

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.12.2010
COM(2010) 722 definitivo

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

**Revisione intermedia del piano d'azione per il Consenso europeo sull'aiuto umanitario:
per un'azione umanitaria dell'Unione efficace e fondata sui principi**

SEC(2010) 1505 definitivo

1. INTRODUZIONE

Il Consenso europeo sull'aiuto umanitario¹, sottoscritto nel 2007 dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea, delinea il quadro strategico globale dell'azione dell'Unione nel settore umanitario. Il Consenso individua gli obiettivi comuni, i principi umanitari fondamentali (umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza) e le buone pratiche che l'Unione europea, nel suo insieme, si prefigge in questo ambito per poter reagire alle crisi umanitarie in modo efficace, secondo elevati standard di qualità, funzionale al fabbisogno e fondandosi sui principi. Il Consenso contempla l'intera gamma degli interventi umanitari: dalla preparazione alla riduzione del rischio di catastrofi, dal soccorso immediato nelle situazioni di emergenza agli aiuti necessari per la sussistenza delle popolazioni vulnerabili nelle crisi prolungate, fino alla transizione verso la ripresa e lo sviluppo nel lungo periodo. L'azione umanitaria è condizionata al rispetto di standard elevati, tra cui il principio del buon donatore, i principi del partenariato, il sostegno UE alla risposta umanitaria internazionale, i collegamenti con gli altri soggetti attivi nelle situazioni di crisi. Il Consenso europeo, che rimane il punto di riferimento dell'aiuto umanitario dell'UE, si è conquistato il riconoscimento e il rispetto della comunità umanitaria fuori e dentro l'Unione e ha dato slancio politico, in questi ultimi tre anni, al potenziamento degli sforzi comuni dell'UE in questo settore.

Dal 2007 l'Unione eroga assistenza umanitaria essenzialmente tramite finanziamenti alle organizzazioni partner che forniscono direttamente aiuti alle popolazioni bisognose di tutto il pianeta con interventi di soccorso, protezione e preparazione. Gli Stati membri dell'Unione insieme alla Commissione europea contribuiscono in modo cospicuo agli aiuti umanitari mondiali, con una percentuale che negli ultimi tre anni ha raggiunto il 45-50% circa degli aiuti globali. Nel 2009, su un totale di 9,45 miliardi di dollari USA (6,93 miliardi di euro) corrisposti in aiuti umanitari ufficiali, 4,25 miliardi di dollari USA (3,12 miliardi di euro) provenivano dall'Unione². Negli ultimi tre anni si è confermata la necessità di intervenire su larga scala in diverse situazioni di crisi prolungate (Sudan, Repubblica democratica del Congo, Somalia), di reagire prontamente a crisi umanitarie occasionate da conflitti e soggette a deteriorarsi rapidamente (Georgia, Gaza, Kirghizistan e Sri Lanka) e di favorire la preparazione e la reazione a un numero crescente di catastrofi naturali. Al tempo stesso il contesto in cui operano gli addetti umanitari, soprattutto in un numero ristretto di zone di conflitto, è diventato viepiù problematico, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di sicurezza. A fronte di catastrofi naturali di grande portata (si pensi al terremoto di Haiti o alle alluvioni in Pakistan nel 2010), la comunità internazionale è stata chiamata a reagire in modo massiccio per sopperire alle principali necessità umanitarie e gettare le basi della ripresa. Nel far fronte a queste emergenze, l'UE ha reagito in modo pronto erogando aiuti umanitari e attivando i dispositivi di protezione civile. La complementarietà degli strumenti di prima risposta alle catastrofi naturali, in linea con gli impegni derivanti dal Consenso e con gli orientamenti internazionali³, è uno dei tratti fondamentali dell'accresciuta capacità dell'Unione di reagire alle catastrofi. La Commissione ha emesso di recente raccomandazioni specifiche su come potenziare la reazione europea alle catastrofi⁴.

¹ GU C 25 del 30.1.2008, pag. 1.

