



Bruxelles, 25.9.2013
COM(2013) 658 final

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

**Relazione annuale sulle politiche di aiuto umanitario e protezione civile dell'Unione
europea e sulla loro attuazione nel 2012**

1. INTRODUZIONE

In caso di catastrofe, sono necessari soccorsi rapidi. Un intervento tempestivo da parte della comunità internazionale può fare la differenza tra la vita e la morte. L'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri forniscono collettivamente più della metà dei fondi necessari per il soccorso d'emergenza alle vittime di catastrofi causate dall'uomo e naturali¹ in tutto il mondo e promuovono attivamente il rispetto del diritto umanitario internazionale.

La presente relazione annuale illustra i principali risultati ottenuti sul piano strategico e le principali attività della Commissione europea in materia di aiuti umanitari, realizzate principalmente mediante la direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO) nel corso del 2012. Anche se non descrive nel dettaglio tutto il lavoro e le azioni intraprese, essa presenta i "principali" sviluppi e attività di interesse generale.

Dal 2010, il mandato della DG ECHO riguarda sia l'assistenza umanitaria che la protezione civile. Sono questi i due principali meccanismi attraverso i quali l'Unione europea può assicurare una rapida ed efficace erogazione dei soccorsi alle persone che devono affrontare le conseguenze immediate delle catastrofi.

Gli **aiuti umanitari dell'Unione** forniscono soccorso alle persone in difficoltà al di fuori dell'UE e gettano spesso un'ancora di salvezza a coloro che devono affrontare le conseguenze immediate delle catastrofi. Il mandato dall'Unione nell'ambito del **regolamento sugli aiuti umanitari**² è quello di salvare e proteggere vite umane. Il suo ruolo è anche quello di prevenire o ridurre le sofferenze e salvaguardare l'integrità e la dignità delle persone fornendo soccorso e protezione in situazioni di crisi umanitarie. La Commissione facilita inoltre il coordinamento con e tra gli Stati membri dell'UE in materia di azioni e politiche umanitarie.

La priorità generale è quella di garantire che gli aiuti siano gestiti nella maniera più efficiente possibile, assicurando così che l'assistenza offerta dall'UE alle persone in difficoltà abbia la massima efficacia e rispetti i principi del diritto internazionale. L'Unione sostiene in ogni momento i **principi umanitari** di imparzialità, neutralità, umanità e indipendenza.

L'altro importante strumento dell'UE per fornire aiuti è costituito dalla **protezione civile**. La Commissione, mediante la DG ECHO, si sforza di incoraggiare e facilitare la cooperazione tra i 32 Stati che partecipano al meccanismo di protezione civile³ al fine di migliorare la prevenzione e la protezione contro le catastrofi naturali, tecnologiche o provocate dall'uomo, sia all'interno che al di fuori dell'Europa.

Mediante questi strumenti, nel 2012 l'UE ha offerto una considerevole assistenza fondata sulle necessità con un finanziamento totale pari a 1 344 milioni di euro in stanziamenti di impegno⁴, tra cui:

¹ Secondo i più recenti (2012) dati disponibili (Global Humanitarian Assistance: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>).

² Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario.

³ Il meccanismo di protezione civile dell'UE (MPC) si compone di 32 Stati (i 27 Stati membri dell'Unione più Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Islanda, Liechtenstein e Norvegia) che collaborano nel campo della protezione civile. L'assistenza può essere in natura o assumere la forma di attrezzature e squadre nonché comportare l'invio di esperti allo scopo di effettuare valutazioni. Il meccanismo è alimentato da risorse statali e, qualora occorra assistenza in paesi terzi, di solito agisce in parallelo agli aiuti umanitari o si basa su di essi. Il cuore operativo del MPC è il Centro europeo di risposta alle emergenze (ERC - ex MIC - Centro di monitoraggio e informazione), accessibile 24 ore su 24, 7 giorni su 7. Qualsiasi paese all'interno o all'esterno dell'UE colpito da una catastrofe e sopraffatto dalla sua entità può richiedere assistenza tramite il MIC/ERC.

⁴ 1 317 milioni di euro per gli aiuti umanitari e 27 milioni di euro per la protezione civile.

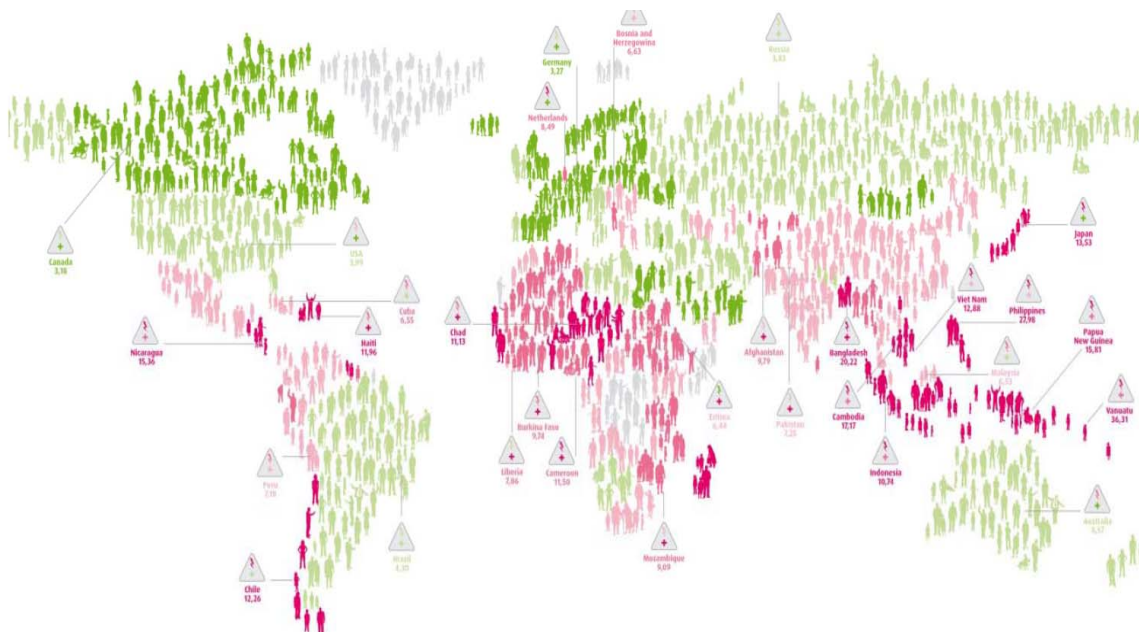
- azioni di aiuto umanitario a sostegno di circa **122 milioni di vittime**⁵ di catastrofi naturali o provocate dall'uomo e crisi di lunga durata; gli aiuti sono stati forniti in oltre 90 paesi terzi;
- il meccanismo di protezione civile è stato attivato 38 volte nel corso del 2012⁶ (il dato include richieste di assistenza, preallarmi e monitoraggio).

