



IL VALORE DELL'AIUTO

RISORSE PER LA RISPOSTA ALLE EMERGENZE UMANITARIE



4 Premessa

6 Capitolo 1
L'assistenza umanitaria internazionale

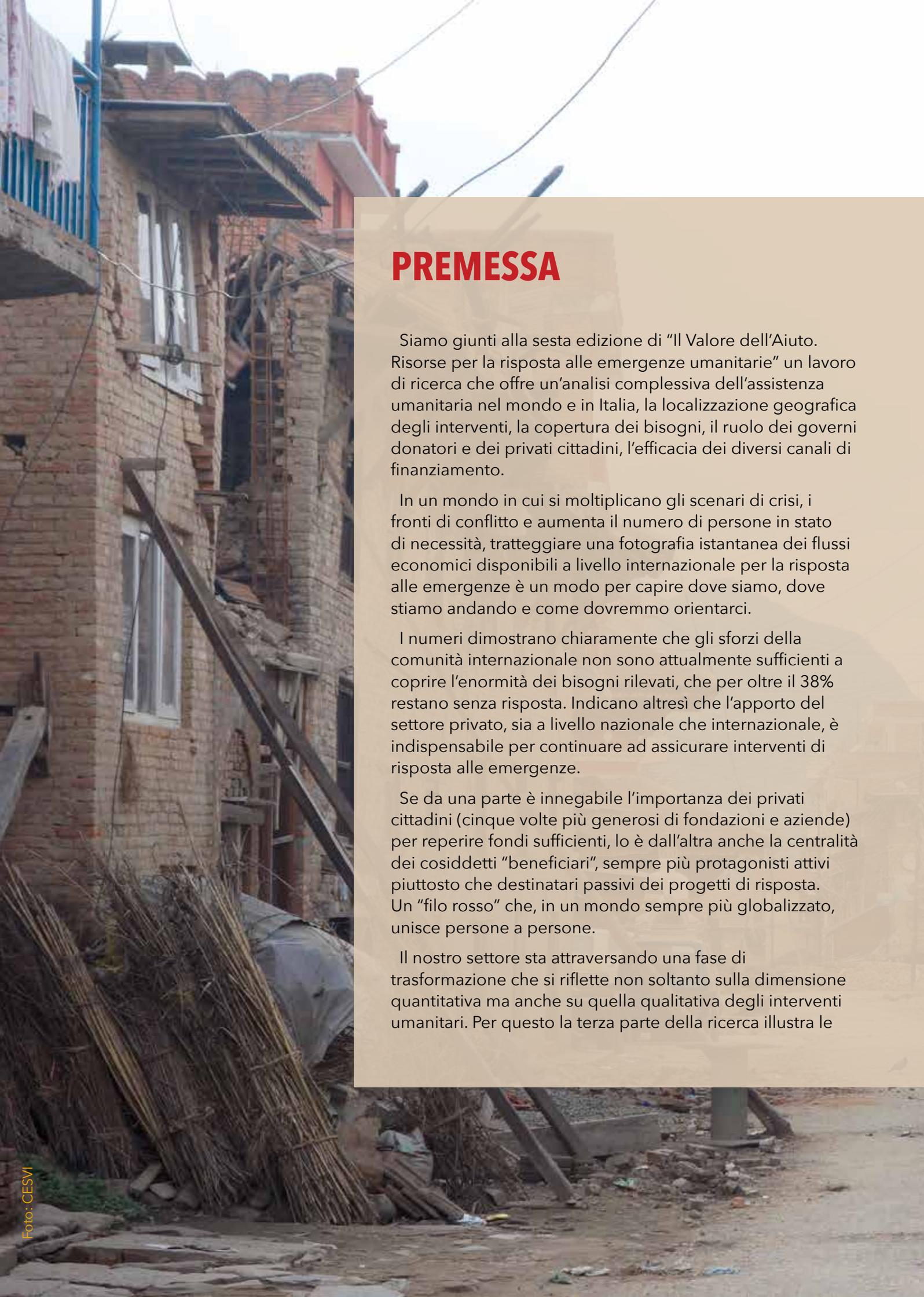
32 Capitolo 2
L'assistenza umanitaria dell'Italia

55 Capitolo 3
Cambiamenti di scenario. Le riflessioni in corso

79 Conclusioni

82 Nota metodologica

84 Bibliografia



PREMESSA

Siamo giunti alla sesta edizione di “Il Valore dell’Aiuto. Risorse per la risposta alle emergenze umanitarie” un lavoro di ricerca che offre un’analisi complessiva dell’assistenza umanitaria nel mondo e in Italia, la localizzazione geografica degli interventi, la copertura dei bisogni, il ruolo dei governi donatori e dei privati cittadini, l’efficacia dei diversi canali di finanziamento.

In un mondo in cui si moltiplicano gli scenari di crisi, i fronti di conflitto e aumenta il numero di persone in stato di necessità, tratteggiare una fotografia istantanea dei flussi economici disponibili a livello internazionale per la risposta alle emergenze è un modo per capire dove siamo, dove stiamo andando e come dovremmo orientarci.

I numeri dimostrano chiaramente che gli sforzi della comunità internazionale non sono attualmente sufficienti a coprire l’enormità dei bisogni rilevati, che per oltre il 38% restano senza risposta. Indicano altresì che l’apporto del settore privato, sia a livello nazionale che internazionale, è indispensabile per continuare ad assicurare interventi di risposta alle emergenze.

Se da una parte è innegabile l’importanza dei privati cittadini (cinque volte più generosi di fondazioni e aziende) per reperire fondi sufficienti, lo è dall’altra anche la centralità dei cosiddetti “beneficiari”, sempre più protagonisti attivi piuttosto che destinatari passivi dei progetti di risposta. Un “filo rosso” che, in un mondo sempre più globalizzato, unisce persone a persone.

Il nostro settore sta attraversando una fase di trasformazione che si riflette non soltanto sulla dimensione quantitativa ma anche su quella qualitativa degli interventi umanitari. Per questo la terza parte della ricerca illustra le

riflessioni in cui la comunità internazionale è impegnata in preparazione del *World Humanitarian Summit*, la prima conferenza internazionale sugli aiuti umanitari che si terrà a Istanbul nel maggio 2016. Riflessioni nate dalla constatazione che i rapidi cambiamenti nel mondo e l'evolversi degli scenari di crisi richiedono una corrispondente capacità di trasformazione, innovazione ed adattamento per garantire e migliorare l'efficacia dell'azione umanitaria. Le *best practice* delle organizzazioni del network, lette attraverso gli asset tematici del *World Humanitarian Summit*, raccontano la varietà di competenze e *know-how* delle dieci organizzazioni che lo compongono. Un patrimonio ricco di differenze che conferisce ad AGIRE un valore aggiunto e la capacità di intervento in aree geografiche e tipologie di emergenza differenti.

Questa sesta edizione del rapporto è stata redatta in collaborazione con la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa, in particolare con il direttore ed i ricercatori dell'Istituto DIRPOLIS-Diritto, Politica e Sviluppo a cui va il sentito ringraziamento di AGIRE per aver reso il rapporto ancora più completo. Un ringraziamento va anche al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in particolare agli uffici VI e VIII della Direzione Generale Cooperazione e Sviluppo, che anche quest'anno ci hanno sostenuto fornendoci in anteprima i dati necessari alla compilazione del rapporto.

Vi invitiamo alla lettura consapevole del fatto che non si tratta di una materia semplice ma altrettanto certi che i dati qui raccolti possano dare una visione insolita del panorama umanitario e delle sue caratteristiche.





L'ASSISTENZA UMANITARIA INTERNAZIONALE



Quali sono le crisi umanitarie più recenti e i principali attori coinvolti? Quali i meccanismi di coordinamento e di prevenzione? Quanto si spende in assistenza umanitaria internazionale? Quali sono i paesi più virtuosi? Qual è il contributo degli attori privati? Come vengono distribuite le risorse? Gli aiuti sono sufficienti?

Il capitolo 1, a cura della Scuola Superiore S. Anna, è stato redatto dalle dott.sse Rossella Altamura e Chiara Macchi.

R. Altamura ha redatto i Par. 1.1.1 - Overview delle crisi umanitarie - 2014, Box - Cosa sono le crisi umanitarie (all'interno del Par. 1.1.1), Par. 1.1.2 - L'azione umanitaria internazionale, Par. 1.1.3 - Le fasi della risposta umanitaria e la sfida della prevenzione, Par. 1.2.1 - Il volume degli aiuti, Par. 1.2.4 - Dove vanno gli aiuti?, Par. 1.2.5 - Che cosa è stato fatto: i fondi sono sufficienti?

C. Macchi ha curato i Par. 1.2.2 - Gli aiuti dai governi, Par. 1.2.3 - Le donazioni dei privati, BOX - Le crisi dimenticate (all'interno del Par. 1.2.5).

1.1 LE CRISI UMANITARIE

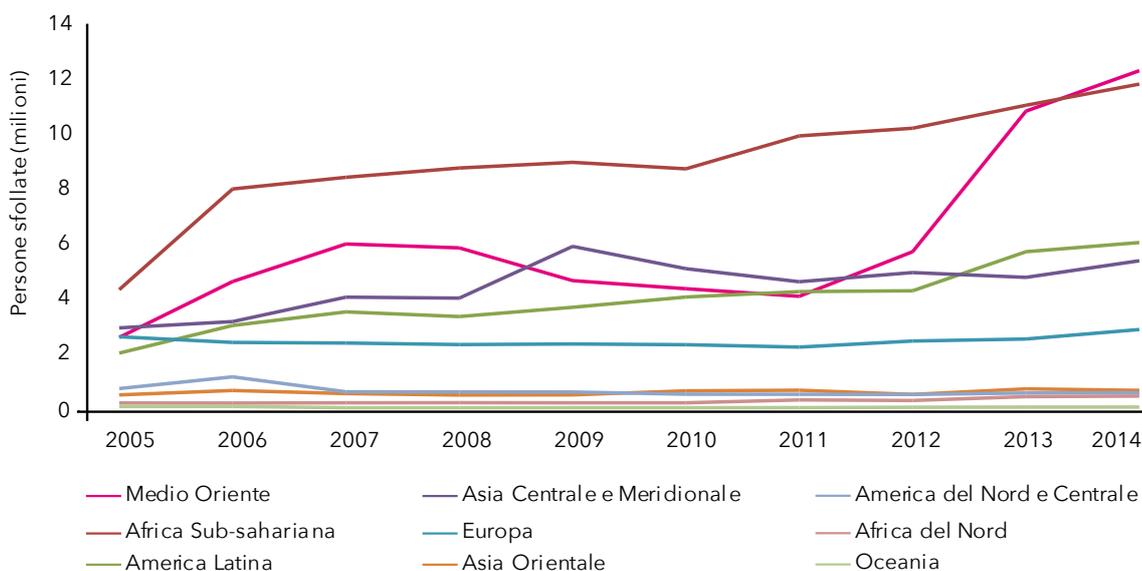
1.1.1 Overview delle crisi umanitarie 2014

Nel 2014 tre crisi principali, con un significativo impatto regionale, hanno dominato la risposta umanitaria: Repubblica Centrafricana, Sud Sudan e Siria. Queste crisi, insieme a quella presente in Iraq, sono state dichiarate dalla comunità internazionale del livello più alto, L3, ossia necessitanti una risposta significativa da parte del sistema umanitario a causa della scala, complessità e urgenza di tali situazioni, della mancanza della capacità locale di risposta e per la possibile messa a repentaglio della reputazione del sistema umanitario¹. A tali crisi si aggiungono quella collegata al tifone Haiyan, che ha colpito le Filippine nel novembre 2013, dichiarata di livello L3 fino al febbraio 2014, e l'epidemia di ebola scoppiata in Guinea (e diffusasi successivamente nell'Africa occidentale), che ha attirato l'attenzione della comunità internazionale e degli operatori umanitari per tutto l'anno².

Le crisi menzionate sono solo alcuni esempi di un quadro generale che risulta assai complicato e che, proprio nel 2014, ha raggiunto livelli senza precedenti. Nel 2014, il numero di persone sfollate a causa di conflitti o persecuzioni ha subito un aumento di circa 7 milioni rispetto ai dati del 2013³, passando da 51 a 58 milioni. Come dimostra il grafico 1.1, si sta verificando un cambiamento nel contesto geografico ed economico relativo agli spostamenti forzati della popolazione. Infatti, specialmente a causa dei conflitti in Siria ed Iraq, attualmente ci sono più persone sfollate nella regione mediorientale (12,3 milioni) che in Africa (l'area Sub-sahariana era in precedenza quella maggiormente interessata dal fenomeno), e dal punto di vista economico più sfollati in paesi a medio reddito che non in paesi a basso reddito⁴.

Grafico 1.1
- Numero di
persone sfollate,
per regione, nel
periodo 2005-
2014

Fonte: GHA 2015
su dati UNHCR



1 UNOCHA, *Global Humanitarian Overview (GHO) 2015. A consolidated appeal to support people affected by disaster and conflict*, 2015, p. 4.

2 *Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015, p. 58.

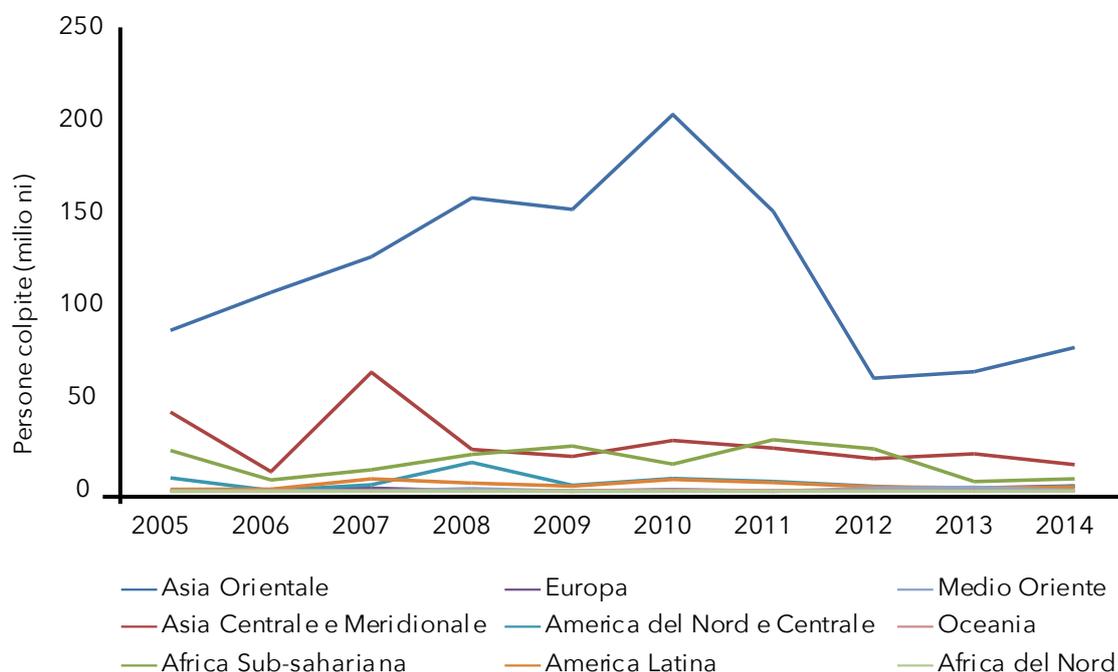
3 Il loro numero è ulteriormente cresciuto nel 2015 e a giugno aveva già superato i 60 mln.

4 *Ibidem*, pp. 4, 11, 15.

Il numero di persone colpite da disastri naturali nel 2014 è invece stimato in circa 107,3 milioni, con un aumento di circa 10,7 milioni rispetto al 2013. Il grafico 1.2 mostra che l'Asia orientale, nell'ultima decade, è rimasta la regione più colpita da disastri naturali.

Grafico 1.2 - Numero di persone colpite da disastri naturali, per regione, nel periodo 2005-2014

Fonte: GHA 2015 su dati EM-DAT CRED



**Tabella 1.1
Percentuale di popolazione colpita da crisi umanitarie**

Fonte: GHA 2015 su dati INFORM, UN-coordinated appeals, EM-DAT CRED, UNHCR, World Bank Population Data

Infine, la tabella 1.1 dà un quadro dettagliato della percentuale di popolazione colpita da crisi umanitarie nel 2014, fornendo indicazioni sui 10 paesi più colpiti.

PERCENTUALE DI POPOLAZIONE COLPITA DA CRISI UMANITARIE

1	Sierra Leone	100%	11	Guinea	33%	21	Iraq	17%
2	Liberia	79%	12	Mali	32%	22	Mauritania	15%
3	Sud Sudan	69%	13	Niger	30%	23	Sri Lanka	15%
4	Repubblica Centrafricana	63%	14	Bosnia e Erzegovina	27%	24	Honduras	12%
5	Yemen	60%	15	Cameron	27%	25	Filippine	12%
6	Palestina	57%	16	Ciad	23%	26	Rep. Democratica del Congo	10%
7	Siria	54%	17	Serbia	23%	27	Guatemala	9%
8	Somalia	41%	18	Senegal	21%	28	Isole Salomone	9%
9	Afghanistan	38%	19	Gambia	20%	29	Burkina Faso	8%
10	Gibuti	34%	20	Sudan	20%	30	Haiti	8%

COSA SONO LE CRISI UMANITARIE

Una crisi umanitaria, o disastro umanitario, è un evento, o una serie di eventi che rappresenta una minaccia critica a salute, sicurezza o benessere di una comunità o di un largo gruppo di persone, e che di solito si verifica su un'ampia superficie.

Un disastro è un evento calamitoso improvviso che interrompe seriamente il funzionamento di una comunità e causa perdite umane, materiali, economiche o ambientali che eccedono la capacità della comunità o società di reagire utilizzando le proprie risorse.

Un disastro ha quindi luogo quando un pericolo colpisce una popolazione vulnerabile. Secondo l'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC), possiamo riassumere sostenendo che "disastro = (vulnerabilità + pericolo) / capacità"¹.

Merita quindi sottolineare la stretta correlazione tra emergenza e vulnerabilità, e che quest'ultima non è collegata esclusivamente al grado di povertà, ma alle risorse di base che le persone hanno prima della crisi ed alla loro capacità di sopportare e affrontare le circostanze².

Quando la comunità o società non è in grado di sostenere da sola le conseguenze negative, si verifica la necessità di una risposta non solo locale o nazionale, ma internazionale.

Le crisi umanitarie possono essere di vari tipi, principalmente si possono verificare tre situazioni:



Disastri naturali: geofisici (terremoti, tsunami e eruzioni vulcaniche), idrologici (alluvioni e valanghe), climatici (siccità), meteorologici (tempeste o cicloni), o biologici (epidemie).



Disastri creati dall'uomo, come conflitti armati (internazionali o intra-statali), incidenti di tipo industriale o tecnologico³.



Emergenze complesse, caratterizzate dalla combinazione di elementi naturali e creati dall'uomo, e da diverse cause di vulnerabilità. Secondo la *World Health Organization (WHO)*, le emergenze complesse sono situazioni di interruzione dei mezzi di sostentamento e di minaccia alla vita prodotte da guerra, disordini civili e movimenti di popolazione su larga scala, in cui ogni risposta all'emergenza deve essere condotta in un ambiente difficile dal punto di vista politico e della sicurezza. Le emergenze complesse vedono quindi la combinazione di conflitti interni e spostamenti della popolazione su larga scala, carestie di massa o scarsità di cibo, e istituzioni politiche, economiche e sociali fragili o in fallimento. Spesso tali situazioni sono esacerbate dai disastri naturali, caratterizzate da violenza estesa e da rischi per la sicurezza degli operatori umanitari⁴.

1 Fonte: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

2 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Labour Organization (ILO), *The Livelihood Assessment Tool-kit Analysing and responding to the impact of disasters on the livelihoods of people*, 2009.

3 Fonte: <http://humanitariancoalition.ca/info-portal/factsheets/what-is-a-humanitarian-emergency> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

4 *World Health Organization, Environmental health in emergencies and disasters: a practical guide*, 2002.

1.1.2 L'azione umanitaria internazionale

Secondo quanto stabilito dalla *Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative*⁵, l'azione umanitaria internazionale è volta a salvare vite umane, alleviare la sofferenza e mantenere la dignità umana durante

e successivamente al verificarsi di crisi causate dall'uomo e/o da disastri naturali. L'azione umanitaria ha inoltre il fine di prevenire tali crisi e di rafforzare la preparazione ad esse.

L'Azione Umanitaria deve essere guidata dai principi di:

- **Umanità**, che afferma la priorità della salvezza delle vite umane e della mitigazione delle sofferenze in qualsiasi luogo si trovino;
- **Imparzialità**, che implica la realizzazione di azioni umanitarie esclusivamente sulla base del bisogno, senza discriminazione tra o all'interno delle popolazioni colpite;
- **Neutralità**, secondo cui l'azione umanitaria non deve favorire alcuna parte coinvolta in un conflitto armato o altra disputa;
- **Indipendenza**, che afferma l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altra natura.

Il rispetto di questi principi è fondamentale per garantire non solo l'efficacia dell'azione umanitaria, ma anche per consentire agli operatori umanitari l'accesso ai luoghi e alle

popolazioni colpite, mantenendo al tempo stesso la propria sicurezza. A tal proposito risulta indispensabile evitare qualsiasi forma di politicizzazione dell'azione umanitaria⁶.

Una molteplicità di attori sono coinvolti nel finanziamento, coordinamento, attuazione e monitoraggio della risposta a una crisi umanitaria. Tali attori hanno diversi obiettivi, principi e *modus operandi*.

- **International Red Cross and Red Crescent Movement:** è il network umanitario più ampio a livello mondiale e comprende l'*International Committee of the Red Cross (ICRC)*, l'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)* e 189 società nazionali⁷.
- **Organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni della società civile e religiose:** operano a livello internazionale, nazionale e locale.

⁵ La *GHD Initiative* è stata lanciata nel 2003 a Stoccolma nel corso di una conferenza cui presero parte i rappresentanti dei Governi donatori, le agenzie delle Nazioni Unite, la Commissione Europea, il Comitato e la Federazione Internazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ed altre organizzazioni coinvolte nell'azione umanitaria. In questa occasione, i Governi donatori presenti e la Commissione Europea, per tramite dell'*Humanitarian Aid and Civil Protection Department (ECHO)*, sottoscrissero un documento in 23 punti in cui si enucleavano i principi e le buone pratiche del finanziamento e dell'attuazione dell'azione umanitaria. Un totale di 22 donatori partecipano oggi all'iniziativa. L'Italia ha a sua volta aderito nel 2007 attraverso il Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario. In proposito si veda anche il Box - *GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP (GHD) INITIATIVE* (Par. 2.2.4, Cap. 2)

⁶ Per approfondimenti: <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-goodpractice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

⁷ Per approfondimenti: <http://www.ifrc.org/en/who-we-are/the-movement/> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

- **Le Nazioni Unite:** operano attraverso programmi e agenzie specializzate - come FAO, WHO, UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, UNRWA - sotto il coordinamento di UNOCHA⁸.
- **Militari:** operano a livello internazionale, nazionale e all'interno delle operazioni di supporto alla pace. Hanno un'ottima capacità logistica e una capacità di risposta rapida. Sebbene nel corso degli anni siano stati coinvolti sempre di più nell'assistenza umanitaria, è importante sottolineare che il coordinamento deve essere sempre svolto da attori umanitari, come da linee guida della *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*⁹.
- Alla risposta umanitaria partecipano anche **le comunità (locali e della diaspora), i donatori privati, nella forma di individui, organizzazioni filantropiche e aziende, ed i governi,** specialmente quelli appartenenti all' *Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC)*¹⁰ ¹¹.

Alla luce della molteplicità degli attori coinvolti, dei loro diversi obiettivi, principi e mandati, e tenendo conto della multidimensionalità dei bisogni delle popolazioni colpite da una crisi umanitaria, al fine di migliorare la qualità e l'impatto della risposta e garantire una maggiore armonizzazione, risultano di fondamentale importanza i meccanismi di coordinamento. In ambito Nazioni Unite, sono due i Comitati che hanno la funzione di coordinare le attività umanitarie: l'*Inter-Agency Standing Committee (IASC)*¹², che ha il ruolo di elaborare linee guida della politica umanitaria e migliorare, sul piano operativo, la risposta del sistema umanitario nel suo insieme, e l'*Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA)*, che ha l'obiettivo di potenziare il coordinamento tra agenzie delle Nazioni Unite nei vari settori dell'umanitario, entrambi con a capo l'*Under-Secretary General for*

Humanitarian Affairs o Emergency Relief Coordinator (ERC). L'ERC è a capo anche di UNOCHA, che ha la funzione di mobilitare e coordinare l'azione umanitaria insieme agli attori nazionali e internazionali. UNOCHA coordina lo *Humanitarian Programme Cycle*¹³, che riorganizza, in linea con la *IASC Transformative Agenda, i Consolidated Appeals Process (CAP)* - sospesi nel settembre 2013 - e gestisce il *Central Emergency Response Fund (CERF)*¹⁴, i *Country-based Pooled Funds (CBPFs)* ed i *Common Humanitarian Funds (CHF)*¹⁵.

Questi fondi comuni consentono alle organizzazioni umanitarie di fornire l'assistenza più urgente dopo un disastro naturale, di colmare alcune lacune critiche nelle operazioni umanitarie su larga scala, e di fornire i beni di prima necessità in molte delle crisi maggiormente dimenticate a livello mondiale.

8 Per approfondimenti: <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/index.html> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

9 UNOCHA-IASC, *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief - "Oslo Guidelines"* - Rev. 1.1, November 2007: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20%28November%202007%29.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015). Per approfondimenti: <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

10 Il *Development Assistance Committee (DAC)* è un forum interno all'OECD composto dai principali donatori internazionali. Vi siedono attualmente 29 membri (28 Stati e l'UE) e partecipano, in qualità di osservatori, anche la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e UNDP. La lista completa dei membri aderenti al DAC è disponibile al link web: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

11 *Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, Who's who in humanitarian financing?* 2 January 2013.

12 Per approfondimenti: <https://interagencystandingcommittee.org/> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

13 Per approfondimenti: <http://www.unocha.org/cap/> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

14 Per approfondimenti: <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

15 Per approfondimenti: <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/overview> (ultimo accesso 5 agosto 2015).



Foto: CESVI

1.1.3 Le fasi della risposta umanitaria e la sfida della prevenzione

Una volta definiti i contenuti dell'azione umanitaria, identificati i principali attori e i meccanismi di coordinamento, è necessario esaminare in cosa consiste concretamente la risposta ad una crisi umanitaria, quali sono le fasi che la caratterizzano e quali misure è possibile adottare in termini di prevenzione e mitigazione.

Durante una crisi umanitaria, **la fase di risposta emergenziale** rappresenta solamente il primo passo di un complesso processo di medio e lungo periodo, che passa dal primo soccorso (*emergency relief*) alla ripresa/riabilitazione (*recovery/rehabilitation*),

fino ad uno sviluppo (*development*) sostenibile di lungo periodo.

Il rapporto temporale tra queste fasi è internazionalmente dibattuto: secondo l'approccio del *continuum*, che si applica prevalentemente a situazioni di crisi causate da disastri naturali, le fasi sono concepite in successione cronologica; secondo l'approccio del *contiguum*, che si applica specialmente a situazioni di emergenza complessa, le tre fasi hanno invece luogo simultaneamente¹⁶.

A livello internazionale, appare sempre più condivisa la necessità del "*linking relief to rehabilitation*

¹⁶ S. Rossignoli, F. Cotichia, A. Mezzasalma, *Studio preliminare per la definizione e la gestione da parte della Regione Toscana degli interventi in situazioni di emergenza internazionale*, 30 marzo 2011, pp. 22-30.

and development" (LRRD), ossia di collegare il soccorso alla riabilitazione ed allo sviluppo. Come sostenuto da IFRC, la fase di soccorso dovrebbe tenere in considerazione le implicazioni a lungo termine in merito a riabilitazione, ripresa e sviluppo, mentre la pianificazione relativa allo sviluppo dovrebbe identificare i rischi relativi a possibili disastri. Solo l'adozione di questi approcci complementari può portare ad opportunità per ridurre o mitigare l'impatto dei disastri sulle comunità e a rafforzare le capacità di *disaster preparedness*¹⁷.

Parlando di **prevenzione e mitigazione**, lo strumento di riferimento è attualmente il "*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*"¹⁸, che sostituisce lo "*Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*"¹⁹.

Il *Sendai Framework*, la cui implementazione fa capo allo *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)*, pur essendo un accordo volontario e non vincolante, delinea un quadro importante in relazione a prevenzione e mitigazione, attraverso sette obiettivi globali e quattro azioni prioritarie.

Tra gli obiettivi di particolare interesse per questa tematica troviamo:

a) l'aumento del numero di Paesi con strategie locali e nazionali di diminuzione del rischio di disastri entro il 2020,

b) l'incremento sostanziale della disponibilità e dell'accesso a sistemi di *early warning* in riferimento a una molteplicità di pericoli, nonché ai sistemi di informazione e valutazione sul rischio dei disastri entro il 2030.

Le quattro priorità d'azione delineate sono:

- Capire il rischio dei disastri, attraverso una comprensione multidimensionale in termini di vulnerabilità, capacità, esposizione di persone e di beni, caratteristiche del pericolo e dell'ambiente, così da poter utilizzare tale conoscenza per valutazione del rischio, prevenzione, mitigazione, preparazione e risposta;
- Rafforzare la *disaster risk governance* per gestire il rischio di disastri, intesa a livello nazionale, regionale e globale, per promuovere collaborazione;
- Investire nella riduzione del rischio dei disastri per la capacità di ripresa, per rafforzare il recupero economico, sociale, sanitario, culturale delle comunità;
- Potenziare la preparazione ai disastri per una risposta effettiva e per un "*build back better*" nelle fasi di ripresa, riabilitazione e ricostruzione, integrando quindi la *disaster risk reduction* all'interno delle misure di sviluppo²⁰.

17 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Integrating relief, rehabilitation and development*: <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/policy-integrating.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

18 Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 23 giugno 2015 n. A/RES/69/283, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

19 United Nations-ISDR International Strategy for Disaster Reduction, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, UN/ISDR-07-2007-Geneva.

20 Per approfondimenti: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

1.2 IL VOLUME DEGLI AIUTI

1.2.1 Il volume degli aiuti

Nel 2014 l'assistenza umanitaria globale ha raggiunto livelli senza precedenti. Analizzando il grafico 1.3, si nota che, dopo il picco raggiunto nel 2010 ed il successivo trend di costante diminuzione che ha interessato gli anni 2011 e 2012, nel 2013 e 2014 le risorse investite da donatori pubblici e privati nella risposta alle crisi umanitarie sono state interessate da un aumento consistente. Dal grafico appare chiaro il collegamento tra le risorse investite nell'assistenza umanitaria ed il verificarsi di catastrofi di grande eco mediatica. I 20 miliardi di dollari in aiuti investiti nel 2010, sono infatti legati principalmente al terremoto che aveva colpito Haiti a gennaio ed alle alluvioni che avevano interessato il Pakistan nel mese di agosto. Gli anni 2011 e 2012, che hanno visto rispettivamente

un'assistenza umanitaria pari a 19,7 e 17,8 miliardi di dollari, con cali dell'1,5% e 11% rispetto al 2010, sono caratterizzati dall'assenza di catastrofi di grande eco mediatica, oltre a coincidere con un periodo di crisi dell'economia globale. I fondi raccolti nell'anno 2013 hanno superato il picco del 2010 di ben mezzo miliardo di dollari, mentre il livello record del 2014, pari a 24,5 miliardi di dollari, è stato causato principalmente dai bisogni scaturiti da alcune nuove emergenze e dall'inasprirsi della situazione di alcune crisi già in corso: epidemia di ebola, situazione in Iraq, crisi in Sud Sudan ed in Siria. Prendendo come riferimento il valore del 2010, notiamo che l'assistenza umanitaria globale nel 2013 è aumentata del 2,5% e nel 2014 del 22,5%.

Grafico 1.3
Assistenza umanitaria globale 2009-2014

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS



Analizzando la tipologia di donatori, osserviamo che i fondi provenienti da donatori privati, nonostante il generale incremento della risposta umanitaria nel biennio 2013-2014, non hanno più eguagliato il picco di 6,1 miliardi di dollari raggiunto nel 2010, dal momento che i contributi raccolti sono stati di 5,4 miliardi di dollari nel 2013 e 5,8 miliardi nel 2014. Un aumento significativo si è avuto invece nella risposta dei donatori istituzionali (governi e istituzioni

europee), che dopo i 14 miliardi di dollari investiti nel 2010 hanno aumentato il proprio contributo del 7,9% nel 2013 e del 33,6% nel 2014, raggiungendo i 15,1 e 18,7 miliardi di dollari. Come risulterà chiaro nel corso del capitolo, è necessario anticipare che, nonostante i livelli record che l'assistenza umanitaria globale ha raggiunto nel 2014, a causa della severità di alcune crisi il gap tra i bisogni rilevati e i fondi effettivamente disponibili non è mai stato così elevato.

1.2.2 Gli aiuti dai governi

A livello internazionale, i governi sono i principali donatori di assistenza umanitaria. Nel periodo 2009-2014, essi hanno speso complessivamente 87,4 miliardi di dollari, una cifra pari al 74% dell'assistenza umanitaria complessiva. La maggior parte di questi fondi (94%) è stata donata dai paesi aderenti al DAC.

