

TITOLO:

Potenza civile o nano militare? La sostenibilità del modello di sviluppo europeo nel suo progetto di politica estera. Il caso dell'intervento europeo nelle situazioni di crisi

Obiettivi del documento

Il documento esamina le relazioni tra le strutture proprie della costruzione europea e le sue politiche di sviluppo. Si ipotizza che, data la mancanza di un totale consenso tra gli Stati membri, l'Unione Europea sia stata costretta a trovare un equilibrio tra la necessità di guadagnarsi un proprio ruolo internazionale e quella di prendere decisioni politiche non controverse. Ciò ha portato allo sviluppo di specifiche politiche e strutture che hanno rimodellato la tradizione della UE nel campo dello sviluppo. Nonostante ciò la politica estera è in via di formazione, e si stanno producendo profondi cambiamenti istituzionali.

Tutto questo potrebbe influenzare profondamente la tradizione europea nel campo dello sviluppo.

Nell'ipotesi che le contraddizioni interne vengano superate e che l'Unione Europea sia in grado di affrontare anche quelle poste dalla politica estera, le politiche di sviluppo tradizionali potrebbero essere totalmente modificate.

Le questioni principali a cui il documento cerca di dare delle risposte sono: il modello civile europeo è stato il risultato contingente della sua reale debolezza sotto il profilo internazionale? Lo sviluppo di una politica estera efficace, renderà le azioni della UE più vicine a quelle dei paesi membri, guidati da interessi nazionali? Quali sono i cambiamenti delle politiche tradizionali che potranno influenzare il processo e trasformare la nuova UE in una potenza civile efficace?

Il dibattito complessivo a livello costituzionale rimane fuori dalla portata del documento. Esso concentra l'attenzione piuttosto sulla politica umanitaria europea quale terreno in cui le contraddizioni tra *realpolitik* e politica civile sono più stridenti. Per definizione le azioni umanitarie sono a-politiche ma, allo stesso tempo, consentono di avere una visibilità internazionale e possono facilmente conquistare largo consenso tra gli Stati membri. D'altra parte esse alleviano soltanto le conseguenze di una crisi ma non contribuiscono alla sua soluzione.

Una politica estera efficace dovrebbe trovare soluzioni alle crisi umanitarie usando strumenti diversi. Gli interventi umanitari fanno ancora parte della azioni esterne degli stessi soggetti politici e il comune interesse alla coerenza potrebbe spingere ad integrarli in una comune cornice politica e strategica. Nel caso europeo ciò potrebbe portare a due risultati estremi: la politicizzazione dell'aiuto umanitario o l'umanitarizzazione della politica estera.

La tesi di fondo del documento è che i valori e l'unicità del modello europeo possono essere integrati in nuove strutture. Tuttavia, se non si potranno mantenere assieme questi due elementi nel contesto politico, si può ipotizzare che possano nascere ed agire altri organismi europei, quali autorità o agenzie indipendenti.

Introduzione

Fin da quando all'inizio degli anni '80, l'Europa è diventata un attore importante a livello globale, è stata percepita come un *potere mondiale*, specialmente in termini economici, ma la Comunità ha perseguito uno sviluppo politico generoso, diventando il più importante interlocutore del Terzo Mondo. La relazione costruita attraverso gli accordi di Lomè può dimostrare, al di là di tutto, che la Comunità potrebbe essere un "modello di società civile"¹ per altre regioni. Un'Europa che promuove tra gli Stati membri un ordine economico più bilanciato, l'equità sociale, impegni giuridici, democratizzazione, libertà e dignità può anche essere portatrice di questi principi al di là delle sue frontiere. "(...) Come potere globale in formazione, la Comunità Europea riunisce la maggior parte delle potenzialità materiali e istituzionali necessarie per raggiungere lo status di potenza mondiale: straordinaria potenza economica, una popolazione numerosa e istruita, collegamenti infrastrutturali, una enorme efficienza militare, un sistema politico capace di azione e preparato ad essere coinvolto nel lavoro degli organismi internazionali. (...)"².

Secondo Jean Monnet la Comunità Economica Europea (CEE) ha contribuito al progresso della civiltà, mantenendo come fondamento delle proprie politiche internazionali i principi della universalità, democrazia, autorità della legge e rispetto dei diritti umani. Questi principi sono diventati una sorta di "valori politici" che la CEE ha sostenuto e promosso nelle sue relazioni esterne con i paesi terzi.

Nel corso degli anni, importanti atti e dichiarazioni europei³, come il preambolo dell'*Atto Unico Europeo* e il *Trattato di Maastricht*, testimoniano il crescente impegno della Comunità e degli Stati membri per mettere al primo posto tali valori, affermando diritti umani e democrazia sia nella politica interna che nell'aiuto allo sviluppo.

Sono stati però necessari più di venti anni per includere i diritti umani come componente strutturale della politica di sviluppo della CEE. I progressi su questo versante sono culminati nella Risoluzione del Consiglio del novembre 1991, che ha incluso il rispetto dei diritti umani e la democrazia nei paesi beneficiari come l'elemento più importante nella costruzione di politiche di sviluppo⁴.

E' un dato di fatto che da una parte la CEE ha realizzato la sua graduale integrazione attraverso la "comunitarizzazione" di materie fondamentali, come la Politica Agricola Comune (PAC), il commercio e la libera circolazione di merci e persone all'interno dei confini della Comunità. D'altra parte la creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa si è accompagnata ad un interesse simmetrico degli Stati membri e delle istituzioni della CEE a sostenere il progresso dei paesi in via di sviluppo. Questa dichiarazione di Jacques Delors riassume il senso e l'essenza della politica di aiuto della CEE,

¹ Christopher Hill ha adottato la definizione coniata da François Duchêne, "European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model - or Flop?", in Reinhardt Rummel, *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*. Westview Press, Boulder, San Francisco, 1990, pp. 31-54

Rosa Balfour, Roberto Menotti, *La Sicurezza Europea dopo il Kosovo*, CeMIS, Roma, 2001.

² Werner Weidenfeld, Janning Josef, *Europe in Global Change. Strategies and Options for Europe*, Bertelsmann Foundation Publisher, Gutersloh, 1994.

³ European Parliament, Council and Commission, *Joint Declaration concerning the Protection of Fundamental Rights*. OJ C 103, 5 April 1977, p. 0001-0002.

European Council Resolution, *Declaration on Human Rights*, Annex V Bull. EC 6-1991.

Trattato dell'Unione Europea, Art 6 (2)

⁴ Simma B., Aschenbrenner J., Beatrix, Schulte C., "Human Rights Considerations in the Development Cooperation Activities of the EC", in Philip Alston, *EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2000, pp. 571- 626.

così come è andata emergendo dalla creazione della Comunità Europea con il Trattato di Roma.

Nell'aprile del 2000 la Commissione, in una comunicazione⁵ al Consiglio e al Parlamento Europeo, ha presentato la nuova prospettiva della politica di sviluppo della CEE, incentrata sullo sviluppo sostenibile, con un focus sempre maggiore sulla riduzione della povertà. Un aspetto aggiuntivo introdotto in tale strategia è il legame tra emergenza e sviluppo.

Tale riorientamento è l'effetto del grande aumento di conflitti seguito alla fine della Guerra Fredda che ha anche determinato, all'inizio degli anni '90, la fine dei programmi di aiuto allo sviluppo in paesi colpiti dalle crisi, assieme a un più complessivo spostamento di risorse sulle operazioni di aiuto umanitario. L'idea di una identità/profilo umanitario dell'Europa è andata crescendo, specialmente con le attività dell'Ufficio Umanitario della Comunità Europea⁶.

L'integrazione negli Accordi di Cotonou sia della prevenzione dei conflitti che delle attività di post emergenza partiva dal presupposto che crisi e disastri naturali avrebbero reso impraticabile lo sviluppo sostenibile.

Nel corso dei tre decenni scorsi il ruolo della CEE nello scenario internazionale non si è basato solo sul commercio internazionale, ma piuttosto sull'aiuto esterno e sulla diplomazia. Le relazioni CEE-ACP sono infatti un aspetto importante della politica esterna della UE. Ciò non è avvenuto senza contraddizioni: per esempio non possiamo negare l'impatto negativo di certe politiche comuni sui paesi del Terzo Mondo, in particolare la politica commerciale e le misure della PAC all'interno di Agenda 2000, che pongono il problema della coerenza delle politiche di sviluppo della CEE.

Ciononostante il legame tra integrazione interna e relazioni esterne può essere spiegato con un senso di responsabilità e dipendenza dai bisogni dei paesi vicini e in via di sviluppo.

