



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 settembre 2015
(OR. en)

11667/15

COHAF 83
DEVGEN 153
ALIM 18
ONU 105
FAO 33
COAFR 246
MAMA 123
MOG 86
COEST 257
COASI 111
COLAC 86
PROCIV 42
RELEX 679

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	2 settembre 2015
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 419 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Verso il vertice umanitario mondiale: un partenariato globale per un'azione umanitaria efficace e basata sui principi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 419 final.

All.: COM(2015) 419 final

I.



Bruxelles, 2.9.2015
COM(2015) 419 final

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

**Verso il vertice umanitario mondiale: un partenariato globale per un'azione umanitaria
efficace e basata sui principi**

{SWD(2015) 166 final}

I. Il vertice umanitario mondiale — ridisegnare l'azione umanitaria in un mondo in evoluzione

a) Introduzione

Il Segretario generale delle Nazioni Unite (ONU) ha indetto il primo vertice umanitario mondiale della storia, che si terrà a Istanbul dal 23 al 24 maggio 2016. Il vertice è una risposta all'aumento senza precedenti del numero di persone colpite da conflitti e disastri naturali, fra cui il maggior numero di sfollamenti dalla seconda guerra mondiale a questa parte. Sarà per la comunità internazionale un'occasione unica di creare un consenso internazionale che ribadisca i principi dell'aiuto umanitario e rafforzi l'azione umanitaria. Il vertice riunirà governi, donatori, organizzazioni esecutive¹, il settore privato e rappresentanti delle popolazioni interessate che, se necessario, dovranno impegnarsi a collaborare più efficacemente nell'obiettivo comune di salvare vite e alleviare sofferenze. Di conseguenza, il vertice influenzerà e potenzialmente trasformerà l'attuale *modus operandi* umanitario per offrire una migliore tutela delle persone in stato di necessità.

L'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri sono tra i principali donatori di aiuti umanitari. Insieme danno un contributo essenziale alla definizione delle politiche, avvalendosi della loro esperienza operativa globale. Molte parti interessate si attendono che la partecipazione dell'UE e dei suoi Stati membri sia un elemento importante per il successo del vertice. La presente comunicazione prende spunto dal consenso europeo sull'aiuto umanitario² per definire la visione dell'UE di come ridisegnare l'azione umanitaria e propone raccomandazioni da sottoporre all'approvazione del vertice. Il messaggio di fondo è quello di sviluppare e rafforzare i partenariati tra i diversi soggetti. È solo attraverso un'azione coordinata e coerente che la comunità mondiale potrà rispondere all'esacerbarsi e alla diversità delle crisi e catastrofi che richiedono un'assistenza umanitaria.

b) Il mondo dell'aiuto umanitario è in evoluzione

Gli ultimi 25 anni hanno visto aumentare il numero, la complessità e la gravità delle crisi umanitarie. Nel 2014 più di 400 conflitti di origine politica hanno coinvolto 50 milioni di persone. Più di 40 di questi conflitti hanno comportato scenari di guerra convenzionale o di terrorismo³. Molti avevano un'ispirazione ideologica e hanno avuto gravi ripercussioni regionali con effetti a catena sull'accesso agli aiuti umanitari, sulla protezione delle popolazioni colpite e sulla sicurezza degli operatori umanitari. L'indisponibilità da parte di alcuni soggetti a trovare soluzioni politiche protrae le crisi e crea bisogni di assistenza umanitaria destinati a durare anni se non addirittura decenni.

Le calamità naturali — di cui alcune connesse ai cambiamenti climatici e legate a grandi tendenze quali scarsità di risorse idriche, urbanizzazione e pressioni demografiche — incidono sulla vita di 100 milioni di persone ogni anno⁴. Spesso le catastrofi si ripetono prima che le comunità colpite abbiano potuto riprendersi.

¹ Le organizzazioni esecutive erogano aiuti umanitari. Si tratta, ad esempio, di agenzie delle Nazioni Unite, di organizzazioni internazionali, della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa o di ONG. Possono avere dimensione internazionale, regionale, nazionale o locale.

² *Consenso europeo sull'aiuto umanitario*, GU C 25 del 30.1.2008, pag. 1.

³ Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2014*, pagg. 14-15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

⁴ Federazione internazionale delle Società della Croce rossa e della Mezzaluna Rossa, *World Disasters Report 2014*, pag. 223, <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>

Le vulnerabilità sociali ed economiche alimentano le crisi umanitarie. Dal 1990 è aumentata la proporzione di persone in estrema povertà che vivono in Stati fragili, i cui i governi non possono o non vogliono fornire servizi di base o promuovere l'equità sociale. Ciò significa che oggi oltre 250 milioni di persone sono già vittime o a rischio di crisi umanitarie⁵.

