**CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 aprile 2010 (14.04)**
**(OR. en)**

**8250/010**

**COHAFA 24**
**DEVGEN 108**
**RELEX 267**
**PROCIV 42**
**ALIM 10**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

| | |
|---|---|
| Origine: | Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 6 aprile 2010 |
| Destinatario: | Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |
| Oggetto: | Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo L'assistenza alimentare umanitaria |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010)126 definitivo.

All.: COM(2010)126 definitivo

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.3.2010
COM(2010)126 definitivo

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

## L'assistenza alimentare umanitaria

SEC(2010)374

## 1. INTRODUZIONE

Conformemente all'orientamento del Consenso sull'aiuto umanitario[1] e, più in generale, per promuovere le migliori prassi in materia di prestazione di assistenza alimentare umanitaria da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, la presente comunicazione persegue i seguenti obiettivi:

(1) massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'assistenza alimentare dell'UE, conformemente alla missione umanitaria della Commissione definita dal quadro giuridico umanitario, e in conformità del regolamento finanziario[2];

(2) migliorare la coerenza, il coordinamento e la complementarità delle politiche tra la Commissione, gli Stati membri e altri donatori per quanto riguarda la fornitura di assistenza alimentare;

(3) informare i partner e le parti interessate circa gli obiettivi, le priorità e le norme della Commissione in materia di prestazione di assistenza alimentare umanitaria.

La presente comunicazione espone pertanto il quadro strategico per l'assistenza alimentare umanitaria dell'UE. Essa illustra le questioni e le tendenze di cui tener conto, i concetti, le definizioni e gli obiettivi che dovrebbero guidare l'assistenza alimentare umanitaria, nonché i principi sui quali dovrebbe poggiare tale operazione e la portata delle attività avviate.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna spiega, da un punto di vista operativo più dettagliato, le modalità di programmazione, attuazione e coordinamento dell'assistenza alimentare umanitaria seguite dalla Commissione.

La presente comunicazione andrebbe letta unitamente alla comunicazione della Commissione sulla sicurezza alimentare ("Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare"). Si ritengono necessarie due comunicazioni distinte su questi temi collegati per rispettarne il diverso orientamento strategico, ossia da un lato l'assistenza alimentare legata ad obiettivi umanitari per le popolazioni colpite da crisi in situazioni d'emergenza e, dall'altro, la sicurezza alimentare legata ad obiettivi di sviluppo. I due quadri strategici sono stati concepiti in modo tale da garantire la coerenza e prevenire un'eventuale sovrapposizione dovuta alla mancanza di coordinamento.

---

[1] Nel dicembre 2007, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il Consenso sull'aiuto umanitario (Consenso europeo sull'aiuto umanitario: 2008/C 25/01). Nel piano d'azione che lo accompagna, adottato quale documento di lavoro dei servizi della Commissione nel 2008 (Consenso europeo sull'aiuto umanitario – Piano d'azione: SEC(2008)1991), la Commissione europea riconosce implicitamente che il tema delle migliori prassi nel settore dell'aiuto alimentare è in rapida evoluzione e si impegna in particolare a elaborare impostazioni diversificate in materia di assistenza alimentare e ad adeguare la sua politica di conseguenza.

[2] REGOLAMENTO (CE, Euratom) N. 1605/2002 DEL CONSIGLIO del 25 giugno 2002 che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

## 2. CONTESTO

La maggiore incidenza delle calamità naturali, spesso aggravata dall'impatto del cambiamento climatico, fa sì che il numero di persone colpite sia superiore rispetto al passato. I conflitti e la repressione continuano a compromettere la capacità delle popolazioni di garantire la propria sussistenza quotidiana e provocano spesso un numero elevato di rifugiati e sfollati interni. La rapida crescita demografica aumenta le pressioni esercitate sulle risorse naturali. In numerose regioni del mondo in via di sviluppo, tali fattori costringono popolazioni vulnerabili a contendersi sempre più le risorse naturali e possono causare un aumento dei conflitti.

L'impatto di tali tendenze accresce la vulnerabilità delle popolazioni più povere del mondo, soprattutto sotto il profilo alimentare e nutrizionale. L'insicurezza alimentare cronica, laddove una produzione alimentare insufficiente o l'incapacità di acquistare quantità sufficienti di cibo nutriente comportano carenze durature e persistenti in termini di quantità o qualità degli alimenti consumati, è un fattore di malnutrizione cronica. Tale situazione, a sua volta, si ripercuote in modo irreversibile e dannoso sullo sviluppo dei bambini e sulla produttività a lungo termine, aggravando ulteriormente la povertà e la vulnerabilità. Le persone più povere, dotate di una minore capacità di recupero, sono anche le più esposte alle conseguenze delle calamità, che possono provocare interruzioni più temporanee, ma non per questo meno gravi, del consumo di cibo (insicurezza alimentare transitoria), e quindi malnutrizione acuta e maggiori rischi di morbilità e mortalità[3].

