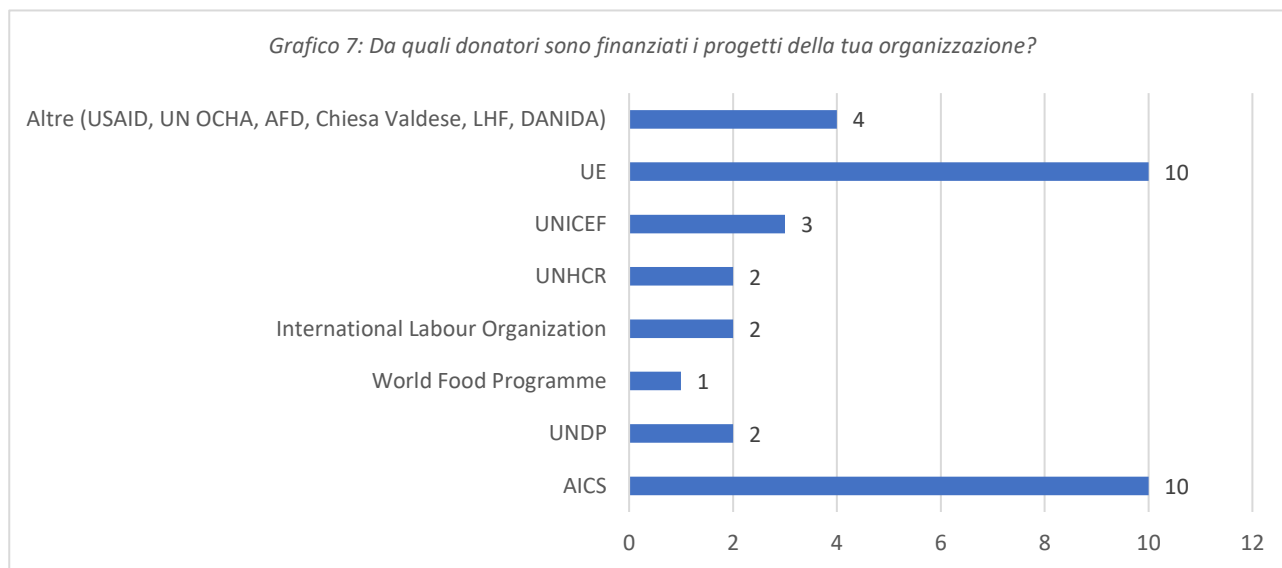
Questa risposta riflette, tra le altre cose, un atteggiamento, riscontrato anche in altri cooperanti, a considerare l'impatto di un progetto come solo ed esclusivamente dipendente dall'operato della singola organizzazione che lo implementa, non tenendo conto delle variabili non controllabili dal progetto, come, nel contesto libanese, crisi economiche, umanitarie e guerre, che influenzano notevolmente la qualità dell'intervento. Ma, soprattutto, rispecchia l'incapacità di concepire l'impatto dei progetti di sviluppo nel lungo termine e a livello olistico, ossia su un piano sì di misurabilità, attraverso gli indicatori del *Logical Framework*, ma anche di effettività e funzionalità, relazionandolo quindi inscindibilmente con il dato della sostenibilità.

Affidare la valutazione dell'impatto solo al dato misurabile, inoltre, non tiene conto di una questione prettamente epistemologica, ossia della potenziale arbitrarietà degli indicatori – in un contesto dove peraltro viene riportato da molti cooperanti come gli stessi indicatori da utilizzare in fase progettuale siano imposti dal donatore (ad esempio, AICS impone la scelta degli indicatori da adottare per la misurazione dell'impatto e dei risultati di progetto su quelli definiti nei target degli SDGs) – e, talvolta, della mancanza di aggiornamento, tra il momento della raccolta, l'approvazione e l'inizio del progetto, dei dati della *baseline*, che in un contesto costantemente in mutazione da un punto di vista demografico, economico e sociale come quello libanese li rende spesso non pertinenti rispetto al target specifico.

Rapporti con i donors

Il rapporto fra donatori e organizzazioni sul territorio è uno degli elementi di maggiore interesse per comprendere e approfondire le dinamiche della cooperazione allo sviluppo italiana in Libano. Rispetto a questo tema sono emerse diverse opinioni da parte dei cooperanti che hanno aiutato a inquadrare un rapporto complesso e non sempre allineato sugli stessi obiettivi.

