



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.4.2010
COM(2010)138 definitivo

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

Relazione annuale sulla politica degli aiuti umanitari e la sua attuazione nel 2009

SEC(2010)398

L'Unione europea è uno dei più grandi donatori al mondo di aiuti umanitari. Promuove inoltre il rispetto e l'osservanza del diritto umanitario internazionale.

L'assistenza fornita, che si distingue da tutti gli altri tipi di finanziamento erogati dall'Unione europea, è basata sui principi umanitari di umanità, imparzialità, indipendenza e neutralità.

Attraverso la propria politica di aiuto umanitario l'Unione europea è in grado di dimostrare concretamente il proprio impegno a sostegno di coloro che, al di fuori dei confini dell'UE, necessitano di aiuto trovandosi in condizioni di massima vulnerabilità. Essa contribuisce al raggiungimento di un obiettivo strategico nell'ambito delle relazioni esterne, così come stabilito nel trattato sull'Unione europea.

Le attività della Direzione generale per gli aiuti umanitari (ECHO) della Commissione nel 2009

Attraverso la propria Direzione generale per gli aiuti umanitari (ECHO), nel 2009 la Commissione ha fornito assistenza umanitaria basata sulle necessità alle vittime di calamità, sia naturali che provocate dall'uomo, in oltre 70 paesi. Gli aiuti hanno raggiunto circa 115 milioni di persone, per un valore complessivo di 930 milioni di euro.

Il bilancio iniziale 2009 di 777 milioni di euro è stato rafforzato per due volte ricorrendo alla riserva per gli aiuti d'urgenza:

- per un importo di 65 milioni di euro a favore del Pakistan e della Somalia;
- per un importo di 45 milioni di euro a favore dell'Asia sudorientale e del Corno d'Africa.

Il bilancio è stato rafforzato anche con risorse del Fondo europeo di sviluppo specificatamente destinate all'aiuto umanitario negli Stati dell'Africa, dei Carabi e del Pacifico.

Negli ultimi anni la richiesta di aiuti umanitari è aumentata a causa di un insieme di fattori diversi:

- l'aumento del numero di rifugiati e sfollati dovuto a conflitti (di lunga durata);
- l'aumento del numero di calamità naturali attribuibili al cambiamento climatico;
- l'impatto della crisi economica, che ha ridotto in condizioni di bisogno un maggior numero di persone.

Il numero di **calamità naturali** registrate ha subito un netto aumento. La maggior parte di esse è riconducibile a fenomeni di tipo atmosferico. Per affrontarle la DG ECHO ha adottato una duplice strategia:

- Risposta rapida: la DG ECHO è in grado di offrire assistenza in situazioni d'emergenza che, per gravità, esulano dalle capacità interne del singolo paese di farvi fronte;
- Prevenzione delle calamità: la DG ECHO mira a identificare le aree geografiche e le popolazioni maggiormente vulnerabili alle calamità naturali e considera prioritario sostenere l'attuazione di progetti di prevenzione delle calamità laddove ciò risulti opportuno.

Nel 2009, la DG ECHO è intervenuta a seguito dei seguenti tipi di calamità naturale:

- Inondazioni in Afghanistan, India, Tagikistan e Africa occidentale;
- Cicloni, tempeste tropicali e uragani in Laos, Vietnam, Cambogia, Bangladesh, India, Filippine, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Figi e Papua Nuova Guinea;
- Siccità nel Grande Corno d’Africa, nella regione del Sahel nell’Africa occidentale, in Madagascar, nei territori palestinesi e nella Repubblica araba siriana;
- Terremoto in Indonesia;
- Epidemie nei paesi dell’Africa occidentale e meridionale e in Papua Nuova Guinea;
- Altri fenomeni: è stata fornita assistenza di emergenza anche in Laos e Bangladesh, paesi colpiti da infestazioni di roditori che hanno minato la sicurezza alimentare, e in Uganda, a seguito di perdite di raccolti verificatesi nel Nord del paese.