In effetti, il numero di persone sottoalimentate colpite dall'insicurezza alimentare cronica e transitoria[2] è aumentato di 172 milioni, passando da 848 milioni nel 2006 a 1,02 miliardi nel 2009[4]. Il 95% di tali persone vive nei paesi in via di sviluppo e una crescente percentuale di esse abita nelle aree urbane ed è quindi particolarmente esposta agli effetti dell'instabilità dei prezzi alimentari e delle crisi economiche/finanziarie. La malnutrizione acuta è sempre più diffusa, visto che nel periodo 1995-2003 essa colpiva nel mondo l'8% dei bambini di età inferiore a cinque anni ed è passata a 11% nel periodo 2000-2006[5].

Dato che l'insicurezza alimentare del 10% circa delle persone sottoalimentate è dovuta a calamità o a situazioni d'emergenza, si prevede che il fabbisogno alimentare sul piano umanitario e dello sviluppo continuerà ad aumentare. È quindi essenziale che le risorse umanitarie disponibili vengano utilizzate nel modo più efficiente ed efficace per adeguarsi a questo contesto più complesso e teso, e che le decisioni poggino sulle migliori pratiche, in rapida evoluzione.

## 3. DEFINIZIONI E OBIETTIVI

L'assistenza alimentare umanitaria intende assicurare il consumo di alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti in previsione di una crisi umanitaria, durante e in seguito ad essa, quando il consumo alimentare sarebbe altrimenti insufficiente o inadeguato per evitare una mortalità

---

3 Si veda il glossario contenuto nell'allegato A del documento di lavoro dei servizi della Commissione, che accompagna la presente comunicazione.

4 Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), 19 giugno 2009.

5 Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) "La situazione dei bambini nel mondo", Statistiche 2005 e 2008.

eccessiva[6], tassi allarmanti di malnutrizione acuta[7] o meccanismi di risposta dannosi. Essa mira a garantire, tra l'altro, la disponibilità di alimenti, l'accesso a cibo nutriente, una buona consapevolezza alimentare e pratiche alimentari adeguate. L'assistenza alimentare può comportare la fornitura diretta di cibo, ma può ricorrere altresì a una più vasta gamma di strumenti, tra cui il trasferimento o la fornitura di servizi pertinenti, mezzi di produzione o prodotti di base, denaro o buoni, competenze o conoscenze.

L'assistenza alimentare umanitaria può servire anche per tutelare e rafforzare i mezzi di sussistenza di una popolazione colpita da una crisi, impedire o invertire meccanismi di risposta negativi (come la vendita di fattori produttivi o l'accumulo di debiti) che potrebbero avere conseguenze dannose, a breve quanto a lungo termine, per la sua base di sostentamento, le sue condizioni di sicurezza alimentare o il suo stato nutrizionale.

Un adeguato consumo alimentare potrebbe non garantire *di per sé* un'adeguata nutrizione. Cattive condizioni di salute potrebbero inibire la digestione e l'assimilazione di sostanze nutritive, favorendo la malnutrizione. Per prevenire o curare la malnutrizione, oltre all'assistenza alimentare diretta potrebbero quindi rivelarsi necessari interventi complementari, anche per garantire una preparazione sicura del cibo (ad esempio, la fornitura di combustibile per cucina) o l'accesso all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari.

