



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.04.2001  
COM (2001) 153 definitivo

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

**Collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo - Valutazione**

## **INDICE**

1.	Scopo della comunicazione.....	3
2.	Il CARS nei vari tipi di crisi .....	4
2.1.	Situazioni di emergenza e post emergenza determinate da catastrofi naturali .....	5
2.2.	Conflitti violenti .....	6
2.3.	Crisi strutturali e di altro tipo.....	8
3.	Meccanismi di coordinamento internazionali.....	10
3.1.	Necessità di miglioramenti .....	10
3.2.	Coordinamento e complementarità tra la CE e i suoi Stati membri.....	11
3.3.	Coordinamento con l'ONU e altri organismi internazionali .....	12
3.4.	Altri protagonisti di un approccio "friends of" più organizzato .....	13
4.	Verso una strategia comunitaria per il collegamento .....	14
4.1.	Problemi principali da risolvere .....	15
4.2.	Adattare i documenti di strategia nazionale.....	17
4.3.	Strumenti.....	19
4.4.	Rischi elevati in situazioni di transizione: compromessi tra flessibilità, rapidità e controllo .....	22
5.	Conclusioni - Riepilogo delle proposte politiche.....	23

## 1. SCOPO DELLA COMUNICAZIONE

I concetti di "collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo" e "assistenza umanitaria nel quadro dello sviluppo" sono nati negli anni '80, quando accademici e operatori del settore hanno espresso preoccupazione in merito alla cosiddetta "zona grigia" esistente tra l'aiuto umanitario, il risanamento e lo sviluppo (CARS). Questa zona grigia è dovuta al fatto che l'aiuto umanitario e i programmi di cooperazione allo sviluppo sono tipi d'intervento diversi. Il primo risponde ai bisogni immediati di persone colpite da crisi ed è fornito principalmente attraverso organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali; il secondo è inteso a sostenere politiche e strategie di sviluppo autonome ed è realizzato nel quadro di programmi di cooperazione concordati con il paese partner interessato. Concretamente ciò significa che un aiuto fornito per attuare la riforma agricola, nell'intento di migliorare la sicurezza alimentare a lungo termine, può non migliorare nell'immediato la situazione delle popolazioni maggiormente bisognose di aiuto. Gli strumenti e i metodi di lavoro differiscono conseguentemente per quanto riguarda la prospettiva temporale, i partner di attuazione, il ruolo delle autorità nazionali e il contenuto degli interventi.

La logica di fondo del CARS, definita dalla Commissione nel 1996<sup>1</sup>, è tuttora valida. Le catastrofi e le crisi costano vite umane e risorse e compromettono lo sviluppo economico e sociale. Le misure di aiuto a breve termine non tengono conto - e in alcuni casi non possono tener conto - sistematicamente dei problemi dello sviluppo a lungo termine. Allo stesso tempo, la politica dello sviluppo dovrebbe essere preparata meglio ad affrontare le calamità naturali, i conflitti e altre crisi nonché la necessità di proteggere i gruppi più vulnerabili aiutandoli a sviluppare strategie di gestione dei problemi.

Nella comunicazione del 1996 si osservava che collegando opportunamente aiuto e sviluppo si potevano ridurre le suddette deficienze. Da allora nella Comunità e nelle sedi internazionali sono state avviate numerose iniziative per favorire un migliore collegamento e colmare le evidenti deficienze manifestatesi in una serie di situazioni postconflittuali dalla Bosnia-Erzegovina alla Sierra Leone. L'esperienza accumulata dopo il 1996, il mutevole contesto istituzionale e la crescente consapevolezza internazionale della necessità di coordinare meglio gli strumenti di aiuto fanno ritenere che sia giunto il momento per la Comunità di fare l'inventario delle riuscite e dei fallimenti e di riesaminare le sue politiche nei confronti del collegamento tra aiuto e sviluppo.

Recenti valutazioni degli strumenti dell'aiuto esterno della Comunità hanno confermato la necessità di migliorare il collegamento tra aiuto e sviluppo. A seguito dell'uragano Mitch, che nell'ottobre 1998 colpì quattro paesi dell'America centrale, la CE ha fornito un aiuto cospicuo comprendente 39 milioni di € di aiuto d'emergenza - di cui 6,8 milioni stanziati quattro giorni dopo l'evento - e 13 milioni di € di aiuto alimentare. Questi aiuti urgenti sono stati forniti tempestivamente, ma l'attuazione del programma di ricostruzione, per il quale la CE ha impegnato 256 milioni di €, ha subito ritardi dovuti al fatto che la Commissione non disponeva di personale sufficiente per gestire un programma così ampio. Per reperire personale supplementare si sono dovute seguire lunghe procedure comunitarie, che richiedevano l'approvazione degli Stati membri e la pubblicazione di gare d'appalto. Tra la definizione e l'esecuzione di un normale progetto di sviluppo trascorrono in genere come minimo due anni.

---

<sup>1</sup> COM(1996) 153 del 30.4.1996.

Attuare un collegamento effettivo non significa solo assicurare una transizione senza problemi dall'aiuto d'emergenza all'aiuto allo sviluppo; il collegamento dev'essere visto in un contesto più ampio, come parte di una strategia integrata di prevenzione delle crisi e delle catastrofi, in particolare attraverso la preparazione alle calamità<sup>2</sup>, di prevenzione e risoluzione dei conflitti<sup>3</sup> e di assicurazione di un ritorno alla stabilità strutturale. Dei "vuoti" nella risposta della Comunità internazionale ai conflitti possono contribuire allo sviluppo dei conflitti stessi.

La presente comunicazione va vista anche nel contesto degli sforzi globali dell'UE per migliorare l'efficacia della sua azione esterna, tra cui la riforma dell'aiuto esterno della Comunità, e la qualità della sua politica di sviluppo e delle strategie di ECHO.

Per affrontare la questione del CARS non vi è un modello o un programma unico da seguire. Ogni singola situazione incide sulla capacità dei donatori esterni di assicurare il collegamento. La presente comunicazione descrive le difficoltà da affrontare, individua i limiti dell'approccio e definisce una serie di misure che potrebbero migliorare il contributo della Comunità alle azioni condotte a livello internazionale nelle situazioni di post crisi. Per quanto riguarda le proposte, vanno fatte le seguenti osservazioni.

- Innanzitutto, in base all'esperienza acquisita con le iniziative dei donatori internazionali, vengono formulate proposte per agevolare un coordinamento più sistematico. La comunità internazionale deve migliorare la sua reazione alle calamità e alle altre crisi in una prospettiva di sviluppo. Non esistono soluzioni facili a situazioni complesse. Un migliore coordinamento, lo scambio sistematico d'informazioni e metodi di lavoro più adeguati potrebbero tuttavia ridurre gli effetti negativi delle deficienze esistenti. Il documento indica in che modo la Comunità può contribuire a questo processo.
- In secondo luogo, vengono proposte misure per riformare e snellire gli strumenti, i metodi di lavoro e i meccanismi istituzionali interni della Comunità. Non viene proposta la creazione di nuovi strumenti né lo stanziamento di fondi supplementari. I documenti di strategia nazionali, che sono alla base del nuovo processo di programmazione della cooperazione comunitaria, devono essere utilizzati come riferimento principale per indirizzare i vari interventi ai diversi livelli del ciclo di una crisi e, tramite l'inclusione d'indicatori di conflitto, come strumenti di programmazione per il futuro e di prevenzione. Ciò consentirà di decidere interventi in una prospettiva a lungo termine. Nella fase di attuazione saranno necessarie maggiori flessibilità e rapidità nel mobilitare i fondi per lo sviluppo e la cooperazione, al fine di agevolare la transizione dagli interventi d'emergenza, ed eventualmente dai meccanismi di reazione rapida<sup>4</sup>, a questa fase.

## **2. IL CARS NEI VARI TIPI DI CRISI**

Assicurare efficacemente la transizione dall'aiuto d'emergenza agli interventi di risanamento e di sviluppo dipende dal contesto. Ogni situazione è diversa; ma, per agevolare l'analisi, le

---

<sup>2</sup> Le valutazioni della vulnerabilità e l'inserimento sistematico delle misure di preparazione alle calamità nei programmi comunitari saranno affrontati in una comunicazione sull'integrazione della protezione ambientale nella politica di sviluppo della CE.

<sup>3</sup> La Commissione sta preparando una comunicazione sulla prevenzione dei conflitti ed esaminerà in particolare i modi d'integrare meglio la prevenzione dei conflitti nei programmi di sviluppo e di cooperazione.

<sup>4</sup> Regolamento (CE) 381/2001 del Consiglio del 26.2.2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida, GU L 57 del 27.2.2001, pag. 5.

situazioni di crisi possono essere raggruppate, semplificando, in tre grandi tipi: catastrofi naturali, conflitti violenti e altre crisi. Ciascun tipo richiede una risposta diversa al problema del collegamento. Naturalmente, la separazione tra queste categorie non è sempre chiara e un paese può essere colpito contemporaneamente da vari tipi di crisi (siccità, conflitti ecc.).

## **2.1. Situazioni di emergenza e post emergenza determinate da catastrofi naturali**

Le catastrofi naturali sono in genere la categoria di crisi che pone meno problemi per quanto riguarda l'assicurazione di un collegamento efficace. È necessaria un'operazione relativamente semplice per garantire una transizione lineare, coordinata e graduale dall'aiuto umanitario ai normali strumenti di cooperazione. L'aiuto viene fornito di solito in un contesto non ostile, in collaborazione con il governo interessato e sotto forma di misura una tantum.

Ciò detto, queste attività non sono sempre agevoli. La risposta ai bisogni dettati dall'emergenza e dal risanamento non dovrebbero andare a detrimento dei programmi di sviluppo a lungo termine. Il carattere delle attività di collegamento deve corrispondere al livello di sviluppo del paese colpito. Un terremoto in un paese meno avanzato come l'Afghanistan richiede un'assistenza e una logistica più complete di un terremoto in un paese sviluppato come la Turchia. Gli organismi che gestiscono l'aiuto umanitario internazionale (ECHO, agenzie, ONG) devono coordinare strettamente la propria azione con gli interventi locali quali la protezione civile<sup>5</sup> e assicurare sempre possibilmente che le soluzioni a breve termine alle crisi, dettate dalla necessità, non compromettano la possibilità delle strutture locali di rafforzare a lungo termine le proprie capacità.

