



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.6.2007
COM(2007) 317 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Verso un consenso europeo sull'aiuto umanitario

{SEC(2007) 781}
{SEC(2007) 782}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Verso un consenso europeo sull'aiuto umanitario

1. L'AZIONE UMANITARIA IN UN MONDO IN EVOLUZIONE

L'azione umanitaria delle persone dedite ad assistere le vittime delle crisi vanta una tradizione centenaria. L'obiettivo degli aiuti umanitari consiste sia nel salvare vite umane che nel fornire un soccorso immediato alle vittime di gravi crisi dovute a calamità naturali o a conflitti. Negli ultimi trent'anni vi è stata una sempre maggiore attenzione per i principi, la qualità e la professionalità degli addetti all'aiuto umanitario a livello internazionale.

Tuttavia, gli operatori umanitari si scontrano oggi con numerose sfide specifiche. Le crisi umanitarie sono sempre più frequenti e gravi, per via dei cambiamenti climatici, della mutata natura dei conflitti, della maggiore concorrenza per l'accesso all'energia e alle risorse naturali, dell'estrema povertà, della governance carente e dell'instabilità degli Stati. Le principali vittime delle crisi sono i civili, che vivono per la maggior parte nei paesi in via di sviluppo. Si sta diffondendo la tendenza a ignorare o a violare apertamente il diritto umanitario e internazionale. Questa riduzione dello "spazio umanitario"¹ rende sempre più difficile raggiungere le popolazioni vulnerabili e garantire la sicurezza degli operatori umanitari, due requisiti fondamentali per le azioni umanitarie e per il proseguimento dell'assistenza fornita dall'UE e dai suoi partner alle vittime delle crisi.

L'aiuto umanitario è una delle più importanti politiche esterne dell'UE, che rappresenta collettivamente il primo donatore del mondo e dove il sostegno all'azione umanitaria è particolarmente forte, con le responsabilità e le aspettative che ne conseguono per l'Unione. Alla luce di questi sviluppi, è giunto il momento di rilanciare l'azione umanitaria europea attraverso un esplicito consenso dell'UE sui valori e sui principi comuni alla base della sua azione umanitaria. Occorre inoltre valutare i mezzi concreti per rafforzare la complementarietà tra l'azione umanitaria degli Stati membri e quella della Comunità, al fine di potenziare l'efficacia degli aiuti forniti dall'UE. Il consenso europeo sull'aiuto umanitario mira a promuovere un'impostazione più coerente e globale in questo campo. Per poter preservare lo spazio umanitario, e quindi la nostra capacità di continuare a fornire aiuti alle popolazioni bisognose, occorrono un deciso impegno a rispettare le buone prassi dei donatori nonché una definizione dei ruoli dei rispettivi interlocutori. Il consenso sull'aiuto umanitario sarebbe pertanto distinto dal consenso europeo sullo sviluppo del dicembre 2005, ma complementare ad esso².

¹ Le definizioni di tutti i termini sottolineati figurano nel glossario allegato.

² "Il consenso europeo", (GU C 46 del 24.2.2006).

Per elaborare la presente comunicazione, la Commissione europea ha valutato gli insegnamenti tratti in passato dalle sue risposte alle crisi³ e ha effettuato un'intensa consultazione dei partner umanitari, la quale ha ampiamente confermato le sfide che si pongono nel settore⁴, soprattutto per quanto riguarda la "responsabilità di fornire protezione" e la "sicurezza delle persone".

2. UNA VISIONE COMUNE

2.1. Valori, principi e coerenza

L'azione umanitaria è un obbligo morale nonché l'espressione fondamentale del valore della solidarietà dei cittadini europei nei confronti dei popoli che soffrono. In un mondo soggetto a calamità naturali sempre più frequenti e gravi e nel quale i conflitti continuano a provocare sofferenze umane, colpendo duramente i più poveri, gli operatori dell'UE devono cooperare per garantire che gli aiuti siano forniti in modo efficace alle vittime delle crisi umanitarie e ridurre la vulnerabilità di queste persone.

Quale strumento di azione esterna dell'UE, l'aiuto umanitario contribuisce attivamente a proteggere le vittime delle catastrofi e a renderle autonome, ma non costituisce un mezzo di gestione delle crisi: l'UE ha un forte impegno nei confronti dei principi umanitari fondamentali di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Questo approccio fondato su principi è fondamentale perché l'UE sia accettata e in grado di fornire aiuti alle vittime delle crisi in situazioni politiche e di sicurezza spesso complesse. Il modo in cui l'UE è percepita e il suo impegno di neutralità e di indipendenza dell'azione umanitaria sono ovviamente legati al comportamento e all'impegno sul campo di tutti gli operatori dell'UE coinvolti nell'attività di risposta alle crisi, i quali devono agire in conformità di tali principi.