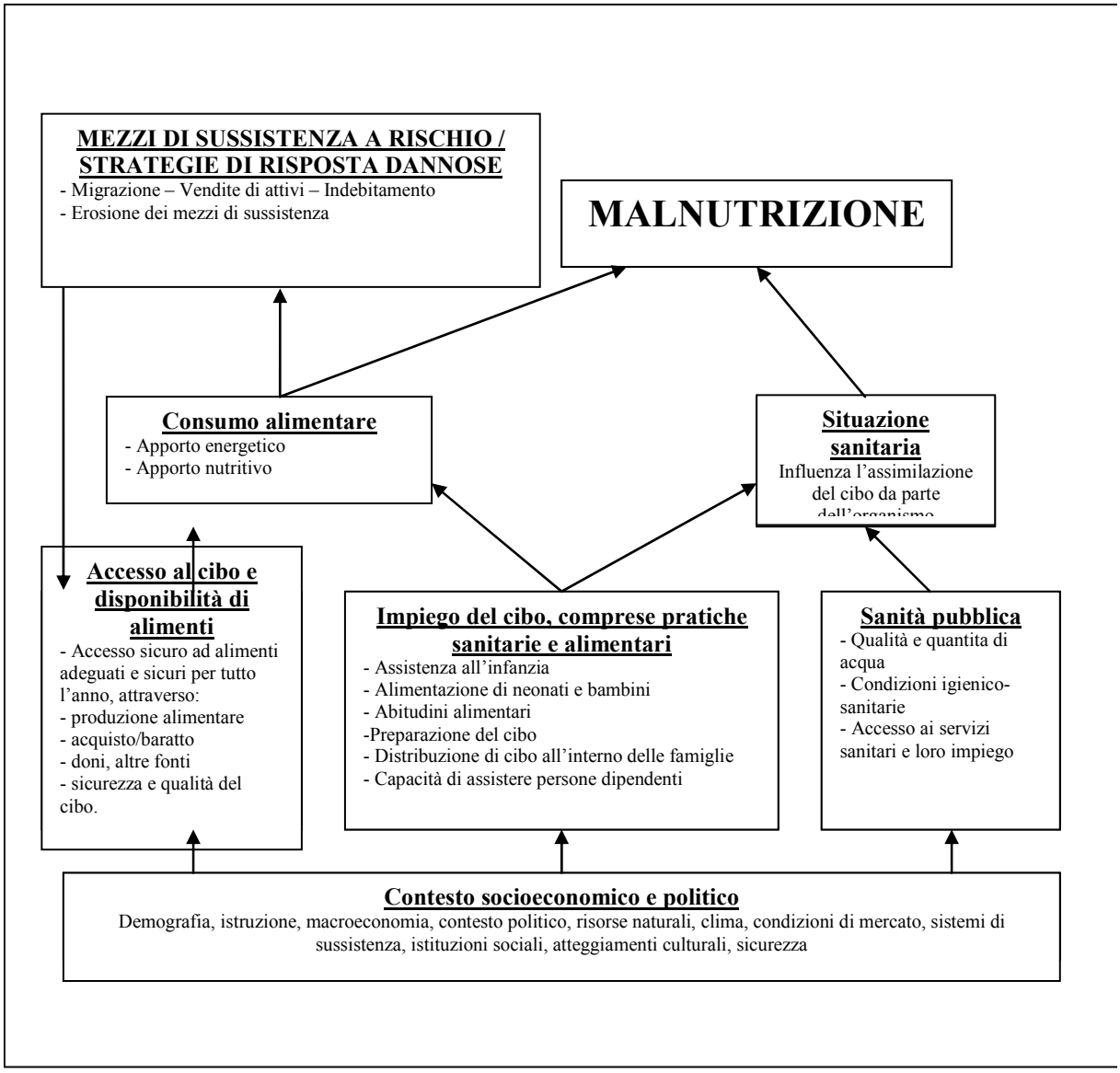
A livello concettuale, gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati da un notevole cambiamento, giacché al posto dell'aiuto alimentare in natura come risposta predefinita a bisogni alimentari d'emergenza è stata presa in esame una più ampia gamma di strumenti di assistenza alimentare umanitaria, concepiti per affrontare le diverse cause e i diversi sintomi dell'insicurezza alimentare transitoria.

Il seguente quadro concettuale evidenzia le diverse cause profonde, i fattori aggravanti, nonché i sintomi e le conseguenze dell'insicurezza alimentare, elementi su cui poggiano le definizioni e gli obiettivi dell'assistenza alimentare umanitaria adottati dalla Commissione.

---

6 Il termine "eccessivo" implica la combinazione di misure assolute in funzione di soglie d'emergenza stabilite (secondo la definizione del manuale Sphere, UNICEF, e del comitato permanente delle Nazioni Unite per la nutrizione (SCN)), e di misure relative in funzione di riferimenti specifici di un determinato contesto.

7 Secondo la definizione del comitato permanente delle Nazioni Unite per la nutrizione (SCN) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).