Nel 2014 i governi - inclusa l'Unione Europea (UE) - hanno investito la cifra record di 18,7 miliardi di dollari in assistenza umanitaria, aumentando del 24% il livello dell'anno precedente. Nonostante il gruppo dei 20 principali donatori continui ad essere guidato dagli Stati Uniti, dalle Istituzioni Europee e dal Regno Unito, un dato significativo è l'ingresso nella lista di Arabia Saudita, Emirati Arabi e Kuwait (paesi non DAC), che si collocano addirittura tra i primi 10 donatori per rapporto assistenza-Reddito Nazionale Lordo (RNL). Tutti i maggiori donatori, con le sole eccezioni di Belgio e Spagna, hanno aumentato

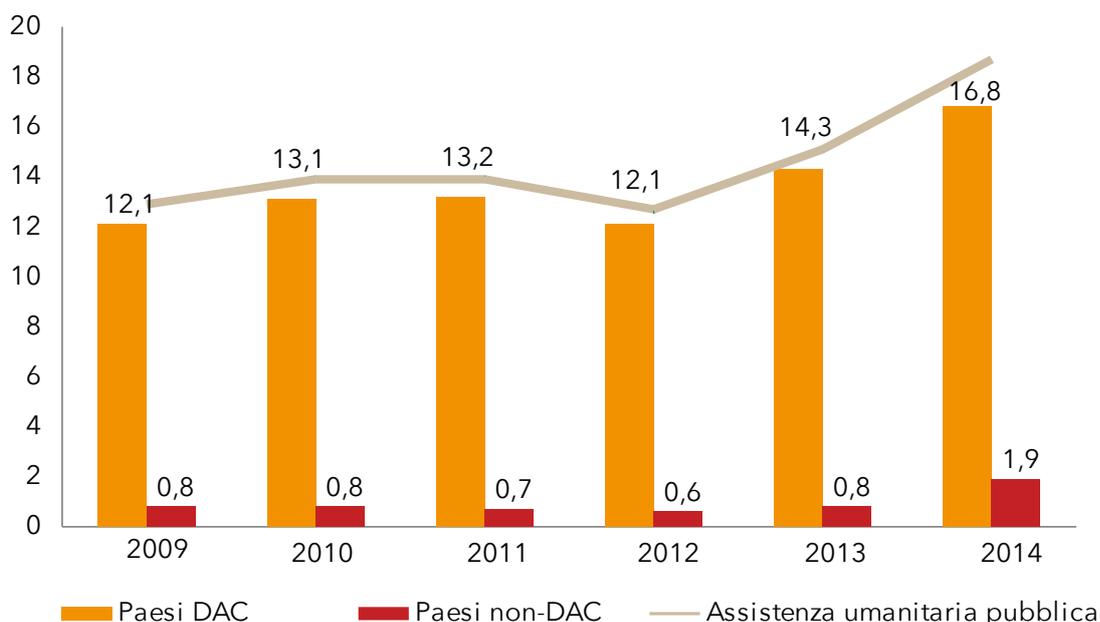
il proprio contributo rispetto all'anno precedente, ma alcuni paesi hanno pesato particolarmente sull'aumento complessivo dell'assistenza pubblica, ovvero l'Arabia Saudita (+219%), gli Emirati Arabi Uniti (+317%), e, in misura minore, il Regno Unito (+22%) e la Danimarca (+23%).

Il vertiginoso aumento dell'assistenza proveniente dai paesi del Golfo deve probabilmente essere attribuito ai conflitti e alla presenza di crescenti flussi di sfollati nella regione, come dimostrato dal fatto che i principali paesi beneficiari dell'assistenza erogata da questi paesi nel 2014 sono stati l'Iraq, la Siria e i Territori Occupati Palestinesi²¹.

Le seguenti classifiche riportano anche i dati relativi alle Istituzioni Europee²², le quali, soprattutto grazie al contributo del Dipartimento per l'Aiuto Umanitario e la Protezione Civile (ECHO), costituiscono il terzo donatore per volume di aiuti del 2014 (+15% rispetto al 2013).

Grafico 1.4
Assistenza umanitaria pubblica nel periodo 2009-2014 (in miliardi di dollari)

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC e UNOCHA FTS



²¹ *Development Initiatives*, op.cit, 2015, p. 34.

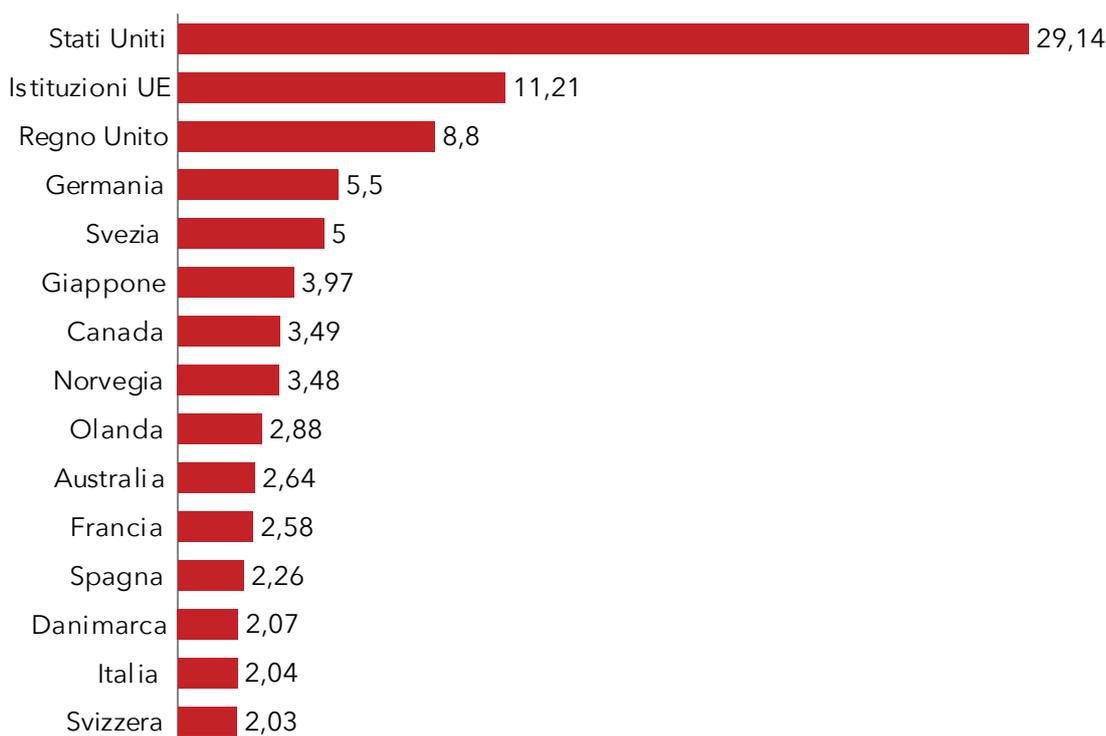
²² Occorre ricordare che, in base alla metodologia del Rapporto GHA 2015, una parte dei fondi relativi alle Istituzioni Europee è già stata imputata retroattivamente ai singoli stati membri dell'UE. La scelta, dunque, di menzionare le Istituzioni Europee è dettata da scopi puramente illustrativi, per mostrarne la collocazione all'interno dei paesi donatori.

Entriamo ora nel dettaglio dei principali paesi donatori. Nel grafico 1.5 sono indicati i primi 15 donatori, prendendo in considerazione il valore aggregato dell'assistenza umanitaria erogata nell'arco temporale 2009-2014.

Gli Stati Uniti dominano la classifica, essendo responsabili nel periodo dell'equivalente di circa un terzo dell'assistenza umanitaria pubblica globale.

Grafico 1.5
Primi 15 paesi donatori di assistenza umanitaria nel periodo 2009-2014 (in mld di dollari)

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC e UNOCHA FTS



La tabella 1.2 riassume tre classifiche che meritano di essere analizzate in dettaglio. La prima colonna riporta i *top donor* in valore assoluto nell'anno 2014. Ai primi posti si collocano, come nella classifica del valore aggregato 2009-2014, gli Stati Uniti, seguiti dalle Istituzioni Europee e dal Regno Unito. Come già sopra osservato, fra i principali donatori del 2014 riveste un ruolo di rilievo l'Arabia Saudita, che si colloca al 7° posto con 750 milioni di dollari stanziati.

Occorre segnalare, tuttavia, che il valore assoluto dei volumi di assistenza umanitaria non è l'indicatore più

affidabile per misurare la virtuosità di un paese donatore, che può essere meglio valutata alla luce del "peso" di quel paese nel contesto internazionale e della sua effettiva capacità di contribuzione. La seconda colonna misura quindi la generosità dei donatori²³ in valore percentuale, mettendo in relazione il volume degli aiuti con il RNL (Reddito Nazionale Lordo), in modo tale da far emergere il contributo effettivo di ogni singolo paese in proporzione alla grandezza della sua economia. Riformulata in questo modo, la classifica fa scivolare il Regno Unito all'8° posto e la Germania e gli Stati Uniti al 14°.

23 Le Istituzioni dell'UE sono state escluse sia dalla classifica che pondera l'assistenza umanitaria su RNL sia da quella che fornisce l'informazione dell'assistenza umanitaria pro-capite poiché sarebbe improprio compararle a un qualsiasi altro attore statale tradizionale.

Emergono invece nelle prime posizioni Kuwait, Turchia, Lussemburgo.

Cospicuo è anche il contributo in assistenza umanitaria rispetto al RNL di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (7° posto della classifica generale).

L'ultima colonna riporta invece il rapporto tra assistenza umanitaria erogata e popolazione residente tra i primi diciannove donatori in valore assoluto. Nel 2014, la Norvegia ha totalizzato un'assistenza umanitaria pro capite addirittura pari a 125,7 dollari.

Al 3° posto si colloca il Kuwait, che, pur essendo entrato agli ultimi posti della classifica in valore assoluto, con i suoi appena 3 milioni e mezzo di residenti presenta un rapporto assistenza-popolazione che supera persino quello di Svezia e Danimarca.

Alcuni tra i più grandi donatori in termini assoluti, quali Stati Uniti, Canada e Germania, scivolano invece alle ultime posizioni della classifica.

Tabella 1.2
Classifica dei 20
paesi donatori più
generosi nel 2014

Fonte: GHA 2015 su
dati IOECD-DAC e
UNOCHA FTS

ASSISTENZA UMANITARIA IN VALORE ASSOLUTO (MLD \$)		ASSISTENZA UMANITARIA SU RNL (%)		ASSISTENZA UMANITARIA PER CITTADINO (\$)		
1	Stati Uniti	5,96	Kuwait	0,24%	Norvegia	125,7
2	Regno Unito	2,34	Turchia	0,19%	Lussemburgo	118,7
3	Istituzioni Europee	2,26	Lussemburgo	0,17%	Kuwait	101,5
4	Germania	1,23	Svezia	0,15%	Svezia	97,1
5	Svezia	0,933	Danimarca	0,14%	Danimarca	86,6
6	Giappone	0,882	Norvegia	0,12%	Qatar	74,6
7	Arabia Saudita	0,755	Arabia Saudita; Emirati Arabi Uniti	0,10%	Svizzera	59,9
8	Canada	0,747	Irlanda; Regno Unito	0,09%	Emirati Arabi Uniti	40,2
9	Norvegia	0,639	Qatar	0,08%	Irlanda	39,9
10	Olanda	0,538	Finlandia	0,07%	Regno Unito	36,6
11	Danimarca	0,486	Olanda; Svizzera	0,06%	Finlandia	34,4
12	Svizzera	0,485	Belgio	0,05%	Olanda	32
13	Francia	0,462	Bahrain; Canada	0,04%	Monaco	26,8
14	Australia	0,430	Australia; Germania; Nuova Zelanda; Stati Uniti	0,03%	Arabia Saudita	26,2
15	Italia	0,378	Austria; Estonia; Francia; Italia; Oman, Spagna	0,02%	Belgio	21,9
16	Emirati Arabi Uniti	0,375	Rep. Ceca; Grecia; Giappone; Corea;	0,01%	Canada	21,2
17	Kuwait	0,342	-		Turchia	21
18	Belgio	0,244	-		Stati Uniti	18,9
19	Spagna	0,220	-		Australia	18,6
20	Finlandia	0,187	-		Germania	15,3

Le classifiche sopra riportate mettono in evidenza il crescente peso come donatori sulla scena internazionale di tre paesi non DAC, come Arabia

Saudita, Emirati Arabi e Kuwait, che hanno risentito meno della crisi finanziaria globale.

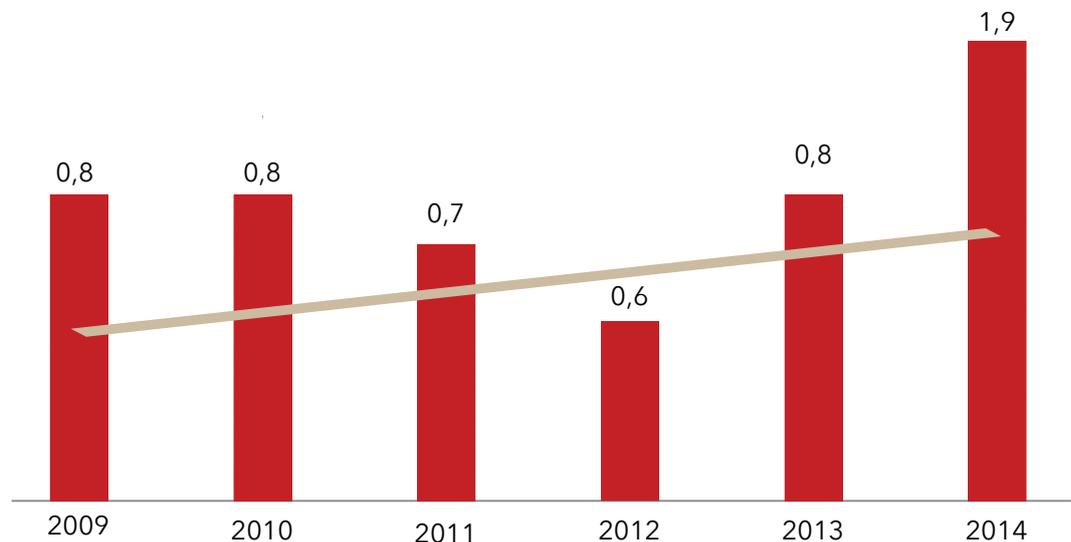
Il contributo dei non DAC ha continuato ad accrescersi negli ultimi due anni, compensando in parte la flessione subita nel 2012 dall'assistenza dei paesi DAC²⁴.

Nel periodo 2008-2012 i paesi non DAC si erano attestati come

nuovi grandi donatori passando a 4,6 miliardi complessivi, rispetto ai 1,8 del quinquennio precedente. Il periodo 2009-2014 vede confermato e rafforzato tale ruolo, con un totale di 5,6 miliardi di dollari²⁵.

Grafico 1.6
Assistenza umanitaria
paesi non DAC nel
periodo 2009-2014
(in mld di dollari)

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS



Dal quadro complessivo dell'odierno sistema umanitario internazionale emerge un'architettura molto più composita rispetto al passato.

Anche se la maggior parte dell'assistenza umanitaria continua a provenire dai governi europei e del Nord America, il contributo dei paesi dell'area mediorientale è raddoppiato fra il 2013 e il 2014. Un incremento determinato, certamente, dal miglioramento dei sistemi di *reporting*, ma anche e soprattutto dalla risposta di questi paesi alle problematiche della regione. Anche l'assistenza dai paesi dell'Estremo Oriente ha raggiunto nel 2014 il suo picco maggiore dal 2005, anno dello tsunami nell'Oceano Indiano (circa 1 miliardo di dollari).

Alcuni osservatori sostengono che proprio le caratteristiche dell'assistenza umanitaria - che richiede minori capacità di organizzazione e di pianificazione rispetto ai programmi di sviluppo a lungo termine - abbiano consentito con più facilità ad alcuni paesi di trasformarsi da puri ricettori di aiuti a donatori²⁶.

Il numero degli attori che partecipano al sistema degli aiuti è dunque in costante crescita: questo dato, se da una parte suggerisce una maggiore inclusività del sistema di risposta alle emergenze internazionali, dall'altra è all'origine di una certa frammentazione del sistema stesso e rende ancora più necessaria una riflessione sulla trasparenza degli aiuti²⁷.

24 *Development Initiatives*, op.cit, 2015, p. 30. Per approfondimenti sui donatori non DAC: J. Sato, H. Shiga, T. Kobayashi, H. Kondoh, *How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors?*, JICA Research Institute, marzo 2010; S. Paulo, H. Reisen, *Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?*, in *"Development Policy Review"*, 2010, 28 (5), pp. 535-552; A. Binder, C. Meier, J. Streets, *Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of non-Western donors*, Global Public Policy Institute, Research Paper Series No. 12, Berlino, 2010; K. Smith, *Shifting Structures, Changing Trends: non-DAC donors and humanitarian aid*, *Global Humanitarian Assistance, Briefing Paper*, 2011; A. Harmer, E. Martin, *Diversity in Donorship. Field lessons*, *Humanitarian Policy Group, Report 30*, Londra, 2010; S. Kim, S. Lightfoot, *Does 'DAC-Ability' Really Matter? The emergence of non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena*, in *"Journal of International Development"*, 23, 2011, pp. 711-721; The Asia Foundation, *The Changing Aid Landscape in East Asia: The Rise of Non-DAC Providers*, maggio 2014.

25 *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 30-37.

26 A. Fuchs, N. Klann, *Emergency Aid 2.0*, December 2012, p. 2.

27 OECD-DAC, *Improving DAC transparency, Progress to date and possible future directions*, November 2013. K. Smith, *Non-DAC donors and the transparency of aid information*, GHA Blog, 21 marzo 2011: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/non-dac-donors-and-the-transparency-of-aid-information-2846.html> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

LA TURCHIA E L'ASSISTENZA UMANITARIA AI RIFUGIATI PROVENIENTI DALLA SIRIA

A causa dei flussi provenienti sia dalla Siria che dall'Iraq, la Turchia è, dal 2015, il paese che ospita il maggior numero di rifugiati. Il governo turco si è occupato in prima persona di finanziare e gestire l'accoglienza dei circa 1,8 milioni di rifugiati siriani registrati nel paese, costruendo 22 campi rifugiati tramite la sua *Disaster and Emergency Refugee Agency* (AFAD). Ciò che colpisce dell'operato del governo turco è l'enorme mobilitazione di risorse, pari a 1,6 miliardi di dollari nel solo 2013, una cifra che, se fosse conteggiata come assistenza umanitaria, farebbe annoverare la Turchia fra i primi 20 donatori a livello globale. L'ingente investimento turco (2,7 miliardi nel periodo 2011-2013) fa sì che il contributo richiesto dal paese nell'ambito del *Syria Regional Refugee and Resilience Plan* (3RP)¹ sia significativamente inferiore a quello richiesto da altri paesi della regione che ospitano rifugiati siriani. La cifra richiesta per la Turchia (624 milioni di dollari) corrisponde appena al 30% di quella per il Libano e al 35% di quella per la Giordania, nonostante la Turchia sia il paese che ospita il maggior numero di rifugiati.

Il grafico seguente mostra come l'investimento turco per il 2013 sia considerevolmente maggiore di quello dei principali *donor* DAC per lo stesso anno, superando di oltre 500 milioni di dollari il contributo degli Stati Uniti².

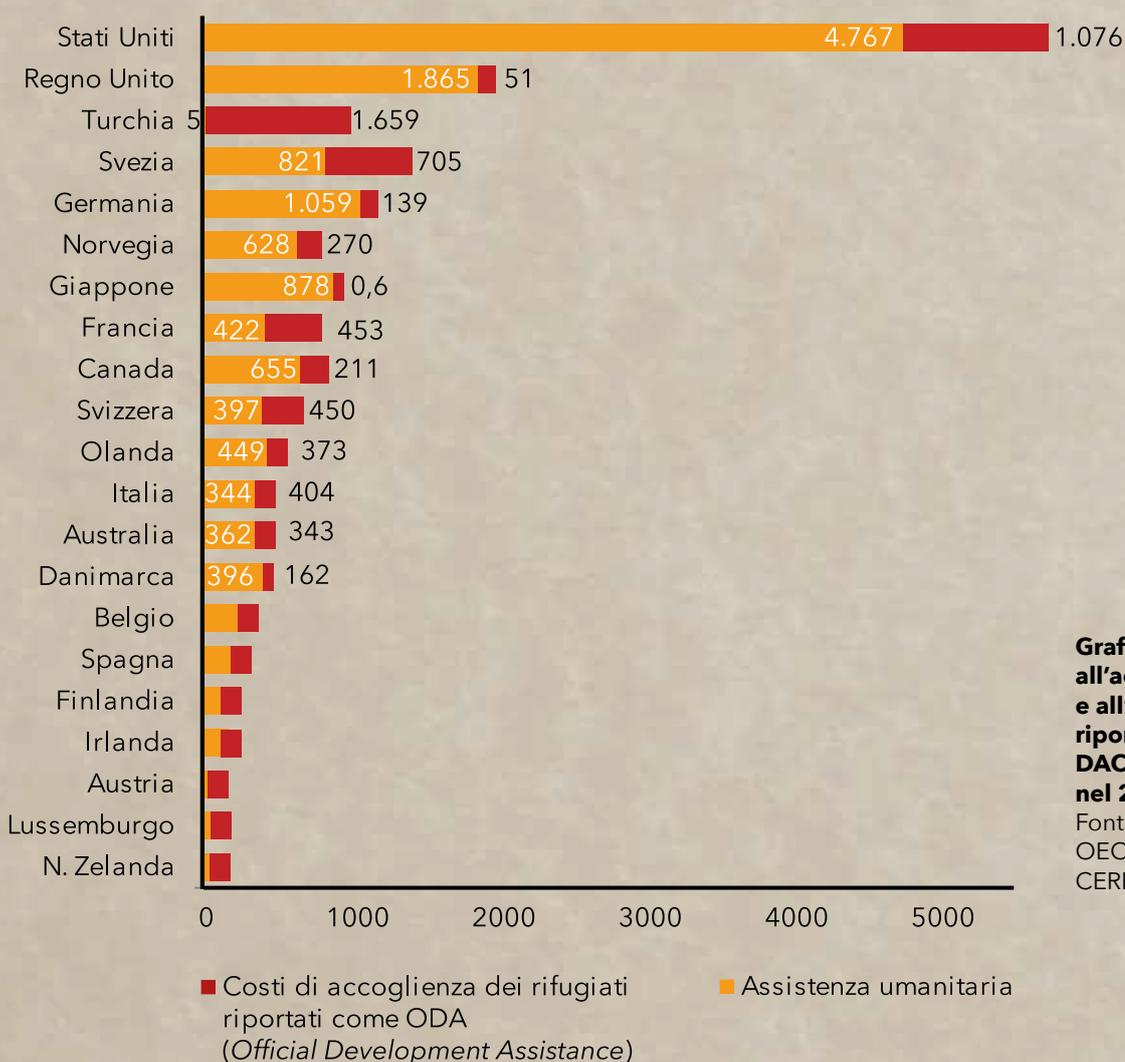


Grafico 1.7 - Costi legati all'accoglienza di rifugiati e all'assistenza umanitaria riportati all'OCSE-DAC, dai DAC top 20 e dalla Turchia nel 2013 (in mln di dollari)

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC, UNOCHA FTS, CERF, IMF WEO, UNSCEB

¹ Il Piano è stato lanciato nel 2014 per cercare di aggregare risorse e strategie nazionali e internazionali, combinando assistenza umanitaria e aiuti allo sviluppo nello sforzo di aiutare i cinque paesi della regione (Egitto, Turchia, Libano, Giordania e Iraq) a gestire l'accoglienza dei rifugiati siriani.

² *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 38-39.

1.2.3 Le donazioni dei privati

I fondi privati sono costituiti da contributi provenienti da una pluralità di attori (individui, fondazioni e aziende), che veicolano le loro risorse essenzialmente attraverso le ONG internazionali e locali, le agenzie delle Nazioni Unite e il Movimento della Croce Rossa Internazionale. Il contributo dei privati è ancora caratterizzato da scarsa tracciabilità e assenza di meccanismi di registrazione internazionalmente condivisi, per cui i relativi dati sono probabilmente una sotto-stima dei reali livelli di aiuto riconducibili a contributi privati²⁸.

L'ammontare complessivo dei fondi investiti da privati nel 2014 è di 5,8 miliardi di dollari, mentre il totale per il periodo 2009-2014 è di 31,5 miliardi, pari al 26,5% dell'assistenza umanitaria totale.

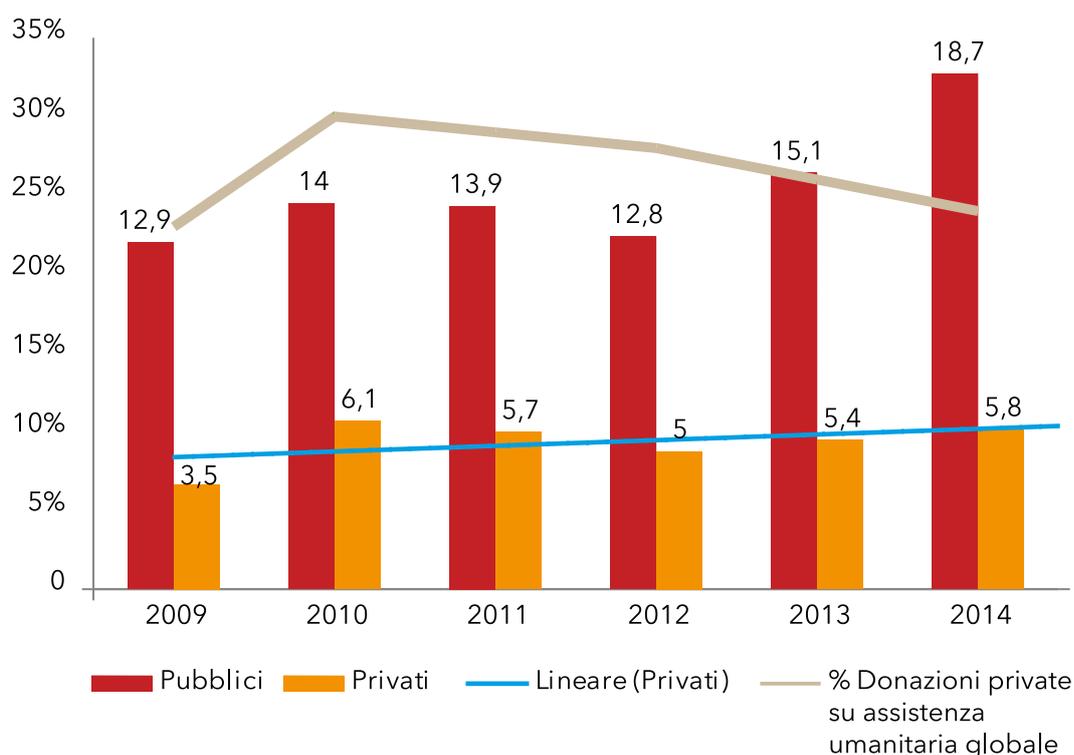
Ben l'87% di questi fondi è raccolto e gestito dalle ONG, mentre le Nazioni Unite e il Movimento della Croce Rossa ricevono rispettivamente il 4% (in calo dell'1% nel periodo 2009-2013) e il 9%

(in aumento rispetto al 7% del 2009).

Mentre il picco conosciuto dagli aiuti privati nel 2013 è paragonabile a quello degli aiuti pubblici, nel 2010, il contributo privato (+13%) era cresciuto più degli aiuti pubblici (+7%), soprattutto in risposta a gravi crisi quali il terremoto ad Haiti e l'alluvione in Pakistan. A tal proposito si deve rammentare che una caratteristica dei donatori privati è quella di rispondere in maniera più generosa a improvvise crisi legate a catastrofi naturali che non a situazioni croniche o di conflitto²⁹. Questo contribuisce a spiegare perché, in assenza di catastrofi con ampia eco mediatica, nel 2011 e 2012 i fondi privati siano calati in modo più che proporzionale rispetto ai contributi pubblici. Allo stesso modo, poiché le gravi crisi del 2013-2014 hanno riguardato in maggioranza situazioni croniche o di conflitto (es. quella seguita al colpo di stato in Repubblica Centrafricana o alla crisi siriana), gli aiuti pubblici sono cresciuti in misura

Grafico 1.8
Rapporto tra donazioni private e assistenza umanitaria globale nel periodo 2009-2014 (in mld di dollari)

Fonte: elaborazione su dati GHA 2015



²⁸ La più completa e aggiornata analisi della componente privata dell'assistenza umanitaria globale è contenuta in: *Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance*, C. Stirk, *Humanitarian Assistance from non State Donors. What is it worth?*, 2014.

²⁹ *Ibidem*, p. 4.

maggiore (+46% dal 2012 al 2014) rispetto agli aiuti privati (+16%). Questi ultimi hanno avuto peso maggiore nella risposta a una calamità naturale come il tifone Haiyan nelle Filippine (23% degli aiuti totali) che non nella crisi siriana o all'emergenza sanitaria Ebola (rispettivamente, 5% e 6% degli aiuti totali).

L'analisi della composizione dell'assistenza umanitaria privata nel periodo 2009-2013 fa emergere come, in media, circa il 58% delle donazioni provenga da singoli individui.

Nel 2012, questa componente ha raggiunto addirittura il 73% del totale dei fondi privati. I principali destinatari delle donazioni individuali sono le ONG, soprattutto a causa delle dinamiche di fiducia e *accountability* che esse riescono a ingenerare nei confronti del largo pubblico in situazioni di emergenza.

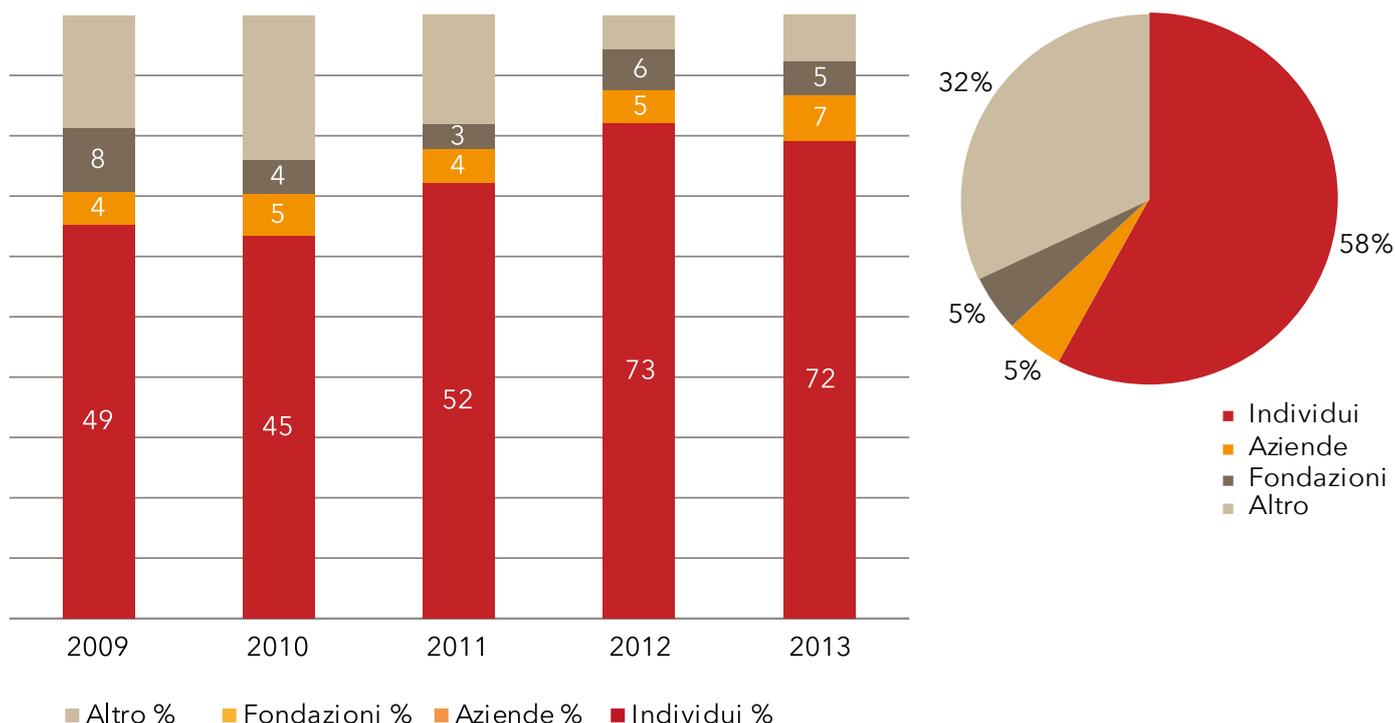
Si stima che l'83% della raccolta fondi privati delle ONG sia riferibile agli individui, laddove questa percentuale si riduce al 28% circa per le agenzie delle Nazioni Unite. Sul totale delle donazioni private risulta ancora relativamente limitato il contributo

delle aziende, che nel periodo 2009-2014 avrebbero erogato circa 1,6 miliardi di dollari. Da notare, però, che la stima tiene in considerazione solo le donazioni in denaro o quelle in beni e servizi cui è stato assegnato un valore finanziario: il contributo del settore corporate potrebbe di conseguenza essere molto più importante. Anche in questo caso, le ONG hanno intercettato la quota maggiore di donazioni, con 2,9 miliardi di dollari, contro gli 80 milioni delle agenzie delle Nazioni Unite e i 17,5 della Croce Rossa.

Effettuare una stima precisa degli aiuti provenienti dalle aziende private è difficile, oltre che per la citata scarsità di informazioni dettagliate, anche perché l'intervento di questi attori si esplica ormai attraverso varie modalità, tra cui la partnership pubblico-privata, la fornitura di servizi logistici e legali, nonché di prodotti e personale, modalità che non sono misurabili alla stregua di donazioni pecuniarie. Si può rilevare, comunque, come il peso delle aziende nella fornitura totale di assistenza da privati sia aumentato dal 5% del 2012 al 7% del 2014.

Grafico 1.9
Assistenza umanitaria per tipologia di donatore 2009-2013
(in valori percentuali)

Fonte: elaborazione su dati GHA 2015



Venendo infine alle fondazioni private³⁰, nel periodo 2009-2013 queste hanno mediamente erogato circa il 5% dell'assistenza umanitaria privata, con un incremento di quasi il 62% tra il 2011 e il 2013. In questa categoria risalta il contributo di cinque grandi donatori, tra cui, è interessante notare, solo uno proveniente da un paese DAC (la Bill and Melinda Gates Foundation), mentre gli altri quattro hanno sede in paesi non DAC dell'area del Golfo, ovvero: Qatar (Qatar Charity), Arabia Saudita (International Islamic Relief Organisation), Oman (Oman Charitable Organisation) ed Emirati Arabi (Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation).

Questi cinque donatori da soli hanno erogato quasi il 17% degli aiuti delle

fondazioni nel periodo 2009-2013.

Il grafico precedente riassume la composizione dell'assistenza umanitaria privata per tipologia di donatore. Come abbiamo già notato, emergono soprattutto due elementi. Innanzitutto il contributo dei singoli individui, che con una media sul periodo pari al 58% del totale rappresenta indiscutibilmente il vero cardine dell'assistenza umanitaria privata. Balza inoltre agli occhi il ruolo ancora piuttosto marginale di aziende e fondazioni private, che insieme totalizzano appena il 10% delle donazioni indirizzate ai programmi di assistenza umanitaria³¹.

30 Esiste una certa sovrapposizione tra le fondazioni e le aziende private. Le fondazioni a cui si fa qui riferimento sono enti di erogazione non direttamente affiliate a compagnie private (la Fondazione Ikea, ad esempio, è stata considerata alla stregua di un'azienda).

31 Il dato deve essere considerato come una stima, a causa delle citate difficoltà a reperire dati disaggregati completi. La voce "Altro" comprende importi di assistenza umanitaria privata non immediatamente riferibili a una categoria di donatori, tra cui una componente importante riguarda le donazioni raccolte dalle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

I PRINCIPI GUIDA DELLE NAZIONI UNITE SU IMPRESE E DIRITTI UMANI

Da segnalare, nel panorama internazionale, il crescente consenso di Stati e società civile sulla necessità di affermare le responsabilità delle imprese in materia di diritti umani. Tale consenso è culminato nel 2011 nell'adozione dei Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e sta dando vita ad un acceso dibattito sulla necessità di stipulare un trattato internazionale in materia. Nonostante i crescenti tentativi a livello internazionale di sanzionare i comportamenti delle imprese che violino i diritti dell'uomo, tuttavia, occorre specificare che non sussiste alcun obbligo positivo per le imprese di contribuire alla realizzazione di tali diritti tramite i propri investimenti.

