



COMMISSIONE EUROPEA

UFFICIO PER GLI AIUTI UMANITARI (ECHO)

STRATEGIA DI AIUTO DI ECHO 2004

Versione definitiva 18/12/2003

1. SINTESI

Il presente documento definisce gli orientamenti strategici relativi alle operazioni di ECHO nel settore degli aiuti umanitari per il 2004. In qualità di Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità, ECHO fornisce assistenza su base non discriminatoria a popolazioni di paesi terzi colpite da calamità sia di origine umana sia naturali e a paesi in cui sono in atto conflitti. ECHO punta inoltre a fornire questa assistenza fondandosi esclusivamente sui bisogni delle popolazioni, a prescindere da considerazioni di ordine politico. ECHO mira altresì ad aiutare le popolazioni interessate a recuperare l'autosufficienza e, a tale scopo, partecipa attivamente all'attuazione del collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo (LRRD). L'Ufficio è impegnato inoltre a promuovere la prevenzione delle calamità. La popolazione civile resta il bersaglio principale e vittima di scontri violenti. L'Asia e l'Africa costituiscono le regioni del mondo maggiormente colpite. Il numero di sfollati interni a livello internazionale è ancora di 25 milioni. In termini assoluti il numero di profughi è diminuito dopo il ritorno di 2 milioni di civili in Afghanistan, riducendo il numero globale a 10,4 milioni di profughi. Tuttavia tali dati celano, in realtà, i crescenti bisogni umanitari, in quanto non solo gli sfollati e i profughi, ma anche i rimpatriati hanno bisogno di assistenza.

A livello generale il numero di calamità naturali ha registrato un aumento nell'ultimo decennio e la carestia ha rappresentato la maggiore causa di mortalità. Anche in questo caso è opportuno esaminare altri dati per valutare la situazione umanitaria. Nonostante la diminuzione di morti per calamità naturali dichiarati in generale il numero di soggetti colpiti è aumentato, dando quindi origine a maggiori bisogni umanitari.

Nel 2004 ECHO continuerà a intervenire nelle regioni più critiche in termini umanitari, individuate nell'ambito della valutazione dei bisogni a livello globale relativa al 2004: Africa, Corno d'Africa, Grandi laghi, Africa occidentale e Africa meridionale e talune parti dell'Asia, in particolare l'Iraq e l'Afghanistan. Inoltre la situazione umanitaria in Medio Oriente continua a peggiorare drammaticamente. ECHO continuerà altresì a occuparsi di crisi e bisogni dimenticati, come ad esempio le crisi in atto ad Haiti, nel Sahara occidentale, in Myanmar/Birmania, Nepal, Russia (Cecenia), Sudan, Somalia, Tailandia (frontiera birmana) e Uganda. Per di più ECHO continua a impegnarsi a risolvere in maniera adeguata le questioni trasversali quali il collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo e la prevenzione delle calamità, le attività riguardanti l'infanzia e i problemi idrici. Il problema dell'acqua è stato scelto come una nuova priorità orizzontale, data la sua importanza vitale durante le crisi umanitarie e in quanto elemento o fattore alla base dei disastri naturali. Nel 2004 la strategia di informazione e di comunicazione di ECHO continuerà a promuovere il mantenimento di uno "spazio umanitario" nelle situazioni di crisi e il rispetto della dignità delle popolazioni colpite dai disastri umanitari.

Tale aspetto riveste una particolare importanza, poiché nel 2004 avverranno taluni cambiamenti significativi a vari livelli del contesto istituzionale, tra cui l'elezione di un nuovo Parlamento europeo, l'adesione di 10 nuovi Stati membri e la nomina di una nuova Commissione.

2. MISSIONE

ECHO, l'Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità, è il servizio preposto a fornire assistenza umanitaria su base non discriminatoria a paesi terzi, con cui la Commissione manifesta in maniera concreta la solidarietà dell'Unione europea nei confronti di Stati colpiti da conflitti o calamità, sia naturali sia di origine umana, a livello internazionale. Le decisioni e le azioni intraprese dall'Ufficio trovano fondamento esclusivo nella valutazione dei bisogni umanitari e non sono orientate o subordinate in base a considerazioni di ordine politico.

ECHO si impegna a finanziare la fornitura coordinata di assistenza e protezione umanitaria da parte della Comunità mediante organizzazioni umanitarie partner (le ONG e le organizzazioni internazionali) al fine di salvare e proteggere la vita, ridurre o prevenire le sofferenze e salvaguardare l'integrità e la dignità delle popolazioni di paesi terzi vittime di crisi umanitarie. La sua assistenza mira altresì a promuovere, unitamente ad altri strumenti di aiuto, la recuperata autosufficienza di popolazioni, se del caso, per consentire il graduale ritiro del finanziamento da parte di ECHO in condizioni sostenibili. A questo riguardo l'Ufficio per gli aiuti umanitari è attivamente impegnato ad attuare il collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo (LRRD) e a sviluppare una cooperazione più stretta con altri servizi della Commissione e donatori. Al di là della risposta diretta ai bisogni umanitari in siffatte situazioni, la politica adottata da ECHO è altresì volta a contribuire in maniera positiva alla definizione, a livello internazionale, di un approccio più integrato e sostenibile per quanto riguarda la soluzione di crisi/problemi di natura complessa.

Sulla base dell'esperienza maturata nel campo della soluzione delle catastrofi, ECHO lavora altresì per promuovere la prevenzione delle calamità (quale elemento costitutivo di un approccio della Commissione per quanto riguarda la prevenzione delle calamità a livello generale) al fine di ridurre la vulnerabilità e l'esposizione dei soggetti ai rischi e alle calamità e diminuire i costi economici derivanti da tali calamità.

L'aiuto umanitario interviene in contesti difficili caratterizzati da imprevedibilità, instabilità, insicurezza e difficile accesso alle vittime. Le condizioni complesse e instabili in cui sta operando l'Ufficio nonché il fatto che le operazioni umanitarie sono realizzate da terzi fanno rendere arduo il conseguimento degli obiettivi politici stabiliti. Il raggiungimento di questi obiettivi politici può essere subordinato a fattori che non presentano un nesso immediato e diretto sotto il profilo del controllo operativo esercitato dall'Ufficio.

3. INTRODUZIONE

Il presente documento strategico è parte integrante del ciclo di pianificazione e programmazione delle strategie di ECHO consolidato nell'ultimo biennio grazie, in linea generale, alla riforma della Commissione e, in particolare, all'introduzione di un sistema di gestione dei risultati.

La strategia di aiuti di ECHO 2004 dovrebbe essere considerata uno strumento chiave nella conduzione di un dialogo aperto, di ampia portata e trasparente con i suoi partner e interlocutori umanitari. Inoltre questa strategia deve essere vista come parte della risposta che l'Ufficio intende dare all'attuazione concreta dei *Principi e buone prassi relativi al donatore umanitario* e del *Piano di attuazione riguardante*

il buon donatore umanitario (in prosieguo: “Principi del buon donatore”) adottati a Stoccolma il 16 e il 17 giugno 2003.

I *Principi del buon donatore* prevedono che gli aiuti umanitari debbano essere stanziati in misura proporzionale ai bisogni e sulla base di valutazioni delle esigenze in modo da rispettare le pietre miliari dei principi di programmazione adottati da ECHO. Essi sottolineano altresì la posizione fondamentale delle organizzazioni civili nell’ambito dell’attuazione di interventi umanitari e invitano i donatori a sostenere gli orientamenti adottati nel 1994 sull’uso delle strutture di difesa militare e civile nell’ambito dell’aiuto per le calamità nonché gli orientamenti adottati nel 2003 sull’uso delle strutture di difesa militare e civile per fornire sostegno alle attività umanitarie dell’ONU in casi di urgenza complessi (in prosieguo: “gli orientamenti MCDA”). Nel 2003 ECHO, in collaborazione con l’Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento di questioni umanitarie (“OCHA”), ha organizzato la presentazione degli orientamenti relativi al 2003 per ribadire il suo sostegno costante alla filosofia su cui essi si fondano, in particolare per chiarire che l’intervento umanitario deve conservare una natura civile e deve essere basato sui principi di umanità, neutralità, imparzialità e non discriminazione. La difesa e il sostegno dell’esigenza di rispettare lo “spazio umanitario” costituiranno una priorità costante.