2. IL CONTESTO GLOBALE

Il 2012 è stato caratterizzato da un numero molto elevato di crisi umanitarie e catastrofi, nonché da una grande vulnerabilità. Le necessità stanno iniziando a superare le risorse disponibili. Anche l'erogazione di aiuti umanitari e di protezione civile diventa sempre più complessa. A causa della frequenza e dell'intensità delle catastrofi naturali con importanti conseguenze, le crisi umanitarie si stanno verificando con sempre meno preavviso.

Secondo le statistiche pubblicate dal Centro per la ricerca sull'epidemiologia delle catastrofi (CRED)⁷ e dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi (UNISDR)⁸, nel corso del 2012 si sono verificate 310 catastrofi naturali di diversa entità, che hanno causato 10 000 decessi e colpito 106 milioni di persone in tutto il mondo. A livello mondiale, l'Asia è stata il continente più colpito dalle catastrofi naturali, sia in termini di quantità (42% delle catastrofi mondiali) che di numero di vittime (64%). L'impatto delle catastrofi sulle economie meno sviluppate è particolarmente rilevante: si pensi ai danni causati dal tifone Bopha nelle Filippine e dalle inondazioni in Pakistan. L'Africa è stata gravemente colpita sia da siccità che inondazioni. Le conseguenze delle maggiori catastrofi sono devastanti e di varia natura: perdite di vite umane e distruzione di alloggi, coltivazioni e mezzi di sostentamento.

Mappa del rischio di catastrofi a livello mondiale



⁵ Di cui 108 milioni di persone hanno ricevuto soccorso tramite aiuti umanitari e assistenza alimentare e 14 milioni tramite programmi di preparazione alle catastrofi.

⁶ Come descritto al paragrafo 2.2, 16 interventi in totale hanno interessato paesi rientranti nel meccanismo di protezione civile dell'UE e 22 interventi paesi al di fuori del meccanismo stesso.

⁷ www.cred.be.

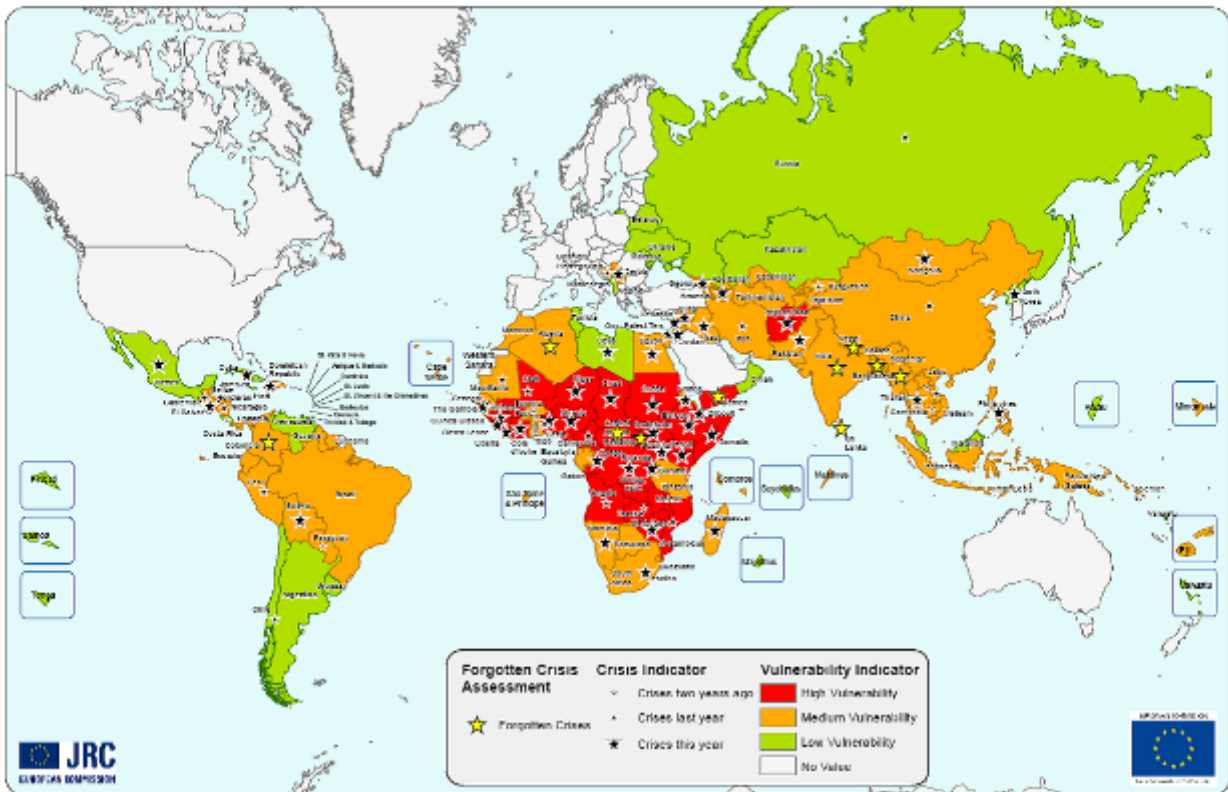
⁸ www.unisdr.org.

La maggior parte delle catastrofi umanitarie di origine umana è ancora causata da situazioni di conflitto armato interno, le quali espongono sempre più la popolazione civile a violenze e sofferenze. Spesso in questo genere di conflitti le parti in lotta non rispettano i principi del diritto umanitario internazionale. Si è quindi verificata una restrizione dello "spazio umanitario", ovvero le aree in cui il soccorso umanitario può essere fornito in modo neutrale e imparziale senza incontrare ostacoli. In questo contesto, l'accesso umanitario alle persone bisognose nonché la sicurezza e la protezione dei civili e degli operatori umanitari sono sempre più problematici. La situazione generale e le condizioni operative si sono deteriorate sotto tutti questi punti di vista, in particolare in Siria, Niger, Mali e Repubblica centrafricana (RCA). In altri paesi non è stato osservato alcun miglioramento nella sicurezza dallo scorso anno, in particolare in Somalia, Repubblica democratica del Congo (RDC) e Afghanistan.

L'impatto di queste catastrofi, di cui solo alcune sono state menzionate, ha messo a dura prova la capacità di risposta della comunità umanitaria internazionale. Nel 2012 le Nazioni Unite hanno avviato una raccolta centralizzata di fondi per 8,9 miliardi di USD e hanno ricevuto finanziamenti per un ammontare di 5,6 miliardi di USD per esigenze umanitarie in 21 paesi. Sussiste una crescente discrepanza tra le crescenti esigenze umanitarie globali e le sempre più scarse risorse finanziarie disponibili per rispondervi. Questo vale in particolare alla luce della crisi economica e finanziaria che ha colpito molti paesi donatori occidentali. La vulnerabilità cronica che si registra in molte parti del mondo è aggravata alla crisi economica.