La difficoltà principale, specialmente nei paesi nei quali le catastrofi naturali si verificano regolarmente, è di definire adeguate misure di preparazione alle calamità, per migliorare la capacità di reazione propria della popolazione colpita, da un lato, e prevenire nuove calamità, dall'altro. È necessario mettere a punto opportuni indicatori di vulnerabilità dei paesi e piani di emergenza. Rientrano tra le suddette misure i sistemi di allarme rapido istituiti in numerosi paesi africani (ad esempio, Mozambico, Etiopia e Malawi) per prevenire le carestie derivanti dai cattivi raccolti.

L'esperienza compiuta con le inondazioni in Mozambico porta a pensare che, mentre la preparazione alle calamità ha una funzione specifica nel contesto dell'aiuto umanitario, la questione di ridurre la vulnerabilità generale di un paese alle crisi debba essere affrontata a lungo termine. La strategia comunitaria per la sicurezza alimentare in Mozambico associa i sistemi di allarme rapido a interventi strutturali per sostenere lo sviluppo agricolo e agevolare gli scambi interni e regionali di prodotti alimentari.

La preparazione alle calamità è l'unica alternativa al sottoporre i paesi in questione ad un "trattamento intensivo" ogni volta che sopraggiunge una crisi. Nei paesi soggetti a ripetute e prevedibili catastrofi naturali (come inondazioni periodiche in Bangladesh, uragani nei Caraibi), gli sforzi per migliorare la preparazione alle calamità devono essere inseriti in strategie di sviluppo a lungo termine. La frequenza e la regolare gravità di queste catastrofi compromettono seriamente il già fragile processo di sviluppo, annullando e capovolgendo

---

<sup>5</sup> La protezione civile è stata riconosciuta dal Consiglio europeo di Feira come uno dei quattro settori prioritari nella gestione delle crisi civili (oltre a polizia, rafforzamento dello Stato di diritto e rafforzamento dell'amministrazione civile). Tra le proposte della Commissione per un meccanismo comunitario di coordinamento della protezione civile (COM (2000) 593 def.) vi è in particolare l'ipotesi di mobilitare la protezione civile nazionale degli Stati membri dichiaratisi disponibili verso paesi terzi che abbiano chiesto assistenza.

tutti gli eventuali vantaggi dello sviluppo. Laddove la popolazione è già di per sé vulnerabile a causa della grande povertà e dell'insicurezza alimentare, l'impatto delle catastrofi naturali è tanto più devastante. È evidente pertanto che qualsiasi strategia intesa a migliorare i mezzi di sussistenza della parte più povera della popolazione nelle zone più soggette alle calamità, quali il Bangladesh, deve tener conto della necessità di ridurre la vulnerabilità di tali zone alle calamità.

Nelle politiche e nei programmi comunitari è stata riconosciuta la necessità di rivolgere un'attenzione particolare alla preparazione alle calamità. Ad esempio, il nuovo Accordo di partenariato ACP-CE offre possibilità di migliorare la preparazione alle catastrofi in una prospettiva a lungo termine, sostenendo le iniziative regionali in questo campo, la cooperazione in materia di protezione ambientale e l'utilizzo e la gestione sostenibili delle risorse naturali, nonché includendo meccanismi di preparazione alle calamità nell'aiuto umanitario<sup>6</sup>. Nella stessa ottica, il piano d'azione per il risanamento dell'America centrale, adottato a seguito dell'uragano Mitch, mira a rafforzare le capacità delle autorità locali nel campo della preparazione alle calamità attraverso azioni di formazione e a ridurre la vulnerabilità della popolazione attraverso azioni di sensibilizzazione. La dotazione di bilancio relativa all'aiuto e alla sicurezza alimentari, che può essere utilizzata per un'ampia gamma di paesi, fornisce risorse per agevolare l'elaborazione di una coerente strategia di reazione alle carestie periodiche.

Per contribuire alla realizzazione di questi orientamenti politici, le strategie e i programmi di cooperazione dovrebbero verificare se l'impatto delle catastrofi naturali (inondazioni, siccità, frane) possa essere ridotto con azioni preventive (rimboschimento, terrazzamento). Eseguire valutazioni ambientali strategiche<sup>7</sup> in settori economici quali l'agricoltura o la silvicoltura può contribuire a individuare le opzioni politiche in grado di evitare l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali (dovuto ad esempio alla destinazione a pascolo di superfici troppo estese, alla costruzione di dighe in zone inappropriate ecc.), che potrebbe causare problemi ambientali. Un'analisi sotto il profilo ambientale della questione dei diritti fondiari può servire ad evitare che gli agricoltori siano espulsi dalle terre tradizionali e spinti in terre marginali. Una gestione sostenibile delle risorse idriche può aiutare a prevenire le inondazioni; ad esempio, la modellazione idrologica dei bacini dei fiumi è utile alla valutazione dei rischi e una buona raccolta e gestione dei dati idrologici è una componente essenziale dei meccanismi di allarme rapido contro le minacce idriche. Tali questioni saranno integrate nei documenti di strategia nazionali.

*Si dovrebbe rivolgere maggiore attenzione alla preparazione alle calamità e alla loro prevenzione sia nel quadro dei programmi di aiuto umanitario che all'interno delle strategie di cooperazione allo sviluppo.*

## **2.2. Conflitti violenti**

Questa categoria presenta le maggiori difficoltà quanto all'assicurazione di un collegamento efficace, in particolare nei paesi oggetto di crisi prolungate, guerre endemiche o combattimenti ricorrenti. La transizione dall'aiuto umanitario alla cooperazione allo sviluppo è raramente un processo cronologico lineare e la maggior parte delle crisi non seguono un

---

<sup>6</sup> Accordo di Cotonou, articolo 30, paragrafo 1, lettera e), articolo 32, articolo 72, paragrafo 3, lettera e.

<sup>7</sup> La valutazione ambientale strategica (VAS) è una tecnica utilizzata per individuare gli effetti sull'ambiente di politiche, piani, programmi e gruppi di progetti. La VAS si può applicare a livello settoriale o, più ampiamente, a livello regionale; essa permette di evitare programmi inadeguati e aiuta a individuare e a valutare alternative.

andamento coerente. Esse oscillano piuttosto tra fasi di deterioramento, inasprimento, crisi acute, allentamento della tensione verso una pace più o meno stabile<sup>8</sup>. Sono inoltre frequenti i capovolgimenti. L'esperienza dimostra che gli armistizi e gli accordi di pace sono fragili e i donatori non possono mai essere certi che saranno duraturi. Il processo di pace in Medio Oriente è legato a numerose attività di aiuto d'urgenza e di risanamento condotte nella regione. Il Tagikistan, da quando è divenuto indipendente dall'Unione sovietica, si trova costantemente in una situazione d'instabilità. L'Angola, la Repubblica democratica del Congo, l'Afghanistan rappresentano altrettanti esempi di crisi ricorrenti. Inoltre, i vari stadi (emergenza, risanamento e sviluppo) si sovrappongono spesso all'interno di un unico paese. Nella Somalia centrale e meridionale esistono oasi di "risanamento" in regioni altamente instabili. Timor orientale invece rappresenta un raro esempio di passaggio piuttosto lineare da una fase violenta di distruzione massiccia ed espulsione forzata della popolazione al processo di ricostruzione gestito dall'ONU e alla graduale introduzione della cooperazione allo sviluppo.

È pertanto necessario di solito impiegare contemporaneamente vari strumenti di finanziamento e non vi è un modello uniforme di transizione cronologica tra uno strumento e l'altro.

Una strategia del collegamento deve prendere in considerazione aspetti settoriali e geografici complessi e stabilire un adeguato coordinamento temporale dei collegamenti in un contesto politico altamente volatile. Gli interventi successivi alla crisi devono tener conto della fase precedente la crisi. I conflitti violenti rappresentano spesso l'apice di tensioni che si sono sviluppate nel corso di tutto un periodo. La Comunità dovrebbe perciò individuare i fattori scatenanti delle crisi e i meccanismi o gli strumenti che possono prevenirne l'inasprimento nonché tener conto di questi meccanismi di prevenzione dei conflitti e delle crisi nei programmi di cooperazione allo sviluppo. Durante le crisi sono necessari anche interventi a sostegno delle politiche di pacificazione. Altrettanto importante è che il risanamento successivo alla crisi comprenda misure di prevenzione dei conflitti rafforzate, per scongiurare future ricadute. Nella fase di post crisi i donatori si trovano spesso di fronte a un dilemma: intervenire per contribuire ad attuare l'accordo di pace appena questo è firmato, nonostante i rischi politici che ancora sussistono, o attendere che la soluzione dimostri più chiaramente di essere duratura? Nel primo caso si rischia la perdita dei fondi investiti, qualora il conflitto riprenda; nel secondo vi è il pericolo di compromettere il processo di pace non fornendo sufficienti mezzi finanziari per la sua attuazione.

Il "collegamento" deve pertanto essere visto in un contesto più ampio, politico, di sviluppo e umanitario, come parte di una strategia coerente dell'UE per le situazioni di crisi che coordini gli interventi e gli strumenti della Comunità e dell'Unione. Dev'essere complementare agli approcci e agli strumenti della politica estera e della sicurezza comune e deve diventare parte integrante della politica di cooperazione e dell'aiuto umanitario della CE. Il nuovo accordo di partenariato ACP-CE<sup>9</sup> prevede disposizioni a tal fine, come pure il nuovo regolamento relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Una descrizione delle varie fasi di un conflitto si trova nella comunicazione SEC(1996) 332 "L'Unione europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti e altre azioni connesse".

<sup>9</sup> Articoli 11,30,60,72,73.

<sup>10</sup> Regolamento 2666/2000 del Consiglio del 5.12.2000, articolo 2.

In situazioni postconflittuali è particolarmente arduo conciliare aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, non da ultimo per la difficoltà d'individuare partner di attuazione adeguati, sia tra le autorità degli Stati interessati che tra le organizzazioni non governative. Se possibile, fin dall'inizio del conflitto si deve adottare una prospettiva a lungo termine, che deve influenzare il carattere degli interventi d'urgenza. Nei programmi di cooperazione allo sviluppo si deve continuare a rivolgere un'attenzione particolare ai bisogni della popolazione colpita, per stabilizzare la situazione. L'esperienza ha mostrato che in situazioni postconflittuali si devono privilegiare il sostegno al processo di riconciliazione, lo sviluppo delle capacità istituzionali, la cooperazione regionale, il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento degli ex combattenti, il rientro dei profughi, i problemi particolari dei bambini nelle situazioni di conflitto e le operazioni di sminamento.