Queste tendenze e la loro interdipendenza sono all'origine di sofferenze umane e di esigenze umanitarie sempre più acute. A metà 2015 quasi 79 milioni di persone in 37 paesi necessitano di assistenza umanitaria, fra cui più di 59 milioni di sfollati⁶.

Il sistema umanitario deve fare di più, per un numero maggiore di persone e a costi più elevati. Data la portata delle attuali crisi e catastrofi, i finanziamenti destinati a coprire le esigenze umanitarie sono insufficienti nonostante contributi sempre più ingenti da parte dei donatori⁷.

Ma il panorama umanitario è cambiato non solo per il moltiplicarsi delle sfide, ma anche per la partecipazione all'azione umanitaria di un numero maggiore di soggetti sempre più diversificati. Ne derivano risorse aggiuntive, ma anche nuovi modi di programmare, coordinare e attuare le azioni da parte dei soggetti partecipanti⁸. Il sistema sotto il coordinamento dell'ONU deve allora adattarsi per non perdere la propria pertinenza e rimanere fonte di valore aggiunto. Nonostante i progressi ottenuti con la riforma del 2005 del sistema umanitario e con l'agenda di trasformazione del 2011⁹, il sistema spesso si rivela inferiore alle aspettative in termini di leadership, coordinamento e responsabilità. Soprattutto, non si tratta più di un gruppo ristretto di organizzazioni e donatori improntato ai cosiddetti "valori occidentali". Il vertice dovrebbe quindi riconoscere e accettare la diversità dei soggetti del settore umanitario, riconfermando i principi umanitari e affrontando le carenze dell'azione umanitaria.

II. Principali raccomandazioni per il vertice umanitario mondiale

Ha partecipato alla preparazione del vertice, condividendo idee su come migliorare gli aiuti umanitari, un'ampia gamma di operatori. La presente comunicazione prende spunto dalle loro discussioni e raccomanda la creazione di un partenariato mondiale per rafforzare la solidarietà della collettività mondiale con le vittime di conflitti e catastrofi, utilizzando i principi umanitari come punto di partenza e propugnando miglioramenti concreti del sistema umanitario. Le raccomandazioni sono complementari e interconnesse e hanno un'unica finalità: consentire alla comunità umanitaria di lavorare insieme verso l'obiettivo comune di salvare vite umane, prevenire le crisi e le catastrofi e agevolare la ripresa.

⁵ Banca Mondiale, *Fragility, Conflict and Violence*, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ OCHA, *Global Humanitarian Overview June 2015*, https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report_UNHCR, *Global Trends Report 2014*, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ Nel 2014 le Nazioni Unite hanno richiesto 17 miliardi di euro per l'assistenza umanitaria, il maggior importo della storia. I donatori hanno risposto con un record di 10 miliardi di EUR, che purtroppo non sono bastati per coprire tutti i bisogni. OCHA, *Global Humanitarian Overview December 2014*, op cit.

⁸ Per comunità umanitaria si intende la collettività degli operatori umanitari. I soggetti umanitari includono tutte le entità che partecipano a qualsiasi aspetto dell'azione umanitaria, ad esempio: governi, organizzazioni esecutive, donatori, organizzazioni internazionali e regionali, soggetti privati, università e comunità locali.

⁹ L'agenda di trasformazione mira a migliorare la risposta della comunità umanitaria alle emergenze. Si concentra su leadership, coordinamento e responsabilità e si basa sulla riforma del sistema umanitario. Per ulteriori informazioni: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

1. Un partenariato globale per un'azione umanitaria basata su principi

a) Riaffermare i valori alla base dell'aiuto umanitario e impegnarsi ad agire

I valori della dignità, dell'integrità e della solidarietà sono universali. Sono al centro di tutte le culture a prescindere dalla geografia, dall'etnia o dalla religione. I principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza sono un'espressione concreta di tali valori condivisi¹⁰, oltre a rappresentare una necessità operativa che contribuisce a garantire l'accesso all'assistenza, a proteggere le persone più vulnerabili e a tutelare la sicurezza degli operatori umanitari.

Tuttavia, con la difficoltà di trovare soluzioni globali alle crisi, tali valori fondamentali tendono sempre più ad essere messi in disparte. Ciò si riflette nell'aumento delle violazioni del diritto umanitario internazionale, comprese le convenzioni di Ginevra universalmente ratificate, e nell'incapacità degli Stati membri e della comunità internazionale di portare in giudizio i responsabili.

