Ufficio umanitario della Comunità europea

Natura dell'istituzione e sue competenze

L'Ufficio umanitario della Comunità europea (European Community humanitarian office, ECHO) è stato istituito nel 1992 dalla Commissione europea allo scopo di far fronte alle emergenze di tipo umanitario, attraverso la fornitura di assistenza e soccorso sotto forma di beni e servizi.

L'ECHO ha il compito di unificare e rendere più efficaci le misure di aiuto umanitario a favore di tutti i paesi terzi in situazioni di particolare necessità e gravità, come, ad esempio, quando vi siano vittime di guerre civili di lunga durata (come nel caso delle ex repubbliche iugoslave), o per far fronte alle prime urgenze derivanti da catastrofi naturali (come nel caso del ciclone El Niño, che nel 1998 investì ben tre continenti: Asia, Africa e America), da violenti conflitti, e in caso di carestia determinata da questi, per soccorrere i profughi e gli sfollati.

L'ECHO opera mediante una rete di circa 200 partner, con i quali stipula Contratti quadro di partenariato (CQP); tra i suoi partner rientrano organizzazioni non governative (ONG), la rete della Croce rossa e agenzie specializzate dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Nella ripartizione dei fondi dell'ECHO, le ONG amministrano circa il 60% del bilancio umanitario, la Croce rossa circa il 10% e le agenzie ONU più del 25%. Il resto degli interventi è costituito da azioni dirette di ECHO o da azioni di agenzie specializzate degli Stati membri (dati relativi al 2000).

Il ruolo umanitario svolto dall'Unione europea si è notevolmente sviluppato nell'ultimo decennio, sino a costituire uno tra gli aspetti di maggior rilievo nella

Politica estera e di sicurezza comune. In questo contesto, è di estremo rilievo il ruolo di coordinamento e di organizzazione svolto dall'ECHO.

Dacché è stata istituita nel 1992, l'ECHO ha firmato più di 7500 contratti di aiuto, per un valore di circa 5 milioni di euro, arrivando con i suoi programmi di aiuto in più di 85 paesi. Solo per l'anno 1999 la spesa di ECHO è stata di 812 milioni di euro, per più della metà destinati al Kosovo.

L'aiuto fornito dall'ECHO è, evidentemente, indiscriminato e si rivolge in modo diretto a coloro che ne hanno bisogno, prescindendo dalla razza, dal sesso, dalla religione e dalle convinzioni politiche.

Successivamente all'entrata in vigore del Regolamento del Consiglio n. 1257/96 relativo all'aiuto umanitario, l'ECHO ha visto accrescere il suo ruolo e il suo mandato, a seguito di una ridefinizione e razionalizzazione dell'attività umanitaria della Comunità, la quale – come dettato dall'art. 1 del Regolamento – «comporta azioni di assistenza, di soccorso e di protezione basate sul principio di non discriminazione, a favore delle popolazioni di paesi terzi, soprattutto le più vulnerabili, e con priorità a quelle dei paesi in via di sviluppo vittime di catastrofi naturali o di eventi di origine umana, come guerre o conflitti, oppure da situazioni e avvenimenti eccezionali di portata analoga a calamità naturali o causate dall'uomo, per il periodo necessario a far fronte alle esigenze umanitarie che ne derivano».

Tale Regolamento fissa le modalità di esecuzione di tutte le azioni di aiuto umanitario della Comunità, a favore delle vittime cui le autorità del proprio paese non sono in grado di garantire un soccorso tempestivo ed efficace.

Le "Strategie di aiuto" dell'ECHO

Secondo il dettato del Regolamento, le operazioni di aiuto umanitario finanziato dalla Comunità possono essere avviate su

richiesta sia della Commissione, sia di organizzazioni non governative, sia di organizzazioni internazionali, sia, infine, di uno Stato membro o del paese beneficiario.

Più precisamente, tra le diverse procedure cui la Commissione può ricorrere, rientra anche la c.d. "procedura di delega": in caso di emergenze improvvise, la Commissione può delegare al direttore di ECHO la competenza delle "decisioni più urgenti", nel rispetto di determinati presupposti (importo massimo di 3 milioni di euro e durata massima dell'azione di 3 mesi).

Nel 2001 è stata adottata dall'Unione europea una nuova procedura amministrativa, finalizzata a rendere più tempestivo l'intervento dell'ECHO, in caso di emergenze gravi e improvvise. Grazie a tale procedura i tempi di intervento sul terreno (e cioè i tempi necessari per adottare la decisione finanziaria e mobilitare il partner prescelto) sono stati ridotti da una media di 5 giorni a 48 ore.