L'aiuto, sia d'urgenza che allo sviluppo, può avere un impatto negativo se non è programmato accuratamente e adattato alla situazione specifica. L'afflusso improvviso di grandi quantità di risorse esterne o l'eccessivo protrarsi dell'aiuto d'urgenza possono favorire la corruzione, la deviazione degli aiuti, il prolungamento del conflitto e l'aumento di spese ingiustificate, spesso incontrollabili (tra cui quelle militari). È necessaria pertanto un'attenzione particolare quando si definiscono i programmi di sostegno macroeconomico e settoriale, che di norma sono avviati solo nella fase postconflittuale.

*Nelle situazioni postconflittuali il collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo dev'essere considerato in un contesto economico, sociale e politico più ampio. Si deve tener conto di questi fattori nelle varie fasi e nei vari settori d'intervento.*

### **2.3. Crisi strutturali e di altro tipo**

Attualmente in una serie di paesi vengono impiegati gli strumenti dell'aiuto umanitario pur non essendovi un'emergenza generale provocata da un'inattesa catastrofe naturale o dallo scoppio di una guerra. Si tratta in genere di paesi che si trovano in uno stato di necessità e in condizioni politiche, economiche o sociali deteriorate.

Alcuni di essi, come quelli che si trovano in una fase di transizione, soffrono di crisi strutturali. L'Ucraina, la Moldavia, la Bielorussia e la Federazione russa beneficiano tutte dell'assistenza umanitaria di ECHO. I problemi di questi paesi possono essere aggravati da istituzioni statali deboli, in fase di costituzione o di disgregazione. Alcuni di essi non dispongono degli adeguati strumenti di sviluppo che potrebbero agevolare la transizione dall'emergenza alla stabilità, oppure tali strumenti non sono dotati di sufficienti risorse finanziarie per far fronte ai bisogni (risanamento materiale) o forniscono un solo tipo di sostegno (aiuto alimentare, assistenza tecnica). Ciò vale in modo particolare per i paesi che ricevono aiuti principalmente attraverso il regolamento Tacis.

Altri paesi sono caratterizzati dall'assenza dello Stato di diritto e sono oggetto di una sospensione parziale o totale della cooperazione comunitaria, ma non dell'aiuto umanitario. Questo provvedimento può essere stato adottato per carenze nel rispetto dei diritti umani e dei principi democratici contenuti nel trattato (e negli eventuali accordi comunitari di cooperazione o partenariato). In assenza di programmi comunitari di aiuto allo sviluppo, la transizione coerente da una fase all'altra può non essere possibile. In taluni casi la Commissione può decidere che l'aiuto di ECHO non è più opportuno, anche se ciò significa una riduzione dell'assistenza della Comunità.

In casi particolari può essere fornita un'assistenza dopo il ritiro di ECHO, anche se l'aiuto allo sviluppo non è formalizzato in un documento concordato con il paese beneficiario.



Cuba è uno dei casi in cui gli strumenti umanitari sono stati utilizzati in assenza di una crisi umanitaria. Nel 2000 si è deciso di passare dalle operazioni finanziate da ECHO a progetti sostenuti a partire da altre linee di bilancio (ALA, aiuto alimentare, ONG, ecc.) assicurando la continuità con il lavoro svolto finora. Nel frattempo, una valutazione indipendente ha messo in evidenza gli effetti negativi di una continuazione dell'aiuto umanitario. La strategia di cooperazione è stata rivista, nei limiti imposti dalla posizione comune del Consiglio, in funzione di un uso migliore dei vari strumenti e di un adeguamento alla situazione cubana.

Timor orientale illustra bene il problema di passare dall'aiuto d'emergenza al sostegno allo sviluppo in assenza di istituzioni funzionanti. Dopo la crisi del 1999 succeduta al referendum, organizzazioni non governative finanziate da ECHO sono intervenute con aiuti umanitari e sanitari d'emergenza. Entro la fine del 2000 una serie di ONG specializzate negli interventi d'emergenza sono state sostituite da ONG più orientate verso azioni di sviluppo, ancora finanziate per lo più da ECHO (fino a maggio/giugno 2001). Tuttavia, il ruolo di queste ONG è passato dalla fornitura di aiuto d'emergenza alla prestazione di servizi di sanità pubblica a livello distrettuale. Nel frattempo, benché siano stati fatti progressi nello sviluppo di un sistema sanitario, tutti gli interessati sono d'accordo nel giudicare l'attuale situazione non sostenibile né auspicabile a lungo termine. Si stanno cercando attivamente soluzioni alternative. Il caso di Timor, nel quale OCHA ha assunto un efficace ruolo guida, dimostra anche la necessità di coordinare le strategie di transizione.

In tutti questi casi la fornitura di aiuto umanitario pone di fronte a dei dilemmi. L'aiuto umanitario è giustificato per soddisfare temporaneamente i bisogni degli strati più vulnerabili della popolazione ("sacche di povertà") e in occasione di crisi particolarmente acute causate da eventi straordinari. Tuttavia, come è stato constatato da tutti i donatori e in alcune valutazioni dell'aiuto CE<sup>11</sup>, l'aiuto umanitario prolungato provoca effetti negativi e potenzialmente distorsivi, può ad esempio creare dipendenze e alimentare tensioni<sup>12</sup>. L'aiuto umanitario può eliminare nel paese beneficiario la pressione alla realizzazione delle riforme; ma non può affrontare le acute strutturali dei problemi e non è un sostituto adeguato delle politiche sociali ed economiche a lungo termine.

Per queste ragioni, pur essendo possibile migliorare l'aiuto umanitario rendendo più mirati gli attuali interventi a favore delle popolazioni in difficoltà, è necessario ridurlo progressivamente fino alla sua soppressione. Ciò è dettato anche da motivi di bilancio. ECHO dovrebbe concentrarsi pertanto sulla sua missione fondamentale, ossia finanziare operazioni di salvataggio di vite umane in situazioni di emergenza nell'ottica di un disimpegno più rapido possibile e di una transizione coordinata e progressiva dall'aiuto umanitario ai normali strumenti di cooperazione. Il problema maggiore è stabilire quali sono gli strumenti appropriati a subentrare all'aiuto umanitario e farvi ricorso al momento opportuno tenendo conto del ciclo di finanziamento e dei limiti di ciascuno di essi.

Si può fare ricorso anche ad altri strumenti comunitari. L'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani può fornire un sostegno alla società civile in settori inerenti ai diritti umani, alla democrazia e allo Stato di diritto. Anche gli interventi a sostegno dell'aiuto e della sicurezza alimentari, attuati soprattutto attraverso organizzazioni non governative, possono contribuire a instaurare condizioni favorevoli ad un dialogo sulle politiche settoriali fondamentali. Il declino economico determina spesso un'insicurezza alimentare strutturale.

---

<sup>11</sup> Valutazione e prospettive future degli interventi umanitari della Comunità, COM(1999) 468 def. del 26.10.1999.

<sup>12</sup> Cfr. gli orientamenti del CAS sui conflitti, la pace e la cooperazione allo sviluppo 1997, sezione III.

Nel caso dei paesi che presentano indici elevati d'insicurezza alimentare, quali la Georgia, l'Armenia o il Kirghisistan, un sostegno finanziato sulla linea di bilancio della sicurezza alimentare può promuovere le riforme strutturali necessarie a migliorare il quadro istituzionale e giuridico e a rimuovere gli ostacoli alla produzione e al commercio di prodotti alimentari (ad esempio, infrastrutture commerciali, procedure e regolamenti doganali, ostacoli tariffari e non tariffari). Questi interventi sono soprattutto di carattere settoriale e, data la situazione particolare di questi paesi, non fanno parte finora di una strategia globale di cooperazione; essi saranno in futuro inseriti nei documenti di strategia nazionale.

Ad ogni modo, la linea "sicurezza alimentare" del bilancio comunitario può aiutare in talune situazioni ad evitare una soluzione di continuità nella fornitura degli aiuti, ma non è sempre appropriata e le risorse disponibili sono largamente insufficienti a soddisfare i bisogni di tutti i paesi che soffrono di questo problema.

*ECHO dovrebbe concentrarsi sulla sua missione fondamentale e ritirarsi gradualmente dai paesi nei quali non sussiste un'emergenza umanitaria. Se la CE si sente ciononostante impegnata a continuare a fornire assistenza, ove esista il quadro giuridico per farlo, dovranno essere mobilitati per tempo strumenti adeguati a più lungo termine.*

### **3. MECCANISMI DI COORDINAMENTO INTERNAZIONALI**

#### **3.1. Necessità di miglioramenti**

La fornitura di aiuti ai paesi colpiti da catastrofi incontra numerose difficoltà. Il coordinamento dei donatori è spesso insufficiente e riduce così l'incidenza e l'efficacia degli interventi esterni. Tra le cause principali di questa mancanza parziale o totale di coordinamento nelle situazioni successive alle crisi vi sono: una grande varietà di attori nelle crisi altamente visibili (come in Bosnia, Kosovo e Ruanda); interessi nazionali divergenti dei vari donatori; differenze nella valutazione delle situazioni e degli obiettivi o nelle analisi politiche; la difficoltà di mobilitare tempestivamente fondi adeguati a causa di strumenti operativi insufficienti; procedure decisionali lente e accentrate.

Inoltre, l'interesse dei donatori per i paesi reduci da conflitti può aumentare nel periodo di preparazione della pace, ma quando l'entusiasmo politico si affievolisce e gli effetti drammatici della crisi scompaiono, in particolare dall'attenzione dei media, l'interesse e l'"incentivo" dei donatori tende a scemare. Ciò è particolarmente vero per i paesi coinvolti in conflitti armati a lungo termine o ricorrenti, come la Somalia, il Sudan o il Congo. Conseguenza di questa "disattenzione" è che i bisogni specifici dei paesi e delle popolazioni che si trovano in una situazione di grande vulnerabilità in seguito ad una crisi non sono soddisfatti nel modo migliore. In Guinea-Bissau, dopo il ritorno alla democrazia all'inizio del 2000, il sostegno dei donatori non è stato sufficiente a stabilizzare la situazione postconflittuale e alcuni mesi dopo sono risplose le tensioni e i problemi. In Liberia, nonostante gli impegni già assunti, pochissimi donatori sono intervenuti dal 1998; il programma di aiuti comunitario è stato il più significativo degli ultimi anni. La crisi del Sahara occidentale dura da alcuni decenni e ECHO è quasi l'unico donatore a fornire sostegno ai sarau rifugiati in Algeria.