L'azione umanitaria avviene prevalentemente nell'ambito di conflitti in un contesto di fragilità politica e di debolezza socioeconomica. Non è compito degli operatori umanitari risolvere i conflitti che causano le sofferenze umane, ma essi devono comprendere il contesto politico e socioeconomico in cui operano. Se da un lato è evidente che gli aiuti umanitari non sono uno strumento politico, militare o di promozione della pace, pure gli operatori devono collaborare con altri soggetti — e sensibilizzarli alle atrocità delle crisi umanitarie — per aiutarli ad adottare i provvedimenti opportuni¹¹.

Raccomandazione:

- Il vertice offre un'occasione unica per rinnovare l'impegno comune e confermare la nostra responsabilità collettiva di proteggere vite umane e fornire aiuto umanitario. Occorre che il vertice inviti i diversi soggetti a perseguire questo obiettivo con tutti i mezzi, nei campi della politica, dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. L'esito del vertice dovrebbe confermare i principi fondamentali comuni: i valori della dignità, dell'integrità e della solidarietà; i principi umanitari; il rispetto degli obblighi previsti dal diritto umanitario internazionale; l'impegno a mantenere le attività umanitarie distinte dagli interessi politici.

b) Garantire l'accesso

L'esperienza operativa dimostra che l'applicazione dei principi umanitari è effettivamente in grado di facilitare l'accesso. Quest'ultimo riguarda, in primo luogo, la possibilità per le persone di beneficiare dell'aiuto umanitario: facilitare l'accesso degli operatori umanitari alle persone colpite è la premessa fondamentale per erogare gli aiuti.

Tuttavia, la natura dei conflitti ha fatto aumentare le aggressioni contro il personale umanitario e i furti a loro danno. Molte regioni colpite sono così diventate impraticabili agli operatori umanitari, con la conseguenza di negare sistematicamente alle popolazioni vulnerabili l'accesso agli aiuti. Non si devono lesinare sforzi per aumentare la consapevolezza dei valori universali che sono alla base dell'azione umanitaria, in particolare negli Stati fragili. Il dialogo con le parti di un conflitto, in particolare con i soggetti non governativi, dovrebbe tornare ad occuparsi dei bisogni oggettivi delle persone.

¹⁰ *Consensus europeo sull'aiuto umanitario*, op cit., pag. 1, paragrafo 10.

¹¹ *L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni*, (JOIN(2013)30).

Alcuni governi e alcuni soggetti non governativi mettono ostacoli all'accesso umanitario imponendo restrizioni alla circolazione e oneri burocratici agli operatori e agli approvvigionamenti, oppure non garantendone la protezione. I lavori della Commissione del diritto internazionale sulla "protezione delle persone in caso di catastrofe", tuttora in andamento, dovrebbero fornire orientamenti a tale riguardo¹². Al tempo stesso, le organizzazioni esecutive sono talvolta restie a impegnarsi in zone difficili. Inoltre, in determinate situazioni le misure antiterrorismo di alcuni governi di paesi donatori possono influire sull'azione degli operatori umanitari, che devono scegliere fra lasciare senza risposta i bisogni umanitari o rischiare di incorrere in azioni penali. Tutto ciò ostacola una fornitura equilibrata dell'assistenza essenziale.

Raccomandazioni:

- Gli operatori umanitari dovrebbero dedicarsi con maggiore impegno al dialogo e ad azioni di sensibilizzazione con le parti in conflitto per garantire accesso, protezione e sicurezza. Le comunità locali, in particolare la società civile, dovrebbero essere incoraggiate a svolgere attività di promozione dei valori universali che soggiacciono all'azione umanitaria (e messe in condizione di farlo) presso le parti di un conflitto.
- I governi dovrebbero in primo luogo garantire un ambiente sicuro per l'azione umanitaria. Dovrebbero inoltre disporre di un quadro giuridico e politico adeguato per agevolare l'accesso degli aiuti umanitari: a) per il personale di soccorso: relativamente a privilegi e immunità, visti e condizioni di ingresso, permessi di lavoro, libertà di circolazione; nonché all'autorizzazione di svolgere l'azione umanitaria basata sui principi anche nel contesto delle misure antiterrorismo; b) per il materiale e i beni: relativamente a obblighi e dazi doganali, imposte e trasporti.
- Le organizzazioni esecutive dovrebbero aumentare la loro presenza nelle aree isolate e pericolose per assicurare la prossimità alle popolazioni colpite. Ciò richiede protocolli di sicurezza rigorosi ma flessibili, lo spiegamento di personale qualificato e formato e la cooperazione con gli altri soggetti che hanno accesso alle aree interessate.

c) Mettere la protezione al centro della risposta umanitaria

Le crisi umanitarie spesso rendono le popolazioni colpite vulnerabili allo sfruttamento e ai maltrattamenti. Il mancato rispetto dei principi umanitari e del diritto umanitario internazionale aggrava l'insicurezza, le discriminazioni, gli abusi e le minacce alla vita. I più vulnerabili sono spesso i bambini, le donne e le ragazze, gli anziani e i disabili. Va sottolineato che la responsabilità di proteggere le persone colpite dalle crisi umanitarie ricade in primo luogo sugli Stati. Ma quando questi ultimi non riescono a fronteggiare la situazione o addirittura violano essi stessi il diritto internazionale umanitario, gli operatori umanitari devono intervenire.