Il Grafico 7 mostra i vari donatori con cui le organizzazioni intervistate collaborano. Come possiamo vedere, tutte le organizzazioni intervistate annoverano o hanno avuto progetti finanziati da AICS e Unione Europea.



Uno dei maggiori punti di rilievo emerso dalle interviste riguarda l’allineamento fra gli obiettivi delle organizzazioni e le priorità ed interessi dei donatori: nove cooperanti su dieci affermano che, per varie ragioni, questo allineamento non c’è, e le ragioni addotte sono varie.

Una di queste è legata a quella che i cooperanti definiscono “agenda politica” dei donatori, che potrebbe non trovare aderenza con gli obiettivi delle singole organizzazioni (occorre ricordare a questo proposito che la cooperazione italiana, come è già stato sottolineato, è parte integrante della politica estera dell’Italia, perciò spesso le priorità dei *donors* sono dettate dai propri finanziatori e dalle rispettive politiche interne o in materia estera, e possono non allinearsi con quelle delle organizzazioni italiane sul territorio). Altri elementi che causano disallineamento emersi dalle testimonianze sono la competizione fra donatori, come ad esempio quella fra agenzie delle Nazioni Unite con mandati che si sovrappongono⁸³, e la diversa velocità di adattamento e risposta ai cambiamenti strutturali del contesto libanese fra donatori e organizzazioni sul territorio. Questi fattori comportano delle conseguenze, sia sul funzionamento della cooperazione italiana in generale, sia sull’ambito specifico di progettazione, che affronteremo nel dettaglio.

Viene riportato come, in media, i donatori internazionali non tendano ad aprire tavoli di dialogo con le organizzazioni, sia per la definizione delle proprie priorità in Libano – e, di conseguenza, i contenuti dei bandi di progetto – sia per eventuali processi di identificazione delle *lessons learned*, ossia di apprendimento da eventuali problematiche legate a progetti finanziati da bandi precedenti.

⁸³ Occorre tuttavia specificare che, all’interno del contesto libanese, questa competizione che emerge dalle testimonianze dei cooperanti non ha ancora trovato spazio in letteratura. Tuttavia, vi sono studi riguardanti le frizioni fra IOM e UNHCR nella gestione delle crisi migratorie e di rifugiati al di fuori del contesto libanese; v. S. Lakeman, R. Oakes, “A Climate of Cooperation or Competition? UNHCR, IOM and Disaster Displacement”, *Journal of International Organizations Studies* 10, Settembre 2022, 109-130, https://journal-iostudies.org/sites/default/files/2022-09/JIOS_Vol10-2_LakemanOates.pdf; S. Moretti, “Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region”, *Third World Quarterly* 42, Luglio 2020, 34-51 <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1780910>; I. Ashutosh, A. Mountz, “Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration”, *Citizenship Studies*, 15, Febbraio 2011, 21–38. <https://doi.org/10.1080/13621025.2011.534914>

Questa problematica sollevata dai cooperanti è stata riportata in sede di intervista con un membro di AICS Beirut, che ha ammesso una mancanza in tal senso da parte di AICS in passato, ma che allo stesso tempo negli ultimi anni sia aumentato lo sforzo per un maggiore scambio con le OSC italiane nell'ambito della programmazione bandi.

Questo meccanismo contribuisce tuttavia a rafforzare un'immagine del sistema di *donorship* nel contesto libanese come arbitrario e guidato da finalità che, a volte, sembrano esulare dalla valutazione obiettiva del contesto di intervento. Di conseguenza, diminuisce lo spazio di manovra da parte delle organizzazioni sul territorio nel tentativo di indirizzare l'azione di sviluppo, poiché porta le ONG ad accettare passivamente le decisioni dei donatori. Questa passività, insieme alla riferita competizione fra donatori in aree di intervento che si sovrappongono, contribuirebbe al rischio di rendere il meccanismo di *donorship* all'interno del contesto libanese una "gara" fra organizzazioni per lo sblocco di fondi e l'assegnazione di progetti, di conseguenza facendo passare in secondo piano gli obiettivi e le missioni delle singole organizzazioni a favore di una logica competitiva a volte asfissiante, con conseguenze che si ripercuotono sulla stessa qualità delle attività.

La cooperazione italiana in Libano affronta anch'essa queste difficoltà, specialmente in relazione al bando Promossi finanziato dall'AICS. Questi problemi emergono non solo durante la definizione del bando e la valutazione delle proposte, ma anche nella fase di implementazione dei progetti vincitori: le ONG, infatti, temendo di compromettere la collaborazione con il donatore, tendono a non essere completamente trasparenti nella fase di rendicontazione.