L'azione dell'ECHO è strutturata sulla base di una "strategia di aiuto annuale", conformemente al suo approccio alle crisi umanitarie basato sui bisogni e può comprendere generi di prima necessità, cibo, attrezzature mediche, farmaci, così come prevedere l'intervento di squadre addette alla depurazione delle acque e all'assistenza medica. Attraverso il documento annuale relativo alla strategia di aiuto, elaborato a seguito di consultazioni con gli altri partner, vengono fissate le priorità tematiche e geografiche sulle quali dovrà articolarsi l'intera programmazione.

La strategia di aiuto per il 2005, ad esempio, ha individuato quali aree strategiche l'Africa (Sud Africa, Grandi laghi, Corno d'Africa), l'Asia (Medio Oriente, Sudest asiatico) e il Caucaso settentrionale (Cecenia).

Costante, inoltre, è l'interesse dell'ECHO verso le c.d. "crisi dimenticate", situazioni di rischio cui l'opinione pubblica o altri donatori prestano poca attenzione. Nella

programmazione relativa al 2005, tra le crisi dimenticate per le quali era previsto l'intervento dell'ECHO rientravano la Tailandia, l'Indonesia, la Birmania, l'Uganda, lo Yemen, il Nepal, l'Algeria, la Somalia ed il Tagikistan.

Quest'ultimo – caso emblematico di "crisi dimenticata" – vede da anni l'impegno costante dell'ECHO. Territorio colpito da una sanguinosa guerra civile dal 1992 al 1997 e successivamente – nel 2000 – da una terribile siccità, il Tagikistan usufruisce degli aiuti umanitari della Comunità sin dal 1993, con uno stanziamento di fondi che nel 2001 raggiungeva i 10 milioni di euro.

Tipologie d'intervento dell'ECHO

Tre sono, essenzialmente, gli strumenti attraverso i quali si dispiega l'intervento umanitario dell'ECHO: aiuto di emergenza, ossia aiuti economici finalizzati essenzialmente all'acquisto ed alla fornitura di beni di prima necessità (cibo, medicinali, tende, coperte, attrezzature mediche); aiuto alimentare, fornito periodicamente alle regioni colpite da carestia o siccità ovvero aiuto alimentare di emergenza, in caso di improvvisa insufficienza, dovuta ad impreviste calamità naturali o disastri provocati dall'uomo; aiuto ai rifugiati e agli sfollati: per queste particolari circostanze, l'UE – in collaborazione con gli Stati membri – aiuta a superare il periodo di emergenza fino a quando sono in grado di fare ritorno a casa o di stabilirsi in un nuovo paese.

La collaborazione dell'ECHO con le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali si realizza anche attraverso la previsione dei c.d. "fondi tematici", stanziando cioè determinati aiuti economici che non vengono destinati direttamente al singolo progetto, ma a una determinata organizzazione o agenzia delle Nazioni Unite, la cui attività è rivolta a un settore cui l'ECHO attribuisce particolare rilevanza.

Per il 2004 erano previsti i seguenti stanziamenti: 4 milioni di euro per l'Ufficio della Nazioni Unite che si occupa del coordinamento degli affari umanitari; 3 milioni di Euro per l'Organizzazione mondiale della sanità; 7,43 milioni di Euro per l'United Nations children's fund (UNICEF), il fondo delle Nazioni Unite rivolto all'infanzia; 0,36 milioni di euro per l'organizzazione della Conferenza mondiale sulla prevenzione dei disastri, voluta dal Segretariato delle Nazioni Unite.

Con particolare riferimento alle zone frequentemente colpite da calamità naturali, l'ECHO ha considerato altrettanto prioritario, accanto all'aiuto tradizionalmente inteso, lo sviluppo di una cultura di "prevenzione e preparazione ai disastri", in termini sia teorici che pratici.

Con l'obiettivo di ridurre l'impatto delle calamità naturali, nel 1996 nasceva il programma ECHO's disaster preparedness programme (DIPECHO), al fine di accrescere la cooperazione e il coordinamento tra autorità nazionali, locali e comunitarie per prevenire i disastri naturali, rafforzare la formazione del personale incaricato della prevenzione delle catastrofi, migliorare le strutture di gestione e sensibilizzare l'opinione pubblica. Il programma aveva un approccio globale ma ha concentrato la sua attività in alcune zone particolarmente a rischio dei Caraibi, dell'America centrale e del Sudest asiatico.