***Adattato dal quadro concettuale dell'UNICEF in materia di malnutrizione, 1997***

Conformemente ai principali obiettivi dell'aiuto umanitario dell'UE definiti nel regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario, il principale obiettivo dell'assistenza alimentare umanitaria consiste nel salvare e proteggere vite umane, salvaguardare i mezzi di sussistenza e rafforzare la capacità di recupero delle popolazioni che devono far fronte a crisi alimentari in corso o previste con sicurezza[8], o che si stanno riprendendo da tali crisi.

Tale traguardo dev'essere raggiunto attraverso gli obiettivi specifici dell'assistenza alimentare umanitaria, tenendo conto di quanto segue.

[8] Tali "previsioni" dovrebbero basarsi su indicatori di allarme rapido e dimostrare una carenza o un peggioramento gravi del consumo alimentare che, in mancanza di un intervento tempestivo, costituiranno una minaccia per la vita umana entro un termine conforme alla missione umanitaria della Commissione europea.

(1) Salvaguardare la disponibilità, l'accesso a, e il consumo di alimenti adeguati, sicuri e nutrienti per le popolazioni colpite da crisi umanitarie in corso, previste con sicurezza o recenti, al fine di evitare una mortalità eccessiva[9], condizioni di malnutrizione acuta o altri effetti e conseguenze che costituiscono una minaccia per la vita umana;

(2) salvaguardare i mezzi di sussistenza minacciati da crisi recenti, in corso o imminenti, ridurre al minimo i danni per la produzione alimentare e i sistemi di commercializzazione e creare condizioni atte a favorire il recupero e il ripristino dell'autosufficienza;

(3) rafforzare le capacità del sistema internazionale di aiuto umanitario per rendere più efficace e più efficiente la prestazione di assistenza alimentare.

## 4. PRINCIPI

Per conseguire gli obiettivi illustrati, la fornitura di assistenza alimentare umanitaria dovrebbe seguire i seguenti principi, conformi ai principi generali applicabili alla fornitura di aiuto umanitario dell'UE, quali enunciati nel Consenso europeo sull'aiuto umanitario.

Le modalità dell'assistenza alimentare devono rispettare i principi umanitari fondamentali di *umanità, imparzialità, neutralità* e *indipendenza*. Le decisioni relative alla concessione dell'assistenza alimentare umanitaria saranno rigorosamente fondate sulle necessità. Il finanziamento verrà concesso in maniera obiettiva, in funzione di tali principi, per migliorare il consumo alimentare delle persone che versano in condizioni di maggiore necessità, senza discriminazioni o pregiudizi.

A tal fine, l'UE e i suoi Stati membri garantiranno che i loro interventi di assistenza alimentare umanitaria siano preceduti da valutazioni dettagliate del fabbisogno e da analisi delle cause il più precise e aggiornate possibile e si basino su dette valutazioni ed analisi.

Le priorità del finanziamento degli interventi di assistenza alimentare umanitaria verranno stabilite in funzione i) della gravità della crisi e della portata del fabbisogno non soddisfatto, ii) dell'immediatezza della crisi e iii) dell'incidenza prevista della risposta. L'UE, tuttavia, si è anche impegnata a dar prova di solidarietà a livello mondiale, a condividere l'onere del fabbisogno alimentare urgente non soddisfatto e a fronteggiare le crisi dimenticate.

L'UE e i suoi Stati membri sosterranno le operazioni di assistenza alimentare umanitaria mediante risorse flessibili che consentano di fornire la risposta più adeguata e più efficace in contesti specifici. La concezione di ciascun intervento dovrebbe scaturire da un confronto di diverse attività e di diversi strumenti basato sull'efficacia dei loro costi per soddisfare le esigenze definite.

Quando l'aiuto alimentare verrà ritenuto lo strumento più adeguato, verranno privilegiati gli acquisti in loco (ossia gli acquisti nel paese in cui si svolgono le operazioni) o, in alternativa, gli acquisti di cibo a livello regionale (ossia l'approvvigionamento dai paesi limitrofi) per massimizzare l'accettabilità dei prodotti alimentari, proteggere o sostenere i mercati locali e ridurre i costi di trasporto e i tempi di consegna.

---

[9] Si vedano le note 6 e 7.

L'assistenza alimentare umanitaria dell'UE dovrebbe essere imperniata sui risultati, valutare i risultati e l'incidenza di tutte le sue operazioni (anche analizzando le pratiche di altre parti interessate e ricerche pertinenti) e trarne insegnamenti per mettere a punto i successivi interventi di assistenza alimentare umanitaria.

L'UE e i suoi Stati membri si adopereranno quindi per garantire che tutte le operazioni di assistenza alimentare umanitaria finanziate possano essere liberamente controllate.