Alcuni miglioramenti sono stati tuttavia conseguiti e aumentano gli esempi di progetti coordinati e di una maggiore diffusione delle informazioni. Si è riconosciuto che le azioni non coordinate comportano costi e rischi elevati. La Somalia è un buon esempio di un coordinamento efficace tra donatori: in assenza di autorità nazionali è stato istituito un

meccanismo di coordinamento specifico, l'organo di coordinamento degli aiuti alla Somalia (SACB), con la partecipazione di tutti i membri della comunità internazionale attivi in Somalia. Tale organo ha svolto una funzione fondamentale nella gestione dei contatti con le autorità locali somale e con quelle regionali, nella programmazione degli aiuti, nel facilitare l'attuazione dei progetti e nel garantire il collegamento tra l'emergenza e il risanamento.

Tuttavia, c'è ancora molto da fare per arrivare a concertare la strategia dei donatori. La valutazione effettuata in merito al Ruanda<sup>13</sup> ha rivelato risultati ineguali per quanto riguarda il coordinamento degli aiuti e i valutatori hanno formulato alcune raccomandazioni per colmare le deficienze da essi individuate.

Dovrebbe inoltre essere migliorata la visibilità degli sforzi comuni europei e delle azioni intraprese dall'insieme della comunità internazionale. In occasione del terremoto in Turchia, ad esempio, i servizi dei mezzi d'informazione si sono concentrati sugli interventi realizzati da ciascun donatore nazionale. La copertura mediatica massiccia delle inondazioni in Mozambico ha indotto i donatori a preoccuparsi della visibilità dei loro interventi a sostegno delle vittime e ha contribuito ad aumentare il numero di donatori di aiuto d'emergenza. Dall'altro lato, la concorrenza per garantire la visibilità può agire come un disincentivo ad un reale coordinamento internazionale degli aiuti.

È necessario affrontare il coordinamento in modo proattivo. Data la sua importanza come donatore di aiuto sia d'emergenza che allo sviluppo, nonché la sua forte presenza sulla scena internazionale, la Commissione europea ha una responsabilità particolare nel migliorare il coordinamento. L'aiuto d'emergenza rappresenta una quota rilevante dell'aiuto esterno della CE; esso ammonta al 14% della sua assistenza ai paesi in via di sviluppo, mentre la percentuale corrispondente del CAS considerato nel suo insieme è del 7%.

Il Consiglio e la Commissione hanno adottato di recente una dichiarazione congiunta<sup>14</sup> che riorienta la politica di sviluppo della Comunità in base alla strategia di sviluppo concordata al livello internazionale. La dichiarazione è stata accolta favorevolmente dal Parlamento europeo. Si cercherà di ottenere una maggiore complementarità sia all'interno dell'Unione che con i donatori esterni, in particolare nel contesto delle strategie nazionali. Si tratta di una parte rilevante degli sforzi per migliorare la qualità della politica di sviluppo. La complementarità è particolarmente importante nei periodi successivi alle crisi e in altre situazioni difficili. La Commissione dovrà fare riferimento, fin dall'inizio di una crisi, alle azioni di altri donatori e dovrà contribuire a coordinare le azioni di aiuto internazionali nelle situazioni vulnerabili che succedono alle crisi. Essa dovrà inoltre adoperarsi insieme agli altri grandi donatori e attori internazionali per migliorare la visibilità dei singoli donatori nel quadro degli interventi comuni in situazioni di crisi.

Il coordinamento insufficiente dei donatori nelle situazioni post crisi riduce l'efficienza e l'incidenza dell'aiuto fornito, facendo così aumentare i rischi politici.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **3.2. Coordinamento e complementarità tra la CE e i suoi Stati membri**

Nell'ottobre 2000 il Consiglio ha adottato delle conclusioni sull'efficacia delle azioni esterne dell'Unione e sulla necessità di migliorare il coordinamento e la complementarità tra la

---

<sup>13</sup> Valutazione congiunta dell'aiuto d'emergenza al Ruanda, marzo 1996.

<sup>14</sup> Dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo della CE del 10.11.2000.

Commissione e gli Stati membri. Ciò vale sia per le situazioni successive alle crisi e per la necessità di collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo, sia per altre forme di assistenza.

Migliorare la circolazione delle informazioni tra la Commissione e gli Stati membri a tutti i livelli è essenziale per un più efficace coordinamento nell'individuazione, preparazione e attuazione delle azioni. In seguito al terremoto che ha colpito il Gujarat nel gennaio 2001, la Commissione ha istituito un centro locale, ERIC, inteso a promuovere il coordinamento degli interventi degli Stati membri e a rendere più visibile in generale la presenza dell'UE. Questa iniziativa ha avuto successo e la Commissione intende continuare a svolgere il ruolo di coordinamento nelle successive fasi di risanamento e ricostruzione.

La necessità di collegare aiuto, risanamento e sviluppo sarà inserita nelle discussioni sui documenti di strategia nazionale relativi ai paesi instabili. Si potrebbe prendere in considerazione di organizzare riunioni comuni sul campo e tra il comitato dell'aiuto umanitario e il comitato geografico su paesi o questioni particolari. Lo scopo di tali riunioni comuni dovrebbe essere di ripartire il lavoro, ed eventualmente il finanziamento, tra la Commissione e gli Stati membri, in particolare quando il risanamento comporta azioni della CE al di fuori delle sue zone d'intervento principali. Per far ciò è essenziale accrescere il coordinamento sul campo. Le delegazioni svolgeranno una funzione essenziale nell'individuare i possibili settori di sinergia e complementarità e nel definire gli indirizzi strategici.

Si dovrebbe tener conto della questione del collegamento nell'ambito delle discussioni in corso su come migliorare il coordinamento e la complementarità.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **3.3. Coordinamento con l'ONU e altri organismi internazionali**

Le Nazioni Unite svolgono un ruolo decisivo nelle situazioni di crisi e in quelle che le precedono o le seguono. Gli approcci del tipo "processo Brookings" e "friends of" offrono un quadro utile allo scambio d'informazioni e al coordinamento. Il "processo Brookings", iniziato nel gennaio 1999, è stato favorito dall'Istituto Brookings con una tavola rotonda sui meccanismi internazionali in grado di superare la distanza tra l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo a lungo termine in situazioni postconflittuali vulnerabili. Esso si concepisce come una riunione informale di donatori, promossa dalla Banca mondiale e dall'UNHCR per individuare modi concreti di migliorare il coordinamento tra i donatori e per raccogliere contributi per le crisi che hanno riscosso relativamente meno attenzione.

L'approccio "friends of" segue più o meno lo stesso schema. Esso coinvolge il numero più ampio possibile di donatori internazionali e ne coordina le azioni in un particolare paese. Questa impostazione è stata adottata in Sudan, Afghanistan, Timor orientale, Tagikistan. Queste iniziative sono però ancora agli inizi con la notevole eccezione del Timor orientale nel quale è ad uno stadio più avanzato. I modi concreti di gettare un ponte tra gli interventi d'urgenza e le azioni per lo sviluppo devono ancora essere esplorati e il processo ha bisogno di essere rafforzato.

Una cooperazione più stretta è stata istituita per la Sierra Leone (sotto forma di un'"iniziativa di partenariato"). I progetti di quadro strategico per la Sierra Leone sono stati elaborati tenendo conto del collegamento. Nel 1999 vi sono state varie riunioni informali di donatori per decidere di una serie di azioni prioritarie destinate a sostenere l'accordo di pace, quali il finanziamento del disarmo, la smobilitazione e il reinserimento degli ex combattenti. Queste azioni sono state però attuate solo in parte e non sufficientemente in fretta per prevenire una recrudescenza della guerra civile nel maggio 2000. Nella riunione Brookings del 15-16

novembre 2000 si è deciso d'istituire gruppi di lavoro per alcuni paesi pilota: Congo Brazzaville, Ruanda e, se possibile, Indonesia. I gruppi elaboreranno entro il febbraio 2001 un piano comune per migliorare i collegamenti per quanto riguarda questi paesi pilota. Sarà creato un sito web per lo scambio d'informazioni sulle strategie e sui progetti. Grazie alle informazioni che riceverà, ogni gruppo potrà individuare le lacune nei finanziamenti ed elaborare proposte sui possibili modi di colmarle.

Nel Timor orientale l'ONU ha assunto un atteggiamento proattivo nel coordinare i donatori creando un'unità speciale incaricata di raccogliere e far circolare le informazioni.

Nonostante sia necessario mantenere un approccio specifico caso per caso, si dovrebbe ricorrere più sistematicamente a questi due meccanismi. Essi dovrebbero essere istituiti allo scoppio di una crisi per prendere in considerazione fin dall'inizio la questione del collegamento. Senza voler proporre un sistema preordinato, e pertanto rigido, la Commissione ritiene che siano necessari miglioramenti organizzativi per ottenere una maggiore efficacia dell'approccio "friends of". Si potrebbero prendere in considerazione regole fondamentali per la fissazione delle responsabilità di coordinamento qualora il paese interessato non sia in grado di farlo e l'istituzione di un meccanismo di scambi d'informazioni sistematici e adeguati sui singoli interventi dei donatori. Un sistema d'informazione facile da usare e decentrato, che si avvalga della moderna tecnologia dell'informazione, consentirà di scambiare rapidamente le informazioni su chi fa cosa. La Commissione è disposta a partecipare attivamente a siffatte iniziative e potrebbe ad esempio fornire le infrastrutture di coordinamento.

La Commissione dovrebbe svolgere un ruolo attivo nel rafforzamento dell'approccio "friends of".

#### **3.4. Altri protagonisti di un approccio "friends of" più organizzato**

Coordinamento e coerenza sono condizioni preliminari necessarie perché tali interventi siano efficaci lungo tutto il ciclo di una crisi. Ovunque possibile si dovrebbe concordare un quadro d'azione strategico comune tenendo conto del contesto locale, nazionale, regionale e internazionale.

Quasi sempre le situazioni di conflitto portano ad un deterioramento degli indicatori sociali e ad un incremento della povertà, spesso inasprendo i problemi esistenti. Le strategie che affrontano questi problemi e aiutano a stabilizzare un ambiente sociale ed economico estremamente fragile sono di fondamentale importanza. Per molti dei paesi interessati la possibilità di accedere rapidamente all'ammortamento del debito è di capitale importanza. L'idea dei documenti strategici per la riduzione della povertà (PRSP) e la nozione di approccio coordinato sono altamente pertinenti per i paesi in situazioni postconflittuali. Laddove esistono, i PRSP formeranno la base dei documenti di strategia nazionale e della programmazione dell'aiuto allo sviluppo della CE.