² Servizio di verifica finanziaria delle Nazioni Unite = aiuti governativi.

³ Si veda la sezione 3.6.

⁴ COM(2010) 600 del 26.10.2010.

Detto ciò, gli aiuti umanitari continuano a essere in larga misura utilizzati per assistere le vittime di crisi provocate da conflitti ("emergenze complesse"), soprattutto le popolazioni che versano in condizioni di bisogno nelle situazioni umanitarie "dimenticate". È importante sottolineare che, per soddisfare i bisogni umanitari, il Consenso europeo sull'aiuto umanitario copre tanto le emergenze complesse che le situazioni occasionate da catastrofi naturali, a prescindere dalla portata.

La presente comunicazione intende potenziare l'impegno collettivo dell'UE ai fini di una collaborazione che consenta di dare attuazione al Consenso europeo sull'aiuto umanitario e, più nello specifico, alle misure pratiche previste dal relativo piano d'azione⁵. Il Consenso è più di ogni altra cosa uno sprone a rendere coerente, ben coordinata ed efficace la reazione umanitaria dell'UE partendo dai contributi complementari dei 27 Stati membri dell'Unione e della Commissione europea. Alla luce della crescente vulnerabilità delle regioni più povere del mondo, del moltiplicarsi dei bisogni umanitari e dei vincoli di bilancio posti dalla crisi economica, l'Unione europea è quanto mai motivata a mettere a frutto le capacità e le risorse collettive per garantire alle popolazioni vittime delle crisi umanitarie un'assistenza quanto più incisiva possibile. È in questo contesto che si situa la presente revisione intermedia dei progressi nell'ambito del piano d'azione per il Consenso europeo.

La revisione intermedia è stata condotta dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell'Unione, in consultazione con il Parlamento europeo e con le principali organizzazioni partner in campo umanitario. Il piano d'azione copre sei settori d'intervento e individua 49 azioni singole, alcune delle quali a titolo di contributo una tantum, altre intese a approfondire gradualmente un nuovo indirizzo alla gestione degli aiuti umanitari dell'UE. Il **documento di lavoro allegato** passa più dettagliatamente in rassegna il lavoro fin qui svolto nell'attuazione del piano d'azione, fornendo indicazioni, nell'ambito dei settori di intervento esistenti, sulle priorità da dare alla suddetta attuazione. La presente comunicazione non formula proposte di revisione del piano d'azione ma si limita a fornire una serie di raccomandazioni su come potenziare, in tutta l'UE, lo sforzo mirato alla sua attuazione.

Per consentire all'Unione di svolgere il proprio ruolo guida nel settore degli aiuti umanitari in modo efficace, coerente e riscuotendo maggior riconoscimento, si rendono necessari un fermo impegno dell'UE e una serie di misure pratiche atte a migliorare l'attuazione del Consenso europeo.

2. PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE PER IL CONSENSO EUROPEO SULL'AIUTO UMANITARIO

Poiché fornisce una quota importante dell'aiuto umanitario, l'Unione, in quanto entità che agisce di concerto, gode di una posizione particolarmente favorevole per: a) garantire una reazione umanitaria adeguata, efficace, consona ai bisogni individuati e capace di tener conto di dimensioni importanti, quali le necessità specifiche dei gruppi sociali più vulnerabili; b) esercitare la propria influenza collettiva onde garantire la prontezza del sistema umanitario internazionale nel suo insieme.

La revisione intermedia ha confermato **il buon avanzamento generale** nell'attuazione del piano d'azione per il Consenso europeo in tutti i campi. Nel complesso sono stati profusi notevoli sforzi volti a consolidare il ruolo dell'Unione in tutti e sei gli ambiti d'intervento.

⁵ SEC(2008)1991 del 29.5.2008.

Solo in limitatissimi casi specifici gli interventi sono stati ridefiniti in funzione degli sviluppi o non sono stati ancora avviati. Altri settori, ad esempio la promozione dello "spazio umanitario", necessitano per natura di un'attenzione continua.