Quanto alle **crisi "provocate dall’uomo"**, la DG ECHO ha fornito assistenza umanitaria per conto dell’UE nei seguenti casi:

- Sri Lanka: il conflitto fra le forze governative e le Tigri per la liberazione della patria Tamil (LTTE) nello Sri Lanka settentrionale ha subito una drammatica escalation nel febbraio del 2009. Sono stati mobilitati aiuti d’emergenza per assistere gli sfollati all’interno del paese e, più in generale, le persone colpite dal conflitto. Nei mesi successivi, terminato il conflitto, oltre 100.000 sfollati sono ritornati alle proprie abitazioni e altre 25.000 persone sono state alloggiate presso famiglie ospitanti.
- Striscia di Gaza: il 27 dicembre 2008 le Forze armate israeliane (IDF) hanno lanciato un’offensiva su larga scala nella Striscia di Gaza. I civili sono stati e sono tuttora gravemente colpiti e bisognosi di aiuti umanitari. La DG ECHO ha attuato interventi d’urgenza fornendo cure mediche, ivi compreso il sostegno psicologico, generi alimentari e altri generi di prima necessità, ripari, acqua potabile e servizi igienico-sanitari.
- Pakistan: da agosto 2008 si è notevolmente intensificato il conflitto fra l’esercito pachistano e vari gruppi combattenti nella provincia della North West Frontier (NWFP) e nelle aree tribali ad amministrazione federale (FATA). Dopo aver violato un cessate il fuoco, all’inizio di aprile i taliban si sono spostati dalla valle dello Swat verso Sud. Tale offensiva e la controffensiva dell’esercito pachistano hanno determinato livelli di sfollamento senza precedenti fra i civili. Ulteriori massicce operazioni militari sono iniziate a metà ottobre nel Waziristan meridionale, provocando lo sfollamento di almeno 260.000 famiglie. Le operazioni militari sono proseguite anche in altre aree del Waziristan meridionale, provocando l’ulteriore esodo della popolazione. Complessivamente sono 2,5 milioni le persone colpite; ECHO ha fornito aiuti umanitari d’urgenza per assistere le vittime del conflitto.
- Afghanistan: la situazione della sicurezza si è andata deteriorando. Le condizioni del paese e le conseguenze delle operazioni militari su vasta scala sono state aggravate da anni di siccità e da ripetute calamità su scala ridotta. La combinazione di tali fattori ha determinato un netto aumento delle esigenze umanitarie nel corso del 2009 e tale tendenza sembra destinata a protrarsi anche nel 2010. La DG ECHO ha incentrato la propria azione sulle

necessità umanitarie di oltre 5 milioni di rimpatriati, provenienti prevalentemente dal Pakistan e dall'Iran, degli sfollati all'interno del paese e delle comunità più vulnerabili.

- Yemen: il conflitto nel governatorato yemenita settentrionale di Sa'ada si è inasprito all'inizio del 2009. Dal primo scoppio delle ostilità nel 2004 ad oggi vi sono state sei serie di combattimenti. Gli scontri verificatisi nel 2009 sono risultati i più violenti. Gli aiuti d'emergenza attuati dalla DG ECHO sono stati finalizzati, fra l'altro, a fornire un'assistenza integrata alla popolazione sfollata all'interno del paese e, più in generale, colpita dal conflitto.
- Area di confine fra la Repubblica democratica del Congo (RDC) e la Repubblica del Congo: dalla fine di ottobre 2009 l'area di Dongo, lungo il fiume Ubangi, fra la RDC e la Repubblica del Congo, è stata teatro di violenti disordini che hanno provocato l'esodo massiccio di profughi dalla RDC verso la Repubblica del Congo.
- Somalia: per tutto il 2009 si è protratta una situazione di crisi umanitaria grave e generalizzata, a causa della quale metà della popolazione, stimata a 3,76 milioni di persone, necessita di assistenza umanitaria. Fra i settori della popolazione bisognosi di aiuto figurano le popolazioni colpite da grave siccità, gli abitanti delle aree urbane in difficoltà per i prezzi molto elevati dei generi alimentari e di prima necessità e gli oltre 1,4 milioni di sfollati a seguito degli scontri.

La Commissione ha inoltre partecipato ad iniziative volte ad alleviare gli effetti di **emergenze complesse e di lunga durata**. Dal punto di vista dei finanziamenti, il Sudan e la RDC continuano ad essere i due paesi nei quali l'UE ha stanziato gli importi più elevati per i propri partner.

