

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 77

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2164 (2017)

**Le possibilità di migliorare il finanziamento delle
situazioni d'emergenza riguardanti i rifugiati**

—————
Trasmessa il 10 maggio 2017
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2164 (2017) ⁽¹⁾

Provisional version

Possible ways to improve the funding of emergency refugee situations

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. The Parliamentary Assembly underlines that the financing of humanitarian assistance in the context of the current migration and refugee crisis must be driven by the commitment to guaranteeing the fundamental human and social rights and dignity of the people afflicted by the current and protracted crises which have displaced tens of millions of people from their homes and countries as a consequence of war and other natural or man-made disasters.

2. The Assembly is aware that none of the humanitarian action, burden-sharing of resources or management of large-scale movements of people seeking asylum can be achieved efficiently without large financial appropriations by governments in their own countries, by States with financial means donating to States in need, as well as by international organisations, non-go-

vernmental organisations and private enterprise. While it is the political and moral responsibility of all European countries to contribute financial resources to dealing with the crises, according to the means at their disposal, they must also do their utmost to ensure that monies are spent where needs are greatest, keeping administrative costs and structural obstacles to a minimum while assuring accountability and transparency.

3. It is clear that the ongoing migration and refugee crisis has not only revealed shortcomings and divergences between European countries as regards burden-sharing, but has also exacerbated the weaknesses in the funding frameworks of the major international organisations in relation to humanitarian assistance, especially those of the United Nations and the European Union, which like Europe's regulatory frameworks have been tested and proved lacking.

4. The United Nations system of needs assessment prior to budget planning is strained to the utmost, with a growing gap between budget requirements and funding available and a year-long race to secure funds for planned activities, often in competition with other UN-funded sectors. Currently, this gap amounts to double-digit billions in Euros, covering less than half the identified need. The European Union's recent increased focus on border

(1) *Assembly debate* on 27 April 2017 (17th Sitting) (see Doc. 14283, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Cezar Florin Preda). *Text adopted by the Assembly* on 27 April 2017 (17th Sitting).

control and « outsourcing » of humanitarian assistance beyond the European Union's borders may, if not solidly supported on the ground, endanger the protection of the basic rights of migrants and refugees. In member States, despite constant demonstrations of popular solidarity, difficult domestic economic and political contexts inspire hostility and rejection.

5. The Assembly regrets that the complex decision-making and budgetary procedures and slow implementation of European Union programmes on the ground leads to situations where assistance does not allow infrastructure to be put in place and those in need to receive assistance in a timely manner.

6. It welcomes the smaller-scale but important humanitarian assistance provided through other channels, for instance the targeted loans of the Council of Europe Development Bank, which allow rapid and concrete action to be taken, especially for the reception conditions and well-being of migrants and refugees. Private funding, in particular through formal or informal diaspora networks, is an important element of funding for emergencies.

7. In view of the need to address the seriousness of the current migration and refugee crisis by sharing the financial burden while ensuring that spending is driven by humanitarian concerns balanced out by the need to preserve the security and well-being of European citizens, the Assembly:

7.1. supports member States which devote a considerable part of their budget to managing migration, especially countries of reception in the front line of mass arrivals;

7.2. encourages all European States to step up the financial burden-sharing of the current situation, including through international frameworks for co-operation such as those of the European Union, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and other international humanitarian organisations;

7.3. calls on the European Union to continue its diversified funding to improve reception conditions, accelerate asylum

procedures and encourage short- and medium-term integration of migrants and refugees, alongside additional measures to reinforce security, border controls and returns systems;

7.4. encourages member States to contribute to the resources of the Migrant and Refugee Fund set up by the Council of Europe Development Bank to continue to support emergency measures;

7.5. urges the United Nations and its member States to do their utmost to fulfil the « Grand Bargain » agreed at the World Humanitarian Summit in May 2016. In doing so, the UNHCR should ensure in particular:

7.5.1. greater transparency, harmonised and simplified reporting requirements and the reduction of duplication and management costs;

7.5.2. data streamlining, with joint and impartial needs assessments by specialists;

7.5.3. more support and funding for local and national actors and the reduction of administrative barriers to partnerships;

7.5.4. increased use and co-ordination of cash-based programming;

7.5.5. increased collaborative humanitarian multi-year planning and funding;

7.5.6. a « participation revolution » to include people receiving aid in making decisions which affect their lives;

7.5.7. enhanced engagement between humanitarian and development actors.