L'aiuto della Comunità sta ora diventando chiaramente più politico nei suoi obiettivi. Nello stesso tempo la reale distribuzione degli aiuti è anche più condizionata che in passato dalle azioni politiche dei beneficiari.

L'attuale politica di cooperazione dell'Europa si è anche orientata a riformare le relazioni commerciali tra la UE e molti paesi in via di sviluppo. Ad esempio si possono citare la Convenzione di Lomé, gli Accordi di Cotonou e gli accordi EUROMED, che dovrebbero creare un'Area di Libero Scambio tra le UE e i paesi "MED". La UE sta anche esplorando la possibilità di accordi di libero scambio tra la UE e il Mercato Comune del Cono Sud dell'America Latina (MERCOSUR).

Gli aiuti della Comunità Europea: una parte importante dell'azione esterna europea.

Dopo la sua nascita la CEE ha adottato una strategia di cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo di mantenere legami speciali, sia politici che economici, verso un gruppo selezionato di paesi in via di sviluppo, i cosiddetti Stati Africani e Malgasci Associati (AAMS) e Paesi e Territori di Oltremare (OCT)⁷. Di fatto nel 1958 il Trattato di Roma

⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*, COM 2000(212) final. Brussels 26.4.2000

⁶ Aidan Cox, *The European Community External Cooperation Programmes*. ODI London 1999 in http://europa.eu.int/comm/europeaidevaluation/odi_report_en/prelim.pdf

⁷ Artt. 131-136 bis and Annex IV of the Treaty of Rome.

forniva la cornice legale per *Accordi di Associazione* tra gli Stati membri della CEE e le loro ex colonie, fondati sui principi della solidarietà e della preferenza commerciale, per rispettare in particolare i legami strategici e culturali con le 18 ex colonie francofone.

Negli anni '70 la cooperazione allo sviluppo europea è stata estesa a molti altri paesi in via di sviluppo.

Nel 1972 la CEE e i Paesi del Mediterraneo hanno emendato i *Protocolli Mediterranei* al fine di integrare questi paesi nel sistema comunitario di trattati preferenziali. Nel 1976 sono iniziati i programmi di cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Un anno dopo, in seguito alla adesione della Gran Bretagna alla CEE, il Protocollo 22, allegato al documento di adesione britannica, consentì a 20 ex colonie indipendenti di negoziare accordi con la CEE e regimi di commercio preferenziale. Ciò significa che per un certo periodo la Francia e la Gran Bretagna hanno avuto una maggiore influenza e un ruolo più importante nel definire i parametri dell'aiuto esterno della CEE e in modo particolare la cooperazione allo sviluppo.

Le ex colonie britanniche dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico si sono unite ai paesi AAMS; Kenya, Tanzania and Uganda si sono associati alla CEE, attraverso l'Accordo di Arusha, nel cosiddetto gruppo Africa Caraibi Pacifico (ACP)⁸, la controparte della CEE nella Convenzione Lomé I.

Il partenariato ACP-CEE è stato per molti anni la cornice delle Convenzioni di Yaoundé e Lomé, ha ricevuto più tardi il suo riconoscimento legale nel Trattato di Maastricht (Articolo 130u -130w).

Di fatto la Convenzione di Lomé rappresenta un punto di svolta raggiunto nel 1970⁹, un tentativo notevole della CEE di stabilire un Nuovo Ordine Economico Internazionale¹⁰, adottando il *Sistema di preferenze generalizzate* introdotto dalla UNCTAD II.

Come sottolineato nel Libro Verde del 1996 in venti anni (1975-1995) le quattro Convenzioni di Lomé sono state la cornice legale delle relazioni ACP-CEE; in questo senso possono essere considerate una pietra angolare nella evoluzione dell'aiuto della CEE verso i paesi terzi. In particolare la partnership ACP-CEE, basata sul dialogo politico, è il risultato più importante del sistema di Lomé.

Ad ogni convenzione vennero aggiunte aree di cooperazione e nuovi strumenti, per esempio la cooperazione decentrata, la regionalizzazione dei partenariati economici, la razionalizzazione e differenziazione delle procedure. L'importanza primaria delle persone, lo sviluppo delle risorse umane, la rilevanza delle ONG e dei diritti umani, riconosciuti nell'*acquis di Lomé* – l'adeguamento delle legislazioni alle richieste del Trattato - hanno costituito la cornice dell'azione della CEE, non solo verso il gruppo dei paesi ACP.

Nonostante ciò, a causa della disparità tra la CEE e le sue controparti il partenariato ACP-CEE ha ricreato uno schema di dipendenza, che Stuart Ravenhill ha chiamato "*clientelismo collettivo*"¹¹, una sorta di "egemonia europea" politica verso i paesi in via di sviluppo.

⁸ Georgetown Agreement 1975.

⁹ ibidem

¹⁰ United Nations, General Assembly, *Declaration on the Establishment of the New International Economic Order*, Resolution n. 3201 (S-VI), New York, May 1974 and *Charter of Economic Rights and Duties of the States*, Resolution n. 3202, New York, December 1974.

¹¹ John Stuart Ravenhill, *Collective Clientelism. The Lomé Convention and North-South Relations*, Columbia

L'esperienza di Lomé viene consolidata nell'Accordo di Cotonou (firmato il 23 giugno 2000) che assume lo sradicamento della povertà come l'aspetto più rilevante del nuovo partenariato ACP-CEE, specialmente verso i Paesi Meno Sviluppati (Least Developed Countries - LDCs)¹².

Nel modello di sviluppo che emergeva gradualmente dall'*acquis di Lomé*, da conferenze internazionali e dall'Accordo di Cotonou, la CEE attribuì una alta priorità ai diritti politici, sociali e culturali.

Si possono sottolineare quattro principi chiave nel partenariato concepito nell'Accordo: il senso di proprietà; la partecipazione e la responsabilità di un vasto spettro di attori; il ruolo centrale del dialogo, e la diversificazione con l'obiettivo di riferire le priorità della cooperazione ai bisogni specifici e alle strategie di sviluppo di ciascun partner.

Emergono inoltre altri temi rilevanti dall'esperienza del partenariato ACP-CEE: la prospettiva a lungo termine della relazione, la combinazione di commercio e aiuto nelle politiche di sviluppo e, ultimo ma non meno importante, la relazione contrattuale con obblighi e diritti per entrambe le parti.

Secondo una dichiarazione del Prof. João Pinheiro's - Presidente della Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo nel '98 - nei decenni lo sviluppo della cooperazione della CEE ha acquisito una dimensione pressoché universale, un tratto essenziale della presenza della UE nel mondo. Possiamo spiegare questa tendenza con il crescente coinvolgimento dell'Europa in modelli globali di produzione, scambio, debito e migrazione¹³.

Come ha sottolineato la Comunità, "la politica di sviluppo è una delle tre componenti dell'azione esterna della UE, insieme alle politiche commerciali e alla dimensione politica (...)". La enorme differenza tra le collaborazioni inter-regionali e gli accordi di cooperazione (EUROMED, Est Europa, ASEAN, MERCOSUR) hanno prodotto due percorsi della UE, "la stabilità e lo sviluppo dei vicini e l'aiuto ai paesi in crisi nelle regioni più vicine alla UE".

Seguendo una tendenza più generale tra le organizzazioni internazionali, mentre negli anni '60 la Comunità Europea aveva concentrato i suoi sforzi su cibo e agricoltura, negli anni '70 la strategia si spostò verso il settore infrastrutturale, lasciando fallire le politiche di auto sufficienza. Negli anni '80 le preoccupazioni dei donatori si sono spostate verso la gestione delle crisi finanziarie e le riforme macroeconomiche strutturali, con una maggiore attenzione all'America Latina e al Sud Est dell'Asia. Nel decennio presente l'assistenza della Comunità si è estesa ai paesi dell'Europa Est e Centrale (Central and Eastern Europe - CEEs), i Nuovi Stati Indipendenti (New Independent States - NIS) e la Mongolia, chiamati "paesi in transizione economica", attraverso i programmi PHARE e TACIS. Non meno dell'84% dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Official Development Assistance - ODA) della Comunità è andato a paesi in via di sviluppo, metà di tutta l'assistenza è andata agli ACP, mentre i CEEs e i NIS sono stati i secondi in ordine di quantità ricevuta.

Come mostrato dalle tabelle più avanti, l'Unione Europea diventa il maggiore attore della cooperazione internazionale e dell'assistenza allo sviluppo.