La cornice delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani è comunque significativa poiché, pur non affermando un obbligo per le imprese di diventare donatori di assistenza umanitaria, legittima autorevolmente una visione delle aziende private come membri della società, con diritti e responsabilità verso di essa.

1.2.4 Dove vanno gli aiuti?

Analizzare la destinazione regionale degli aiuti umanitari, comprendendo quindi le preferenze ed il comportamento dei donatori, è essenziale per pianificare una risposta efficace e basata sui bisogni mondiali. Tali preferenze possono essere influenzate da diversi fattori, come luogo della crisi, tipo di disastro,

obiettivi di politica estera e legami storici.

Il grafico 1.10 delinea il quadro della ripartizione dell'assistenza umanitaria a seconda della regione dei paesi donatori, prendendo come riferimento i 10 paesi che beneficiano maggiormente degli aiuti a livello internazionale.

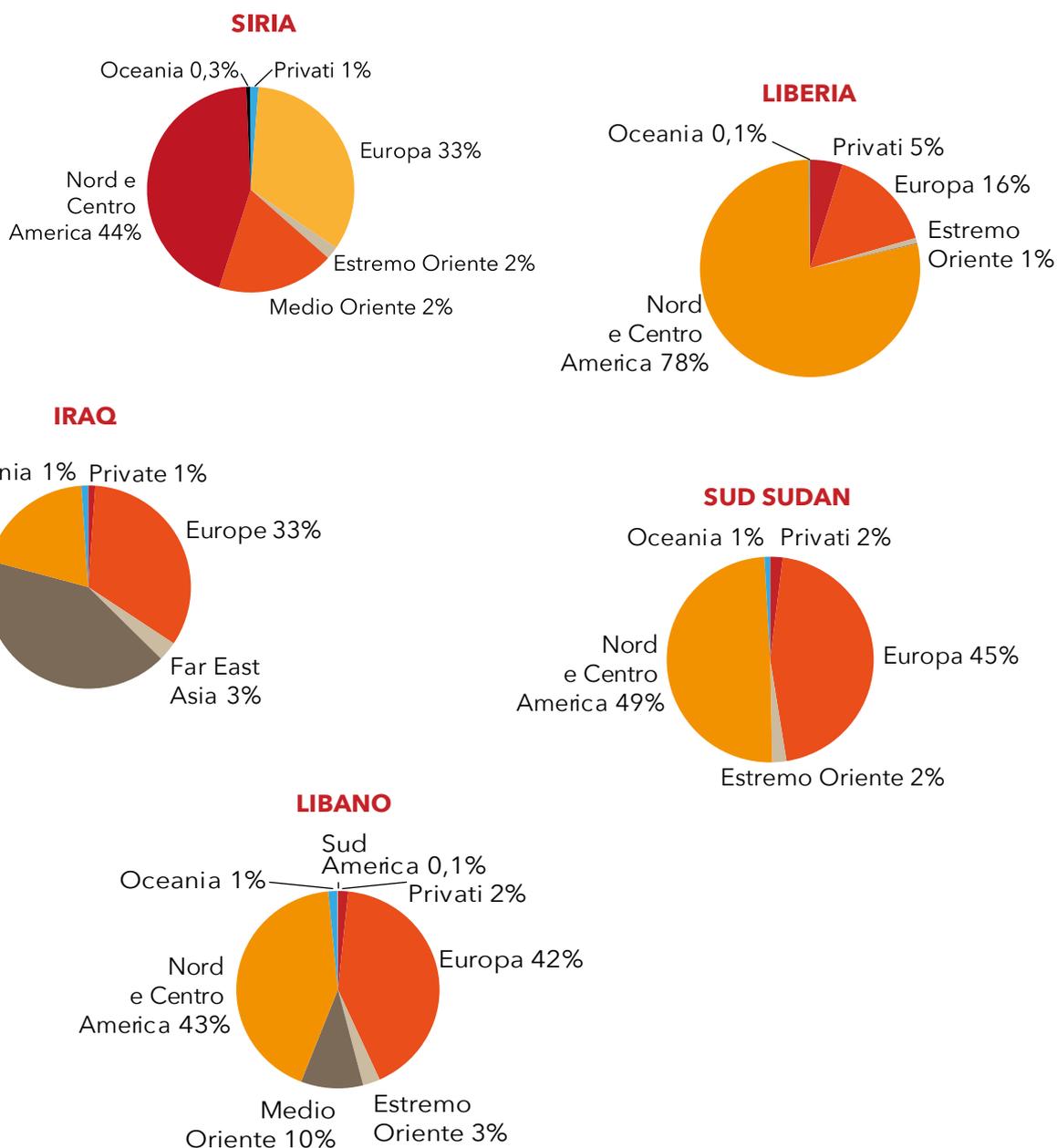
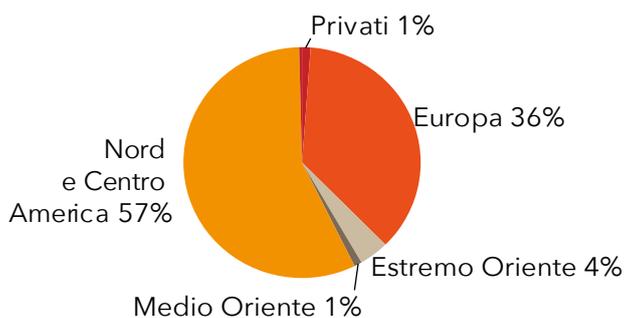


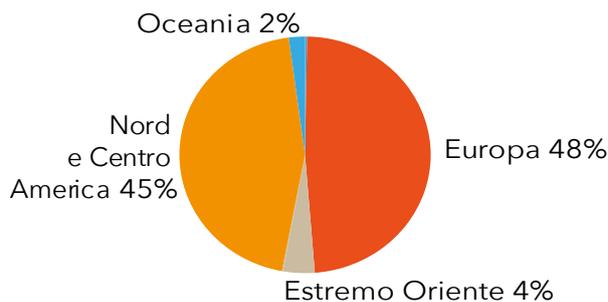
Grafico 1.10 Finanziamenti ai 10 beneficiari principali di assistenza umanitaria ripartiti secondo la regione di appartenenza dei donatori (2014)

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS

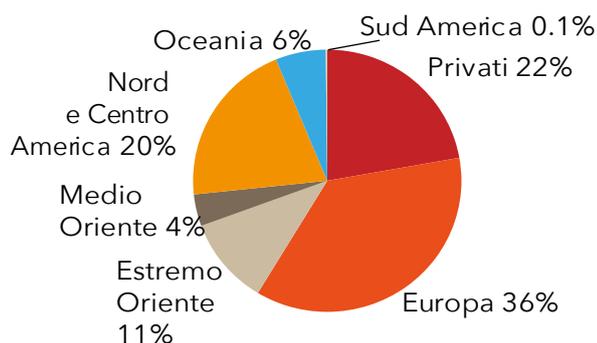
SUDAN



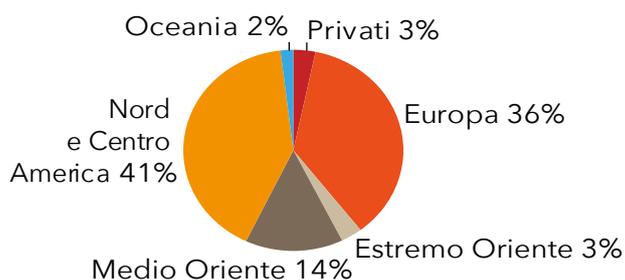
SOMALIA



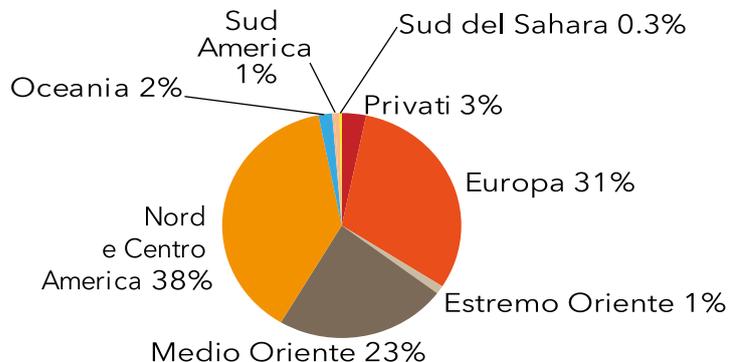
FILIPPINE



GIORDANIA



TERRITORI OCCUPATI PALESTINESI



Analizzando il grafico, si nota che il Nord America e i donatori europei hanno risposto con quote significative a tutte le 10 crisi menzionate. Il Nord America ha dato il contributo maggiore a 7 paesi su 10, con a seguito l'Europa, ma quest'ultima ha fornito l'assistenza umanitaria principale nelle Filippine ed in Somalia. I donatori mediorientali, che confermano la tendenza a donare fondi all'interno della propria regione di riferimento, sono stati i principali finanziatori in

Iraq e hanno investito fondi nelle crisi in Siria, Libano, Giordania e Territori Palestinesi Occupati. L'Asia Orientale, principalmente il Giappone, ha fornito assistenza umanitaria prevalentemente alla crisi nelle Filippine, la cui risposta, rispetto alle altre crisi, è stata caratterizzata dalla combinazione più equilibrata tra fondi pubblici e privati, in linea con la tendenza dei donatori privati ad investire fondi maggiormente nelle crisi legate a catastrofi naturali rispetto ai conflitti³².

32 *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 56-57.

L'assistenza umanitaria internazionale può raggiungere le comunità colpite dalle crisi attraverso una molteplicità di canali: il contributo può essere destinato direttamente al governo del paese colpito attraverso il canale bilaterale, può essere trasferito a un'agenzia o fondo delle Nazioni Unite attraverso il canale multilaterale, oppure indirizzato a una ONG, internazionale o locale, o al Movimento della Croce Rossa Internazionale. Il grafico 1.11 delinea, per il periodo

2009-2013, le preferenze dei donatori dei paesi DAC, degli altri donatori pubblici e dei privati nei confronti dei canali utilizzati per trasferire l'assistenza umanitaria. Mentre è evidente la preferenza dei paesi DAC e degli altri contributori pubblici per il canale multilaterale, con ben il 62% e 41% di fondi trasferiti attraverso questo canale, i donatori privati preferiscono ampiamente indirizzare le proprie donazioni alle ONG (89%)³³.

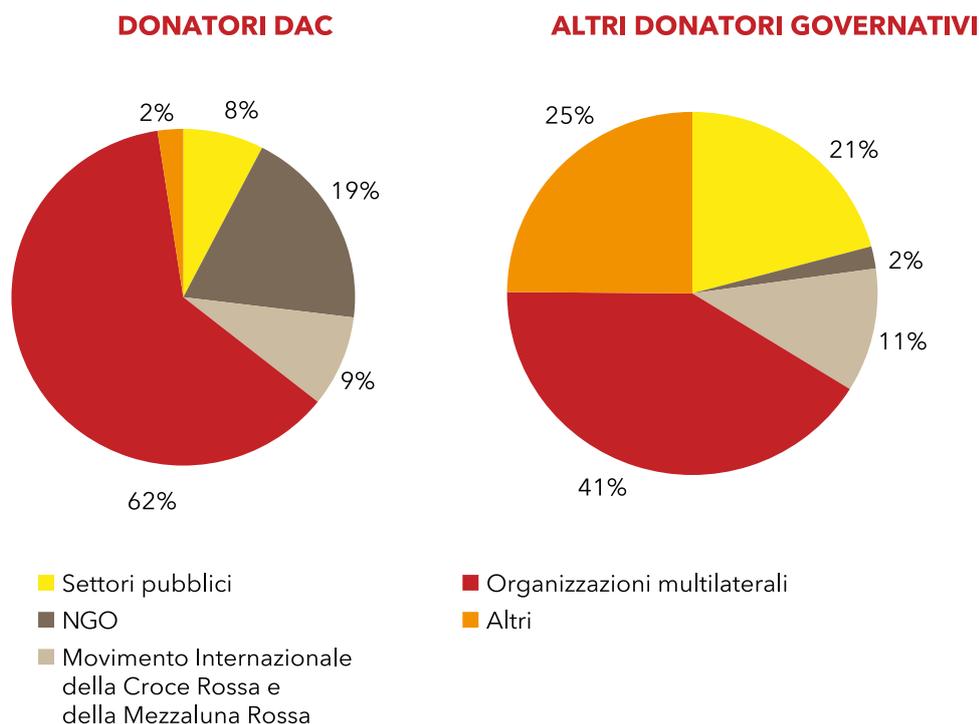
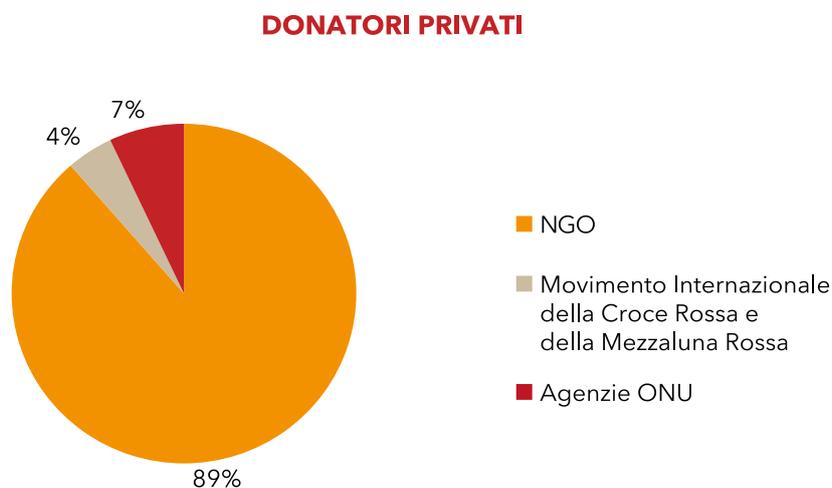


Grafico 1.11 Primi riceventi assistenza umanitaria internazionale per tipo di donatore (2009-2013)

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC e dati UN OCHA FTS e dati GHA 2015 sui contributi volontari privati



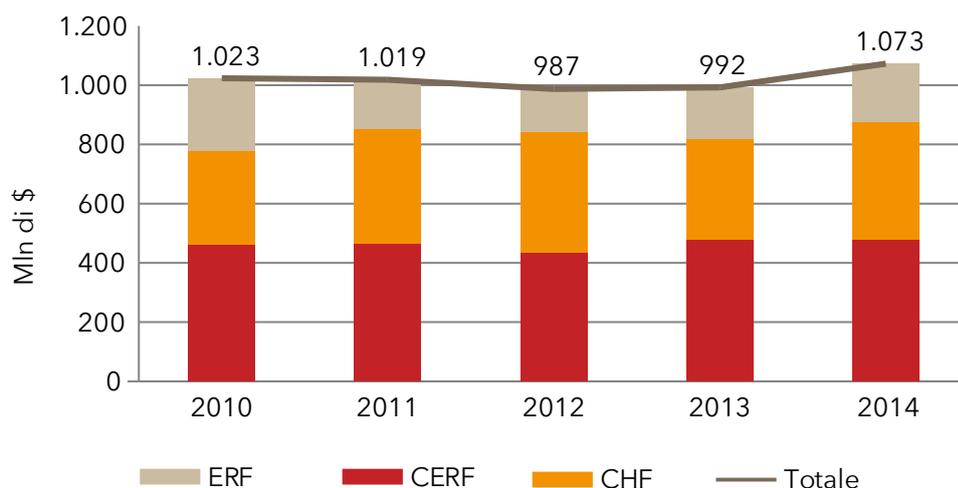
³³ *Development Initiatives*, op.cit, 2015, p. 67.

Un altro canale fondamentale, sviluppato in ambito Nazioni Unite a partire dal 2005, sono i fondi comuni: il *Central Emergency Response Fund* (CERF), i *Country-based Pooled Funds* (CBPFs) e i *Common Humanitarian Funds* (CHF)³⁴. Il grafico 1.12 mostra il totale delle risorse destinate ai fondi comuni, il cui andamento risulta in

linea con il trend che ha caratterizzato l'assistenza umanitaria a livello internazionale: picco nel 2010, con un valore di 1.023 milioni di dollari, calo nel 2011 e 2012, ripresa nel 2013 e nel 2014 livello record pari a 1.073 milioni di dollari³⁵.

Grafico 1.12 Totale delle risorse destinate ai fondi comuni (2010-2014) (in mln di dollari)

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS e CERF

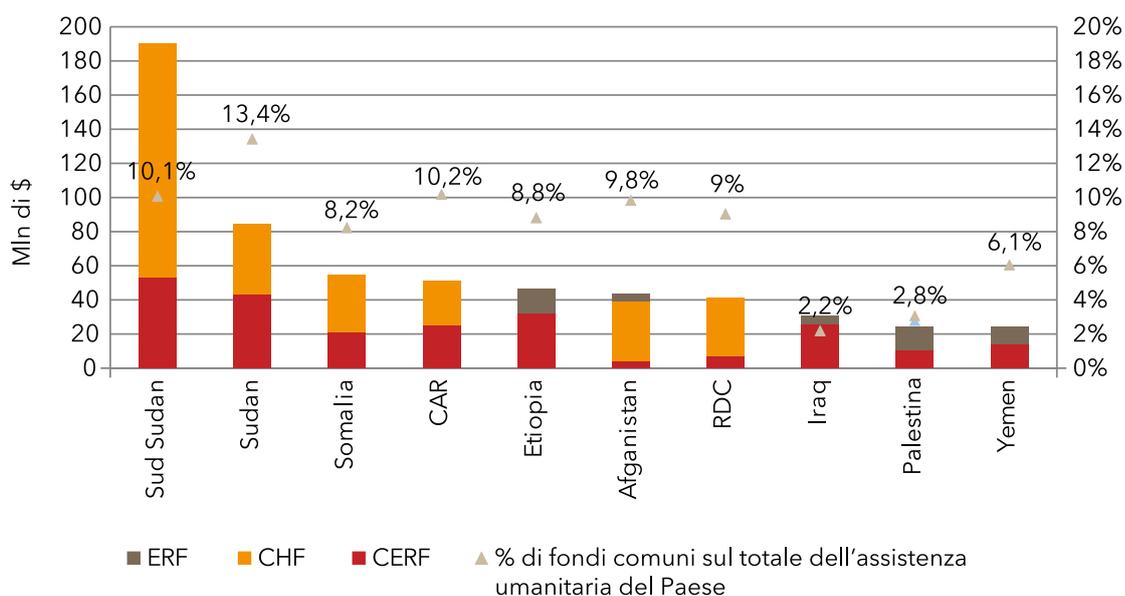


Il grafico 1.13 fornisce un quadro dei 10 principali paesi beneficiari dei fondi comuni nel 2014: mentre i paesi africani sono stati i principali beneficiari

di tali risorse, una percentuale significativamente minore è stata destinata alle crisi mediorientali³⁶.

Grafico 1.13 I 10 principali beneficiari dei fondi comuni, 2014

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS e CERF



34 Si veda in proposito il Par. 1.1.2 del presente Capitolo.

35 *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 70-71.

36 *Ibidem*

La ripartizione dei fondi per settore di intervento, come mostrato nella tabella 1.3 in relazione agli appelli lanciati dalle Nazioni Unite (*UN-coordinated*

*appeals*³⁷), evidenzia che la maggior parte dei fondi sono stati richiesti per: coordinamento e servizi di supporto, cibo e sanità.

Tabella 1.3
Fondi ai diversi settori dell'assistenza umanitaria all'interno degli UN-coordinated appeals (2010-2014)

Fonte: GHA 2015 su dati UNOCHA FTS

Settore	2010	2011	2012	2013	2014
Agricoltura	44%	50%	35%	32%	44%
Coordinamento e servizi di supporto	71%	65%	74%	77%	75%
Ripresa economica e infrastrutture	43%	27%	28%	34%	29%
Istruzione	45%	45%	24%	40%	35%
Cibo	75%	77%	95%	84%	66%
Sanità	54%	63%	52%	59%	51%
Azioni anti-mine	49%	38%	46%	185%	44%
Multi - settore	60%	45%	42%	64%	57%
Protezione	41%	22%	36%	30%	47%
Sicurezza	19%	51%	27%	29%	14%
Ripari e oggetti diversi dal cibo	48%	36%	35%	43%	26%
Acqua e servizi igienici	45%	44%	40%	50%	48%

Analizzando invece gli stanziamenti dei paesi DAC, nel periodo 2009-2013, si nota che la maggior parte dei fondi sono destinati all'assistenza e ai servizi per il soccorso materiale, seguiti

dall'aiuto alimentare di emergenza, mentre solo una piccola percentuale (tra il 3% e 6% nel periodo 2009-2013) è destinata a prevenzione e preparazione ai disastri³⁸.

³⁷ Gli appelli lanciati dalle Nazioni Unite, nel 2014, sono stati soggetti a due principali cambiamenti: nella scala degli appelli, sia in termini di risorse globali richieste che di appelli individuali e di diverse emergenze di livello 3 verificatesi simultaneamente, e nel sistema di analisi e presentazione delle esigenze di finanziamento, dal momento che nel 2014 sono stati introdotti il *Strategic Response Plan (SRP)* e l'*Humanitarian Needs Overview (HNO)*. Per approfondimenti: *Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, The 2015 UN-coordinated appeals: An ambitious plan to meet growing humanitarian needs*, 2015.

³⁸ *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 80-81.

1.2.5 Che cosa è stato fatto: i fondi sono sufficienti?

Dopo aver delineato il volume degli aiuti, i principali beneficiari, i canali di erogazione ed i settori di intervento maggiormente finanziati, è di fondamentale importanza capire se l'assistenza umanitaria internazionale è effettivamente in grado di soddisfare le esigenze rilevate dalle agenzie umanitarie. Un metodo efficace per effettuare tale analisi è confrontare i bisogni identificati e l'effettiva scala di risposta fornita dai donatori, sia in riferimento agli appelli lanciati da IFRC e ICRC che a quelli coordinati dalle Nazioni Unite.

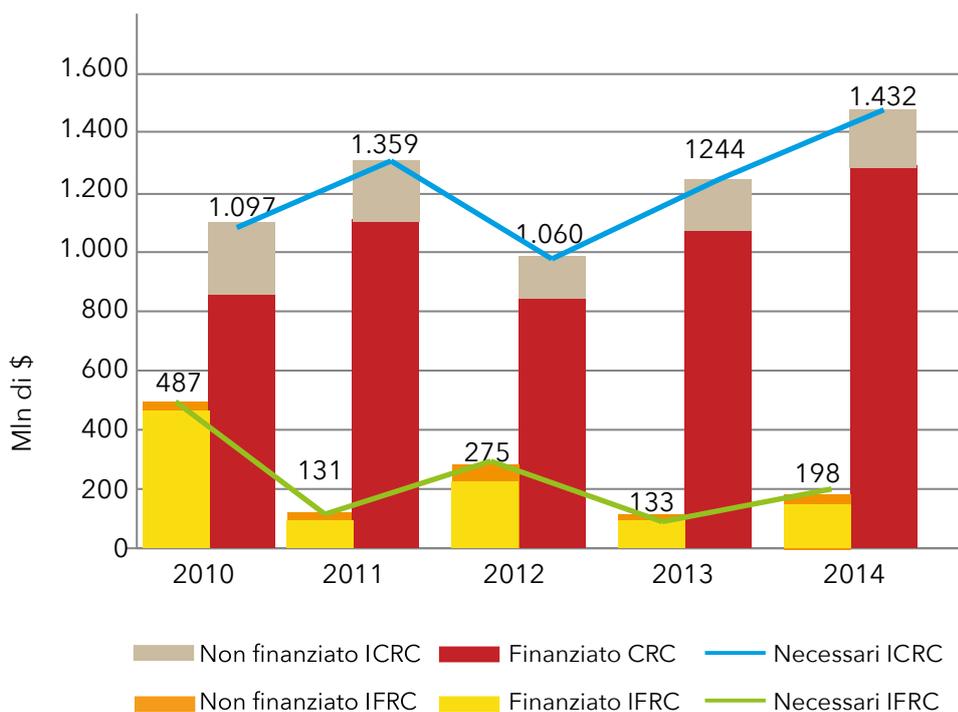
Ai fini di tale analisi, è importante premettere alcune considerazioni: mentre l'ICRC focalizza i propri appelli specialmente sui conflitti ed è finanziata principalmente dai governi, il mandato dell'IFRC include le crisi provocate da disastri naturali e la raccolta fondi fa affidamento anche su finanziamenti privati. Le richieste di fondi dell'IFRC sono pertanto di minore entità ma soggette ad una maggiore volatilità rispetto a quelle dell'ICRC³⁹.

Gli appelli lanciati dalle Nazioni Unite differiscono da quelli di ICRC e IFRC nell'entità delle somme richieste, dal momento che nel 2014 l'ICRC ha richiesto 1 miliardo e 432 milioni di dollari, l'IFRC 198 milioni di dollari e le Nazioni Unite 19,5 miliardi di dollari. È interessante sottolineare che, nel 2014, mentre la maggior parte degli appelli lanciati dall'ICRC hanno riguardato le stesse crisi su larga scala contenute anche negli appelli delle Nazioni Unite, l'IFRC ha focalizzato i propri appelli sulla risposta all'epidemia di Ebola⁴⁰. Inoltre, all'interno dei Piani Strategici di Risposta delle Nazioni Unite risulta essere sempre più articolato il rapporto tra azione umanitaria e sviluppo, dal momento che la capacità di ripresa (*resilience*) è diventata un tema centrale⁴¹.

Esaminando il grafico 1.14, notiamo che gli appelli lanciati da ICRC e IFRC sono finanziati adeguatamente, dal momento che nel 2014 è risultato mancante solamente il 10% dei fondi e nel 2013 solo l'8%.

Grafico 1.14
Finanziamento degli appelli lanciati da ICRC e IFRC in risposta alle emergenze nel periodo 2010-2014

Fonte: GHA 2015 su rapporti IFRC, rapporti annuali ICRC e OECD-DAC



³⁹ *Development Initiatives*, op.cit, 2015, p. 28.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 19.

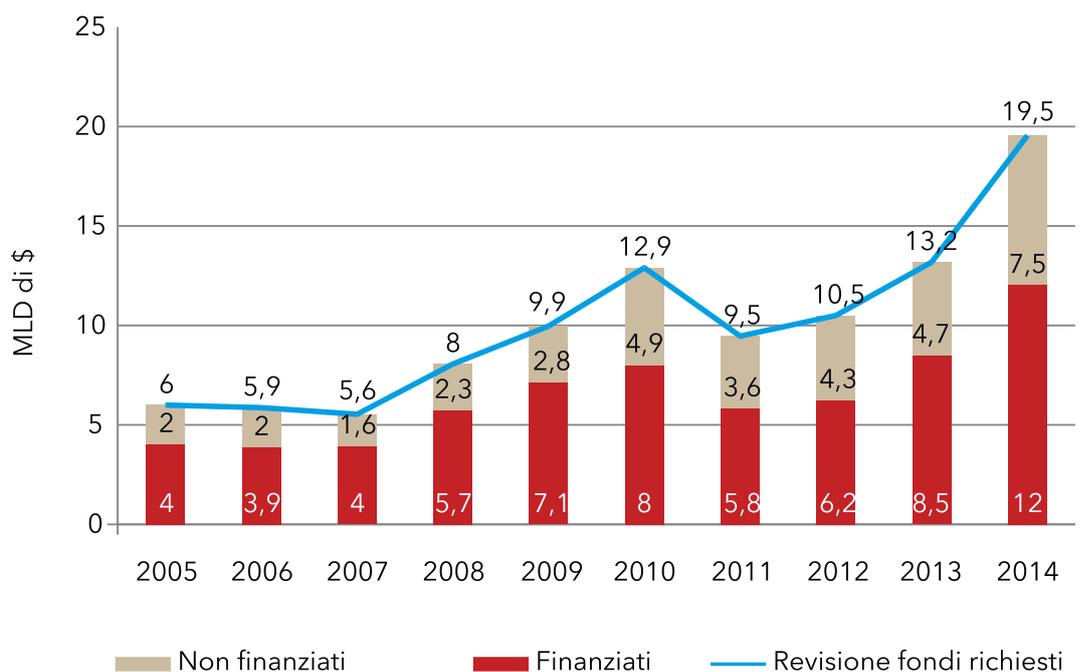
⁴¹ *Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, The 2015 UN-coordinated appeals: An ambitious plan to meet growing humanitarian needs*, 2015.

La situazione è ben diversa analizzando il grado di risposta agli appelli lanciati dalle Nazioni Unite. Il grafico 1.15 mostra che, nonostante i livelli record di assistenza umanitaria internazionale attestati nel 2014, pari a 12 miliardi di dollari, proprio in tale anno si è verificato il gap più elevato tra bisogni rilevati e fondi disponibili, dal momento che rispetto ai 19,5 miliardi richiesti tramite gli *UN-coordinated appeals* sono risultati mancanti 7,5 miliardi.

Concludendo, risulta evidente che il costante aumento di fondi disponibili negli ultimi anni non è riuscito a stare al passo con una domanda costantemente crescente: mentre nel 2011 la domanda identificata ha ricevuto un finanziamento pari al 61% del totale, il livello si è abbassato al 59% nel 2012, ha raggiunto un picco del 64,4% nel 2013 ed è poi diminuito nel 2014 assestandosi al 61,5%⁴².

Grafico 1.15
Finanziamento e bisogni non soddisfatti all'interno degli UN-coordinated appeals (2005-2014)

Fonte: GHA 2015 su UNOCHA FTS e dati UNHCR - Dati espressi ai prezzi correnti



42 *Development Initiatives*, op.cit, 2015, pp. 22-25.

LE CRISI DIMENTICATE

Uno degli indici più utilizzati, il *Forgotten Crisis Assessment* (FCA) di ECHO, identifica le cosiddette "crisi dimenticate" sulla base di criteri quali la vulnerabilità, la copertura da parte dei media, l'aiuto pubblico *pro capite* e una valutazione qualitativa effettuata dallo stesso ECHO. Le crisi dimenticate vengono infatti definite come situazioni gravi e protratte di crisi umanitaria nelle quali le popolazioni colpite stanno ricevendo aiuto internazionale nullo o insufficiente, e nelle quali manca un impegno politico a risolvere la crisi, in parte a causa dello scarso interesse dei media. Queste crisi possono riguardare situazioni protratte di conflitto, disastri naturali ricorrenti, o una combinazione dei due fattori. In genere, ad essere colpite sono minoranze o gruppi svantaggiati all'interno di un paese.

Alcune crisi hanno occupato i primi posti del FCA per varie volte dal 2004, ad esempio la questione dei rifugiati Saharawi in Algeria (11 volte), il conflitto del Kachin in Myanmar (12 volte), o il conflitto armato interno in Colombia (9 volte).

Le crisi dimenticate sono caratterizzate, come detto, da un insufficiente livello di assistenza umanitaria internazionale. Nel 2014, ad esempio, sia il Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa Internazionale che le Nazioni Unite hanno rilevato come i propri interventi nella crisi del Kachin siano stati gravemente sotto-finanziati, per un gap complessivo di quasi 130 milioni di dollari¹.

Nel caso della Repubblica Centrafricana, l'UNHCR ha lanciato l'allarme, facendo notare come soltanto il 14% dei programmi di assistenza umanitaria nel paese siano finanziati, e solo il 9% di quelli relativi all'accoglienza dei rifugiati in paesi limitrofi². Nel caso della Colombia, come si vede dal grafico sottostante, sebbene il numero di sfollati interni sia aumentato da 2 a 6 milioni fra il 2004 e il 2014, l'assistenza umanitaria internazionale ha fluttuato molto nello stesso periodo, ed è sensibilmente diminuita dopo il picco del 2007³.

Grafico 1.16 - Esempio di crisi dimenticata: Colombia, conflitto armato interno. Confronto fra numero di sfollati (milioni) e assistenza umanitaria internazionale (mln di dollari)

Fonte: Dati UNHCR e GHA 2015



Website: <http://echo-global-vulnerability-and-crisis.jrc.ec.europa.eu/>

1 Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2014*, 2014, p. 54.

2 UN News Centre, *UN warns Central African Republic is becoming largest forgotten humanitarian crisis*, 27 April 2015: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50700> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

3 Development Initiatives, op.cit., 2015, pp. 60-63.

STANDARDS SPHERE: LA QUALITÀ DEGLI AIUTI



The Sphere Project

L'evoluzione del settore degli aiuti internazionali negli ultimi 20 anni ha reso necessarie una serie di norme e meccanismi di controllo che garantiscano un'assistenza umanitaria di alta qualità alle popolazioni colpite dalle crisi, ma anche l'utilizzo corretto dei fondi disponibili.

Il progetto Sphere è stato avviato nel 1997 da un gruppo di organizzazioni non governative, dalla Croce Rossa e dalla Mezzaluna Rossa, le quali hanno sviluppato una serie di standard minimi universali nei settori principali della risposta umanitaria: il Manuale Sphere. Scopo del manuale è quello di migliorare la qualità della risposta umanitaria in situazioni di calamità e conflitti, e accrescere la responsabilità del sistema umanitario nei confronti delle persone colpite dai disastri. La Carta Umanitaria e gli standard minimi nella risposta umanitaria sono il risultato dell'esperienza collettiva di molti soggetti e agenzie.

L'obiettivo delle varie realtà che hanno contribuito alla redazione del Manuale Sphere è unico e condiviso: migliorare gli standard di qualità dell'assistenza umanitaria e la capacità di rendicontare le attività svolte a donatori e beneficiari dei progetti.

I principi e gli standard definiti all'interno del manuale Sphere, rappresentano oggi le linee guida riconosciute internazionalmente nella risposta alle crisi umanitarie.

Nell'ottica di mantenere costante il processo di perfezionamento della risposta umanitaria, lo Sphere Project ha previsto l'istituzione di referenti (*Focal Point*) nazionali, per migliorare l'interazione e lo scambio fra i diversi attori internazionali coinvolti e per fornire in maniera allargata strumenti e risorse adeguate.

A partire dal 2012 AGIRE - Agenzia Italiana per la Risposta alle Emergenze, è *Focal Point* di Sphere Project per l'Italia.

In quanto *Focal Point*, oltre al supporto ad attività di formazione sugli standard umanitari rivolte a studenti e operatori del settore, AGIRE ha realizzato la traduzione in italiano del Manuale Sphere, che sarà scaricabile gratuitamente a breve sul sito di AGIRE.