L'aiuto umanitario si contraddistingue dagli altri tipi di assistenza per il fatto che il suo unico obiettivo è fornire una risposta di emergenza volta a salvare e tutelare la vita e a prevenire e alleviare la sofferenza umana ovunque occorra, nel caso in cui gli operatori locali siano oberati, non vogliano intervenire o non siano in grado di farlo. Per salvare vite umane s'impongono una preparazione preventiva e una reazione a livello locale. Sebbene i principi e le modalità che si applicano all'aiuto umanitario siano specifici e distinti dalle altre forme di aiuto, occorre garantirne la coerenza con gli altri strumenti politici, in particolare quelli legati alla gestione delle crisi e alla cooperazione allo sviluppo.

³ Cfr. il documento di lavoro collegato n. SEC(2007) 781: la risposta alle crisi.

⁴ Cfr. il documento di lavoro collegato n. SEC(2007) 782: relazione riguardante la consultazione in merito a un consenso sulla politica europea degli aiuti umanitari.

L'esperienza degli ultimi anni a livello globale ha purtroppo dimostrato la costante inosservanza del diritto internazionale, anche in campo umanitario. L'UE ha adottato nel 2005 orientamenti operativi sull'osservanza del diritto umanitario internazionale⁵ da parte dei paesi terzi, e, se del caso, degli attori non governativi. Gli orientamenti comprendono una molteplicità di azioni, dalla valutazione ai rapporti, dal dialogo politico e dalle misure restrittive alle operazioni di gestione delle crisi e alla lotta contro l'impunità. La Commissione europea ribadisce l'importanza di un approccio attivo onde garantire le condizioni necessarie per l'azione umanitaria.

Azione fondata sull'impegno e sui principi

L'UE dovrebbe:

- far rispettare e promuovere i principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza, contribuendo quindi a preservare lo spazio umanitario e la capacità di fornire aiuti;
- difendere con vigore e coerenza il rispetto del diritto internazionale;
- garantire la coerenza, la complementarità e l'efficacia delle politiche avvalendosi di tutti gli strumenti e dell'influenza di cui dispone per affrontare le cause delle crisi umanitarie e prevenirle.

2.2. L'UE e l'aiuto umanitario

Nel 2006 l'UE è stata globalmente il principale donatore di aiuti umanitari pubblici erogando un importo superiore a 2 miliardi di euro, cioè oltre il 40% dell'assistenza umanitaria internazionale globale secondo i dati ufficiali⁶. Nel 2006, la CE ha fornito aiuti umanitari a 75 paesi e a circa 100 milioni di persone⁷, contribuendo a salvare molte vite in diverse parti del mondo, specie nel caso delle cosiddette crisi dimenticate. Il contributo dell'UE è composto da aiuti umanitari della Comunità (gestiti dalla Commissione) e da una grossa componente di aiuti umanitari bilaterali erogati direttamente dagli Stati membri dell'UE, in base ad una eguale ripartizione delle competenze.

L'efficacia e l'impatto degli aiuti umanitari forniti dall'UE potrebbero essere notevolmente rafforzati sviluppando il coordinamento e condividendo attivamente le esperienze affinché tutti gli Stati membri possano migliorare qualitativamente la risposta umanitaria globale. Coordinando le posizioni all'interno degli organismi umanitari e militando per l'aiuto umanitario, l'UE può rendere i suoi interventi nettamente più incisivi. La presenza umanitaria capillare della CE sul campo è una carta vincente e un punto di riferimento cruciale per i rappresentanti dell'UE che collaborano a livello di risposta e di preparazione alle emergenze e si ricollega in modo coerente con le azioni umanitarie e il loro coordinamento a livello internazionale (attraverso il cosiddetto "cluster system").

⁵ Orientamenti dell'Unione europea per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario, (GU C 327 del 23.12.2005, pag. 4).

⁶ registrata dal sistema di verifica finanziaria dell'UNOCHA.

⁷ destinatari: popolazione che beneficia direttamente e indirettamente degli aiuti umanitari finanziati dalla CE.

L'obiettivo del coordinamento rafforzato dell'UE è:

- agire in modo concertato per potenziare e ottimizzare la risposta umanitaria globale;
- promuovere strategie che garantiscano un'erogazione ben organizzata degli aiuti;
- giungere a un'interpretazione comune delle esigenze e delle risposte adeguate;
- individuare le lacune e garantire che siano istituiti dispositivi solidi per poter reagire prima dell'insorgere di una crisi.