8. The Assembly calls on the European Union to examine the possibility of nation debt relief in exchange for humanitarian commitments, especially as the economies of countries at Europe's borders and therefore in the front line of the migration crisis (Greece and Italy for instance) are put under unprecedented pressure.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2164 (2017) ⁽¹⁾

Version provisoire

Les possibilités d'améliorer le financement des situations d'urgence impliquant des réfugiés

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE.

1. L'Assemblée parlementaire souligne que le financement de l'aide humanitaire dans le contexte de l'actuelle crise des migrants et des réfugiés doit être dicté par l'engagement de garantir les droits humains et sociaux fondamentaux et la dignité des personnes touchées par les crises en cours ou prolongées qui ont contraint des dizaines de millions d'entre elles à quitter leur foyer et leur pays en raison de la guerre et d'autres catastrophes d'origine humaine.

2. L'Assemblée a conscience qu'aucune action humanitaire, ni aucun partage du fardeau en termes de ressources ou de gestion des mouvements massifs de personnes cherchant asile ne saurait être réalisé efficacement sans d'importantes dotations financières des gouvernements des pays d'origine, sans dons des Etats disposant de moyens économiques à ceux dans le besoin ou de la part des organisations

internationales, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'entreprises privées. S'il relève de la responsabilité morale et politique de tous les pays européens de contribuer financièrement à la gestion des crises, en fonction des moyens dont ils disposent, ces pays doivent également s'employer de leur mieux à garantir l'allocation des fonds aux secteurs où les besoins sont le plus criants, tout en limitant au maximum les coûts administratifs et les obstacles structurels, dans un souci de responsabilité et de transparence.

3. La crise actuelle des migrations et des réfugiés n'a pas seulement révélé des lacunes et des divergences entre les pays européens en ce qui concerne le partage des responsabilités, mais aussi accentué les faiblesses des dispositifs de financement des principales organisations internationales en termes d'aide humanitaire, notamment des Nations Unies et de l'Union européenne qui, au même titre que les cadres réglementaires européens, ont été éprouvés et se sont montrés défaillants.

4. Le système d'évaluation des besoins avant toute planification budgétaire, établi par les Nations Unies, est mis à très rude épreuve. Il s'accompagne d'un fossé croissant entre les besoins budgétaires et les fonds disponibles et d'une véritable course tout au long de l'année pour assurer le financement des activités planifiées, souvent en concurrence avec d'autres secteurs

(1) *Discussion par l'Assemblée le 27 avril 2017 (17^e séance) (voir Doc. 14283, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Cezar Florin Preda). Texte adopté par l'Assemblée le 27 avril 2017 (17^e séance).*

financés par les Nations Unies. Ce fossé représente actuellement des dizaines de milliards d'euros, et moins de la moitié des besoins identifiés sont couverts. La récente propension de l'Union européenne au renforcement du contrôle des frontières et à « l'externalisation » de l'aide humanitaire au-delà des frontières de l'Union européenne risque, en l'absence de soutien solide sur le terrain, de mettre en péril la protection des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés. Au sein des Etats membres, malgré les manifestations constantes de solidarité populaire, les contextes économiques et politiques nationaux difficiles suscitent l'hostilité et le rejet.

5. L'Assemblée déplore que la complexité des procédures budgétaires et du processus décisionnel et la lenteur de la mise en œuvre des programmes de l'Union européenne sur le terrain engendrent des situations dans lesquelles l'assistance fournie ne permet pas l'établissement d'infrastructures, ni l'acheminement de l'aide en temps opportun à ceux qui en ont besoin.

6. Elle se félicite de l'aide humanitaire de plus petite envergure mais au demeurant importante fournie par d'autres voies, par exemple les prêts ciblés consentis par la Banque de développement du Conseil de l'Europe qui permettent d'engager des actions rapides et concrètes, notamment en ce qui concerne les conditions d'accueil et le bien-être des migrants et des réfugiés. Les financements privés alloués en particulier par les réseaux formels et informels des diasporas, constituent une source de financement importante pour répondre aux situations d'urgence.