L'UE e i suoi Stati membri si sforzeranno di assicurare che il processo di fornitura di assistenza alimentare umanitaria non sortisca effetti negativi. Essi garantiranno ad esempio che, nei limiti del possibile, il fabbisogno di assistenza alimentare umanitaria sia soddisfatto senza creare un'eccessiva dipendenza dal sistema di soccorso e senza perturbare il funzionamento dei mercati o esporre i beneficiari a eccessivi rischi per ricevere l'aiuto, riducendo al minimo nel contempo le ripercussioni negative sull'ambiente ed evitando la nascita o l'aggravarsi di conflitti per le risorse naturali. L'UE e i suoi Stati membri garantiranno inoltre che, soprattutto in presenza di conflitti, al momento di valutare le conseguenze di un intervento o di un mancato intervento siano opportunamente soppesati i rischi legati alla protezione e le possibilità di protezione[10].

L'UE e i suoi Stati membri integreranno le prospettive nutrizionali in tutte le valutazioni del fabbisogno di assistenza alimentare e nelle relative risposte e presteranno particolare attenzione al fabbisogno nutrizionale specifico di gruppi vulnerabili definiti (in particolare i bambini di età inferiore a due anni e le donne incinte e che allattano).

L'UE e i suoi Stati membri assicureranno che la fornitura dell'assistenza alimentare umanitaria si svolga nel rispetto della dignità umana e cercheranno di coinvolgere le comunità beneficiarie nell'identificazione delle necessità, nonché nella concezione e nell'attuazione degli interventi. Essi garantiranno che la concezione degli interventi di assistenza alimentare umanitaria tenga conto delle particolari esigenze di gruppi vulnerabili compresi nella categoria dei beneficiari (ad esempio i disabili, gli anziani o le persone affette da malattie croniche).

Riconoscendo le differenze che esistono tra le esigenze, le capacità e i ruoli delle donne, delle ragazze, dei ragazzi e degli uomini, l'UE e i suoi Stati membri cercheranno sistematicamente di integrare le questioni di genere nelle valutazioni del fabbisogno alimentare umanitario, nella concezione degli interventi di assistenza alimentare umanitaria e nell'analisi del loro impatto.

Le operazioni di assistenza alimentare umanitaria e gli interventi volti a promuovere la sicurezza alimentare dovrebbero essere concepiti e attuati in modo tale da garantire una copertura ottimale del fabbisogno di aiuti d'emergenza e delle esigenze di sviluppo, sia che si succedano in un *continuum*, sia che coesistano in un *contiguum*[2], come avviene in numerosi stati fragili. Essi dovrebbero essere coordinati e, infine, combaciare perfettamente per massimizzare la possibilità di sortire effetti sostenibili e duraturi, con il fine ultimo di garantire l'autosufficienza delle vittime delle crisi alimentari.

L'assistenza alimentare umanitaria dell'UE rispetterà quindi i principi del collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo (Linking Relief Rehabilitation and Development - LRRD) e

---

[10] Si vedano gli orientamenti della DG ECHO in materia di finanziamento della protezione umanitaria; 21 aprile 2009.

agevolerà il conseguimento dei suoi obiettivi, conformemente alla comunicazione della Commissione del 2001 in materia[11], al Consenso europeo sull'aiuto umanitario del 2007[12] e alle condizioni dell'accordo quadro di partenariato[13].

## 5. AMBITO DELLE AZIONI DI ASSISTENZA ALIMENTARE UMANITARIA

Per conseguire gli obiettivi sopra descritti, le iniziative di assistenza alimentare umanitaria devono mirare essenzialmente a salvare vite umane, attraverso un aiuto volto a soddisfare esigenze umanitarie fondamentali sotto il profilo alimentare e nutrizionale. Esse intendono anche, tuttavia, svolgere funzioni di sostegno, contribuendo in particolare a ridurre i rischi e la vulnerabilità e migliorando l'adeguatezza e l'efficacia dell'assistenza alimentare umanitaria grazie al potenziamento delle capacità e alle attività di sensibilizzazione.

### 5.1. Ambito operativo dell'assistenza alimentare umanitaria della Commissione

La Commissione può avviare un intervento di assistenza alimentare umanitaria nei seguenti casi:

(1) quando, a causa di un consumo alimentare inadeguato, siano stati raggiunti o superati, o siano previsti sulla base di pronostici attendibili[14], tassi di mortalità o di malnutrizione acuta tali da comportare un'emergenza[15]; oppure

(2) quando mezzi di sussistenza a rischio o strategie drastiche per fronteggiare la crisi (compresi la vendita di fattori produttivi, le migrazioni causate da pressioni o il ricorso a pratiche di sopravvivenza pericolose o rischiose) costituiscano, o si prevede con certezza che costituiranno, una grave minaccia per la vita o il rischio di estreme sofferenze causate da un consumo alimentare inadeguato o capaci di provocarlo.