Un esempio riguarda la questione degli indicatori imposti dai donatori, come quelli derivati dagli SDGs nel caso di AICS. Spesso, secondo la testimonianza di alcuni cooperanti, la difficoltà di misurare questi indicatori nel contesto locale (ad esempio, se l'ufficio di statistica locale non li misura regolarmente) porta le organizzazioni a raccogliere dati in modo alternativo, rischiando di ottenere risultati non del tutto accurati. Questo avviene a detrimento di tutta la logica di intervento (l'insieme di obiettivi, attività e risultati) poiché rischia di compromettere, tra le altre cose, la valutazione d'impatto, e quindi eventuali *feedback* che il progetto può dare a livello di *lessons learned*. Un problema simile si riscontra nelle iniziative legate al bando Affidati, anch'esse finanziate dall'ufficio AICS locale, dove la presenza del donatore è più intensa, soprattutto durante le fasi di monitoraggio e la valutazione.

Sempre rispetto ai rapporti fra ONG e donatori in Libano, è stato ritenuto necessario comprendere quale sia il peso del donatore in fase di progettazione; nello specifico, è stato chiesto quanto spesso capiti di dover riallineare o correggere dei progetti sulla base delle aspettative o richieste dei donatori. Più della metà degli intervistati ha risposto affermativamente, ossia che è qualcosa che spesso capita. Nello specifico, la risposta di un cooperante coglie anche i malumori da parte dei cooperanti rispetto alla presenza dei donatori in fase progettuale:

Succede costantemente, soprattutto in fase di sviluppo del progetto. Spesso viene richiesto di cambiare modalità di intervento, di togliere attività che vengono ingiustamente ritenute superflue, vengono richiesti significativi tagli di budget o riallocazioni di budget in attività che il donor ritiene più importante. C'è sempre una lunga (e snervante) fase di negoziazione in moltissime proposte di progetto che vengono condivise coi donatori.

Nell'intervista con AICS Beirut si è affrontato questo tema, nonché la questione riguardante il timore da parte delle ONG di incrinare le relazioni con i donatori, conseguenza dei fattori descritti in precedenza e di una percepita mancanza di flessibilità da parte dei donatori stessi. La persona intervistata non ha mancato di sottolineare come questi siano problemi reali ed esistenti, che vanno ad indebolire l'azione di sviluppo a livello locale in Libano e globale. L'opinione emersa è che vi debba essere maggiore responsabilità da parte di AICS nel porsi a supporto delle organizzazioni

italiane sul territorio libanese (soprattutto a livello locale) e non esclusivamente a controllo e valutazione, ma allo stesso tempo viene richiesta, da parte delle ONG, maggiore trasparenza riguardo ciò che, ad esempio, impedisce l'eventuale raggiungimento degli obiettivi e risultati di progetto.

Conclusioni e prospettive future: come rafforzare l'intervento di sviluppo in Libano?

Il disorientamento della cooperazione italiana in Libano

Il contesto d'intervento libanese rimane ad oggi complesso. Il costante protrarsi di una condizione di crisi multidimensionale nel corso degli anni ha fatto in modo che si guardasse al Libano come ad un contesto prettamente emergenziale (come in tutti i casi in cui la crisi diventa prolungata), modellando di conseguenza l'intervento della cooperazione su logiche umanitarie ed emergenziali e mobilitando la maggior parte dei finanziamenti e delle risorse su questo *pattern* di intervento. Larry Minear la chiamerebbe "tirannia dell'emergenza"⁸⁴. Allo stesso tempo, come sottolinea Estella Carpi⁸⁵, il concetto di "emergenza" ha delineato una linea netta di separazione fra le pratiche umanitarie e quelle di sviluppo e fra pratiche a breve termine e a lungo termine.

La stessa Prof.ssa Carpi, in sede di intervista, ha parlato di vera e propria "schizofrenia strategica" della cooperazione italiana nel contesto libanese: essa si è trovata, soprattutto dalla guerra fra Israele e Hezbollah del 2006, ad operare in un contesto dove l'intervento della cooperazione internazionale si concentrava prevalentemente sul rispondere alle varie emergenze con soluzioni a breve termine tendenti a intervenire sugli effetti piuttosto che sulle cause, e con un "*know-how*" e capacità tecnico-operative di gestire interventi umanitari scarsi, poiché basati maggiormente su un approccio che punta alla partecipazione e catalizzazione delle capacità locali, tipico delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

Ne consegue che, in questo clima di confusione strategica, l'intervento della cooperazione italiana si comprometta a logiche che non le dovrebbero appartenere, come, ad esempio, nell'ambito del supporto al settore assistenzialistico, nell'erogazione pura di servizi.

Allo stesso tempo, a livello strutturale, la narrazione dell'emergenza costante nel contesto libanese contribuisce a ricalcare le dinamiche del concetto di *catastrophization* proposto da Warner⁸⁶, soprattutto per quanto riguarda le implicazioni politiche e la risposta della società civile e delle organizzazioni non governative: la classe politica libanese ha infatti dimostrato di trarre vantaggio dalla permanenza di uno stato di crisi in termini non solo di preservazione del proprio *status-quo* (soprattutto davanti al pericolo che esso si sgretolasse sotto i colpi delle proteste della *thawra*), ma anche di mantenimento dell'apparato burocratico e statale, grazie soprattutto al supporto capillare della cooperazione internazionale e dei finanziamenti dei donatori internazionali. Ciò è fonte di malcontento non solo fra la società civile, ma anche fra gli operatori del settore umanitario, come afferma un cooperante libanese citato in un *report* dell'*International Crisis Group*: "Gli aiuti hanno

⁸⁴ Il termine "tirannia dell'emergenza" (*tyranny of emergency*) descrive i contesti in cui le risposte alle emergenze umanitarie diventano predominanti, al punto da distogliere attenzione e risorse a interventi strutturali a lungo termine volti ad affrontare le cause profonde delle crisi: il risultato è che organizzazioni e governi si concentrano principalmente sulla gestione immediata delle crisi (come disastri naturali, conflitti armati, epidemie) piuttosto che lavorare su soluzioni di sviluppo sostenibile e prevenzione. Questo approccio può portare a cicli ripetitivi di crisi e interventi di emergenza senza affrontare le cause strutturali che causano queste emergenze, nonchè implica una pressione costante sui fornitori di aiuti umanitari a rispondere rapidamente e visibilmente, spesso a scapito di pianificazioni a lungo termine e strategie di sviluppo. Inoltre, le risorse finanziarie e operative tendono ad essere allocate alle situazioni di emergenza in modo prioritario, lasciando meno supporto per i programmi di sviluppo sostenibile; v. L. Minear, *The Humanitarian Enterprise – Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press, Bloomfield 2002.

⁸⁵ E. Carpi, "Emergency", in A. De Lauri (ed.), *Humanitarianism: Keywords*, Brill 2020, 57-58. https://doi.org/10.1163/9789004431140_049

⁸⁶ Il concetto di *catastrophization* esprime la tendenza a descrivere stati di emergenza o crisi in termini catastrofici; questa pratica influenza la percezione pubblica e la risposta politica ai disastri e alle crisi e può condurre a risposte e interventi sovradimensionati oppure male indirizzati; v. J. Warner, "The Politics of Catastrophization", in D. Hilhorst (ed.), *Disaster, Conflict and Society in Crises – Everyday Politics of Crisis Response*, Routledge, Londra 2013, 76-94.

permesso alla nostra classe politica di rimanere al potere, non hanno contribuito allo sviluppo del paese. Finché i fondi europei vanno nelle tasche della nostra classe politica, non li vogliamo”⁸⁷. Questa situazione ha alimentato un dibattito sulla possibilità che il Libano stia diventando una "Repubblica delle ONG"⁸⁸, dove la società civile, le OSC locali e internazionali assumono ruoli che tradizionalmente spettano allo stato. Tuttavia, nonostante la loro efficacia in emergenze localizzate, è inutile dire che le ONG non possono sostituire completamente le funzioni governative.

Tutto ciò è riconducibile a quella “liminalità” del contesto sociale e politico libanese che trae vantaggio dalla *routinizzazione* dell’emergenza e da uno stato di crisi permanente che richiede una risposta esterna sempre costante da parte della cooperazione internazionale. Tale natura “liminale” tuttavia è perpetrata anche da un intervento umanitario e di sviluppo standardizzato su *pattern* di intervento cristallizzati o che, come nel caso della cooperazione italiana, è formulato a operare strettamente seguendo quei percorsi, sia per una questione di disorientamento strategico, sia per questioni strettamente politiche, dettate dai rapporti diplomatici e politici che l’Italia ha con lo stato Libanese, che non permettono di operare un taglio netto con i suoi rappresentanti.