Capitolo 2

L'ASSISTENZA UMANITARIA DELL'ITALIA

Qual è la performance economica dell'Italia in ambito umanitario? Quanti fondi pubblici vengono stanziati e dove vengono diretti? Qual è il contributo dei privati cittadini?



Il capitolo 2, a cura della Scuola Superiore S. Anna, è stato redatto dalla dott.ssa Annarosa Mezzasalma.

2.1 IL CONFRONTO SUI DATI GLOBALI

Quale premessa alle caratteristiche specifiche dell'assistenza umanitaria messa in campo dalla Cooperazione Italiana, è importante riflettere brevemente sulle dimensioni dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) del nostro paese, al fine di contestualizzare il quadro generale nel quale l'aiuto umanitario si inserisce.

Secondo i dati preliminari dell'OECD, nel 2014 i più importanti donatori DAC in termini di APS sono stati: Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Francia e Giappone. Nonostante la perdurante crisi economica, Danimarca, Lussemburgo, Norvegia e Svezia hanno continuato a superare il target internazionale dello 0,7% del RNL quale contributo APS ed il Regno Unito ha confermato per il secondo anno consecutivo il raggiungimento di questo importante risultato. Questi 5 paesi sono gli unici tra i donatori DAC a mantenere un livello di contribuzione pari o superiore al target internazionale dello 0,7% APS/RNL. Da registrare che nel 2014, come già accaduto nel 2013 e per la seconda volta dal 1974, persino l'Olanda ha investito in APS meno dello 0,7% del suo RNL, mantenendo comunque una media di contribuzione in APS alta pari allo 0,64% del RNL¹. Attualmente la media di contribuzione dei donatori DAC è dello 0,29%.

Il contributo italiano in APS è stato nel 2014 di 3,34 miliardi di dollari (0,16% del RNL - dato preliminare) e nel 2013 di 3,43 miliardi di dollari (0,17% del RNL - dato consolidato), aumentando considerevolmente rispetto al 2012 quando l'APS totale era calato a 2,87 miliardi di dollari (0,14% del RNL - dato consolidato)².

Si registra, quale aspetto positivo, che gli ultimi dati comunicati di recente dall'Italia al DAC sulla contribuzione APS nel 2014, che tuttavia devono essere ancora validati dall'OECD in via ufficiale, indicano un investimento effettivo in APS decisamente superiore rispetto al dato preliminare sopra riportato³.

L'inversione di tendenza nell'impegno italiano nella cooperazione internazionale registrata nel 2013 e nel 2014 rispetto al 2012⁴ è in sintonia con quanto previsto dalla riforma della cooperazione allo sviluppo varata nel 2014 (L. 125/2014)⁵ ed è stata confermata nel 2015 quando nel "Nuovo Documento di Economia e Finanza" l'Italia ha ribadito di voler migliorare la qualità e la quantità del suo APS e rispettare gli impegni internazionali presi. Per il triennio 2016-2018, il Governo perseguirà il riallineamento ai sopracitati impegni secondo il seguente profilo di spesa: 0,18% nel 2016, 0,21% nel

1Dati OECD-DAC 2014: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeecd&lg=en&page=0> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

OECD-DAC, Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development, OECD Publishing, 2014, p. 258.

2 Dati OECD-DAC 2014: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeecd&lg=en&page=0> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

3 In base ai nuovi dati comunicati dall'Italia all'OECD il contributo in APS è stato nel 2014 pari a 4,04 miliardi di dollari (prezzi correnti 2014), pari allo 0,19% del RNL. Tali dati sono in corso di validazione da parte dell'OECD (Fonte: MAECI/DGCS-Ufficio VIII Programmazione e monitoraggio del bilancio di cooperazione; questioni di genere, diritti dei minori e delle disabilità).

4 Nel periodo 2000-2014 il rapporto APS/RNL per l'Italia è stato in media dello 0,18% contro una media OECD-DAC dello 0,28%. Nel periodo 2010-2014 tale media si è ridotta per l'Italia allo 0,16%, mentre per il complesso dei paesi OECD-DAC si è elevata alla 0,30%. Dopo il 2000, quando l'Italia contribuiva in APS per lo 0,13% del RNL, il nostro paese ha raggiunto il picco negativo nel rapporto APS/RNL nel 2012 quando il suo contributo è stato dello 0,14%. Dati OECD-DAC 2014: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeecd&lg=en&page=0> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

5 Art. 30, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

2017 e 0,24% nel 2018. L'obiettivo è raggiungere nel 2020 lo 0,30% del RNL destinato all'APS - anche tenuto conto dei negoziati attualmente in corso per la definizione della nuova Agenda per lo sviluppo post 2015 - nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'UE nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7%⁶.

Per quanto attiene l'assistenza umanitaria italiana, il *Development Initiatives*, nel *Rapporto GHA 2015*, ha stimato per il 2014 un contributo pari a 377,9 milioni di dollari ed inserito l'Italia tra i 20 principali donatori al mondo per questo settore⁷. Escludendo l'UE, l'Italia risulta essere il 14° donatore tra i paesi OECD-DAC e non DAC, il 13° donatore tra i paesi OECD-DAC⁸.

Nel periodo 2009-2014 in media l'Italia ha destinato al settore umanitario il 10,5% del suo APS aggregato totale⁹ e ha pesato sull'assistenza complessiva erogata dai paesi donatori DAC per il 2,5%. Negli anni 2009-2014 il contributo medio dei paesi DAC in termini di assistenza umanitaria/APS è stato dell'8%, ma ha pesato sull'assistenza complessiva erogata dai paesi donatori DAC per il 4%.

Nel periodo 2000-2014 l'assistenza italiana ha mantenuto pressoché costante il suo contributo in aiuto umanitario, pari ad un volume medio di 345,76 milioni di dollari contro una

media DAC di 392 milioni di dollari, ovvero ha investito in media il 12% in meno degli altri donatori. L'Italia ha registrato un primato di spesa in positivo nel 2008 con un volume di 402,7 milioni di dollari e due primati negativi, il primo nel 2003 (278,7 milioni di dollari) ed il secondo nel 2010 (298 milioni di dollari).

Come già indicato nel capitolo 1, nel 2014 l'assistenza umanitaria ha raggiunto il più alto livello di fondi a disposizione anche in considerazione delle importanti crisi verificatesi, in primo luogo Ebola e conflitto in Siria. Se in termini globali nel periodo 2009-2014 c'è stato un incremento complessivo del 33% delle risorse investite in aiuto umanitario, tale incremento ha riguardato governi (OECD-DAC e non DAC) e le Istituzioni europee per il 31%, il paese donatore medio DAC per il 17% e l'Italia solo per il 7%. Considerato che gli incrementi maggiori in assistenza umanitaria si sono registrati con continuità nel triennio 2012-2014 - con un +27% a livello globale e +32% i governi (OECD-DAC e non DAC) e le Istituzioni europee - come dato positivo si riporta che l'Italia ha incrementato del 20% il suo contributo in aiuto umanitario, rispetto ad una media paese DAC del 25%, registrando quindi una maggiore aderenza al trend generale in confronto alla media complessiva 2009-2014.

6 Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nuovo Documento di Economia e Finanza 2015. Programma di Stabilità dell'Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015, p. 109.

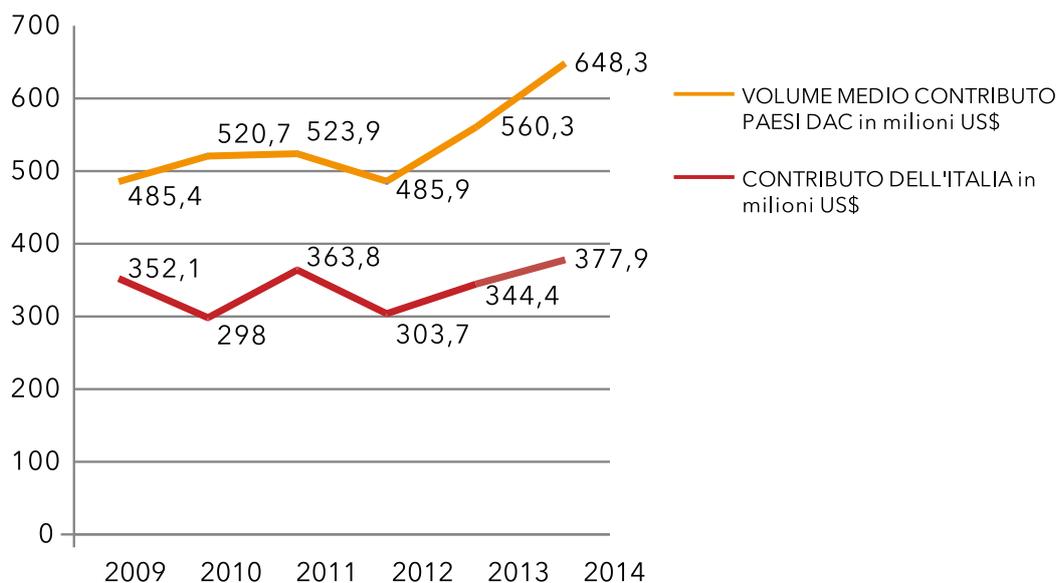
7 Le statistiche sull'Italia ricomprendono i fondi di competenza del Ministero Affari Esteri, le quote di spesa umanitaria derivanti dai trasferimenti italiani all'Unione Europea e ad altri organismi multilaterali, nonché contribuzioni classificate come di assistenza umanitaria e riconducibili a diversi soggetti erogatori (otto per mille, enti locali...).

8 Si veda in proposito la tabella 1.2, Par. 1.2.2, Cap. 1.

9 Nell'APS aggregato totale sono inclusi anche i trasferimenti all'UE.

Grafico 2.1
Confronto tra assistenza umanitaria italiana e media paesi DAC nel periodo 2009-2014

Fonte: GHA 2015 su dati OECD-DAC e UN OCHA FTS



Tornando alla classifica 2014 dei principali donatori DAC di assistenza umanitaria sebbene l'Italia per volume degli aiuti sia stata inserita al 14° posto come donatore tra i paesi OECD-DAC e non DAC ed al 13° posto tra i paesi OECD-DAC, si ritiene interessante riflettere anche su due altri parametri che forniscono due utili indicatori per

valutare la "generosità" del nostro paese. Suddetti indicatori sono il rapporto tra assistenza umanitaria e RNL e tra assistenza umanitaria e popolazione del paese. In riferimento al primo indicatore l'Italia registra un contributo di RNL in assistenza umanitaria pari allo 0,02% e si colloca all'11° posto insieme a Austria, Francia e Spagna e vede davanti a sé altri paesi UE, tra cui sveltano Lussemburgo (0,17%), Svezia (0,15%) e Danimarca (0,12%). Circa il secondo indicatore, l'assistenza umanitaria pro-capite italiana è pari a 6,3 dollari (19° tra i paesi DAC), anche in questo caso ritroviamo in testa alla classifica, dopo la Norvegia (125,7 dollari), i tre paesi UE che già dedicano una buona percentuale del loro RNL all'aiuto umanitario, ovvero Lussemburgo (118,7 dollari), Svezia (97,1 dollari) e Danimarca (86,6 dollari), i quali peraltro hanno, come già indicato all'inizio di questa analisi, i livelli più elevati di APS/RNL a livello UE e DAC. Sugli stessi standard dell'Italia pro-capite troviamo Francia (7 dollari) e Austria (8,2 dollari)¹⁰.

Nel 2014 a livello globale

l'Italia risulta essere al

14° POSTO

per volume degli aiuti

11° POSTO

in rapporto al Reddito Nazionale Lordo

19° POSTO

come assistenza pro capite con 6,3\$ (al 1° posto il Lussemburgo con 118,7\$)



¹⁰ Fonte GHA 2015 su dati OECD-DAC e UNOCHA FTS: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1n8oknhIKrqBCNz2RbxbpCV_9-3K5RnA4X7gNkNcihA/edit?pli=1 (ultimo accesso 5 agosto 2015).

2.2 LA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE

2.2.1 Il sistema istituzionale di risposta alle emergenze

Per mezzo di interventi finanziati dalla cooperazione pubblica allo sviluppo, l'Italia fornisce "assistenza alle popolazioni vittime di crisi umanitarie determinate da eventi catastrofici, siano essi di origine umana o naturale, con l'obiettivo di tutelare la vita, alleviare o prevenire le sofferenze e mantenere la dignità delle persone, laddove governi ed operatori locali siano impossibilitati nell'azione o non vogliano intervenire"¹¹. La Cooperazione Italiana è impegnata nel fornire una risposta rapida, adeguata ai bisogni locali, efficace ed efficiente in tutte e tre le fasi dell'aiuto umanitario.

La nuova "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 125/2014), in continuità con la normativa precedente (L. 49/87),¹² ribadisce che gli interventi internazionali di emergenza umanitaria sono finalizzati al soccorso e all'assistenza delle popolazioni e al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dei processi di sviluppo; essi sono deliberati dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale-Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (MAECI/DGCS) e, una volta che sarà costituita, verranno attuati dall'Agenzia

Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, avvalendosi dei soggetti che costituiscono il Sistema della Cooperazione Italiana (amministrazioni statali, regioni, enti pubblici, ONG, etc.)¹³, aventi specifica e comprovata esperienza nel campo dell'assistenza umanitaria, e dei soggetti operanti in loco per gli interventi legati alla primissima emergenza¹⁴.

Nella fase di "prima emergenza" (*relief*), grazie ad un sistema di allerta basato sulla vasta rete di ambasciate - oltre 130 - e sugli appelli lanciati dalle agenzie delle Nazioni Unite e dalle organizzazioni appartenenti alla famiglia della Croce Rossa, la Cooperazione Italiana interviene mediante la predisposizione di trasporti eccezionali volti all'invio di generi di prima necessità in favore delle comunità colpite. In questa fase, la Cooperazione Italiana si avvale della collaborazione del Deposito Umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD) e delle istituzioni italiane attive in campo umanitario, in particolare del Dipartimento di Protezione Civile Nazionale. Coinvolge, inoltre, ONG specializzate locali e italiane ove utile e possibile.

11 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, Legge 26 febbraio 1987 n. 49), agosto 2014, p.57.

12 Art 1, comma 4 e art. 11, Legge 26 febbraio 1987, n. 49 Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.

13 Il coordinamento nella risposta alle crisi umanitarie complesse e ai disastri naturali tra i vari attori del Sistema della Cooperazione Italiana avviene attualmente per mezzo del "Tavolo di Concertazione Nazionale per l'Aiuto Umanitario e l'Emergenza". Il Tavolo convocato dal MAECI in relazione ad eventi calamitosi complessi è aperto di volta in volta a soggetti interessati o coinvolti nella specifica emergenza, quali, oltre al MAE stesso: ONG, Protezione Civile, Croce Rossa Italiana, Ministero della Difesa e Cooperazione Decentrata (Regioni, Province, Comuni). Questo meccanismo di concertazione è stato istituito in seguito all'adozione delle *Linee Guida Linee per l'Aiuto Umanitario. Good Humanitarian Donorship Initiative. Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship* (2012-2015), Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, Delibera n. 64 dell'8/06/2012.

14 Art. 10, Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.



Nelle successive fasi di *recovery*, *rehabilitation* e transizione verso la fase di post-emergenza, l'Italia interviene per mezzo di tre strumenti principali:

- **Iniziative multilaterali**, ossia contributi d'emergenza erogati in risposta agli appelli umanitari delle Agenzie delle Nazioni Unite, dell'International Organisation for Migration (IOM) o degli Organismi facenti parte del Movimento della Croce Rossa;
- **Iniziative multi-bilaterali**, ossia concordate a livello bilaterale ma affidate in esecuzione ad un Organismo Internazionale specializzato;
- **Fondi costituiti *ad hoc*** presso le Sedi diplomatiche o consolari

all'estero (cosiddetti "fondi in loco"), finalizzati al finanziamento di iniziative bilaterali e realizzati spesso in collaborazione con le ONG.

L'Italia, infine, interviene anche con programmi integrati di sminamento umanitario per la realizzazione di attività di bonifica delle aree contaminate dalla presenza di mine antiuomo e delle munizioni a grappolo, la fornitura di assistenza in loco alle vittime di tali ordigni, la promozione del *mine risk education* e lo svolgimento di attività di *advocacy* per l'universalizzazione della messa al bando delle mine antipersona e delle munizioni a grappolo¹⁵.

¹⁵ L'Italia è impegnata nella realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario e di bonifica di aree con residui bellici esplosivi in virtù dell'adesione alla Convenzione di Ottawa del 1997 sull'abolizione delle mine antiuomo (ratificata con la Legge 26 marzo 1999, n. 106), alla Convenzione di Oslo del 2008 per l'abolizione delle bombe a grappolo (ratificata con la Legge 14 giugno 2011, n. 95) e al Protocollo V della Convenzione su certe armi convenzionali (*Convention on Certain Conventional Weapons*), ratificato con la Legge 12 novembre 2009, n. 173.

IL COORDINAMENTO MAECI/DGCS-DIPARTIMENTO DI PROTEZIONE CIVILE NAZIONALE

Gli interventi di emergenza/soccorso internazionale rientrano nell'ambito della politica estera dello Stato e sono di sua competenza legislativa (art. 117, c. 2 lettera a) della Costituzione Italiana). Spetta pertanto al MAECI prendere la decisione politica di intervenire e "promuovere e coordinare" gli interventi. Tuttavia, davanti ad una catastrofe quale un terremoto o un'alluvione, in realtà è il Dipartimento di Protezione civile Nazionale/Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPC Nazionale) che ha gli strumenti e le capacità operative per soccorrere le popolazioni nel giro di poche ore, con mezzi e personale idonei e procedure amministrative speciali. Ferme le competenze in materia di cooperazione del MAECI, come per le emergenze nazionali, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza ed il DPC le eventuali ordinanze necessarie per far fronte alle calamità internazionali su richiesta della DGCS¹.

Secondo la recente prassi, in caso di calamità naturale o di un grave evento che colpisce la popolazione di un paese europeo o extra europeo, il DPC Nazionale mette a disposizione le proprie risorse e competenze tecniche, in accordo con le autorità locali del Paese colpito, sia nella fase dell'emergenza che in quella di ripresa e ricostruzione. Circa l'attività internazionale del DPC, si segnala che il Dipartimento fa parte del Meccanismo Unionale di Protezione Civile², ed ha definito una serie di accordi internazionali con numerosi paesi e organizzazioni internazionali (Israele, Slovenia, Macedonia, emirati Arabi Uniti, Algeria, Marocco, Bosnia Erzegovina, Serbia, Francia, Germania, Venezuela, Banca Mondiale e UE per lo sviluppo di programmi e progetti congiunti, in particolare nei campi della previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici, nella gestione delle situazioni di emergenza e nella reciproca assistenza in caso di calamità³.

Il 24 luglio 2015 il MAECI ed il DPC Nazionale hanno stipulato un primo accordo generale che "formalizza" la loro collaborazione in caso di emergenza internazionale grazie all'attivazione di una cellula di crisi congiunta per avviare immediatamente le attività sul terreno, sincronizzare le operazioni e coordinare la comunicazione istituzionale a fronte di calamità naturali. L'accordo prevede anche la creazione di un gruppo di lavoro con le altre istituzioni e organizzazioni della società civile italiana impegnate nelle attività di soccorso umanitario. Un secondo accordo si propone inoltre di promuovere la collaborazione nella prevenzione e valutazione dei rischi in Paesi terzi e un meccanismo per la gestione e la trasmissione di informazioni alle ambasciate straniere in Italia in caso di emergenze che coinvolgano loro cittadini sul territorio nazionale⁴.

1 Art. 4, c. 1, Legge del 26 luglio 2005, n. 152 Disposizioni urgenti in materia di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Decreto Legge del 15 maggio 2012, n. 59 convertito dalla legge del 12 luglio 2012, n. 100 Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile.

2 Per approfondimenti: http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en ; http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS47432

3 Per approfondimenti: <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/competenze.wp>

4 Per approfondimenti: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/index.php?option=com_content&view=article&id=12573:24-07-2015-farnesina-siglato-accordo-tra-cooperazione-italiana-e-protezione-civile-per-risposta-a-emergenze-provocate-da-disastri-naturali&catid=8:news&Itemid=515 (ultimo accesso 5 agosto 2015).

2.2.2 I Fondi del MAECI/DGCS¹⁶

Le iniziative di emergenza sono attuate attraverso differenti modalità di esecuzione a seconda dei canali di finanziamento, ovvero:

- **Cap. 2180 Bilancio MAECI/DGCS - Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo** impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea, tramite l'erogazione di specifici contributi o l'attivazione di Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE)¹⁷ - canale multilaterale;
- **Cap. 2183 Bilancio MAECI/DGCS - Finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi** destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi - canale bilaterale e multi-bilaterale;
- **Cap. 2210 Bilancio MAECI/DGCS - Fondo per lo sminamento umanitario.**

In considerazione del mandato e degli obiettivi che intende raggiungere, ogni intervento umanitario della Cooperazione Italiana è da considerarsi a titolo gratuito (dono).

Nel 2014 il MAECI/DGCS ha deliberato tramite i canali sopracitati attività umanitarie per un totale di 65,44 milioni di euro raggiungendo il picco dei finanziamenti erogati nel periodo 2009-2014¹⁸. Il finanziamento di tali attività è stato possibile grazie ai fondi stanziati, pari a 73 milioni di euro, cifra massima nel periodo 2009-2014, che sono stati alimentati in particolare dai finanziamenti destinati alle Missioni Internazionali di Pace (44,8%)¹⁹.

Come si vedrà nel paragrafo seguente, il 92% delle risorse deliberate nel 2014 ha avuto una precisa destinazione geografica, il resto delle risorse (8%) sono invece finanziamenti alle organizzazioni internazionali umanitarie svincolati da finalizzazioni specifiche²⁰.

¹⁶ I dati inseriti nel seguente paragrafo sono stati gentilmente messi a disposizione dal MAECI/DGCS-Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza. Altre fonti di dati sono: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, *comma 4, legge 11 agosto 2014*, n. 125), aprile 2015, pp. 20-24. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, *comma 6, Legge 26 febbraio 1987 n. 49*), agosto 2014, pp.57-73.

¹⁷ Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE), finanziati una o più volte l'anno, sono gestiti in collaborazione con le principali Agenzie del sistema delle Nazioni Unite, la IOM e gli Organismi facenti parte del Movimento Internazionale di Croce Rossa operanti nel campo degli aiuti umanitari, sulla base di accordi specifici con i rispettivi Organismi che ne regolano il funzionamento. L'utilizzo di tali fondi viene preventivamente concordato con l'Organizzazione Internazionale beneficiaria, sulla base di una dettagliata descrizione delle specifiche iniziative in risposta a catastrofi naturali o emergenze complesse. Nella realizzazione dell'intervento, inoltre, la Cooperazione Italiana richiede, ove possibile, che vi sia la collaborazione delle ONG italiane presenti in loco.

¹⁸ Come indicato nel Par. 2.1 nel 2014 l'Italia ha erogato assistenza umanitaria per un totale complessivo di 377,9 milioni di dollari. Tale cifra estrapolata dai dati OECD-DAC ricomprende non solo gli stanziamenti del MAECI/DGCS ma anche tutte le iniziative di "Aiuto Umanitario" (nel dettaglio di *emergency response, reconstruction relief e rehabilitation, disaster prevention e preparedness*) finanziate da altre direzioni del MAECI, da altri Ministeri, Enti pubblici e soggetti rilevanti, nonché i trasferimenti all'UE. Si precisa pertanto che i dati inseriti nell'analisi globale paragrafo 2.2.1 non sono comparabili con quelli dei paragrafi presente e successivi, dove verranno analizzati solo i fondi direttamente gestiti dal MAECI-DGCS.

¹⁹ Nel 2014 l'Italia ha stanziato un totale di 73.021.380,00 euro attraverso: la "*Legge di stabilità*" (10.221.380,00 euro), il "*Fondo spese impreviste*" (15.000.000,00 euro), i "*Decreti Missioni Internazionali*" (32.700.000,00 euro) ed il "*Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee per il finanziamento dei programmi di cooperazione*" (15.100.000,00 euro).

²⁰ Percentuale calcolata sul totale delle iniziative deliberate annualmente, considerati anche i fondi destinati al rifinanziamento annuale dei Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) in essere con gli Organismi Internazionali. Infatti, tali fondi, che non hanno una destinazione specifica al momento della delibera, sono considerati *earmarked* poiché il loro utilizzo viene deciso successivamente per rispondere a specifiche aree di crisi nel corso dell'anno o negli anni successivi.

Grafico 2.2
Aiuto Umanitario
Italia 2014 / Risorse
earmarked e unear-
marked

Fonte: MAECI 2015

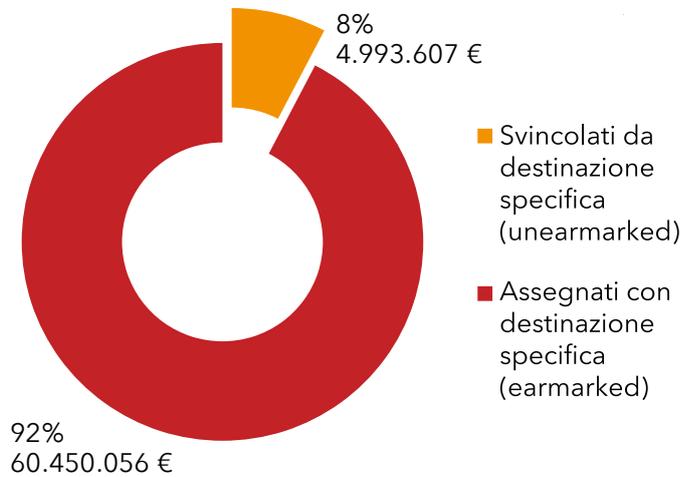
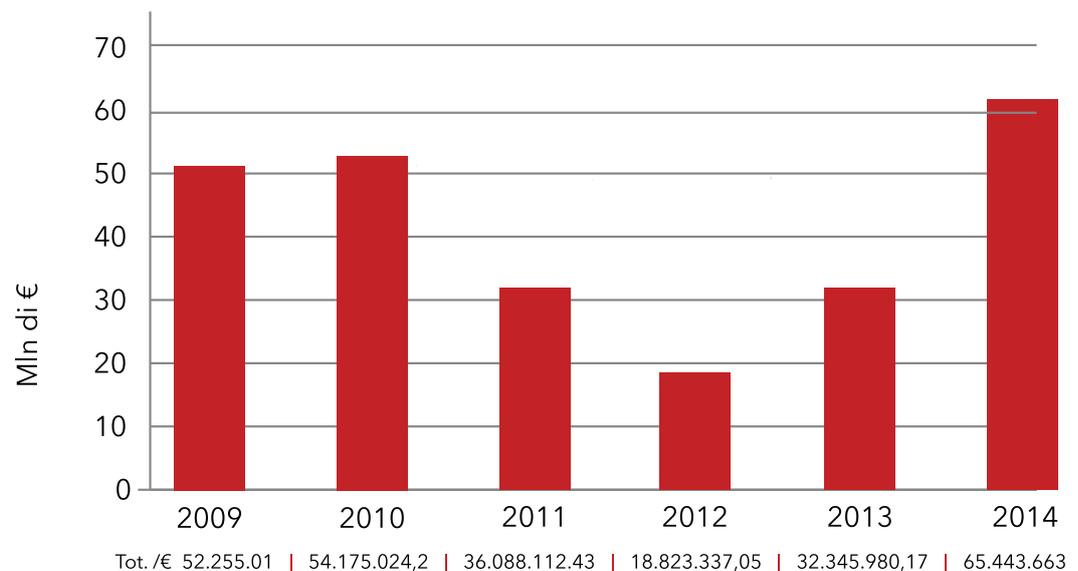


Grafico 2.3
Aiuto Umanitario
Italia 2014 / Am-
montare iniziative
deliberate

Fonte: MAECI 2015



Pertanto, dopo il crollo registrato nel triennio 2011-2013, la spesa umanitaria italiana ha ripreso ad attestarsi su livelli più consistenti anche in relazione al biennio 2009-2010, rispetto al quale si registra un incremento del 18,7%. Dopo il picco negativo registrato nel 2012, quando in confronto agli anni 2009-2010 l'assistenza umanitaria era precipitata (-64,6%), l'aiuto umanitario

ha visto nel 2013 e nel 2014 aumentare i fondi erogati rispettivamente del 58 e del 51%.

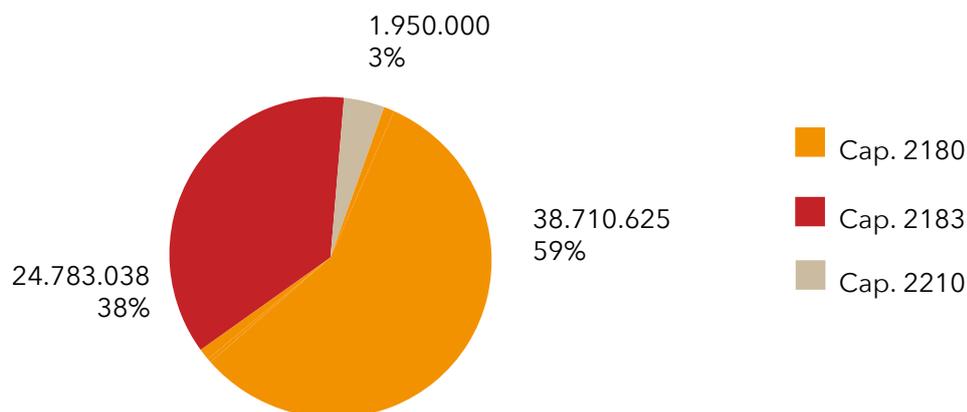
Tali trend hanno rispecchiato l'ammontare dei fondi stanziati: 2009 - 47,45 milioni di euro; 2010 - 57 milioni di euro; 2011 - 33 milioni di euro; 2012 - 19,57 milioni di euro; 2013 - 55,72 milioni di euro; 2014 - 73 milioni di euro.

Nel 2014 l'Italia ha finanziato l'aiuto umanitario principalmente attraverso il canale multilaterale, al quale ha destinato il 59% delle risorse (Cap. 2180). Al canale bilaterale e

multi-bilaterale (Cap. 2183) sono invece andati il 38% dei fondi; allo sminamento umanitario (Cap. 2210) è stato destinato il 3% delle risorse.

Grafico 2.4
Aiuto Umanitario
Italia 2014 / Ripar-
tizione capitoli di
Bilancio

Fonte: MAECI 2015

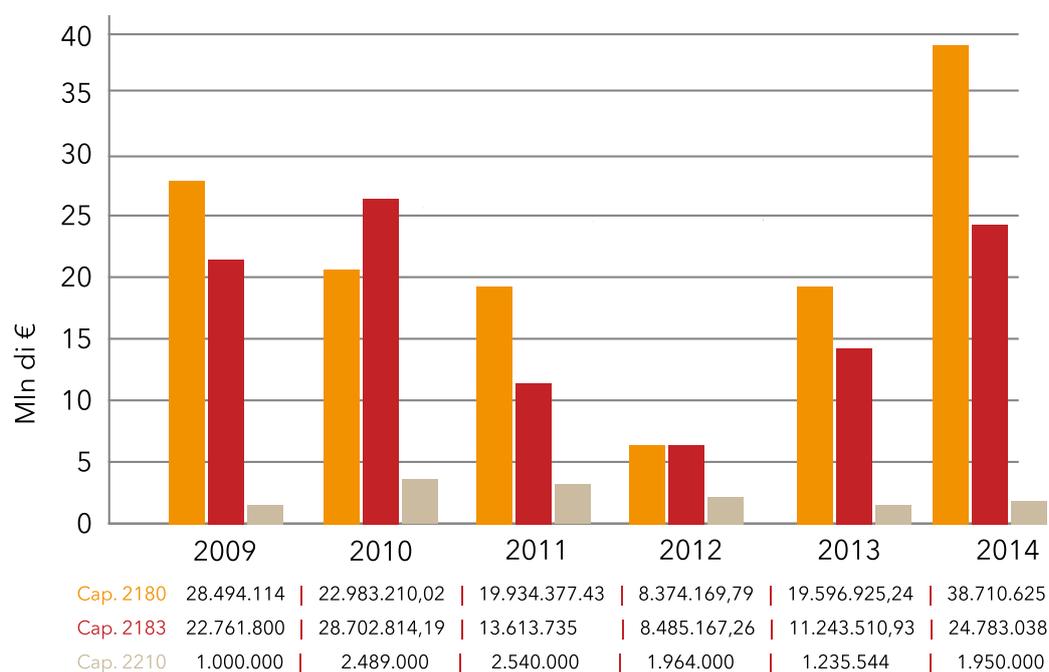


Come mostra il grafico 2.5, generalmente l'Italia contribuisce in assistenza umanitaria prediligendo il canale multilaterale, seguendo il trend già evidenziato nel Capitolo 1 (grafico

1.11, Par. 1.2.4 pag. 23). Solo nel 2010 il canale bilaterale e multi-bilaterale ha disposto in maniera sostanziale di più fondi.

Grafico 2.5
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Spesa per canali di
intervento

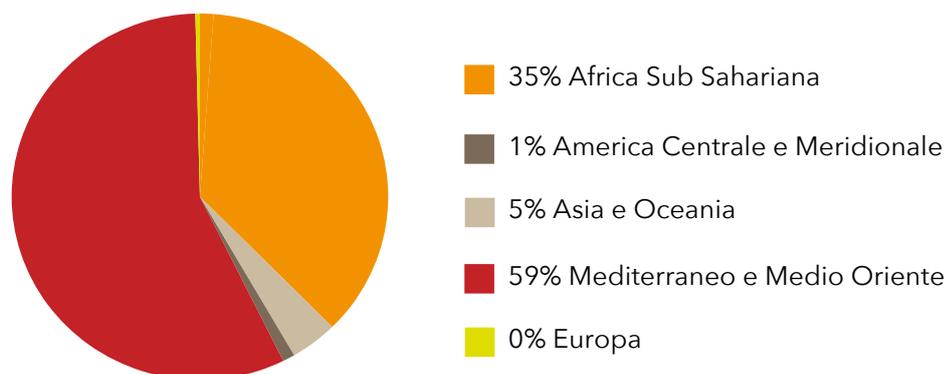
Fonte: MAECI 2015



2.2.3 Quali emergenze e quali attori sono stati finanziati nel 2014²¹?

Nel 2014 l'Italia ha finanziato iniziative umanitarie in 29 paesi per un totale di 55,13 milioni di euro, così ripartiti per area geografica²².