A tutt'oggi la protezione delle persone non ha ancora l'importanza che le compete nell'ambito dell'azione umanitaria¹³. Ciò dipende da diversi fattori, fra cui la mancanza di un orientamento strategico, limitazioni di capacità, interpretazioni divergenti del concetto di protezione e l'incapacità di collegarsi con le comunità interessate nei contesti di conflitto.

¹² Commissione del diritto internazionale, *Protection of persons in the event of disasters*, progetto di articolato, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

¹³ UNHCR, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action 2015*, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action 2015*, <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection 2015*, https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

Occorre rinnovare l'appello a collocare la protezione al centro della risposta umanitaria. Se da un lato le attività umanitarie s'incentrano esclusivamente sui bisogni, pure dovrebbero mirare a garantire il rispetto dei diritti di tutte le persone in conformità al diritto internazionale umanitario, ai diritti umani e al diritto dei rifugiati. Al tempo stesso, l'azione umanitaria dovrebbe sostenere i meccanismi efficaci di protezione esistenti nelle comunità interessate, senza sostituirli.

Gli operatori umanitari non possono assicurare da soli la protezione dei beneficiari. È necessario forgiare vincoli più stretti tra gli operatori umanitari e la collettività dei diritti umani. Tuttavia, è essenziale ribadire che l'azione umanitaria deve restare neutrale, imparziale e indipendente per evitare di esporre gli operatori umanitari e le popolazioni alle aggressioni delle parti in conflitto e al rischio di perdere l'accesso alle zone colpite¹⁴.

Raccomandazioni:

- La comunità umanitaria dovrebbe integrare sistematicamente la protezione nella risposta umanitaria, tenendo conto delle vulnerabilità e delle capacità di specifici gruppi di popolazione in determinati contesti e delle minacce cui sono soggetti. Le organizzazioni esecutive, attraverso pertinenti meccanismi di coordinamento quali le squadre o i gruppi umanitari per paese, dovrebbero sviluppare strategie di protezione di ampia portata comprendenti l'analisi, la programmazione e il monitoraggio e dovrebbero disporre di apposito personale addetto alla protezione.
- Occorre rafforzare la cooperazione tra la collettività umanitaria e quella dei diritti umani, entrambe interessate dalla problematica della protezione. Tuttavia, è opportuno che il personale umanitario rimanga esente da obblighi di segnalazione che possano comprometterne la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza o rischino di limitarne l'accesso alle zone interessate.

2. Un partenariato globale per un'azione umanitaria efficace

a) Un partenariato globale incentrato sui fondamenti dell'efficacia nell'azione umanitaria

Le trasformazioni in atto richiedono che la comunità umanitaria migliori considerevolmente l'efficacia delle proprie azioni. Nessuna crisi umanitaria è uguale alle altre: ogni situazione ha caratteristiche proprie. Tuttavia, per molti aspetti, il sistema umanitario segue ancora un approccio uniforme, non sempre adatto a soddisfare adeguatamente i bisogni o a garantire l'attuazione più efficace possibile. Inoltre non esistono oggi valutazioni attendibili e confrontabili dei bisogni umanitari. Il sistema attuale comporta molteplici fonti di dati e una diversità di analisi che portano a valutazioni divergenti e a una situazione di concorrenza per l'ottenimento dei finanziamenti. È necessario superare questi fattori di inefficienza.

Un'azione umanitaria efficace richiede informazioni affidabili disaggregate sui bisogni esistenti e sulle capacità disponibili, comprese quelle offerte da soggetti non tradizionali se apportano un contributo importante. Ciò richiede una raccolta sistematica dei dati da parte di chi è presente sul terreno. Una volta ottenuti i dati, occorre condividerli fra i diversi soggetti umanitari e impiegarli per svolgere un'analisi congiunta e coordinare le valutazioni dei bisogni.

¹⁴ Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia (2015-2019) "Mantenere i diritti umani al centro dell'azione dell'UE" (JOIN(2015) 16).