Questo significa altresì che i donatori devono intensificare i loro sforzi per rispondere alle catastrofi in modo più efficiente, utilizzando ancora meglio le loro limitate risorse. Per la Commissione, ciò consiste nell'identificare miglioramenti in termini di efficienza nella collaborazione con i suoi partner. In tale ottica, la DG ECHO ha lanciato la "**revisione del processo**", un'iniziativa interna volta a trasformare i processi operativi e i sistemi di sostegno allo scopo di conseguire miglioramenti in termini di efficienza e una maggiore qualità/efficacia. L'obiettivo è affrontare meglio le catastrofi, riducendo pertanto gli effetti devastanti sulle popolazioni colpite e sui loro mezzi di sostentamento. Anche l'Unione europea, quale parte del **sistema umanitario internazionale globale**, svolge un ruolo fondamentale nell'incoraggiare altri paesi e regioni ad aumentare la loro partecipazione alla preparazione e alla risposta umanitaria, al fine di mobilitare in modo più efficace le crescenti risorse delle economie emergenti per l'azione umanitaria e la risposta alle catastrofi. Al contempo, vengono sviluppate ulteriori sinergie tra gli aiuti umanitari e la protezione civile. Nel 2012 sono proseguiti i preparativi per l'apertura nel 2013 del **Centro di risposta alle emergenze** (ERC), con lo scopo di accrescere la capacità della Commissione quale centro della protezione civile e migliorare il coordinamento delle risposte della protezione civile e degli aiuti umanitari in caso di catastrofi.

ECHO Global Needs Assessment and Forgotten Crises 2011-12



L'importanza di migliorare la preparazione e la resilienza delle comunità vulnerabili è dimostrata dall'impatto a lungo termine sulle vite e sui mezzi di sostentamento nei periodi successivi a gravi crisi, come il terremoto del 2010 ad Haiti e la siccità ricorrente nel Corno d'Africa e nel Sahel. Simili catastrofi dimostrano quanto sia importante affrontare in modo adeguato le esigenze di risanamento e di sviluppo a più lungo termine nelle primissime fasi di una risposta umanitaria. Solo se agiranno in stretta collaborazione, gli operatori umanitari e dello sviluppo riusciranno a ridurre l'impatto devastante delle catastrofi ricorrenti e a migliorare sensibilmente le prospettive di sviluppo sostenibile. Per questo motivo la Commissione sta mettendo a punto un piano d'azione nonché orientamenti sulla resilienza e sul **collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (CARS)**. La Commissione sta lavorando attivamente per migliorare il CARS e sviluppare una cooperazione più stretta con altri servizi della Commissione e donatori.

Durante l'anno le organizzazioni umanitarie hanno anche avuto sempre più difficoltà ad avvicinarsi alle persone bisognose. I governi e le milizie o i gruppi armati restringono spesso lo spazio umanitario e talvolta non rispettano neppure le forme più elementari di protezione previste dal diritto umanitario internazionale. Le restrizioni dell'accesso incontrate dalle organizzazioni umanitarie si sono rivelate più frequenti nelle zone di conflitto e/o caratterizzate da una marcata assenza dello Stato di diritto a causa di ostacoli politici (ad es. Siria, Mali, Somalia o Sudan/Sud Sudan). In molte zone di conflitto (quali RDC, Somalia e Sudan), gli operatori umanitari hanno osservato pratiche particolarmente brutali consistenti, tra l'altro, nel prendere di mira i civili e nel ricorrere alla violenza sessuale quale arma di guerra.

Nel 2012 si è verificato un aumento dell'incidenza degli attacchi contro gli operatori umanitari, vittime di rapimenti, espulsioni e uccisioni. I donatori hanno dovuto gestire e mitigare i rischi per la sicurezza del personale umanitario, ma anche per i finanziamenti e le infrastrutture da essi forniti. Alcuni governi hanno espropriato o "preso in prestito" fondi e

beni finanziati dai donatori nonché espulso alcune organizzazioni di aiuto umanitario dopo averle private delle loro risorse. Si tratta di una tendenza preoccupante.

2.1. Interventi umanitari

Nel 2012 le **catastrofi naturali** hanno continuato a causare sofferenze umane e seri danni in tutto il mondo. Per affrontare questo tipo di catastrofi, la Commissione ha adottato una duplice strategia:

- risposta rapida, fornendo aiuto umanitario e facilitando/coordinando gli interventi di assistenza a livello di protezione civile. Questa viene fornita su base volontaria dagli Stati membri dell'Unione a beneficio di altri paesi (all'interno o al di fuori dell'UE) che fanno parte del meccanismo di protezione civile;
- preparazione alle catastrofi, identificando le regioni e le popolazioni più soggette a catastrofi naturali e per cui sono istituiti programmi specifici di preparazione alle catastrofi. Nel 2012 l'UE ha continuato a sostenere i programmi DIPECHO⁹ in Sudafrica, Caucaso, Asia centrale, Asia sud-orientale e America centrale.

Nel corso dell'anno l'UE ha fornito assistenza umanitaria per affrontare le conseguenze delle seguenti catastrofi:

- terremoti in Costa Rica, Guatemala e Filippine;
- siccità nell'Africa occidentale (Burkina Faso, Mauritania, Mali, Niger, Ciad), nel Corno d'Africa (Gibuti, Etiopia, Kenya, Somalia) e in Afghanistan;
- inondazioni in Pakistan, Bangladesh, India, Sri Lanka, Filippine, Myanmar, Figi, Perù, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panama, Nigeria, Niger, Senegal, Benin, Gambia e Sudafrica;
- cicloni/uragani/tempeste tropicali in India, Asia sud-orientale (Cambogia, Laos, Filippine, Thailandia, Vietnam), nei Caraibi (Haiti, Cuba, Repubblica dominicana) e nell'Oceano indiano (Madagascar, Mozambico);
- epidemie, soprattutto in Africa occidentale, Repubblica democratica del Congo (RDC), Sudan, Sud Sudan, Costa d'Avorio, Haiti, El Salvador, Laos e Pakistan.

Per quanto riguarda le "**crisi provocate dall'uomo**", il conflitto di vasta portata e la guerra civile in **Siria**, che hanno causato un massiccio esodo di rifugiati siriani verso paesi confinanti come Turchia, Giordania e Libano, hanno chiaramente reso necessaria una risposta umanitaria molto significativa da parte dell'UE. Alla fine del 2012, i finanziamenti umanitari dell'UE per la Siria avevano raggiunto **149,3 milioni di euro**, garantendo un'assistenza di primo soccorso sia all'interno del paese sia a coloro che erano stati costretti a scappare a causa delle violenze. Questa assistenza umanitaria è consistita:

- in Siria - per gli sfollati interni siriani e le comunità di accoglienza - in soccorso medico d'emergenza, protezione, prodotti alimentari ed elementi nutrizionali, acqua, infrastrutture igienico-sanitarie, alloggi, preparazione all'inverno, sostegno psicosociale ecc. L'assistenza ha anche fatto fronte alle esigenze dei profughi palestinesi più vulnerabili;
- al di fuori della Siria - per le persone fuggite dalle proprie case in cerca di protezione nei paesi confinanti e nelle comunità di accoglienza - in alloggi, preparazione

⁹ DIPECHO (programma ECHO per la prevenzione delle catastrofi) è un programma specifico dedicato alla preparazione alle catastrofi rivolto alle comunità più vulnerabili che vivono in alcune delle regioni del mondo maggiormente a rischio di catastrofi.

all'inverno, prodotti alimentari, acqua e infrastrutture igienico-sanitarie, riabilitazione medica d'emergenza volta a prevenire ulteriori disabilità tra i feriti, assistenza legale ecc.