Grafico 2.6
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Spesa per aree
geografiche di
intervento
Fonte: MAECI 2015



Nel 2014 gli interventi si sono concentrati nei paesi colpiti dalla crisi siriana, considerato che il 46,6% di tutte le attività è stato realizzato in Libano, Giordania, Iraq, Siria e Turchia. In ragione della crisi siriana, rispetto al 2013 l'Italia ha incrementato il proprio impegno in favore del Medio Oriente e del Mediterraneo del 5%. Sempre in Medio Oriente, in continuità con il passato, l'Italia ha poi continuato ad offrire assistenza umanitaria alla Palestina (9,8%). Ingente è stato l'impegno nella risposta all'emergenza sanitaria Ebola, principalmente concentrata in Sierra Leone (13,8%), che ha fatto salire la percentuale di assistenza umanitaria destinata ai Paesi limitrofi all'area del Sahel fino al 18%. Rilevante è stato anche l'impegno in favore del Sud Sudan (6% nel 2014 rispetto al 2% del 2013) e del Sudan (6% nel 2014 rispetto al 2% del 2013).

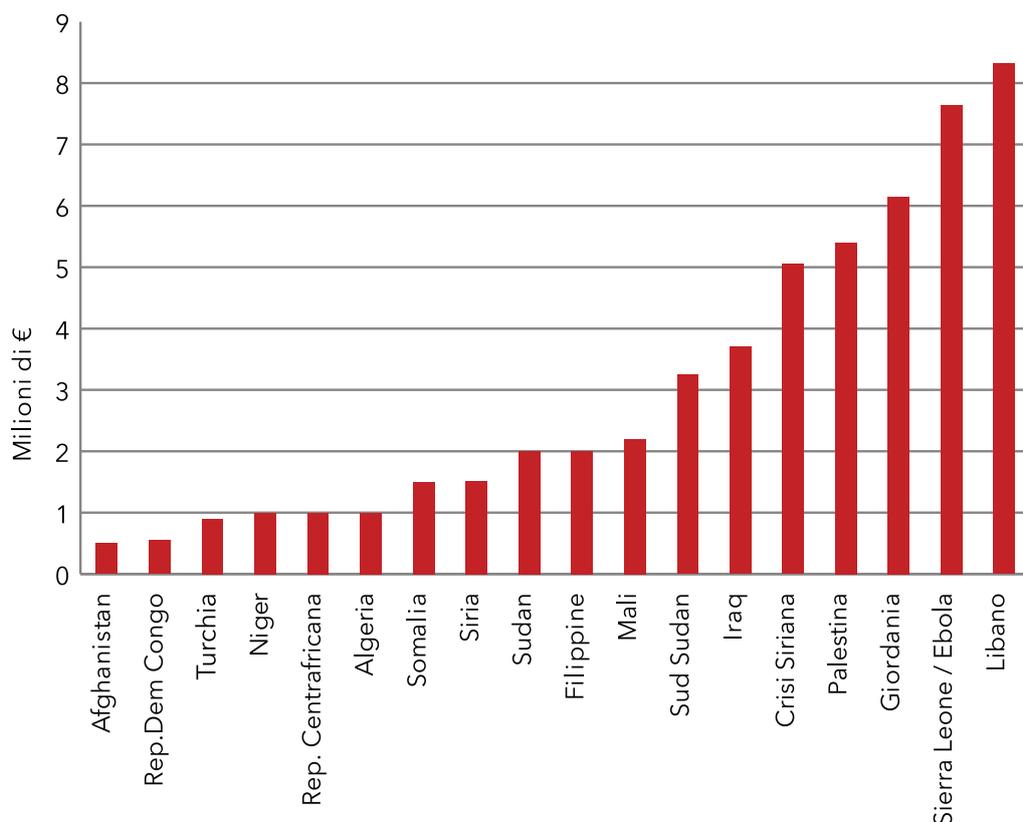
Seppur in misura ridotta rispetto all'anno precedente, rimane importante l'impegno in favore del Corno d'Africa, dove l'Italia è storicamente presente. Infine, non si è mancato di intervenire nelle cosiddette crisi dimenticate, quali il Pakistan, la Repubblica Centrafricana e la crisi dei rifugiati Saharawi in Algeria. Sono stati inoltre avviati programmi nelle Filippine (per la ricostruzione delle strutture distrutte dal tifone "Haiyan"), nella Repubblica Democratica del Congo ed in Afghanistan, in continuità con le precedenti iniziative realizzate dalla Cooperazione. In Libia e in Colombia si è operato nel settore dello sminamento umanitario. Interventi minori sono stati realizzati nei Balcani, in Guatemala, Ucraina, in Marocco, Etiopia e nelle isole St. Lucia e Salomone.

21 Sulle fonti utilizzate nel presente paragrafo si veda la nota 16.

22 Tale cifra non corrisponde all'importo totale *earmarked* indicato nel grafico 2.2 in quanto non tutti i Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) deliberati nel corso dell'anno vengono effettivamente destinati ad una crisi specifica nel corso dello stesso anno. I residui possono essere destinati e spesi anche negli anni successivi.

Nel grafico 2.7, sono indicati i 18 paesi/ crisi che hanno ricevuto finanziamenti consistenti superiori ai 500 mila euro.

Grafico 2.7
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Spesa per canali di
intervento
 Fonte: MAECI 2015



Come già evidenziato nel paragrafo precedente, nel 2014 la Cooperazione Italiana è intervenuta principalmente attraverso il canale multilaterale (Cap. 2180). L'Italia ha sostenuto numerose organizzazioni internazionali (16) impegnate nelle emergenze umanitarie attraverso tutti i capitoli di bilancio a sua disposizione, compresi il canale multi-bilaterale e lo sminamento umanitario (Cap. 2183 e Cap. 2210), per un totale di oltre 42,9 milioni di euro, corrispondente al 77,8% dell'ammontare totale dei finanziamenti deliberati nel 2014.

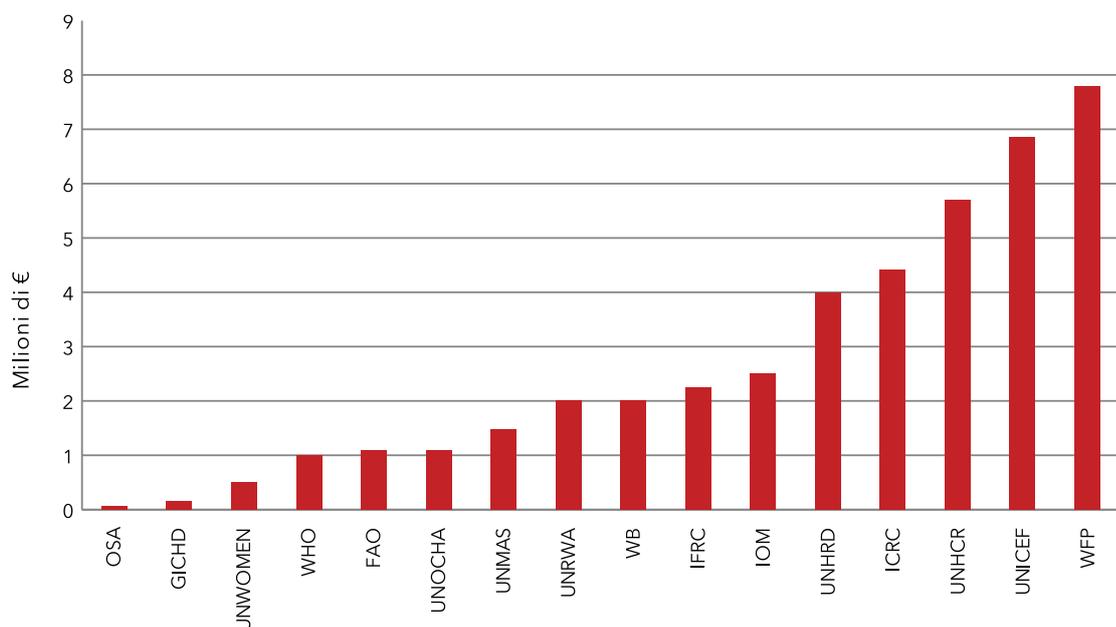
Nel 2014, l'Italia ha sostenuto principalmente il WFP (Programma Alimentare Mondiale), che gestisce anche il Deposito Umanitario di Brindisi (UNHRD), per un ammontare complessivo di 11,8 milioni di euro pari al 27,5% degli stanziamenti

complessivi. La Cooperazione Italiana ha poi sostenuto nell'ordine: UNICEF (16%), UNHCR (13,2%) e Comitato Internazionale della Croce Rossa (10,3%). Si segnala che sommando i contributi a ICRC e IFRC, il sistema internazionale della Croce Rossa ha ricevuto complessivamente un sostegno pari al 15,5% del totale del contributo multilaterale alle organizzazioni internazionali.

Per completezza di informazione si aggiunge che nel 2014 l'Italia ha sostenuto come consueto lo *United Nations Central Emergency Response Fund* (CERF), meccanismo di risposta rapida gestito da UNOCHA in caso di conflitti o calamità naturali. Il contributo annuale italiano valido per l'anno 2014, pari a 1 milione di euro, è stato annunciato e deliberato a fine 2013²³.

²³ L'impegno italiano relativo al CERF viene di norma annunciato ogni anno a New York nel mese di dicembre, in occasione della Conferenza di Alto Livello sul Fondo, ovvero la *pledging conference* organizzata da UNOCHA per consentire agli stati donatori di annunciare i contributi per l'anno successivo.

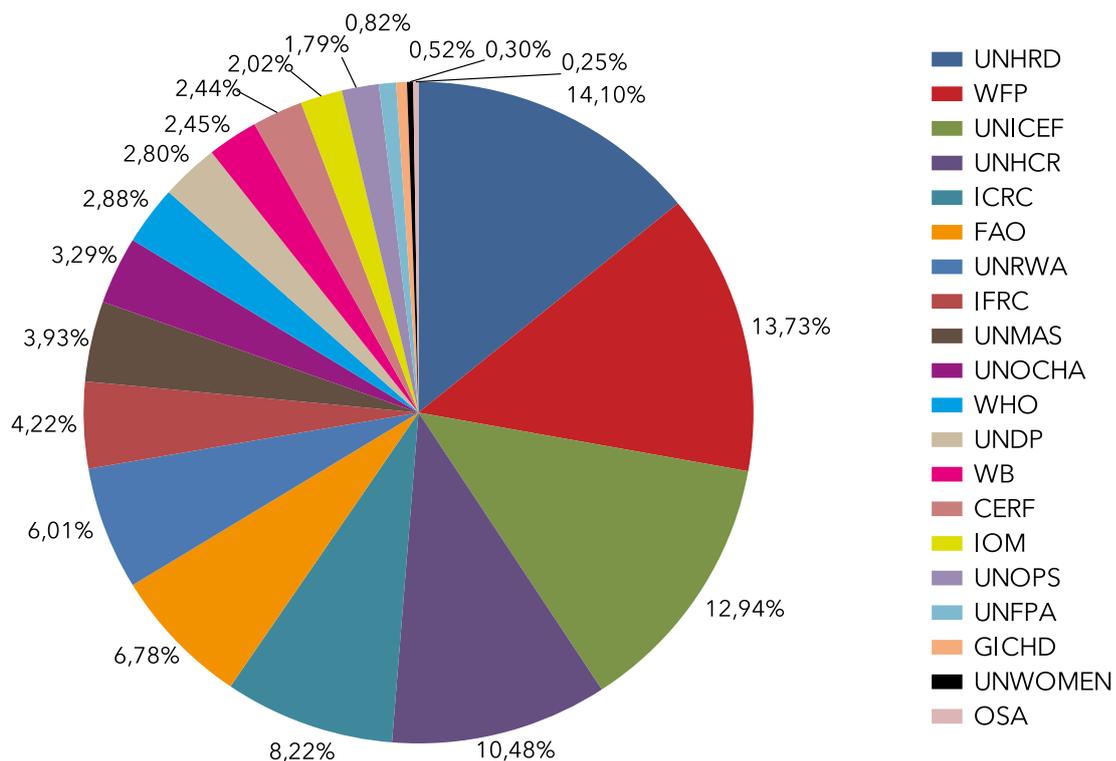
Grafico 2.8
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Ripartizione per or-
ganizzazioni Interna-
zionali
 Fonte: MAECI 2015



Anche nel periodo 2009-2014 Deposito Umanitario di Brindisi (UNHRD) e WFP sono state le organizzazioni internazionali maggiormente finanziate dalla Cooperazione Italiana, per il 27,8% delle risorse destinate al settore

multilaterale. Nel medesimo arco di tempo, l'Italia ha poi sostenuto: UNICEF (12,94%), UNHCR (10,48%), ICRC (8,22%), FAO (6,78%) e UNRWA (6%). ICRC e IFRC insieme hanno ricevuto risorse pari al 12,44% del totale.

Grafico 2.9
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Ripartizione per
organizzazioni
Internazionali
 Fonte: MAECI 2015



Per quanto concerne lo sminamento umanitario il principale soggetto ricevente si conferma nel 2014, nonché nel periodo 2009-2014, lo *United Nations Mine Action Service* (UNMAS). Residuali sono contributi dati al *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD) e all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), nonché le risorse specifiche per lo sminamento devolute a UNICEF, UNDP, ICRC.

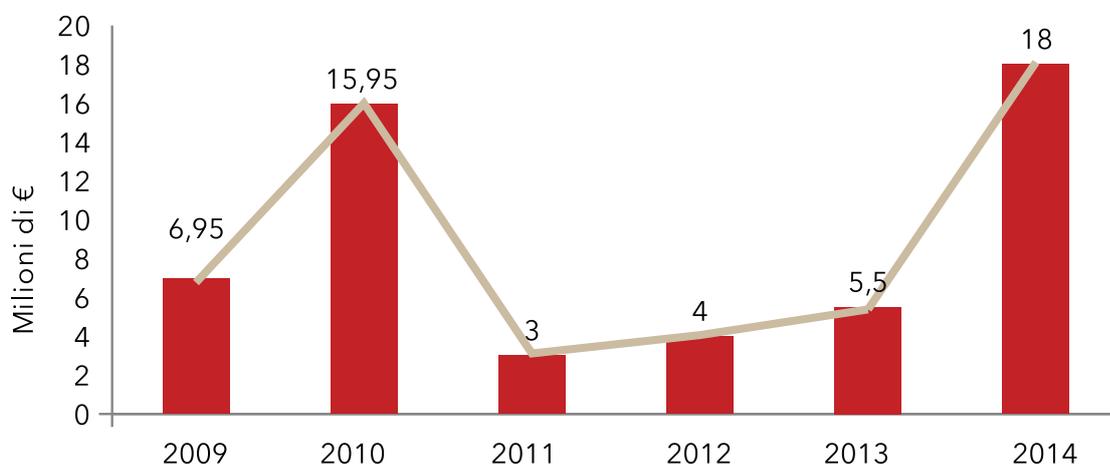
Per quanto attiene il canale bilaterale e multi-bilaterale (Cap. 2183), come già visto (Par 2.2.2 grafico 2.5 pag.41), nel 2014 la disponibilità dei fondi ad

esso destinati sono tornati ad essere cospicui rispetto al passato con oltre 24,8 milioni di euro deliberati.

Di questi 24,8 milioni di euro:

- 6,8 milioni sono stati destinati ad attività realizzate dagli organismi internazionali, dalle Unità Tecniche Locali o in collaborazione con altri enti, quali - nel 2014 - la Croce Rossa Italiana;
- 18 milioni per iniziative realizzate dal MAECI/DGCS in partenariato con ONG idonee.

Grafico 2.10
Aiuto Umanitario
Italia 2009/2014
Fondi deliberati per
progetti delle ONG
Fonte: MAECI 2015



Nel periodo 2009-2014 gli stanziamenti alle ONG hanno raggiunto il loro picco massimo proprio nel 2014, anno in cui l'impegno complessivo in aiuto umanitario è stato il più consistente dopo il 2010.

Nel 2014 i progetti realizzati per mezzo delle ONG hanno riguardato principalmente i seguenti paesi: Siria, Libano, Giordania, Iraq (crisi siriana e irachena), Sierra Leone, Palestina, Filippine, Mali, Sud Sudan, Sudan e Algeria. Suddetta ripartizione

geografica rispecchia le scelte già operate a livello generale, illustrate all'inizio del presente paragrafo.

Protezione di sfollati rifugiati (54% dei progetti) e assistenza sanitaria (27% dei progetti) sono i principali settori in cui operano gli interventi realizzati dalle ONG, in ragione della crisi siriana e dell'emergenza ebola che anche in ambito bilaterale, così come in sede multilaterale, costituiscono le principali emergenze sulle quali si è concentrata la Cooperazione Italiana nel 2014²⁴.

24 La sezione del paragrafo relativa al canale bilaterale e ai contributi alle ONG è stata redatta incrociando:

1) i dati messi gentilmente a disposizione da MAECI/DGCS-Ufficio VI Interventi umanitari e di emergenza;

2) il documento "Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Interventi di emergenza bilaterali e multi-bilaterali 2014*" (<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pDGCS/italiano/Interventi/Azioni/documents/IniziativeEmergenzaBilateraliMultiBilaterali2014.pdf> ultimo accesso 5 agosto 2015);

3) le delibere di allocazione risorse-bandi ONG emergenze anno 2014 (http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=11888&Itemid=544 ultimo accesso 5 agosto 2015).

L'ASSISTENZA UMANITARIA ITALIANA SI VALUTA

Ad oggi il MAECI ha svolto 3 valutazioni inerenti iniziative di emergenza:

1. Iniziativa di Emergenza ROSS (Riabilitazione, Occupazione, Servizi, Sviluppo) in Libano realizzata negli anni 2007-2008;
2. Programmi di emergenza in Afghanistan e Libano (ROSS II e ROSS III) implementati negli anni 2008-2010;
3. Progetti di emergenza in Palestina realizzati negli anni 2010 e 2011.

Le valutazioni rilevano punti di forza e di debolezza caratterizzanti un campione consistente di interventi umanitari in aree dove la Cooperazione Italiana è presente storicamente.

Tra i PUNTI DI FORZA si rilevano:

- Buona efficienza ed efficacia nella fase di implementazione dei progetti che in larga maggioranza raggiungono i risultati previsti.
- Buoni livelli di coinvolgimento e partecipazione locale nella fase di implementazione.
- L'accrescimento reale delle competenze delle comunità locali.
- L'alto livello di coordinamento con i governi locali e con gli altri donatori.
- Un buon legame tra le fasi di emergenza e sviluppo e attenzione al *disaster risk management*.

Tra i PUNTI DI DEBOLEZZA vi sono:

- *Needs assessments* preliminari non accurati e scarso coinvolgimento delle controparti locali in fase di pianificazione delle iniziative.
- Scarsa qualità della logica degli interventi in particolare in relazione alla teoria del cambiamento (misurabile in termini di obiettivo specifico e risultati attesi) che gli interventi stessi si propongono di generare.
- Criticità collegate alla sostenibilità, principalmente finanziaria, degli interventi.
- Difficoltà nello stimare l'impatto complessivo dei programmi di emergenza per la mancanza di dati aggregati e di una chiara correlazione tra gli indicatori di programma e quelli dei singoli progetti attuativi.
- Criticità connesse all'integrazione (*mainstreaming*) delle questioni legate ai temi della disabilità e dell'uguaglianza di genere¹.
- Scarso coordinamento tra le ONG italiane.
- Scarsa diffusione delle buone pratiche realizzate dai vari interventi per poi capitalizzarle in futuro.
- Scarse risorse umane e finanziarie a disposizione.
- Procedure amministrative talora troppo rigide.
- Limitata complementarietà operativa con i progetti di altri donatori.

Fonti: MAECI/DGCS - *Rapporto a cura di TIMESIS srl, Valutazione indipendente dei progetti di emergenza in Palestina*, 2015.

MAECI/DGCS - *Rapporto a cura di ARS Progetti SpA, Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano*, 2013.

MAECI/DGCS - *Rapporto a cura di DRN srl e Agorà 2000 srl, Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I-Capitolo 2169*, 2009.

Website: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=10337&Itemid=502

¹ Si ricorda in proposito che l'Italia dispone di importanti strumenti programmatici in proposito che hanno avviato un processo di monitoraggio crescente sull'integrazione dei temi della disabilità e dell'uguaglianza di genere negli interventi di cooperazione. Tali strumenti sono: il "Piano di Azione sulla disabilità della Cooperazione Italiana adottato nel 2013 (http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/NormativaItaliana/2013_30_10_PDA-ENGL-ESEC.pdf ultimo accesso 5 agosto 2015), le "Linee Guida per l'introduzione della tematica della disabilità nell'ambito delle politiche e delle attività della Cooperazione Italiana" approvate nel 2010 (http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-07-01_LineeGuidaDisabilita.pdf ultimo accesso 5 agosto 2015), le "Linee guida per Uguaglianza di genere ed empowerment delle donne" (http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-07-01_LineeguidaGenere.pdf ultimo accesso 5 agosto 2015).

2.2.4 Le strategie di finanziamento

Risorse disponibili, priorità settoriali e geografiche, coordinamento con il contesto internazionale, codice di condotta nella raccolta fondi costituiscono i punti di riferimento attraverso i quali si snoda l'aiuto umanitario della Cooperazione Italiana.

In primo luogo, le azioni di assistenza umanitaria sono intraprese in coerenza e complementarietà con le priorità decise dalla Cooperazione Italiana e definite nei documenti di programmazione triennale, aggiornati annualmente.

Riguardo alle priorità tematiche e geografiche dell'assistenza umanitaria italiana, in continuità con il passato e con il 2014, come si è visto ampiamente nei precedenti paragrafi, nel triennio 2015-2017 si presterà particolare attenzione ai settori ritenuti cruciali per la sopravvivenza ed il miglioramento delle condizioni essenziali di vita: sicurezza alimentare e accesso all'acqua, riduzione del rischio di catastrofi, protezione dei rifugiati e degli sfollati, salute. Allo stesso tempo, promozione della condizione femminile e tutela dei gruppi vulnerabili (minori, anziani e persone con disabilità), dovranno essere alla base di tutte le iniziative di emergenza da realizzare.

Circa le priorità geografiche, l'aiuto umanitario italiano continuerà a interessare i paesi del Medio Oriente (Siria e paesi limitrofi, Palestina),

del Sahel (inclusi i paesi dell'Africa occidentale colpiti dall'epidemia ebola) e dell'Africa orientale (Corno d'Africa, Sudan e Sud Sudan), nonché alcune delle cosiddette "crisi dimenticate" (profughi Saharawi in Algeria, Colombia, Repubblica Centrafricana, Myanmar) ed i nuovi teatri di crisi. L'Italia, infine, continuerà ad intervenire anche nell'ambito dello sminamento umanitario²⁵.

In secondo luogo, a partire dal 2012, l'Italia opera con un proprio piano di azione specifico nel quadro della *Good Humanitarian Donorship (GHD) Initiative*²⁶. Le Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015, in ragione delle sfide politiche e tecniche che la Cooperazione Italiana poste alla Cooperazione Italiana dal contesto internazionale, tracciano una *road map* operativa per rispettare gli impegni assunti dall'Italia circa l'implementazione dei 23 principi della *GHD Initiative*; la *road map* è articolata in obiettivi, risultati attesi e azioni specifiche da intraprendere per ogni singolo principio. Attualmente gli interventi bilaterali e multi-bilaterali avviati nell'ambito dell'azione umanitaria sono valutati per mezzo di un "marker integrato" che ne stima la conformità rispetto ai criteri contenuti nelle sopracitate Linee Guida ed più generale costituisce uno strumento di valutazione *ex ante* del livello di efficacia degli interventi promossi dall'Italia²⁷.

25 Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo*, Documento triennale 2015-2017 di programmazione e di indirizzo approvato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo in data 11 giugno 2015 (art. 12, legge 125/2014), disponibile al link: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/Documentazione/NormativaItaliana/UN%20MONDO%20IN%20COMUNE%201%20luglio.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

26 L'Italia aveva già aderito alla GHD Initiative nel 2007 attraverso il Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario. Sulla GHD Initiative si vede anche la nota n. 8 - Cap. 1.

27 Le *Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015* sono disponibili al link: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/italiano/LineeGuida/documents/GHDLIneeGuida_finale.pdf (ultimo accesso 5 agosto 2015). Il marker integrato è disponibile al link: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcgs/index.php?option=com_content&view=article&id=11738&Itemid=497 (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Infine, nel 2011 l'Agazia per il Terzo Settore ha licenziato le "Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria", ritenendo opportuno ribadire con questo documento che i principi fondativi della raccolta fondi - trasparenza, rendicontabilità e accessibilità - "assumono in relazione

alle emergenze una valenza e un valore ancora più forti, proprio perché quando si interviene in un contesto di emergenza le organizzazioni hanno il dovere di innalzare ulteriormente i propri standard qualitativi e operativi, e di mantenere un rigore etico indiscutibile"²⁸.

COSA E' LA GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP (GHD) INITIATIVE?

L'Iniziativa GHD, lanciata nel 2003, si configura come un forum informale di donatori che, grazie ad un lavoro di rete, intende promuovere i principi dell'azione umanitaria e la condivisione di buone pratiche.

La GHD individua 23 principi base, così organizzati per categorie:

1. Principi e definizione dell'azione umanitaria (principi 1-4);
2. Applicazione dei principi umanitari (principi 5-10);
3. Buone pratiche di finanziamento (principi 11-14);
4. Buone pratiche di attuazione (principi 15-20);
5. Buone pratiche di *accountability* e apprendimento (principi 21-23).

L'obiettivo è migliorare la coerenza e l'efficacia dell'azione dei donatori, così come la loro responsabilità nei confronti di beneficiari, istituzioni nazionali e organismi attuatori, per quanto riguarda il finanziamento, il coordinamento, il *follow-up* e la valutazione degli interventi umanitari.

Website: <http://www.ghdinitiative.org/>

²⁸ Agenzia per il Terzo Settore, *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, 2011, pp. 5-6. Le Linee guida sono disponibili al link: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/pdf/Linee_Guida_Fondi_Emergenze.pdf. (ultimo accesso 5 agosto 2015).

L'ASSISTENZA UMANITARIA ITALIANA E LA PEER REVIEW OECD-DAC 2014

In relazione alla risposta italiana alle emergenze la Peer Review OECD-DAC 2014, come già peraltro aveva fatto la Peer Review 2009, ha espresso particolare apprezzamento per le risorse che in tempi rapidi l'Italia può mettere in campo in caso di emergenza internazionale, attraverso: l'attivazione i Fondi Bilaterali di Emergenza (FBE) presso le organizzazioni internazionali, il dispiegamento del personale della Protezione Civile, l'invio di beni e materiali tramite il Deposito Umanitario delle Nazioni Unite di Brindisi (UNHRD), nonché il coordinamento con il proprio settore militare. Inoltre l'Italia è portatrice di un importate bagaglio di esperienza e professionalità in settori strategici, tra cui *disaster prevention* e *disaster risk reduction*. Su questi temi il valore aggiunto del contributo italiano potrebbe essere molto più alto.

La Peer Review 2014 ha sottolineato l'importanza per l'Italia di essersi dotata di una politica specifica in tema di aiuto umanitario e di un piano operativo per l'implementazione dei principi della GHD Initiative, indicando tuttavia che i numerosi input contenuti in tali strumenti programmatici dovranno tradursi nel conseguimento di risultati strategici e pragmatici anche grazie alla presenza di risorse finanziarie adeguate.

La Peer Review 2014 ha inoltre ribadito quanto già detto nel 2009 circa la necessità per la Cooperazione Italiana di aumentare le risorse finanziarie a sostegno dell'azione umanitaria, nonché la loro prevedibilità, spesso legata all'impiego di fondi straordinari, in particolare quelli allocati alle missioni internazionali di pace di carattere militare (si veda il paragrafo 2.2. 2). Ciò consentirebbe all'Italia di giocare un ruolo chiave e nell'ambito dell'aiuto umanitario in coordinamento con i suoi principali partner in sede bilaterale e multilaterale e con le istituzioni e organizzazioni della società civile con le quali collabora. Pertanto l'OECD-DAC raccomanda all'Italia di: 1) definire i termini del suo vantaggio comparato nell'assistenza umanitaria, stabilendo criteri chiari e strategici che guidino l'allocazione delle risorse finanziarie ad essa dedicate; 2) migliorare la qualità dei finanziamenti destinati ai suoi partner, ed in particolare la prevedibilità e la flessibilità dei fondi destinate alle ONG.

Fonti:
OECD Development Co-operation, Peer review Italy 2014.
OECD Development Assistance Committee (DAC), Italy Peer Review 2009.

Alla luce dell'analisi condotta, in relazione alle strategie di finanziamento dell'assistenza umanitaria italiana merita riflettere brevemente su alcuni aspetti segnalati dallo stesso MAECI nei suoi documenti programmatici, dalle valutazioni condotte sulle iniziative di emergenza, nonché dall'OECD-DAC.

In futuro l'Italia dovrà innanzitutto migliorare la qualità e la quantità del suo APS e rispettare gli impegni internazionali presi (si veda il paragrafo 2.1 p. 33). Ciò impatterà sul suo impegno umanitario, che, come auspicato dall'OECD-DAC, dovrà essere meno frammentato, maggiormente "orientato ai risultati" riguardo a stati in condizioni di fragilità e più coordinato a livello internazionale²⁹.

Pertanto l'Italia dovrà concentrarsi sul raggiungimento di alcuni obiettivi chiave, già indicati nelle "Linee Guida per l'Aiuto Umanitario 2012-2015", tra cui:

- destinare il 90% dei fondi pubblici umanitari italiani, attraverso il canale multilaterale, all'interno di paesi oggetto di *flash appeals* o *consolidated appeals* delle Nazioni Unite e di appelli della famiglia della Croce Rossa (dato attualmente non disponibile);
- inquadrare la componente bilaterale nell'ambito degli appelli citati di cui condividerà la strategia, gli ambiti di intervento e i gruppi target, pur potendo sviluppare modalità di realizzazione diverse dal multilaterale;
- destinare il 30% dei fondi pubblici umanitari italiani a

paesi considerati come "crisi dimenticate" (dato stimabile nel 2014 all'8,2%³⁰);

- partecipare a *needs assessments* congiunti (Nazioni Unite, UE e ONG);
- investire il 10% dei fondi pubblici umanitari italiani per azioni di *disaster risk reduction* finalizzate a rafforzare le capacità locali di risposta ai disastri naturali, ivi inclusi i cambiamenti climatici (dato attualmente non disponibile);
- incrementare i finanziamenti al *Central Emergency Response Fund* (CERF) portandoli al 4,5% del totale degli aiuti umanitari italiani (nel triennio 2011-2013 sono stati destinati al CERF in media il 2,4% degli aiuti umanitari italiani).
- destinare il 25% dei finanziamenti annuali alle organizzazioni internazionali umanitarie svincolati da finalizzazioni specifiche (dato attualmente non disponibile);
- destinare il 10% dei fondi pubblici umanitari italiani destinati ai meccanismi di risposta rapida (dato attualmente non disponibile);
- ridurre la volatilità dell'aiuto umanitario italiano, destinando almeno il 50% delle risorse finanziarie umanitarie assegnate ad inizio anno alla DGCS alle crisi in corso ed a quelle dimenticate.

²⁹ OECD *Development Co-operation, Peer Review Italy 2014*, pp. 81-90.

³⁰ Rispetto alle crisi indicate dal *Forgotten Crisis Assessment* (FCA) di ECHO nel 2014 (Algeria, Bangladesh, Camerun, India, Myanmar, Pakistan, Sudan, Yemen, Colombia), l'Italia ha sostenuto in questo anno Algeria (1 milione di euro), Pakistan (300 mila euro), Sudan (2 milioni di euro), Colombia (210 mila euro), se a queste crisi dimenticate si aggiunge la Repubblica Centrafricana (1 milione di euro), l'Italia ha donato per le crisi dimenticate un totale di 4,5 milioni di euro su un totale di oltre 55 milioni di aiuti umanitari come si è visto al paragrafo 2.2.3).

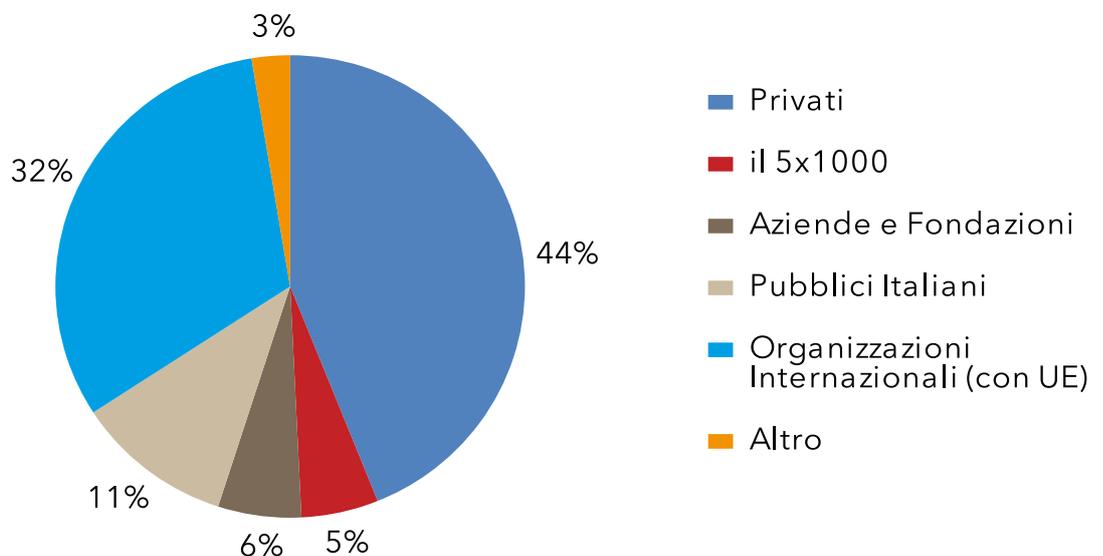
2.2.5 I fondi privati gestiti dalle ONG

Ripercorrendo l'analisi a livello globale riportata nel Capitolo 1, si è scelto anche per l'Italia di mettere in relazione i fondi umanitari pubblici con le donazioni private che le ONG destinano ai loro programmi di assistenza umanitaria. A tale scopo, è stata condotta da AGIRE una ricerca quantitativa sui bilanci 2009-2014 di un gruppo rilevante di organizzazioni con mandato umanitario³¹.

Nel 2014 le ONG hanno raccolto presso donatori pubblici e privati un totale di 464 milioni di euro.

Il grafico 2.11 mostra che ben il 55% dei fondi a disposizione delle organizzazioni proviene da privati (privati, 5x1000, aziende e fondazioni), il 31% da contributi di organizzazioni internazionali (UE compresa) e solo l'11% delle risorse proviene da fondi pubblici italiani.