Le iniziative che favoriscono lo sviluppo socio-economico, tuttavia, sono e devono essere centrali nel supporto che la cooperazione italiana dà al Libano, nonostante tutte le difficoltà strategiche e strutturali che lo specifico contesto comporta.

Grazie al contributo alla presente analisi degli e delle operatori e operatrici della cooperazione italiana sul territorio e a quello di AICS Beirut è stato possibile isolare alcune delle problematiche comuni che la definizione e l’implementazione degli interventi di sviluppo incontrano sul territorio libanese. Tuttavia, occorre identificare soluzioni e aspetti su cui sia possibile intervenire e che permettano di meglio indirizzare la cooperazione italiana (sia AICS che le ONG italiane) verso un’azione più efficace, efficiente e d’impatto sostenibile e duraturo.

Evitare la standardizzazione

La complessità del contesto di intervento libanese costringe ad operare in un quadro procedurale che necessariamente non è quello più adatto a raggiungere i reali obiettivi di sviluppo; allo stesso tempo, tuttavia, è opportuno che la stessa cooperazione italiana, a partire da AICS fino ad arrivare alle ONG italiane in Libano, adatti le proprie strategie e metodologie di implementazione dei progetti al contesto specifico locale invece che adottare metodologie standardizzate che vengono replicate acriticamente a livello nazionale, indipendentemente dalla situazione.

Occorre perciò un maggiore sforzo di localizzazione dell’aiuto, *in primis* evitando di applicare lo stesso approccio ai diversi progetti di sviluppo senza considerare le caratteristiche e i bisogni locali (un esempio di questa tendenza è stato descritto nel capitolo precedente con i progetti di *livelihood* per le donne della provincia di Akkar). Dal punto di vista della misurazione dell’impatto e del raggiungimento dei risultati, un modo per evitarlo sarebbe contestualizzare maggiormente gli indicatori, ossia scegliere indicatori che siano più rispondenti possibili alla logica d’intervento, che siano rilevanti e sui quali sia possibile reperire dati secondari – o raccoglierne di primari – in modo da utilizzarli nei progetti in maniera coerente e sensata.

⁸⁷ International Crisis Group, “How Europe Can Help Lebanon Overcome Its Economic Implosion”, *Middle East Report n.219*, 30 Ottobre 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/lebanon/how-europe-can-help-lebanon-overcome-its>

⁸⁸ M. Fawaz, M. Harb, “Is Lebanon Becoming Another “Republic of the NGOs”?”, *Arab Center Washington DC*, 13 Ottobre 2020, <https://web.archive.org/web/20210614095332/http://arabcenterdc.org/research-paper/is-lebanon-becoming-another-republic-of-the-ngos/>

Siccome, come abbiamo potuto vedere nel primo capitolo, la cooperazione italiana basa la sua strategia sui 17 SDGs e, nei bandi attraverso i quali le ONG presentano i propri progetti, AICS impone la scelta fra un *set* di indicatori che contribuiscono al raggiungimento degli SDGs, obbligando a inserire un valore di *baseline* a tali indicatori, piuttosto che lasciare la scelta degli stessi alle ONG. Il problema è che tali indicatori sono solitamente poco rispondenti al bisogno di misurazione dei risultati: se i dati degli indicatori sono difficilmente reperibili o non sono aggiornati, non si riesce a contribuire in nessuno modo alla misurazione di questi, e ciò rende, ad esempio, la misurazione dell'impatto non realmente rappresentativa dell'impatto reale.

Da un lato, perciò, è notevole l'impegno da parte dei donatori nel tentativo di fornire una standardizzazione della misurazione del raggiungimento dei risultati, affinché le metodologie siano uniformi, gli obiettivi siano condivisi e, di conseguenza, il lavoro delle ONG sia anche facilitato; dall'altro lato, è necessario però che questa sistematizzazione non si fermi solo a livello nazionale, ma tenga conto delle specificità locali, contestualizzando le metodologie di raccolta dati e di misurazione al teatro di intervento. Questo è possibile attraverso un approccio maggiormente territoriale, quindi finanziando e supportando la ricerca sul campo e lo svolgimento di *needs assessments* per apprendere le peculiarità dei bisogni del contesto, dell'aiuto e come catalizzare l'azione e le capacità degli operatori. È altresì necessario stanziare maggiori fondi a livello locale per effettuare raccolte dati, sia a livello degli uffici di statistica locali, sia per le ONG, poiché i cambiamenti strutturali del contesto impongono un costante riaggiornamento degli stessi.