Anche la qualità, i risultati, l'efficienza in termini di costi e la responsabilità nei confronti delle popolazioni colpite sono elementi fondamentali dell'efficacia dell'aiuto. Esiste la necessità di strumenti comuni per valutare se l'assistenza risponda ai bisogni effettivi e consegua l'impatto previsto. In parallelo, per massimizzare la portata e la pertinenza dell'azione, bisogna disporre di meccanismi per garantire che il punto di vista delle popolazioni colpite, in particolare delle donne, sia preso in considerazione in tutte le fasi di risposta. Tutti questi sforzi dovrebbero appoggiarsi su un controllo finanziario funzionante, se possibile al livello dell'effettiva erogazione degli aiuti ai beneficiari, per evitare lacune e sovrapposizioni. A sua volta questo approccio dovrebbe facilitare la valutazione dei risultati finalizzata ad ulteriori miglioramenti.

La ricerca, l'innovazione e le soluzioni scientifiche possono aiutare a migliorare l'efficacia dell'azione umanitaria, per quanto riguarda sia il processo decisionale sia l'erogazione degli aiuti. Oltre ai tradizionali partenariati, ha un'importanza fondamentale in tal senso la cooperazione con le istituzioni accademiche, con le reti di ricerca, con le comunità scientifiche e con il settore privato.

L'efficacia dell'azione umanitaria sta nel porre la responsabilità collettiva al di sopra dei singoli interessi istituzionali. È solo attraverso la messa in comune di tutte le conoscenze, competenze e risorse che la comunità umanitaria può riuscire ad avere un maggiore impatto. Il sistema delle Nazioni Unite dovrebbe essere parte integrante di questo sforzo e i suoi singoli elementi devono espletare il proprio mandato in modo coordinato ed efficace. In caso contrario, occorrerà ripensare gli attuali metodi di lavoro per migliorare l'efficacia. Al riguardo, la piena attuazione dell'agenda di trasformazione rimane di fondamentale importanza.

Raccomandazioni:

- La comunità umanitaria dovrebbe elaborare un ampio quadro operativo per l'efficacia dell'azione umanitaria, onde facilitare l'intero ciclo di risposta. Tutti i soggetti coinvolti nella risposta umanitaria dovrebbero inserirsi in tale quadro e utilizzarlo. Il quadro potrebbe comprendere:
 - un repertorio di dati condivisi su bisogni, rischi, vulnerabilità e accesso;
 - un inventario delle capacità disponibili;
 - una piattaforma per l'analisi congiunta dei rischi e per il coordinamento delle valutazioni dei bisogni;
 - una banca dati per la piena tracciabilità di tutte le dotazioni finanziarie da tutte le fonti e in materia di subappalti ai partner locali lungo tutta la filiera fino ai beneficiari;
 - marcatori di qualità condivisi;
 - indicatori comuni di risultato;
 - la valutazione dei risultati e dell'impatto;
 - la ricerca.
- I donatori dovrebbero richiedere alle organizzazioni esecutive di coordinare le valutazioni dei bisogni, tenendo conto del contesto e delle capacità, utilizzando dati disaggregati e marcatori di qualità. Si avvarrebbero poi di tali valutazioni per decidere come assegnare i finanziamenti. Dovrebbero inoltre impegnarsi a semplificare i meccanismi contrattuali e di rendicontazione, sempre nel rispetto degli obblighi di legge e rendendo conto delle proprie scelte ai soggetti verso cui sono responsabili. Le organizzazioni esecutive dovrebbero riferire sulle attività svolte in termini di qualità e di risultati.

- I donatori dovrebbero impegnarsi a includere sistematicamente nei programmi finanziati l'assunzione di responsabilità nei confronti delle popolazioni colpite. Le organizzazioni esecutive dovrebbero creare norme per venire in aiuto alle popolazioni colpite lungo tutto il ciclo di risposta, anche mediante approcci pragmatici nei confronti di gruppi specifici, istituendo meccanismi opportuni.
- Le Nazioni Unite e le altre organizzazioni rappresentate in seno al Comitato permanente inter-agenzie (IASC) dovrebbero dimostrare la piena attuazione dell'agenda di trasformazione e, successivamente, la sua applicazione sistematica. I donatori dovrebbero monitorare e incentivare tale attuazione e valutare in quali settori sarebbe opportuno procedere a un riesame dei metodi di lavoro o dell'assetto generale dell'aiuto umanitario internazionale per migliorarne l'efficacia.

b) Partenariato con i soggetti locali, nazionali e regionali: sussidiarietà e solidarietà

L'efficacia dell'azione umanitaria richiede anche un uso migliore dell'intera gamma di capacità disponibili da parte di tutti i soggetti coinvolti. Il sistema umanitario internazionale, come stabilito dalla risoluzione 46/182 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si basa sul presupposto che i governi abbiano la responsabilità primaria di far fronte ai bisogni umanitari delle popolazioni colpite. Molti soggetti a livello locale, regionale e nazionale, soprattutto in paesi a reddito medio, hanno migliorato la loro capacità di far fronte alle situazioni di emergenza, in particolare in caso di calamità naturali. Le modalità di concepimento, coordinamento e attuazione delle risposte internazionali devono esprimere un riconoscimento più chiaro dell'importanza crescente di questi soggetti.