Riconoscendo che talvolta una crisi alimentare ha inizio, e dovrebbe essere fronteggiata, prima del peggioramento dello stato nutrizionale, la Commissione non aspetterà necessariamente che il tasso di malnutrizione acuta aumenti per fornire assistenza alimentare umanitaria, ma interverrà anche in presenza di rischi umanitari ben definiti che costituiscono una minaccia per la vita umana. Essa non ha neppure bisogno che una calamità sia formalmente dichiarata per intervenire.

Valutando l'opportunità di reagire o meno a una determinata crisi alimentare e le modalità del suo intervento, la Commissione terrà debitamente conto dei vantaggi e degli svantaggi comparati dei suoi strumenti umanitari. A tal fine, essa si baserà su un'analisi attenta delle necessità e delle cause, su un esame del tipo di intervento più adeguato ed opportuno per

---

11 Comunicazione della Commissione sul collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo, 2001: *Conclusioni*.

12 Consenso europeo sull'aiuto umanitario, 2007: sezione 2.4, articolo 22; sezione 3.4, articolo 53; sezione 5; allegato.

13 Accordo quadro di partenariato della DG ECHO 2008: *articolo 8.*

14 Una siffatta "previsione" dovrebbe basarsi su indicatori di allarme rapido e dimostrare una carenza o un peggioramento gravi del consumo alimentare che, in mancanza di un intervento tempestivo, costituiranno una minaccia per la vita umana entro un termine conforme alla missione umanitaria della Commissione europea.

15 La Commissione definisce un'emergenza sulla base di una combinazione di soglie assolute (ad esempio, Sphere, OMS, ecc.) e di indicatori relativi rispetto a una norma contestuale.

rispondere a tali esigenze senza provocare danni e su un riesame preciso delle fonti di finanziamento alternative disponibili.

La Commissione riconosce che i suoi strumenti umanitari non presentano un vantaggio comparato nella ricerca di soluzioni al problema dell'insicurezza alimentare cronica. Di massima, essa non ricorrerà all'assistenza alimentare umanitaria per affrontare tale questione, tranne nei seguenti casi: quando il mancato intervento comporti un rischio umanitario immediato o imminente[16] di portata e gravità significative; quando altre parti più idonee, compresi i propri strumenti di sviluppo, non possano o non vogliano intervenire e non possano essere convinte a farlo e infine quando, nonostante gli svantaggi comparati del suo intervento, questo possa avere un'incidenza positiva entro i termini stabiliti. In tali casi, la Commissione avvierà l'assistenza alimentare umanitaria soltanto sulla base del dialogo, del coordinamento e di azioni di sensibilizzazione con eventuali potenziali operatori impegnati a favore dello sviluppo e dopo aver definito una strategia di disimpegno chiara e realistica, garantendo una transizione coordinata ed evitando così sovrapposizioni dovute al mancato coordinamento.

La Commissione valuterà la possibilità di cessare progressivamente i suoi interventi di assistenza alimentare umanitaria quando gli indicatori di malnutrizione acuta, mortalità e iniziative estreme di risposta (legati a un consumo alimentare inadeguato o a un cattivo impiego degli alimenti), si saranno attestati sotto la soglia d'emergenza[17] o lasceranno prevedere una stabilizzazione al di sotto di tale soglia, a prescindere dall'aiuto umanitario della Commissione. Tale risultato potrà essere conseguito se la maggior parte della popolazione colpita dalla crisi riuscirà a migliorare, per un periodo prolungato e per il prossimo futuro, il consumo alimentare e l'utilizzo di alimenti, senza ricorrere a strategie di risposta dannose.

La Commissione valuterà altresì la possibilità di eliminare progressivamente l'aiuto umanitario quando operatori non umanitari (ad esempio soggetti statali o attivi nel settore dello sviluppo) saranno in grado di coprire il deficit alimentare della popolazione o quando le esigenze della popolazione sotto il profilo umanitario saranno interamente soddisfatte da altri donatori e operatori umanitari.

La Commissione potrà valutare in qualsiasi momento le sue strategie di disimpegno in campo umanitario sulla base dei suoi vantaggi comparati rispetto ad altri operatori disponibili ed eviterà che un suo disimpegno tardivo possa scoraggiare la partecipazione di altri operatori più idonei. Essa promuoverà l'impegno degli operatori più adeguati in materia di soccorso e sviluppo in funzione del contesto e delle esigenze.

La Commissione valuterà altresì la possibilità di sospendere le operazioni di assistenza alimentare umanitaria quando i principi fondamentali di tale assistenza non possano essere rispettati e, in particolare, quando il rischio di recare danno sia superiore ai vantaggi potenziali del mantenimento dell'impegno.

---

16 Si veda il glossario contenuto nell'allegato A del documento di lavoro dei servizi della Commissione, che accompagna la presente comunicazione.

17 Si veda la nota 14.

## 5.2. Soddisfare il fabbisogno alimentare e le esigenze nutrizionali di base delle popolazioni colpite da crisi

L'UE e i suoi Stati membri reagiranno ai diversi sintomi e alle cause alla base dell'insicurezza alimentare transitoria e della malnutrizione acuta mediante una serie di attività e di strumenti tesi ad affrontare direttamente i problemi della disponibilità di cibo, dell'accesso al cibo e dell'impiego degli alimenti. Essi agevoleranno una programmazione complementare, plurisettoriale e integrata per garantire che le esigenze umanitarie in campo alimentare siano affrontate in maniera globale ed efficace.

La scelta dello strumento più idoneo di intervento e trasferimento (ad esempio, in denaro o in natura) dev'essere adeguata al contesto, poggiare su fatti ed essere oggetto di un riesame periodico. La pertinenza e il vantaggio comparato dell'opzione proposta – o la combinazione di strumenti da utilizzare –, devono essere dimostrati sulla base di valutazioni del fabbisogno e di analisi delle cause il più precise ed aggiornate possibile.

L'assistenza alimentare umanitaria si sforzerà in particolare di fornire ai beneficiari un accesso tempestivo ad alimenti sicuri ed equilibrati, in quantità e di qualità[18] sufficienti per soddisfare il loro fabbisogno dietetico. Nei limiti del possibile, l'assistenza alimentare dovrebbe adeguarsi altresì alle preferenze alimentari locali ed essere bene accetta tra i beneficiari.

Il potenziamento o la protezione dei mezzi di sussistenza agricoli e non agricoli (ad esempio la prestazione di servizi veterinari per il bestiame vulnerabile o un migliore magazzinaggio dei prodotti agricoli) rappresentano un intervento d'emergenza legittimo e adeguato in alcune situazioni umanitarie, purché sia determinato da necessità impellenti e risponda a obiettivi umanitari entro un termine opportuno e circoscritto.

Accanto alle misure di assistenza alimentare che riguardano direttamente le esigenze di consumo alimentare, si ritengono essenziali misure complementari (ad esempio misure di sanità pubblica), benché esse non incidano direttamente sulla disponibilità di cibo, sull'accesso al cibo o sull'impiego di alimenti. Esse hanno effetti determinanti sul modo in cui il corpo umano può assimilare il cibo e influenzano quindi i risultati nutrizionali. L'UE e i suoi Stati membri riconoscono le particolari esigenze alimentari e nutrizionali di gruppi specifici compresi nelle categorie dei beneficiari (ad esempio i bambini piccoli, soprattutto di età inferiore a due anni[19], le donne incinte/che allattano, gli anziani e le persone affette da HIV/AIDS[20]). Quando tali gruppi vengono contemplati da operazioni di assistenza alimentare umanitaria sulla base del loro fabbisogno alimentare o nutrizionale, l'intervento dovrebbe tener conto delle loro esigenze specifiche fornendo cibo sufficientemente nutriente e adeguato.

---

[18] La quantità, misurata in termini di composizione energetica, e la qualità, misurata in termini di sicurezza alimentare e di apporto di proteine, macronutrienti e micronutrienti. Il valore di riferimento raccomandato dalla SPHERE / OMS in termini di fabbisogno alimentare quantitativo / energetico è pari a 2100 kcal pro capite al giorno, in media per tutte le fasce d'età. L'OMS/l'UNICEF/il Programma alimentare mondiale (PAM)/l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) hanno convenuto norme per la qualità degli alimenti/il tenore di micronutrienti (*Food and Nutrition Needs in Emergencies, Nov. 2002)*, benché tali valori siano attualmente oggetto di revisione.