7. Etant donné la nécessité de faire face à la gravité de la crise migratoire et des réfugiés actuelle en procédant à un partage du fardeau financier, tout en veillant à ce que les dépenses soient dictées par un juste équilibre entre les préoccupations humanitaires et l'impératif de préserver la sécurité et le bien-être des citoyens européens, l'Assemblée:

7.1. soutient les Etats membres qui consacrent une part considérable de leur budget à la gestion des migrations, en

particulier les pays d'accueil, en première ligne des arrivées massives;

7.2. encourage tous les Etats européens à intensifier le partage de la charge financière engendrée par la situation actuelle, notamment par le biais des cadres internationaux de coopération comme ceux de l'Union européenne, du Haut-Commissariat des Nations Unies (HCR) pour les réfugiés et d'autres organisations humanitaires internationales;

7.3. appelle l'Union européenne à poursuivre ses financements diversifiés afin d'améliorer les conditions d'accueil, d'accélérer les procédures d'asile et d'encourager l'intégration à court et moyen terme des migrants et des réfugiés, parallèlement aux mesures de renforcement de la sécurité, du contrôle des frontières et des systèmes de retour;

7.4. encourage les Etats membres à contribuer aux ressources du Fonds pour les Migrants et les Réfugiés créé par la Banque de Développement du Conseil de l'Europe;

7.5. prie instamment les Nations Unies et ses Etats membres de s'employer au mieux à tenir les engagements du « Grand compromis » convenu lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire tenu en mai 2016. Ce faisant, le HCR devrait en particulier veiller:

7.5.1. à une transparence accrue, à l'harmonisation et la simplification des exigences de notification, et à la réduction des redondances et des frais de gestion;

7.5.2. à la rationalisation des données, accompagnée de la réalisation d'évaluations conjointes et impartiales des besoins par des spécialistes;

7.5.3. à davantage de soutien et de financement pour les acteurs locaux et nationaux et à l'allègement des obstacles administratifs posés aux partenariats;

7.5.4. au renforcement de l'utilisation et de la coordination des programmes de transferts monétaires;

7.5.5. au recours accru aux financements et à la programmation pluriannuels de l'action humanitaire s'appuyant sur des mécanismes collaboratifs;

7.5.6. à une « révolution de la participation » afin d'associer les personnes qui reçoivent l'aide aux prises de décisions qui influent sur leurs vies;

7.5.7. à la multiplication des contacts entre les acteurs de l'humanitaire et ceux du développement.

8. L'Assemblée appelle l'Union européenne à examiner la possibilité d'allègement de la dette nationale en échange d'engagements humanitaires, compte tenu en particulier des pressions sans précédent subies par les économies des pays aux frontières de l'Europe, situés en première ligne de la crise migratoire (par exemple la Grèce et l'Italie).

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2164 (2017) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Le possibilità di migliorare il finanziamento delle situazioni d'emergenza riguardanti i rifugiati

1. L'Assemblea parlamentare sottolinea che il finanziamento dell'assistenza umanitaria nel quadro dell'attuale crisi dei migranti e dei rifugiati deve essere dettato dall'impegno a garantire i diritti umani e sociali fondamentali e la dignità delle persone colpite dalle crisi attuali o di lunga durata che hanno costretto decine di milioni di persone a lasciare le loro case e i loro Paesi a causa della guerra e di altre catastrofi di origine umana.

2. L'Assemblea è consapevole che nessuna azione umanitaria, ripartizione degli oneri in termini di risorse o gestione dei flussi massicci di persone alla ricerca di asilo può essere realizzata efficacemente senza cospicui stanziamenti da parte dei governi dei Paesi di origine, di donazioni agli Stati che ne hanno bisogno da parte di quelli che dispongono di mezzi finanziari, nonché da parte di organizzazioni internazionali, non governative e imprese private. Sebbene tutti i Paesi europei siano investiti della responsabilità politica e mo-

rale di contribuire finanziariamente alla gestione delle crisi, in funzione dei mezzi a loro disposizione, devono anche adoperarsi per assicurare che i fondi siano stanziati per i settori in cui i bisogni sono più impellenti, limitando al massimo i costi amministrativi e gli ostacoli strutturali, in un'ottica di responsabilità e trasparenza.

3. L'attuale crisi dei migranti e dei rifugiati non ha soltanto rivelato le carenze e le divergenze tra i Paesi europei in materia di ripartizione degli oneri, ma ha anche accentuato le debolezze dei meccanismi di finanziamento delle principali organizzazioni internazionali in relazione all'assistenza umanitaria, specie quelli delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, che, analogamente ai quadri normativi europei, sono stati sperimentati rivelandosi carenti.