Sono state organizzate numerose riunioni di coordinamento tra i diversi servizi della Commissione¹⁰, al fine di evitare la duplicazione degli sforzi e dei finanziamenti nonché garantire la complementarità delle attività.

Un altro esempio di crisi di origine umana è il caso della **Colombia**. Sebbene nel paese sia in atto un importante processo di pace, le conseguenze umanitarie permangono: violazione dei diritti umani, impunità, sfollamento e massacri di civili, cittadini "intrappolati" nel conflitto. La Colombia ha il secondo tasso più elevato di sfollati interni dopo la Siria, con un numero totale annuale (in crescita) che varia tra 200 000 e 300 000. Il numero totale di sfollati interni è di 5 milioni secondo le ONG e di 3,5 milioni secondo il governo colombiano.

L'UE ha anche chiesto ulteriori finanziamenti ad altri donatori, cercando di garantire che tale assistenza aggiuntiva rispondesse alle necessità delle popolazioni sfollate in tutta la Siria e non solo nei "punti caldi". L'Unione ha inoltre spinto per aumentare il numero di organizzazioni umanitarie autorizzate a fornire assistenza all'interno della Siria al fine di soddisfare il fabbisogno crescente chiedendo un'adeguata protezione di civili (tra cui operatori umanitari e personale medico) e strutture nonché l'accesso incondizionato alle zone di conflitto in tutto il paese.

È proseguita la crisi post-elettorale nella **Costa d'Avorio** che si è ripercossa sui paesi confinanti, soprattutto Liberia e Ghana, a causa della continua presenza di profughi. In **Mali**, la guerra e la crisi alimentare e nutrizionale hanno aumentato la vulnerabilità della popolazione. ECHO ha sostenuto attivamente i profughi in entrambi i paesi, ripristinando l'accesso all'assistenza sanitaria, concentrandosi su nutrizione e assistenza alimentare e fornendo protezione.

In **India**, la violenza tra comunità verificatesi nell'Assam ha causato lo sfollamento di centinaia di migliaia di persone, e lo stesso fenomeno si è verificato anche nel Rakhine. L'UE ha fornito servizi di base come acqua potabile, infrastrutture igienico-sanitarie, alloggi, prodotti non alimentari, protezione, nutrizione e cure mediche. In **Myanmar** sono state sfollate 126 000 persone e molte agenzie umanitarie hanno sospeso le loro operazioni, evacuando il personale a causa di un forte sentimento anti-ONU/ONG. In alcuni casi questo ha portato all'arresto del personale umanitario. Nello Stato di Kachin il conflitto interno è continuato, con un significativo impatto umanitario sulla popolazione civile (75 000 persone sfollate). Gli sfollati interni hanno ricevuto assistenza alimentare, acqua e infrastrutture igienico-sanitarie, alloggi/prodotti non alimentari nonché assistenza sanitaria e protezione. Poiché l'accesso risultava fortemente limitato, le agenzie umanitarie non hanno potuto raggiungere quasi 40 000 sfollati interni.

La Commissione ha risposto a numerose **emergenze prolungate e complesse**, come nei seguenti casi:

- **Sudan e Sud Sudan:** dal momento della separazione del Sudan in due paesi nel luglio 2011, negli Stati del Kordofan meridionale e del Nilo azzurro si sono verificati continui conflitti che hanno portato alla fuga di 173 000 profughi nel Sud Sudan e 35 000 in Etiopia. Nel 2012 i campi profughi vicini al confine versavano in condizioni estremamente difficili. A fine anno, 1,7 milioni di sfollati interni nel Darfur (Sudan) necessitavano ancora di una notevole assistenza. I conflitti inter-etnici che colpiscono periodicamente il Sud Sudan hanno portato allo sfollamento di 183 000 persone. La

¹⁰ Aiuti umanitari e protezione civile (ECHO), Sviluppo e cooperazione – EuropeAid (DEVCO), Servizio degli strumenti di politica estera (FPI), Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), Affari interni (HOME), Allargamento (ELARG), Affari economici e finanziari (ECFIN), Bilancio (BUDG).

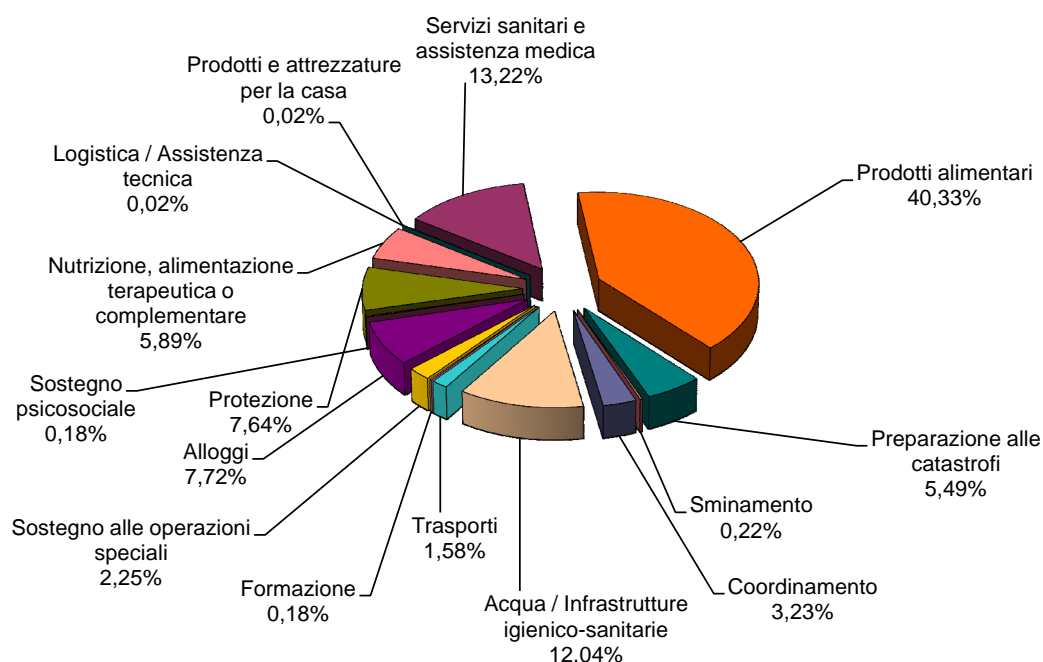
Commissione è intervenuta fornendo principalmente l'accesso a prodotti alimentari, acqua potabile, infrastrutture igienico-sanitarie, servizi nutrizionali e medici. Sono state avviate anche attività di prevenzione/preparazione nonché una campagna di vaccinazione.