Nel l'anno 2004 sono stati stanziati i seguenti fondi: per l'America centrale (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama) 6 milioni di euro; per l'Asia centrale (Tajikistan, Kyrgyzstan, Uzbekistan) 2,5 milioni di euro; per il Sudest asiatico (Cambogia, Vietnam, Laos,Timor Est, Indonesia) 5,2 milioni di euro.

Tra le situazioni che hanno visto l'intervento dell'ECHO a seguito del verificarsi di disastri naturali, meritano di essere ricordati il caso dell'Iran e del Bangladesh, quest'ultimo frequentemente colpito da alluvioni e

inondazioni.

Per quanto riguarda il caso iraniano, nel dicembre 2003 la città di Bam era colpita da un devastante terremoto che causava diverse migliaia di vittime, feriti e senzatetto. L'ECHO interveniva tempestivamente sul territorio, con il supporto della Croce rossa finlandese e locale, per organizzare, in tempi brevi, strutture ospedaliere di emergenza. Solo nella prima settimana furono creati 200 posti letto, che permisero di soccorrere più di 1000 pazienti. In totale, la struttura medicò e prestò cure a 36.000 persone ed effettuò 300 interventi chirurgici.

Nel 2004, a seguito di un'inondazione particolarmente violenta, l'ECHO interveniva in Bangladesh con il supporto della ONG britannica Oxfam, riuscendo a dare accesso ad aiuti di emergenza a più di 14.000 senzatetto e fornendo loro cibo, acqua, vestiti, coperte, alloggio temporaneo. In una seconda fase, l'ECHO ed Oxfam si concentravano maggiormente sulla necessità di aiutare la popolazione a ricostruirsi una vita, attraverso un supporto finalizzato allo sviluppo di soddisfacenti condizioni igieniche e sanitarie, alla ricostruzione di case e palazzi, all'utilizzo di strumenti agricoli.

L'ECHO è anche impegnato nella promozione e nella attuazione di programmi di sminamento in numerosi paesi tra i quali l'Afghanistan. Sostiene, inoltre, campagne di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, con riferimento alle questioni umanitarie.

Sono frequenti i casi in cui l'ECHO è chiamato a intervenire in un determinato paese perché colpito allo stesso tempo sia da catastrofi naturali che da uno stato di emergenza derivato dal protrarsi di conflitti armati interni.

Tra questi, emblematico è il caso della Colombia, paese nel quale l'ECHO è attivo dal 1996. È da allora, infatti, che

l’ECHO ha inserito nelle sue priorità un intervento rivolto alle popolazioni civili, urbane e rurali, vittime non solo dei frequenti disastri naturali (epidemie, terremoti, siccità, alluvioni, eruzioni vulcaniche), ma anche della continua violenza scatenata dal conflitto interno fra i guerriglieri, i narcotrafficanti e le forze armate governative. In questo stato di cose, l’ECHO si muove grazie all’attiva collaborazione della Croce rossa, presente in modo capillare sul territorio, e di circa 50 ONG, sia europee che locali, destinando annualmente al paese tra i 10 e i 15 milioni di euro, rivolti a fornire alla popolazione un aiuto sia materiale, mediante aiuti alimentari e alloggi, sia psicologico, attraverso appositi programmi di “assistenza psicologica”, necessaria in simili contesti dove è ricorrente la violazione dei Diritti dell’uomo.

Un aspetto importante, nell’azione umanitaria dell’ECHO, è l’attività di valutazione e di controllo: è infatti indispensabile verificare, in maniera costante, che chi sta portando avanti un determinato progetto (sia esso una organizzazione non governativa o un altro partner) riesca a garantire per un verso efficienza nella gestione dell’emergenza e, per l’altro, un utilizzo ponderato e rigoroso delle risorse messe a disposizione dall’Unione europea. In questa prospettiva, nel 1995, il dipartimento finanziario dell’ECHO introduceva una metodologia di revisione contabile, attraverso la quale si svolgevano delle valutazioni (c.d. *audits*) periodiche, che nel giro di pochi anni hanno riguardato la quasi totalità dei partner dell’ECHO. Una simile procedura è certamente utile a migliorare costantemente la qualità delle azioni future e la gestione delle risorse economiche di cui l’ECHO annualmente dispone.

Raffaele Torino (2006)