2.3. Principi del buon donatore

I principi del buon donatore devono essere alla base delle azioni internazionali. L'iniziativa "Buon donatore umanitario" (GHD), varata nel giugno 2003, costituisce un valido punto di partenza che comprende una definizione dell'aiuto umanitario, un impegno deciso a rispettare i principi umanitari fondamentali e linee guida sulle buone prassi dell'azione umanitaria. Secondo la CE, è giunto il momento di una riflessione più approfondita a livello di UE sull'essenza dei principi del buon donatore e sulla loro applicazione pratica. Quest'iniziativa deve essere associata a una concezione ampliata del partenariato. Sulla base dell'iniziativa GHD e di altre norme e processi esistenti⁸, l'UE dovrebbe sostenere un'impostazione generale destinata a promuovere le prassi migliori riguardanti l'azione umanitaria, attraverso un "buon partenariato umanitario" che raggruppi i donatori ("tradizionali" e "emergenti") e i partner (operatori internazionali e locali).

L'UE dovrebbe:

- ribadire il suo impegno e procedere a una valutazione congiunta dell'esecuzione dei suoi aiuti umanitari in base ai principi e delle prassi migliori attuali in materia di aiuti umanitari;
- sostenere una strategia internazionale ambiziosa, che induca donatori e partner a riesaminare insieme i principi, gli standard e le prassi migliori per l'azione umanitaria ("buon partenariato umanitario").

3. TRADURRE I PRINCIPI IN AZIONI CONCRETE

3.1. Aiuti adeguati ed equi fondati sulle esigenze e sugli standard

Dal momento che si continua a riscontrare una scarsità di finanziamenti destinati all'aiuto umanitario malgrado l'impegno ad aumentare i livelli di aiuti pubblici allo sviluppo (APS), l'UE dovrebbe analizzare la quantità e l'efficacia dei finanziamenti, che dovrebbero basarsi su standard minimi concordati di assistenza e di protezione.

⁸ in particolare, il "Codice di condotta per il movimento internazionale Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e le ONG nei programmi di risposta alle catastrofi" (1994) e la "Carta umanitaria" e gli standard minimi SPHERE.

Inoltre, gli aiuti umanitari devono essere assegnati in modo trasparente sulla base delle esigenze. Non è stato ancora introdotto un quadro unico o un approccio concordato per la valutazione delle esigenze; la CE applica una metodologia specifica di valutazione globale delle esigenze nell'ambito della sua strategia di programmazione annuale ed effettua annualmente una "valutazione delle crisi dimenticate", condividendo i risultati con tutte le parti interessate. Le valutazioni dettagliate delle esigenze vengono effettuate da un'ampia rete di esperti e di uffici ECHO sul campo, in stretta cooperazione con gli altri servizi della Commissione e con gli Stati membri.

Secondo le prassi migliori per l'efficacia degli aiuti, gli aiuti in natura dovrebbero provenire per quanto possibile dalle risorse, dalle forniture e dalle scorte preposizionate a livello locale e regionale per evitare i costi ambientali e finanziari supplementari legati al trasporto su lunghe distanze degli aiuti dall'Europa. Naturalmente, nel decidere dove acquistare gli aiuti si dovrà sempre tener conto del contesto. Oltre alla distribuzione di beni di consumo, bisognerebbe considerare inoltre altre modalità "innovative" di erogazione degli aiuti (ad esempio il versamento di contanti o la distribuzione di buoni acquisto).

Erogazione efficace degli aiuti

L'UE dovrebbe:

- impegnarsi ad erogare aiuti umanitari sufficienti in linea con il proprio impegno ad aumentare gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS);
- ispirarsi a standard minimi concordati in materia di assistenza e protezione;
- tentare di istituire un quadro comune per la valutazione delle esigenze e la condivisione delle analisi di esperti;
- garantire una risposta globale equilibrata, con particolare attenzione alle "crisi dimenticate", alle esigenze trascurate e alle crisi per le quali si rischiano gravi problemi di finanziamento, ove le esigenze sono chiaramente dimostrate.

3.2. Partenariato

Il partenariato è fondamentale per l'erogazione efficace dell'aiuto umanitario. I donatori dell'UE operano tramite molteplici partner incaricati dell'attuazione, cioè le ONG europee e locali, le Nazioni Unite e le agenzie della Croce Rossa, i quali svolgono ruoli essenziali e complementari. La fornitura di aiuti umanitari in situazioni complesse presuppone la qualità, la professionalità, l'esperienza e la cooperazione con gli altri. Tutti i partner dei donatori dell'UE dovrebbero aderire agli standard e agli orientamenti internazionali applicabili alla fornitura degli aiuti, agire in modo trasparente e rendere conto sia ai beneficiari che ai donatori.