- In **Palestina** la popolazione ha continuato a sperimentare gravi difficoltà e disagio sociale. Una crisi socio-economica di lunga durata, caratterizzata da pesanti restrizioni alla circolazione e dalla continua distruzione di risorse materiali, ha generato livelli costantemente elevati di povertà e disoccupazione. In Cisgiordania, la crescita degli insediamenti israeliani, la violenza da parte dei coloni contro i palestinesi, le demolizioni, gli sfratti, le confische di terre e beni (che hanno causato il trasferimento forzato della popolazione) hanno registrato un aumento continuando a incidere sulla vita quotidiana. Sono restati in vigore rigidi controlli sull'ingresso dei palestinesi in Israele e a Gerusalemme est e gli agricoltori hanno incontrato difficoltà di accesso alla propria terra in prossimità della barriera di sicurezza e degli insediamenti. Inoltre gli otto giorni di conflitto a Gaza nel mese di novembre hanno ulteriormente aumentato la vulnerabilità della popolazione locale. La Commissione continua a fornire assistenza diretta sotto forma di acqua e infrastrutture igienico-sanitarie, assistenza alimentare e servizi sanitari. Prosegue altresì il suo spostamento strategico da un classico programma umanitario a una maggiore attenzione per la tutela e la sensibilizzazione.
- Nella **Repubblica democratica del Congo**, con 2,5 milioni di sfollati su una popolazione totale di circa 60 milioni di persone, la situazione umanitaria ha continuato a essere precaria. Questo è particolarmente vero nella zona orientale del paese, dove numerosi gruppi armati e l'esercito congolese erano in lotta per il controllo del territorio e delle ricche risorse della regione. La redistribuzione dei battaglioni dell'esercito congolese nel Kivu settentrionale per combattere i ribelli del gruppo M23 ha causato lacune di sicurezza nel Kivu settentrionale e meridionale. Di conseguenza, nel 2012 decine di migliaia di congolesi hanno cercato rifugio in Uganda, Ruanda e Burundi. La Commissione ha continuato a fornire assistenza diretta a sfollati interni e rifugiati, auspicando altresì una maggiore preparazione e un migliore accesso ai gruppi vulnerabili.
- Nella **Repubblica centrafricana**, alla fine dell'anno è esplosa una crisi quando la coalizione ribelle Seleka ha iniziato a marciare sulla capitale Bangui incontrando poca resistenza lungo la strada e prendendo il controllo città dopo città. Decine di migliaia di persone hanno dovuto abbandonare le loro case. Gli operatori umanitari sono stati evacuati e alcune basi umanitarie saccheggiate prima che una tregua e negoziati non facili portassero a un ritorno a qualcosa di simile alla normalità. Si tratta di una crisi dimenticata, in cui l'UE è stata uno dei pochi donatori umanitari presenti. La Commissione ha fornito sostegno in diversi settori tra cui protezione e accesso all'assistenza sanitaria, fornitura di articoli di base per la casa, acqua potabile pulita, infrastrutture igienico-sanitarie, assistenza nutrizionale e alimentare.

Complessivamente, la risposta globale dell'Unione alle crisi ha continuato a essere determinata dalle esigenze, di varia natura e multisettoriali, prevedendo componenti quali salute (incluso il sostegno psicologico e il finanziamento delle cliniche), protezione (incluse le iniziative contro la violenza sessuale), prodotti alimentari e non alimentari, alloggi, acqua/infrastrutture igienico-sanitarie, ricostruzione e risanamento. La seguente tabella mostra la distribuzione degli aiuti per settore di intervento nel 2012¹¹:

¹¹ Questa ripartizione è semplificata, in quanto associa i progetti a un unico settore. In pratica, gran parte dei progetti è collegata a più di un settore. Ad esempio, il dato relativo alla preparazione alle catastrofi (5,49%) si riferisce ai progetti finanziati dall'UE principalmente collegati a questa componente. Tuttavia, se si tiene conto di tutti i contratti che prevedono significative componenti legate alla preparazione alle catastrofi, ma per i quali essa non è il principale settore di intervento, si raggiunge un totale del 15%.

Distribuzione degli aiuti per settore di intervento (2012)