Da quando è stata lanciata, nel 1996, l'iniziativa dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) è stata riservata grande attenzione ai paesi poveri fortemente indebitati in situazione postconflittuale. La recente decisione della Banca mondiale e del FMI di prolungare la clausola di caducità<sup>15</sup> fino alla fine del 2002 consentirà ad un maggior numero di paesi, specialmente a quelli in situazione postconflittuale, di adottare le misure necessarie per

---

<sup>15</sup> La clausola di caducità fissa il termine entro il quale i paesi possono chiedere di aderire all'iniziativa HIPC. Esso era stato fissato inizialmente alla fine del 2000 ed è stato prolungato alla fine del 2002.

inserirsi nel processo di ammortamento del debito dei paesi poveri fortemente indebitati. I problemi del debito di questi paesi saranno esaminati caso per caso, tenendo conto delle particolari difficoltà dei paesi reduci da conflitti nel valutare le riforme da essi attuate e la sostenibilità dei profili del debito. Questo aspetto è importante anche per una strategia coordinata.

Altri strumenti particolari come i fondi fiduciari, benché utili in linea di principio, non sembrano essere sempre i più adatti in situazioni di post crisi. In effetti, il ricorso ai fondi fiduciari in Ruanda, Repubblica democratica del Congo e Sierra Leone ha dato, in base alle valutazioni effettuate, risultati piuttosto contraddittori. La mancanza di visibilità delle azioni dei singoli donatori impedisce a questi ultimi di contribuire ai meccanismi di finanziamento globali.

Anche le ONG internazionali e locali e altri attori della società civile dovrebbero essere associati alle discussioni sugli orientamenti strategici e partecipare ai meccanismi di coordinamento, coerentemente con il nuovo approccio della politica dello sviluppo, che incoraggia la partecipazione di un ampio ventaglio di attori della società civile al dialogo sulle strategie e all'attuazione dei programmi di cooperazione. La società civile possiede una competenza e conoscenze preziose e l'esperienza compiuta con l'approccio "friends of" ha dimostrato che la sua partecipazione è utile. Dovrebbe essere istituita sul campo una sede di dialogo per lo scambio di esperienze sui progetti, l'individuazione delle pratiche migliori e la diffusione delle informazioni. La delegazione della Commissione potrebbe agevolare tali attività, convocando ad esempio riunioni informali e *workshop*. Queste iniziative dovrebbero essere integrate quanto più possibile nell'approccio "friends of".

Nonostante vi siano esempi di dinamiche regionali negative (regione dei Grandi Laghi), l'impegno regionale dovrebbe essere sostenuto e il ruolo delle organizzazioni regionali (OUA, SADC, ECOWAS ecc.) rafforzato in situazioni postconflittuali. Paesi confinanti, organizzazioni regionali e altre parti interessate potenziali o effettive dovrebbero essere incoraggiati a partecipare al processo "friends of". Questa impostazione è del tutto coerente con il sostegno comunitario ai processi di cooperazione regionale e con i partenariati e i dialoghi intrapresi dall'UE con gruppi di paesi.

È necessario organizzare meglio e intensificare il coordinamento tra i vari attori multilaterali, regionali e non governativi per migliorare le sinergie nelle risposte internazionali alle crisi.

#### **4. VERSO UNA STRATEGIA COMUNITARIA PER IL COLLEGAMENTO**

L'Unione europea (CE e Stati membri insieme) è il più grande donatore di aiuto umanitario, che ha fornito nel 1999 il 58% dell'aiuto d'emergenza CAS (CE da sola: 16%) e la cui quota di aiuto allo sviluppo a lungo termine rappresenta il 50% dell'aiuto allo sviluppo internazionale ufficiale (CE da sola: 10% circa). Essendo un donatore importante, la Commissione deve sviluppare un quadro strategico per garantire il collegamento tra i vari strumenti comunitari.

L'obiettivo generale della Commissione è di rafforzare il quadro strategico nel quale essa opera, dal verificarsi di una crisi fino al ripristino della normale cooperazione allo sviluppo, e di aumentare la propria efficienza, rapidità e flessibilità. I problemi che si presentano nel superare la soluzione di continuità tra aiuto e sviluppo sono in parte già stati affrontati nel

quadro della riforma dell'aiuto esterno della Comunità<sup>16</sup>. Effetti positivi verranno dal processo di deconcentrazione, che attribuirà più personale e più potere decisionale alle delegazioni della Commissione, e da una più chiara definizione dei ruoli della Commissione e degli Stati membri nell'approvazione di strategie, programmi e progetti (le procedure della "comitatologia"). Esistono però altri problemi attinenti più specificamente alla garanzia di un efficace collegamento.

#### **4.1. Problemi principali da risolvere**

Per assicurare il collegamento tra gli strumenti dell'aiuto d'emergenza (ECHO, MRR) e gli strumenti dello sviluppo e della cooperazione, la CE deve affrontare tre problemi principali: procedure decisionali lente, scelta dei partner di attuazione e capacità di mobilitare le risorse tramite gli strumenti appropriati.

Le pesantizie procedurali e i ritardi sono dovuti agli stessi regolamenti e ai meccanismi di controllo a priori. Le valutazioni effettuate hanno confermato la necessità di procedure più flessibili e celeri, anche per quanto riguarda il regolamento sulle azioni di risanamento<sup>17</sup>. La valutazione relativa alla linea di bilancio per l'aiuto alle popolazioni sradicate dei paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia per il periodo 1997-1999<sup>18</sup> ha individuato varie limitazioni procedurali e ha rilevato un aumento dei ritardi nella firma dei contratti, nell'assunzione di assistenti tecnici, nel trasferimento di fondi e nell'approvazione di modifiche degli accordi di finanziamento. Una recente valutazione delle azioni di risanamento nei paesi ALA e MED<sup>19</sup> ha rivelato che le attuali procedure della linea di bilancio relativa al risanamento non hanno contribuito alla sua efficacia, non avendo assicurato una capacità di esborso rapido né aumentato la flessibilità nell'adozione di decisioni. Non vi è alcuna prova di un buon coordinamento tra le fasi e gli strumenti e la valutazione ha rivelato anche la mancanza di meccanismi intesi a garantire la coerenza con le strategie nazionali dei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo.

La ragione principale per la quale la Commissione ha proposto d'istituire un meccanismo di reazione rapida (MRR) è che le procedure decisionali erano troppo lente e compromettevano la capacità di reazione dell'UE alle crisi. Il MRR consente interventi a breve termine per un periodo non superiore a sei mesi, è applicabile a tutte le regioni del globo e può riunire una serie di misure diverse in un unico intervento a seconda delle particolarità della crisi. Il meccanismo si fonda sugli strumenti comunitari esistenti (elencati nel regolamento), in grado di fornire un ampio ventaglio di azioni e interventi in situazioni di crisi, che comprendono le attività a difesa dei diritti umani, la sorveglianza delle elezioni, lo sviluppo delle istituzioni, il sostegno ai media, la gestione delle frontiere, le missioni umanitarie, la formazione e l'equipaggiamento delle forze di polizia, l'assistenza alla protezione civile, il risanamento, la ricostruzione, la pacificazione, il reinserimento e la mediazione. Questi stessi strumenti comunitari formano a loro volta la base per eventuali successive misure che si rendessero necessarie una volta concluse le operazioni d'emergenza. L'obiettivo principale del MRR è di fornire un sostegno d'emergenza per preservare o ripristinare le strutture civili necessarie alla stabilità politica, sociale ed economica nonché di fungere da precursore ad un successivo aiuto a lungo termine.

---

<sup>16</sup> SEC(2000) 514 del 16 maggio 2000.

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 2258/96.

<sup>18</sup> Valutazione della linea di bilancio "Aiuti alle popolazioni sradicate nei paesi ALA 1997-1999", regolamento 443/97 del Consiglio, relazione sintetica del settembre 2000.

<sup>19</sup> Resoconto della fase desk, agosto 2000.

In alcune situazioni di crisi un'ulteriore limitazione è dovuta al fatto che i progetti devono essere approvati dai governi dei paesi interessati. I grandi strumenti dello sviluppo e della cooperazione (FES, Tacis, MEDA ecc.) si basano sul principio del partenariato e non possono essere utilizzati senza coinvolgere i governi dei paesi beneficiari. Alcuni governi possono non voler o non poter rilevare i progetti di ONG finanziate da ECHO, soprattutto se riguardano zone controllate dall'opposizione. Possono essere restii anche a finanziare talune azioni, ad esempio a sostegno del processo di pace o della riconciliazione. In alcuni casi eccezionali (Somalia, Congo, Ruanda) la Commissione è stata costretta ad assumere il ruolo di ordinatore nazionale. In altri casi non sono disponibili risorse per lo sviluppo e devono essere trovate altre risorse finanziarie gestite autonomamente dalla Commissione (risanamento, linee di bilancio per i profughi o cofinanziamento di ONG). In Liberia, ad esempio, la firma del programma indicativo è stata rinviata per vari mesi e si è dovuto ricorrere alle risorse destinate all'aiuto ai profughi, gestite con procedure più flessibili.

La Commissione opera con un ampio ventaglio di partner di attuazione dell'aiuto d'emergenza e dei programmi di sviluppo. Nel 2000 il 65% circa dell'aiuto umanitario CE è andato a finanziare progetti attuati dalle ONG, il 20% è stato inoltrato tramite gli organismi dell'ONU (di cui il 5% tramite il programma alimentare mondiale) e il 15% circa attraverso la Croce rossa e altre organizzazioni internazionali. I partner di attuazione, tra cui le ONG, sono spesso specializzati e competenti o nel campo dell'emergenza o in quello dello sviluppo, il che rende difficile assicurare la continuità nella collaborazione con un insieme particolare di essi, poiché i partner e i metodi di lavoro possono cambiare improvvisamente nella fase di transizione dall'aiuto d'emergenza all'assistenza allo sviluppo. Ad esempio, dopo le inondazioni in Mozambico solo due delle quaranta proposte ricevute nel quadro del programma di continuazione dell'aiuto dopo l'emergenza erano di ONG che avevano partecipato alla fase di aiuto d'emergenza. Il grosso delle proposte è stato presentato da ONG del settore "sviluppo". In Libano i progetti ECHO decisi in base a proposte di ONG facevano riferimento solo in modo marginale all'accordo di partenariato UE e al programma MEDA; un altro gruppo di ONG ha presentato varie idee per il finanziamento di azioni di risanamento che erano solo limitatamente pertinenti al programma ECHO (solo un progetto relativo allo sminamento poteva rappresentare il naturale prolungamento dell'attività avviata da ECHO).

Nella fase di transizione può essere necessario dunque cambiare di partner di attuazione e anche operare con un numero maggiore di partner. Ciò significa che ci si dovrà forse rivolgere a organismi diversi dalle ONG e dalle agenzie ONU, ad esempio a organizzazioni locali, al settore privato e a consulenti tecnici. Ove si decida di continuare a lavorare con delle ONG, la preferenza dovrebbe andare a quelle con una provata esperienza in entrambi i settori.