Gli aiuti umanitari dovrebbero basarsi sul binomio sussidiarietà-solidarietà, in cui i soggetti locali, nazionali e regionali si fanno carico del primo intervento e la comunità internazionale fornisce un sostegno complementare se necessario. La comunità internazionale dovrebbe agire soltanto quando la capacità di intervento a livello locale non è in grado di far fronte ai bisogni, quando i soggetti locali non vogliono o non possono soddisfare le esigenze di tutte le popolazioni colpite, oppure quando non riuscirebbero a evitare effetti indotti delle emergenze nei paesi vicini.

Il sistema internazionale deve collegarsi al gruppo più ampio degli operatori sul campo, in modo inclusivo per facilitare l'attività di tutti i soggetti coinvolti, secondo le specificità di ciascuna crisi. Occorre uno sforzo concertato per promuovere l'interazione e l'interoperabilità, in modo da ridurre al minimo le lacune e le sovrapposizioni. A tal fine, la comunità mondiale potrebbe istituire un inventario completo a livello mondiale delle risorse disponibili per le risposte umanitarie. Analogamente, occorre uno sforzo da parte dei governi e di tutti i soggetti responsabili dell'attuazione, per garantire che le loro azioni siano compatibili con i principali standard internazionali.

Questo approccio richiede una chiara comprensione di quando il sistema umanitario internazionale debba intervenire e in quale misura. Ad esempio, una violazione dei principi umanitari e del diritto umanitario internazionale dovrebbe essere un chiaro segnale per attivare l'assistenza internazionale in modo da sopperire ai bisogni delle popolazioni colpite.

I governi e i soggetti attivi nello sviluppo — con l'aiuto della comunità umanitaria — dovrebbero adoperarsi nella creazione di capacità locali sostenibili che diano alle comunità locali i mezzi per fronteggiare le conseguenze di una catastrofe e agevolare la risposta umanitaria. Le organizzazioni regionali dovrebbero sostenere tali sforzi facilitando lo scambio di know-how e il coordinamento dell'assistenza tra Stati membri. Inoltre, la cooperazione tra diverse regioni del mondo in materia di gestione delle catastrofi e di risposta

alle crisi può migliorare ulteriormente l'interoperabilità, ridurre l'impatto delle crisi e migliorare la pianificazione e la preparazione alle crisi e alle catastrofi.

Raccomandazioni:

- Le strutture internazionali e nazionali volte a facilitare il coordinamento dovrebbero includere tutti i soggetti coinvolti in ciascuna risposta specifica. A tal fine si potrebbe, ad esempio, aprire l'accesso alle squadre e ai gruppi IASC per paese. Nell'impossibilità di cooperare nell'ambito dei meccanismi di coordinamento esistenti, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) dovrebbe promuovere altri metodi per garantire l'interoperabilità dei sistemi.
- La risposta umanitaria dovrebbe fondarsi in primo luogo sui principi di sussidiarietà e di solidarietà. Occorre istituire valutazioni del rischio o analisi della fragilità in tutti i paesi. È opportuno disporre di una visione d'insieme delle capacità di preparazione e di risposta dei pertinenti soggetti a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. A livello internazionale, tale mappatura dei soggetti partecipanti potrebbe essere facilitata dall'OCHA.
- La comunità umanitaria dovrebbe elaborare orientamenti sugli scenari specifici per ogni contesto, che chiariscano i ruoli degli operatori umanitari e stabiliscano soglie per far scattare la procedura di assistenza internazionale. Ciò dovrebbe essere accompagnato da un meccanismo per disciplinare l'applicazione sistematica di questi diversi approcci. L'OCHA potrebbe agevolare tale processo, in cooperazione con i pertinenti partner.
- I governi e i donatori dovrebbero sostenere lo sviluppo delle capacità di intervento a livello locale e considerare la possibilità di offrire un sostegno, se opportuno, nella fase di intervento.
- È opportuno sostenere le organizzazioni regionali nella creazione di una rete per la condivisione delle esperienze e lo svolgimento di esercizi di formazione. Occorre incoraggiare le organizzazioni regionali a includere disposizioni in materia di solidarietà nelle loro missioni, per fornire assistenza ai membri colpiti da una calamità naturale o provocata dall'uomo.

c) Partenariato con i donatori, il settore privato, gli enti di beneficenza, le fondazioni e le organizzazioni esecutive per un finanziamento efficiente e sufficiente degli aiuti umanitari

L'azione umanitaria deve disporre di risorse adeguate. La questione dovrebbe essere affrontata in due modi: garantendo l'uso più efficiente possibile di ogni euro di aiuti e ampliando la base di finanziamento.