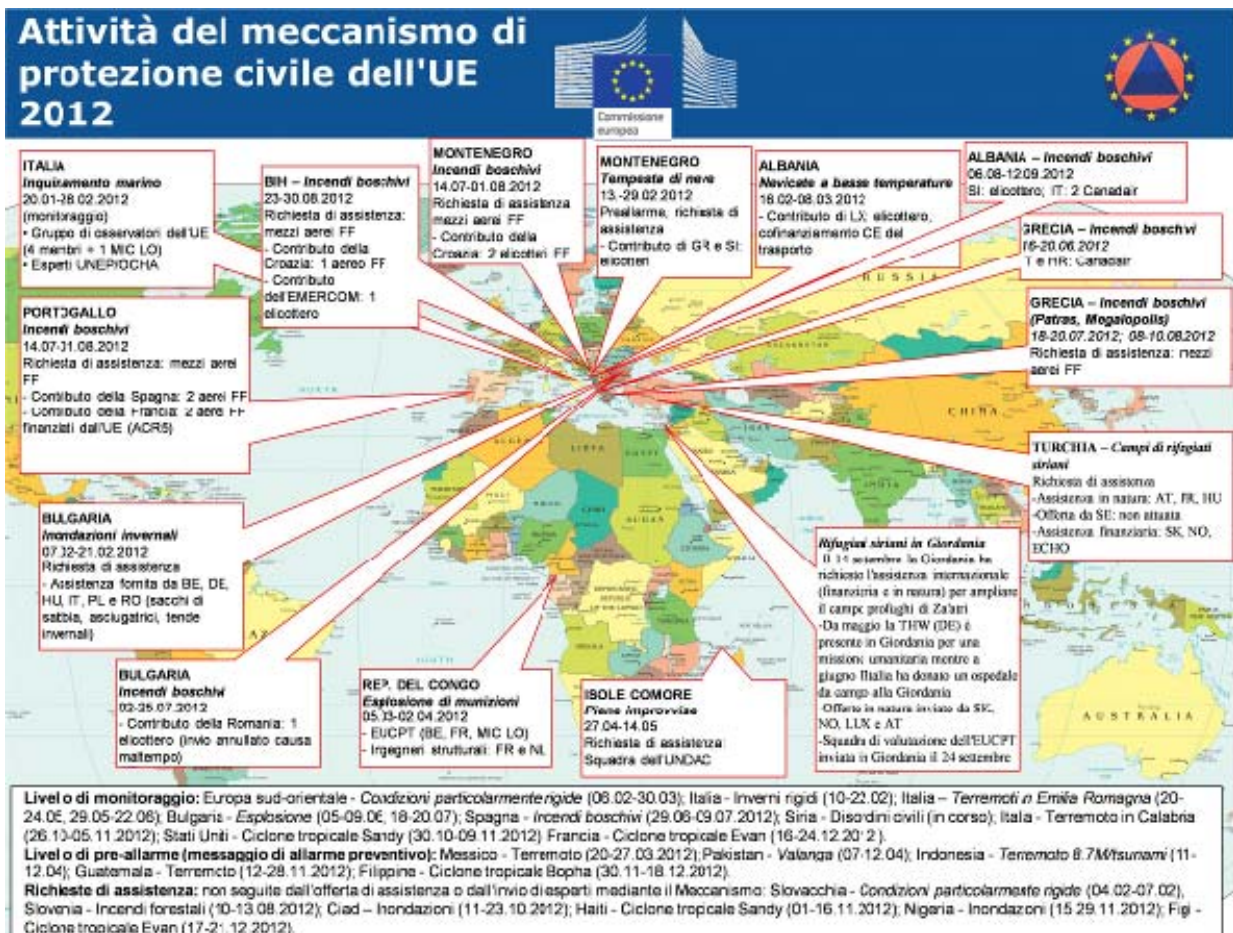
2.2. Interventi di protezione civile

Il **meccanismo di protezione civile dell'UE** è stato attivato 38 volte durante l'anno. Di questi interventi, 31 hanno riguardato catastrofi naturali (tempeste di neve, condizioni atmosferiche particolarmente rigide, inondazioni, terremoti, tsunami, valanghe, tempeste e incendi forestali) e sette catastrofi provocate dall'uomo (esplosioni, insediamenti di campi profughi, inquinamento del mare). 16 interventi hanno interessato paesi che operano nel contesto del meccanismo di protezione civile e 22 hanno invece coinvolto altri paesi. Per quanto concerne le **catastrofi naturali**, il meccanismo è stato attivato nel caso di incendi boschivi in Spagna, Portogallo, Grecia, Italia, Slovenia, Croazia, Bulgaria, Romania e paesi dei Balcani occidentali, di inondazioni in Bulgaria, isole Comore, Ciad e Nigeria e di condizioni climatiche particolarmente rigide nell'Europa centrale e orientale. Il meccanismo di protezione civile dell'UE è stato altresì attivato in risposta a cicloni tropicali in Francia (Nuova Caledonia), Stati Uniti, Filippine, Figi e Haiti, nonché a terremoti in Italia, Messico, Guatemala e Indonesia.

I paesi partecipanti al meccanismo hanno offerto assistenza a Turchia e Giordania per sostenere gli sforzi dei rispettivi governi nazionali verso la costruzione di campi profughi a seguito della crisi in Siria. La complementarità tra l'assistenza umanitaria e a livello di protezione civile è stata garantita, ad esempio, con la fornitura supplementare di prodotti non alimentari ai rifugiati del campo di Zaatari in Giordania. Il meccanismo è stato attivato anche a seguito di esplosioni in Bulgaria e Repubblica del Congo nonché di casi di inquinamento marino in Italia. Il Centro di monitoraggio e informazione (MIC) della DG ECHO monitora tutte queste catastrofi e funge anche da centro di informazione e punto di raccolta per le richieste di aiuto, coordinando l'assistenza fornita dai paesi partecipanti al meccanismo di protezione civile dell'UE. Nel 2012 sono proseguiti i preparativi per potenziare il MIC e trasformarlo nel nuovo **Centro di risposta alle emergenze (ERC)**, che possiede una maggiore capacità di coordinare la risposta della protezione civile alle catastrofi e che funge da piattaforma di coordinamento delle risposte alle catastrofi per la protezione civile e gli aiuti umanitari all'interno della DG ECHO. A partire dal 2013, l'ERC ricoprirà un ruolo importante nel promuovere la consapevolezza delle situazioni che

richiedono una risposta alle catastrofi in seno alla Commissione, alle altre istituzioni e agli Stati membri. Il centro ha infatti la capacità di affrontare più emergenze contemporaneamente in diversi fusi orari, raccoglie e analizza informazioni sulle catastrofi in tempo reale, monitora i pericoli, elabora piani per l'invio di esperti, squadre e attrezzature e collabora con gli Stati membri per individuare le risorse disponibili e coordinare gli sforzi di risposta alle catastrofi dell'Unione adeguando l'offerta di assistenza alle esigenze del paese colpito.

Nell'ambito della politica di protezione civile, e in collaborazione con gli Stati membri, la Commissione sostiene altresì diverse attività di preparazione alle catastrofi e di prevenzione in seno all'UE. Questo comprende, tra l'altro, la formazione del personale di protezione civile ed esercizi di simulazione su larga scala, lo scambio di esperti nonché progetti di cooperazione in materia di prevenzione e preparazione con la partecipazione di attori provenienti da due o più Stati membri.



Nel 2012, a sostegno delle operazioni sul campo, la Commissione ha fornito agli Stati membri dell'UE e agli utenti associati immagini satellitari mediante il servizio di gestione delle emergenze GIO-EMS (fase iniziale di operatività del GMES - servizio di gestione delle emergenze). Tale servizio è diventato operativo il 1° aprile 2012, con il MIC della DG ECHO quale punto di accesso unico per l'attivazione. Entro la fine del 2012, il servizio è stato attivato 23 volte e sono state prodotte più di 170 mappe satellitari per vari tipi di catastrofi o crisi.

2.3. Risorse finanziarie e umane

Il bilancio iniziale dell'UE per gli aiuti umanitari, pari a 874 milioni di euro, è stato più volte incrementato per rispondere alle nuove crisi e catastrofi naturali verificatesi durante l'anno. Alcuni esempi sono lo scoppio del conflitto in Siria, i conflitti in Mali, l'aggravarsi della siccità nel Sahel, l'aumento dei conflitti e dei flussi di rifugiati in Sudan e Sud Sudan, la recrudescenza del conflitto nella zona orientale della Repubblica democratica del Congo, gli episodi di violenza tra comunità in Myanmar e l'uragano Sandy.

Sono stati stanziati mezzi finanziari supplementari principalmente mediante il trasferimento di fondi dalla riserva per gli aiuti d'emergenza nonché qualche ulteriore trasferimento dal decimo Fondo europeo di sviluppo, parzialmente destinato agli aiuti umanitari negli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. La somma stanziata è stata altresì integrata da contributi EFTA e storni da altre linee di bilancio nell'ambito della rubrica sull'aiuto esterno (rubrica 4), raggiungendo un importo finale per il 2012 pari a 1 344 milioni di euro in stanziamenti di impegno¹², un record in materia di bilancio annuale per gli aiuti umanitari e protezione civile.

I suddetti finanziamenti sono stati forniti alle seguenti regioni (cifre arrotondate, in milioni di euro di stanziamenti di impegno)¹³:

¹² 1 109 milioni di euro in stanziamenti di pagamento (pari all'82% degli stanziamenti di impegno).