In totale la Comunità Europea e gli Stati membri forniscono circa il 55% dell'ODA a livello mondiale e più di due terzi dei prestiti di aiuto. La Comunità Europea ha la responsabilità

University Press, New York, 1985

¹² João de Deus Pinheiro, "The Future of the European Union's Development Programme", Seminar of Chairmen of Parliamentary Committees on Development, London 12 June 1998 in

<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist>

¹³ ibidem

politica e finanziaria di più del 10 percento dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo totale del mondo.

Inoltre la UE è il maggiore donatore di aiuto umanitario nel mondo¹⁴.

<i>Distribuzione regionale dell’aiuto della CE 1988-1998</i>							
	1988 (€Million)	%	1990	%	1998	%	1998 as % of total aid
ACP (incl SA)	2899	69.4	1393	52.1	2983	43.6	34.7
Asia	226	5.4	317	11.8	617	9.0	7.2
America Latina	159	3.8	222	8.3	485	7.1	5.6
Mediterraneo	309	7.4	386	14.4	1368	20.0	15.9
CEECs	1	0.0	110	4.1	614	9.0	7.1
NIS	-	-	-	-	243	3.6	2.8
Aiuto non attribuibile	582	13.9	249	9.3	534	7.8	6.2
TOTAL ODA	4176	100	2678	100	6843	100	79.4
Assistenza ufficiale Pm*	20		578		1771		
Grand Total	4196		3256		8614		100

*Aiuto ai paesi in transizione (definizioni DAC)

Fonte: Overseas Development Institute, *The European Community External Cooperation Programmes, 1999*.

<i>Percentuale dell’Aiuto ufficiale allo sviluppo (ODA) verso i Paesi meno sviluppati</i>		
	1986/87	1996/97
Stati Membri UE	44.3%	34.2 %
Aiuto comunitarie	51.3 %	33.6 %
Totale DAC	38.1 %	31.5 %

Fonte: Overseas Development Institute, *The European Community External Cooperation Programmes, 1999*.

L’aiuto totale della UE impegnato per il paesi ACP ammontava a 29 miliardi di Euro, e i maggiori beneficiari erano i paesi africani sub-Sahariani.

Nel periodo 1988-1998, le spese in aiuti ammontavano a 54 miliardi di Euro; in termini regionali circa metà dell’assistenza complessiva della Comunità andava ai 77 paesi ACP.

Programmi di aiuto Programme aid, aiuti alimentari, assistenza umanitaria e aiuto alle ONG erano il 43% dell’aiuto totale ai paesi ACP.

	1986 (milioni €)	1986 (% del totale)	1998 (milioni €)	1998 (% del totale)
Programmi di aiuto	159	6.2	974	11.3
Aiuto alimentare	655	26.0	690	8.0
Aiuto umanitario	80	3.1	936	10.9
Aiuto attraverso le ONG	49	1.9	204	2.4
Risorse naturali	163	6.4	437	5.1
Altri settori produttivi	214	8.4	592	6.9
Infrastrutture Eco e servizi	249	9.8	1850	21.5
Di cui trasporti & com	130	5.1	928	10.8
Di cui energia	112	4.4	434	5.0
Di cui banking & finanza	8	0.3	488	5.7

¹⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*. COM (2000) 212 final. Brussels 2000.

Infrastrutture sociali & servizi	86	3.4	1291	15.0
Di cui educazione	13	0.5	450	5.2
Salute & popolazione	24	0.9	313	3.6
Forniture di acqua	49	1.9	293	3.4
Altri sociali	1	-	235	2.7
Governance & società civile	3	0.1	525	6.1
Trasversali	89	3.5	481	5.6
Di cui ambiente	4	0.1	146	1.7
Genere	0	0	13	0.2
Svil rurale	7	0.3	215	2.5
Altri	78	3.1	107	1.2
Non attribuibile per settore	796	31.2	632	7.3
TOTALE	2553	100	8614	100

Fonte: Overseas Development Institute, The European Community External Cooperation Programmes, 1999.

ECHO - Lezioni apprese dalle crisi internazionali

Fin dagli anni '60 la Comunità Europea ha giocato un ruolo sempre maggiore nella risposta di emergenza alle catastrofi e ai conflitti armati. Il suo approccio alle azioni di assistenza, basate soprattutto sulla fornitura di aiuti alimentari, ha riflettuto una posizione largamente condivisa a livello internazionale, che ha considerato la lotta contro la fame e per l'autosufficienza come gli impegni più importanti con i paesi in via di sviluppo.

Tuttavia gli interventi umanitari della Commissione Europea sono legati alla creazione di un ufficio preposto. L'analisi dei più di dieci anni della sua lunga storia rappresentano una buona prospettiva per analizzare lo sviluppo delle azioni esterne europee in aree di crisi. La storia di ECHO è soprattutto una storia di tensioni e di ricerca di equilibri tra vari fattori: lo sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune Europea, la cosiddetta PESC (Common Foreign and Security Policy - CFSP) l'ambiente umanitario, le valutazioni amministrative e il ripensamento istituzionale dell'Unione. Questa sezione del documento cerca di delineare tutti questi elementi, che hanno modellato ECHO nel corso della sua esistenza.

All'inizio delle sue attività ECHO era nato in modo non ufficiale per far fronte alle difficoltà nei Balcani, di fronte alla mancanza di una politica comune europea. In un certo senso ECHO, come l'intera azione umanitaria, è stato uno strumento minimo di politica in diverse crisi, che tentava di agire basandosi sui principi fondamentali dell'aiuto umanitario. Accanto ad ECHO si sono sviluppati altri strumenti di gestione delle crisi, e si è assistito anche ad un, seppur limitato, sviluppo della Politica Estera Comune Europea limitata. Il capitolo si conclude sugli aspetti legali ed istituzionali, e focalizza brevemente le conclusioni del dibattito a livello della Convenzione. Per la prima volta il Forum della Convenzione ha messo insieme e ha cercato di definire legalmente i limiti e le motivazioni delle diverse azioni dal punto di vista istituzionale. I risultati consentono di mettere in luce le potenzialità che ha l'assistenza umanitaria europea per sostenere i propri principi deontologici di neutralità e imparzialità o piuttosto di spostarsi verso un approccio più orientato nella direzione della *realpolitik*.

La prima parte degli anni '90 ha fatto nascere la speranza che potesse emergere un approccio coordinato alle crisi, che coinvolgesse militari, civili, diplomatici, strumenti umanitari e di sviluppo entro una cornice politica integrata. I casi di successo si estendono dal Mozambico alla Cambogia al Centro America. In questi casi l'uso della componente militare è stato

mirato essenzialmente al sostegno e alla protezione delle operazioni di soccorso, mentre si stabiliva un più ampio clima di sicurezza nel territorio.

Tali operazioni si basavano su un nuovo approccio al peacekeeping e all'aiuto umanitario, basato su un ruolo centrale del partenariato Nazioni Unite – Stati Uniti – Commissione Europea. Il nuovo contesto, con l'attenzione concentrata su politiche di ricostruzione e sviluppo adeguate, ha fornito alla Commissione l'opportunità di dispiegare la sua notevole capacità in questo campo e ha lasciato spazio per un ruolo diventato ormai importante delle ONG, il cui spettro di competenze è stato semplicemente (anche se a volte superficialmente) riconvertito verso i nuovi obiettivi.

Il nuovo contesto riflette anche il dibattito all'interno del mondo militare. Sono state discusse proposte per la ridefinizione delle forze di difesa europee verso obiettivi di sostegno alle operazioni di pace (peacekeeping, peace enforcement, interposizione) e sono stati introdotti nuovi concetti di cooperazione civili-militari.

Nel 1991, sotto la direzione di Delors, in un documento di indirizzo (24 Luglio 1991) la Commissione sottolineava il fatto che in diverse situazioni di emergenza la Commissione aveva agito direttamente attraverso i suoi funzionari sul campo. Inoltre la Commissione sottolineava come questa nuova tendenza rendesse urgente la creazione di una nuova struttura operativa, finanziata attraverso una linea di bilancio specifica. Nello stesso tempo la Corte dei Conti nel suo rapporto di valutazione proponeva la creazione di un ufficio operativo per l'attivazione dell'assistenza umanitaria della Commissione.

Scoppiata la Guerra del Golfo e la crisi della Jugoslavia la Commissione decise di aprire l'Ufficio Umanitario della Comunità Europea (European Community Humanitarian Office - ECHO), il 6 novembre 1991, allo scopo di dare una risposta rapida ed efficace alle crisi umanitarie. La decisione rifletteva il contesto internazionale, in cui le crisi dovute a conflitti armati richiedevano un forte impegno umanitario in termini finanziari e operativi da parte di tutti gli attori internazionali. Entrambe erano crisi politiche che chiedevano urgente una risposta politica comune. Tuttavia era impossibile allora ipotizzare una azione politica comune europea, al di là dell'aiuto umanitario. Per la prima volta dopo la fine della Guerra Fredda, mentre nasceva il Trattato di Maastricht, che abbozzava i principi di una politica estera comune, le due crisi rendevano urgente l'azione.