Il problema della mobilitazione delle risorse è dovuto in primo luogo all'esistenza di molteplici strumenti e linee di bilancio, ad esempio per il risanamento, che è finanziato su singole linee di bilancio geografiche. Questa circostanza aumenta la complessità e riduce la flessibilità, determinando soluzioni di continuità in un campo in cui sono necessari gli interventi rapidi, considerando soprattutto che questi non possono essere previsti con più di un anno di anticipo, quando viene preparato il bilancio. Nel Caucaso meridionale e in Asia centrale assicurare una transizione non problematica dai finanziamenti ECHO ad altri programmi è difficile, sia a causa del carattere dell'attuale assistenza Tacis e della sua base giuridica, sia a causa delle insufficienti risorse finanziarie disponibili sulla linea di bilancio di Tacis specifica per il "risanamento" (solo 1,7 milioni di € disponibili nel 2000). La linea di bilancio Aiuto alimentare/Sicurezza alimentare ha dimostrato di essere atta a collegare l'aiuto



d'urgenza e l'aiuto allo sviluppo. Tuttavia, le risorse non sono sufficienti per coprire tutti i paesi potenzialmente interessati<sup>20</sup>.

#### **4.2. Adattare i documenti di strategia nazionale**

I "documenti di strategia nazionale" (DSN)<sup>21</sup> sono lo strumento principale per programmare l'assistenza CE. Basati su un'analisi della situazione dei paesi partner, delle priorità della CE e delle attività degli altri grandi donatori, essi saranno utilizzati per orientare, gestire e rivedere i programmi di aiuto della CE relativi a tutti i paesi in via di sviluppo che beneficiano di aiuti a titolo del Fondo europeo di sviluppo e dei programmi ALA e MED e progressivamente quelli relativi ad altri paesi.

Il problema del collegamento diverrà parte integrante dei DSN dei paesi che si trovano già o che potrebbero trovarsi in situazioni di crisi o di emergenza, soprattutto là dove opera ECHO. Ciò consentirà alla CE di tener conto della fase precedente la crisi e delle possibilità di prevenire le catastrofi, o di prepararsi, e di evitare i conflitti. Sarà così possibile anche programmare la transizione dalla fase di emergenza a quella di sviluppo. Un tale approccio è già previsto per i paesi ACP nell'accordo di Cotonou, nel quale la questione del collegamento è menzionata esplicitamente<sup>22</sup>. Anche il nuovo programma CARDS per i Balcani occidentali, incentrato sul risanamento e sulla stabilizzazione nonché su obiettivi a lungo termine di sviluppo economico e sociale sostenibile, prevede il collegamento<sup>23</sup>. Per i paesi coinvolti in conflitti i DSN attribuiranno alla CE piuttosto un ruolo di pacificazione e risoluzione dei conflitti, che comprenderà anche il collegamento di aiuto, risanamento e sviluppo. Per i paesi soggetti a catastrofi naturali ricorrenti, le strategie di sviluppo a lungo termine devono comprendere la preparazione alle calamità, che dal punto di vista ambientale può essere affrontata con metodi adeguati quali i profili e le valutazioni ambientali nazionali. Per i paesi che soffrono di crisi strutturali, i DSN devono comprendere il potenziamento delle istituzioni e il rafforzamento delle capacità degli attori non statali. I documenti di strategia nazionale dovrebbero considerare anche il potenziale commerciale di un paese e prevedere le strategie e le riforme necessarie ad accrescere la produttività e gli scambi.

Quando ECHO o il MRR deciderà d'intervenire in un paese, verrà esaminata la necessità di adeguare la strategia nazionale. Anche nell'ipotesi che essa resti valida in una prospettiva di sviluppo a lungo termine, la crisi inciderà sulle attività di cooperazione; sarà perciò preparato, in stretta cooperazione con i partner sul campo, un addendum alla strategia nazionale. Per i paesi ACP questo processo corrisponde alle revisioni specifiche previste nell'accordo di Cotonou<sup>24</sup> e al nuovo sistema di programmazione e assegnazione delle risorse<sup>25</sup>, le cui disposizioni consentono il ricorso a procedure flessibili ed efficaci. Un processo di revisione analogo, applicabile in circostanze straordinarie, è previsto anche per i paesi mediterranei nel nuovo regolamento MEDA<sup>26</sup>. Un processo di revisione speciale è previsto inoltre per i Balcani occidentali<sup>27</sup> e potrebbe essere applicato ad altre regioni.

---

<sup>20</sup> La linea di bilancio Aiuto alimentare/Sicurezza alimentare è programmata per coprire circa venti paesi.

<sup>21</sup> Quadro standard adottato dal Consiglio il 10.11.2000.

<sup>22</sup> Articolo 11, paragrafo 5.

<sup>23</sup> Regolamento 2666/2000 del Consiglio del 5.12.2000, articolo 2, paragrafo 2.

<sup>24</sup> L'articolo 5, paragrafo 2 dell'allegato IV prevede che in circostanze eccezionali legate all'aiuto umanitario e d'urgenza si possa procedere ad una revisione della strategia nazionale e del programma indicativo su richiesta di una delle due parti.

<sup>25</sup> Ricorso all'assegnazione intesa a coprire i bisogni imprevisti.

<sup>26</sup> Regolamento 2698/2000 del Consiglio del 27.11.2000, articolo 5, paragrafo 2.

<sup>27</sup> Regolamento 2666/2000 del Consiglio del 5.12.2000, articolo 3, paragrafo 1, lettera a).

L'addendum ai DSN si baserà su un'analisi della situazione e comprenderà informazioni sugli interventi di altri donatori, in particolare degli Stati membri. Esso definirà gli indirizzi strategici, gli obiettivi e le priorità, collegando e integrando in modo interdipendente i vari interventi e strumenti. Nella maggior parte dei casi non vi è una transizione cronologica tra i vari strumenti, bensì i finanziamenti sono contemporanei. Per creare un collegamento tra aiuto d'urgenza e aiuto allo sviluppo è necessaria una programmazione immediata, non solo degli interventi d'urgenza a breve termine, ma anche delle azioni di risanamento e sviluppo a breve e medio termine. Questa programmazione deve prevedere, se possibile, il disimpegno graduale di ECHO (quello del MRR è previsto giuridicamente dopo sei mesi, quando, se necessario, il meccanismo dovrebbe essere sostituito da un altro strumento CE).

L'approccio umanitario e l'approccio della cooperazione allo sviluppo devono essere coordinati meglio. In Somalia, nelle cosiddette "zone d'emergenza" si è proceduto alla distribuzione gratuita di medicinali, mentre nelle cosiddette "zone di risanamento", che erano talvolta a prossimità diretta delle altre, sono stati applicati meccanismi di partecipazione ai costi. Gli interventi umanitari dovrebbero essere programmati in modo da tener conto degli obiettivi a lungo termine e della sostenibilità e i programmi di sviluppo dovrebbero tenere sempre più conto dei bisogni della popolazione individuati nella fase di risanamento nonché dell'evoluzione delle esigenze.

L'addendum sarà elaborato da gruppi interdisciplinari, poiché gli studi e le valutazioni dei casi hanno chiaramente dimostrato che un coordinamento interno costante è fondamentale per il buon esito delle azioni. Siffatti gruppi si sono rivelati utili ad esempio in Mozambico. L'istituzione di un gruppo di lavoro è necessaria per assicurare il collegamento, ma può d'altro lato sollevare problemi di tempi: può aumentare il tempo di reazione dell'intervento umanitario, mentre riduce quello delle azioni di sviluppo. Il punto fondamentale è che la decisione d'istituire il gruppo di lavoro sia immediata e che il gruppo sia dotato di personale sufficiente tramite procedure flessibili. Un altro esempio di collegamento riuscito è fornito dalla crisi in Kosovo. I meccanismi di coordinamento creati in quel caso hanno garantito un livello di coordinamento senza precedenti all'interno della Commissione, sia al livello centrale e sul campo. Un fattore di riuscita essenziale è stato la rapida istituzione della *task force* della Commissione e il suo celere invio nella provincia del Kosovo, prima dell'arrivo dell'agenzia per la ricostruzione, contemporaneamente alla presenza di ECHO.

L'addendum ai documenti di strategia nazionale sarà adottato secondo le procedure proprie agli strumenti applicabili, assicurando il massimo di flessibilità consentita da ciascuno strumento. Esso riguarderà le azioni previste e i vari strumenti da utilizzare, cosicché non sarà necessaria in seguito alcuna approvazione di singoli progetti, bensì solo un'informazione a loro riguardo. L'addendum valuterà anche il tipo di competenze necessarie e individuerà i partner appropriati. Questi ultimi saranno discussi e decisi, nell'ambito del possibile, con il paese partner.

La Commissione proporrà procedure semplificate e accelerate per l'adozione e la modificazione dell'addendum. L'esperienza insegna che l'evoluzione delle crisi, e in particolare dei conflitti, è imprevedibile; l'addendum deve assicurare pertanto una flessibilità tale da consentire un rapido adeguamento a situazioni mutevoli e inattese. L'obiettivo comune dovrebbe essere di decidere gli indirizzi strategici e di assicurare il massimo grado di flessibilità per elaborare e attuare i programmi e i progetti di lavoro in tempi molto brevi.

All'inizio di ciascun intervento di ECHO o del MRR sarà elaborato un addendum al documento di strategia nazionale, compreso un programma di lavoro indicativo, che sarà adottato con procedure semplificate e accelerate.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 4.3. Strumenti

La Commissione sta riesaminando i suoi strumenti operativi per stabilire in quali settori possa essere migliorato il collegamento. Questo riesame ha luogo nel quadro della riforma dell'aiuto esterno della CE. La Commissione non si propone di creare nuovi strumenti finanziari, bensì di potenziare quelli esistenti e, se possibile, di migliorarne i collegamenti. Essa intende anche ridurre il numero delle linee di bilancio, una misura essenziale per incrementare l'efficienza e la flessibilità nella gestione dell'aiuto esterno nelle situazioni di crisi.

Alcuni degli **strumenti tematici** della CE (ossia quelli volti ad affrontare le grandi questioni settoriali) sono particolarmente pertinenti nelle situazioni immediatamente successive alle crisi e relativamente adatti ad assicurare il collegamento. Si tratta degli strumenti relativi a: risanamento e risanamento, aiuto ai rifugiati e agli sfollati interni, aiuto alimentare/sicurezza alimentare e sminamento. Altri strumenti possono essere utilizzati in via complementare, come ad esempio quelli attinenti alla democratizzazione e al rispetto dei diritti umani, al cofinanziamento delle ONG e alla cooperazione decentrata.