- In Sudan, l'UE ha contribuito in misura considerevole affinché gli aiuti umanitari potessero giungere agli oltre 6.500.000 sfollati all'interno del paese, ai rifugiati, ai rimpatriati, alle comunità ospitanti e ai nomadi su tutto il territorio nazionale. Ciò in risposta a necessità dettate sia dalla crisi del Darfur, che si protrae ormai da anni, che da nuove emergenze suscitate da conflitti, violenze inter-tribali, un'epidemia di colera e inondazioni. In modi diversi, tutti questi fattori hanno provocato l'esodo massiccio della popolazione e l'annientamento dei mezzi di sostentamento in tutto il paese. Nel Sud e in aree di transizione, la DG ECHO ha attuato interventi di salvataggio di vite umane e fornito servizi a sostegno delle fasce più vulnerabili in aree in cui i rimpatriati, gli sfollati e/o le comunità si sono trovati in condizioni di estremo bisogno.
- Nella Repubblica democratica del Congo, la DG ECHO ha attuato azioni finanziate dall'UE a favore di circa 3 milioni di persone nelle province nord-orientali del Nord Kivu e del Sud Kivu e nei territori di Haut-Uele e Bas-Uele. La DG ECHO ha continuato a fornire assistenza agli sfollati nel Nord e Sud Kivu e nei territori di Haut-Uele e Bas-Uele, aree in cui la sicurezza si è deteriorata significativamente a seguito degli attacchi sferrati dal Lord's Resistance Army. Un dato positivo è che parte degli sfollati ha potuto fare ritorno nelle aree in cui la sicurezza è migliorata e la DG ECHO ha avuto la possibilità di attuare programmi di supporto a favore di tali gruppi. In tutti i programmi sanitari attuati dalla DG ECHO è stata prevista una componente per affrontare il problema della violenza sessuale e nel Sud Kivu è stato allestito un consultorio specificatamente rivolto alle vittime della violenza sessuale.

Nonostante l'aumento del numero di calamità, sia naturali che provocate dall'uomo, il più pesante tributo di vittime per le emergenze complesse verificatesi negli ultimi anni, che hanno sconvolto l'esistenza di milioni di civili, e il mancato rispetto e la mancata adesione ai principi umanitari e di tutela della sicurezza degli operatori umanitari, vi sono anche casi in cui si registra un **miglioramento della situazione umanitaria**. Si ravvisano segni decisamente incoraggianti a riprova del fatto che non sempre gli interventi umanitari si protraggono all'infinito senza che ai finanziamenti faccia seguito lo sviluppo.

Nel 2009 ciò si è verificato nell'Uganda del Nord, dalla quale sono stati allontanati i combattenti del Lord's Resistance Army. Ciò comporta per le popolazioni fuggite a seguito delle violenze la possibilità di ritornare nelle aree in cui risiedevano. Il piano di pace, ripresa e sviluppo per l'Uganda del Nord, sebbene con notevoli ritardi rispetto al previsto, ha mosso i primi passi incerti nel 2009 e, se tutto va bene, potrebbe procedere più speditamente nel 2010.

In Zimbabwe, permane l'esigenza di servizi sanitari di base, acqua potabile e servizi igienici, nonostante la situazione generale sia migliorata a seguito della liberalizzazione dell'economia all'inizio dell'anno e dei buoni raccolti. Ciò ha consentito ai partner della DG ECHO di rivolgere la propria attenzione ai progetti pilota finalizzati alla creazione di posti di lavoro in fase di avvio.

In Sri Lanka, infine, dove sono state finalmente deposte le armi, molti Tamil continuano ad avere bisogno di aiuti umanitari. Alcuni sfollati hanno già iniziato a fare ritorno ai luoghi di origine e ci si augura che altri possano fare altrettanto. Se la situazione si stabilizzerà, la DG ECHO potrà concentrare la propria azione sulle esigenze a medio termine dei rimpatriati e sulle comunità ospitanti.

La tabella riportata di seguito mostra la ripartizione geografica per regione dei finanziamenti dell'UE stanziati nel 2009, in applicazione dei principi basati sulle necessità.

Aiuti umanitari nel 2009 (in migliaia di euro)		
Regione	Importo	%
Africa	489 560	53%
Sudan e Ciad	149 600	
Africa centrale	79 500	
Corno d'Africa	173 475	
Africa meridionale Oceano indiano	35 535	
Africa occidentale	51 450	
Medio Oriente, Mediterraneo, Caucaso e Asia centrale	121 775	13%
Mediterraneo e Medio Oriente	109,475	
Caucaso e Asia centrale	12,300	
Asia e America Latina, Caraibi e Pacifico	248 175	27%
Asia meridionale	157 500	
Asia sudorientale e orientale	45 500	
America Latina	28 325	
Caraibi	14 000	
Pacifico	2 850	
In tutto il mondo (sviluppo di capacità, assistenza tecnica e supporto)	70 940	8%
TOTALE	930 450	100%

La DG ECHO non interviene direttamente sul campo, ma adempie al proprio mandato erogando finanziamenti a circa 200 partner che comprendono organizzazioni non governative, agenzie delle Nazioni Unite, altre organizzazioni internazionali quali il Comitato internazionale della Croce Rossa, la Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e alcune agenzie specializzate degli Stati membri dell'UE.