Grafico 2.11
Provenienza fondi pubblici e privati ONG raccolti nel 2014
Fonte: AGIRE 2015



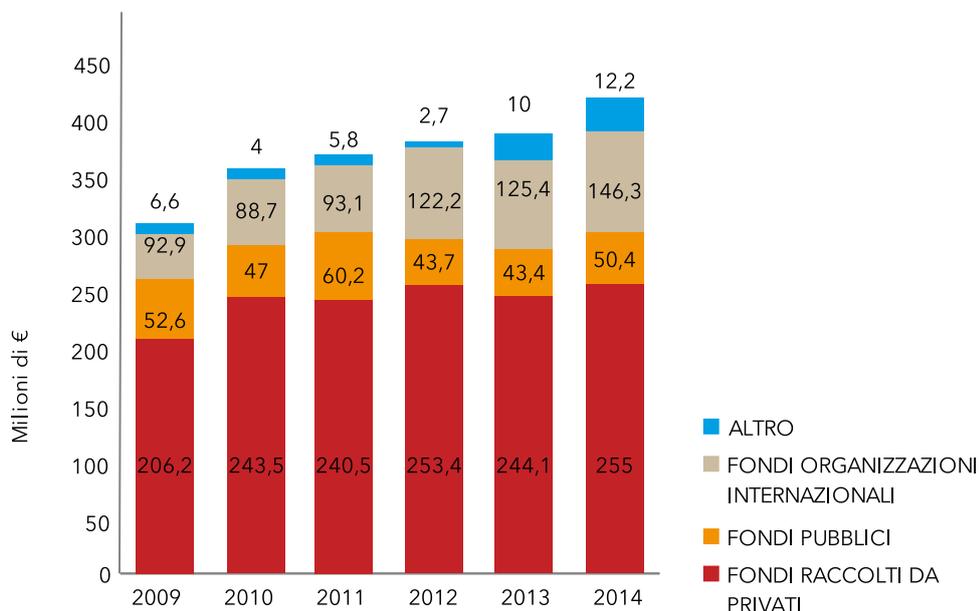
³¹ Tale gruppo è costituito da 15 ONG che hanno inviato informazioni sui loro bilanci relativamente al periodo 2009-2014, ovvero: Emergency, MSF Italia, Caritas, ActionAid, COOPI, CESVI, INTERSOS, Terre des Hommes, Save the Children, VIS, CISP, GVC, AVSI, AMREF Health Africa, Oxfam Italia. A queste ONG si aggiungono: i) COSV negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013; ii) Islamic Relief Italia nel 2010; iii) SOS Villaggi dei Bambini negli anni 2012, 2013, 2014. Pertanto il grafico 2.10 è stato realizzato tenendo in considerazione i dati del gruppo delle 15 ONG sopracitate che anche per il 2014 hanno fornito ad AGIRE le informazioni necessarie, poiché avevano già approvato i loro bilanci prima della redazione del presente Rapporto. I grafici 2.11 e 2.12 sono stati invece elaborati tenendo in considerazione tutte le informazioni a disposizione di AGIRE nel periodo 2009-2014, ovvero integrando i dati di tutte le ONG che avevano fornito i dati sui loro bilanci. Si è scelto di procedere così per non disperdere informazioni importanti, infatti il campione delle ONG che aderiscono alla ricerca di AGIRE non è statisticamente rilevante, ma fornisce in ogni caso una interessante fotografia rappresentativa delle donazioni private che le ONG italiane destinano ai loro programmi di assistenza umanitaria.

Come mostra il grafico 2.12, nel periodo 2009-2014 i fondi raccolti da privati hanno rappresentato il principale introito per le ONG. In

media tali fondi hanno costituito il 59% delle risorse complessive a disposizione delle ONG.

Grafico 2.12
Composizione fondi
pubblici e privati
ONG periodo 2009-
2014

Fonte: AGIRE 2015

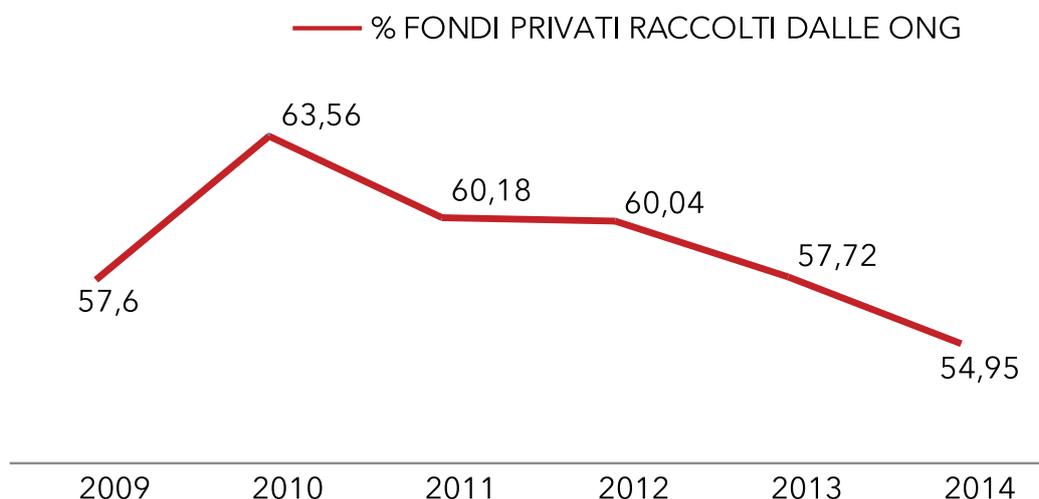


In percentuale la quota dei fondi raccolti dai privati si è ridotta negli anni 2013-2014 rispetto al periodo 2010-2012, quando il sistema internazionale delle emergenze era stato catalizzato da importanti disastri naturali (in particolare il terremoto ad Haiti e

le alluvioni in Pakistan) che, come segnalato anche nell'analisi relativa ai donatori privati nel Capitolo 1 (Par. 1.2.3 p. 20), attraggono maggiormente la solidarietà di questa tipologia di finanziatore.

Grafico 2.13
Andamento percentuale
fondi raccolti da
privati dalle ONG nel
periodo 2009-2014

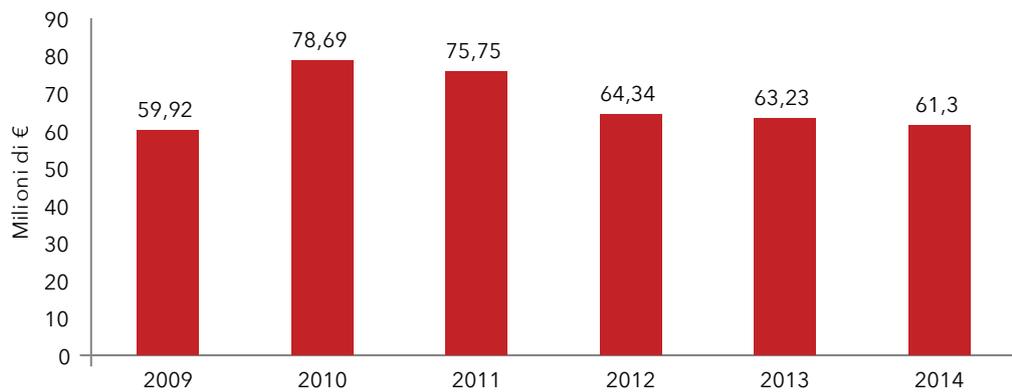
Fonte: AGIRE 2015



Nel corso del 2014 le ONG hanno finanziato con fondi provenienti da donazioni private progetti per circa 212,2 milioni di euro spendendo in assistenza umanitaria circa il 29% di tale cifra, ovvero 61,3 milioni di euro, e destinando ad interventi di cooperazione allo sviluppo il resto delle risorse (pari a 148,5 milioni di euro).

La media delle risorse spese in emergenza rispetto all'ammontare totale delle risorse raccolte da privati investite in progetti è simile nel triennio 2012-2014 (tra il 30 ed il 35%), mentre tale ripartizione era stata più alta a favore della risposta alle crisi umanitarie nel 2010 e nel 2011 (rispettivamente 39% e 42%).

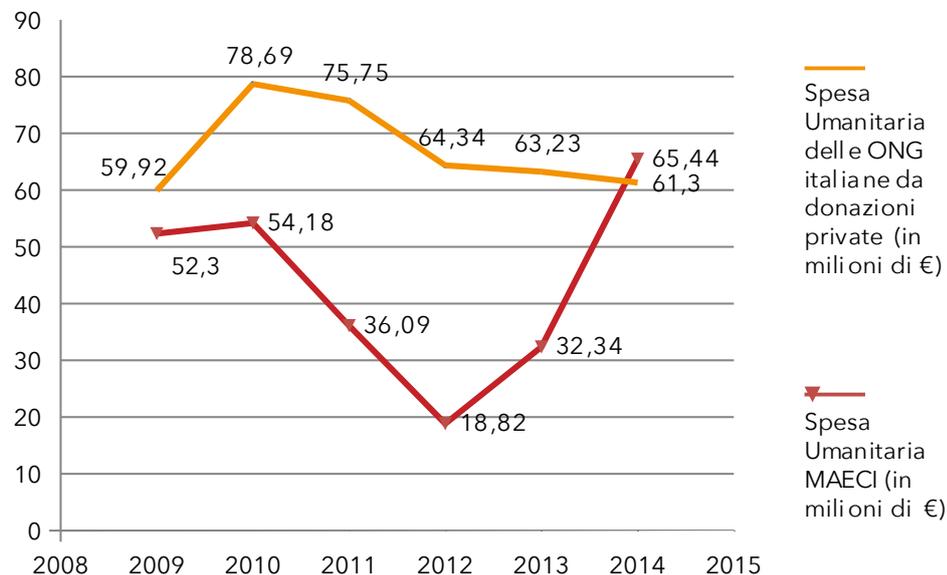
Grafico 2.14
Aiuto umanitario
ONG 2009-2014 /
Fondi privati spesi
dalle ONG per assi-
stenza umanitaria
 Fonte: AGIRE 2015



Una riflessione, merita infine, il confronto tra le donazioni private

spese dalle ONG Italiane e le risorse investite dal MAECI.

Grafico 2.15
Aiuto umanitario
2009-2014 / Spesa
ONG da donazio-
ni private e spesa
MAECI
 Fonte: AGIRE 2015



Come mostra il grafico 2.15 nel periodo 2009-2013 i fondi raccolti dalle ONG italiane e da queste destinati alla risposta alle emergenze, sono stati nettamente superiori a quelli messi a disposizione dal MAECI. Nel 2014 il MAECI ha recuperato il divario con le ONG investendo circa 3,14 milioni di euro in più rispetto alle organizzazioni.

Complessivamente, dal 2009 al 2014, le ONG hanno erogato assistenza umanitaria grazie al supporto delle donazioni da privati per un totale di oltre 403 milioni di euro contro i 259,13 milioni (-36%) della Cooperazione Italiana. Negli anni la disparità tra stanziamenti privati provenienti delle ONG e stanziamenti del MAECI è

stata notevole ed ha toccato il picco nel 2012, quando il contributo delle ONG è stato di oltre 3 volte superiore a quello del Ministero. L'inversione di tendenza verificatasi nel 2014 deve essere considerata positivamente, anche alla luce del rinnovato impegno dell'Italia a migliorare il proprio APS in termini qualitativi e quantitativi (Par. 2.1).

Senza dubbio la solidarietà del settore privato italiano, che in questi ultimi anni - per il tramite delle ONG - ha dimostrato di essere un pilastro del sistema della risposta alle emergenze, unita ai nuovi impegni ministeriali, non potrà che rendere più solido il meccanismo generale dell'aiuto umanitario italiano.

CAMBIAMENTI DI SCENARIO E RISPOSTA UMANITARIA. LE RIFLESSIONI IN CORSO

L'azione umanitaria ha lo scopo di salvare vite umane e alleviare le sofferenze delle persone colpite da catastrofi naturali, conflitti e situazioni di instabilità cronica.

Ma il mondo cambia rapidamente e con esso mutano gli scenari delle crisi.

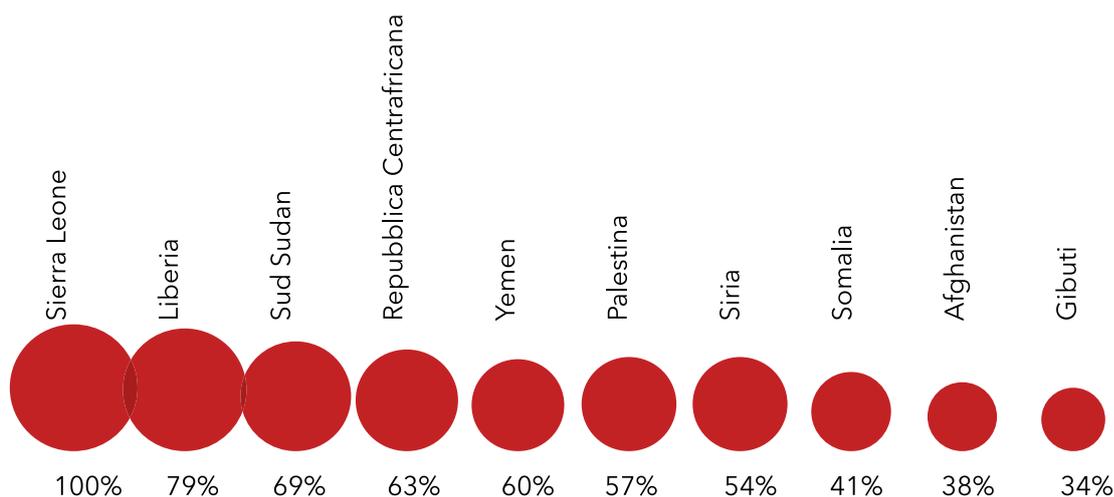
La comunità umanitaria, a fronte di questa costante evoluzione, è ancora in grado di rispondere adeguatamente alle situazioni di crisi?



3.1 2014: QUALI CRISI E QUALI CAMBIAMENTI?

Primi 10 paesi per percentuale di popolazione colpita

Fonte: GHA 2015 su dati INFORM, UN-coordinated appeals, EM-DAT CRED, UNHCR, World Bank Population Data



Se lo schema qui riportato mostra le 10 crisi umanitarie che hanno impattato maggiormente sulle popolazioni dei singoli Paesi, come descritto nella prima parte di questo rapporto (cfr. Par. 1.1.1, p.7) nel 2014 tre crisi principali, con un significativo impatto regionale, hanno dominato la risposta umanitaria: Repubblica Centrafricana, Sud Sudan e Siria. A queste crisi si aggiungono quella conseguente al tifone Haiyan, che ha colpito le Filippine nel novembre 2013 e l'epidemia di Ebola scoppiata in Guinea (e diffusasi successivamente nell'Africa Occidentale), che ha attirato l'attenzione della comunità internazionale e degli operatori umanitari per tutto l'anno¹. Le crisi menzionate sono solo alcuni esempi di un quadro generale che risulta assai complicato e che, proprio nel 2014, ha raggiunto livelli senza precedenti. Nel complesso il biennio 2013-2014 ha visto una crescita costante del numero di persone colpite da crisi umanitarie, con bisogni specifici e multisettoriali che richiedono risposte sempre più mirate ed adeguate. Nel 2013, 96,4 milioni di persone sono state colpite da disastri naturali e 51,2 milioni sono state costrette a spostamenti forzati a causa di conflitti e violenze, portando

il totale di persone colpite a 148,2 milioni².

Nel 2014, 10,7 milioni di persone in più sono state colpite da disastri naturali mentre il numero di sfollati e rifugiati ha raggiunto il picco senza precedenti di oltre 58 milioni, con un incremento di circa 7 milioni di persone rispetto al 2013 (+8%).

Se il Sud Est Asiatico è di gran lunga la regione più colpita da disastri naturali negli ultimi 10 anni, sono cambiati invece i contesti geografici ed economici degli spostamenti forzati e - a seguito dei conflitti in Siria e dei disordini in Iraq - per la prima volta ci sono più sfollati in Medio Oriente che in Africa, più profughi in paesi a medio reddito che a basso reddito. Al contempo è aumentata però anche l'incapacità di far fronte economicamente ai bisogni umanitari rilevati. Nel 2013 la percentuale di risposta ai *Consolidated and Flash Appeals* delle Nazioni Unite è stata del 65%, mentre nel 2014 è scesa al 62%³. In altri termini nel 2014 il 38% dei bisogni umanitari rilevati da OCHA non ha ricevuto una adeguata risposta in ragione della mancanza di fondi. Nel 2013 questa percentuale era invece del 35%.

¹ *Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015, p. 58.

² OCHA, *World Humanitarian Data and Trends 2014*, p.6 <http://www.unocha.org/data-and-trends-2014/>

³ Cfr. UNOCHA, *Financial Tracking Service*, [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2014_asof__20_August_2015_\(14_55\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2014_asof__20_August_2015_(14_55).pdf) e [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2013_asof__20_August_2015_\(14_55\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2013_asof__20_August_2015_(14_55).pdf), ultimo accesso 24 agosto 2015.

3.2 ASPETTANDO IL WORLD HUMANITARIAN SUMMIT (WHS)

Anche a fronte di tutti questi cambiamenti e delle difficoltà del sistema umanitario di dare adeguata risposta alle più gravi crisi internazionali, a marzo 2014 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha convocato il primo Vertice Globale sugli Aiuti Umanitari⁴, che si terrà a maggio del 2016 ad Istanbul. Il vertice ha innescato un dibattito e una serie di riflessioni con l'obiettivo di trovare nuovi modi per affrontare i bisogni umanitari e aumentare l'impatto degli aiuti in un mondo che sta cambiando ed evolvendo rapidamente.

Il WHS non è un processo intergovernativo. Coinvolge tutti gli attori principali della risposta alle emergenze: governi e organizzazioni non governative, Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, organizzazioni comunitarie, organizzazioni regionali, settore privato, diaspora dei paesi più colpiti dalle crisi e agenzie umanitarie multilaterali.

La fase preparatoria del *Summit* si sta configurando come un processo partecipativo che coinvolge tutti questi attori. Sono state organizzate 8 consultazioni generali in diverse aree geografiche del globo e consultazioni on line al fine di identificare le sfide umanitarie principali e di promuovere soluzioni innovative e pratiche volte a migliorare l'impatto dei programmi di risposta all'emergenza⁵.

Per facilitare il percorso di analisi e discussione sono stati istituite 4 aree tematiche, categorie generali che guidano le conversazioni e le raccomandazioni sviluppate negli incontri preliminari.



Efficacia degli aiuti



Riduzione della vulnerabilità e prevenzione dei rischi



Transformazione attraverso l'innovazione



Risposta ai bisogni delle popolazioni in conflitto

Gli attori umanitari si stanno quindi confrontano su questi temi. Le considerazioni finali raccolte nelle varie sessioni e nelle diverse aree geografiche confluiranno poi nel *Summit* di Istanbul al quale parteciperanno leader mondiali, attori umanitari, persone e rappresentanti di comunità colpite dalle crisi, organizzazioni della società civile, partner del settore privato. Tutti impegnati - insieme in modo collaborativo e partecipativo - a costruire una nuova visione dell'azione umanitaria dopo il 2016.

4 Tutte le informazioni relative al *World Humanitarian Summit*, nonché i documenti redatti dai vari tavoli tematici nelle differenti consultazioni territoriali, sono reperibili sul sito www.worldhumanitariansummit.org

5 Queste le consultazioni realizzate: 1) Africa Occidentale e Centrale- Costa d'Avorio, 19-20 giugno 2014. 2) Asia Settentrionale e Sud Est Asiatico, 23-24 luglio 2014. 3) Africa Orientale e Meridionale, 27-29 ottobre 2014. 4) Europa Orientale e Occidentale e Ungheria, 3-4 febbraio 2015. 5) Medioriente e Africa Settentrionale, 3-5 marzo 2015. 6) America Latina, Caraibi e Guatemala, 5-7 maggio 2015. 7) Regione del Pacifico e Nuova Zelanda, 30 giugno - 2 luglio 2015. 8) Asia Meridionale e Centrale, Terzo trimestre 2015. 9) Consultazione Globale, Svizzera, 14-16 ottobre 2015.

3.3 EFFICACIA – PREVENZIONE – INNOVAZIONE NEI PROGETTI DELLE ONG DI AGIRE

Gli assi tematici attorno ai quali si sta strutturando il dibattito in vista del *World Humanitarian Summit* costituiscono non solo uno spunto di riflessione sull'azione umanitaria ma anche un germe di cambiamento presente già da tempo all'interno delle metodologie e delle pratiche delle organizzazioni del network di AGIRE.

In particolare nel 2013 e 2014 (annualità che questo rapporto ha analizzato dal punto di vista quantitativo prendendo in considerazione i flussi economici per la risposta alle emergenze), le pratiche e l'operatività delle organizzazioni

non governative del network di AGIRE si sono dimostrate perfettamente attinenti e rispondenti al dibattito preparatorio del WHS, rilevando pertanto una capacità di anticipare e dare corpo sul campo alle riflessioni teoriche che coinvolgono in questo periodo la comunità degli attori umanitari.

Pertanto nei prossimi paragrafi proveremo a definire i 4 asset tematici del *Summit* attraverso esempi concreti dei progetti umanitari.



3.3.1 Efficacia degli Aiuti⁶

Negli ultimi dieci anni il numero di persone colpite da crisi umanitarie è più che raddoppiato. E la comunità internazionale riesce a far fronte a poco più del 60% dei bisogni umanitari.

Le esigenze crescenti e i cambiamenti del contesto dell'emergenza hanno innescato un processo volto al miglioramento dell'azione umanitaria che coinvolge i diversi attori impegnati nei programmi di risposta.

Il tema dell'efficacia riguarda in maniera trasversale l'impatto degli aiuti, le modalità migliori per soddisfare tempestivamente i bisogni umanitari di tutti, con

azioni appropriate realizzate in modo sostenibile da soggetti nella posizione migliore per rispondere alle esigenze di una fascia quanto più ampia e differenziata possibile della popolazione colpita da una determinata emergenza.

Sostanzialmente le domande che si pongono per questo asse tematico sono: come si può rispondere più efficacemente ai bisogni delle persone colpite da crisi umanitarie? Chi è nella posizione migliore per soddisfare tali esigenze? E come si può essere più *accountable*?

⁶ Le informazioni generali di questo paragrafo sono tratte dal sito del *World Humanitarian Summit*, in particolare dall'area *Humanitarian Effectiveness*, consultabile a questo link: https://www.worldhumanitarian summit.org/whs_Effectiveness. Si veda inoltre nello specifico il documento *Initial Scoping Paper - WHS Theme 1: Humanitarian Effectiveness* su questo link <https://www.worldhumanitarian summit.org/bitcache/e1e-025da702cc19576cde7eb925ab11ad611d890?vid=489272&disposition=inline&op=view>

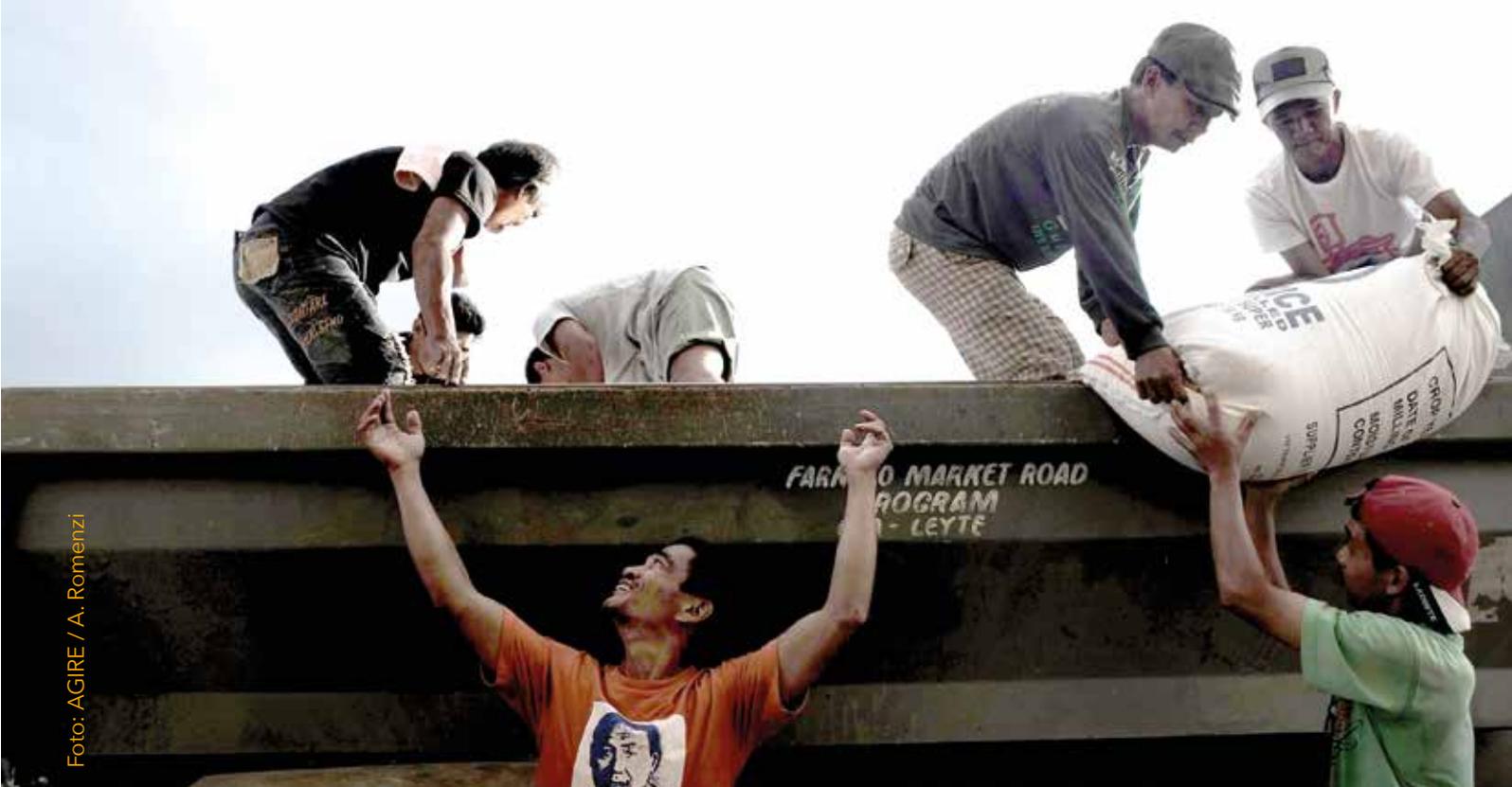


Foto: AGIRE / A. Romenzi

Innanzitutto la risposta della comunità umanitaria internazionale dovrebbe essere adattata più specificamente al contesto in cui opera per garantire una risposta più efficace. E' fondamentale che gli attori coinvolti nell'azione umanitaria comprendano appieno ciò di cui le persone e le comunità hanno bisogno e ciò che stanno autonomamente già facendo per soddisfare i propri bisogni.

In ogni contesto la comunità internazionale dovrebbe quindi identificare quali attori si trovino nella posizione migliore per rispondere, e decidere conseguentemente chi dovrebbe condurre o coordinare la risposta, e quali obiettivi devono essere raggiunti.

Durante e dopo ogni crisi umanitaria, le persone colpite e gli attori locali sono i primi a mettersi in azione e attraverso di loro sarà più facile

raggiungere le persone in difficoltà e sostenerne poi la ripresa.

Fare affidamento sulle competenze nazionali e locali consente anche di rivitalizzare le economie colpite e di non alimentare dipendenza economica. Senza contare che il rafforzamento delle infrastrutture e dei mercati esistenti migliora senza alcun dubbio la sostenibilità degli sforzi di risposta.

E' poi necessario che la comunità umanitaria continui a rafforzare la propria efficacia con strumenti atti a monitorare e garantire il coordinamento, le partnership, i sistemi di finanziamento e *l'accountability* generale⁷.

Nei tre box successivi i progetti di ActionAid, Amref e Terre des Hommes sono esempi concreti dell'applicazione di queste indicazioni.

⁷ Un esempio di questi strumenti è la *IASC's Transformative Agenda*



LA BARCA-AMBULANZA NELLE FILIPPINE

L'Isola di Malalison dista 15 minuti di barca dalla città di Culasi ed è abitata da poco più di 500 persone, il 52% delle quali donne. Nonostante l'acqua cristallina e una spiaggia bianchissima che attira i turisti presenta segni evidenti di povertà e i servizi sanitari sono davvero scadenti.

Nei mesi successivi al tifone Haiyan¹ ActionAid insieme all'organizzazione WEDPRO ha incontrato le donne dell'isola. La leadership femminile è fondamentale per implementare le attività di ricostruzione e supporto: all'interno delle singole comunità sono state scelte delle donne leader in grado di individuare le persone più vulnerabili e monitorare la distribuzione di beni di prima necessità. In ogni punto di distribuzione dei beni sono state esposte delle "trasparency boards" e rese pubbliche tutte le modalità per effettuare reclami al fine di migliorare la trasparenza degli aiuti a favore della popolazione locale. Alcuni partner locali hanno utilizzato sistemi di reclamo tramite invio di sms da cellulare per

garantire che i membri della comunità abbiano la possibilità di esprimere il proprio parere riguardo alla distribuzione.

Inoltre le donne della comunità hanno chiesto di avere una barca-ambulanza da usare in caso di emergenza e disastri naturali. Come comunità infatti non potevano permettersi di pagare i 45 dollari necessari per il noleggio di un'imbarcazione per lasciare l'isola e raggiungere l'ospedale più vicino. Oggi, grazie alla barca, le comunità di tre isole ne possono beneficiare gratuitamente. Girlie, 41 anni, è stata la prima a usufruire della barca. Nel corso della sua quinta gravidanza le era stato consigliato di cercare assistenza in ospedale per evitare complicazioni, anche alla luce della sua non più giovanissima età.



Foto: ActionAid / McRobert Nacario

"La barca-ambulanza è davvero un grande aiuto per noi qui a Malalison. Senza la barca sarebbe stato molto difficile per me partorire in ospedale a causa della distanza dalla città e soprattutto perché la mia famiglia non possiede nessuna imbarcazione".

Di recente la barca è stata dotata anche di un'attrezzatura di emergenza (ossigeno, una barella, un kit di pronto soccorso, un estintore) ed è in corso una formazione su alcune persone affinché nella comunità siano presenti operatori di primo soccorso.

¹ L'8 novembre 2013 le Filippine sono state colpite dal Tifone Haiyan (localmente noto come "Yolanda"), uno dei tifoni tropicali più intensi che hanno mai avuto luogo al mondo. Il tifone ha colpito 9 regioni delle Filippine, raggiungendo 14,1 milioni di persone. Più di un milione di case sono state danneggiate o distrutte, 6.201 persone sono morte e si contano 1.785 persone disperse. Circa 4,1 milioni di persone hanno dovuto abbandonare le loro abitazioni e molte proprietà agricole sono andate distrutte. Circa 5,9 milioni di persone hanno perso le proprie fonti di sostentamento. Per rispondere all'emergenza, ActionAid ha sviluppato una strategia d'azione triennale. Attualmente nelle Filippine, ActionAid sta collaborando con 40 organizzazioni locali, 20 organizzazioni di agricoltori, 78 collettivi femminili, 54 gruppi di donne indigene e 320 facilitatori volontari.



L'APPROCCIO COMUNITARIO PER COMBATTERE L'EBOLA - GUINEA

Cominciata in Guinea nel dicembre 2013, l'epidemia di Ebola che ha colpito i Paesi dell'Africa occidentale non ha solo spento prematuramente migliaia di vite. Il virus ha messo sotto forte stress i sistemi sanitari nazionali già molto deboli in partenza. *Amref Health Africa* è prontamente intervenuta in Guinea con un'azione per rafforzare il sistema sanitario nazionale lavorando con le comunità - capitalizzando così la sua esperienza in ambito sanitario in Africa e imparando dalla propria risposta all'epidemia di Ebola scoppiata in Uganda nel 2012. Per far fronte all'emergenza, Amref si è fissata come primo obiettivo quello di capire quale fosse la situazione reale sul campo e quali fossero i bisogni dei 508.813 abitanti nei distretti sanitari di Coyah e Forecariah. Ne sono emerse alcune criticità, diventate poi i punti salienti su cui sviluppare l'azione di risposta:

Le comunità erano spaventate dall'epidemia, confuse sulle buone pratiche da seguire, sotto stress per l'interruzione delle normali attività economiche e quindi dell'approvvigionamento per il cibo, e in difficoltà per la non disponibilità dei servizi sanitari normali (cure prenatali, vaccini, disponibilità di medicinali per malattie cardiovascolari, etc.).



Gli operatori sanitari e tecnici di laboratorio, ovvero le categorie più svantaggiate nella lotta all'epidemia perché fanno fronte ogni giorno a rischi molto più elevati di contagio, non erano dovutamente supportati con materiali e attrezzature adeguati né sostenuti con informazioni e buone pratiche da trasmettere e implementare.

Nelle strutture sanitarie scarseggiavano attrezzature idonee per la diagnostica del virus e i sistemi di gestione dei rifiuti medici non erano sicuri. In alcuni presidi addirittura mancava l'accesso a acqua e elettricità, soprattutto nelle strutture più periferiche.

In base a questo studio, Amref ha deciso quali strumenti, capacità e tecnologie mettere in campo, dando gli strumenti alle stesse comunità affinché potessero implementare direttamente le misure appropriate non solo per la cura ma anche per un corretto approccio culturale al virus.

Le azioni di *Amref Health Africa* si sono quindi materializzate soprattutto in:

- Orientamento dei leader della comunità nella prevenzione del virus, nell'identificazione dei casi di contagio e nella promozione delle cure;
- Comunicazione di massa tramite messaggi per sensibilizzare e mobilitare la popolazione (materiali di informazione, educazione e comunicazione, SMS, spot radio e TV, etc);
- Distribuzione di kit igienici ed educazione sanitaria;
- Sostegno psicologico per i malati e le loro famiglie;
- Implementazione di un approccio collaborativo per ristabilire la fiducia della popolazione nel sistema sanitario;
- Elaborazione di una piattaforma di salute telematica (mHealth) per monitorare e condividere informazioni chiave sullo stato di salute della comunità e mantenere aperto il contatto tra medici e famiglie dei malati, strutture sanitarie e comunità.

INSIEME CONTRO L'EBOLA - COSTA D'AVORIO

Nel 2014, con l'espansione dei casi di Ebola nei Paesi dell'Africa Occidentale, Terre des Hommes ha deciso d'intervenire per migliorare la preparazione professionale degli operatori del settore sanitario in tema di prevenzione del contagio del virus Ebola in Costa d'Avorio.

Il progetto ha messo in atto un sistema di prevenzione, allerta e risposta nelle aree più popolose della città di Abidjan e nel distretto sanitario di Grand Bassam, Anyama, Dabous, dove sono stati formati circa 400 tra operatori sanitari e volontari della Croce Rossa Ivoiriana, ovvero coloro che sono autorizzati a entrare in contatto con gli eventuali malati di Ebola.