Il regolamento (CE) 2258/96 relativo ad azioni di **risanamento e di ricostruzione** a favore dei paesi in via di sviluppo può essere uno strumento utile per integrare i programmi di sviluppo a lungo termine e potrebbe essere usato anche per continuare a finanziare le azioni avviate nel quadro del meccanismo di reazione rapida. Tuttavia, le procedure per la sua applicazione hanno bisogno di essere migliorate. Come prima misura la Commissione proporrà di fondere le attuali cinque linee di bilancio relative al risanamento, che sono attualmente suddivise a seconda delle zone geografiche<sup>28</sup>, in un'unica voce relativa a tutte le regioni. Questo provvedimento è necessario per garantire la flessibilità degli interventi nelle situazioni di crisi, che raramente possono essere previste con precisione in base alla zona geografica, con un anticipo di più di un anno.

Inoltre, il campo di applicazione del regolamento sul risanamento e le procedure ad esso attinenti dovrebbero essere rivisti in base alle valutazioni e alla relazione della Corte dei Conti, tenendo conto degli effetti della riforma dell'aiuto esterno, comprese la comitatologia e le procedure interne. Per essere più efficace come strumento di collegamento, il regolamento dovrà porre maggiormente l'accento sul ripristino delle capacità istituzionali e sulla ricostituzione del tessuto sociale, e non soltanto sul risanamento materiale delle infrastrutture di base.

La proposta della Commissione di un nuovo regolamento relativo all'**aiuto alle popolazioni sradicate** nei paesi in via di sviluppo dell'Asia e dell'America latina<sup>29</sup> contiene adeguate disposizioni per garantire un migliore collegamento. Le azioni previste nella proposta di regolamento sono destinate a sostituire gradualmente l'aiuto di emergenza e ad agevolare la transizione ad una strategia di sviluppo e formano pertanto parte di una strategia generale di riabilitazione a favore delle popolazioni colpite da conflitti interni o esterni.

Nel quadro della prossima valutazione e del riesame del regolamento (CE) 443/92 relativo all'Asia e all'America latina la Commissione valuterà anche gli argomenti favorevoli e contrari alla fusione nei principali strumenti geografici delle azioni intraprese attraverso alcuni degli attuali regolamenti orizzontali. Tra le azioni che potrebbero venire fuse vi sono l'aiuto ai profughi e alle popolazioni sradicate e il regolamento sul risanamento.

---

<sup>28</sup> Linee di bilancio B7-303 Asia, B7-313 America Latina, B7-411 Mediterraneo, B7-522 Repubbliche del Caucaso e dell'Asia centrale, B7-641 ACP.

<sup>29</sup> COM (2000) del 20.12.2000.

Oltre a consolidare il numero delle basi giuridiche e delle linee di bilancio, una siffatta fusione avrebbe il vantaggio di riunire in un'unica base giuridica l'ampia gamma di attività relative ad un paese. Questo modo di procedere sarebbe coerente con l'obiettivo di promuovere il collegamento, ma si dovrebbe assicurare che con un regolamento più ampio sia comunque possibile mantenere l'attuale campo di attività, un'adozione sufficientemente rapida di decisioni, la flessibilità nella selezione dei partner di attuazione e la possibilità di prendere decisioni senza l'accordo del governo interessato.

La prossima revisione del regolamento Tacis, che non consente attualmente attività di risanamento, è prevista per il 2006. Se si procedesse ad una fusione di alcuni dei regolamenti orizzontali, quali quelli relativi ai profughi e al risanamento, nei principali regolamenti geografici, si dovrebbe mantenere provvisoriamente una base giuridica distinta per il risanamento nei paesi Tacis (ossia l'attuale regolamento 2258/96).

L'alternativa alla fusione di regolamenti è continuare a basarsi sui documenti di strategia nazionale come mezzo principale per favorire la coerenza tra i vari strumenti all'interno dei paesi, assicurando il collegamento come si è già illustrato. I DSN dovrebbero contenere sia le principali basi giuridiche/linee di bilancio dell'aiuto allo sviluppo sia gli strumenti orizzontali/linee di bilancio complessive per interventi specifici post crisi.

Le azioni relative all'**aiuto alimentare** e alla **sicurezza alimentare** sono uno strumento valido per garantire il collegamento, poiché coprono gli aspetti sia a breve termine che a lungo termine. Il 30% della dotazione di questa linea va a finanziare le operazioni in zone di crisi (attraverso il PAM e le ONG). I fondi restanti sono utilizzati per sostenere l'aspetto strutturale delle politiche di sicurezza alimentare, compresa la creazione delle condizioni necessarie per avviare processi di riforma a lungo termine. È pertanto evidente che si tratta di uno strumento flessibile, che può essere impiegato in una molteplicità di situazioni. È prevista una sua valutazione che affronterà tra l'altro i problemi del collegamento e il rapporto tra questo e altri strumenti della Comunità.

Le attività di **sminamento** sono importanti in una serie di situazioni che precedono o seguono le crisi e possono essere parte integrante di progetti di aiuto umanitario, di risanamento, di ricostruzione o di sviluppo. Benché lo scopo principale delle azioni di sminamento sia di salvare vite umane e migliorare la sicurezza delle persone, l'impatto socioeconomico delle mine antipersona sulle popolazioni e le loro ripercussioni negative sugli sforzi per ridurre la povertà e l'instabilità non possono essere ignorati. È pertanto importante inserire la questione dello sminamento nei documenti di strategia nazionale e considerarla nel ciclo di sviluppo del paese interessato. La Commissione sta inserendo sistematicamente la valutazione dell'impatto socioeconomico delle mine antipersona nel suo approccio alla programmazione strategica regionale delle azioni antimine. La proposta di regolamento attualmente all'esame stabilisce un chiaro collegamento tra le azioni antimine e le strategie globali di cooperazione con paesi terzi. Essa prevede la possibilità di finanziamenti complementari<sup>30</sup>.

Per quanto riguarda il cofinanziamento delle ONG, le condizioni generali pubblicate nel gennaio 2000, prevedono di dare la priorità, tra l'altro, ai paesi in via di sviluppo che si trovano in una fase di risanamento.

---

<sup>30</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'azione contro le mine terrestri antipersona, articolo 1, paragrafo 2 e articolo 2, paragrafo 4.

I regolamenti 975/99 e 976/99 del Consiglio, che costituiscono la base giuridica per azioni a favore dei diritti umani e della democratizzazione, finanziate sul capitolo B7-7 del bilancio comunitario (l'"Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani") contemplano tre possibili settori d'intervento: tutela dei diritti umani; sviluppo e consolidamento della democrazia; prevenzione dei conflitti e trattamento delle ripercussioni dei conflitti sui diritti umani. Essi sostengono in particolare le organizzazioni della società civile, ma anche le organizzazioni internazionali. Questi regolamenti prevedono procedure accelerate per finanziare interventi d'urgenza d'importo non superiore a 2 milioni di € e si può pertanto ricorrervi rapidamente in situazioni preconfittuali e postconfittuali e per completare altre attività comunitarie.

In generale i **grandi programmi regionali della CE** (MEDA, Tacis, ALA), ad eccezione del nuovo accordo di partenariato ACP-CE e del programma CARDS per i Balcani occidentali, non sono attualmente idonei a consentire il collegamento tra l'aiuto d'urgenza e l'aiuto allo sviluppo in modo flessibile e tempestivo in situazioni post-crisi.

Il programma Tacis è in primo luogo un programma di assistenza tecnica, anche se ha la possibilità di intraprendere investimenti. Il suo compito principale è di sostenere la democratizzazione e il processo di transizione all'economia di mercato. La Commissione potrebbe considerare l'opportunità di ampliare il campo di applicazione delle azioni Tacis.

Benché non sia un programma incentrato sulle questioni del risanamento o sulle situazioni di crisi, MEDA offre la possibilità di portare avanti alcuni tipi di progetti avviati nella fase d'emergenza. Ciò è avvenuto ad esempio a proposito delle azioni di sminamento in Libano.

Per quanto riguarda la cooperazione con i paesi ACP, l'accordo di Cotonou presenta una maggiore flessibilità delle precedenti convenzioni nell'affrontare la questione del collegamento. In particolare:

1) quando una crisi si manifesta in un paese in cui esistono un documento di strategia nazionale e un programma indicativo, si possono prendere le seguenti misure: procedere ad una revisione del programma indicativo su richiesta di una delle parti e decidere azioni intese ad agevolare la transizione dalla fase di emergenza a quella di sviluppo con meccanismi efficaci e flessibili<sup>31</sup>; qualora non siano disponibili fondi del bilancio, gli interventi d'urgenza e di risanamento possono essere finanziati sul Fondo europeo di sviluppo; in ogni caso, le risorse continueranno ad essere messe a disposizione degli attori non statali, in particolare la quota dei fondi a lungo termine alla quale essi hanno direttamente accesso<sup>32</sup>;

2) quando una crisi si manifesta in un paese in cui, per circostanze eccezionali, non è stato adottato alcun programma indicativo, l'accordo di Cotonou prevede l'istituzione di un meccanismo specifico<sup>33</sup>, che comporta i seguenti elementi: salvo nei casi in cui la cooperazione CE è stata sospesa conformemente alle procedure di cui agli articoli 96 e 97 dell'accordo<sup>34</sup>, viene decisa e notificata un'assegnazione globale di risorse; tuttavia, viste le difficoltà di avviare un normale esercizio di programmazione, saranno adottate solo misure particolari, coerenti con la strategia nazionale, al fine di garantire un adeguato collegamento tra l'aiuto d'urgenza e l'aiuto allo sviluppo; anche in questo caso, se non sono disponibili fondi

---

<sup>31</sup> Accordo di Cotonou - Allegato IV, articolo 5, paragrafo 2 e testo dell'accordo, articolo 72, paragrafo 6 e articolo 73, paragrafo 1.

<sup>32</sup> Accordo di Cotonou - Allegato IV, articolo 4, paragrafo 1, lettera d).

<sup>33</sup> Accordo di Cotonou - Allegato IV, articoli 3 e 4.

<sup>34</sup> Accordo di Cotonou, Atto finale, Dichiarazione XXI.

del bilancio, si farà ricorso alle risorse del FES tramite la cosiddetta "assegnazione B", istituita per coprire gli imprevisti<sup>35</sup>. In questo quadro possono essere condotte azioni umanitarie e relative a situazioni post-emergenza intese ad un risanamento materiale e sociale, ricorrendo a meccanismi flessibili ed efficaci. Delle risorse saranno inoltre fornite direttamente ad attori non statali.