In termini di azioni umanitarie la Commissione Europea e gli Stati membri consideravano vitale uno stretto coordinamento tra tutti i donatori, per "gestire l'aiuto umanitario a beneficio delle popolazioni dei paesi non comunitari colpiti da disastri naturali o eventi eccezionali". Nei fatti l'ufficio ricevette i seguenti termini di riferimento, elencati nella decisione:

- "raccolgere le competenze necessarie per affrontare le emergenze
- espandere la presenza comunitaria sul campo costruendo le competenze per intervenire a vari livelli di una crisi
- migliorare il coordinamento tra gli Stati membri, gli altri donatori, le ONG e le agenzie internazionali specializzate
- ottenere in modo semplice la mobilitazione delle risorse necessarie per affrontare crisi di vasta portata"¹⁵

¹⁵ European Commission, *Evaluation of Humanitarian Action Funded by the Humanitarian Aid Office of the EU Commission. A Guide*. Bruxelles 2002 in [http:// europa.eu.int/com/echo/pdf-files/evaluation/manual_eu.pdf](http://europa.eu.int/com/echo/pdf-files/evaluation/manual_eu.pdf)

Questo nuovo ufficio rimase senza un regolamento vero e proprio fino al 1996, mentre tentava di costruire la propria visibilità esterna, il proprio spazio tra gli altri servizi già consolidati della Commissione, e mentre affrontava e contribuiva a disegnare il contesto umanitario.

Finora ECHO ha lavorato in 85 paesi e ha svolto alcuni programmi nei paesi dell'Europa centro orientale e nella ex Jugoslavia. Ha gestito fondi del bilancio della Commissione (B7-21) e del **EFD Fondo Europeo di Sviluppo (FED)**¹⁶ per i paesi ACP. Nel 1992 i partner di ECHO erano 25, dopo sette anni erano diventati 220, e il budget di ECHO era cresciuto fino a 812 Meuro. Le risorse vengono mobilitate sulla base di una decisione della Commissione, adottata in consultazione con gli Stati membri.

Al fine di rafforzare i legami con le organizzazioni operative, fin dall'inizio ECHO ha deciso di lavorare con un gruppo selezionato di partner (Nazioni Unite, ONG del nord e la Croce Rossa) attraverso uno specifico Accordo Quadro di Partnership (Framework Partnership Agreement - FPA). Lo scopo "(...) è di definire ruoli e responsabilità nello svolgimento delle operazioni umanitarie finanziate dalla Comunità Europea"¹⁶. Di fatto l'FPA comprende modalità di esecuzione, obiettivi, principi, valori e criteri e "le regole che governano le operazioni umanitarie, che possono essere adattate a differenti situazioni e a circostanze mutevoli". L'FPA ha due obiettivi principali. Stabilisce aree di lavoro comune "la formulazione di strategie coerenti e lo sviluppo di nuove iniziative per le operazioni umanitarie, in modo da rendere più efficace l'aiuto umanitario finanziato dalla Comunità Europea". Individua tra gli obiettivi condivisi il fatto di "sottolineare la natura comunitaria (europea) degli aiuti e accrescere la comprensione delle tematiche umanitarie, specialmente in Europa e nei paesi terzi dove la Comunità sta finanziando le operazioni umanitarie più consistenti".

L'interazione tra attori sociali e politiche è stato considerato uno degli aspetti cruciali della cooperazione allo sviluppo e della assistenza della Commissione. In questo quadro la promozione di meccanismi di consultazione con la società civile può essere considerata – nel corso degli anni – una sfida rilevante per la Commissione. La presenza di una pleora di interlocutori e di gruppi lobbistici, di reti di ONG e associazioni è emersa come elemento cruciale delle attività di ECHO, non solo verso i paesi più poveri ma anche verso l'Europa centro orientale e i NIS.

La relazione con i partner attuatori dei progetti è particolare. La relazione viene definita partnership, e la sua apertura agli attori della società civile è un esempio per altri servizi della Commissione. Nonostante ciò ECHO ha sempre tentato di guidare il dibattito e di forzare i partner ad accettare le proprie priorità.

Comunque la relazione ECHO/Partner ha un doppio aspetto. Se da una parte ECHO ha una influenza che deriva dal fatto di essere il maggiore donatore, dall'altra i partner sono la maggiore risorsa di cui ECHO dispone nei confronti degli altri servizi, e per mantenere la sua indipendenza rispetto alla futura CSFP.

Nel primo periodo delle sue attività ECHO ha reclutato il personale dai funzionari della DGVIII, in seguito la formazione dello staff è diventata una delle maggiori priorità.

¹⁶ ECHO , *Framework Partnership Agreement*, in http://europa.eu.int/com/echo/partners/agreement_en.htm

I Commissari di ECHO: le politiche umanitarie e il livello politico

Sotto la responsabilità politica di Emma Bonino (1995-1999), ECHO ha acquisito una visibilità crescente sia per l'opinione pubblica della UE che a livello internazionale. Emma Bonino ha interpretato ECHO non tanto come una fonte di finanziamenti ma come un attore politicamente strategico nell'assistenza umanitaria internazionale¹⁷. L'ufficio ha cominciato a lavorare nella ex Jugoslavia e nei Grandi Laghi, in partnership con l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR), il World Food Programme e varie ONG.

Nel periodo 1992-1995, 1.176 Mecu sono stati allocati per la ex Jugoslavia, il 48% dell'aiuto umanitario totale (Commissione più Stati membri). I paesi ACP ricevettero 711 Mecu attraverso l'EDF. La cifra per l'aiuto umanitario¹⁸ (CEE più Stati membri) ammontò a 2.270 Mecu, metà dell'aiuto umanitario internazionale. La parte principale delle risorse è stata collocata attraverso undici linee di budget¹⁹ e le linee VI e VII della EDF secondo il regime di Lomè, finanziando soprattutto interventi a favore delle popolazioni colpite dalla guerra.

Nel 1994-95 la maggior parte delle ONG, sostenute da accademici ed istituzioni, hanno denunciato l'insufficienza della risposta politica, in particolare la tendenza delle istituzioni – di fronte alle crisi – di riuscire ad accordarsi unicamente su operazioni di assistenza. In Francia l'espressione *piège humanitaire* (trappola umanitaria) traduceva la crescente frustrazione che gli organismi di aiuto umanitario provavano trovandosi coinvolti continuamente e senza alcun potere in emergenze di biblica complessità. “Le organizzazioni umanitarie si trovano da sole ad affrontare situazioni di caos e di sfrenata violenza che sono al di sopra della loro capacità di azione e ben al di là del loro mandato, oppure, all'altro estremo, si vedono relegati ai margini di operazioni condotte da quegli stessi Stati in conflitto, i cui interessi politici non hanno nulla a che vedere con le preoccupazioni umanitarie”.²⁰

In quella fase le istituzioni, le ONG e gli accademici, hanno iniziato una revisione critica del sistema umanitario. Preoccupazioni per l'efficacia e l'efficienza; bisogno di coordinamento; mancanza di una cornice politica più ampia per le operazioni; relazioni non chiare tra attori governativi, non governativi e militari; crescente consapevolezza del rischio che l'assistenza facesse estendere i conflitti; aumentata interferenza della sfera politica nello spazio neutrale delle operazioni umanitarie. Il ruolo centrale assunto dalle agenzie delle Nazioni Unite aveva portato ad una crescente politicizzazione dell'aiuto, mentre allo stesso tempo lo spazio delle azioni di peacekeeping guidate dall'ONU si andava restringendo. Mentre si discuteva il ruolo dell'ONU, ECHO, diventato il maggiore donatore di aiuto umanitario, decideva di avviarsi verso il proprio “percorso europeo”.

¹⁷ Philippe Ryfman, *La Question Humanitaire. Histoire, Problématique, Acteurs et Enjeux de l'Aide Humanitaire Internationale*. Ellipses Paris, 1999.