Per rafforzare l'azione è stato creato un sistema efficace d'informazione in 5 comuni di Abidjan (Treichville, Marcory, Plateau, Koumassi e Port Bouet) sui rischi di Ebola e le misure igieniche da rispettare per evitare la diffusione del contagio di malattie causate dalla carenza di igiene e acqua potabile, come il colera, molto comuni nelle bidonville della città. Per farlo è stata attivata una innovativa rete di sportelli mobili d'informazione: delle "api" attrezzate, parcheggiate nei luoghi pubblici più frequentati e dei gazebo situati vicino alle stazioni di autobus e taxi e nei mercati.

Le azioni di sensibilizzazione erano varie: dimostrazioni del modo corretto di lavarsi le mani, spettacoli musicali e teatrali con finalità informative su come l'Ebola si diffonde e come difendersi, distribuzioni di materiale informativo per adulti e bambini. Sono stati coinvolti leader comunitari, farmacisti tradizionali, commercianti e conducenti di mezzi pubblici e taxi.

Contemporaneamente sono stati riabilitati bagni pubblici, disinfettate strutture igieniche e si è proceduto alla distribuzione di disinfettanti e igienizzanti, il che ha contribuito anche a contenere la diffusione del colera che nei mesi da ottobre a gennaio ha mietuto diverse vittime. Tutte queste azioni sono state portate avanti assieme al partner locale, l'associazione MESAD (Mouvement pour l'Education, la Santé et le Développement).

Il progetto "Insieme, mobilizziamoci contro l'Ebola" è stato finanziato da UE FED e ha raggiunto direttamente circa 397.000 cittadini e coperto un'area abitata da circa 2 milioni di persone.

LAKAY LAKOU - Accoglienza dei bambini di strada - HAITI

Haiti è fra i paesi più poveri dell'America Latina e dei Caraibi, minacciato da instabilità politica, sottosviluppo economico, periodiche calamità naturali, precarie condizioni igienico-sanitarie e mancanza di infrastrutture adeguate. La situazione si è aggravata dopo il terribile sisma che nel 2010 ha provocato centinaia di migliaia di vittime lasciando senza tetto oltre 1,3 milioni di persone. Oggi i minori a rischio e in condizioni di disagio sono circa 500 mila. Il fenomeno è sintomo dell'impoverimento e della fragilità del tessuto sociale aggravatosi dopo il terremoto, e si intreccia con molte altre problematiche, tra le quali il lavoro minorile (oltre il 20%), l'abbandono scolastico, l'emigrazione illegale, le gravidanze precoci (oltre il 40%), l'abuso di sostanze stupefacenti.



Dagli interventi di emergenza post-sisma (gestione dei campi di accoglienza per sfollati, attività di prima ricostruzione, sostegno psico-sociale, riavvio di attività generatrici di reddito), l'intervento del VIS si è progressivamente orientato verso lo sviluppo, garantendo così un *continuum* efficace e virtuoso tra la fase di emergenza ed assistenza e quella appunto dello sviluppo. Per cercare di dare risposta specifica alle richieste di ragazzi di/in strada, VIS ha creato il progetto LAKAY LAKOU che si articola su due strutture:

LAKOU è uno spazio aperto di prima accoglienza in cui i bambini di strada possono trovare rifugio, protezione, accoglienza, cure mediche e la risposta ai primi bisogni fondamentali. E' il primo passaggio per sostenere il ragazzo e aiutarlo a maturare il bisogno di una vita diversa. LAKAY è la seconda tappa del percorso, a cui il ragazzo accede a partire dall'età di 15 anni e quando ha raggiunto una certa stabilità che gli permette di poter cominciare a impegnarsi nella costruzione del suo avvenire attraverso la formazione primaria e professionale.

Il progetto ha sviluppato una rete per la cooperazione tra le autorità locali competenti ed i diversi attori non statali coinvolti nelle azioni di protezione sociale per i minori: "*kick-off workshops*" formativi, mappatura e avvio di rapporti tra i diversi soggetti attivi a Port-au-Prince per la protezione dei minori, pianificazione e costituzione della prima piattaforma di coordinamento per "*Enfants-jeunes en situation de rue*".

Campagne di sensibilizzazione, programmi radiofonici e televisivi in cui sono stati coinvolti non solo istituzioni ed organizzazioni impegnate nella protezione dei minori, ma anche direttamente bambini e ragazzi "in condizioni di strada", sono in corso per contribuire alla costruzione di progetti di inclusione sociale e al superamento delle condizioni di marginalità createsi nel post terremoto.



3.3.2 Riduzione della Vulnerabilità e Prevenzione dei Rischi⁸

La questione chiave per questo tema è come si possa più efficacemente e in maniera coordinata sostenere i paesi e le comunità nella costruzione di resilienza ai disastri naturali, ai cambiamenti climatici.

Il numero di persone colpite da crisi umanitarie è quasi raddoppiato nell'ultimo decennio, e il costo complessivo dell'assistenza umanitaria è cresciuto di tre volte.

Le sfide globali - come gli effetti del cambiamento climatico, il degrado ambientale, la crescita dei prezzi delle derrate alimentari e dell'energia, l'aumento rapido della popolazione, - contribuiscono ad aumentare la vulnerabilità e l'esposizione al rischio di catastrofi naturali e crisi umanitarie.

Quando si parla di disastro naturale s'intende una situazione o evento che supera la capacità locale di assorbimento e risposta e che necessita quindi di un intervento di risposta a livello nazionale o internazionale. Un evento imprevisto e spesso improvviso che provoca enormi danni, distruzione e vittime.

Diversi studi stimano che nel 2030 ci potrebbero essere fino a 325 milioni di persone estremamente povere nei 49 paesi più esposti alla piena gamma di rischi naturali e di eventi climatici estremi. 192 milioni di persone vivranno nelle pianure alluvionali costiere urbane in Africa e in Asia nel 2060, rispetto ai 30 milioni di oggi. L'entità del rischio andrà quindi progressivamente crescendo. Da qui la

necessità di una maggiore attenzione e di maggiori investimenti nella costruzione di resilienza per contribuire a garantire sopravvivenza e mezzi di sostentamento di milioni di persone a rischio.

Investire in misure volte a ridurre la vulnerabilità e la gestione del rischio è una garanzia di risparmio economico. La Banca Mondiale sostiene che se negli anni '90 si fossero spesi 40 miliardi di dollari in misure preventive, le perdite economiche provocate a livello globale dai disastri si sarebbero potute abbattere di circa 280 miliardi di dollari. L'Organizzazione Meteorologica Mondiale ha evidenziato poi come per ogni dollaro investito nella prevenzione se ne potrebbero risparmiare circa 7 in assistenza umanitaria e ricostruzione.

Sostanzialmente le domande di fondo per discutere di questo tema sono:

Quali sono le principali minacce?

Quali sfide la comunità umanitaria dovrà affrontare in futuro?

Come possiamo migliorare la comprensione e gestione della natura mutevole del rischio e della vulnerabilità delle comunità più esposte?

Nei box successivi i progetti di COOPI e GVC provano a dare risposte concrete.

⁸ Le informazioni di questo paragrafo sono tratte dal sito del *World Humanitarian Summit*, in particolare dall'area *Reducing Vulnerability and Managing Risk*, consultabile a questo link: https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_ManagingRisk?utm_source=sitemap&utm_medium=manageingrisk&utm_campaign=WHS_Sitemap&utm_content=Banner+Click
Si veda inoltre nello specifico il documento *Scoping Paper - Theme 2: Reducing Vulnerability and Managing Risk* - <https://www.worldhumanitariansummit.org/bitcache/693f894403b4323aa544d1d36863bd8683566227?vid=489422&disposition=inline&op=view>

I disastri si verificano per diverse ragioni, ma sono quattro i fattori principali che stanno contribuendo alla crescita dei rischi: i cambiamenti climatici, l'urbanizzazione, la povertà e il degrado ambientali.



CAMBIAMENTI CLIMATICI

Numerosi studi confermano l'aumento del rischio di catastrofi connesse alle condizioni climatiche. I cambiamenti climatici stanno gradualmente innalzando la temperatura media, il livello dei mari e la quantità delle precipitazioni atmosferiche. Le aree subtropicali diverranno progressivamente più aride e colpite da fenomeni di siccità cronica che provocheranno impoverimento delle terre coltivabili, danni ai raccolti e perdita di bestiame. I cicloni tropicali diverranno più intensi, con velocità del vento estreme e maggiori precipitazioni. Queste ultime saranno causa di una serie più frequente di alluvioni e frane. Con l'aumento delle temperature, i ghiacciai si scioglieranno e aumenterà il rischio di alluvioni ed esondazioni.



URBANIZZAZIONE

Il 50% della popolazione mondiale vive all'interno di una città. Questa proporzione continuerà a crescere nei prossimi anni: si stima che entro il 2030, saranno 5 miliardi le persone residenti in ambito urbano (pari a circa il 61% della popolazione mondiale, che si prevede raggiungerà gli 8,1 miliardi). Tre miliardi di persone vivranno all'interno di uno slum. I rischi derivanti da questa evoluzione sono evidenti. Otto tra le 10 più popolose città sul pianeta sono vulnerabili ai terremoti; 6 possono essere colpite da alluvioni e tsunami. Ventuno, tra le 33 metropoli che contano almeno 8 milioni di residenti, sono situate in aree costiere e sono vulnerabili a catastrofi naturali connesse ai cambiamenti climatici (tra cui Dhaka, Shanghai, Manila, Jakarta e Mumbai).



POVERTÀ

La povertà e le disuguaglianze socio-economiche sono fattori di rischio centrali. I livelli di vulnerabilità ai disastri dipendono in misura rilevante dallo status economico di individui, comunità e nazioni. Non è un caso che le comunità povere siano state le più colpite dall'uragano Katrina negli USA e che Haiti sia stato il paese caraibico più devastato nella stagione degli uragani del 2008. La sproporzione con cui i disastri colpiscono le comunità e i paesi più poveri ha molte cause. Tra i fattori più influenti vi è l'inadeguatezza delle infrastrutture e la limitata capacità dei paesi meno sviluppati di investire nella prevenzione e nella mitigazione dei rischi. I poveri spesso vivono in edifici o in spazi fisici le cui caratteristiche e la cui localizzazione contribuiscono ad aumentare i rischi connessi ai disastri.



DEGRADO AMBIENTALE

Le comunità spesso contribuiscono a innalzare i rischi di disastro o ad aumentarne la gravità attraverso la distruzione di naturali difese ambientali costituite da foreste, barriere coralline e zone umide. Circa la metà delle foreste sono scomparse. Il 60% delle barriere coralline potrebbero svanire nei prossimi 20-40 anni. L'espansione dei deserti e la devastazione delle terre coltivabili minaccia circa un quarto della superficie terrestre complessiva. Più di 250 milioni di persone sono direttamente colpite dai fenomeni di desertificazione.

INFORMAZIONE GEOREFERENZIATA DELLE VULNERABILITA' - PERU'



Foto: COOPI / Giulia Tieni

Rímac è un distretto urbano nel cuore dell'area metropolitana di Lima, esposto al rischio di terremoti, incendi, frane. La sua vulnerabilità è accentuata da una crescita urbana disordinata e dalle scarse capacità di gestione del rischio da parte delle autorità locali.

Qui COOPI, in collaborazione con l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), sta creando un sistema d'informazione georeferenziato (GIS) sulle risorse essenziali e le vulnerabilità di Rímac.

Alla componente di analisi della vulnerabilità, si associa anche quella del rafforzamento delle capacità di preparazione ai disastri e mitigazione del rischio. Il progetto, infatti, sostiene il

coinvolgimento dei gruppi maggiormente vulnerabili, delle autorità locali, della società civile e del settore privato.

Sono previsti eventi e workshop, la realizzazione di una ricerca sulle pratiche esistenti inerenti la prevenzione e preparazione ai disastri (con particolare attenzione alla vulnerabilità di donne, disabili, bambini e anziani); la pubblicazione di una guida metodologica sulla riduzione rischi disastri.

"Il database geo-referenziato ha lo scopo di aumentare la conoscenza del territorio, al fine di sostenere la definizione di politiche pubbliche, la realizzazione di progetti di riduzione del rischio disastri e gli interventi di sviluppo. Nella sua realizzazione facciamo ricorso alla costruzione partecipata dei dati, coinvolgendo tutte le entità presenti nel territorio, tra cui la società civile.

I dati raccolti riguardano le risorse essenziali del territorio, come le vie di trasporto e mobilità, l'acqua e i servizi igienico-sanitari, l'energia, il cibo, la salute, l'istruzione, i ripari e le telecomunicazioni. Tali informazioni permettono una gestione migliore della crisi e del rischio a cui è esposta Rimac, sia a livello di distretto che di quartiere.

Il modello adottato è stato applicato con successo già a Lima e a Port-au-Prince e si è rivelata una buona pratica sia per ciò che concerne la gestione del rischio che la sensibilizzazione della popolazione vulnerabile".



www.gvc-italia.org

Le ONG di AGIRE

COMUNITÀ E PREPARAZIONE AI DISASTRI NELLA REGIONE TRANSFRONTALIERA DELLA MOSQUITA - HONDURAS E NICARAGUA

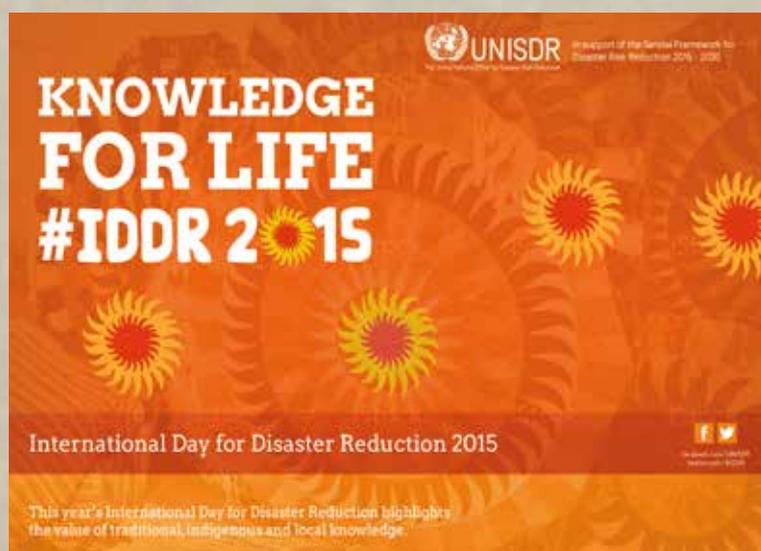


La regione costiera della Mosquita è una delle zone maggiormente colpite dalle conseguenze dei cambiamenti climatici attuali. Attraverso un percorso di rafforzamento della società civile e attività prettamente tecniche relative alla creazione di un sistema integrato transfrontaliero di gestione delle emergenze, il progetto intende preparare la popolazione a gestire possibili disastri ambientali riducendone i rischi e le conseguenze disastrose. La resilienza ai Disastri Naturali nella regione viene rafforzata promuovendo la messa in pratica di Protocolli operativi di Preparazione e Risposta ai Disastri, formazione e equipaggiamento di 26 comitati locali di risposta alle emergenze, miglioramento della capacità di supporto medico dei comitati locali.

Il progetto coinvolge comunità locali, tecnici municipali, comitati locali di emergenza, governi municipali e indigeni, istituzioni nazionali e locali, personale scolastico, studenti, università, associazioni di pescatori e agricoltori in prove di simulazione. E' stata altresì creata una mappa del rischio di inondazioni nella regione transfrontaliera che è poi stata condivisa a differenti livelli nel Sistema Nazionale di Gestione del Rischio. Un sistema di monitoraggio delle criticità a livello transfrontaliero (Honduras Nicaragua) e lo studio diagnostico preliminare sui rischi di Tsunami nella costa atlantica di Nicaragua e Honduras permettono di affrontare il problema in una macroprospettiva internazionale.

GIORNATA INTERNAZIONALE PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO DI DISASTRI NATURALI

Il 13 ottobre si celebra ogni anno la Giornata Internazionale per la Riduzione del Rischio di Disastri Naturali¹. Un'iniziativa promossa dalle Nazioni Unite con l'obiettivo di valorizzare la capacità delle persone e delle comunità di ridurre i rischi di disastri naturali e diffondere conoscenze e consapevolezza sull'importanza delle pratiche di prevenzione e mitigazione.



Dal 2012 AGIRE si fa portavoce in Italia di questa campagna, attraverso iniziative di comunicazione e valorizzazione dei progetti di prevenzione e riduzione dei disastri portati avanti dalle organizzazioni del network.

Il focus della Giornata Internazionale per la Riduzione dei Disastri del 2015 è stato sulle conoscenze tradizionali, indigene e locali, complementari alla scienza moderna nella costruzione della resilienza del singolo e delle comunità.

370 milioni di persone in 90 Paesi del mondo si definiscono indigeni. I territori dei popoli indigeni coprono oltre il 24% della superficie terrestre e contribuiscono per l'80% alla biodiversità mondiale. Più di 4.000 delle 7000 lingue del

mondo sono parlate dalle popolazioni indigene. Molte tradizioni, usi e costumi, importanti per la tutela dell'ambiente e la gestione del rischio di catastrofi, sono codificati in lingue minacciate di estinzione. Sia in ambito rurale che urbano i popoli indigeni hanno vulnerabilità particolari ed esigenze specifiche in termini di riduzione del rischio di catastrofi e di recupero post-catastrofe. Ma allo stesso tempo hanno anche capacità e conoscenze uniche.

Ad esempio, la conoscenza dei segnali di allerta precoce in natura può essere vitale per assicurare un intervento tempestivo per mitigare l'impatto sia delle catastrofi ad esordio lento (siccità) che di quelle improvvise (tempeste e alluvioni).

In combinazione con la conoscenza scientifica (come report generati dai meteorologi), la conoscenza locale è di vitale importanza per la prevenzione e può essere trasmessa di generazione in generazione. Le nuove conoscenze e strategie di *coping* vengono generate continuamente dalle comunità in pericolo, per elaborare nuovi modi e mezzi per adattarsi al disastro e al rischio climatico.

Il *Sendai Framework*² (vedi Par. 1.1.3 pp. 12-13) contiene più riferimenti diretti alla necessità di una forte attenzione alla comunità e alle popolazioni indigene.

Per citarne solo alcuni:

24. (i) "Garantire l'uso di tradizioni, conoscenze e pratiche indigene e locali, a seconda dei casi, per integrare le conoscenze scientifiche nella valutazione del rischio di catastrofi e lo sviluppo e l'attuazione di politiche, strategie, piani e programmi specifici, con un approccio intersettoriale, che dovrebbe essere adattato per località e per contesto"

36. (v) "I popoli indigeni, la loro esperienza e conoscenze tradizionali, forniscono un importante contributo per lo sviluppo e l'attuazione di piani e meccanismi di preallarme".

1 Tutte le informazioni sulla Giornata Internazionale per la Riduzione del Rischio di Disastri Naturali sono reperibili sul sito di UNISDR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction: <http://www.unisdr.org/we/campaign/iddr>

2 Fonte: *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf



3.3.3 Trasformazione e Innovazione⁹

Come già ampiamente argomentato, il mondo sta cambiando con una rapidità senza precedenti. L'assistenza umanitaria non può quindi continuare a riprodurre gli stessi schemi ma deve trovare idee nuove ed originali da applicare ai contesti mutati e favorire lo scambio di pratiche che garantiscano la soluzione dei problemi inusuali che la comunità umanitaria si trova ad affrontare.

L'Innovazione è un processo di adattamento, cambiamento e miglioramento che può aiutare individui, comunità e organizzazioni a trovare soluzioni operative e strategiche ai problemi. L'innovazione non è una tecnologia specifica o una semplice idea, ma un modo di pensare che può essere utilizzato per risolvere i problemi applicando idee, prodotti, servizi, processi, posizioni e paradigmi nuovi, e sostenendo il pensiero creativo per utilizzare le risorse in modo più efficiente. Innovazioni di successo sono quelle che si traducono in miglioramenti in termini di efficienza, efficacia, qualità e impatto sociale.

Mentre gli altri tre temi del *World Humanitarian Summit* sono per lo più incentrati sulle domande relative ai cambiamenti da realizzare nel sistema umanitario, (come si può rispondere più efficacemente ai bisogni delle persone colpite da crisi umanitarie? Chi è nella posizione migliore per soddisfare tali esigenze? Quali sfide la

comunità umanitaria dovrà affrontare in futuro?), il tavolo tematico sulla Trasformazione attraverso l'Innovazione si occupa di come effettuare, gestire e accelerare il necessario cambiamento.

Sono molti gli esempi isolati in cui i sistemi di risposta umanitaria sono stati innovativi: l'uso del digitale nelle reti di volontariato, la mappatura del rischio condotta dalla comunità, trasferimenti di denaro tramite cellulari, localizzazione di sopravvissuti attraverso SMS e GIS, etc. Ora è il momento che il sistema umanitario lavori collettivamente e consapevolmente per sostenere l'innovazione e il cambiamento in modo organico e strutturato.

L'attivazione dei meccanismi di cambiamento richiede sicuramente un forte coinvolgimento di tutti i protagonisti dell'azione umanitaria - comunità comprese - nonché un grosso lavoro di analisi e di raccolta di dati e informazioni.

Nei box successivi i progetti di COOPI, Oxfam e INTERSOS sono validi esempi concreti di innovazioni e cambiamento al servizio delle azioni umanitarie.

⁹ Le informazioni generali di questo paragrafo sono tratte dal sito del *World Humanitarian Summit*, in particolare dall'area *Transformation through Innovation*. Si veda inoltre nello specifico il documento *Initial Scoping Paper - WHS Theme 3: Transformation through Innovation*.



ACCESSO, PRODUZIONE E USO EFFICIENTE DELLE ENERGIE RINNOVABILI - MALAWI

Il Malawi è uno dei Paesi più poveri del mondo, in cui l'85% della popolazione vive di agricoltura di sussistenza. Soggetto a forti piogge ed alluvioni, le ultime che si sono abbattute sul paese tra gennaio e febbraio 2015 hanno causato oltre 200 morti e 300 mila sfollati.



In Malawi COOPI sta realizzando un progetto che fornisce fonti di energia pulita alle comunità rurali nel centro-nord del paese, per ridurre i fenomeni di surriscaldamento globale e favorire lo sviluppo economico dell'area.

La fornitura di stufe più efficienti (stufe migliorate) consente una riduzione del 40% del consumo di legna, e diviene pertanto uno strumento di protezione ambientale e riduzione del rischio di catastrofi future, inondazioni e frane conseguenti al disboscamento selvaggio e all'impoverimento dei terreni.

Pannelli solari ad uso domestico e agricolo, insieme alla formazione delle comunità locali e delle autorità civili sulle energie rinnovabili e sul risparmio

energetico, consentono l'utilizzo di energia solare per le attività agricole, con l'obiettivo di coprire il 60% del fabbisogno energetico dell'area.

L'impianto fornisce 24 ore al giorno energia che viene utilizzata da una cooperativa turistica che include un internet caffè, un *barber shop* e un piccolo ristorante. Hanno inoltre accesso all'energia prodotta dall'impianto anche due comunità locali, per un totale di 808 famiglie e cinque piccole attività commerciali. I pannelli alimentano anche una pompa d'acqua¹.

Sei scuole verranno fornite di attrezzature informatiche alimentate da pannelli solari. Circa 15 mila persone avranno in tal modo accesso alla rete elettrica grazie a energie rinnovabili e tecnologie innovative che riducono al minimo l'impatto ambientale.

¹ Maggiori informazioni su <http://coopi.org/it/comunicazione/news/1303/energy-for-malawi/#sthash.BSzKkCH.dpuf>



OFF GRID: INNOVAZIONE E SOSTENIBILITA' AL SERVIZIO DELLE EMERGENZE - FILIPPINE

Nelle Filippine colpite dal passaggio del tifone Haiyan, che nel novembre 2013 ha devastato l'arcipelago provocando oltre 6.300 morti, danneggiando gravemente 1.140.000 abitazioni ed eliminando moltissime fonti di acqua potabile, Oxfam Italia è riuscita a portare energia e acqua pulita dove non ci sono più reti elettriche, condutture del gas o acquedotti a cui collegarsi.



Come? Grazie a Off Grid Box, un dispositivo di ultima generazione capace di generare energia pulita e acqua potabile attraverso pannelli solari e fotovoltaici, pale eoliche e altre fonti rinnovabili, restando del tutto indipendente da reti elettriche, condutture del gas o acquedotti. Una tecnologia *made in Italy* che si rivela una risorsa preziosa in contesti d'emergenza dove le infrastrutture risultano inutilizzabili e la popolazione ha immediato bisogno di acqua ed energia.

"Nelle Filippine era assolutamente necessario prestare soccorso alle comunità colpite dal tifone Haiyan. In questo contesto, riuscire a fornire acqua potabile ed energia pulita era diventato un passaggio imprescindibile per consentire alle comunità

colpite di tornare alla normalità: per questo motivo, dopo la fase di prima emergenza, i tre dispositivi saranno donati definitivamente alle comunità perché possano diventare un utile strumento per lo sviluppo del Paese" (Riccardo Sansone, responsabile emergenze umanitarie di Oxfam Italia).

Attualmente i tre dispositivi installati nel nord della regione filippina del Cebu, oltre a fornire energia elettrica, consentono una produzione complessiva di 6.000 litri d'acqua al giorno, realizzata prevalentemente grazie ad un dissalatore ad osmosi inversa completamente autosufficiente, contenuto all'interno di uno dei tre Off Grid Box, che permette di trattare l'acqua di mare per renderla potabile: ad oggi oltre 2.000 persone si servono dell'acqua e dell'energia fornite dai tre dispositivi, gratuitamente e senza alcun impatto sull'ambiente¹.

¹ Qui maggiori informazioni sugli Off Grid Box: <http://www.offgridbox.com/it/off-grid-box/>

CASH TRANSFER PROGRAMMING

Il *Cash transfer programming* (CTP) è ad oggi un'importante modalità di assistenza nel mondo dell'aiuto umanitario. Quando in zone di conflitto o in aree colpite da calamità naturali i mercati continuano a funzionare, le Agenzie Umanitarie considerano spesso il *cash transfer* come la soluzione migliore per rispondere ai bisogni della popolazione colpita.

Il CTP si sviluppa, così come lo conosciamo oggi, dallo tsunami avvenuto nel 2005 in Indonesia. Da questa esperienza sono nate partnership con lo scopo di promuoverlo come strumento efficace di aiuto nelle crisi umanitarie.

In alcune emergenze, quando i mercati continuano a essere forniti di beni di prima necessità, può accadere che la popolazione non abbia i mezzi economici per acquistarli. E' per questi casi che il *cash and voucher approach* è stato concepito: per raggiungere direttamente e tempestivamente le persone in stato di bisogno.

Oltre a essere considerati veloci da distribuire, economicamente vantaggiosi e in grado di fornire ai beneficiari maggiori opzioni di scelta, possono avere effetti positivi sulle economie locali e responsabilizzare chi ne usufruisce. Avere una forma di reddito può conferire più dignità e potere decisionale alle persone¹.

L'uso di *cash and voucher* è aumentato negli ultimi anni. Si pensi che nel 2013 è cresciuto del 47% nel solo settore dell'assistenza alimentare².

Anche se sempre più impiegato, è ben lontano dall'essere utilizzato come unica componente nei progetti di emergenza: in generale viene sempre affiancato al classico sistema di distribuzione di beni di prima necessità *in-kind*.

Tradizionalmente i *cash transfer programs* si basavano sulla distribuzione fisica di denaro o di *voucher* cartacei. Nonostante fossero più affidabili e allo stesso tempo flessibili rappresentavano criticità quali problemi di sicurezza per chi li riceveva, mancanza di privacy durante la distribuzione e difficoltà nel monitorare la distribuzione dei fondi.

Le nuove tecnologie a disposizione (*smartphone*, *electronic vouchers*, mobili *money transfer* e oggi *e-bank account* e M-Pesa, ect.) hanno avuto un maggiore impatto su chi usufruisce del servizio. In paesi dove molte persone non hanno mai fatto una telefonata, gli *e-transfer* rappresentano una possibilità di modernizzazione. Ovviamente questi nuovi sistemi portano innovazioni e un aumento di nuovi modi di fornire aiuti alle persone colpite da crisi umanitarie. Tuttavia non mancano, anche in questo caso, contraddizioni e critiche.

Determinare l'appropriatezza del *cash transfer* richiede la conoscenza delle dinamiche dei mercati: la distanza, i beni disponibili per le persone, le catene di fornitura e soprattutto le reazioni possibili dei mercati all'apporto di denaro dall'esterno.

Se impropriamente utilizzato, può accadere che alcune modalità di CTP possano causare inflazione oppure diminuzione dei beni disponibili. Un altro aspetto negativo che potrebbe avere impatto direttamente sulle famiglie e sugli individui: il denaro può infatti esacerbare tensioni già esistenti all'interno delle famiglie (per esempio capi famiglia che preferiscono spendere altrove il denaro e non in cibo). Proprio per questo in molti casi il denaro viene dato direttamente alle donne e questo può aumentare la loro esposizione a violenze domestiche.

1 Cfr. <http://www.cashlearning.org/about-us/overview>

2 Cfr. http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/cash-and-vouchers_en

A livello comunitario, invece, si è osservato che la modalità di selezione dei beneficiari e le dinamiche sociali e culturali non prese in considerazione possono anche peggiorare le relazioni tra i destinatari del progetto e gli altri membri della comunità esclusi.

Conoscere i mercati vuol dire conoscere anche i modi di vivere e le *coping strategies* delle popolazioni colpite: sapere se e come possono avere accesso a ciò di cui necessitano e se davvero tale metodologia inneschi processi di responsabilizzazione.

Al di là delle critiche, resta l'idea condivisa che il *cash transfer* responsabilizzi le persone più vulnerabili e quelle colpite da disastri. Che le stesse partecipino attivamente nel determinare che tipo di aiuti necessitano, è diventato un obiettivo primario per l'assistenza umanitaria.

Trattandosi di trasferimenti di denaro ci saranno sempre dibattiti e spazi di apprendimento, però abbiamo anche bisogno di un cambiamento di mentalità³.

La comunità umanitaria infatti ha la responsabilità oggi di valutare gli ostacoli che si presentano. Vi è un bisogno crescente di capire le tendenze e cercare di mitigare i rischi di guardare avanti e di fare scelte consapevoli. Bisogna giustificare le spese ai donatori senza minare la flessibilità che il *cash transfer* offre. Ma bisogna soprattutto accettare l'idea di cedere una parte del nostro potere di contratto ai beneficiari dando loro più scelta.

³ Fonte: HPN - Humanitarian Practice Network, *What cash transfers tell us about the international humanitarian community 2011*
<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-51/what-cash-transfers-tell-us-about-the-international-humanitarian-community>



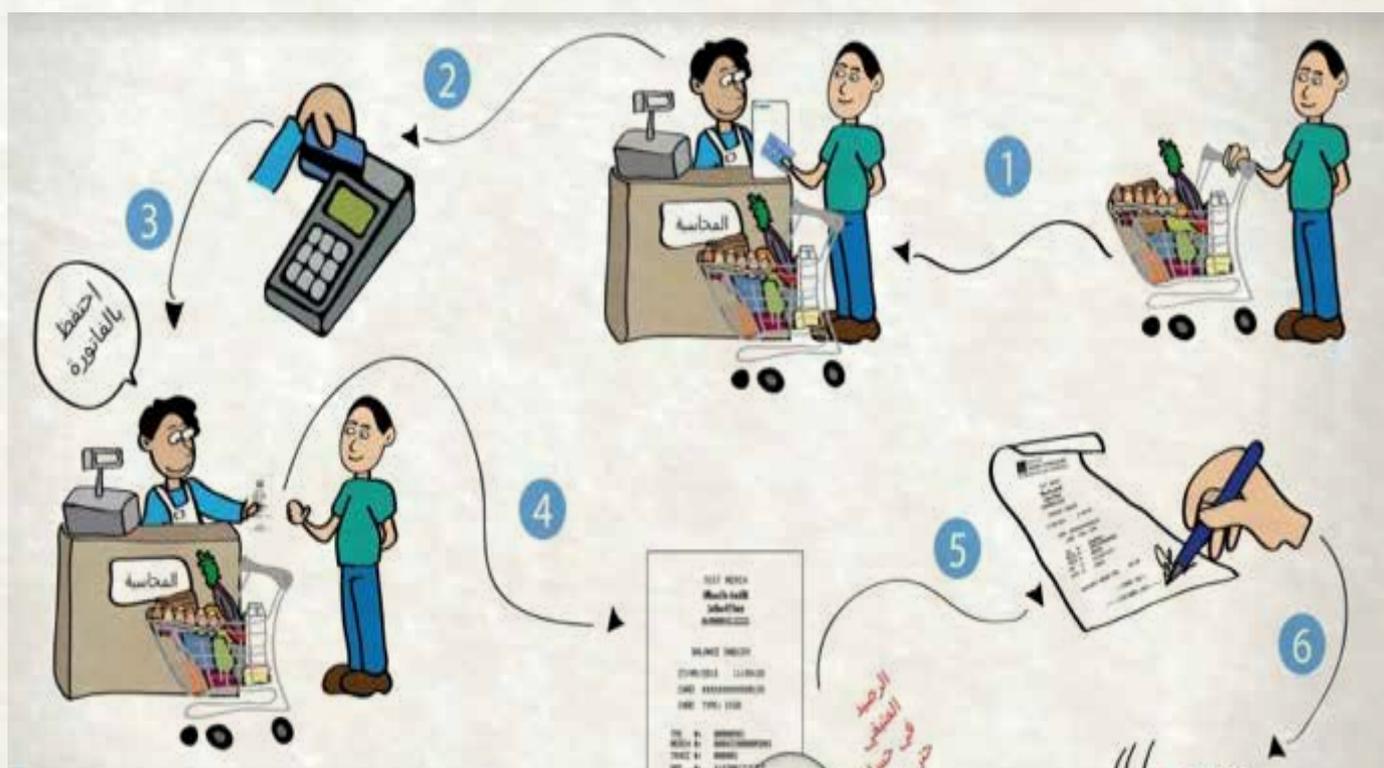
E-CARD DISTRIBUTION - LIBANO

Dallo scoppio della crisi in Siria nel marzo 2011 e fino alla fine del 2014 (annualità oggetto di questo rapporto), oltre 1.100.000 profughi siriani sono fuggiti in Libano. Il governo libanese ha mantenuto una politica di frontiere aperte, accogliendo un numero crescente di rifugiati, ma dopo più di quattro anni di spostamento, la maggior parte dei profughi ha esaurito le proprie magre risorse ed è esposta a vari rischi, come la dipendenza da debiti e da varie forme di sfruttamento, di cui sono vittime soprattutto bambini, donne e ragazze.

Il *World Food Programme*, insieme a vari partner tra cui INTERSOS, sta attuando progetti di distribuzione attraverso *e-Card*. In questo modo i profughi siriani più vulnerabili registrati da UNHCR possono beneficiare di assistenza alimentare attraverso un buono mensile del valore di 30 US \$ a persona. Il programma, inizialmente sperimentato con un numero limitato di fornitori e punti vendita selezionati da Intersos e WFP, si è progressivamente ampliato con l'aggiunta di più negozi, al fine di far fronte alla crescente domanda da parte di una popolazione di rifugiati in crescita costante.