¹³ Per la protezione civile, le cifre riportate nella tabella non sono ripartite per paese/regione.

Regione/paese	Importo	%
Africa	681	51%
Sudan e Ciad	207	
Africa centrale	92	
Corno d'Africa	162	
Sudafrica, Oceano Indiano	32	
Africa occidentale	188	
Medio Oriente, Mediterraneo	265	20%
Medio Oriente	255	
Mediterraneo	10	
Asia, Pacifico	198	15%
Asia centrale e sud-occidentale	110	
Asia centrale meridionale	32	
Asia sud-orientale e Pacifico	56	
America latina, Caraibi	68	5%
America latina	30	
Caraibi	38	
Catastrofi mondiali	19	1%
Protezione civile	27	2%
In seno all'UE	21	
Al di fuori dell'UE	6	
Assistenza e sostegno mondiale	86	6%
TOTALE	1 344	100%

Come negli anni precedenti, nel 2012 gran parte dei finanziamenti dell'UE è stata destinata all'Africa (51%). Un'assistenza sostanziale è stata fornita anche in Medio Oriente (Siria e paesi confinanti), per la crisi in Myanmar/Birmania e per le catastrofi naturali nell'Asia sud-orientale e nei Caraibi.

Nel 2012 302 membri del personale della Commissione lavoravano presso la sede centrale di ECHO a Bruxelles. Per essere in grado di rispondere alle catastrofi nei paesi terzi, la Commissione ha mantenuto la sua straordinaria rete di esperti ECHO sul campo disponibili in tutto il mondo, impiegando 145 esperti umanitari e 293 agenti locali per un totale, al 31 dicembre 2012, di 438 persone operative negli uffici locali ECHO della Commissione, ubicati in 38 paesi. Subito dopo una catastrofe, gli esperti umanitari vengono impiegati in loco per valutare le necessità; essi sono altresì responsabili del monitoraggio dell'attuazione dei progetti umanitari finanziati dall'UE.

La Commissione di per sé non attua programmi di assistenza¹⁴. In quanto donatore di aiuti umanitari, svolge la sua missione finanziando le azioni umanitarie dell'Unione tramite organizzazioni partner che hanno firmato l'accordo quadro di partenariato della DG ECHO. I partner della Commissione comprendono una vasta gamma di organismi professionali, ONG europee e organizzazioni internazionali come la Croce Rossa e le varie agenzie delle Nazioni Unite con cui la Commissione europea ha firmato un accordo quadro finanziario e amministrativo (FAFA). Anche le agenzie specializzate degli Stati membri sono considerate partner.

Questa ampia gamma di partner esecutivi consente all'UE di soddisfare in modo efficace il crescente numero di necessità che si presentano in tutto il mondo, spesso in situazioni sempre più complesse. Le sovvenzioni e i contributi gestiti dalla Commissione vengono forniti selezionando le migliori proposte ricevute. La ripartizione relativa agli accordi umanitari concordata per il 2012 è stata la seguente: il 47% delle azioni svolte da ONG (118 partner), il 44% da agenzie ONU (15 partner) e il 9% da organizzazioni internazionali (3 partner).

La Commissione ha adottato ulteriori misure volte a rafforzare il proprio sistema di gestione della sicurezza. Ciò è avvenuto sia a livello centrale che sul campo mediante il miglioramento del coordinamento e della collaborazione con i partner umanitari, il monitoraggio e le visite ai progetti nonché lo svolgimento di controlli ex ante, verifiche contabili e valutazioni.

3. POLITICA UMANITARIA E DI ASSISTENZA IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

A livello politico, la Commissione ha dedicato tempo e impegno a diverse **iniziative di importanza strategica**:

- La Commissione ha proseguito i negoziati con il Consiglio e il Parlamento europeo relativi alla **legislazione sul nuovo meccanismo unionale di protezione civile**¹⁵ al fine di sostenere, coordinare e integrare le azioni degli Stati membri in questo settore miranti a migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo. In questo contesto, la Commissione ha proposto una serie di iniziative innovative. Tra le più importanti figurano:
 - la creazione di un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati (dalle squadre di ricerca e soccorso a ospedali da campo e generi di soccorso). Tali risorse saranno messe a disposizione dagli Stati membri interessati per le missioni di protezione civile dell'Unione e verranno definiti criteri di qualità nonché un processo di certificazione;
 - un processo di identificazione delle lacune con possibilità di finanziare specifici tipi di mezzi di risposta a livello dell'Unione;
 - una rete di formazione;
 - un nuovo approccio a sostegno degli Stati membri nel campo della gestione del rischio di catastrofi.
- Lavori preparatori alla creazione di un **corpo volontario**¹⁶: i preparativi per il lancio dell'iniziativa legislativa relativa ai **volontari europei per l'aiuto umanitario** sono notevolmente progrediti nel 2012 e a settembre è stata adottata la proposta di istituire il

¹⁴ Solo un'operazione viene svolta direttamente, ossia il programma di volo ECHO per RDC e Kenya volto a fornire supporto logistico a una regione soggetta a problemi di accesso.

¹⁵ (COM(2011) 934 definitivo).

¹⁶ Articolo 214, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

programma, che prevede il sostegno finanziario alla formazione e al dispiegamento di volontari per integrare le azioni di aiuto umanitario, nonché allo sviluppo della capacità di volontariato nei paesi terzi. Parallelamente, la Commissione ha proseguito il lavoro di preparazione avviato nel 2011 e nel 2012. Il sostegno finanziario, mirato al potenziamento della capacità di resilienza e protezione civile, è stato concordato per altri cinque progetti pilota che coinvolgono circa 150 volontari.

La Commissione ha continuato a prestare particolare attenzione agli impegni assunti nell'ambito del **Consenso europeo sull'aiuto umanitario** nonché alle priorità politiche orizzontali selezionate. Nel 2012 si sono registrati continui progressi nell'attuazione di tale Consenso, nel cui ambito gli Stati membri dell'UE e la Commissione hanno continuato con tenacia a mettere in atto gli elementi chiave del relativo piano d'azione mediante iniziative sia interne che esterne. Dando seguito alle conclusioni del Consiglio, la Commissione ha elaborato la prima relazione annuale sull'attuazione del Consenso per l'anno precedente, che ha fornito una panoramica delle azioni intraprese dall'UE, tra cui un approccio coordinato e congiunto di Stati membri e Commissione.

Migliorare la coerenza e il coordinamento tra l'Unione e i suoi Stati membri in caso di catastrofe o crisi prolungata è fondamentale per potenziare l'efficienza del contributo complessivo dell'UE. Dal 2009, il coordinamento con gli Stati membri ha avuto luogo prevalentemente all'interno del gruppo di lavoro del Consiglio sugli aiuti umanitari e alimentari (COHAFA).