Nel 2004 l’Ufficio per gli aiuti umanitari dovrà operare in un quadro di transizione istituzionale. Il 1° maggio 2004 dieci nuovi Stati membri entreranno a far parte dell’Unione europea. Nel giugno 2004 i cittadini dell’Unione europea potranno votare il Parlamento europeo. Infine, il 1° novembre 2004 entrerà in carica la nuova Commissione.

Al momento della pubblicazione della presente strategia, non è possibile prevedere gli sviluppi della conferenza intergovernativa (CIG) nel 2004. Il progetto di trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione contiene una disposizione specifica riguardante l’aiuto umanitario che evidenzia come le operazioni di aiuto umanitario debbano essere portate a termine in conformità dei principi di diritto umanitario internazionale, segnatamente l’imparzialità e la non discriminazione. Tuttavia è d’uopo continuare a procedere con cautela e vigilanza, affinché qualsiasi futuro dibattito sulla politica estera e sulla politica comune di difesa e di sicurezza dell’Unione tenga conto dei principi riguardanti l’aiuto umanitario e lo spazio umanitario.

Dopo aver presieduto il gruppo di sostegno dei donatori (vale a dire la riunione annuale dei principali donatori della CICR) nel giugno 2003, nel novembre 2003 ECHO ha organizzato a Bruxelles il lancio della procedura degli appelli consolidati (CAP) per il 2004, concentrandosi sulle “crisi dimenticate”. Continuerà a essere un donatore attivo che si prefigge uno stretto coordinamento con altri donatori principali e che sostiene in maniera responsabile gli appelli coordinati tra le agenzie ONU nonché gli appelli coordinati tra Croce Rossa Internazionale e Mezzaluna Rossa, come evidenziato nei Principi del buon donatore. Nel contempo ECHO manterrà l’impostazione riguardante un partenariato “di ampia portata” e un dialogo ad ampio raggio con le ONG umanitarie per quanto concerne le questioni umanitarie più importanti.

Inoltre l’Ufficio parteciperà in maniera attiva alla preparazione della proposta della Commissione relativa a nuove prospettive finanziarie a partire dal 2007 e attribuirà particolare importanza alla parte riguardante gli aiuti umanitari.

4. SITUAZIONE UMANITARIA GLOBALE E PROSPETTIVE PER IL 2004

Dalla ricerca è emerso che dopo la guerra fredda, a differenza dei precedenti conflitti tra Stati, hanno assunto una sempre maggiore rilevanza i conflitti intrastatali. Questo cambiamento ha una forte incidenza sulla popolazione civile, divenuta il bersaglio principale degli scontri violenti. Conformemente alla classificazione dell'Istituto di ricerca sui conflitti internazionali di Heidelberg¹ è dimostrato che tra dicembre 2002 e luglio 2003 sono scoppiati almeno 165 conflitti politici, di cui 52 considerati di natura violenta (crisi, crisi gravi o guerre) e 113 di natura non violenta (conflitti latenti, conflitti manifesti). Dai risultati della ricerca emerge ancora una volta che l'Asia e l'Africa costituiscono le regioni con il più alto numero di scontri violenti, spesso causa di trasferimenti su larga scala delle popolazioni e di sofferenze umane.

Il numero di profughi e sfollati evidenzia le dimensioni umanitarie della situazione geopolitica. Nel 2002 il totale dei profughi, a livello globale, è diminuito del 14% circa, passando da 12 milioni a 10,4 milioni rispetto al 2001². Questa diminuzione è legata soprattutto al rimpatrio di 2 milioni di civili in Afghanistan. Il minor numero di persone sradicate non ha ridotto i bisogni umanitari, in quanto i profughi rientrati in Afghanistan continuano a necessitare di aiuto per ricostruire la loro vita. Pertanto il numero di rimpatriati assistiti dall'UNHCR è aumentato da mezzo milione nel 2001 a 2,5 milioni circa nel 2002. I dati dell'UNHCR non tengono conto degli oltre 4 milioni di profughi palestinesi registrati presso Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)³. Ne consegue che, nonostante il numero di nuovi profughi registrato dall'UNHCR (300.000 circa) fosse inferiore del 69% rispetto al 2001, a causa degli spostamenti senza precedenti che si stanno verificando nell'Africa subsahariana, le necessità generali sono aumentate. Conformemente a quanto sostiene l'UNHCR, in Asia vive il maggior numero di profughi del mondo (4,2 milioni), seguita da Africa (3,34 milioni) ed Europa (2,14 milioni).

Nel mondo continuano a esserci 25 milioni di sfollati e in Africa vive il maggior numero di sfollati rispetto a tutto il resto del mondo: 13 milioni di persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa di conflitti⁴. Dal numero costante di 25 milioni di sfollati nel 2002 emerge una situazione statica, mentre in realtà hanno avuto luogo importanti flussi di sfollati: tre milioni circa di sfollati sono rientrati in patria e altrettanti hanno assunto la condizione di sfollati. Entrambi i gruppi necessitano di assistenza.

¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC), "Early Detection of Man-made Crises", relazione intermedia presentata a ECHO (agosto 2003), http://www.hiik.de/en/index_e.htm.

² <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics> in: "Refugees by Numbers", edizione del 2003.

³ <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>; la definizione di profugo data dall'UNRWA comprende i discendenti delle persone diventate profughe nel 1948. Il numero dei profughi palestinesi registrati è pertanto passato da 914.000 nel 1950 a oltre quattro milioni nel 2003 e continua ad aumentare a causa della naturale crescita demografica.

⁴ http://www.idpproject.org/global_overview.htm.

Come sottolineato nella World Disasters Report 2003⁵, nel 2002 è stato registrato il maggior numero di calamità rispetto ai singoli anni del decennio 1992 – 2001. Le calamità avvenute nel 2002 hanno causato meno morti, ma le loro conseguenze sono state più rilevanti di quelle del decennio precedente. La relazione menziona 24.500 morti durante l'ultimo anno rispetto alla media del decennio di 62.000 morti all'anno. Tuttavia si ritiene che le vittime di calamità siano state almeno 608 milioni, il che corrisponde al triplo della media annuale per quanto riguarda il periodo 1992–2001. I soggetti che vivono nei paesi meno sviluppati del mondo rischiano in misura maggiore di essere vittima di una calamità. Il 94% dei 24.500 morti registrati nel 2002 vivevano in paesi in via di sviluppo.

A livello globale il numero di calamità atmosferiche è aumentato da una media annua di 200 nel periodo 1993-1997 a 331 nel periodo 1998-2002. Nel corso dell'ultimo decennio la carestia sembra aver causato il maggior numero di morti (275.000 morti, circa la metà di tutti i decessi registrati), mentre le inondazioni hanno colpito un numero superiore di persone rispetto ad altre calamità naturali o tecnologiche (140 milioni per quanto riguarda la media annua). Come evidenziato nella World Disasters Report 2003 dell'IFRC, il numero globale di decessi registrati è diminuito del 39% rispetto ai decenni 1983–1992 e 1993-2002, mentre il numero di persone colpite è aumentato del 54% nello stesso periodo, facendo in tal modo sorgere maggiori bisogni umanitari.

Nell'ambito della soluzione di crisi naturali o di origine umana i donatori e le organizzazioni umanitarie si confrontano in misura sempre maggiore con la crescente incidenza di HIV/AIDS sulla popolazione destinataria delle operazioni di aiuto. In situazioni di emergenza l'interazione tra AIDS e altri fattori all'origine di una crisi costituisce un'ulteriore sfida per entrambe le comunità colpite, nonché per le agenzie umanitarie. Lungi dall'essere sotto controllo, la pandemia di AIDS continua a dilagare. Nell'Africa meridionale l'AIDS rappresenta la causa principale di mortalità e, in generale, la quarta maggiore malattia mortale. La partecipazione di ECHO alla lotta contro l'AIDS è limitata dalla sua missione umanitaria a tutelare la vita umana nell'immediato periodo post-crisi nonché dalle scarse risorse di cui dispone. Ove opportuno e fattibile, la strategia di ECHO consisterà nell'integrare costantemente le considerazioni riguardanti l'HIV/AIDS negli interventi umanitari nella misura in cui esso ha un impatto sull'efficacia delle azioni promosse e sulla capacità di reazione delle popolazioni colpite. L'obiettivo del sostegno di ECHO è contribuire a ridurre, nel corso delle operazioni umanitarie, la trasmissione dell'HIV e il numero dei decessi ad essa correlati. Tuttavia, il problema dell'HIV/AIDS richiede un impegno a lungo termine oltre che una strategia di sviluppo che va al di là delle situazioni di emergenza⁶. Ne consegue che la soluzione fornita da ECHO al problema può solo essere limitata e attinente al suo mandato d'urgenza e al suo tipo di intervento, per sua natura di breve durata.

⁵ <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2003/> : IFRC World Disasters Report 2003 Homepage.

⁶ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Programma d'azione: azione accelerata di lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi nel quadro della riduzione della povertà, COM (2001) 96 def. Il documento delinea una risposta comunitaria ampia e coerente, per il periodo 2001-2006, all'emergenza mondiale legata alle tre principali malattie trasmissibili, ossia l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi.

Le tendenze illustrate in precedenza confermano le strategie adottate in passato da ECHO: incentrare gli interventi sul suo “mandato fondamentale” (vale a dire tutelare la vita umana in casi di urgenza e nei periodi successivi) mediante la promozione di una politica di collegamento attiva tra urgenza e un numero maggiore di strumenti di aiuto a lungo termine.

5. PRINCIPI DI PROGRAMMAZIONE GENERALI E OBIETTIVI PRINCIPALI PER IL 2004

Conformemente alle migliori pratiche dei maggiori attori umanitari e ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 1257/96, ECHO definisce i principi di programmazione orizzontali e geografici per quanto riguarda le operazioni umanitarie realizzate negli anni a venire. Questi principi di programmazione tengono conto delle tendenze generali, delle lezioni apprese in materia di attuazione di operazioni di aiuto sul campo nonché degli scarsi mezzi di cui esso dispone in termini di risorse umane e di bilancio. I principi di programmazione per il 2004 discendono dai principi su cui si è fondata la strategia di aiuti di ECHO negli anni precedenti. Tali principi sono stati condivisi e sostenuti da Stati membri, Parlamento europeo e partner principali, e hanno dimostrato di rispondere in maniera adeguata alle esigenze reali.

- **Individuazione delle zone con maggiori bisogni umanitari e relativi interventi**

La valutazione dei bisogni effettuata da ECHO associa un'impostazione ascendente a un'impostazione discendente. La valutazione relativa ai bisogni umanitari sul campo è messa a confronto con dati statistici rilevanti (profughi, sfollati, tassi di mortalità, tendenza alle calamità). Al fine di pianificare le operazioni umanitarie per il 2004 la valutazione dei bisogni sotto il profilo globale è stata ulteriormente definita con la sostituzione dell'indicatore “popolazione malnutrita a livello generale” con “bambini sottopeso in relazione all'età” per tenere in maggiore considerazione i bisogni dei bambini. Quanto precede è conforme all'orientazione strategica secondo cui è d'uopo rivolgere specifica attenzione alle necessità dell'infanzia. Secondo la valutazione dei bisogni a livello generale effettuata da ECHO per il 2004 le zone di maggiore crisi umanitaria si trovano attualmente in Africa (Corno d'Africa, Grandi laghi, Africa occidentale e Africa meridionale) e Asia (Iraq, Afghanistan). Inoltre la situazione umanitaria mediorientale si aggrava in maniera drammatica.

- **Attenzione specifica alle “crisi dimenticate” e alle “bisogni dimenticati”.**

Il principio che precede costituisce la diretta espressione di un'impostazione umanitaria fondata sui bisogni che incentra le operazioni umanitarie sulle esigenze delle persone. Pertanto ECHO continuerà a fornire sostegno a crisi che creano bisogni umanitari rilevanti a prescindere dal loro livello di copertura o interesse da parte dei mezzi di informazione. Una visione dal basso verso l'alto (in loco) è stata associata a un'impostazione dall'alto verso il basso per individuare crisi che creano bisogni umanitari rilevanti, cui mezzi di informazione e donatori rivolgono scarsa attenzione. Nel 2004 l'Ufficio risponderà a bisogni umanitari derivanti dalle seguenti crisi dimenticate: Haiti, Sahara occidentale, Myanmar/Birmania, Nepal, Russia (Cecenia), Sudan, Somalia, Thailandia (frontiera birmana) e Uganda settentrionale.

- **Impegnarsi ad affrontare in maniera adeguata le questioni trasversali:**

- Collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo e prevenzione delle calamità
- Attività riguardanti l'infanzia e
- Acqua

Il collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo, quale parte integrante di una politica in materia di aiuto umanitario efficace e sostenibile, costituirà una costante nel quadro della pianificazione e della gestione delle operazioni umanitarie⁷. ECHO continuerà ad attuare una politica attiva di collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo. Nel 2004 ECHO si fonderà sui risultati del lavoro realizzato dal gruppo interservizi "collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo/DPP", istituito dalla Commissione nel 2003, che ha formulato dei suggerimenti pratici riguardanti otto paesi e due regioni (Angola, Sierra Leone, Etiopia, Sudan, Burundi, Cambogia, Afghanistan, Tagikistan, Africa occidentale e America centrale) al fine di assicurare un passaggio efficiente dall'aiuto d'emergenza al ciclo di cooperazione a lungo termine.

Per quanto riguarda **DIPECHO**, la strategia si incentra su tre elementi: in primo luogo, un lieve aumento del bilancio; in secondo luogo, procedure decisionali velocizzate che presentano un livello di trasparenza elevato; in terzo luogo, operazioni più mirate nei confronti delle zone maggiormente vulnerabili, che devono essere inserite in piani d'azione riguardanti: America centrale, Asia sudorientale, Asia centrale e Carabi⁸. Tutti i piani d'azione hanno in sostanza una durata biennale. L'inserimento (mainstreaming) della prevenzione delle calamità nelle operazioni di aiuto sarà rafforzato dal miglioramento del sistema adottato per individuare ed effettuare relazioni per quanto concerne tali interventi. Infine la difesa sarà potenziata in due modi: promuovendo l'integrazione delle misure di DPP negli strumenti di intervento a lungo termine gestiti dagli altri servizi della Commissione e dai donatori e rafforzando la partecipazione di ECHO alla reti per la lotta contro le calamità internazionali. ECHO svolgerà un ruolo attivo per garantire che le misure di DPP diventino una componente di una più ampia strategia di collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo.

L'attenzione rivolta all'**infanzia** costituiva già parte della strategia di aiuto per il 2003, conformemente all'impostazione fondata sui bisogni adottata da ECHO, poiché i bambini sono i soggetti che presentano i meccanismi di difesa più deboli se colpiti da una crisi umanitaria. Nel 2004 l'Ufficio continuerà a promuovere

⁷ In tale contesto ECHO privilegia la cosiddetta strategia delle "4 R" (Rimpatrio, Reintegrazione, Riabilitazione e Ricostruzione) promossa dall'UNHCR. Tale strategia pone l'accento sulla necessità di collegare le esigenze dei profughi e di sviluppo con delle procedure atte a far sì che l'assistenza allo sviluppo crei soluzioni durevoli per questi ultimi. Cfr. il documento di lavoro sulle soluzioni durevoli elaborato dal gruppo consultivo informale (luglio 2002). ECHO ha già fornito sostegno a questo approccio finanziando operazioni quali ad esempio il rimpatrio dei profughi dell'Angola dallo Zambia e dalla RDC, impegnandosi nel contempo per la loro reintegrazione attraverso strumenti di intervento a lungo termine.

⁸ A seconda dell'esito della valutazione delle attività promosse in passato dal DPP nella regione. Cfr. anche pag. 11.

l'inserimento di attività connesse con l'infanzia nelle operazioni umanitarie. Da una valutazione iniziale è emersa la necessità di una metodologia armonizzata e ben definita per rendere equiparabili le attività riguardanti l'infanzia nell'ambito delle operazioni umanitarie e per stabilirne l'impatto, consentendo un passaggio dalla valutazione dei semplici rendimenti (per esempio, la quantità di alimenti forniti) a una valutazione dei risultati (per esempio, il numero di vite salvate). Sino alla fine del 2004 ECHO mirerà a sviluppare tale metodologia, basandosi in gran parte sulle migliori pratiche, sugli interventi già messi a punto da numerose organizzazioni umanitarie e utilizzando anche le proprie procedure.

La distribuzione periodica di acqua potabile costituisce uno dei maggiori bisogni umanitari di base e diventa un fattore quotidiano di sopravvivenza durante una crisi umanitaria. L'acqua è anche fondamentale per la salute (direttamente o indirettamente attraverso le strutture igienico-sanitarie), per la sicurezza alimentare e per le prospettive di ripristino e ricostruzione a lungo termine. Pertanto, è stato deciso di aggiungere il tema dell'**acqua** agli obiettivi orizzontali di ECHO. Nel 2004 l'accento non verrà posto sul mainstreaming (che sarà fattibile a partire dal 2005), bensì sulla trasparenza metodologica. ECHO avvierà lo sviluppo di strumenti metodologici nel 2004 al fine di migliorare la valutazione dell'impatto delle varie attività in campo idrico nel corso di operazioni di aiuto umanitario. Inoltre, l'acqua non costituisce solo una risorsa vitale, ma può essa stessa provocare sofferenze umane e calamità, segnatamente durante le inondazioni. Occorrerà altresì potenziare gli strumenti atti a migliorare la previsione e a velocizzare la valutazione dei bisogni umanitari derivanti da tali calamità naturali provocate dall'acqua. L'accento posto da ECHO sull'acqua implicherà anche un ruolo di sostegno nonché la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla necessità di attuare interventi in campo idrico nel corso delle operazioni umanitarie e sull'importanza di un'adeguata risposta dei donatori di fronte a disastri naturali causati dall'acqua o dall'assenza di essa (siccità).

6. PRIORITÀ GEOGRAFICHE E SETTORIALI PER IL 2004

La strategia relativa al 2004 si incentrerà sulle seguenti priorità regionali:

Africa subsahariana:

In tutta l'Africa si registrano ancora numerosi bisogni umanitari. Mentre la pressione derivante dalla siccità in Africa meridionale si è attenuata in taluni dei paesi interessati, l'acuirsi dei conflitti nella RDC e in Africa occidentale costituisce un'ulteriore sfida per la comunità umanitaria.

La crisi umanitaria provocata in **Africa meridionale** dalla siccità e dalle carenze politiche di sicurezza alimentare attuate dai governi ha registrato miglioramenti in taluni paesi in conseguenza di condizioni agricole più favorevoli. In particolare ci si aspetta che **Malawi** e **Zambia** non abbiano più bisogno di aiuti alimentari d'urgenza dopo il prossimo raccolto, nonostante persistano alcune sacche di crisi. In **Malawi** ECHO continuerà a fornire sostegno alle unità di ripristino nutrizionale e ad ampliare il programma riguardante l'alimentazione terapeutica su base comunitaria a favore di bambini malnutriti che non hanno accesso a unità di ripristino nutrizionale. Un'operazione di sicurezza alimentare fornirà sostegno a famiglie estremamente vulnerabili colpite dall'HIV/AIDS. Ciò è in contrasto con la situazione presente in **Zimbabwe**, dove la crisi politica, con le sue ampie

ripercussioni a livello economico e umanitario, è lungi dall'essere risolta. Ampie fasce della popolazione continueranno a necessitare in misura considerevole del sostegno umanitario per gran parte del 2004. ECHO proseguirà il suo impegno sino a quando gli aiuti saranno accessibili alle persone bisognose e l'attuazione di operazioni umanitarie potrà avvenire nel rispetto dei principi umanitari. Nel corso del 2004 è probabile che il **Lesotho** necessiti di aiuti alimentari, segnatamente nei distretti meridionali. Per quanto riguarda lo **Swaziland**, persistono altresì sacche di crisi. Per i due paesi la minimizzazione degli effetti prodotti dall'HIV/AIDS costituisce una sfida umanitaria di ampia portata. A questo proposito costituiscono una priorità la scolarizzazione dei bambini, segnatamente delle bambine, e gli interventi tesi a consentire loro di seguire il ciclo scolastico.

Conformemente all'accordo di pace concluso nel 2002 al termine della guerra civile scoppiata in **Angola** il processo di ripristino del paese costituisce ora la sfida principale, nel cui ambito occorre ancora far fronte ad enormi bisogni umanitari. Un'importanza cruciale è attribuita al reinsediamento delle popolazioni colpite dalla guerra, che corrispondono a oltre 1 milione di sfollati e a 450.000 profughi di paesi vicini, segnatamente RDC e Zambia. La strategia adottata da ECHO resterà strettamente incentrata su un'impostazione riguardante **il collegamento tra aiuto, umanitario ripristino e sviluppo**, i cui settori principali saranno l'assistenza sanitaria di base, la sicurezza alimentare e l'istruzione.

Tra i paesi della regione del **Corno d'Africa** cui è fornita assistenza l'attenzione principale resta rivolta al **Sudan**, in cui 20 anni di guerra civile e frequenti calamità naturali hanno devastato ampie zone del paese. A prescindere dai risultati dei negoziati di pace in corso, il livello dei bisogni umanitari continua a essere elevato e, pertanto, nel 2004 ECHO continuerà a impegnarsi a fornire assistenza alla popolazione più vulnerabile e bisognosa. Il principale obiettivo per l'anno prossimo sarà un'impostazione multisetoriale (salute, nutrizione, acqua e strutture igienico-sanitarie, sicurezza alimentare) incentrata sul mandato di base di ECHO. L'eventuale ripresa della cooperazione formale potrà consentire il miglioramento dell'attuazione della politica in materia di collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo. Infine, se del caso, saranno potenziati numerosi settori trasversali quali la tutela dell'infanzia, le questioni di genere e l'HIV/AIDS.

Le operazioni riguardanti le crisi dimenticate in **Somalia** e **Uganda settentrionale** conserveranno le loro caratteristiche (soprattutto salute, nutrizione, acqua, strutture igienico-sanitarie) finché sussisterà la minima prospettiva di una soluzione rapida dei conflitti interni, che hanno acuito le sofferenze umanitarie. A seguito delle tensioni causate dalla siccità del 2002 e del 2003 tra le popolazioni già vulnerabili di **Etiopia** ed **Eritrea** ECHO continuerà ad affrontare le esigenze acute secondo quanto disposto dal suo mandato fondamentale nonché ad agire in maniera coordinata con altri servizi al fine di fornire una soluzione efficace da parte della Commissione in materia di collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo e DPP per consolidare l'aiuto d'emergenza relativo alla siccità. In **Kenya**, a seguito del graduale ritiro degli aiuti d'emergenza e di post-emergenza erogati da ECHO per la siccità nel 2003, la situazione sarà monitorata in maniera attenta per assicurare un'adeguata applicazione della politica adottata dalla Commissione in materia di DPP e collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo.

In **Africa occidentale** l'Ufficio continuerà a fornire assistenza umanitaria a Liberia, Costa d'Avorio, Sierra Leone e Guinea. Per quanto riguarda il Golfo di Guinea, si

adotterà un'impostazione regionale al fine di mantenere la massima flessibilità per risolvere la crisi regionale.

In **Sierra Leone** la situazione generale riguardante la sicurezza è migliorata ulteriormente nel 2003. Tale fenomeno, unito alla proficua attuazione della strategia di collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo, dovrebbe consentire ad ECHO di ridurre in maniera significativa il contributo finanziario concesso, eliminandolo gradualmente entro la fine del 2004. In **Guinea** ECHO intende incentrare il sostegno fornito ai campi a Nzérékoré, zona che richiede altri aiuti d'urgenza.

L'assistenza umanitaria si incentrerà soprattutto sulla **Liberia**, dove la situazione umanitaria si è drammaticamente aggravata. Ampie fasce della popolazione sono state sfollate a causa del conflitto e i servizi di base sono praticamente inesistenti. La portata globale della crisi umanitaria non può ancora essere valutata appieno a motivo dell'inaccessibilità di gran parte del paese.

In **Costa d'Avorio** si sono compiuti taluni progressi a livello politico con l'avvio dell'attuazione dell'accordo di Marcoussis; tuttavia la situazione resta molto instabile. Il paese è ancora diviso tra forze governative e "forces nouvelles" (ex ribelli). In numerose zone del paese i servizi pubblici non sono disponibili.

In Africa occidentale il compito principale è riuscire a contrastare con prontezza le continue ondate di movimenti della popolazione, a livello interno e transfrontaliero. Le operazioni si concentreranno sui settori sanitario (soprattutto in Liberia e Costa d'Avorio), nutrizionale (segnatamente in Liberia e Costa d'Avorio) nonché idrico e igienico-sanitario (principalmente in Sierra Leone e Guinea) sulla base di una valutazione dettagliata dei bisogni dei singoli paesi interessati. Inoltre le attività di protezione e il sostegno al coordinamento di assistenza umanitaria per tutta la regione svolgeranno un ruolo rilevante nel piano globale regionale per il 2004.

Nella regione dei Grandi laghi dell'**Africa centrale** il 2003 ha registrato un autentico progresso, seppur privo di risultati, nei vari processi di pace a livello regionale. In **Burundi**, nonostante il passaggio da un presidente di etnia Tutsi a uno di etnia Hutu, pianificato nel maggio del 2003, la situazione resta tesa e le fazioni di ribelli dissidenti non partecipano al processo nazionale. Periodici scoppi di violenza continuano a destabilizzare zone del paese causando spostamenti e privazioni. ECHO seguirà un'impostazione multisetoriale (sanità, nutrizione, sicurezza alimentare, acqua) per riuscire a soddisfare con prontezza i bisogni umanitari che sorgeranno nel corso dell'anno.

Nella **Repubblica democratica del Congo (RDC)** è attualmente al potere un governo provvisorio di unità nazionale. A seguito dei risultati positivi prodotti grazie alla forza Artemis diretta dall'Unione europea nel processo di stabilizzazione di Bunia, sta prendendo posizione un ampio contingente ONU dotato di un nuovo mandato nelle regioni di Ituri e del Grande Kivu. Tuttavia, nonostante la tendenza generale positiva sul fronte politico, nelle province orientali continua a dilagare la violenza. Si ritiene che l'RDC abbia il tasso di mortalità infantile più elevato del mondo (205 su 1000 nati vivi) e attualmente occupa il primo posto nell'ambito della valutazione dei bisogni a livello globale effettuata da ECHO. Il peggioramento dei servizi sociali (in particolare il settore sanitario) ha causato un incremento vertiginoso dei tassi di mortalità da malattie comuni, mentre la pratica sistematica dello stupro nelle zone in cui hanno luogo i conflitti ha portato al rapido aumento di

casi di HIV/AIDS. Il 2004 costituirà una svolta per il Congo e per l'intera regione. L'assistenza umanitaria assumerà in futuro un'importanza fondamentale, non solo al fine di soddisfare i bisogni urgenti esistenti in situazioni di conflitto o post-conflitto, bensì anche per contribuire in maniera adeguata al nuovo processo di stabilizzazione. Le zone di principale attenzione geografica continueranno a essere quelle del Grande Kivu e di Ituri e le zone recentemente accessibili dell'ex frontiera. Il finanziamento sarà destinato ai seguenti settori principali: salute (localizzazione e arginamento delle principali epidemie, assistenza sanitaria di base), cibo e nutrizione (contenimento e riduzione di tassi di malnutrizione acuta), sfollati e rimpatriati (aiuti d'urgenza a favore di famiglie nuovamente sfollate e assistenza integrata per il loro reinsediamento) nonché missioni speciali (sostegno ad agenzie internazionali per quanto riguarda le attività di protezione e coordinamento).

Nel frattempo la **Tanzania** continua a dare rifugio a mezzo milione circa di profughi (di cui un terzo circa sono congolesi e due terzi circa burundesi; la grande maggioranza proviene da zone ancora troppo instabili per consentire il rimpatrio). Tenuto conto dell'aumento di restrizioni da parte del governo e del declino del sostegno fornito da donatori internazionali (che comporta frequenti tagli di razioni alimentari), il sostegno continuo al programma riguardante i profughi della Tanzania costituirà un elemento determinante. Per il 2004 è stato concordato il trasferimento dell'assistenza alimentare destinata ai profughi dalla linea di bilancio concernente gli interventi umanitari a quella relativa alla sicurezza alimentare.

Inoltre, nonostante i segnali che predicono un ritorno alla normalità dopo un turbolento 2003, potranno essere necessarie ulteriori operazioni umanitarie su scala minore in altri paesi della regione, segnatamente nella **Repubblica del Congo** (Brazzaville) e nella **Repubblica centrafricana**, in cui ECHO continuerà a monitorare attentamente la situazione. ECHO eseguirà una valutazione globale dei precedenti interventi **DIPECHO** nei Caraibi. Sulla base dei risultati di tale valutazione verrà eventualmente elaborato un nuovo piano d'azione.

Nuovi Stati Indipendenti (NSI) e Mongolia

Negli **NSI** ECHO continuerà a far fronte ai bisogni umanitari derivanti dal conflitto in **Cecenia**. Il livello di bisogni umanitari continua a essere elevato, poiché la popolazione civile è ancora la principale vittima del conflitto caratterizzato da violazioni diffuse dei diritti umani e del diritto umanitario. In Cecenia l'assistenza sanitaria e la distribuzione idrica funzionano a stento e molte persone hanno seri problemi a ottenere il cibo. Al di fuori della Cecenia la situazione degli sfollati in **Inguscezia** e **Daghestan** resta precaria ed è scarsamente considerata dalla comunità internazionale.

A seconda delle condizioni di accesso e sicurezza ECHO tenterà di soddisfare le esigenze di base degli sfollati e della popolazione più vulnerabile della Cecenia, nonché delle repubbliche confinanti, vale a dire Inguscezia e Daghestan. Le operazioni includeranno cibo, assistenza medica (incentrata sull'assistenza sanitaria destinata a madri e bambini e sul supporto fornito a ospedali infantili ceceni), alloggi, acqua e strutture igienico-sanitarie, protezione, attività di informazione sulle mine e progetti psicosociali. La portata dell'assistenza sarà subordinata agli sviluppi del conflitto e, quindi, dei bisogni umanitari. Al fine di migliorare il monitoraggio dell'assistenza fornita ECHO continua a programmare l'apertura di un ufficio a Nazran, progetto che non ha potuto essere realizzato nel 2003 a causa del comportamento delle autorità russe.

ECHO continuerà a essere presente in **Georgia**, paese in cui la situazione umanitaria non sembra registrare miglioramenti nel breve termine. Nel 2004 l'Ufficio avrà completato il suo graduale ritiro dall'Armenia, conformemente a una decisione definitiva adottata nel 2003. Esso non è più presente in Azerbaigian, ma, date le condizioni che permangono difficili per molti profughi di questo paese, si procederà a una nuova valutazione della situazione.

Il 2004 sarà il primo anno di attuazione di un piano triennale di graduale ritiro dal **Tagikistan**, ora che le conseguenze immediate della siccità e della guerra si sono attenuate. Il programma TACIS diventerà più attivo nel 2004, consentendo a ECHO di optare per operazioni ad hoc per quanto riguarda il collegamento tra aiuto umanitario, ripristino e sviluppo. Il finanziamento umanitario sembra essere equamente suddiviso in linea generale tra i settori riguardanti acqua e strutture igienico-sanitarie, cibo e salute, il che significa che alle attività concernenti l'acqua e le strutture igienico-sanitarie sarà destinata una quota di fondi superiore rispetto agli anni precedenti.

A meno che si verifichi un'altra calamità nel corso dell'inverno con conseguenze umanitarie rilevanti, ECHO non fornirà sostegno alle attività di aiuto in Mongolia nel 2004. Tuttavia esso vaglierà la possibilità di finanziare la prevenzione delle calamità, dal momento che la Mongolia costituisce un paese soggetto a calamità.

Paesi mediterranei e Medio Oriente

La strategia dell'Ufficio per quanto riguarda la regione intende, a livello generale, contribuire a prevenire un ulteriore peggioramento delle condizioni di vita dei profughi e dei residenti palestinesi vulnerabili, segnatamente dei soggetti che vivono in campi profughi o in zone precluse, isolate e inaccessibili.

La situazione umanitaria nei **Territori palestinesi occupati** continua a peggiorare a un ritmo che va ben oltre la capacità risolutiva della comunità internazionale. La costruzione in corso del cosiddetto "muro di separazione" in Cisgiordania aggrava una situazione già tragica, acuisce la vulnerabilità della popolazione e aumenta le difficoltà e i costi dei soggetti che distribuiscono aiuti umanitari. ECHO continuerà a fornire sostegno incentrando gli interventi sui settori chiave idrico e igienico-sanitario, sanitario, alimentare, nonché quelli riguardanti la creazione di reddito, la protezione, il sostegno psicosociale, la difesa e il coordinamento e la ristrutturazione di alloggi. Data la loro vulnerabilità i bambini resteranno un gruppo bersaglio prioritario.

Si ritiene che i profughi palestinesi presenti in **Libano** e dimenticati nel quadro di una crisi visibile siano 430.000 o addirittura di più. La precarietà delle condizioni di vita di queste persone è aggravata sia dalla remota possibilità di una soluzione della questione palestinese considerata nel suo complesso, compreso il problema del luogo di residenza definitiva, sia dalla politica applicata dalle autorità libanesi nei loro confronti. Si continuerà a fornire assistenza ai profughi palestinesi in Libano nei seguenti settori chiave: risorse idriche e strutture igienico-sanitario, creazione di reddito, sostegno sanitario e psicosociale e ristrutturazione delle strutture di accoglienza.

I bisogni umanitari di 1.700.000 e 410.000 profughi palestinesi presenti in Giordania e Siria, rispettivamente, non richiedono attualmente una soluzione umanitaria specifica. Tuttavia, tenuto conto dell'evoluzione imprevedibile delle

dinamiche politiche in Medio Oriente, questi profughi continuano a costituire una categoria che desta preoccupazione.

La situazione dei **profughi sahariani** costituisce ancora una crisi dimenticata, segnatamente a motivo della stanchezza dei donatori e della scarsa attenzione rivolta alla questione a livello internazionale. Resta incerta una soluzione politica del conflitto. La portata del sostegno fornito da ECHO sarà strettamente collegata al progresso registrato nel miglioramento della gestione di operazioni da parte dei partner dell'Ufficio nella regione in seguito alle misure adottate o programmate per il 2004 per rafforzare il monitoraggio della distribuzione di beni umanitari. A seguito del terremoto che ha colpito nel 2003 l'**Algeria** (Boumerdes) la situazione sarà attentamente controllata. A seconda dell'evoluzione della situazione potrebbe essere necessario adottare una decisione in risposta ai bisogni restanti, segnatamente nel settore sanitario.

In **Yemen** sono molti i bisogni umanitari non ancora affrontati, parzialmente derivanti dalla mancanza di assistenza internazionale. Questi bisogni possono essere considerati dimenticati, dato lo scarso interesse manifestato dalla maggior parte dei donatori. Quanto precede è particolarmente vero riguardo ai settori idrico e sanitario nelle zone più remote, i bersagli obiettivi per il 2004.

A seguito del positivo ampliamento del programma **DIPECHO** all'Asia centrale nel 2003 sarà avviato un secondo piano d'azione relativo all'Asia centrale, incentrato nuovamente sul Tagikistan e, in minor misura, sul Kirghizistan e sull'Uzbekistan.

Asia e America Latina

I due scenari asiatici più importanti per quanto riguarda le operazioni umanitarie resteranno l'**Iraq** e l'**Afghanistan**, vale a dire proprio i paesi con i **maggiori bisogni umanitari**, secondo la valutazione globale di ECHO relativa al 2004. Nei due Stati la situazione della sicurezza è sensibilmente peggiorata nel secondo semestre del 2003 e le attività realizzate nelle zone che presentano i bisogni più acuti sono ostacolate in maniera grave da difficoltà di accesso. La sicurezza continuerà a costituire una questione fondamentale nei due paesi.

In **Iraq** i settori chiave che caratterizzano la fase di recupero post-guerra continueranno a essere, con ogni probabilità, la salute e l'acqua/le strutture igienico-sanitarie, ma il sostegno fornito da ECHO potrà altresì essere rivolto ad altri ambiti quali il ripristino delle infrastrutture scolastiche, gli sfollati e le attività di sminamento.

L'Ufficio proseguirà la stretta collaborazione con altri servizi della Commissione impegnati nel processo di ricostruzione al fine di assicurare un collegamento adeguato tra attività umanitarie e processo di sviluppo in **Afghanistan**, paese in cui l'afflusso di profughi è ora diminuito rispetto ai massicci flussi di rientro del 2002. Il sostegno al sostentamento e l'acqua costituiranno i principali settori, segnatamente nella parte meridionale in cui sono ancora tangibili le conseguenze di 5 anni di siccità. Aumenteranno altresì le attività di protezione, sia per quanto riguarda i profughi e i detenuti in Afghanistan sia per quanto concerne i profughi afgani che continuano a vivere in **Pakistan** e **Iran**. Inoltre si procederà a un'indagine esaustiva sulla situazione umanitaria generale in Pakistan.

I bisogni dimenticati continueranno a svolgere un ruolo rilevante nelle operazioni umanitarie di ECHO nel resto dell'Asia. In primo luogo la **Corea del Nord**, pur presentando considerevoli esigenze umanitarie e nonostante il suo profilo politico elevato, è caratterizzata da una grave mancanza di attenzione da parte dei donatori. Le attività saranno sempre incentrate sul settore sanitario e mireranno all'inserimento di altri partner e all'ampliamento dell'ambito geografico delle operazioni. In secondo luogo in **Nepal** gli aiuti alimentari saranno nuovamente destinati ai profughi butanesi abbandonati nei campi situati in zone di confine, poiché essi non dispongono di altri mezzi di sussistenza. Le attività sanitarie di base e di protezione saranno altresì rivolte alle popolazioni vittime dell'annosa rivoluzione maoista (anche in questo caso partecipa un numero relativamente esiguo di donatori). In terzo luogo la situazione umanitaria presente in **Birmania/Myanmar** continua a destare serie preoccupazioni, perlomeno a motivo dell'impossibilità di accedere ad ampie zone del paese, segnatamente ai confini con Thailandia e Cina, patria del numero più rilevante di minoranze etniche molto vulnerabili a causa delle restrizioni poste dal governo. In questo contesto le attività saranno incentrate sulla salute, la nutrizione e la protezione e si continuerà ad aiutare i profughi birmani che vivono nei campi profughi in **Tailandia**.

In Asia meridionale i beneficiari delle operazioni effettuate in **India** saranno le vittime delle principali calamità naturali. Queste operazioni continueranno a soddisfare i bisogni dimenticati di persone vulnerabili colpite da violenti scontri politici, compresi i soggetti afflitti dalla situazione esistente in Jammu e Kashmir, dove ECHO sembra essere l'unico donatore significativo. La strategia adottata per lo **Sri Lanka** sarà subordinata ai progressi dell'iniziativa di pace. Se il processo di pace procederà in senso positivo, l'assistenza per il reinsediamento sarà fornita a sfollati e profughi che tornano nelle zone di origine. Tuttavia l'eventuale ripresa del conflitto vedrà incentrati gli aiuti nella regione di Jaffna, altrimenti nuovamente esclusa, e nelle zone di guerra in relazione alla situazione della sicurezza. In **Bangladesh** ECHO interverrà solo qualora si verificino inondazioni gravi e molto estese o altre catastrofi naturali.

In Asia sudorientale ECHO continuerà il processo di graduale ritiro dalla **Cambogia** e dal **Laos**, passando progressivamente a strumenti a lungo termine. In **Indonesia** e nelle **Filippine** verrà fornita assistenza agli sfollati per quanto riguarda il loro trasferimento e il loro reinsediamento in zone di conflitto che presentano capacità locali di supporto inadeguate. Le attività saranno altresì estese a tutta la regione, inclusi il **Vietnam** e **Timor est**, qualora si producano calamità naturali significative, in particolare le inondazioni. Anche in **Cina** l'intervento si incentrerà solo su calamità naturali significative, di norma nelle zone più remote quali il Tibet o lo Xinjiang.

Per quanto riguarda l'**America Latina**, la **Colombia** resterà l'ambito di intervento principale e le attività si incentreranno sull'aiuto agli sfollati per sopravvivere e stabilirsi nelle loro nuove situazioni nel corso del primo anno successivo al loro trasferimento.

Ora che la situazione nutrizionale dei paesi **dell'America centrale** dà segnali di miglioramento, le operazioni riguarderanno solo le calamità naturali che le capacità locali non possono fronteggiare.

Per quanto riguarda il programma **DIPECHO**, nel 2004 verranno elaborati dei piani d'azione per l'America centrale e l'Asia sudorientale. Essi si incentreranno su

bisogni molto specifici nel campo della prevenzione e della riduzione delle calamità di piccola portata individuate mediante la valutazione di piani d'azione precedenti. L'istituzione di collegamenti con attività di riduzione dei rischi costituirà altresì un settore prioritario.

7. PRIORITÀ RELATIVE AI PARTNER

Il 2004 sarà il primo anno in cui tutte le relazioni tra ECHO e i diversi partner (agenzie ONU, organizzazioni internazionali e ONG) saranno disciplinate da quadri giuridici e finanziari non più incentrati sul controllo dei fattori produttivi, bensì sulla definizione di obiettivi e indicatori precisi atti a determinare e valutare in modo migliore l'efficacia delle operazioni finanziate dall'Ufficio.

In seguito all'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario delle Comunità europee e delle relative disposizioni di attuazione nel gennaio 2003, il 29 aprile 2003 è stato sottoscritto l'accordo finanziario e amministrativo tra la Comunità europea e le Nazioni Unite (FAFA), applicato a tutti gli accordi in materia di contributi conclusi tra la Commissione e le agenzie ONU.

I nuovi contratti quadro di partenariato (in prosieguo "CQP") conclusi con ONG e organizzazioni internazionali (vale a dire le organizzazioni internazionali non rientranti nel FAFA, quali CICR o FICR) sono stati definiti ed entreranno in vigore il 1° gennaio 2004.

I CQP esistenti con le ONG non sono stati rinnovati automaticamente. Tutti le ex ONG partner che intendevano sottoscrivere il nuovo contratto quadro di partenariato hanno dovuto superare una procedura di selezione basata su criteri qualitativi, come disposto dal nuovo regolamento finanziario della Commissione. Tale processo verrà applicato a decorrere dal 1.1.2004 a tutte le nuove richieste di partenariato.

Nel 2004 una questione chiave sarà costituita dalla formazione riguardante il personale dei partner, al fine di consentire una transizione il più agevole possibile dal quadro giuridico esistente a quello nuovo. A questo proposito nel corso del primo semestre del 2004 si attuerà un programma formativo completo, sia nella sede centrale sia in loco. Tutte le ONG interessate riceveranno il materiale didattico per l'apprendimento a distanza. ECHO vuole altresì fornire sostegno a iniziative avviate dai partner stessi per quanto riguarda l'elaborazione di materiale didattico e l'organizzazione di seminari. A tal fine sarà pubblicato un invito a presentare proposte per scegliere i progetti idonei.

La procedura di selezione summenzionata dovrebbe consentire all'Ufficio di creare una rete di partner di qualità per attuare le operazioni di aiuto umanitario.

Per quanto attiene alle **revisioni contabili** ECHO continuerà a utilizzare una prassi stabilita per la revisione di progetti conclusi presso la sede centrale dei partner con cadenza biennale. La revisione contabile sarà sempre incentrata sulla conferma dei costi e sulla revisione del livello di adeguatezza dei regimi finanziari dei partner. A causa dell'aumento del numero di revisioni contabili concluse si avvierà lo sviluppo di un nuovo incarico riguardante la revisione di azioni intraprese da partner sulla base di precedenti raccomandazioni derivanti da revisioni contabili. Inoltre si proseguirà la revisione contabile di progetti in corso sul campo; la scelta ai fini della revisione contabile avverrà fondamentalmente sulla base del rischio e delle dimensioni del partner. La metodologia adottata per effettuare le revisioni contabili

sarà ulteriormente ridefinita, utilizzando in maniera efficace le risorse relative alla revisione contabile interne ed esterne, per assicurare l'aggiornamento continuo del processo di audit.

8. ALTRE QUESTIONI E PRIORITÀ ORIZZONTALI

Finanziamento ad hoc: In misura ridotta ECHO continuerà altresì ad attuare un approccio tematico per quanto riguarda i finanziamenti, al fine di fornire sostegno ai mandati speciali di partner specifici. La condizione sarà che i contributi tematici realizzino un valore aggiunto in relazione al soddisfacimento dei bisogni umanitari e al rafforzamento della capacità di risposta della comunità umanitaria, compresa la sicurezza del personale. Nel periodo 2002/2003 ECHO ha già fornito sostegno all'UNHCR per l'attuazione del suo mandato principale, finanziando le relative operazioni di protezione, sicurezza e registrazione. Tali fondi hanno permesso all'UNHCR di sviluppare un software per la registrazione su base unificata dei profughi, da attuare in 20 paesi nel 2004. Per il 2004 si prenderà in considerazione il sostegno di attività tematiche aggiuntive che includano, per quanto possibile, i diritti dell'infanzia e il miglioramento dei meccanismi di coordinamento relativi alle operazioni umanitarie.

Valutazione: Come avvenuto nel 2003, il programma di valutazione di ECHO sarà coordinato con la gestione di operazioni umanitarie e continuerà a incentrarsi su tre questioni: **operazioni per paese** (piani globali, decisioni e contratti riguardanti le operazioni); **partner** (per esempio MSF) e **questioni tematiche** (per esempio acqua, infanzia, questioni di genere, ecc.). Tuttavia, segnatamente nell'ambito della scelta di studi e tematiche specifici oggetto di sforzi valutativi compiuti insieme a taluni Stati membri dell'UE, il piano di valutazione annuale elaborato da ECHO presenterà un collegamento più stretto con il ciclo di programmazione della strategia relativo a ECHO al fine di valutare in modo più preciso le attività dell'Ufficio per quanto riguarda gli obiettivi strategici. Per sostenere ulteriormente questo collegamento il programma relativo alle valutazioni considererà un periodo superiore a un anno solare. Inoltre si dovrà tener conto dell'impiego di valutazioni, studi e revisioni per creare metodologie, orientamenti e strumenti che possano essere utilizzati per fornire assistenza ai partner di ECHO nell'ambito degli sforzi da essi compiuti per potenziare la capacità tecnica.

Strategia relativa all'informazione e alla comunicazione: le attività riguardanti l'informazione previste per il 2004 si incentreranno sulla comunicazione di valori, principi e risultati concreti dell'aiuto umanitario, ed evidenzieranno in particolare l'esigenza di mantenere uno "spazio umanitario" nei periodi di crisi e di salvaguardare la dignità delle popolazioni in situazioni umanitarie estreme.

La strategia si orienterà su quattro elementi fondamentali: essa si incentrerà su moltiplicatori di informazioni, quali leader d'opinione di paesi dell'UE e aderenti, giovani o mezzi di comunicazione; si incentrerà su pochi messaggi chiave essenziali; svilupperà un effetto informativo di più ampia portata passando da azioni di pura visibilità a una promozione attiva di principi e valori umanitari; da ultimo, applicherà un'impostazione economica più rigorosa, mediante l'utilizzo di risorse disponibili per ottenere il massimo effetto possibile. Quanto precede comporterà, tra le altre cose, un più largo impiego di strumenti d'informazione che raggiungono il grande pubblico quali produzioni audiovisive e Internet.

Miglioramento dei sistemi di rendicontazione e dell'ambiente informatico:

L'impostazione basata sull'efficacia adottata da ECHO perseguita, tra le altre cose, con l'adozione del nuovo CQP sarà rafforzata dall'adeguamento degli strumenti di rendicontazione e dei sistemi informatici esistenti. L'efficacia del monitoraggio delle operazioni finanziate dipende in ampia misura dai contributi forniti dagli uffici locali. Pertanto è essenziale che il metodo di rendicontazione in loco consenta a ECHO di controllare il raggiungimento degli obiettivi e di misurare l'impatto delle operazioni di aiuto umanitario. Di conseguenza, gli esperti sul campo utilizzeranno nuovi orientamenti atti a facilitare l'attuazione e il monitoraggio della strategia di aiuto annuale, il monitoraggio di decisioni oggetto di finanziamento e la valutazione di operazioni svolte da partner.

Nell'ambito di HOLIS ("Humanitarian Office Local Information System"), il programma pluriennale elaborato da ECHO per potenziare il suo ambiente informatico (IT), il programma di lavoro relativo al 2004 si incentrerà sullo sviluppo di un software per il nuovo foglio di lavoro di valutazione di progetti ("FichOp 2G"). Entro la fine del 2004 sarà disponibile un prototipo. Ciò comprenderà altresì i necessari adeguamenti dei sistemi d'informazione locali in relazione ai cambiamenti previsti nelle applicazioni finanziarie della Commissione (ad esempio, SINCOM III e CRIS).

Sicurezza degli operatori umanitari: il miglioramento della sicurezza del personale umanitario e della protezione del personale di ECHO costituirà una questione chiave anche per il 2004. L'Ufficio persevererà nel rafforzamento del suo sistema di gestione della sicurezza nella sede centrale e in loco, migliorando il coordinamento e la collaborazione in materia di questioni riguardanti la sicurezza con gli opportuni partner umanitari. Si procederà altresì al rafforzamento dei meccanismi di sicurezza dei partner. Saranno intraprese numerose iniziative per quanto riguarda la formazione e le attrezzature. In particolare ECHO continuerà a finanziare progetti connessi con la sicurezza (per esempio, radio VHF) nel quadro di contratti regolari. Inoltre esso fornirà un sostegno intensificato a progetti e studi specifici riguardanti la sicurezza con la partecipazione di opportuni partner.

ECHO seguirà e sosterrà intensamente il lavoro delle agenzie ONU per quanto riguarda le decisioni prese per assicurare la protezione del personale delle Nazioni Unite e del personale associato e umanitario impegnato in zone di conflitto, come emerge dalla recente risoluzione 1502 del Consiglio di sicurezza dell'ONU (adottata nel 2003). L'Ufficio continuerà a svolgere un ruolo di difesa orientato sulla filosofia alla base di questo documento, in particolare secondo il principio che l'assistenza umanitaria deve avere carattere neutrale per evitare di diventare ostaggio di considerazioni di ordine politico e di pregiudicare la sicurezza degli operatori umanitari.

9. CONCLUSIONI

ECHO continuerà a impegnarsi in una politica di stretta osservanza dei principi e dei valori fondamentali dell'assistenza umanitaria, vale a dire neutralità, imparzialità e indipendenza. ECHO è fermamente convinto che il rispetto incondizionato di tali principi sia oggi più rilevante che mai a causa delle tendenze preoccupanti, sia in un contesto internazionale in cui talune forze politiche tendono a considerare l'aiuto umanitario come uno strumento di politica estera o di gestione

delle situazioni di crisi, sia nella realtà sempre più pericolosa sul campo, in cui le stesse organizzazioni umanitarie sono bersaglio delle fazioni in lotta.

ECHO ritiene che il miglior modo di salvaguardare lo “spazio umanitario” consista nel mantenere un livello elevato di impegno secondo i principi del buon donatore (vale a dire fornire assistenza sulla base dei bisogni prescindendo da ogni considerazione politica). L’Ufficio continua a compiere sforzi affinché l’assistenza abbia un livello qualitativo elevato e persista un dialogo trasparente con altre parti chiave, sia in un ambito bilaterale sia nei consessi umanitari multilaterali.

L’esperienza delle recenti crisi in Afghanistan, in Medio Oriente e in Iraq dimostra che i principi summenzionati sono essenziali per fornire aiuto in maniera efficiente, per mantenere l’accesso alle popolazioni bisognose e per salvaguardare la vita e la sicurezza del personale umanitario.

Nel tentativo di elaborare meccanismi di condivisione delle informazioni adeguati e rilevanti, le attività riguardanti la gestione di crisi politico-militari dovrebbero essere nettamente distinte dalle operazioni meramente umanitarie. Il rispetto del diritto umanitario internazionale da parte di tutte le parti interessate, ivi compresi i donatori, costituisce l’elemento fondamentale dell’assistenza umanitaria, che troppo spesso continua a rappresentare l’unica ancora di salvezza per milioni di persone disperate.