L'UE riconosce e appoggia pienamente il ruolo centrale svolto dalle Nazioni Unite, rappresentata dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari, per promuovere una risposta internazionale coerente alle crisi umanitarie ed è favorevole agli sforzi concertati volti a riformare il sistema umanitario. Perché la risposta umanitaria sia efficace, occorre un buon coordinamento tra i partner e con i donatori, soprattutto sul campo, tramite un'ampia partecipazione e un ricorso flessibile a quello che viene definito il "cluster approach".

Diversità e qualità del partenariato

L'UE dovrebbe:

- sottolineare il suo sostegno implicito nei confronti di una molteplicità di partner esecutivi: le ONG, le Nazioni Unite e le organizzazioni della Croce Rossa;
- riconoscere che ogni parte ha un vantaggio comparativo nel rispondere a determinate situazioni o circostanze;
- sostenere il ruolo centrale di coordinamento delle Nazioni Unite nel promuovere riforme volte a migliorare globalmente la risposta umanitaria internazionale.

I criteri determinanti per la selezione dei partner esecutivi dovrebbero essere:

- professionalità;
- capacità di rispondere alle esigenze individuate (in particolare, presenza e accesso);
- rispetto dei principi umanitari, degli orientamenti internazionali e delle prassi migliori nell'erogazione degli aiuti;
- conoscenza specialistica o mandato;
- rapporto costi-efficacia;
- partenariato e contesto locale;
- responsabilità, nonché relazioni trasparenti sui risultati.

3.3. Efficacia, qualità e responsabilità

La rapidità e la qualità sono fattori chiave per l'erogazione degli aiuti umanitari. In quanto donatori, è nostro compito far sì che gli aiuti forniti rappresentino l'opzione più valida e raggiungano il loro scopo. Gli aiuti devono essere adattati alle circostanze specifiche delle singole crisi umanitarie. L'Unione europea deve valutare attentamente gli indicatori qualitativi di input e di risultato, i criteri di efficacia rispetto ai costi (ad esempio, proporzione delle spese rispetto agli aiuti erogati ai beneficiari) e il partenariato con le popolazioni locali per gestire la risposta, specialmente in caso di crisi prolungate, per garantire che i suoi aiuti umanitari siano forniti nel modo più efficace per venire in aiuto alle popolazioni bisognose. Un approccio di qualità esige un alto livello di garanzie da parte dei partner esecutivi, mediante l'introduzione di criteri di ammissibilità dei partner e di monitoraggio dei risultati. L'esperienza della CE dimostra come sia possibile e necessario combinare rapidità di reazione ed erogazione efficiente degli aiuti umanitari con una politica rigorosa in materia di responsabilità⁹ mediante sistemi di accreditamento dei partner e misure di controllo finanziario. Ciò fa parte integrante del principio di responsabilità nei confronti del pubblico europeo e dei beneficiari dell'aiuto.

⁹ Si veda, ad esempio, la relazione speciale 3/2006 della Corte dei conti concernente l'aiuto umanitario della Commissione europea in risposta allo tsunami.

3.4. Capacità di reazione rapida

Nella valutazione degli interventi umanitari del 2005 sono state evidenziate notevoli lacune per quanto riguarda la capacità globale di risposta degli organismi addetti agli aiuti umanitari, lacune che si stanno affrontando attraverso una riforma del sistema umanitario. L'UE deve potenziare le sue capacità di reazione alle crisi in modo da colmare le restanti lacune. Ha il compito di appoggiare gli sforzi internazionali volti a individuare e a colmare gli squilibri nelle capacità a livello globale (ad esempio dal punto di vista logistico e di preposizionamento), per garantire che queste capacità siano disponibili per un gran numero di partner. Occorre per esempio contribuire alle antenne regionali e agli accordi relativi all'aumento delle capacità di intervento in caso di crisi di ampia portata, ad esempio per quanto riguarda i trasporti o le squadre di valutazione.

Occorre inoltre potenziare le misure di consolidamento delle capacità a lungo termine, che includono sistemi di allarme rapido a livello locale, nazionale e regionale e sistemi comuni di formazione e informazione. Il sostegno per il consolidamento delle capacità locali, soprattutto in zone colpite da crisi prolungate o ricorrenti, dovrebbe essere incentrato sulla qualità e sulla sostenibilità e puntare soprattutto a potenziare le capacità di intervento umanitario indipendente a livello locale.