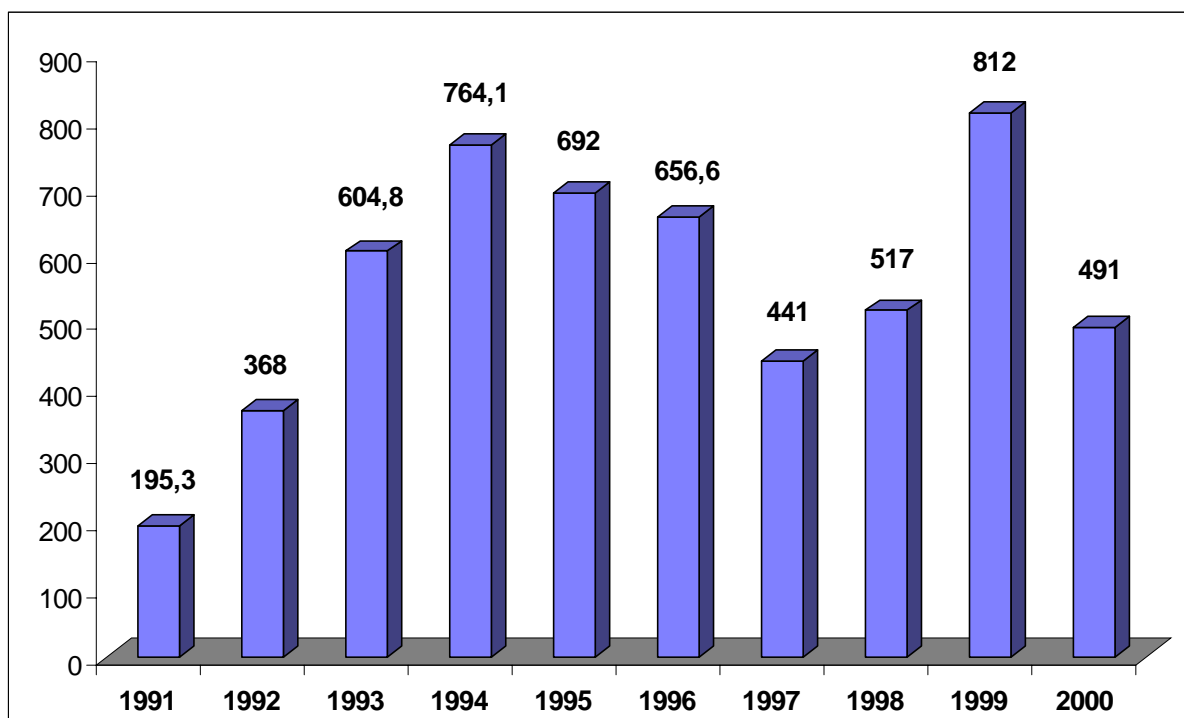
¹⁸ Court of Auditor, *Special Report 2/97 of Court of Auditors concerning Humanitarian Action from the European Union between 1992-1995*, C4-219/97. OJ CE n. 143/1, 12.5.1997

¹⁹ Queste fonti di finanziamento sono destinate all'aiuto caso di disastri ai paesi in via di sviluppo, all'aiuto tare di emergenza, all'aiuto umanitario nell'Europa Centrale ed Est, all'aiuto umanitario alla ex URSS, ad azioni umanitarie in paesi terzi, a rifugiati e profughi nei paesi in via di sviluppo, ai rifugiati negli ALA.

²⁰ André Pasquier, Political Adviser, International Committee of the Red Cross

²² Joanna Macrae, *The Politics of Coherence: the Formation of a New Orthodoxy on Linking Aid and Political Responses to Chronic Political Emergencies*. ODI, London 2001 in <http://fletcher.tufts.edu/humansecurity/con2/ws4/macrae.pdf>

Viene ridotta la percentuale di finanziamento alle agenzie ONU, facendo leva sui problemi finanziari (dovuti agli alti costi fissi delle agenzie e alla incompatibilità dei regolamenti amministrativi) oltre che sulla non appartenenza diretta dell'Ufficio all'ONU. Soprattutto sotto la direzione del diplomatico spagnolo Alberto Navarro, ECHO spostò le sue relazioni prioritarie verso le ONG. Da una quota iniziale di circa un terzo del bilancio di ECHO il peso delle ONG crebbe fino al 67% nel 1999. Le crisi del Rwanda e della ex Jugoslavia servirono da catalizzatore di un processo che era sociale e politico allo stesso tempo. La risposta "sociale" veniva incoraggiata dalla crescente sensibilità della società civile europea, colpita dalla propria vicinanza ai teatri di guerra, mentre la crisi delle politiche di sviluppo spingeva molte ONG a guardare all'aiuto umanitario come ad un'alternativa compatibile. Ultimo ma non meno rilevante, i bilanci dell'aiuto umanitario crescevano e quelli dell'aiuto allo sviluppo diminuivano. D'altra parte ECHO era isolata all'interno della Commissione e aveva bisogno di legami diretti con i cittadini, di visibilità esterna e del consenso dell'opinione pubblica.



Le agenzie operative risposero positivamente a tali aperture: le ONG britanniche, con il contributo di MSF, Caritas e la famiglia della Croce Rossa, puntarono la loro attenzione sulla qualità con progetti come SPHERE, il progetto *Humanitarian Accountability Project*, *People in Aid* e altri. Si realizzavano anche passi significativi verso il coordinamento a livello internazionale, con network come VOICE, ICVA e lo Steering Committee for Humanitarian Response, che coopera molto strettamente con ECHO; occasionalmente alcune di queste organizzazioni-ombrello aprono uffici di coordinamento sul campo.

La situazione cambiò di nuovo nel 1995 con la decisione della NATO di intervenire attivamente nella ex Jugoslavia. Nonostante la tradizionale difficoltà a collaborare con i militari, le organizzazioni umanitarie alla fine accolsero l'azione militare, mettendo fine a 5

anni di massacro. La nuova cooperazione che si creò ammorbidiva l'abituale sfiducia e creava le condizioni politiche e culturali per un nuovo approccio multidisciplinare.

Nel 1999, pochi mesi dopo la crisi del Kosovo, la Commissaria Emma Bonino (incaricata per l'aiuto umanitario) propose di utilizzare in modo sistematico le infrastrutture militari per scopi umanitari. In una intervista al Financial Times, suggerì un accordo tra ECHO e la Unione dell'Europa Occidentale (Western European Union - WEU) allo scopo di assicurare le infrastrutture militari per il trasporto di aiuti alimentari e aprendo la strada a ulteriori collaborazioni. La WEU accolse positivamente la proposta, dando per scontato che ECHO fosse pronta a pagare i costi delle operazioni. Come è ovvio, dopo aver verificato i bilanci, la proposta venne abbandonata.

Dato che la politica sembrava preoccuparsi sempre più di pace, stabilità, democratizzazione e diritti umani, pareva realistico immaginare una comunità internazionale che, con le sue molte componenti, avrebbe lavorato in un contesto comune. Correlare obiettivi politici come la costruzione dello sviluppo e della democrazia a obiettivi umanitari appariva un passo inevitabile (anche se difficile) verso una nuova visione della sicurezza. La prospettiva comprendeva da una parte lo sviluppo sostenibile, dall'altra il controllo dei flussi di migrazione e la stabilità economica. Ciò significa che le azioni politiche per risolvere le crisi dovevano essere sostenute da altri strumenti di lungo periodo e ben definiti nel tempo.

La presenza di attori umanitari europei aumentò rapidamente in tutte le principali aree di crisi. Il mandato di ECHO era stato concepito a breve termine e riferito alla prima emergenza, ma la Commissione era stata incapace di definire le responsabilità politiche ed amministrative per queste fasi di transizione, dunque semplicemente ECHO non si poteva fermare, continuando il suo intervento dalla emergenza alla fase successiva della riabilitazione.

Questo impegno a lungo termine, specialmente nella fase di riabilitazione, consentì di capitalizzare competenze e di essere sempre più coinvolti nei processi politici per la ricostruzione del paese. Questa tendenza supportò l'impegno della Commissaria Bonino mirato ad attribuire un alto profilo politico all'aiuto umanitario.

Dal punto di vista amministrativo, nel 1996 ECHO ricevette uno status legale chiaro, dopo l'adozione del regolamento umanitario. Raccoglieva i principi chiave dell'assistenza umanitaria – imparzialità, neutralità e umanità – ma era ambiguo in termini di limitazione del campo di intervento di ECHO. In fatti si presupponeva che ECHO impedisse ulteriori sofferenze e intervenisse anche sulle conseguenze di una crisi. Ciò giustificava la sua presenza nella fase di riabilitazione e faceva aumentare la visibilità politica e il ruolo di ECHO nei confronti di altri servizi della Commissione. Tuttavia questo coinvolgimento nelle fasi di riabilitazione coinvolgeva ECHO in contesti di crisi che si protraevano nel tempo, ciò costrinse la struttura a crescere e ad aumentare i costi, mentre diventava difficile dimostrare i risultati concreti sul terreno.

La Commissione e i processi interni

Alla fine degli anni '90 la ripresa del dibattito istituzionale europeo e ragioni amministrative furono le cause principali delle discussioni interne ad ECHO.