Inefficienze reali e presunte nella spesa umanitaria possono compromettere sia l'impatto sia la credibilità della risposta umanitaria. È necessario istituire un quadro coerente e completo di tutte le esigenze, il quale, a sua volta, favorirà un maggiore coordinamento della raccolta di fondi e migliorerà la pianificazione finanziaria per le emergenze. Incoraggiando metodi innovativi di intervento, quali approcci basati su trasferimenti in contanti in contesti opportuni, è possibile ridurre le spese generali e i costi unitari e di transazione. Tutte queste azioni richiedono una stretta collaborazione tra i rappresentanti dei beneficiari, le organizzazioni esecutive e i donatori, oltre che con il settore privato.

Se da un lato è essenziale migliorare l'efficienza dei finanziamenti umanitari, dall'altro è evidente che gli attuali livelli di finanziamento non sono sufficienti a rispondere ai bisogni

umanitari mondiali. Le crisi prolungate ne risentono in modo particolare quando passano in secondo piano nell'opinione pubblica mondiale in seguito al sorgere di nuove emergenze.

Il sistema soffre di un'eccessiva dipendenza da un numero limitato di donatori. Mentre i donatori che non sono membri del comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE (DAC), e il settore privato — tra cui gli enti di beneficenza e le fondazioni — hanno avuto un ruolo determinante in alcune crisi, pure il sistema non ha ancora trovato le modalità adatte per coinvolgere questi soggetti nel miglior modo possibile e sviluppando tutto il loro potenziale. Occorre migliorare l'attrazione del sistema per soggetti nuovi e diversificati mettendo in evidenza il loro contributo essenziale, dimostrando l'impatto del sostegno che forniscono e facilitando la collaborazione sul terreno. Il sistema internazionale dovrebbe concentrarsi sul reperimento di incentivi per i nuovi soggetti, istituendo un dialogo più regolare e individuando i contesti in cui la loro partecipazione sarebbe per loro di particolare interesse.

Raccomandazioni:

- Occorre migliorare l'architettura e l'efficienza dell'azione umanitaria. Le organizzazioni esecutive, sotto la guida dell'IASC, dovrebbero riformare il sistema di raccolta di fondi per garantire che rispecchi un quadro completo dei bisogni e delle necessità di finanziamento — ciò potrebbe avvenire mediante uno strumento di localizzazione nel contesto del quadro operativo sopra proposto. Idealmente, le singole organizzazioni esecutive dovrebbero integrarsi in tale sistema ed evitare iniziative individuali di reperimento di fondi nelle situazioni di emergenza umanitaria. Dovrebbero invece coordinare i loro sforzi per evitare di farsi concorrenza a scapito dell'efficienza. Al tempo stesso, le iniziative di raccolta di fondi dovrebbero agevolare la fornitura di aiuti di qualità. Le comunicazioni sull'attività di raccolta di fondi dovrebbero comprendere dati sia sui bisogni soddisfatti sia su quelli non soddisfatti.
- I donatori dovrebbero coordinare sistematicamente i loro sforzi e valutare le prassi delle organizzazioni esecutive per individuarne il valore aggiunto e potenziali efficientamenti dei costi, sulla base di standard umanitari comuni¹⁵.
- I donatori e le organizzazioni esecutive dovrebbero aumentare la proporzione di beneficiari di assistenza in denaro, tenendo conto del contesto specifico. Al riguardo, si potrebbe definire una meta.
- Il sistema delle Nazioni Unite e la comunità tradizionale dei donatori dovrebbero intensificare il dialogo con i donatori non appartenenti al DAC, i paesi a reddito medio, le organizzazioni regionali, il settore privato, gli enti di beneficenza e le fondazioni, in merito al finanziamento dell'azione umanitaria. Ciò potrebbe avvenire mediante riunioni periodiche, formali o informali, sotto l'egida del gruppo di sostegno dei donatori dell'OCHA¹⁶ o dell'iniziativa "Buon donatore umanitario"¹⁷.
- Il settore privato dovrebbe beneficiare di incentivi per contribuire all'assistenza umanitaria, per esempio ponendosi obiettivi in materia di responsabilità sociale delle imprese.

d) Partenariato con gli operatori dello sviluppo

L'intensificazione dell'attività di aiuto umanitario ha reso ancora più necessario il partenariato tra gli operatori umanitari e quelli dello sviluppo. In conseguenza di crisi umanitarie ricorrenti

¹⁵ Tali standard mirano a garantire la qualità degli aiuti, ad esempio per quanto riguarda la responsabilità, la gestione, il coordinamento, ecc.