È quindi fondamentale, da parte dei donatori, contrastare quella che è stata definita “pigrizia logistica”⁸⁹, risultato di procedure troppo standardizzate a livello nazionale. Allo stesso tempo, è necessario da parte delle ONG che vi sia maggiore trasparenza riguardo le problematiche nell'ambito di intervento, *assessment* e raccolta dati, in modo da spingere i donatori ad aprire tavoli di discussione condivisi e dare maggiore rilevanza all'identificazione delle criticità delle strategie d'intervento e, di conseguenza, alle *lessons learned*, al fine di indirizzare gli interventi di sviluppo futuri verso obiettivi sostenibili e maggiormente contestuali.

Superare la staticità della valutazione d'impatto

Nel capitolo precedente è stato possibile osservare come la valutazione d'impatto sia un ambito tanto complesso quanto fondamentale nel contesto di definizione degli obiettivi strategici futuri e nel processo di apprendimento di che tipo di approccio ha funzionato e quale no. Sulla valutazione d'impatto dei progetti si reggono, in teoria, i risultati che ci si assume di perseguire nei progetti futuri; non è perciò sbagliato affermare che l'impatto ha la potenzialità di plasmare l'operatività e la strategia dell'intervento di sviluppo, poiché l'impatto positivo di un progetto deriva dall'adozione di una strategia d'intervento corretta, adottata in seguito alle valutazioni di impatto positive di altri progetti.

Nel contesto libanese, tuttavia, la valutazione d'impatto, laddove viene condotta, è troppo spesso confinata alla misurazione degli indicatori di obiettivo, riducendola ad una sola analisi quantitativa del raggiungimento dei risultati; questo aspetto puramente tecnico è sicuramente necessario, ma ricondurre l'impatto esclusivamente a questo rischia di renderlo un concetto statico – ossia appiattisce la valutazione e misurazione dei risultati ottenuti ad un'unica dimensione o ad un numero ristretto di parametri, attraverso i quali non è possibile valutare il reale cambiamento sociale, positivo o negativo che sia, generato dalle iniziative – e impedisce una programmazione dell'intervento contestuale nei

⁸⁹ Intervista con Estella Carpi, 27/10/2023. La stessa intervistata cita a riguardo un episodio personale: per dei progetti di *livelihood* e *cash assistance* nel nord del Libano, il *database* dei beneficiari utilizzato dalla organizzazione per la quale lavorava non solo era quello raccolto da UNHCR, ma l'ultimo aggiornamento risaliva a due anni prima della selezione dei beneficiari.

progetti futuri. In teoria, inoltre, utilizzare nella valutazione d'impatto solo la misurazione degli indicatori di progetto non basta, poiché non rende possibile identificare e "isolare" il cambiamento generato dal progetto, nonché comprendere come altre variabili non controllabili dal progetto (crisi economiche, shock esterni, scenari bellici) abbiano influito sui cambiamenti generati. Per ovviare a questi problemi è perciò necessario superare la staticità di una valutazione d'impatto legata esclusivamente alla misurazione quantitativa e integrarla con metodologie miste che permettano di avere un *assessment* più contestuale e efficace in ottica di progettazione.

Può essere proficuo integrare alla raccolta e analisi di dati quantitativi misurati anche quella di dati qualitativi raccolti utilizzando interviste, *focus groups* oppure osservazioni primarie con visite di campo; può essere altresì utile utilizzare metodi di valutazione dell'impatto meno costosi e *time-consuming*, come ad esempio l'approccio *outcome harvesting*⁹⁰. Un'altra possibilità consiste nell'integrare diversi metodi di valutazione impatto scientifici come ad esempio DiD (Difference in Differences)⁹¹ e RCTs (Randomized Controlled Trials)⁹², i quali spesso richiedono la selezione di un "gruppo di controllo" per misurare scientificamente e il più obiettivamente possibile l'impatto attribuito alle attività/risultati del progetto o programma (il metodo RCTs è spesso utilizzato per programmi grandi o programmi pilota, in cui sono coinvolti molti attori di portata tecnica forte come Banca Mondiale o Fondo Monetario Internazionale).

Il ruolo di AICS in merito, perciò, potrebbe essere *in primis* quello di dare maggior rilevanza alla valutazione d'impatto, finanziandone maggiormente la pratica, la ricerca in merito e l'adozione di metodologie miste, sia internamente all'Agenzia che alle ONG che operano attraverso i finanziamenti dell'Agenzia sul territorio libanese.

Capire il proprio ruolo in relazione al contesto

Il persistere dello stato di emergenza nel contesto libanese ha influenzato profondamente le strategie e modalità di intervento della cooperazione allo sviluppo italiana, in maniera tale da causare un disorientamento in termini di obiettivi e, di conseguenza, un depotenziamento dell'azione di sviluppo. La difficoltà a generare un'impatto sostenibile attraverso i progetti implementati in tutto il territorio libanese, la percezione dell'intervento di sviluppo in ottica assistenzialistica (sia da parte dei beneficiari che, talvolta, degli operatori ed operatrici della cooperazione italiana) e gli ostacoli nell'ambito di misurazione degli indicatori e dell'impatto sono tutti sintomi di una latente confusione operativa del sistema della cooperazione italiana in Libano, confusione che viene acuita da una

⁹⁰ L' *outcome harvesting* è una metodologia di monitoraggio e valutazione utilizzata per identificare, descrivere, verificare e analizzare i cambiamenti apportati attraverso un intervento di sviluppo. È progettato per raccogliere prove del cambiamento apportato e da ciò lavorare a ritroso per valutare il contributo dato a tale cambiamento; v. anche <https://reliefweb.int/report/world/outcome-harvesting-best-practices-learning-reflection>

⁹¹ "Difference-in-Differences (DiD) is one of the most frequently used methods in impact evaluation studies. Based on a combination of before-after and treatment-control group comparisons, the method has an intuitive appeal and has been widely used in economics, public policy, health research, management and other fields [...] The DiD method combines insights from cross-sectional treatment-control comparisons and before-after studies for a more robust identification.", A. Fredriksson, G. M. De Oliveira, "Impact evaluation using Difference-in-Differences", *RAUSP Management Journal* 54, Dicembre 2019, 519-520.

⁹² "A randomized controlled trial (RCT) is a method of impact evaluation in which all eligible units in a sample are randomly assigned to treatment and control groups. The treatment group receives or participates in the program being tested, while the control group does not. Given a sufficiently large number of units, an RCT ensures that the control and treatment groups are equal in both observed and unobserved characteristics, thus ruling out selection bias. The only difference between the treatment and control groups, then, is their participation in the intervention itself, and the difference in their outcomes therefore represents the impact of the intervention or program.", https://dimewiki.worldbank.org/Randomized_Control_Trials

situazione politica e sociale critica e da istituzioni inadeguate non solo a fronteggiare la crisi multidimensionale libanese, ma anche a un ruolo di partner attivo per l'azione di sviluppo.

La confusione strategica e operativa evidenziata in questa ricerca porta a un'allocazione non ottimale dei fondi e dei finanziamenti, con le conseguenze descritte fino a questo momento. Sarebbe dunque consigliato sviluppare una profonda riflessione su quale sia il ruolo strategico della cooperazione italiana in Libano nell'ambito dei progetti di sviluppo, riflessione che travalichi e non metta in discussione l'aspetto strettamente legato all'intervento umanitario, al quale non si può soprassedere data la situazione locale; occorre, di conseguenza, ripensare le modalità dell'intervento di sviluppo affinché esso non venga inglobato all'interno della logica emergenziale, ossia all'interno di un'operatività diversa in termini temporali e d'intervento. A questo proposito, potrebbe essere utile favorire l'adozione di approcci che mirino all'integrazione di interventi di sviluppo sostenibili all'interno dell'azione umanitaria in contesti emergenziali; approcci del genere sono già stati formalizzati, come i già citati LRRD e lo *Humanitarian – Development – Peace Nexus* (o anche *Triple Nexus*), ma essi purtroppo, nel sistema della cooperazione italiana, al momento non sono stati adottati o lo sono solo in maniera superficiale⁹³.

Allo stesso tempo, ragionare a livello esclusivamente nazionale porta a quella che nei paragrafi precedenti abbiamo definito “standardizzazione dell'aiuto”, e ciò aumenta il disorientamento dei cooperanti italiani e la difficoltà di comprendere il proprio ruolo quando si deve intervenire nel contesto specifico, con le sue determinate caratteristiche: in tal senso, fondamentali diventano gli aspetti di localizzazione e targetizzazione dell'intervento, non solo per evitare di intervenire in maniera non effettiva, ma anche per comprendere la funzione stessa del proprio ruolo in relazione al determinato teatro d'intervento.