Per potenziare le capacità dell'UE, occorre adottare un approccio operativo flessibile ma sistematico, al fine di garantire un coordinamento tempestivo dei donatori dell'UE e far sì che si possa ricorrere maggiormente alle capacità, risorse e competenze disponibili. Per garantire la complementarità con le squadre di intervento o di emergenza, occorrono inoltre misure pratiche. Grazie alla sua presenza permanente sul campo, la Commissione europea dovrebbe facilitare una risposta umanitaria in loco rapida e di qualità, coordinata a livello dell'UE e collegata all'assistenza internazionale.

3.5. Uso delle risorse e delle capacità della protezione civile e militare

La politica europea in materia di aiuti umanitari utilizza diversi strumenti della Comunità e degli Stati membri, in particolare le risorse della protezione civile, coordinati dal Centro di monitoraggio e di informazione (MIC), in cooperazione con la presidenza dell'UE, oppure organizzati a livello bilaterale. Oltre a partecipare alle azioni in caso di catastrofe umanitaria, queste risorse sono utilizzate in molte altre operazioni¹⁰. Sempre più di frequente, gli Stati membri utilizzano le proprie capacità di protezione civile per intervenire in risposta a catastrofi che si verificano al di fuori dell'Europa, in conformità dell'auspicio espresso dai loro cittadini di utilizzare le capacità esistenti a fini di solidarietà internazionale. In caso di azione umanitaria, è essenziale che i diversi soggetti e strumenti europei siano adeguatamente coordinati per massimizzarne complementarità e coerenza.

¹⁰ La decisione 2001/792/CE del Consiglio ha istituito un meccanismo comunitario per gli interventi all'interno e al di fuori dell'UE.

Le risorse della protezione civile possono contribuire in modo decisivo alle azioni umanitarie in base a una valutazione delle esigenze umanitarie e ai vantaggi comparativi che offrono in termini di rapidità, competenza settoriale e efficacia, in particolare nella fase iniziale delle operazioni di soccorso. Qualora tali risorse intervengano in un contesto umanitario al di fuori dell'UE, è importante che sostengano e completino il lavoro degli operatori umanitari, conformemente ai principi e agli orientamenti adottati a livello internazionale, in particolare dal punto di vista della neutralità, dell'imparzialità e dell'indipendenza.

Le risorse della protezione civile comprendono un'ampia gamma di mezzi militari e civili appartenenti allo Stato, utilizzati su richiesta formale del paese in difficoltà. Nel caso dei paesi in guerra o in condizioni instabili, quindi, si dovrebbe intervenire, con molta probabilità, su richiesta di una delle parti belligeranti, con il rischio che la percezione della neutralità e dell'imparzialità dei soccorsi sia falsata, che gli operatori umanitari e le popolazioni colpite siano esposti agli attacchi dei belligeranti e che l'accesso alle popolazioni colpite sia precluso sia nell'emergenza in corso che in quelle future. Questi rischi devono essere valutati con attenzione tenendo conto del fabbisogno immediato della popolazione e delle risorse della protezione civile necessarie per soddisfarlo. L'uso delle risorse della protezione civile dello Stato nelle emergenze complesse, quindi, è più l'eccezione che la regola, e deve essere coordinato dall'ONU e dalle organizzazioni umanitarie. E' pertanto opportuno operare una distinzione tra interventi umanitari e interventi di gestione delle crisi da parte dell'UE.

Occorre assolutamente garantire la neutralità dell'azione umanitaria, evitando di rendere meno marcata la distinzione tra azione umanitaria e azione militare. Per questo motivo, le forze e le risorse militari dovrebbero essere utilizzate solo come estrema ratio per operazioni umanitarie conformi agli orientamenti internazionali.

Sfruttare i vantaggi comparativi in risposta alle crisi umanitarie

L'UE dovrebbe:

- impegnarsi a sostenere gli sforzi internazionali volti a individuare e colmare le lacune presenti dal punto di vista delle capacità, soprattutto nel settore dei trasporti, delle comunicazioni e della logistica nonché dei dispositivi che permettono di reagire rapidamente alle catastrofi;
- studiare il modo di migliorare la propria capacità di reazione rapida, collaborando al fine di sfruttare i vantaggi comparativi esistenti;
- rispettare e promuovere le risorse di difesa militare e civile e gli orientamenti di Oslo;
- ribadire che le capacità di difesa/protezione militare e civile dovrebbero essere utilizzate a complemento e a sostegno del lavoro delle organizzazioni umanitarie, in base alle esigenze e all'opportunità di mansioni e di un'assistenza di natura specialistica.

4. UN APPROCCIO MOLTEPLICE ALL'AIUTO

4.1. Riduzione del rischio di catastrofi - aumentare la prevenzione

Considerata la sempre maggiore frequenza e insorgenza delle catastrofi naturali, dovute soprattutto ai cambiamenti climatici e le cui principali vittime sono i gruppi vulnerabili, è fondamentale promuovere strategie per la riduzione del rischio di catastrofi e le attività di prevenzione. In base agli strumenti prescelti, nei paesi in via di sviluppo si interverrà a livello locale, regionale e nazionale. La conferenza sulla riduzione delle catastrofi tenutasi a Hyogo (Giappone) nel gennaio 2005 ha dato luogo ad un rinnovato impegno, a livello internazionale, per definire strategie più efficaci volte a ridurre i rischi di catastrofi e ad attenuarne le conseguenze. L'UE sta elaborando la sua politica di aiuti in base a questa consapevolezza: offre sostegno individuale per le attività di prevenzione a livello delle comunità locali, come ad esempio il programma DIPECHO della CE; integra questa dimensione nell'aiuto umanitario e allo sviluppo dell'UE, come dimostra l'impegno del consenso per lo sviluppo dell'UE a promuovere la prevenzione e la preparazione in materia di catastrofi; pone infine l'accento sulla sensibilizzazione.

Promuovere la prevenzione delle catastrofi

L'UE dovrebbe:

- promuovere gli sforzi internazionali nell'ambito del quadro d'azione di Hyogo per aumentare le capacità di reazione a livello locale, regionale e nazionale tramite una pianificazione e un'azione strategiche;
- integrare la riduzione del rischio di catastrofi nelle operazioni umanitarie e di sviluppo e garantire finanziamenti sufficienti del l'UE per la prevenzione delle catastrofi e le attività di riduzione dei rischi;
- definire un approccio politico globale dell'UE per sostenere le azioni in questo settore.

4.2. Collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo

La ripresa e la ricostruzione di un paese a seguito di una catastrofe costituiscono un obiettivo estremamente ambizioso che richiede, oltre agli aiuti di emergenza, un'azione strutturale e di sviluppo. Anche se la necessità di collegare efficacemente l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo (LRRD) al fine di contribuire alla riduzione della povertà, alla sicurezza alimentare e allo sviluppo sostenibile è un obiettivo fondamentale ampiamente riconosciuto¹¹, per realizzarlo occorre che tutte le organizzazioni erogatrici di aiuti attuino strategie di transizione flessibili e innovative. Accade sempre più spesso che gli operatori attivi nel settore dello sviluppo e umanitario siano simultaneamente presenti per periodi prolungati, e che vi si riscontrino differenze settoriali o regionali per quanto riguarda la graduale eliminazione dell'aiuto umanitario. Per accrescere l'efficacia degli aiuti e garantire una transizione più agevole è fondamentale promuovere la reciproca conoscenza delle diverse modalità, dei vari strumenti e delle singole strategie. Con l'introduzione

¹¹ Con il consenso europeo sullo sviluppo l'UE s'impegna a collegare aiuti di emergenza, risanamento e sviluppo a lungo termine.

dei nuovi strumenti finanziari della CE a decorrere dal 2007, in particolare lo strumento di cooperazione allo sviluppo e lo strumento per la stabilità, la CE ha un'ulteriore possibilità di affrontare la sfida legata al collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo applicando un insieme di politiche negli Stati che emergono dalle crisi, comprendenti un avvio tempestivo della programmazione dello sviluppo nonché strumenti a sostegno di una veloce ripresa, oltre a strategie oculate di cessazione degli aiuti umanitari, in modo da agevolare il passaggio a programmi più strutturali. Considerata l'esperienza collettiva acquisita dall'UE nei paesi in fase di transizione, è opportuno definire una politica più globale per le situazioni LRRD.

Potenziare il nesso con altri strumenti di aiuto

- L'UE dovrebbe cooperare per definire un quadro di approcci pratici finalizzati al collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo, in base all'esperienza acquisita;
- individuare alcuni paesi pilota in questo ambito per l'attuazione sperimentale di approcci comuni dell'UE per casi specifici;
- migliorare la cooperazione tra le agenzie umanitarie e di sviluppo e gli altri organismi che forniscono assistenza, in particolare sul campo e nelle situazioni di crisi complesse e di fragilità degli Stati.

5. ATTUAZIONE DELL'AIUTO UMANITARIO COMUNITARIO

L'aiuto umanitario comunitario è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, il quale prevede il chiaro mandato di fornire soccorso e protezione alle vittime delle crisi umanitarie.

La Commissione intende migliorare l'efficacia di tutti gli aiuti forniti dall'UE:

- attuando i principi del buon donatore e incoraggiando gli altri a farlo;
- promuovendo risposte valide fondate sulle esigenze, attingendo dall'esperienza operativa acquisita e dagli insegnamenti tratti dalle precedenti crisi;
- sviluppando e diffondendo le migliori pratiche e fornendo orientamenti settoriali;
- agevolando il dialogo sulle politiche e lo scambio di informazioni operative;
- adoperandosi per continuare a migliorare le prestazioni e la professionalità nell'erogazione degli aiuti, nel quadro di un processo di apprendimento, e
- promuovendo sforzi coordinati dell'UE onde contribuire a una risposta umanitaria efficace, che includa il collegamento fra aiuto, risanamento e sviluppo.

L'obiettivo della Commissione è mantenere una risposta di alta qualità ed essere in grado di reagire rapidamente. A tal fine, sta rafforzando la propria preparazione alle crisi, attraverso valutazioni delle situazioni e analisi delle capacità di reazione, e la propria capacità di intervento in relazione a quella dei partner. In questo contesto, si sta rafforzando la rete di esperti della DG ECHO e si intende potenziare la capacità di reazione alle crisi di sei delegazioni regionali della CE.

In stretta collaborazione con gli addetti all'esecuzione dell'aiuto umanitario in loco, la Commissione dovrebbe mantenere il proprio ruolo di "donatore di riferimento" attivo e di protagonista dell'azione umanitaria tramite la DG competente. La Commissione deve continuare a svolgere un ruolo di spicco nelle questioni che riguardano l'azione umanitaria, avvalendosi dell'esperienza operativa, del valore aggiunto e del riconoscimento internazionale della DG ECHO. Ciò presuppone che, nel quadro dello sforzo umanitario dell'UE, sia rafforzata la capacità di cooperare più strettamente con gli altri. Si stanno attualmente valutando alcune misure specifiche per potenziare la reazione rapida e la flessibilità..

Diverse politiche della Comunità sono strettamente legate all'aiuto umanitario: gestione delle crisi, sicurezza alimentare, politica di sviluppo, tutela dei diritti umani e della sicurezza umana, pubblica sanità. La CE è impegnata a garantire che, attraverso una coerenza e una complementarità politica, si giunga a un coordinamento operativo nell'erogazione degli aiuti. Occorre creare sinergie ed evitare i rischi di confusione o di duplicazione degli interventi¹².

6. UN CONSENSO EUROPEO SULL'AIUTO UMANITARIO

La Commissione europea invita il consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo a:

- adottare una dichiarazione comune relativa al consenso europeo sull'aiuto umanitario, fondata sui principi e sugli approcci relativi all'erogazione efficace degli aiuti delineati nella presente comunicazione;
- ribadire l'impegno dell'UE e della CE a cooperare in modo coordinato, coerente e complementare affinché tale consenso sia attuato in pratica.

Sulla base del consenso europeo, la Commissione europea è pronta a proporre un elenco di misure di attuazione specifiche che l'UE potrebbe adottare.

Attraverso la collaborazione in merito al consenso europeo sull'aiuto umanitario e la sua attuazione pratica, l'obiettivo della Commissione è potenziare il contributo dell'UE alla risposta umanitaria a livello globale, in collaborazione con altri. In questo modo, la Commissione ribadisce il proprio impegno a fornire assistenza alle popolazioni bisognose come espressione fondamentale della solidarietà dell'UE.

¹² in linea con gli obiettivi enunciati nella comunicazione della Commissione intitolata "L'Europa nel mondo — Proposte pratiche per una maggiore coerenza, efficacia e visibilità" - COM(2006) 278, 8.6.2006.

ALLEGATO

GLOSSARIO

CRISI DIMENTICATE

La metodologia comunitaria di valutazione delle crisi dimenticate definisce così le crisi che vengono (praticamente) ignorate dai media e le cui vittime sono (praticamente) tagliate fuori dall'assistenza internazionale.

INIZIATIVA "BUON DONATORE UMANITARIO" (GHD)

L'iniziativa GHD, che definisce i principi e le buone prassi in materia di aiuti umanitari, è stata varata a Stoccolma nel 2003 da Germania, Australia, Belgio, Canada, Commissione europea, Danimarca, Stati Uniti, Finlandia, Francia, Irlanda, Giappone, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Svizzera. Anche Austria, Repubblica ceca, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna hanno successivamente aderito all'iniziativa, che intende promuovere l'applicazione delle buone prassi in materia di aiuti attraverso le verifiche inter pares, il dialogo e la condivisione delle esperienze.