Dall'adozione del Consenso e del relativo piano d'azione, **l'aiuto umanitario è diventato un settore politico a pieno titolo dell'Unione europea, tanto sul piano istituzionale che normativo**, attingendo a un'esperienza operativa quasi ventennale. Per la prima volta, il trattato di Lisbona ha conferito all'aiuto umanitario una base giuridica autonoma⁶. Il Consiglio si è dotato di uno specifico organo preparatorio, il gruppo "Aiuto umanitario e alimentare" (COHAFA)⁷ che vede riuniti ogni mese i rappresentanti umanitari dell'UE contribuendo a intensificare gli scambi sulle questioni umanitarie di natura strategica e in risposta alle crisi. Il Parlamento dimostra un profondo interesse per le questioni umanitarie, mentre l'opinione pubblica europea continua a esprimere un consenso più che deciso in favore degli aiuti umanitari europei⁸. Il chiaro quadro strategico delineato dal Consenso europeo sull'aiuto umanitario è risultato particolarmente gradito ad alcuni Stati membri UE di nuova adesione, le cui strategie di aiuto sono andate rapidamente sviluppandosi negli ultimi anni. Peraltro, dall'adozione del Consenso, l'ufficio per gli aiuti umanitari della Commissione europea - ECHO è diventato nel 2010 la Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile, sotto la responsabilità del nuovo Commissario per la Cooperazione internazionale, gli aiuti umanitari e la risposta alle crisi.

Grazie a questa ultima riorganizzazione, la Commissione europea è in prima linea nel garantire **la piena complementarietà e le massime sinergie tra i tradizionali approcci agli aiuti umanitari e l'esperienza e le risorse della protezione civile**, sia presso la sede centrale che sul campo.

Nei tre anni di attuazione del Consenso europeo, l'UE ha fornito un contributo rapido e consistente, sia in termini di **fondi che di sensibilizzazione**, in risposta alle contingenze umanitarie soggette a rapido deterioramento e alle maggiori catastrofi improvvise, riuscendo inoltre a gestire le condizioni mutevoli e problematiche occasionate dal protrarsi di crisi umanitarie di grande portata. Il **maggior coordinamento** tra i servizi del settore umanitario dell'Unione e i suoi rappresentanti ed esperti in loco, i quali assicurano a loro volta un miglior coordinamento in seno al sistema umanitario internazionale, aiuta a individuare le carenze critiche e a porvi rimedio. Una serie di cambiamenti indotti dal Consenso, insieme con un riflesso più pronto dell'UE a rispondere di concerto alle situazioni difficili, hanno consentito di pervenire a una reazione umanitaria nel suo insieme più efficace. Nel 2010, al fine di garantire massima efficienza ed efficacia in linea con le migliori pratiche, l'Unione ha approvato un quadro strategico specifico sull'**assistenza alimentare umanitaria dell'UE**⁹ cui occorre dare ora attuazione in via prioritaria.

Con il piano d'azione per il Consenso europeo, l'UE ha compiuto passi avanti nell'elaborazione e nella condivisione di linee direttive politiche chiare su una vasta gamma di punti, quali: **il versamento di contanti e la distribuzione di buoni acquisto; la dimensione**

⁶ Articolo 214 del TFUE.

⁷ Consiglio dell'Unione europea 8367/08 del 28 aprile 2008.

⁸ Speciale Eurobarometro 343 sugli aiuti umanitari, luglio 2010.

⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — L'assistenza alimentare umanitaria, SEC(2010) 374 del 31.3.2010 e conclusioni del Consiglio del 10 maggio 2010 sull'assistenza alimentare umanitaria, 9654/10.

nutrizionale delle emergenze; l'integrazione della **protezione** e della **riduzione del rischio di catastrofi** negli interventi umanitari.