L'anno 1999 ha rappresentato una fase difficile per ECHO, diviso tra una rapida crescita delle funzioni e del bilancio e l'inizio di un processo critico all'interno della Commissione

Europea. Uno scandalo scoppiato l'anno precedente aveva messo in luce una frode di circa 500.000 Euro, per un contratto con un Ufficio di Assistenza Tecnica commerciale (Technical Assistance Office - BAT). Esso provocò una paralisi finanziaria, con il Parlamento Europeo che minacciava di congelare i fondi di ECHO per il 1999. Tutti i contratti esterni vennero sospesi e messi in opera nuovi controlli, riducendo enormemente le possibilità di ECHO di utilizzare servizi esterni per le proprie necessità operative.

Pochi mesi dopo una interpretazione del Regolamento Finanziario portò a una completa eliminazione dei cosiddetti "Agenti Esterni". Questi esperti, assunti per coprire le funzioni di funzionari pubblici erano di cruciale importanza per colmare le carenze di staff dei servizi della Commissione e di ECHO – costretto ad affrontare situazioni imprevedibili – li aveva sempre usati in modo massiccio. L'ufficio perse diverse dozzine di membri dello staff che vennero parzialmente sostituiti da funzionari distaccati provenienti da diverse aree della Commissione.

Per molti mesi ECHO non era neppure in grado di aggiornare la sua banca dati e mantenere il sito web.

Altri fattori contribuirono a ridimensionare le ambizioni di ECHO.

- a) Il Regolamento Finanziario della Commissione Europea (EC) è molto vincolante su una quantità di temi come controlli, procedure, pagamenti, acquisti, assunzioni, affitto di servizi esterni, ecc. Anche se ad ECHO erano consentite deroghe limitate al Regolamento, questi vincoli erano tali da impedire una capacità di intervento rapido nelle situazioni di emergenza;
- b) Come richiesto dal regolamento umanitario, vennero svolte le valutazioni secondo l'Art. 20. Una valutazione approfondita delle attività umanitarie europee a tre anni dall'approvazione del regolamento, portò a riorientare il mandato di ECHO, superando le ambiguità del regolamento del 1996. Le conclusioni della valutazione indipendente rappresentano la base tecnica di tutte le successive modifiche operate all'interno di ECHO con motivazioni politiche.
- c) Molti membri del Parlamento Europeo, del Consiglio e dell'Unione Europea avevano portato avanti negli ultimi cinque anni una campagna contro l'eccessivo numero di funzionari della Commissione. Lo staff di ECHO comprendeva circa 120 funzionari e il loro numero probabilmente non sarebbe cresciuto. Senza il contributo di BAT e degli "Agenti Esterni", non c'era altro modo di mantenere i livelli di operatività raggiunti in Kosovo;
- d) Le politiche nei confronti delle ONG stavano cambiando e lo spirito di partenariato con la società civile erano sotto esame da parte del Consiglio e del Parlamento.

Infine la crisi della Commissione diretta da Santer travolse ECHO. Appena venne nominato un nuovo Commissario, la cui prima preoccupazione fu di ridimensionare ECHO. Navarro, Direttore di ECHO, si dimise, molto personale venne ricollocato e cominciò una nuova fase. Questo spostamento si tradusse in una interpretazione legalmente ristretta del "mandato umanitario centrale", ridimensionando il ruolo operativo di ECHO nella cosiddetta "zona grigia".

Sotto la direzione di Costanza Adinolfi e del Commissario Paul Nielson (Sviluppo e Aiuto Umanitario) ECHO ha abbandonato ogni ambizione di definizione delle politiche, mentre andava crescendo di nuovo la "tentazione operativa".

Guardando al modello dell'OFDA, ECHO intendeva rafforzare le proprie competenze in

materia di valutazione e coordinamento. I cosiddetti Delegati ECHO (funzionari sul campo) sono presenti in un numero sempre maggiore di paesi e hanno un potere decisivo essenziale per l'approvazione dei progetti, anche se in genere non fanno parte delle Delegazioni. "suggeriscono" le azioni da intraprendere e scelgono le agenzie che realizzeranno gli interventi, C'è uno sforzo di realizzare missioni di rapida valutazione e viene creata una "camera operativa" nella sede di ECHO a Brussels nel maggio del 2001.

Inoltre, fin dal giugno del 2001 un nuovo meccanismo finanziario chiamato "Prima Emergenza" permette di prendere decisioni e di erogare anticipazioni alle agenzie attuatrici entro 48 ore, 24 ore nel caso dell'Iraq. Si determina comunque uno sforzo crescente nel pubblicare manuali, linee guida e indicatori che possono rendere ECHO molto più responsabile, trasparente e capace di rispondere alle esigenze. Tutto ciò può essere usato per giustificare le sue attività di fronte agli Stati membri, mantenendosi aderente al "mandato principale". Da un certo punto di vista si può affermare che quanto più ECHO viene percepito come convincente nella sua imparzialità, tanto più può sperare di sopravvivere dal punto di vista istituzionale. E' significativo che mentre veniva smantellata la Unità Politica e di Valutazione, essa è stata riorganizzata entro l'unità ECHO 4, chiamata strategia, valutazione e partenariato. Comunque ECHO non sta diventando un attore umanitario che pone vincoli dal punto di vista politico ma diventa più importante a livello strategico e più responsabile, usando ad esempio Piani Globali, valutazioni globali dei bisogni o indicatori di vulnerabilità.

Questa enfasi sulle questioni tecniche apre la strada ad altre possibilità. C'è una proposta, che deve ancora essere discussa, di trasformarlo in un'agenzia decentrata autonoma con base in uno Stato membro. La Svezia è l'ospite più probabile. E' ancora difficile prevedere come ciò cambierà il profilo di ECHO.

A livello politico Paul Nielson desiderava che la Commissione acquisisse un peso maggiore nel sistema della Nazioni Unite. Tra gli altri strumenti per ottenere questo risultato, certamente considera di trasferire una parte dei fondi umanitari per finanziare le agenzie ONU, nonostante ciò significhi spostare una quota del bilancio di ECHO da ONG a organizzazioni inter governative.

Il secondo elemento chiave della politica di Nielson nei confronti di ECHO è quello di sottolineare il mandato limitato alla sola emergenza, ritirandosi da qualunque attività di post-emergenza, di riabilitazione o a lungo termine. Il riorientamento di ECHO in questo senso ha due aspetti: amministrativo e politico. Dal punto di vista amministrativo nella fase in cui veniva valorizzata la sua azione di emergenza, ECHO guadagnava uno status particolare nella ridefinizione delle procedure della Commissione. ECHO riusciva ad evitare la maggior parte dei controlli, rallentando altri servizi. Dal punto di vista politico il riferimento ai bisogni e al mandato fondamentale consentiva ad ECHO di mantenere la sua indipendenza e di trovare spazio mentre si sviluppava una Politica Estera e di Sicurezza Comune Europea.

As a matter of fact the Petersber tasks humanitarian actions within the mandate of the political crisis management mechanisms of the Union. However, ECHO could be excluded as this responds to simple humanitarian needs.

Guidati dalla famiglia della Croce Rossa una serie di organizzazioni assieme a voci interne all' establishment chiedevano un pieno ritorno alla purezza umanitaria, strettamente basata sui tre principi di neutralità, imparzialità e urgenza, tagliando tutti i legami con gli attori politici. Ma l'Afghanistan confermava che non era questa la **zeitgeist**. Se la politica si basa

sull'assistenza come strumento principale per rispondere alle crisi, chiede che essa sia utile per realizzare obiettivi politici.

Il riorientamento sul mandato fondamentale potrebbe far parte di questo ritorno al puro umanitarismo ed ha spostato anche ECHO verso un approccio basato sui principi della Croce Rossa per l'azione umanitaria. Ciò per un problema di compatibilità con la politica e per una questione di sostenibilità a lungo termine della posizione legata al "mandato fondamentale". Di fatto, se ECHO deve adempiere al suo "mandato fondamentale" deve rispondere a crisi di dimensione mondiale, secondo i bisogni che si presentano. Nel caso non sia in grado di farlo in modo efficace, il "mandato fondamentale" potrebbe essere rimesso in discussione e potrebbe segnare l'inizio di una politicizzazione dello strumento, nonostante le regole che lo governano.