SICUREZZA DELLE PERSONE

La risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 ottobre 2005 riconosce a tutti gli esseri umani, e in particolare alle popolazioni vulnerabili, il diritto a essere liberi dalla paura e dal bisogno, con le stesse possibilità di godere di tutti i loro diritti e di sviluppare pienamente il loro potenziale umano. Viene inoltre assunto l'impegno di discutere e definire il concetto di "sicurezza delle persone" in sede di Assemblea generale. Ponendo l'accento sulla libertà dal bisogno e dalla paura, si intende far sì che le persone più vulnerabili siano in grado di gestire la propria sicurezza.

PRINCIPI UMANITARI

Questi principi, definiti nel Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in disaster relief (Codice di condotta per il movimento internazionale Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e le ONG nei programmi di risposta alle catastrofi) e nella risoluzione 46/182 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si ispirano ai principi fondamentali della Croce Rossa, in particolare i principi I (umanità), II (imparzialità), III (neutralità) e IV (indipendenza).

Umanità

Umanità significa trattare umanamente gli esseri umani in qualsiasi circostanza, salvando vite e alleviando le sofferenze nel rispetto dell'individuo. È il principio fondamentale dell'azione umanitaria.

Imparzialità

L'assistenza umanitaria deve essere fornita in modo imparziale basandosi unicamente sul fabbisogno, indipendentemente dalla nazionalità, dalla razza, dalla religione e dalle convinzioni politiche.

Indipendenza

Le agenzie umanitarie devono definire e attuare le rispettive strategie indipendentemente dalle (altre) politiche e azioni governative.

Neutralità

Neutralità significa non prendere posizione in caso di ostilità ed evitare qualsiasi coinvolgimento in controversie di natura politica, razziale, religiosa o ideologica.

Conformemente all'allegato della risoluzione 46/182 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel fornire gli aiuti umanitari occorre rispettare, oltre ai principi di umanità e imparzialità, anche il principio di neutralità.

SPAZIO UMANITARIO

Contesto operativo di cui gli operatori umanitari hanno bisogno in loco per accedere liberamente alle vittime onde fornire assistenza e offrire protezione senza compromettere la propria sicurezza.

QUADRO D'AZIONE DI HYOGO

In occasione della conferenza mondiale sulla riduzione delle catastrofi tenutasi a Kobe, Hyogo, Giappone, nel gennaio 2005, 168 governi hanno adottato un piano decennale per ridurre i rischi naturali nel mondo. Il quadro d'azione di Hyogo - Hyogo Framework for Action (HFA) - è un programma globale volto a ridurre i rischi di catastrofi nel prossimo decennio. Il suo obiettivo è la diminuzione, entro il 2015, delle perdite causate dalle catastrofi in termini di vite umane e di risorse sociali, economiche e ambientali delle comunità e dei paesi colpiti.

LRRD

Il concetto "LRRD" (collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo) intende coordinare le strategie di uscita e di entrata dei vari attori/strumenti di assistenza per coprire la cosiddetta "zona grigia" tra l'assistenza umanitaria e i programmi di cooperazione allo sviluppo in modo da evitare interruzioni degli aiuti. Per ottenere buoni risultati, occorre programmare l'assistenza sin dall'inizio (ricostruzione rapida) in funzione delle fasi successive del processo, assicurando il coordinamento degli strumenti di sviluppo con gli aiuti di emergenza e la fase di ricostruzione.

ORIENTAMENTI DI OSLO E ORIENTAMENTI MCDA

Gli orientamenti di Oslo e gli orientamenti MCDA sono orientamenti internazionali volti a garantire l'imparzialità e la neutralità delle attività umanitarie ogniqualvolta si utilizzino le strutture di difesa civile e militare (MCDA) a sostegno di operazioni umanitarie. Il loro obiettivo principale è definire il quadro di base per formalizzare e rendere più efficace l'uso delle strutture di difesa civile e militare straniere per operazioni di soccorso internazionali a seguito di catastrofi.

Gli **orientamenti di Oslo** e gli **orientamenti MCDA** riguardano, rispettivamente, l'uso delle strutture di difesa civile e militare per sostenere le attività umanitarie delle Nazioni Unite a seguito di calamità naturali o in caso di emergenze complesse (come le zone di conflitto).

RESPONSABILITÀ DI FORNIRE PROTEZIONE

La risoluzione 60/1 del 24 ottobre 2005 impone a ogni Stato di proteggere la sua popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Incarica inoltre la comunità internazionale di utilizzare, attraverso le Nazioni Unite, gli strumenti diplomatici e umanitari e altri mezzi pacifici, ai sensi dei capitoli VI e VII della Carta, per contribuire a proteggere le popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Qualora i mezzi pacifici dovessero risultare inefficaci, è previsto il ricorso al capitolo VII della Carta.