L'UE ha peraltro continuato a rivedere l'approccio ai finanziamenti, **adattandosi al tempo stesso a bisogni umanitari crescenti**, anche in risposta a sempre più frequenti catastrofi di piccola portata di natura climatica. La Commissione europea ha introdotto una serie di novità nelle sue procedure amministrative e di finanziamento per semplificare, entro determinati limiti, l'erogazione di fondi in situazioni di emergenza, ricostituire il fondo di emergenza per la risposta alle catastrofi della Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, reagire rapidamente alle epidemie e consentire la realizzazione di interventi umanitari in collaborazione con numerose agenzie specializzate degli Stati membri. Gli Stati membri dell'Unione forniscono la quota maggiore di contributi ai **fondi umanitari comuni** e al **fondo centrale d'intervento per le emergenze**, che garantiscono uno stanziamento flessibile delle risorse in favore degli operatori ONU e di quelli umanitari. L'Unione continua inoltre a prestare particolare attenzione alle cosiddette "**crisi dimenticate**", ovvero quelle tralasciate dai media o dai donatori internazionali.

L'UE ha contribuito ai continui miglioramenti del **sistema umanitario internazionale**, incentivando fermamente il ricorso ai gruppi secondo un approccio pratico e partecipativo al fine di coordinare gli interventi umanitari sul campo, e prodigandosi con impegno per promuovere e finanziare il **potenziamento della capacità di valutare e raffrontare i bisogni**. Insieme ai partner umanitari, l'UE ha continuato a approfondire sforzi intesi a garantire la qualità, rispondere agli appelli umanitari secondo le priorità e distribuire i fondi in modo equilibrato tra crisi e settori. L'UE ha continuato a fornire un essenziale sostegno volto a **potenziare la capacità di reazione a livello mondiale**, anche in termini di coordinamento, preposizionamento, logistica umanitaria e sicurezza degli addetti. Sostenendo il potenziamento della capacità della comunità umanitaria, l'Unione contribuisce a migliorare la qualità e l'efficienza degli aiuti umanitari. Garantire maggiore prontezza e capacità di risposta è essenziale a tutti i livelli, sia locale (primo fronte di risposta in casi di emergenza) che regionale e mondiale.

La più stretta collaborazione a livello UE di questi ultimi tre anni ha già contribuito notevolmente a **dare all'Unione maggiore risonanza e impatto collettivo nelle questioni che interessano tutto il sistema** internazionale degli aiuti umanitari. L'elevato grado di impegno assunto nell'ambito del Consenso europeo e del relativo piano d'azione riscuote apprezzamento nella più vasta comunità degli attori umanitari (Nazioni Unite, Croce Rossa/Mezzaluna Rossa, organizzazioni non governative) e nelle pertinenti sedi internazionali. Gli impegni assunti hanno indotto, allo stesso tempo, grandi aspettative circa la determinazione dell'Unione nel suo insieme, e dei singoli donatori dell'UE, a tradurre detti impegni in una prassi coerente a sostegno della risposta umanitaria sul posto, anche **promuovendone la coerenza** con i principi umanitari in tutti i settori dell'azione esterna dell'UE.

Gli aiuti umanitari dell'Unione sono incentrati su **partenariati solidi e coordinati**. L'Unione, che sostiene fermamente una pluralità di partner esecutivi, sottolinea la necessità di uno stretto coordinamento di tali partner sul posto, onde evitare sovrapposizioni e garantire che le esigenze umanitarie siano adeguatamente soddisfatte. È infine altresì importante promuovere in materia di aiuti umanitari e pronta reazione alle catastrofi **approcci partecipativi** che incentivino la titolarità e il potenziamento della capacità a livello locale, rendendo la risposta umanitaria più efficace e adeguata.