La Convenzione Europea

La Convenzione ha comunque soltanto abbozzato il quadro legale del futuro degli interventi umanitari della UE. Di fronte alla bozza fino ad ora disponibile un largo gruppo di organizzazioni umanitarie (attraverso le reti VOICE, Solidar and Eurostep) ha mosso forti critiche al documento. Esse si articolano intorno a quattro punti principali:

1. Aiuto diretto ai beneficiari basato sulle necessità.

La bozza di Convenzione dichiara che "le operazioni di aiuto umanitario saranno condotte entro il quadro dei principi e degli obiettivi della azione esterna dell'Unione come definita dall'Articolo III-188 (ex 1)" mentre l'aiuto umanitario dovrebbe essere erogato sulla base dei bisogni delle popolazioni più vulnerabili, indipendentemente da ogni considerazione politica.

L'articolo 1.2(g) afferma che uno degli obiettivi "assistere le popolazioni, i paesi e le regioni che affrontano disastri provocati dall'uomo e naturali". Il problema qui è che la UE ha in passato fornito aiuti senza passare attraverso i governi. Assistere i paesi, invece che portare aiuto direttamente alla popolazione implicherebbe il coinvolgimento della politica UE e dei governi dei paesi terzi nella distribuzione dell'aiuto umanitario della UE alle popolazioni.

2. Neutralità.

L'articolo III-218.1 afferma che "Le operazioni di aiuto umanitario dovranno essere condotte secondo i principi delle leggi umanitarie internazionali, in particolare i principi di imparzialità e non discriminazione". Il terzo principio umanitario fondamentale della neutralità è misteriosamente sparito dalla lista. Le ONG sottolineano che la neutralità "contribuisce a un maggiore accesso ai beneficiari ed è spesso un elemento vitale per la sicurezza degli operatori umanitari. La neutralità può aiutare a garantire la distribuzione di aiuti non discriminatoria e basata sui bisogni"²¹.

²¹ VOICE, Solidar, Eurostep and Terre des Homme. *Reactions to the European Constitutional Treaty - Perspective on Humanitarian Aid and Development Co-operation*. Brussels 2003

3. Qualità e professionalità nella distribuzione degli aiuti.

L'articolo III-218.5 propone che “per stabilire una cornice che raccolga in contributo congiunto di giovani europei alle azioni umanitarie dell'Unione, vengano creati dei Corpi di Aiuto Umanitario Volontari Europei. La legislazione europea determinerà le regole e le operazioni dei Corpi”. Tralasciando ogni considerazione sul significato politico di una organizzazione volontaristica su base semi-istituzionale, esiste un unanime consenso tra gli esperti, che l'assistenza umanitaria richieda professionalità adeguate. “L'aiuto umanitario funziona in contesti di emergenza come guerre o disastri naturali in cui sono essenziali la competenza e la reazione rapida; eventi pericolosi, orribili e traumatizzanti sono la norma. L'aiuto umanitario è un contesto adatto a ONG e organizzazioni internazionali che hanno esperienza e professionalità formate. Anche se è interessante l'idea di mettere in contatto giovani europei con realtà dei paesi terzi, Corpi Volontari sarebbero più appropriati nel contesto della cooperazione allo sviluppo di lungo periodo”²².

4. Aiuto umanitario e lotta al terrorismo: l'articolo III-205.1

Nel testo proposto dal Praesidium, “i compiti cui ci si riferisce [Articolo I-40(1)] svolgendo i quali l'Unione può usare mezzi civili e militari, includeranno operazioni di disarmo congiunte, compiti umanitari e di soccorso, consiglio militare e assistenza, prevenzione dei conflitti e peace-keeping, gestione di forze combattenti in caso di crisi, comprese peacemaking e stabilizzazione post conflitto. Tutti questi compiti possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche sostenendo i paesi terzi nella lotta al terrorismo nei loro territori”. Questo richiama una risoluzione del Parlamento che propone la creazione di corpi volontari europei, che ricordano gli “US Peace Corps”, impegnati soprattutto in contesti di sviluppo.

Le ONG rispondono che “la sola battaglia a cui l'aiuto umanitario possa essere chiamato è quella contro la povertà e le sofferenze umane”²³.

Il testo proposto, tributo pagato all'ondata di anti-terrorismo dominante, è una miserabile svendita dell'umanitarismo. Non è possibile che l'aiuto umanitario possa contribuire a combattere il terrorismo, che richiede ben altro che fornire acqua, distribuire cibo e organizzare campi per rifugiati. Ancora, legare l'aiuto umanitario a qualche obiettivo politico lo sottopone a considerazioni e priorità puramente politiche.

Il Meccanismo di Reazione Rapida

Il Consiglio di Helsinki, nel dicembre 1999, ha evidenziato la necessità di un meccanismo di gestione delle crisi non militare, specialmente alla luce delle crisi della ex Jugoslavia e di Timor Est. Il Consiglio ha approvato un Piano di Azione (doc. 12323/99, 24 Nov. 1999, and doc. 11044/1/99 REV 1, 3 Dec. 1999) che “potrebbe aprire nuove strade e indicare i passi da compiere per sviluppare una capacità di reazione rapida nel campo della gestione delle crisi usando strumenti non militari”. Sollecita la Commissione a mettere in piedi una Struttura di Reazione Rapida (Rapid Reaction Facility) come componente della Polizia di Sicurezza e Difesa Europea (European Security and Defence Policy).

La cosiddetta “Struttura di Reazione Rapida” di Helsinki divenne rapidamente il “Meccanismo di Reazione Rapida” ('Rapid Reaction Mechanism' - RRM) per evitare possibili

²² ibidem

²³ ibidem

confusioni con la “Forza di reazione rapida” (‘Rapid Reaction Force’ - RRF). Nel febbraio 2001 il Consiglio per gli Affari Generali creò le basi legali per la RRM sotto la direzione della Commissione DG Relex (Direzione Generale per le Relazioni Esterne).

Come delineato nel Piano d’Azione, lo sviluppo di una competenza di reazione rapida, pensata per aumentare la capacità civile della UE di intervenire velocemente ed efficacemente in punti di crisi fuori dell’Europa, dovrebbe rafforzare le sinergie e la capacità di risposta delle risorse nazionali, collettive e non governative. Nello stesso tempo dovrebbe permettere la flessibilità che permetta ad ogni organizzazione di decidere l’utilizzo di strutture e competenze in ogni situazione di crisi o attraverso canali particolari.

Dovrebbe anche facilitare il contributo della UE ed il coordinamento verso altre organizzazioni (UN, OSCE, etc.), **garantendo così la coerenza con il primo pilastro.???**

La base legale è il Trattato di Maastricht, come parte del primo pilastro, e i compiti “di Petersberg”, definiti originariamente dalla Unione dell’Europa Occidentale (WEU) nel 1992 (con il Trattato di Amsterdam la WEU è diventata parte della UE).

I compiti “di Petersberg” sono descritti come compiti umanitari e di soccorso; compiti di peacekeeping; gestione di forze combattenti in caso di crisi, compreso il peacemaking

“Ad un estremo dello spettro di possibilità una operazione potrebbe avere a che fare con l’evacuazione di popolazione da un’area e con la fornitura di sicurezza ed assistenza alle organizzazioni umanitarie per aiutare a ripristinare l’ordine o permettere alle organizzazioni di dare sostegno ai rifugiati. La definizione copre anche la “prevenzione dei conflitti” in cui una forza può aiutare a prevenire la crescita di potenziali conflitti per creare le condizioni per risolverli pacificamente. Infine, all’estremo opposto delle possibilità, una operazione può aiutare a risolvere una crisi tra due fazioni in guerra. In termini pratici si potrebbe coprire uno scenario che va dall’assistenza in caso di disastri, attraverso le operazioni di peacekeeping simili a quelle normalmente in corso in Bosnia, Kosovo e Timor EST, fino all’imposizione attiva attraverso l’uso della forza militare, come previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Ma i compiti “di Petersberg” non comprendono gli impegni principali di una classica alleanza militare.”²⁴

Il “Meccanismo di Reazione Rapida” (RRM) entro la DG Relex è il tentativo europeo di stabilire una risposta operativa concreta alle crisi “politiche”, senza le limitazioni proprie dell’aiuto umanitario. Tali attività di gestione delle crisi può comprendere la promozione della democrazia e del diritto, contingenti di polizia per contribuire a restaurare l’ordine pubblico, monitoraggio dei diritti umani, gestione di sanzioni commerciali e altri compiti umanitari. La RRM è attualmente operativa in Afghanistan, Macedonia e Repubblica Democratica del Congo.

Lo scopo principale della RRM è di effettuare azioni di stabilizzazione rapida e attività preparatorie per eventuale assistenza a lungo termine. Lavora su un arco di tempo di sei mesi e ci si aspetta sia capace di fornire servizi intermedi mentre si realizzano i passi burocratici normali (più lenti) dei programmi comunitari.