Il programma CARDS fornirà aiuti a: ricostruzione, rimpatrio di profughi e sfollati, stabilizzazione regionale, sviluppo delle istituzioni, riforme economiche, sviluppo sociale, risanamento ambientale e cooperazione regionale.

Il processo di riforma avviato alla Commissione si trova già in una fase avanzata di esame delle **procedure interne** e di formulazione di proposte di modifica. Occorre rafforzare questo processo dal punto di vista specifico del collegamento. La Commissione sta rivedendo il suo funzionamento interno e proporrà procedure decisionali semplificate e più flessibili, che potranno essere applicate appena saranno stati elaborati l'addendum al documento di strategia nazionale e il programma di lavoro ad esso annesso. In generale è necessario aumentare ancora la flessibilità, anche se a questo riguardo si sono già registrati miglioramenti con la creazione di "EuropeAid-Ufficio per la cooperazione", ad esempio in merito alle procedure di adozione e modificazione dei contratti.

A causa dell'elevata sensibilità delle questioni coinvolte e della complessità delle situazioni, le decisioni sono spesso adottate al livello più alto nei servizi centrali. Tuttavia, la deconcentrazione della maggior parte delle decisioni dai servizi centrali al livello del personale sul campo è una delle condizioni principali della riuscita delle azioni, come dimostra bene l'esempio del Kosovo. Il trasferimento su larga scala dei poteri decisionali alle delegazioni, previsto dalla riforma della gestione dell'aiuto comunitario, inciderà positivamente sulla questione del collegamento. Le delegazioni assumeranno, in coordinamento con gli Stati membri, un ruolo decisivo nella formulazione dell'addendum ai DSN nonché nella definizione e nella scelta di progetti e programmi.

Saranno presi in considerazione cambiamenti specifici nell'ambito dei regolamenti esistenti e nelle procedure decisionali interne al fine di migliorare la capacità della Comunità a rispondere tempestivamente alle situazioni successive alle crisi.

#### **4.4. Rischi elevati in situazioni di transizione: compromessi tra flessibilità, rapidità e controllo**

Un intervento efficace in una situazione di post-crisi comporta l'accettazione di un elevato grado di rischio "tecnico" nell'attuazione della cooperazione, aldilà del rischio politico inerente alla situazione generale del paese. È difficile agire con flessibilità e rapidità in situazioni mutevoli, mantenendo un controllo e una trasparenza rigorosi.

Il rischio tecnico riguarda in primo luogo la procedura accelerata con la quale si propone di adottare l'addendum al documento di strategia nazionale e il programma di lavoro ad esso allegato. In questo contesto le consultazioni, in alcuni casi difficili anche quelle con le autorità dei paesi partner, saranno necessariamente ridotte. Inoltre, le analisi settoriali e altri studi d'impatto non potranno essere eseguiti sistematicamente prima di aver individuato i progetti. Gli studi di fattibilità, la progettazione tecnica, il controllo della qualità sul campo e la

---

<sup>35</sup> Accordo di Cotonou - Allegato IV, articolo 3, paragrafo 2, lettera b) e testo dell'accordo, articolo 72, paragrafo 6 e articolo 73, paragrafo 1.

verifica delle capacità effettive del partner di attuazione sono tutte azioni che richiedono tempo.

In secondo luogo, il rischio riguarda in generale le procedure. Dev'essere esaminata la possibilità d'introdurre una maggiore flessibilità nei contratti esistenti, senza che ciò incida sul ricorso a contratti analoghi al di fuori delle operazioni di collegamento. La flessibilità può consistere nell'ammissione di modifiche al contenuto dei progetti o alla loro ubicazione o nell'accettazione del non raggiungimento di taluni obiettivi o del non rispetto dei requisiti relativi ai beni patrimoniali. Si tratta di un modo per evitare di moltiplicare le clausole addizionali nei contratti e i ritardi ad esse legati.

I rischi politici sono elevati e inevitabili. Operare in situazioni di post-crisi significa spesso trattare con partner potenzialmente instabili, con governi dalla vita breve. Bisogna anche mettere in conto in taluni casi che l'aiuto apportato in queste situazioni può contribuire al consolidamento di governi non soddisfacenti. Nei casi in cui la gestione degli affari pubblici è in fieri la scelta di un partner può divenire molto delicata, con un governo debole e ONG assenti o manipolate. Le agenzie dell'ONU dovrebbero essere chiamate ad attestare legittimità e a fornire un contesto per i donatori, eventualmente sotto forma di iniziative "friends of".

Per tutti questi motivi si deve entrare nell'ordine d'idee che alcune decisioni vanno prese anche se non si è certi del risultato dell'intervento. Una certa comprensione di questa problematica è essenziale per consentire alla Commissione di agire coerentemente in circostanze difficili.

La Comunità e i suoi Stati membri devono scegliere tra aumentare la celerità e la flessibilità degli interventi, da un lato, e garantire il massimo grado di controllo e qualità, dall'altro. Essi devono assumere i rischi o decidere di non intervenire.

## **5. CONCLUSIONI - RIEPILOGO DELLE PROPOSTE POLITICHE**

Un coordinamento insufficiente tra i donatori e la mancanza di adeguati strumenti per rispondere rapidamente ed efficientemente alle situazioni successive alle crisi riducono l'efficacia e l'incidenza dell'aiuto. L'esperienza indica che si sono fatti progressi nel collegare l'aiuto d'emergenza, il risanamento e lo sviluppo; ma resta ancora molto da fare. Tutti i donatori si trovano di fronte allo stesso tipo di problemi.

Data la sua importanza come donatore sia di aiuto d'emergenza che di aiuto allo sviluppo, nonché per la sua forte presenza internazionale, la CE ha una responsabilità particolare a questo proposito.

Per ottimizzare il contributo della CE ad una risposta più efficace alle situazioni di post crisi, la Commissione propone le seguenti iniziative.

- Nei paesi soggetti al verificarsi di catastrofi naturali, dovrà essere rivolta maggiore attenzione alla preparazione alle calamità e alla loro prevenzione sia nel quadro dell'aiuto umanitario che in particolare nelle strategie e nei programmi di cooperazione allo sviluppo.
- Nelle situazioni di conflitto il collegamento tra l'aiuto d'emergenza e l'aiuto allo sviluppo va visto nel più ampio contesto economico, sociale e politico. Questi

fattori devono essere presi in considerazione nelle varie fasi e nei vari settori d'intervento.

- ECHO dovrebbe concentrarsi sulla sua missione fondamentale. L'assistenza ai paesi in cui non sussiste una situazione d'emergenza umanitaria dovrebbe essere progressivamente soppressa. Se la CE si sente ciononostante tenuta a continuare l'aiuto, dovranno essere mobilitati tempestivamente adeguati strumenti a lungo termine, là dove esiste il quadro giuridico per farlo.
- L'aiuto d'emergenza deve sempre più essere strutturato in modo da consentire un passaggio ad altri strumenti coerente con gli obiettivi di sviluppo e con la sostenibilità a lungo termine. La politica di sviluppo deve a sua volta essere meglio adattata ad affrontare questi problemi.
- Per affrontare il problema dell'insufficiente coordinamento dei donatori in situazioni di post crisi, dev'essere rafforzato e reso più sistematico l'approccio "friends of" nel quadro dell'ONU, fermo restando il principio dell'esame caso per caso. La Commissione, in un'azione complementare a quella degli Stati membri, potrebbe svolgere un ruolo più attivo nel rafforzamento dell'approccio "friends of".
- Devono essere organizzate iniziative internazionali maggiormente coordinate che coinvolgano i vari attori multilaterali, regionali e non governativi per rafforzare le sinergie e consentire una più chiara definizione delle misure iniziali e conclusive.
- Nel contesto di una riorganizzazione delle attività di sviluppo della Comunità e di una loro concentrazione in un numero più limitato di settori, si procederà ad una divisione dei compiti attraverso un maggiore coordinamento e una maggiore complementarità tra la CE e gli Stati membri, per consentire all'UE di rispondere meglio ai bisogni nelle varie fasi.
- La Commissione europea rivedrà i suoi strumenti e le sue procedure in vista di ridurre i ritardi, mobilitare tempestivamente le opportune risorse e assicurare la partecipazione di partner appropriati. Questa revisione avverrà nel quadro della riforma dell'aiuto esterno e sarà collegata in particolare alla deconcentrazione delle decisioni e del personale verso le delegazioni e ai cambiamenti nelle procedure della "comitatologia".
- All'inizio di ciascun intervento di ECHO o del MRR sarà elaborato e adottato, con procedure semplificate e accelerate al massimo grado giuridicamente consentito, un addendum al documento di strategia nazionale, che comprenderà un programma di lavoro indicativo. L'addendum contemplerà le azioni previste e i vari strumenti da utilizzare, cosicché non sarà necessario in seguito approvare i singoli progetti, basterà darne informazione.
- Nel quadro dell'attuazione del suddetto addendum e del relativo programma di lavoro, per l'approvazione di singoli progetti e programmi si ricorrerà ad un processo decisionale semplificato all'interno della Commissione. Le procedure di attuazione saranno riviste per aumentare la flessibilità, soprattutto nella scelta degli organismi di attuazione, nelle procedure di appalto, nella modificazione dei contratti. Questo processo riguarderà gli strumenti tematici fondamentali quali



quelli per il risanamento, l'aiuto ai profughi, l'aiuto e la sicurezza alimentari e le azioni di sminamento.

- Per quanto riguarda il passaggio da una fase all'altra e da uno strumento all'altro nel quadro dei grandi programmi regionali della CE, adeguate disposizioni sono già state inserite in alcuni di essi (CARDS, accordo di Cotonou, MEDA), che dovranno essere attuate con la necessaria flessibilità. Per altri programmi (Tacis, ALA) si potrà considerare l'opportunità di una revisione in vista di un ampliamento dei futuri nuovi regolamenti a comprendere il risanamento, l'aiuto ai profughi e lo sminamento in alternativa ad un raggruppamento tematico di questo tipo di azioni.

Per migliorare la loro capacità di rispondere con celerità ed efficienza alle situazioni successive alle crisi, la Comunità e i suoi Stati membri devono accettare l'assunzione di un più grande rischio tecnico. È necessario cercare un compromesso tra una maggiore rapidità e flessibilità d'azione e il massimo livello di controllo e di qualità.

Nel sottoporre la presente comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio la Commissione spera che le idee in essa esposte siano ulteriormente discusse perché si possano tradurre in un reale miglioramento della sua capacità d'incidere positivamente sull'esito delle crisi che affliggono i suoi partner.