4. Il sistema di valutazione dei bisogni preliminare alla pianificazione del bilancio, introdotto dalle Nazioni Unite, è messo a dura prova. A questo si aggiunge un crescente divario fra le esigenze di bilancio e i fondi disponibili e una corsa durante tutto l'anno per assicurare il finanziamento delle attività pianificate, spesso in competizione con altri settori finanziati dalle Nazioni Unite. Attualmente questo divario rappresenta decine di miliardi di euro ed è coperta meno della metà dei bisogni individuati. La recente propensione dell'Unione europea al rafforzamento del controllo delle frontiere e « all'esternaliz-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 27 aprile 2017 (17° seduta) (V. Doc. 14283, Relazione della Commissione migrazioni, rifugiati e sfollati, Relatore: On. Cezar Florin Preda). *Testo adottato dall'Assemblea* il 27 aprile 2017 (17° seduta).

zazione » dell'assistenza umanitaria oltre i confini dell'Ue potrebbe, senza un solido sostegno sul campo, pregiudicare la protezione dei diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati. Negli Stati membri, malgrado le costanti manifestazioni di solidarietà popolare, i difficili contesti economici e politici nazionali suscitano ostilità e rifiuto.

5. L'Assemblea si rammarica del fatto che la complessità delle procedure di bilancio e del processo decisionale e la lentezza nell'attuazione dei programmi dell'Unione europea sul campo generano situazioni in cui l'assistenza non permette la realizzazione di infrastrutture né la tempestiva erogazione degli aiuti a coloro che ne hanno bisogno.

6. Valuta positivamente l'assistenza umanitaria, che seppur su scala minore resta comunque importante, erogata mediante altri canali, quali i prestiti mirati della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa che permettono di intraprendere azioni rapide e concrete, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di accoglienza e benessere dei migranti e dei rifugiati. I finanziamenti privati, stanziati in particolare mediante le reti formali o informali delle diaspore, costituiscono un'importante fonte di finanziamento per le emergenze.

7. Alla luce della necessità di affrontare la gravità dell'attuale crisi dei migranti e dei rifugiati mediante la ripartizione degli oneri finanziari, assicurando al contempo che le spese siano definite da un giusto equilibrio tra preoccupazioni umanitarie e l'imperativo di preservare la sicurezza e il benessere dei cittadini europei, l'Assemblea:

7.1. sostiene gli Stati membri che riservano una parte considerevole del loro bilancio alla gestione dei flussi migratori, specie i Paesi che sono in prima linea nell'accoglienza degli arrivi di massa;

7.2. incoraggia tutti gli Stati europei a intensificare la ripartizione degli oneri finanziari legati all'attuale situazione, anche mediante quadri internazionali di cooperazione come quelli dell'Unione europea, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e di altre organizzazioni umanitarie internazionali;

7.3. invita l'Unione europea a proseguire i suoi finanziamenti diversificati al fine di migliorare le condizioni di accoglienza, accelerare le procedure di asilo e incoraggiare l'integrazione a breve e medio termine dei migranti e dei rifugiati, accanto alle misure supplementari volte a rafforzare la sicurezza, il controllo delle frontiere e i sistemi di rimpatrio;

7.4. incoraggia gli Stati membri a contribuire alle risorse del Fondo per i Migranti e i Rifugiati creato dalla Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa;

7.5. esorta le Nazioni Unite e i suoi Stati membri ad adoperarsi per ottemperare al « Grande patto » concluso in occasione del Vertice umanitario mondiale a maggio del 2016. A tal fine, l'UNHCR dovrebbe assicurare in particolare:

7.5.1. maggiore trasparenza, armonizzazione e semplificazione degli obblighi in materia di comunicazione e la riduzione delle sovrapposizioni e dei costi di gestione;

7.5.2. la razionalizzazione dei dati, accompagnata da valutazioni dei bisogni congiunte e imparziali effettuate da specialisti;

7.5.3. l'aumento del sostegno e del finanziamento agli attori locali e nazionali e la riduzione degli ostacoli amministrativi ai partenariati;

7.5.4. maggiore uso e coordinamento dei programmi di trasferimento di denaro;

7.5.5. maggiore ricorso ai finanziamenti e alla programmazione pluriennale in ambito umanitario secondo un approccio collaborativo;

7.5.6. una « rivoluzione della partecipazione » al fine di coinvolgere le persone cui è destinata l'assistenza nelle decisioni che incidono sulla loro vita;

7.5.7. maggiore impegno reciproco tra attori umanitari e di sviluppo.

8. L'Assemblea invita l'Unione europea a valutare la possibilità di alleggerire il debito di una nazione in cambio di impegni

umanitari, in particolare tenendo conto del fatto che le economie dei Paesi alle frontiere dell'Europa — e pertanto in prima linea nella crisi migratoria (come ad esempio Grecia e Italia) — fanno fronte a pressioni senza precedenti.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



170122020360