Può ricoprire un ampio spettro di attività nelle aree della protezione/promozione dei diritti umani, assistenza di emergenza e riabilitazione/ricostruzione. In un certo senso ciò riflette la maggior parte delle attività portate avanti da ECHO, senza i vincoli che derivano dai principi

²⁴ Federico Argentino and Jane Backhurst - *EU Framework on Crisis Management: What role for Humanitarian NGOs?* – Brussels, May 2002

umanitari. Non costretta ad attenersi alle regole di neutralità, imparzialità e indipendenza, l'azione si può orientare verso obiettivi politici e si può realizzare in sinergia con le forze militari. Viene fatta timidamente una distinzione tra gli scopi della RRM e l'assistenza umanitaria: dovrebbero essere evitate le sovrapposizioni con ECHO, anche se la Commissione, in particolare in situazioni di gestione di crisi, si augura un intervento congiunto. "In tali casi si stabilirà uno stretto coordinamento al fine di raggiungere una coerenza complessiva ottimale".

Le attività della RRM possono comprendere: monitoraggio elettorale, iniziative sui diritti umani, sostegno ai media, supporto alle istituzioni, gestione dei confini, formazione della polizia, fornitura di attrezzature per la polizia, mediazione, missioni umanitarie, assistenza di emergenza, riabilitazione e ricostruzione. Si possono siglare Accordi Quadro con i partner attuatori, come strumento ad-hoc piuttosto che come partenariato a lungo termine, i quali possono essere siglati con "autorità dei Paesi membri, o dei paesi beneficiari e loro agenzie, organizzazioni regionali e internazionali e loro agenzie, ONG e operatori pubblici e privati con esperienza e competenza appropriate e specializzate". La Commissione è obbligata ad assicurare uno stretto coordinamento tra le azioni intraprese dalla RRM da una parte e le attività degli Stati membri della UE e delle organizzazioni regionali e internazionali dall'altra. "Quando la Commissione intenda prendere iniziative nell'ambito di questo Regolamento e prima di prendere decisioni informerà immediatamente il Consiglio al riguardo. Nella successiva realizzazione delle azioni la Commissione dovrà debitamente tenere in considerazione l'approccio adottato dal Consiglio, nell'interesse della coesione delle attività esterne della UE" (Regolamento RRM).

Il regolamento sembra anche riflettere una preoccupazione degli Stati membri riguardo al rischio di un ruolo sbilanciato della UE e della sua gestione del bilancio della CFSP. La RRM opererà attraverso una linea di bilancio separata (25 milioni di Euro per il 2002) rafforzata dalla possibilità che ha la Commissione di decidere rapidamente su interventi urgenti. Nel 2001 la RRM è stata usata in Macedonia, in Afghanistan, nella Repubblica Democratica del Congo e per finanziare una missione per realizzare un programma di azioni di prevenzione dei conflitti in Indonesia, Nepal e Pacifico.

Nella prospettiva di una comunitarizzazione della politica estera europea la RRM ha creato preoccupazione nell'ambiente umanitario, per il rischio di una possibile confusione di azioni umanitarie con azioni di gestione di crisi. "Se i mandati e le responsabilità di attori differenti non sono chiare nella pratica sia per le parti europee che per le comunità locali che per le fazioni in lotta si possono creare confusioni nelle zone di crisi, e ne può risentire l'efficienza e la sicurezza."²⁵

Bisogna ancora comprendere nella loro portata le complesse ramificazioni di procedure decisionali in evoluzione, l'interazione delle istituzioni che devono prendere le decisioni, l'ancora poco definito ruolo di ECHO in questo processo e il rischio che può esistere per i valori di neutralità ed imparzialità, e possono emergere grandi dilemmi in proposito. "Il processo di riforma istituzionale in corso entro le istituzioni europee avrà inevitabilmente conseguenze su ECHO. (...) Qualunque siano le conseguenze istituzionali ECHO continuerà certamente a contribuire alle attività complessive della UE nelle relazioni esterne in diversi contesti. In tal caso ci sarà bisogno di coordinarsi con la protezione civile europea come già fanno gli Stati membri e altre strutture della Commissione "²⁶.

²⁵ ibidem

²⁶ International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and processes for Conflict Prevention*

Il divario umanitario

Dal 1999 in poi è emerso nell'orientamento politico il bisogno di ridefinire confini chiari per le azioni umanitarie, così come una cornice politica specifica. Il processo di preparazione della Convenzione Europea ha offerto l'opportunità di riaffermare la natura basata sui principi dell'aiuto europeo, ma sfortunatamente i costituenti sembrano non aver capito, e hanno fatto in modo che l'Europa non possa diventare la prima entità sovrana la cui carta fondamentale si basi interamente sulla legge internazionale. Come abbiamo visto nel corso di questo documento l'azione di ECHO, che si attiene generalmente ai principi umanitari, ha portato l'aiuto europeo all'avanguardia come attore globale disinteressato in caso di crisi, ampiamente apprezzato dalla comunità internazionale e dai beneficiari delle azioni. Ma la vista corta del Praesidium della Convenzione ha deciso di trascurare questo valore aggiunto per perseguire fini politici di breve periodo.

Se la futura costituzione europea non sembra poter fornire una cornice adeguata ai processi decisionali necessari al settore umanitario, dobbiamo poter esplorare altre possibilità. Ad esempio, la messa a punto di un meccanismo indipendente dalla Commissione, dal Consiglio e dagli Stati Membri che abbia l'obiettivo di assicurare che l'aiuto umanitario europeo non dipenda dall'agenda politica o da interessi non dichiarati. Un meccanismo la cui credibilità sia al di sopra di ogni sospetto.

Il compito principale di tale organismo sarebbe quello di analizzare rapidamente una crisi, valutare i bisogni e decidere, o per lo meno fare raccomandazioni, sull'ammontare e la forma dell'assistenza necessaria. Tutto ciò andrebbe fatto il più rapidamente possibile dopo lo scoppio di una crisi e poi sottoposto a continue verifiche. Il meccanismo potrebbe anche essere incaricato di compiere valutazioni ex-post.

I compiti potrebbero non essere limitati a crisi specifiche. L'organismo indipendente potrebbe elaborare raccomandazioni generali sulla gestione dell'assistenza umanitaria e, forse, proporre bozze di legislazione, almeno informalmente. In breve, avrebbe sia poteri di monitoraggio che di elaborazione politica e di iniziativa normativa nel campo dell'assistenza umanitaria.

L'elemento essenziale che potrebbe garantire il successo di un meccanismo come quello delineato sarebbe la sua autorità morale. Ciò nonostante, non bisogna escludere la possibilità di attribuire alle raccomandazioni elaborate una forza semi-vincolante: per esempio si potrebbero aggiungere ulteriori obblighi procedurali per i processi decisionali nel caso le raccomandazioni non venissero accolte.

L'esperienza internazionale ci fornisce diversi esempi di organismi indipendenti, tra gli altri numerosi meccanismi di ispezione e commissioni di inchiesta, anche se è probabile che nessuno di tali modelli sarebbe applicabile senza gli opportuni adattamenti. Si dovrebbe infatti esaminare la composizione e il funzionamento di questi corpi di monitoraggio indipendente, per poter unire l'indipendenza e la credibilità con la necessaria competenza tecnica, efficacia e rapidità di risposta. Una delle possibilità è che i membri vengano eletti dal Parlamento Europeo dopo un processo di selezione in cui vengano coinvolti tutti gli attori del settore umanitario, comprese le Organizzazioni non governative.

Conclusioni

Lo sforzo di garantire neutralità ed indipendenza all'aiuto umanitario è ben lungi dall'essere terminato. Arrivare ad un consenso politico è ancora più difficile poiché l'11 settembre ha

portato tutti i governi a considerare ogni e ciascuna attività legata alle relazioni internazionali come uno strumento per il raggiungimento di obiettivi strategici. Ancora, l'aiuto indipendente ha mostrato i migliori risultati – anche a livello politico – solo quando è stato utilizzato in stretta applicazione delle regole e dei principi del diritto umanitario internazionale, e l'idea che sarebbe più redditizio legarlo all'agenda politica si è dimostrata un'illusione. Ciò dipende dalla natura estremamente delicata di questa forma di aiuto, dalle instabili dinamiche dei conflitti e dalla sensibilità della opinione pubblica europea per tali temi, che riguardano umanità, solidarietà e diritti fondamentali.

Gli uomini politici responsabili e le agenzie umanitarie sono ben consapevoli di questa realtà e dovrebbero difendere lo spazio neutrale per un aiuto di emergenza basato soltanto sui bisogni e i diritti.

Questo documento prova a dare un contributo a questo sforzo.