3. PROSPETTIVE DELL'AZIONE FUTURA

La revisione intermedia evidenzia gli sforzi considerevoli profusi per l'attuazione del Consenso europeo e del relativo piano d'azione. Tuttavia, per far fronte ad alcune sfide fondamentali, è ancora possibile **consolidare gli sforzi comuni dell'UE e potenziare l'impegno dei singoli donatori** onde garantire una risposta umanitaria internazionale quanto più efficace possibile, anche tramite:

- strategie di promozione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica ai temi umanitari e ulteriori sforzi a sostegno del lavoro delle organizzazioni con mandato per promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario, anche da parte di soggetti armati non statali¹⁰;
- una pianificazione globalmente sufficiente e efficace che assicuri finanziamenti adeguati, specie nelle situazioni di crisi prolungate e per garantire la giusta copertura delle "crisi dimenticate";
- un quadro chiaro dei bisogni globali e misure che garantiscano l'uso razionale delle risorse;
- il potenziamento della capacità di supplire alle carenze critiche a livello mondiale, anche per quanto riguarda i servizi umanitari comuni quali le risorse di coordinamento, la logistica e la sicurezza degli addetti umanitari;
- un impegno più profondo volto a promuovere il ruolo degli attori locali.

È inoltre essenziale compiere passi avanti concreti per ridurre il rischio di catastrofi, integrare trasversalmente le tematiche ambientali e collaborare con gli attori dello sviluppo nelle situazioni di transizione e nei cicli di vulnerabilità acuta e cronica. Soprattutto nelle situazioni di fragilità, in cui le operazioni umanitarie e gli interventi per lo sviluppo possono coesistere o avvicinarsi, è fondamentale garantire la complementarità, le sinergie e la tempestività dei diversi interventi (settoriali, locali, regionali e nazionali) onde garantire un impatto durevole e perseguire l'autosufficienza delle popolazioni colpite dalle crisi quale obiettivo ultimo.

Nella sua dimensione collettiva, l'UE è ben conscia che, per assicurare una reazione flessibile alle diverse situazioni di crisi, occorre diversificare i partner e i canali di finanziamento, garantire responsabilità e improntare l'azione ai risultati, segnatamente tramite la sana gestione finanziaria e la comunicazione al pubblico. L'UE nel suo insieme contribuisce considerevolmente ai finanziamenti comuni gestiti dall'ONU e al finanziamento di base delle organizzazioni internazionali, e in tale veste ha la responsabilità di garantire che i fondi siano stanziati secondo criteri trasparenti e spesi in modo efficiente, nel rispetto dei principi del partenariato¹¹. Alcuni Stati membri e alcuni partner umanitari hanno anche evocato la possibilità di armonizzare a livello UE i requisiti applicabili ai partner e i criteri di responsabilità.

¹⁰ Relazione S/2009/277 del Segretario Generale delle Nazioni Unite, del 29 maggio 2009, sulla protezione delle popolazioni civili.

¹¹ "Principles of Partnership – a statement of commitment" approvati il 12 luglio 2007 dalla piattaforma umanitaria mondiale (*Global Humanitarian Platform*). I principi del partenariato tra organizzazioni ONU e non-ONU riunite nella piattaforma umanitaria mondiale sono i seguenti: uguaglianza, trasparenza, un approccio orientato ai risultati, responsabilità e complementarità.

4. LE SFIDE DELL'ATTUAZIONE

Nel 2008 la Commissione europea, in stretta collaborazione con un'ampia gamma di parti interessate, tra cui soprattutto gli Stati membri dell'Unione, ha elaborato il piano d'azione che questi ultimi si sono impegnati ad attuare. Il piano è incentrato su sei settori di intervento in modo da dare chiaro risalto agli esiti delle singole azioni.

Quanto all'intento di garantire un'attuazione coerente del Consenso europeo sull'aiuto umanitario e una realizzazione proattiva del relativo piano d'azione, nei primi tre anni si è evidenziata una serie di problematiche di sistema e di concezione di cui occorre tener conto per l'attuazione futura.