Attraverso il sistema di fornitura *e-Card*, i beneficiari sono in grado di accedere ai prodotti locali, con maggiore flessibilità in termini di tempo poiché non vincolati alle distribuzioni programmate, ma anche di tipo di acquisto. Infatti, l'offerta di *e-Card* per prodotti alimentari garantisce l'accesso a un paniere di base alimentare mensile, permettendo alle famiglie di rifugiati siriani di utilizzare le proprie risorse finanziarie per integrare il paniere alimentare con prodotti aggiuntivi come verdure, carne e prodotti per l'igiene.

L'uso di *e-Card* permette di iniettare risorse liquide nell'economia locale, con benefici innegabili per il rilancio della produzione e dell'occupazione, e a vantaggio di fornitori locali, commercianti e imprese, contribuendo così a diminuire le tensioni sociali tra i rifugiati e le comunità ospitanti.





3.3.4 RISPOSTA AI BISOGNI DELLE POPOLAZIONI IN CONFLITTO¹⁰

La scala, l'intensità e la durata dei conflitti armati, nonché il conseguente massiccio spostamento di persone¹¹, continuano a creare immensi bisogni umanitari. La riflessione e l'azione su questo tema comprendono l'identificazione di strategie e metodi per fornire assistenza e protezione alle persone colpite dal conflitto anche in aree in cui i combattimenti sono ancora in corso.

Negli ultimi dieci anni l'86% delle risorse richieste attraverso appelli umanitari delle Nazioni Unite è stato destinato all'azione umanitaria in situazioni di conflitto. Inoltre i più grandi appelli umanitari delle Nazioni Unite sono stati lanciati per rispondere a crisi create da conflitti armati. Nella maggior parte dei casi, le organizzazioni umanitarie hanno lavorato per rispondere a queste crisi per oltre cinque anni. Non c'è dubbio che i conflitti continueranno a colpire milioni di persone in futuro, e che quindi la specifica risposta ad essi debba essere un'importante componente dell'azione umanitaria.

Pertanto, si è deciso di dedicare uno dei quattro temi del *Summit* a queste problematiche.

I bisogni umanitari nei conflitti sono specifici e necessitano di risposte particolari ed adeguate.

I conflitti colpiscono le persone in

modi specifici: esecuzioni sommarie, rapimenti, sparizioni, detenzione, tortura, trattamenti disumani e degradanti, reclutamento di bambini, attacchi contro le scuole, attacchi contro operatori umanitari e convogli sanitari. Altri rischi diffusi anche in altri tipi di emergenze, come la violenza sessuale e di genere, aumentano e hanno dinamiche particolari durante i conflitti. Ne sono un esempio gli stupri utilizzati come armi di guerra.

In alcuni casi le crisi umanitarie sono causate da circostanze combinate. Per citare solo alcuni esempi recenti, in Sahel i conflitti si sono aggiunti a una grave siccità, mentre la carestia in Somalia può essere considerata addirittura uno degli effetti del conflitto stesso.

L'azione umanitaria, poi, non può non considerare la dimensione politica al centro di ogni conflitto. Il rischio di "politicizzare" la risposta è purtroppo sempre presente: le parti possono essere tentate di manipolare il lavoro delle organizzazioni umanitarie per il proprio esercito e i propri sostenitori, soprattutto se vedono nella fedeltà della popolazione una chiave per la vittoria. O al contrario possono temere che l'assistenza umanitaria possa essere utilizzata per rafforzare i nemici.

Questo è uno dei diversi motivi per cui l'accesso può essere negato a organizzazioni umanitarie nelle

¹⁰ Le informazioni generali di questo paragrafo sono tratte dal sito del *World Humanitarian Summit*, in particolare dall'area *Serving the Needs of People in Conflict*, consultabile a questo link: https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_Conflict. Si veda inoltre nello specifico il documento *Serving the Needs of People in Conflict Description of the main issues* al seguente link <https://www.worldhumanitariansummit.org/bitcache/429e2855656d6033c5a54836acfe8b7f56406020?vid=489419&disposition=inline&op=view>.
¹¹ Nel 2014 il numero di sfollati e rifugiati nel mondo ha raggiunto la cifra record di 58 milioni, superando di circa 7 milioni di persone il dato dell'anno precedente. Fonte: UNOCHA.



Foto: AGIRE / A. Romenzi

situazioni di conflitto molto più spesso che nei disastri naturali.

Le organizzazioni umanitarie devono quindi prestare attenzione al rispetto dei principi di indipendenza, imparzialità e neutralità che ne costituiscono l'essenza.

Per quanto sia naturale che gli Stati e le organizzazioni internazionali che finanziano l'azione umanitaria lavorino in parallelo per favorire la risoluzione pacifica dei conflitti, non spetta alle organizzazioni umanitarie affrontarne le cause profonde, che sono di natura politica ed economica e non possono avere soluzioni umanitarie.

Alle organizzazioni umanitarie si pongono dilemmi per i quali non ci sono soluzioni facili.

Come combinare protezione e assistenza umanitaria?

Quali misure sono necessarie per garantire la sicurezza degli operatori?

Come conciliare la necessità di prossimità con le popolazioni vittime del conflitto e la sicurezza degli operatori?

Quali modelli di partnership adottare per mantenere e garantire neutralità ed indipendenza?

Come integrare la risposta specifica ai bisogni delle popolazioni in conflitto con altri bisogni umanitari causati da circostanze combinate?

Soprattutto a quest'ultimo quesito i progetti di CESVI e SOS Villaggi dei Bambini, nei box successivi, cercano di dare risposta.



Assistenza umanitaria integrata per le comunità vulnerabili - Somalia



Foto: CESVI / Fulvio Zubiani

In Somalia, paese scosso da più di 20 anni di guerra civile e colpito ciclicamente da siccità e inondazioni, costruire comunità resilienti è fondamentale per affrontare le cause e le implicazioni di conflitti e traumi e per conseguire una crescita a lungo termine.

L'esperienza di CESVI si basa su una combinazione bilanciata tra la necessità di assistenza umanitaria e l'esigenza di sviluppare capacità locali a lungo termine.

Il programma pone le sue fondamenta sulla convinzione che tragedie come la carestia che ha

colpito la Somalia nel 2011 possono essere evitate anticipando e affrontando le cause delle crisi ricorrenti.

Con questo presupposto, CESVI ha sviluppato un approccio innovativo al rafforzamento della resilienza in Somalia, basato sulla partecipazione della comunità stessa.

Il risultato di questo processo è un insieme flessibile di interventi che vanno dal recupero delle infrastrutture comunitarie, alla costruzione di ripari provvisori e permanenti per rifugiati e comunità ospitanti, dalla ripresa del mercato ai corsi di formazione vocazionale.

Contestualmente questa tipologia di programma prevede la messa a punto di un sistema di allarme preventivo (*Early Warning System*), basato su indicatori localizzati, che alimentano sistemi di sorveglianza e di allerta precoce a livello nazionale.

Nella pratica CESVI sta lavorando attualmente con 14 comunità della Somalia meridionale e centrale con una combinazione di attività di sussistenza e creazione di opportunità di lavoro, di miglioramento delle condizioni igieniche e nutrizionali e, infine, di protezione, riduzione del rischio e risoluzione dei conflitti.



Supporto e assistenza alle popolazioni sfollate di Mopti - Mali



Di fronte all'aggravarsi della crisi nel Sahel, dovuta ad effetti combinati di conflitti armati e siccità, SOS Villaggi dei Bambini ha lanciato un progetto integrato di supporto e assistenza per migliaia di sfollati nella regione di Mopti in Mali.

Dalle regioni del Nord, in particolare da Kidal, Gao e Timbuktu, sono infatti fuggite in massa verso il sud migliaia di persone. La sola regione di Mopti ha accolto oltre 40.000 sfollati, la maggioranza dei quali si sono stabiliti tra Socoura e Sévaré.

In questo contesto SOS Villaggi dei Bambini ha lanciato il progetto PAADMO (Projet d'Appui et

d'Accompagnement des Populations Déplacées de Mopti), con lo scopo di fornire assistenza a oltre 11.000 famiglie garantendo:

- Sicurezza alimentare
- Supporto nutrizionale e sanitario per bambini sotto i cinque anni, donne incinte e madri che allattano
- Assistenza psicologica e sostegno sociale per i bambini e i giovani vittime del conflitto
- Rimpatrio nelle aree di origine, laddove possibile.

Il progetto ha puntato al rafforzamento della partecipazione e alla promozione dei diritti, coinvolgendo amministrazione locale, organizzazioni femminili, sfollati e comunità ospitanti nel processo di selezione dei beneficiari e di fornitura di servizi.

Le donne sono state le principali destinatarie. Per la loro affidabilità e per il ruolo di cura che rivestono, a loro è stato indirizzato oltre il 60% degli aiuti alimentari. Particolare attenzione è stata data ai gruppi altamente vulnerabili: donne capofamiglia, vedove, donne incinte e madri che allattano, anziane e portatrici di HIV.

CONCLUSIONI

del **Prof. Andrea de Guttry**, Ordinario di Diritto Internazionale Scuola Superiore Sant'Anna, Direttore Istituto DIRPOLIS - Diritto, Politica e Sviluppo

Dal 2009 al 2013, AGIRE ha cercato di offrire, tramite il rapporto annuale *"Il Valore dell'Aiuto"*, il proprio contributo alla domanda di un'informazione più chiara e trasparente sulle risorse che, in Italia e nel mondo, sono destinate ad assistere le popolazioni colpite dalle emergenze umanitarie. Il Rapporto relativo al 2014 è stato redatto, per la prima volta, congiuntamente da AGIRE e dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, Pisa. Si tratta di un percorso di collaborazione innovativo, condotto nella logica di creare sinergie e cooperazione rafforzata tra due attori italiani che, nella diversità del proprio mandato e dei rispettivi compiti istituzionali, hanno dimostrato, negli ultimi anni, di sapere svolgere un ruolo fondamentale nello studio e nell'implementazione delle politiche di assistenza umanitaria. Pur essendovi alcune novità nella sua struttura, l'obiettivo di questo Rapporto rimane immutato rispetto al passato: offrire agli attori impegnati nell'assistenza umanitaria, ma anche all'opinione pubblica nazionale, un quadro preciso e dettagliato delle tendenze in atto, basato su dati e cifre verificate e validate.

In un momento di grande confusione ed incertezza, che crea disorientamento nell'opinione pubblica, anche a seguito dei recenti fenomeni legati ai rifugiati ed immigrati che stanno arrivando in Europa, è convinzione degli autori di questo Rapporto che qualsiasi confronto di idee, anche fortemente diverse, debba partire dai - e basarsi sui - dati oggettivi del fenomeno. Solo in questo modo sarà possibile elaborare le strategie necessarie per farvi fronte nel breve, medio e lungo periodo.

Come negli anni passati, il lavoro di ricerca su cui è basato questo Rapporto ha dovuto affrontare una serie rilevante di difficoltà pratiche, legate al fatto che i dati disponibili sono spesso disorganici, carenti (ad esempio quelli relativi all'incremento delle rimesse degli emigrati a seguito di un evento eccezionale nel proprio paese di origine) o non facilmente ricostruibili, anche per la molteplicità e contraddittorietà delle fonti d'informazione da confrontare. Infine, l'estremo tecnicismo dei meccanismi di finanziamento previsti a livello internazionale e nazionale non aiuta a ricostruire la situazione esatta.

I dati raccolti rispetto all'assistenza umanitaria internazionale nel 2014 fanno emergere **alcune interessanti indicazioni:**

- A. a fronte di un significativo incremento sia delle persone sfollate a causa di conflitti o persecuzioni (da 51 milioni nel 2013 a 58 milioni nel 2014) che delle persone colpite da disastri naturali (da 96,4 milioni nel 2013 a ben 107,3 milioni nel 2014), si deve registrare anche un aumento consistente delle risorse investite da donatori pubblici e privati nella risposta alle crisi umanitarie (da 20,5 miliardi di dollari nel 2013 a ben 24,5 miliardi di dollari nel 2014);
- B. dei 15 paesi in tutto il mondo con la più alta percentuale di popolazione colpita da crisi umanitarie, ben 10 sono Stati africani (a partire dalla Sierra

Leone, che nel 2014 ha visto tutta la sua popolazione colpita dalla crisi di Ebola);

- C. l'attenzione della Comunità internazionale, dopo alcune incertezze, sembra incamminarsi con maggiore convinzione sulla strada della prevenzione e mitigazione dei disastri nonché della necessità, impellente, di collegare in maniera sempre più forte il soccorso emergenziale al processo di riabilitazione ed allo sviluppo del paese colpito dall'evento calamitoso;
- D. il significativo incremento degli aiuti governativi per l'assistenza umanitaria è dovuto non solo alla maggiore generosità di molti dei donatori tradizionali (paesi ed istituzioni regionali occidentali), ma anche al ruolo sempre più significativo delle economie del Golfo (Arabia Saudita, Emirati Arabi e Kuwait);
- E. gli aiuti privati, che rappresentano indicativamente il 23,7% dell'assistenza umanitaria totale, sono cresciuti di circa il 7% fra il 2013 e il 2014: considerata la persistente crisi economica che affligge molti Stati, si tratta di un dato molto positivo e sintomatico della generosità dei singoli individui, aziende e fondazioni;
- F. nonostante l'incremento degli aiuti pubblici e privati per le operazioni di assistenza umanitaria, il gap tra le esigenze stimate dalle Nazioni Unite e le risorse messe effettivamente a disposizione è aumentato: nel 2014 sono risultati mancanti ben 7,5 miliardi di dollari.

Nel quadro di queste tendenze, che si sono manifestate nella Comunità internazionale nel 2014, **l'assistenza umanitaria messa in campo dall'Italia presenta alcuni trend significativi:**

- G. l'impegno in termini di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è in costante aumento, a partire dal 2013: sebbene i dati non siano ancora del tutto consolidati e certificati, questa tendenza alla crescita sembra confermata anche per il 2014;
- H. nel periodo 2000-2014 l'assistenza italiana ha mantenuto pressoché costante il suo contributo in aiuto umanitario, pari ad un volume medio di 345,76 milioni di dollari contro una media DAC di 392 milioni di dollari, ovvero ha investito in media il 12% in meno degli altri donatori;
- I. escludendo l'UE, nel 2014 l'Italia è stato il 14° donatore tra i paesi OECD-DAC e non DAC, ed in questo contesto i fondi erogati dal MAECI/DGCS nel 2014 sono risultati pari a 65,4 milioni di euro con un significativo incremento del 51% rispetto al 2013 e raggiungendo il picco massimo di fondi erogati nel periodo 2009-2014;
- J. nel 2014 l'Italia ha finanziato l'aiuto umanitario principalmente attraverso il canale multilaterale, al quale ha destinato il 59% delle risorse (Cap. 2180), al canale bilaterale e multi-bilaterale (Cap. 2183) ed alle attività di sminamento umanitario (Cap. 2210) sono invece andati rispettivamente il 38% ed il 3% dei fondi;
- K. gli interventi umanitari della Cooperazione Italiana si sono concentrati, nell'anno di riferimento, nei paesi colpiti dalla crisi siriana: oltre il 46% degli interventi sono stati realizzati in Libano, Giordania, Iraq, Siria e Turchia;
- L. nel 2014 dei 65,44 milioni di euro stanziati per assistenza umanitaria il

MAECI-DGCS ha deliberato 18 milioni di euro per iniziative umanitarie da realizzarsi in partenariato con le ONG;

- M. il ruolo ed il contributo delle ONG italiane nel settore umanitario si è dimostrato fondamentale anche nel 2014: le ONG hanno finanziato attraverso fondi provenienti da privati progetti di assistenza umanitaria per 61,3 milioni di euro;
- N. nel periodo 2009-2013 i fondi raccolti dalle ONG italiane per l'assistenza umanitaria sono stati nettamente superiori a quelli messi a disposizione dal MAECI, solo nel 2014 il MAECI ha recuperato il divario con le ONG investendo circa 3,14 milioni di euro in più rispetto alle organizzazioni.

Concludiamo queste pagine con un quadro di sintesi delle **raccomandazioni concrete che il network AGIRE e la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna**, Pisa, consegnano al sistema italiano di gestione delle emergenze umanitarie come contributo al dibattito e proposta operativa per migliorare efficacia ed efficienza della sua azione.

1. Perseguire una crescita delle risorse destinate all'azione umanitaria pubblica in linea con gli obiettivi assunti dal Governo Italiano per il graduale riallineamento dell'APS.
2. Incrementare le risorse finanziarie a disposizione della Cooperazione Italiana per la risposta alle emergenze, migliorandone inoltre la prevedibilità attraverso gli strumenti di programmazione e le procedure di gestione amministrativa rendendole più flessibili.
3. Trovare un maggiore equilibrio, nelle azioni umanitarie e soprattutto nei fondi destinati a tali fini, tra azioni per rispondere alle emergenze e azioni miranti alla prevenzione ed al rafforzamento della capacità di resilienza delle popolazioni locali, nonché al *capacity building* delle autorità locali per consentire loro di meglio gestire la prevenzione dei disastri e la reazione agli stessi.
4. Continuare e rafforzare il proprio impegno nel contesto delle cosiddette "crisi dimenticate", destinando il 30% dei fondi pubblici umanitari italiani a paesi affetti da tali crisi e operando anche nelle sedi multilaterali per richiamare l'attenzione della comunità internazionale su queste gravi e protratte crisi umanitarie per le quali il contributo complessivo d'assistenza è ancora insufficiente.
5. Dedicare maggiore attenzione alla qualità dei progetti di emergenza finanziati in termini di chiarezza del cambiamento che essi intendono apportare alle popolazioni colpite da disastri naturali e conflitti, ed in modo tale che si possa stimare l'impatto reale da essi prodotto.
6. Promuovere il coordinamento e lo scambio di buone prassi tra tutti i soggetti coinvolti nella risposta italiana alle emergenze.
7. Garantire una migliore partecipazione dell'Italia al sistema internazionale di risposta alle crisi per mezzo di un più ampio coordinamento con gli altri donatori e le agenzie preposte.

NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto analizza l'assistenza umanitaria internazionale (Capitolo 1) e italiana (Capitolo 2). In considerazione dei dati a disposizione e della rilevanza degli stessi ai fini di delineare significativi trend ed orientamenti di medio periodo, l'arco temporale scelto è il periodo 2009-2014. Ove però il dato 2014 non fosse un valore consolidato o disponibile, è stato analizzato il periodo 2009-2013.

I dati sull'assistenza umanitaria internazionale su cui è costruito il Capitolo 1 sono ricavati principalmente dalle analisi del centro studi inglese *Development Initiatives*, che dal 2000 pubblica il Rapporto "*Global Humanitarian Assistance*" (GHA). In termini generali, le statistiche sull'assistenza umanitaria pubblica vengono elaborate utilizzando principalmente i database di: *Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee* (OECD-DAC), *UNOCHA Financial Tracking System* (FTS), *UN Central Emergency Response Fund* (CERF), *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank* (WB), *UN System Chief Executives Board for Coordination data* (UNSCEB), *UN-coordinated appeals*. Si precisa che i dati relativi al 2014 di OECD-DAC, UNOCHA FTS, CERF e IMF sono ancora preliminari e, pertanto, suscettibili di modifiche.

L'assistenza umanitaria è espressa in dollari, a prezzi costanti 2013.

Non esistono dati ufficiali sull'assistenza umanitaria internazionale erogata dai privati (cittadini, aziende, fondazioni). Ci sono sistemi di raccolta su base nazionale, che

utilizzano metodologie differenti e che impediscono un'aggregazione corretta dei dati. Nel Capitolo 1 si fa riferimento alle stime elaborate dal team di ricerca del GHA grazie al database creato *ad hoc* per monitorare l'assistenza umanitaria erogata da privati e ad una indagine sui donatori umanitari non-statali pubblicata nel 2014.

I dati sull'assistenza umanitaria italiana su cui è costruito il Capitolo 2 sono di triplice natura. Per favorire il confronto con i volumi globali, la prima parte del Capitolo utilizza i dati aggregati sull'assistenza umanitaria italiana totale, forniti dal team di ricerca che produce annualmente il Rapporto GHA, secondo la metodologia precedentemente illustrata. Per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, i dati utilizzati sono quelli OECD-DAC che, come già detto, in relazione al 2014 non sono ancora definitivi.

Si ringrazia il MAECI/DGCS-Ufficio VI Interventi Umanitari e di Emergenza e Ufficio VIII Programmazione e Monitoraggio del Bilancio di Cooperazione per aver fornito dati aggiornati, anche se non ancora consolidati, sull'APS.

Per la seconda parte del Capitolo che riguarda i fondi di esclusiva competenza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione allo Sviluppo (MAECI), i dati, espressi in euro, sono stati cortesemente messi a disposizione dal MAECI/DGCS-Ufficio VI Interventi Umanitari e di Emergenza ed incrociati con una serie di altre fonti (es. Relazioni al Parlamento) di volta in volta indicate nel testo. La differente metodologia di raccolta dei dati non consente ovviamente un raffronto tra la

prima e la seconda parte del Capitolo. Per completezza d'informazione, si precisa che il sistema italiano di risposta alle emergenze descritto nel Capitolo potrà essere oggetto di revisione in relazione alla riforma della cooperazione allo sviluppo varata nel 2014 (L. 125/2014) ed alla costituenda Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo.

L'ultimo paragrafo del Capitolo 2, "*I fondi privati gestiti dalle ONG*", è stato redatto tenendo in considerazione i dati estrapolati dal database di AGIRE che ha condotto una ricerca quantitativa sui bilanci 2009-2014 di un gruppo rilevante di organizzazioni italiane con mandato umanitario¹. Attraverso l'analisi dei documenti di bilancio, si è individuata per ogni organizzazione la percentuale di contributi privati sul lato delle entrate (rispetto ai finanziamenti provenienti da altre fonti) e la percentuale di spesa umanitaria sul lato delle uscite (rispetto alla spesa in programmi di sviluppo o in altri costi di natura organizzativa). L'incrocio dei due valori ha consentito di definire con sufficiente grado di precisione la quota di fondi privati che le ONG destinano all'assistenza umanitaria. Si è prudenzialmente stimato che tale importo costituisca il 93% dei fondi privati investiti

dalle ONG italiane in programmi di assistenza umanitaria. Il margine di errore tiene anche in considerazione le differenze di classificazione della spesa per programmi adottate dalle singole ONG (senza uno studio più analitico sulle attività di progetto contabilizzate è difficile differenziare la spesa umanitaria in ambiti come, per esempio, l'educazione o la sicurezza alimentare).

Il capitolo 3, parte monografica di questo rapporto, affronta aspetti qualitativi e illustra le riflessioni in cui la comunità internazionale è impegnata in preparazione del *World Humanitarian Summit*. Si è pertanto fatto riferimento principalmente al sito web del WHS e ai documenti redatti all'interno dei tavoli di riflessione sviluppati negli incontri preliminari, citati di volta in volta in nota. I quattro assi tematici che guidano le riflessioni sono esemplificati attraverso il racconto di alcune attività attinenti realizzate dalle ONG del network di AGIRE. Si sono in questo caso utilizzate fonti dirette, documenti di progetto, fotografie e testimonianze fornite dalle stesse organizzazioni e riportate in nota laddove esista un riferimento consultabile.

¹ Tale gruppo è costituito da 15 ONG che hanno inviato informazioni sui loro bilanci relativamente al periodo in questione, ovvero: Emergency, MSF Italia, Caritas, ActionAid, COOPI, CESVI, INTERSOS, Terre des Hommes, Save the Children, VIS, CISP, GVC, AVSI, AMREF Health Africa, Oxfam Italia. A queste ONG si aggiungono: i) COSV negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013; ii) Islamic Relief Italia nel 2010; iii) SOS Villaggi dei Bambini negli anni 2012, 2013, 2014.

BIBLIOGRAFIA

Capitolo 1

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015.

Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, *The 2015 UN-coordinated appeals: An ambitious plan to meet growing humanitarian needs*, 2015.

OCHA, *Global Humanitarian Overview (GHO) 2015. A consolidated appeal to support people affected by disaster and conflict*, 2015.

UN News Centre, *UN warns Central African Republic is becoming largest forgotten humanitarian crisis*, 27 April 2015: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50700> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 23 giugno 2015 n. A/RES/69/283, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2014*, 2014.

Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, C. Stirk, *Humanitarian Assistance from non State Donors. What is it worth?*, 2014.

Development Initiatives-Global Humanitarian Assistance, *Who's who in humanitarian financing?*, 2 January 2013.

OECD-DAC, *Improving DAC transparency, Progress to date and possible future directions*, November 2013.

A. Fuchs, N. Klann, *Emergency Aid 2.0*, December 2012.

Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, A/HRC/17/31, 21 March 2011.

S. Rossignoli, F. Cotichia, A. Mezzasalma, *Studio preliminare per la definizione e la gestione da parte della Regione Toscana degli interventi in situazioni di emergenza internazionale*, 30 marzo 2011.

K. Smith, *Non-DAC donors and the transparency of aid information*, *GHA Blog*, 21 marzo 2011: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/non-dac-donors-and-the-transparency-of-aid-information-2846.html> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Labour Organization (ILO), *The Livelihood Assessment Tool-kit Analysing and responding to the impact of disasters on the livelihoods of people*, 2009.

Guidelines on The use of foreign military and civil defence assets in disaster relief - Oslo Guidelines, Updated November 2006 Revision 1.1, November 2007: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20%28November%202007%29.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

United Nations-ISDR International Strategy for Disaster Reduction, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, UN/ISDR-07-2007-Geneva.

UNOCHA-IASC, *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief - "Oslo Guidelines" - Rev. 1.1*, November 2007 <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20%28November%202007%29.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

World Health Organization, *Environmental health in emergencies and disasters: a practical guide*, 2002.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Integrating relief, rehabilitation and development*: <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/policy-integrating.pdf> (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Capitolo 2

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2014* (art. 12, comma 4, legge 11 agosto 2014, n. 125), aprile 2015.

MAECI/DGCS - Rapporto a cura di TIMESIS srl, *Valutazione indipendente dei progetti di emergenza in Palestina*, 2015.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nuovo Documento di Economia e Finanza 2015. Programma di Stabilità dell'Italia*, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015.

MEF, Ministero degli Affari Esteri - Bilancio per capitoli 2015: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Bilancio_finanziario/2015/Decreto-di/Ministero_degli_affari_esteri.pdf (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Repubblica Italiana, *Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo*, Documento triennale 2015-2017 di programmazione e di indirizzo approvato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo in data 11 giugno 2015 (art. 12, legge 125/2014).

ECHO, *Forgotten Crisis Assessment (FCA) 2014*: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/fca_2014_2015.pdf (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013* (art. 3, comma 6, Legge 26 febbraio 1987 n. 49), agosto 2014.

Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Interventi di emergenza bilaterali e multi-bilaterali 2014*: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Interventi/Azioni/documents/IniziativeDiEmergenzaBilateraliE_MULTIBILATERALI2014.pdf (ultimo accesso 5 agosto 2015).

Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *Delibere di allocazione risorse-bandi ONG emergenze anno 2014*: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=11888&Itemid=544 (ultimo accesso 5 agosto 2015).

OECD-DAC, *Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD Publishing, 2014.

OECD Development Co-operation, *Peer Review Italy 2014*.

MAECI/DGCS - *Rapporto a cura di ARS Progetti SpA, Programmi di Emergenza in Afghanistan e Libano*, 2013.

MAECI/DGCS, *Linee Guida Linee per l'Aiuto Umanitario. Good Humanitarian Donorship Initiative. Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship (2012-2015)*, Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, Delibera n. 64 dell'8/06/2012.

Agenzia per il Terzo Settore, *Linee guida per le buone prassi e la raccolta dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, 2011.

MAECI/DGCS - *Rapporto a cura di DRN srl e Agorà 2000 srl, Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di Emergenza Ross I-Capitolo 2169*, 2009.

OECD Development Assistance Committee (DAC), *Italy Peer Review 2009*.
Legge 11 agosto 2014, n. 125 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*.

Decreto Legge del 15 maggio 2012, n. 59 convertito dalla legge del 12 luglio 2012, n. 100 *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

Legge del 26 luglio 2005, n. 152 *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*.

Legge 24 febbraio 1992, n. 225 *Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*.

Legge 26 febbraio 1987, n. 49 *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*.

Capitolo 3

Université Catholique de Louvain, *Annual Disaster Statistical Review 2013*

UNISDR, *Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster*, 2005.

UNISDR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*, 2015.

World Bank, *Natural Hazards, Unnatural Disasters*, 2012.

United Nations, *GAR - Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, 2015.

Overseas Development Initiative, *Financing Disaster Risk Reduction: a 20 year story of international aid*, 2013.

DFID, *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*, 2012. *Natural Catastrophe 2013 Analyses, Assesments Positions 2014*

ASDR, *Annual Disaster Statistical Review 2013*, Munich Re NatCatService, Feb. 2014

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance (GHA) Report 2015*, 2015

OCHA, *World Humanitarian Data and Trends 2014*, <http://www.unocha.org/data-and-trends-2014/>

UNOCHA, *Financial Tracking Service*, [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2014_asof__20_August_2015_\(14_55\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2014_asof__20_August_2015_(14_55).pdf) e [https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2013_asof__20_August_2015_\(14_55\).pdf](https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2013_asof__20_August_2015_(14_55).pdf)

World Humanitarian Summit, www.worldhumanitariansummit.org

Inter Agency Standing Committee, IASC's *Transformative Agenda*, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

ABBREVIAZIONI

AFAD	Asian Federation Against Involuntary Disappearances	SRP	Strategic Response Plan
APS	Aiuto Pubblico allo Sviluppo	UE	Unione Europea
CAP	Consolidated Appeals Process	UNDP	United Nations Development Programme
CBPFs	Country-based Pooled Funds	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
CERF	Central Emergency Response Fund	UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot
CHFs	Common Humanitarian Funds	UNICEF	United Nations Children's Fund
DPC	Dipartimento Protezione Civile	UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
ECHA	Executive Committee on Humanitarian Affairs	UNO-CHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department	UNO-CHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
FCA	Forgotten Crisis Assessment	FTS	Financial Tracking Service
EM-DAT	Emergency Events Database	UNMAS	United Nations Mine Action Service
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugee
ERC	Emergency Relief Coordinator	UN-SCEB	United Nations System Chief Executives Board for Coordination
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
FBE	Fondi Bilaterali di Emergenza	WB	World Bank
GHA	Global Humanitarian Assistance	WFP	World Food Programme
GHD	Global Humanitarian Donorship	WHO	World Health Organisation
GHO	Global Humanitarian Overview	3RP	Syria Regional Refugee and Resilience Plan
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining		
HNO	Humanitarian Needs Overview		
IASC	Inter-Agency Standing Committee		
ICRC	International Committee of the Red Cross		
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies		
IMF	International Monetary Fund		
WEO	World Economic Outlook		
ILO	International Labour Organization		
IOM	International Organization for Migration		
LRRD	Linking Relief to Rehabilitation and Development		
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale		
DGCS	Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo		
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze		
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development		
DAC	Development Assistance Committee		
ONG	Organizzazione/i non governativa/e		
OSA	Organizzazione degli Stati Americani		
RNL	Reddito Nazionale Lordo		

E' un network che riunisce 10 tra le maggiori organizzazioni non governative italiane impegnate nella risposta alle emergenze. L'obiettivo di AGIRE è quello di favorire una risposta efficace ed efficiente alle più gravi emergenze umanitarie che colpiscono il pianeta, assicurando la massima trasparenza e rendicontazione ai donatori. Il network, attivo dal 2007, ha lanciato oggi 11 appelli di emergenza, portando aiuti complessivamente a 1 milione e 300mila persone.



Scuola Superiore
Sant'Anna

La Scuola Superiore Sant'Anna è un istituto universitario pubblico a statuto speciale, che opera nel campo delle scienze applicate: Scienze economiche e manageriali, Scienze Giuridiche, Scienze Politiche, Scienze agrarie e biotecnologie vegetali, Scienze Mediche e Ingegneria Industriale e dell'Informazione. La Scuola Superiore Sant'Anna ha l'obiettivo di sperimentare percorsi innovativi nella ricerca e formazione.

L'Istituto DIRPOLIS-Diritto Politica e Sviluppo conduce ricerche innovative ed attività di alta formazione nei campi del diritto, dell'economia e delle scienze politiche. L'approccio multidisciplinare che la caratterizza permette una rappresentazione globale di fenomeni giuridici, politici, sociali ed economici assai complessi e favorisce la realizzazione di output di ricerca di alto profilo scientifico, direttamente applicabili da attori esterni con responsabilità decisionali a vario livello (internazionale, nazionale, regionale, locale).

CREDITI E RINGRAZIAMENTI

Hanno lavorato alla redazione di questo rapporto: Rossella Altamura, Andrea de Guttry, Maddalena Grechi, Chiara Macchi, Annarosa Mezzasalma.

Produzione e edizione: a cura di Maddalena Grechi

Grafica: Giorgia De Filippis / Ideapura.it

Foto di copertina: SOS Villaggi dei Bambini

Si ringraziano per la preziosa collaborazione: Marta Collu, Viviana Wagner e Mario Baldi (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - DGCS - Ufficio VI) , Tommaso Ceramelli (GVC), Riccardo Stefanori (CISP). Sara Bertolai e Gianluca Livi (ActionAid), Nadia Fiore (Amref), Gianluca Antonelli e Maria Pasquini (VIS) Caterina Marchioro e Federica Benedetti (Oxfam), Claudia Vecchiarelli (MSF), Alberto Cortinovis (CESVI), Eleonora Finotto (SOS Villaggi dei Bambini), Elisabetta Cammarota e Sara Menichetti e Francesco Iudicello (Save the Children), Cesare Fermi, Maria Elena Proietti, Lodovico Mariani (INTERSOS), Paolo Beccegato (Caritas), Alberto Cogo (COOPI), Claudio Perna (Terre des Hommes), Giuliana Crimella (Emergency), Paola Painini - Marco Sangiorgio (AVSI), Erika Zepponi (AGIRE), Anna Dotti (AGIRE), Mariangela Molinaro (AGIRE).

Un ringraziamento particolare a Development Initiatives e alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Italiana - Uffici VI e VIII, per aver condiviso i dati essenziali alla produzione di questo rapporto.

Si ringraziano inoltre l'ufficio d'informazione in Italia del Parlamento Europeo e la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea.



AGIRE AGENZIA
ITALIANA
RISPOSTA
ONLUS EMERGENZE

Agenzia Italiana per la Risposta alle Emergenze

Via Aniene 26/A - 00198 Roma

+39 06.64781608

info@agire.it

WWW.AGIRE.IT

act:onaid



COOPDI
COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE

INTERS  **S**