E' importante per la DG ECHO poter disporre di un'ampia gamma di partner al fine di soddisfare efficacemente un numero crescente di necessità che si presentano in tutto il mondo, spesso in situazioni sempre più complesse. Le sovvenzioni e i contributi gestiti dalla DG ECHO vengono forniti selezionando le migliori proposte ricevute per soddisfare le esigenze delle popolazioni più vulnerabili. Nel 2009 i finanziamenti sono stati così ripartiti fra i partner della DG ECHO: ONG 47%, agenzie delle Nazioni Unite 39%, organizzazioni internazionali 14%.

Le organizzazioni umanitarie incontrano **crescenti difficoltà di accesso ai beneficiari** dovute, da un lato, al restringersi dello spazio umanitario per l'azione dei governi e di attori non governativi, che non rispettano neppure le forme più elementari di protezione previste ai sensi del diritto umanitario internazionale e, dall'altro, ai vincoli connessi alla sicurezza. I governi impongono sempre più spesso restrizioni all'erogazione di aiuti umanitari (ad esempio in Sri Lanka). In molte zone di conflitto (quali RDC, Somalia e Sudan), gli operatori umanitari assistono a metodi di scontro particolarmente brutali, in cui vengono presi di mira i civili ed è frequente il ricorso alla violenza sessuale quale arma di guerra. Sembra inoltre in aumento l'incidenza degli attacchi rivolti agli operatori umanitari, vittime di espulsioni e uccisioni. I donatori sono costretti a prendere atto che sono a rischio non soltanto la sicurezza del personale umanitario, ma anche gli stessi finanziamenti e infrastrutture da essi forniti. Alcuni governi arrivano al punto di espropriare o "prendere a prestito" fondi e beni finanziati dai donatori e/o espellere le organizzazioni di aiuto umanitario una volta che esse sono state private delle proprie risorse.

A livello strategico e istituzionale, il 2009 è stato caratterizzato più positivamente da attività connesse alla tempestiva attuazione del piano d'azione relativo al Consenso europeo sull'aiuto umanitario, alla co-presidenza dell'Iniziativa del buon donatore umanitario, esercitata dalla Commissione con i Paesi Bassi, e all'attività del gruppo di lavoro del Consiglio sull'aiuto umanitario e l'aiuto alimentare (COHAFA), di recente istituzione.

Il gruppo di lavoro del Consiglio si è rapidamente qualificato quale utile forum per lo scambio regolare a livello politico e ha favorito un più stretto coordinamento fra gli esperti dell'UE in materia di politica degli aiuti umanitari e strategie operative. È risultato particolarmente efficace nell'aiutare la Commissione e gli Stati membri a formulare analisi condivise sia su aspetti tematici, quali l'assistenza alimentare, sia su aspetti geografici. Ha contribuito ad elevare il profilo e la rilevanza delle questioni umanitarie presso altri organismi di lavoro del Consiglio, in particolare presso i gruppi di lavoro geografici (ad esempio Sri Lanka), il Comitato politico e di sicurezza (CPS) e il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) che, a loro volta, sono di supporto al Consiglio "Affari esteri". Gradualmente tutto ciò dovrebbe contribuire ad aumentare la coerenza nell'applicazione dei principi umanitari e delle buone prassi formulati nel Consenso europeo sull'aiuto umanitario.

Al Parlamento europeo, il 2009 è stato un anno decisivo segnato dall'elezione di una nuova assemblea e di una nuova Commissione per lo sviluppo (DEVE). La Commissione europea, attraverso la DG ECHO, ha stabilito tempestivamente stretti rapporti di lavoro con i membri di tale commissione, in particolare con il suo presidente e con il nuovo relatore permanente

sugli aiuti umanitari. Ciò ha impresso un nuovo slancio alle relazioni interistituzionali nell'ambito degli affari umanitari, lasciando ben sperare per il futuro.