Ambizioni e gamma delle azioni: il piano contempla un ventaglio di azioni di diversa natura, alcune una tantum, altre, in corso di attuazione, mirate a rafforzare progressivamente la risposta umanitaria dell'Unione. L'ampia gamma e la natura variabile delle azioni ha portato a perseguire numerose priorità in parallelo su un arco di tempo ridotto. In fase di revisione, si è constatato che una riorganizzazione delle priorità, in funzione di una serie di problematiche strategiche, comporterebbe benefici certi. Al tempo stesso però i singoli interessati sostengono strenuamente le rispettive priorità specifiche. Occorre quindi trovare il punto di equilibrio tra gli obiettivi strategici atti a garantire una risposta umanitaria globalmente più efficace e gli specifici provvedimenti pratici in grado di potenziare lo sforzo collettivo in particolari settori umanitari.

Capacità dei donatori e leadership: nell'Unione la capacità e le risorse dei donatori (anche in termini di personale e esperienza sul campo)¹² rimangono alquanto limitate e sono sottoposte a crescenti pressioni, così come i fondi stanziati per gli aiuti, mentre d'altro canto si moltiplicano i bisogni umanitari. È quindi essenziale garantire la stretta collaborazione tra i donatori UE e un maggior coordinamento dell'impegno. L'entità dei contributi agli aiuti umanitari e l'esperienza operativa dei donatori dell'Unione variano notevolmente. I donatori degli Stati membri dell'Unione che vantano una tradizione più lunga in materia di aiuti bilaterali sono nettamente a favore di una forte rappresentanza bilaterale nell'ambito del sistema umanitario internazionale, sistema che l'Unione nel suo insieme sostiene fermamente. Tuttavia, se non si provvede a una maggiore suddivisione degli oneri, a un'ulteriore centralizzazione delle informazioni e delle competenze e a una più chiara ripartizione dei compiti, la capacità di leadership dell'Unione, necessaria per fornire un contributo concertato al fine di migliorare la risposta umanitaria nel suo insieme, è destinata presto a esaurirsi.

Garantire coerenza e impegno: sebbene definisca un quadro chiaro per le attività a livello UE, il Consenso europeo non è sempre esplicitamente riconosciuto e integrato nelle pratiche e nelle politiche di sviluppo dei donatori a livello degli Stati membri¹³. Durante la revisione, le organizzazioni umanitarie partner hanno evocato la possibilità di un maggior impegno a livello nazionale, in termini di divulgazione e dialogo con le parti interessate sulle modalità di attuazione del Consenso europeo, indicando la possibilità di creare chiare connessioni con altri attori e settori strategici (soprattutto cooperazione allo sviluppo, relazioni esterne, difesa

¹² M. Spaak, R. Otto, *Study on the Mapping of Donor Coordination (Humanitarian Aid) at the Field Level*, 2 luglio 2009, relazione finale riveduta commissionata dalla DG ECHO nell'ambito dell'iniziativa "Buon donatore umanitario".

¹³ Dal 2009, nell'ambito di una revisione paritaria rivista, i 16 donatori UE membri dell'OCSE/DAC sono tenuti a rendere conto del modo in cui i loro quadri strategici rispecchiano gli orientamenti delineati dal Consenso europeo sull'aiuto umanitario.

e sicurezza) al fine di garantire che la strategia umanitaria sia compresa e sostenuta a livello intergovernativo.

Monitoraggio: tenendo presente la questione delle capacità, si è rinunciato sin dall'inizio a un sistema che verificasse i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione in ambito UE, anche se ogni anno la Commissione europea, sulla base della verifica generale dei progressi fatti dall'Unione, presenta una sintesi generale delle azioni che viene dibattuta al Consiglio. La presente revisione intermedia ha evidenziato che un monitoraggio più regolare dei progressi compiuti nell'attuazione dell'insieme del piano d'azione a livello dell'Unione potrebbe essere facilitato tramite una raccolta tempestiva delle informazioni sui contributi posti in essere dai singoli donatori. Ancora più complesso risulta valutare l'impatto delle azioni adottate di concerto per migliorare la prassi europea del buon donatore e sostenere il sistema umanitario nel suo insieme. Attualmente questa valutazione passa in parte tramite le dichiarazioni esplicite sulla realizzazione e i risultati per azione e settore d'intervento. La valutazione dell'impatto è un aspetto che andrà approfondito quando si tratterà di definire il successore dell'attuale piano d'azione quinquennale.

5. PER UNA RISPOSTA UMANITARIA DELL'UE PIÙ EFFICACE E EFFICIENTE

Il Consenso europeo delinea un quadro strategico globale e di lungo respiro nell'ambito del quale l'Unione ha sottoscritto fermamente una serie di impegni finalizzati ad assicurare una risposta umanitaria adeguata ed efficace, fondata sui principi.

Per garantire che questi impegni abbiano, di volta in volta, un'applicabilità operativa coerente nelle situazioni di crisi umanitaria, caratterizzate da circostanze spesso particolarmente problematiche, occorrono una forte volontà politica, una condivisione delle responsabilità e una migliore comprensione intergovernativa dei principi umanitari e delle relative modalità.

È pertanto essenziale che il Consenso sia coerentemente attuato dai 27 Stati membri dell'UE e dalla Commissione europea al fine di: i) **garantire aiuti più efficaci**, anche tramite la promozione e lo scambio fruttuoso delle migliori pratiche; ii) assicurare aiuti umanitari più **coerenti** e meglio interconnessi ad altri settori strategici; iii) sfruttare a pieno il potenziale della **leadership UE** in questo ambito per rafforzare il sistema umanitario internazionale.

Per l'attuazione futura del Consenso europeo sull'aiuto umanitario si rendono pertanto necessari:

- la **condivisione della responsabilità mirata al successo**: tutti gli Stati membri dell'Unione dovranno ribadire il proprio impegno a collaborare per il successo del Consenso europeo e a fare opera di divulgazione intergovernativa a livello nazionale;
- la **ripartizione dei compiti**: date le diverse capacità e tradizioni degli Stati membri dell'Unione e le limitate risorse umane che le organizzazioni donatrici possono destinare all'aiuto umanitario, occorre passare a una leadership più esplicitamente condivisa e alla facilitazione dei compiti;
- una **migliore definizione delle priorità** compresi gli interventi comuni dell'Unione in alcuni settori chiave;

- il regolare **monitoraggio** di come gli impegni derivanti dal Consenso si traducono nella pratica;
- iniziative di **scambio strategico, dialogo e bilancio degli insegnamenti tratti** tra donatori e partner UE in una logica proattiva al fine di garantire che i principi del buon donatore trovino un pratico riscontro operativo.

Gli sforzi comuni andrebbero prioritariamente indirizzati a fini specifici quali:

- una maggiore **promozione della tutela dello spazio umanitario**, anche per quanto riguarda il diritto umanitario internazionale (in generale e caso per caso);
- la collaborazione **con una varietà di attori (anche militari), donatori e paesi colpiti da crisi** onde garantire una comprensione profonda dei principi umanitari di base e del Consenso europeo sull'aiuto umanitario;
- approcci multidonatori che consentano una chiara e comparabile individuazione dei bisogni e delle **carenze critiche del sistema umanitario internazionale in termini di capacità**, e una **forte leadership dell'Unione** nei consessi internazionali che rispecchi a pieno il peso del contributo UE all'aiuto umanitario;
- una **pianificazione della risposta umanitaria** soprattutto nelle situazioni di crisi prolungate, anche per quanto riguarda la condivisione delle intenzioni di finanziamento e le strategie, l'aumento delle missioni comuni, le valutazioni e i bilanci degli insegnamenti tratti, unitamente ad una maggiore coerenza nella contabilizzazione degli aiuti stanziati;
- ulteriori sforzi mirati a condividere e divulgare le pratiche del **buon donatore** e a promuovere i "**principi del partenariato**";
- un maggior coinvolgimento del **gruppo "Aiuto umanitario e alimentare"** (COHAFA) del Consiglio al fine di assicurare il pieno rispetto delle modalità distintive e degli obiettivi specifici dell'aiuto umanitario e garantirne al tempo stesso i collegamenti con gli altri settori strategici;
- la collaborazione con gli attori dello sviluppo per quanto riguarda la **riduzione del rischio di catastrofe** e la **transizione** dall'emergenza alla ripresa, consentendo anche di valutare già in una prima fase i bisogni post-crisi.