¹⁶ Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ Per ulteriori informazioni: <http://www.ghdinitiative.org/>.

prolungate e del perdurare degli sfollamenti, l'aiuto umanitario di emergenza non è più sufficiente a farsi carico da solo dei bisogni delle popolazioni colpite. È necessario riformulare la cooperazione fra il settore umanitario e quello dello sviluppo, a beneficio di entrambi. Il rafforzamento della resilienza è già emerso come un obiettivo condiviso fra gli operatori umanitari e quelli dello sviluppo.

L'interazione tra gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo dovrebbe iniziare prima dello scoppio di una crisi, con un'analisi congiunta che dovrebbe includere, tra l'altro, la valutazione dei rischi e delle vulnerabilità, seguita da investimenti in resilienza e riduzione dei rischi per migliorare la capacità di anticipazione, preparazione e risposta di fronte alle crisi o alle catastrofi¹⁸. Durante e dopo una crisi o una catastrofe occorre mettere in atto una pianificazione strategica congiunta e una programmazione pluriennale. Tale pianificazione congiunta dovrebbe mappare gli sforzi combinati, creare sinergie dei punti di forza, e — se del caso — prevedere una transizione flessibile dagli aiuti umanitari a quelli per lo sviluppo sulla base di chiari punti di sgancio in cui l'intervento umanitario dovrebbe passare il testimone all'azione per lo sviluppo.

Il finanziamento dovrebbe provenire dagli strumenti umanitari e di sviluppo, con una chiara divisione del lavoro in funzione del rispettivo valore aggiunto, in modo da combinare la copertura delle esigenze immediate con la risposta a medio e lungo termine volta ad affrontare le cause profonde. Il finanziamento a lungo termine per lo sviluppo è particolarmente importante in situazioni di crisi prolungate per aprire la strada a soluzioni sostenibili, soprattutto per migliorare la capacità delle comunità di accoglienza locali di prestare assistenza agli sfollati.

Raccomandazioni:

- È necessario un nuovo modello di cooperazione fra i settori umanitario e dello sviluppo. Tale modello dovrebbe comprendere un'analisi congiunta dei rischi con un'impostazione multirischio e, se del caso, una programmazione e un finanziamento pluriennali, nonché strategie di sganciamento per gli operatori umanitari. Dovrebbe altresì affrontare questioni come la preparazione e la situazione di rifugiati e sfollati, in particolare in situazioni prolungate.
- I donatori dovrebbero cercare di promuovere un finanziamento pluriennale più prevedibile mediante fondi umanitari e per lo sviluppo coordinati, specialmente per le crisi prolungate.
- Dovrebbero inoltre prendere in considerazione la possibilità di modificare i programmi di sviluppo in caso di crisi per consentire la redistribuzione delle risorse a favore della risposta alle crisi, rendendo possibile un approccio più flessibile.

III. Il contributo dell'UE e le prossime tappe

Il vertice umanitario mondiale e la sua fase preparatoria alimentano l'interesse politico necessario per rafforzare la solidarietà globale con le persone colpite da crisi umanitarie e catastrofi. È un'occasione per coinvolgere attivamente i paesi terzi, i cittadini europei e altri partner e comunicare sull'obbligo morale di aiutare le vittime di conflitti e catastrofi e di evitare effetti indotti quali l'instabilità e gli sfollamenti. La Commissione invita gli Stati membri e gli altri partner a condividere le loro esperienze e a collaborare a tal fine.

Il vertice sarà una pietra miliare per un'azione umanitaria efficace e fondata sui principi e definirà un quadro per apportare un certo numero di modifiche al sistema. L'attuazione degli

¹⁸ *L'approccio dell'UE alla resilienza*, COM(2012) 586 final; *Piano d'azione per la resilienza nei paesi soggetti a crisi*, SWD(2013) 227 final; *Il quadro d'azione di Hyogo per il dopo 2015*, COM(2014) 216 final.

esiti del vertice richiederà sforzi da parte della comunità mondiale e di singoli soggetti partecipanti. Pertanto, gli impegni assunti a Istanbul dovrebbero essere verificabili e misurabili. Sarebbe utile fare il punto della loro realizzazione a intervalli regolari per mantenere viva l'attenzione sui progressi.

Dopo il vertice, la Commissione definirà il contributo specifico dell'UE per attuarne gli esiti. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione illustra alcuni esempi di attività già in corso nell'UE per migliorare l'efficacia dell'azione umanitaria.