A tal proposito, un'altra strategia tesa a contrastare queste difficoltà potrebbe essere adottare un approccio di coordinamento e cooperazione tra le agenzie internazionali, ispirato a modelli come la *EU Joint Strategy for Palestine*⁹⁴. Tale modello prevede la creazione di strategie congiunte che allineino gli interventi ai bisogni locali, riducendo al minimo la duplicazione degli sforzi e massimizzando l'impatto degli aiuti. In questo contesto, un maggiore coordinamento tra le ONG italiane e le agenzie di altri paesi non solo rafforzerebbe l'efficacia degli interventi, ma faciliterebbe anche la condivisione di *best practices* e risorse, migliorando la capacità di risposta alle dinamiche socio-politiche complesse del Libano. Inoltre, promuovere una cooperazione multilaterale permetterebbe alle ONG italiane di esercitare una maggiore influenza nei meccanismi decisionali, garantendo che le strategie adottate siano realmente inclusive e rispettose delle specificità locali. La costruzione di un fronte comune tra i diversi attori internazionali potrebbe, quindi, rappresentare un catalizzatore per una cooperazione più strategica, sostenibile e coerente, in grado di rispondere alle sfide del contesto libanese e di valorizzare il ruolo della cooperazione italiana a livello locale.

Per fare tutto ciò, tuttavia, c'è bisogno *in primis* di maggiore conoscenza del contesto socio-politico locale in Libano, che si può avere solo attraverso lo stanziamento di più fondi alla ricerca e all'ambito

⁹³ “According to the most recent three-year planning document (2021-23), then, the Italian cooperation system will continue to dedicate attention to an adequate and prompt humanitarian response in emergencies; at the same time initiatives that promote synergies in the humanitarian and development spheres will be promoted. Lastly, in line with the *OECD-DAC Recommendation*, the intention to complete the guidelines on the Humanitarian-Development-Peace Nexus is affirmed. The document remains generic overall, without providing any programmatic or operational indications, and thus represents a setback in terms of operationalisation the Nexus approach”, B. Venturi, M. Giaccai, “Italy and the Triple Nexus”, Agency for Peacebuilding, Maggio 2023, https://www.peaceagency.org/wp-content/uploads/2023/05/AP_Italy-and-the-Triple-Nexus_2023_EN_FINAL_WEB.pdf .

⁹⁴ “European Joint Strategy in support of Palestine 2021-2024 – Towards a democratic, accountable and sustainable Palestinian state”, <https://gerusalemme.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/A-European-Joint-Strategy-2021-2024.pdf> .

di *needs assessment*, per creare risposte consone nell'ambito dell'intervento di sviluppo locale. È necessario altresì che le ONG italiane sul territorio facciano maggiore pressione e *advocacy* per un meccanismo di *donorship* più sostenibile e ricettivo ai bisogni locali, nonché aperto a processi di apprendimento trasparenti: la passività delle organizzazioni italiane sul territorio libanese potrebbe creare difficoltà alla sede di Beirut di AICS a indirizzare una strategia di sviluppo attenta alle specificità del contesto e, anzi, contribuisce a perpetrare automatismi nell'ambito di pianificazione strategica che concorrono al disorientamento *in toto* della cooperazione italiana in Libano. Dall'altro lato, è necessario che anche le ONG italiane in Libano siano maggiormente consapevoli del proprio ruolo di responsabilità nel contesto dell'implementazione dei progetti e dell'utilizzo dei fondi stanziati, soprattutto negli ambiti di rispetto delle tempistiche dei progetti e di *accountability* nei confronti dei donatori. Da questi punti, perciò, occorre fare partire una riflessione ampia e articolata, che non sia esente anche da autocritiche da parte dei soggetti coinvolti, riguardante una ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti della cooperazione allo sviluppo in Libano; una riflessione che perciò coinvolga le organizzazioni italiane, le organizzazioni locali, la cooperazione italiana e i ministeri locali.

Senza un maggiore coordinamento e comunicazione fra donatori e ONG, che devono avvenire su una base condivisa di trasparenza operativa e condivisione dei medesimi obiettivi, si rischia di continuare a commettere gli stessi errori e a dare un'immagine della cooperazione allo sviluppo italiana in Libano diversa da quelle che vorrebbero essere le sue finalità: le potenzialità per intervenire sulle problematiche presentate ci sono, occorre maggiore collaborazione fra tutti gli attori nel perseguire i risultati pianificati.