Gli sforzi comuni dell'Unione volti alla realizzazione del Consenso e del relativo piano d'azione potranno essere resi maggiormente proficui garantendo:

- la **comprensione** dei principi umanitari di base, delle specificità e delle sfide della risposta umanitaria. La sensibilizzazione potrebbe a tal fine estendersi a una più vasta gamma di attori e settori dell'opinione pubblica europea, alle strutture del comando militare, ai donatori emergenti e alle regioni e paesi colpiti dalle crisi;
- un'**efficacia** che metta in risalto l'adeguatezza degli aiuti, la pianificazione e la prontezza alle emergenze, l'impostazione partecipativa, e che dia pieno riconoscimento al livello locale come primo fronte degli interventi d'urgenza. L'efficacia presuppone un profondo impegno finalizzato alla riduzione del rischio di catastrofi e alla gestione delle situazioni di transizione;

- un'**efficienza** che, partendo dalla diversità dei donatori e dei rispettivi settori di competenza, consenta di ottimizzare la risposta umanitaria. L'efficienza presuppone una migliore individuazione dei bisogni e delle carenze e una maggiore programmazione comune. A tal fine occorre anche ridurre i costi delle transazioni e potenziare i servizi comuni;
- la **coerenza** in modo tale che l'azione esterna dell'Unione nel suo insieme garantisca una risposta umanitaria fondata sui principi e contribuisca a preservare uno "spazio umanitario" per intervenire nelle situazioni di emergenza complesse. La creazione del Servizio europeo per l'azione esterna offre un'ulteriore opportunità di includere il Consenso europeo sull'aiuto umanitario nell'acquis umanitario dell'Unione.

6. PROPOSTE

La Commissione propone di:

- (1) individuare, di concerto con gli Stati membri dell'Unione e su base volontaria, singoli e gruppi di rappresentanti degli Stati membri che si impegnino a realizzare azioni comuni nell'ambito del piano d'azione per il Consenso europeo, anche discutendo le specifiche priorità future individuate dalla presente comunicazione e dal documento di lavoro che l'accompagna;
- (2) definire, di concerto con gli Stati membri dell'Unione e il Parlamento europeo, una strategia specifica per la sensibilizzazione e la divulgazione dell'approccio europeo all'aiuto umanitario, che consenta anche di veicolare messaggi comuni;
- (3) vagliare, insieme al Consiglio e al Parlamento europeo, la possibilità di definire obiettivi indicativi di lungo termine (obiettivi umanitari dell'Unione);
- (4) avvalersi del gruppo "Aiuto umanitario e alimentare" del Consiglio per monitorare annualmente i progressi nell'attuazione del Consenso europeo a livello dell'Unione e degli Stati membri;
- (5) rilanciare gli sforzi UE volti a coordinare la programmazione per garantire una transizione agevole dai soccorsi agli aiuti allo sviluppo di lungo termine;
- (6) procedere, allo scadere del quinquennio previsto dal piano d'azione in vigore (che copre il periodo fino al 2013), a una valutazione globale dell'incidenza del Consenso europeo;
- (7) procedere a una revisione del regolamento UE sugli aiuti umanitari per allinearli con gli impegni strategici e far sì che garantisca la massima efficienza ai fini di una risposta alle crisi umanitarie rapida e adeguata, sotto l'egida dell'Unione.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a riflettere sulle presenti raccomandazioni intese a potenziare la realizzazione del piano d'azione UE e a prendere atto dei progressi generali descritti nel documento di lavoro che accompagna la comunicazione.