[19] I bambini di età inferiore a due anni sono i più esposti al rischio di malattie e malnutrizione; esiste la possibilità di garantire loro vantaggi sanitari e cognitivi a lungo termine grazie a un apporto adeguato di sostanze nutritive.

[20] Si vedano gli orientamenti della DG ECHO sull'HIV, adottati nell'ottobre 2008.

## 5.3. Azioni di sostegno

Gli interventi di assistenza alimentare umanitaria dell'UE devono valutare la possibilità di integrare la riduzione dei rischi di calamità naturali, la preparazione alle calamità, l'attenuazione dei loro effetti e la loro prevenzione, nell'ambito delle missioni umanitarie, dei regolamenti e degli obiettivi dell'assistenza alimentare. La strategia di assistenza alimentare umanitaria della Commissione dovrebbe ispirarsi alla strategia illustrata nella comunicazione della Commissione riguardante una strategia dell'UE a sostegno della riduzione del rischio di catastrofi nei paesi in via di sviluppo[21].

La Commissione riconosce che le iniziative in materia di riduzione dei rischi di calamità naturali (quali i sistemi di allarme rapido e le scorte alimentari strategiche) richiedono spesso un sostegno a lungo termine, una titolarità nazionale o regionale e un esame attento delle prospettive economiche e politiche. Si ritiene quindi che il sostegno ordinario a tali iniziative si spinga oltre il vantaggio comparato degli operatori umanitari. Tuttavia, l'azione umanitaria della Commissione può perseguire simultaneamente la riduzione dei rischi e la prestazione di assistenza alimentare e può anche contribuire a rafforzare, dirigere ed aumentare gradualmente a breve termine iniziative in materia di riduzione dei rischi di calamità, in collaborazione con operatori impegnati a favore dello sviluppo. Nel rispetto del principio del "non nuocere", le azioni dovrebbero evitare di accentuare la vulnerabilità dei beneficiari ad altre crisi e la loro esposizione ai rischi inerenti.

L'esperienza e le competenze limitate degli operatori umanitari ostacolano spesso il ricorso agli interventi di assistenza alimentare più adeguati. Pertanto, l'UE e i suoi Stati membri riconoscono che occorre investire nel potenziamento della capacità del sistema umanitario di fornire forme più varie e appropriate di assistenza alimentare.

L'aumento dei livelli di insicurezza alimentare cronica comporta un incremento del numero di persone vulnerabili a crisi future. Se non verrà controllato, tale fenomeno moltiplicherà le pressioni esercitate su risorse umanitarie limitate. Occorrono quindi azioni di coordinamento e sensibilizzazione per influenzare i dibattiti sulle politiche pubbliche e le decisioni in materia di assegnazione delle risorse dei governi nazionali e degli operatori impegnati a favore dello sviluppo per conseguire gli obiettivi della sicurezza alimentare. Le campagne di sensibilizzazione devono essere rivolte ai soggetti statali affinché non vengano meno alla propria responsabilità fondamentale di salvaguardare la sicurezza alimentare della popolazione. Tali campagne dovrebbero essere rivolte altresì agli operatori impegnati a favore dello sviluppo (compresi i governi) per quanto riguarda le esigenze di sviluppo delle popolazioni in situazioni di crisi.

Occorre promuovere un'efficace integrazione dell'assistenza umanitaria e dell'assistenza allo sviluppo attraverso il collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo, garantendo un funzionamento regolare, coerente e trasparente del sistema internazionale di aiuti per combattere la fame e la vulnerabilità. Le campagne di sensibilizzazione dovrebbero assicurare che le iniziative collettive riguardino contemporaneamente le emergenze, le necessità transitorie e le esigenze di sviluppo e promuovano condizioni favorevoli al buon governo e a politiche nazionali e internazionali in tal senso (ad esempio per il commercio e le migrazioni).

---

[21] Si veda il documento COM(2009)84.

L’UE e i suoi Stati membri sostengono l’idea di un coordinamento inclusivo dell’assistenza alimentare umanitaria disciplinato da una governance e da una leadership forti e capaci. Ciò comporta uno stretto coordinamento con gli operatori umanitari nazionali competenti. Nell’ambito della riforma del sistema delle Nazioni Unite e del sistema umanitario, la Commissione approva un’impostazione d’insieme in materia di coordinamento e sostiene l’impegno profuso per assicurarne un funzionamento efficace nei settori dell’alimentazione e della nutrizione, garantendo gli opportuni collegamenti con l’architettura mondiale della governance dell’agricoltura, della sicurezza alimentare e dell’alimentazione.