A livello strategico, il gruppo di lavoro ha permesso all'Unione europea di aumentare la coerenza e la complementarità delle attività umanitarie della Commissione e degli Stati membri: vi è uno scambio annuale in materia di politiche/strategie, gli Stati membri utilizzano le informazioni e le analisi prodotte dalla Commissione e viene garantito un miglior coordinamento tra le attività dei singoli donatori dell'UE in caso di crisi specifiche. La Commissione ha inoltre moltiplicato gli sforzi per seguire e contribuire alle attività delle commissioni parlamentari. Il Parlamento europeo è stato informato su iniziative e priorità politiche, nonché sulla risposta della Commissione in caso di crisi specifiche.

Rafforzare la resilienza delle popolazioni colpite alle crisi future è rimasta una priorità fondamentale per tutto l'anno. Una comunicazione della Commissione ha cercato di intensificare gli sforzi volti a sviluppare la resilienza nell'azione esterna dell'UE. Gli insegnamenti tratti dalle recenti crisi alimentari nel Corno d'Africa e nel Sahel hanno fornito contributi al quadro politico. La comunicazione ha sottolineato l'impegno dell'Unione a rafforzare i legami tra aspetti umanitari e connessi allo sviluppo, al fine di affrontare sia i sintomi che le cause a monte delle crisi. Per far partire l'iniziativa è stata avviata l'elaborazione di un piano d'azione comune.

La Commissione ha avviato una consultazione pubblica per raccogliere le opinioni delle parti interessate su sfide, obiettivi e possibilità di migliorare ulteriormente l'efficacia e l'impatto degli aiuti umanitari dell'UE, prendendo in considerazione l'evolversi del contesto globale all'inizio del XXI secolo. I risultati della consultazione, dal titolo **"The Union's humanitarian aid: Fit for purpose" [Gli aiuti umanitari dell'Unione: adattarsi alle esigenze]**, confluiranno in future iniziative della Commissione per il 2013 e 2014 volte ad aumentare ulteriormente l'impatto degli aiuti umanitari dell'UE.

Nel corso dell'anno, la Commissione ha inoltre mantenuto regolari contatti con le organizzazioni internazionali competenti, in particolare l'ONU e il movimento della Croce Rossa, per lo sviluppo di politiche e questioni operative. Si sono tenuti incontri regolari con i principali partner. L'accento è stato posto in particolare su una stretta collaborazione con il coordinatore dell'unità di emergenza umanitaria dell'ONU, nello specifico sugli sforzi per ottenere un **sistema umanitario più inclusivo** mediante il coinvolgimento **di nuovi partner**, nonché la **Transformative Agenda** [il programma di trasformazione] concordata

dallo IASC¹⁷ nel 2011. Tale programma mira a rafforzare il sistema umanitario internazionale nei settori della dirigenza (soprattutto il ruolo dei coordinatori umanitari), del coordinamento (maggiore efficienza dei sistemi di cluster) e della responsabilità (maggiore coordinamento tra le valutazioni dei bisogni).

La Commissione ha partecipato attivamente a nome dell'UE ai negoziati per una nuova **convenzione sull'assistenza alimentare**, ratificata nel novembre 2012. Tale convenzione è uno strumento internazionale che ribadisce l'impegno dei donatori a rispondere alle esigenze alimentari e nutrizionali dei più vulnerabili.

Si è anche lavorato per l'introduzione della **politica di assistenza alimentare umanitaria**. I preparativi per una comunicazione sul miglioramento della nutrizione materna e infantile si sono svolti in collaborazione con la DG Sviluppo e cooperazione - EuropeAid. È stata inoltre avviata l'elaborazione di un documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo "Addressing Under-nutrition in Emergencies" [Affrontare la denutrizione nelle emergenze] che accompagna la comunicazione e la traduce in orientamenti operativi.

La Commissione ha elaborato un documento di lavoro in materia di acqua e infrastrutture igienico-sanitarie, che evidenzia le migliori prassi in questo importante settore umanitario e fornisce indicazioni operative.

La Commissione è rimasta fedele a una politica di sostegno allo sviluppo e di rafforzamento della capacità globale collettiva di preparazione e risposta umanitaria. Nel 2012, sono stati stanziati 23 milioni di euro a favore di programmi di **rafforzamento della capacità di risposta umanitaria**, realizzati a livello di agenzie ONU, ONG e Federazione internazionale delle società nazionali della Croce rossa e della Mezzaluna rossa. Tali programmi riguardano:

- l'aumento dell'efficacia e il rafforzamento della capacità delle organizzazioni umanitarie internazionali e delle organizzazioni non governative. Ciò include la capacità di valutare, analizzare, prepararsi e rispondere alle esigenze umanitarie durante e subito dopo catastrofi naturali e/o provocate dall'uomo, in maniera coordinata e inclusiva, e
- il rafforzamento della capacità delle organizzazioni umanitarie internazionali e delle organizzazioni non governative di fornire forme più diversificate e adeguate di assistenza alimentare, durante e subito dopo le emergenze.

Nel corso del 2012, l'UE ha finanziato un progetto volto ad esaminare in che modo vengono applicati nella pratica i principi umanitari, al fine di rafforzarne l'attuazione, nonché sostenuto un ulteriore progetto finalizzato a fornire formazione ai gruppi armati non governativi in materia di diritto umanitario internazionale e relative norme umanitarie. È stata altresì fornita assistenza per aumentare la consapevolezza in materia di diritto umanitario internazionale e principi umanitari tra le organizzazioni europee pertinenti e i relativi partner esecutivi, che operano in paesi esposti a conflitti o in una situazione post-bellica.

4. CONCLUSIONI

Nel 2012 la Commissione ha risposto in modo efficace alla necessità crescente di interventi di emergenza e soccorso in tutto il mondo. Sebbene sia stata fornita maggiore assistenza rispetto agli anni precedenti, nel 2012 l'Unione non è riuscita a soddisfare pienamente le esigenze di tutte le vittime a causa dell'aumento del numero di catastrofi a livello mondiale. Il riscaldamento globale è ormai una realtà, pertanto questa tendenza è destinata a continuare. Nel contesto della crisi finanziaria, sono stati potenziati gli sforzi congiunti per

¹⁷ Task Force del Comitato permanente inter-agenzie.

spendere al meglio ogni euro. Questo non solo per garantire che gli aiuti appropriati raggiungano chi ne ha più bisogno al momento giusto, ma anche per trovare il modo di fare di più con meno risorse. Nel 2012 è stata posta considerevole enfasi sull'aumento della velocità e dell'efficienza nonché sull'eliminazione delle duplicazioni di processi e azioni. Sono stati inoltre compiuti progressi relativi a nuove importanti iniziative, tra cui l'apertura del Centro di risposta alle emergenze che migliorerà notevolmente la nostra capacità di portare avanti il lavoro svolto dalla Commissione nel 2013 e oltre.

Informazioni finanziarie sui risultati della Commissione nel 2012 in materia di aiuti umanitari e protezione civile sono disponibili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/echo/funding/key_figures/echo_en.htm

Informazioni operative sono disponibili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm