

FORUM DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 2012
Gruppo 5: Il ruolo dell'Italia nelle aree di crisi

DOCUMENTO DI SINTESI

I. STATO DELL'ARTE DELL'ITALIA RISPETTO AL TEMA PROPOSTO

Azione umanitaria e principi di riferimento

L'obiettivo dell'azione umanitaria è di fornire una risposta ai disastri naturali e alle emergenze complesse basata sui bisogni e finalizzata a salvare vite, prevenire e alleviare le sofferenze delle persone e proteggere la dignità umana in quelle circostanze di crisi in cui i governi e gli attori locali non possono o non intendono agire.

L'azione umanitaria italiana è guidata dai principi di: i) umanità – che afferma la priorità della salvezza delle vite umane e della mitigazione delle sofferenze in qualsiasi luogo si trovino; ii) imparzialità – che implica la realizzazione di azioni umanitarie esclusivamente sulla base del bisogno, senza discriminazione tra o all'interno delle popolazioni colpite; iii) neutralità – secondo cui l'azione umanitaria non deve favorire nessuna parte coinvolta in un conflitto armato o altra disputa; iv) indipendenza – che afferma l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altra natura.

L'Italia promuove allo scopo i rilevanti standard internazionali in materia di diritti umani, diritto umanitario e diritto dei rifugiati, sostiene il *"Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario"*¹ e si conforma ai contenuti della risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in tema di coordinamento dell'assistenza umanitaria. L'attuazione dei 23 principi dell'iniziativa *"Good Humanitarian Donorship"*², considerati dall'OCSE-DAC come gli standard di riferimento per l'azione umanitaria dei propri membri, è stata recentemente avviata attraverso l'approvazione, da parte del Comitato Direzionale MAE, delle *"Linee Guida per l'Aiuto Umanitario"*. Tale documento getta le basi per un'architettura ambiziosa e completa che, oltre ad affermare i principi di riferimento, introduce soluzioni concrete e verificabili per il coordinamento e la formazione degli attori umanitari italiani. Nello specifico, le Linee Guida promuovono l'istituzione di un meccanismo di coordinamento multi-stakeholder, attraverso la creazione del Tavolo di Concertazione Nazionale per l'Aiuto Umanitario e l'Emergenza, e sostengono lo sviluppo di percorsi formativi ad hoc per il personale dei diversi attori umanitari italiani.

Il sistema umanitario italiano

La base giuridica delle attività di emergenza risiede nella Legge 26 Febbraio 1987 n°49 che, unitamente al Regolamento di esecuzione approvato con DPR 12 Aprile 1988 n° 177, disciplina l'azione umanitaria dell'Italia. Di rilievo l'art. 11 della Legge 49/1987 che fissa gli obiettivi generali e individua gli attori (enti locali, enti pubblici, ONG, Dipartimento di Protezione Civile). La legge 80/2005 regola i meccanismi attraverso cui le ONG possono accedere ai fondi per l'azione umanitaria. Le competenze del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile nelle emergenze internazionali risultano disciplinate dalla legge 152/2005. Infine la legge 58/2001 costituisce il Fondo per lo Sminamento Umanitario e l'assistenza alle vittime, assegnandone la gestione alla DGCS.

Analogamente a quanto si riscontra nel più vasto ambito della cooperazione allo sviluppo, anche l'attività di azione umanitaria dell'Italia è frutto della collaborazione di un insieme ampio e variegato di attori. Sul versante istituzionale, il ruolo di coordinamento è stato prevalentemente svolto dalla DGCS, che si è avvalsa dell'indispensabile contributo della Protezione Civile, della Croce Rossa Italiana, delle ONG idonee e, in alcune specifiche circostanze, delle Forze Armate italiane. E' utile poi segnalare l'azione svolta dalla DGCS nel finanziare le attività umanitarie multilaterali sviluppate dalle agenzie delle Nazioni Unite nell'ambito del CAP – *Consolidated Appeal Process*, dei Fondi Globali Umanitari (Somalia, Etiopia) e del CERF – *Central*

¹ http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_en.htm

² <http://www.goodhumanitarianandonorship.org>

Emergency Response Fund e, infine, del Movimento internazionale della Croce rossa e Mezza Luna Rossa nell'ambito dei loro Appelli. In alcuni disastri naturali, la Protezione Civile ha ricevuto il compito di coordinamento istituzionale attraverso specifiche ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri³ e mantenendo una stretta relazione con il Ministero degli Affari Esteri. Oltre al contributo nei settori specifici di altre amministrazioni pubbliche, il sistema umanitario italiano ha in alcuni casi usufruito del supporto delle Regioni e degli Enti Locali che, valorizzando le proprie esperienze di cooperazione decentrata, hanno dimostrato capacità d'intervento soprattutto nelle fasi successive alla prima emergenza. Sul versante della società civile, le ONG sono in vari scenari di crisi tra i pochi attori umanitari italiani operativi e si sono dimostrate attori indispensabili nel campo dell'assistenza umanitaria, grazie alla capacità di lavorare a diretto contatto con le comunità colpite, anche svolgendo un importante ruolo di advocacy. Numerosi altri soggetti – associazioni di volontariato, fondazioni, istituti religiosi, imprese private, etc. – hanno offerto un apporto sostanziale nella risposta ai disastri internazionali, creando reti di solidarietà e sostenendo con i propri contributi le operazioni di soccorso. A fronte di così tanti attori coinvolti nel sistema umanitario italiano, i meccanismi di coordinamento si sono spesso tuttavia rivelati insufficienti. In poche circostanze il sistema ha dimostrato di saper pienamente riconoscere e valorizzare il contributo delle diverse componenti, promuovendo la condivisione delle informazioni disponibili, favorendo la pianificazione di attività coerenti con le priorità indicate dai meccanismi di coordinamento multilaterali, e migliorando in termini generali trasparenza, qualità ed efficacia dell'aiuto italiano.

Le risorse economiche

Il sistema umanitario italiano è fortemente penalizzato dalle scarse risorse economiche. Se negli ultimi 10 anni i paesi donatori hanno incrementato mediamente del 76% l'assistenza umanitaria pubblica (passando dai 6,7 miliardi di dollari del 2000 agli 11,7 del 2009), l'Italia ha mantenuto pressoché lo stesso livello di investimento (362 milioni di dollari nel 2000, contro i 358 milioni del 2009). Il confronto con gli altri paesi DAC è impietoso. L'Italia spende in aiuti umanitari lo 0,017% del proprio PIL, contro una media DAC dello 0,046% e collocandosi al 18° posto in classifica. Siamo invece al 19° posto per spesa umanitaria pro-capite: nel 2009, l'Italia ha allocato solo 6,1 dollari, contro una media DAC di 4 volte superiore (25,4 dollari). Si tenga conto che la spesa umanitaria italiana è mantenuta a livelli superiori soprattutto grazie alla quota di trasferimenti obbligatori alle istituzioni europee che sono da queste utilizzate per attività di assistenza umanitaria. In buona sostanza, dei circa 6 dollari spesi dal governo per ciascun italiano, quasi 4 sono in realtà aiuti delle istituzioni europee resi possibili dalla quota contributiva dell'Italia, a conferma di come il ruolo del nostro paese nell'assistenza umanitaria sia prevalentemente legato alle scelte operate a Bruxelles e non a un'esplicita volontà politica espressa dalle nostre istituzioni nazionali. Analizzando i dati più recenti sui soli fondi a disposizione della DGCS, emerge un trend dell'aiuto umanitario pubblico estremamente preoccupante. Negli ultimi 3 anni, i fondi sui capitoli di spesa dell'ufficio emergenza (capitoli 2180, 2183 e 2210) si sono dimezzati ogni 12 mesi, passando dai 56 milioni di euro del 2010 sino alla cifra irrisoria di 18,2 milioni per l'esercizio corrente. Significativo il dato relativo al 2011, dove a fronte dei 32,1 milioni di euro disponibili nel settore umanitario per la DGCS, la Germania ne ha destinati 235, la Danimarca circa 200, il Belgio 125,5, la Spagna 116, la Finlandia 78, la Francia 66,4, l'Irlanda 54 ed il Lussemburgo 34,5. La percentuale delle risorse destinate all'emergenza sul totale degli stanziamenti DGCS è oscillata dal 4,29% del 2007 al 12,4% del 2010 subendo inoltre forti sbalzi che vanno dai 108,4 milioni del 2008 ai 18,2 milioni del 2012, fattori che limitano particolarmente la continuità dell'azione, la partecipazione finanziaria stabile alle attività UN, ICRC e IFRC, le attività umanitarie elaborate d'intesa con le ONG e la capacità di programmazione degli interventi. A titolo di esempio, l'Italia non è più parte del *Donor Support Group* di IFRC, rischia di uscire dal *Global Fund for Disaster Risk Reduction* gestito dalla Banca Mondiale e dal gruppo dei paesi donatori OCHA, e mantiene una presenza del tutto inadeguata in seno all'*UNDAC – United Nations Disaster Assistance and Coordination* e all'*INSARAG – International Search and Rescue Advisory Group* di OCHA. Anche in virtù dell'insufficiente disponibilità di fondi pubblici, il sistema umanitario italiano è ricorso in modo crescente ai contributi e alle donazioni messe a disposizione dai privati cittadini. Si stima che negli ultimi 5 anni le ONG abbiano speso in assistenza umanitaria più di 350 milioni di euro offerti da donatori

³ A puro titolo di esempio, si citano le ordinanze n. 3842 del 19 gennaio 2010 per il terremoto ad Haiti; n. 3871 del 21 aprile 2010 per il terremoto in Cile; n. 3389 del 26 dicembre 2004 per lo Tsunami nel Sud Est Asiatico.

privati, con volumi di raccolta in continua crescita. Se nel 2006 la spesa umanitaria di fondi privati raccolti dalle ONG era pari a 80 milioni di euro, nel 2010 ha raggiunto i 92 milioni di euro, circa il doppio dei volumi di assistenza umanitaria gestiti in quello stesso anno dalla DGCS. Tuttavia anche sul versante delle donazioni private, l'Italia dimostra una capacità di mobilitazione di risorse assolutamente inadeguata rispetto alle straordinarie esperienze positive dei paesi anglosassoni e del nord Europa.

II. VALORE AGGIUNTO DELL'APPROCCIO ITALIANO

Tra passato e futuro

Il nostro paese vanta una ricca tradizione d'intervento negli scenari internazionali di crisi. L'Italia è spesso intervenuta con successo in contesti particolarmente complessi, facendo valere la propria conoscenza del territorio, i legami con le autorità locali e le comunità beneficiarie, la diffusa presenza delle organizzazioni della società civile e il delicato ruolo di negoziazione svolto della nostra diplomazia. Per varie ragioni, buona parte di questo patrimonio è stato ridimensionato e le risorse economiche e gli strumenti di intervento di cui dispone il nostro paese non risultano del tutto rispondenti alle potenzialità e al ruolo che l'Italia è chiamata a svolgere sullo scenario internazionale. Eppure gli operatori umanitari italiani continuano a essere tra i professionisti più ricercati, anche dalle grandi agenzie delle Nazioni Unite e dalle ONG internazionali più accreditate; strutture dello stato e organizzazioni della società civile esprimono potenzialità e realizzano interventi in ambito umanitario che costituiscono nicchie di eccellenza, spesso assai poco valorizzate e raramente ricondotte a un sistema nazionale di coordinamento. La rete diplomatica e gli Uffici Tecnici Locali della Cooperazione Italiana svolgono poi un ruolo importante e necessario per assicurare il coordinamento in loco con gli altri paesi donatori, le agenzie internazionali e le autorità locali. Le stesse ONG sono in varie aree di conflitto gli unici soggetti italiani presenti con interventi a sostegno delle popolazioni civili. La naturale propensione alla mobilitazione generosa in caso di disastri ed emergenze costituisce poi una caratteristica che in qualche modo lega trasversalmente il settore pubblico e quello privato, le istituzioni e la società civile, i sindacati, le imprese, i singoli cittadini... La sfida è consolidare questi elementi in una strategia di "rilancio" dell'assistenza umanitaria italiana che tenga conto della limitatezza delle risorse disponibili, dell'evoluzione e professionalizzazione che il settore ha conosciuto a livello internazionale, dell'esigenza di garantire in ogni circostanza qualità, efficacia e tempestività degli aiuti senza contraddire i principi umanitari di riferimento e le esigenze di coordinamento.

Le buone pratiche

Sono numerosi gli esempi di buone pratiche nell'ambito del sistema umanitario pubblico, quali ad esempio il settore sanitario (come dimostrano le realizzazioni in Afghanistan per la pediatria o in Corea del Nord per la salute materno-infantile), nel settore della riduzione dei rischi da disastro (in Afghanistan per esempio per il rafforzamento della locale protezione civile o in Guatemala), nel settore dell'assistenza a sfollati e rifugiati con l'essenziale ruolo delle ONG (campi di accoglienza di Dadaab, Kenya, o assistenza ai rifugiati palestinesi e iracheni, Yemen, popolo Saharawi), nel campo di programmi multisettoriali di ampia portata quale il programma ROSS in Libano o, in ultimo, nel settore dello sminamento umanitario e dell'assistenza alle vittime, e della formazione professionale degli sfollati e rifugiati iracheni. Un ambito originale in cui l'Italia ha acquisito un ruolo di eccellenza, riconosciuto a livello internazionale, riguarda la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree di crisi, considerando le memorie storiche e le identità stesse delle comunità di riferimento uno strumento di coesione e recupero sociale, oltre che di sviluppo economico sostenibile.

Al fine di garantire il rispetto dei principi umanitari di neutralità, imparzialità e indipendenza, le linee guida internazionali (Consenso Europeo, Oslo Guidelines, MCDA Guidelines) prevedono che il coinvolgimento dei militari nelle operazioni umanitarie sia limitato a circostanze eccezionali di ultima istanza, laddove cioè non esista nessuna alternativa civile comparabile e il ricorso agli "asset" militari serva effettivamente a rispondere a un rilevante bisogno umanitario. Una maggiore rispondenza a tali principi è indispensabile per tutelare la natura civile dell'assistenza umanitaria e garantire la sicurezza degli operatori e il loro accesso incondizionato alle persone bisognose. Con l'obiettivo di individuare modalità operative di applicazione dei

principi sopra menzionati, sono in corso di sperimentazione iniziative che, a titolo di esempio, hanno portato alla costituzione, nel gennaio 2009, di un tavolo permanente di confronto e coordinamento civile-militare sulla cooperazione allo sviluppo e l'assistenza alla popolazione civile in Libano. Nel più generale ambito della gestione delle crisi internazionali, prescindendo dall'azione umanitaria in senso stretto, l'approccio italiano è, inoltre, caratterizzato dalla messa a disposizione di capacità civili e militari, governative e non, per affiancare il mantenimento/ripristino di condizioni di sicurezza e autogoverno locali. In tal senso, in un'ottica di "comprehensive approach" per la gestione delle crisi sviluppata in ambito UE-PSDC, l'enfasi posta sull'addestramento delle locali forze militari o di polizia o, ancora, il sostegno al rule of law consentono la condivisione delle esperienze formative e arricchiscono la partecipazione alle missioni di un contenuto di ricostituzione di capacità operative o di gestione. Sempre con riferimento all'intervento nelle aree di crisi, infine, alcuni approfonditi contributi proposti da organizzazioni della società civile sollecitano l'opportunità di proseguire lo studio e la sperimentazione di "interventi civili di pace" e di peacekeeping civile, anche attraverso la promozione di opportunità di dialogo e confronto istituzionale.

III. RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE

Una nuova architettura del sistema

- Nell'ambito del percorso di riforma della cooperazione italiana: a) inserire nella legislazione un esplicito riferimento ai principi umanitari quale guida dell'azione umanitaria sviluppata dall'Italia; b) definire con chiarezza contesto e finalità dell'aiuto; c) indicare chiaramente ruolo e sistemi di coordinamento degli attori, istituzionali e non, impegnati nella risposta umanitaria; d) prevedere meccanismi di semplificazione dei procedimenti amministrativi che consentano maggiore flessibilità e rapidità nella risposta alle emergenze.
- Con riferimento alle attività di coordinamento dei molteplici attori impegnati nella risposta umanitaria: a) assegnare funzioni e strumenti di coordinamento del sistema umanitario italiano allo stesso Ministero competente; b) integrarsi al sistema di coordinamento "a cluster" delle Nazioni Unite e garantirne il necessario raccordo con una rafforzata rete diplomatico-consolare e degli uffici di cooperazione; c) favorire processi di accreditamento preliminare e collaborazione tra tutti gli attori per migliorare qualità, efficienza e rapidità degli aiuti.
- Garantire completa attuazione delle Linee Guida per l'Aiuto Umanitario, con particolare riferimento ai meccanismi di coordinamento e alle attività di formazione, attraverso l'istituzione del Tavolo di concertazione nazionale per l'aiuto umanitario e l'emergenza e il consolidamento di un database nazionale in grado di fotografare attori, capacità, risorse da impegnare in attività umanitarie.
- Migliorare la consultazione dei diversi attori impegnati nella risposta umanitaria, al fine di consentire al Ministero degli Affari Esteri di poter essere portatore, in sede europea (COHAFA e DG ECHO) e internazionale (tanto in ambito Nazioni Unite quanto a livello bilaterale), di una più compiuta posizione italiana nel settore umanitario.
- Commissionare una revisione indipendente complessiva della strategia dell'aiuto umanitario pubblico italiano, analizzando priorità e meccanismi d'intervento, efficienza economica, coerenza con i principi umanitari e impatto delle attuali modalità di intervento (sulla scia della "Humanitarian Emergency Response Review", recentemente pubblicata dal Dipartimento di Cooperazione del Regno Unito).

Più risorse, meglio investite

- Perseguire una crescita delle risorse destinate all'azione umanitaria pubblica più che proporzionale all'incremento raccomandato per l'aiuto pubblico allo sviluppo, al fine di raggiungere un rapporto assistenza umanitaria su aiuto pubblico allo sviluppo in linea con la media degli altri paesi donatori (secondo i dati OCSE, nel 2011 l'Italia era all'1,6% contro una media DAC del 7,24%) .
- Migliorare la pianificazione finanziaria delle risorse disponibili per l'assistenza umanitaria: a) riducendone l'eccessiva fluttuazione che compromette la prevedibilità del sostegno e impedisce

una corretta pianificazione pluriennale del loro utilizzo; b) riconducendone la programmazione al bilancio ordinario dello Stato e interrompendo il ricorso al Decreto Missioni Internazionali di Pace per deliberare stanziamenti per le attività di cooperazione allo sviluppo e umanitarie nelle aree di crisi; c) prevedendo invece, alla luce delle diverse finalità perseguite, atti normativi distinti per sostenere interventi straordinari su disastri imprevedibili.

- Aggiornare le procedure di finanziamento dell'azione umanitaria: a) implementando un meccanismo di risposta rapida che consenta un intervento efficace entro 72 ore dal disastro, anche attraverso il coinvolgimento di un pool di partner accreditati per specifiche capacità umanitarie; b) dedicando le risorse del canale bilaterale (i "fondi in loco" sul capitolo 2183) a interventi sulle crisi prolungate o nella fase successiva alla prima emergenza (in ottica LRRD), attraverso la gestione diretta, la valorizzazione della presenza delle ONG italiane e le loro partnership con la società civile locale, nonché di altri partenariati che si valutassero opportuni c) valutare l'introduzione di un meccanismo di "core funding" pluriennale per le ONG italiane nonché di altri soggetti specializzati nell'emergenza con comprovata affidabilità e capacità operativa: tale schema di sostegno, a cui affidare risorse adeguate in una logica strategica (e non con piccoli contributi "a pioggia"), dovrebbe essere finalizzato a sostenere processi di crescita dimensionale, networking, miglioramento della qualità di intervento, ricerca e innovazione nel settore umanitario.
- Perseguire a breve termine l'obiettivo di vincolare una quota non inferiore al 10% dell'assistenza umanitaria complessiva alle priorità della prevenzione e della "Disaster Risk Reduction".
- Assicurare un adeguato impegno finanziario italiano, in sede di ratifica, alla nuova Convenzione sull'assistenza alimentare, aperta alla firma nel giugno 2012, al fine di restituire credibilità all'azione della Cooperazione italiana nel settore dell'agricoltura e della sicurezza alimentare.

L'aiuto efficace, basato sui principi

- Adottare come priorità trasversale d'intervento in ambito umanitario la prevenzione dei disastri e la mitigazione dei rischi di catastrofe, identificando il concetto di resilienza come principale focus tematico su cui concentrare gli sforzi e adottando le linee d'azione dello Hyogo Framework for Action.
- Nelle aree di conflitto e di instabilità politica caratterizzate dalla presenza di missioni internazionali, garantire la neutralità dell'azione umanitaria, assicurando che l'interazione tra componente civile e componente militare sia pienamente coerente con i principi umanitari e le linee guida internazionali di riferimento e che le forze e le risorse militari siano utilizzate solo come estrema ratio.
- Promuovere l'attuazione di strategie di transizione flessibili che consentano il necessario collegamento tra programmi di assistenza umanitaria, riabilitazione e sviluppo a lungo termine (LRRD), ivi comprese le attività pertinenti la dimensione sociale e culturale.
- Sostenere l'applicazione e lo sviluppo degli standard internazionali di accountability e qualità dell'azione umanitaria (Codice di Condotta della Croce Rossa, Sphere, HAP, People in Aid...) e l'adesione a tali principi da parte degli attori umanitari italiani.
- Garantire la progressiva implementazione delle buone pratiche di finanziamento, attuazione, accountability e apprendimento indicate nelle già citate Linee Guida sull'Aiuto Umanitario, utilizzando la Peer Review OSCE-DAC, già prevista per il 2014, come prima tappa di verifica sul raggiungimento dei risultati proposti.
- Sostenere l'impegno italiano in favore del deposito umanitario delle Nazioni Unite a Brindisi (UNHRD), valorizzandone in particolare le potenzialità di centro di formazione per gli operatori umanitari internazionali e quale utile strumento di primissima risposta alle crisi umanitarie che, insieme alla base logistica di Brindisi (UNLB), costituisce un polo d'eccellenza in ambito Nazioni Unite.