

**Messaggio
concernente la continuazione dell'aiuto umanitario
internazionale della Confederazione**

del 14 novembre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi presentiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo gli interventi parlamentari seguenti:

- | | |
|----------------|--|
| 1999 P 99.3292 | Indennizzare gli albanesi del Kosovo per la loro partecipazione alla ricostruzione della regione
(N 8.10.99, Gruppo socialista) |
| 1999 P 99.3295 | Rafforzare la politica di pace nella regione dei Balcani
(N 8.10.99, Gruppo socialista) |
| 1999 P 99.3162 | Misure volte a padroneggiare le conseguenze della guerra dei Balcani
(N 8.10.99, Aeppli Wartmann) |
| 2000 P 00.3091 | Maggiore sostegno al CICR e all'ASC
(N 23.6.00, Günter) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 novembre 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), le Camere federali approvano, in forma di crediti-quadro pluriennali, lo stanziamento dei fondi finanziari necessari alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario della Confederazione. Il credito quadro attuale di 1050 milioni di franchi concernente la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione si fonda sul messaggio del 20 novembre 1996 (96.092), approvato nel giugno 1997 per un periodo di quattro anni ed entrato in vigore il 1° febbraio 1998, che sarà esaurito a metà 2002. Il presente messaggio propone lo stanziamento di un credito quadro di un ammontare di 1500 milioni di franchi per un periodo di almeno quattro anni.

Il presente messaggio riveste una forma particolare perché ne riunisce, in sostanza, due. Per la prima volta, contrariamente al passato, il finanziamento da parte della Confederazione dei costi che le azioni sul terreno comportano per il bilancio sede del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) è incluso nel credito quadro. La Confederazione partecipa dal 1931 al finanziamento dei costi indotti del CICR, che erano però regolati da un decreto federale separato. Questi contributi al bilancio sede del CICR si aggiungono a quelli accordati nell'ambito della continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione a titolo di bilancio terreno. A datare dal presente messaggio, i due contributi sono riuniti in un solo credito quadro. In gran parte, quindi, l'aumento dell'ammontare richiesto per il presente credito quadro va ascritto quindi alla presenza dei costi indotti sul bilancio sede CICR.. L'aumento restante, invece, esprime la volontà del Consiglio federale di accrescere i mezzi finanziari destinati all'aiuto umanitario della Confederazione.

La Confederazione intende apportare il proprio aiuto umanitario a un mondo caratterizzato da una crescente precarietà e da una complessità sempre maggiore; un mondo ben lungi da quell'ideale di serenità che ci si sarebbe potuti attendere dopo la caduta del muro di Berlino, benché sul suo futuro non gravi più l'ombra di un duello atomico fra i due Grandi. Dalla metà del 1990 il numero dei conflitti sembra essersi stabilizzato, seppure a un livello elevato. Quello delle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche, per contro, è in forte aumento dagli anni Settanta.

Per far fronte a queste sfide, l'aiuto umanitario della Confederazione dispone di forze innegabili e poggia su basi etiche di grande solidità. Affermazione della solidarietà e della responsabilità del popolo svizzero nei confronti delle vittime, l'aiuto umanitario, con il suo operato e la sua presenza, contribuisce a forgiare un avvenire accettabile, nella dignità, nella sicurezza e all'insegna della sostenibilità.

Secondo la decisione Consiglio federale del 28 settembre 2001, la denominazione «Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC)», utilizzata dalla creazione dell'ASC nel 1973, è stata sostituita con «Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)». Un cambiamento che mira a meglio precisare ai partner svizzeri e stranieri, al popolo svizzero come pure alle vittime stesse la natura vasta e complessa delle missioni effettuate dal CSA.

La prima parte del messaggio evoca le difficoltà, le sfide e le opportunità a cui è confrontato l'aiuto umanitario della Confederazione. La seconda parte ne presenta il capitolato d'oneri, la terza parte espone i principi della continuità e i principi del cambiamento della strategia dell'aiuto umanitario per i quattro prossimi anni. La quarta parte è consacrata alle questioni finanziarie e affronta anche quelle organizzative e di personale. Nell'allegato figurano il rendiconto dell'utilizzazione del credito quadro in corso e i dati statistici.

Introduzione

L'aiuto umanitario della Confederazione è l'espressione più visibile e più conosciuta della solidarietà internazionale della Confederazione¹. Dalla fine della seconda guerra mondiale, essa è attivamente venuta in aiuto alle vittime di crisi e catastrofi² con azioni dirette come pure grazie ai suoi numerosi partner umanitari, svizzeri ed esteri.

L'aiuto umanitario della Confederazione ha avuto e ha tuttora vocazione indipendente, neutrale e imparziale; non è subordinato a condizioni politiche; la sua pertinenza e la sua credibilità sono largamente riconosciute.

Nel contesto contemporaneo l'aiuto umanitario resta attuale e sarà necessario anche in futuro. In considerazione dei crescenti bisogni in questo ambito, la Confederazione intende aumentare le prestazioni e i mezzi dell'aiuto umanitario, la cui continuazione e finanziamento sono l'oggetto del presente messaggio, il diciannovesimo che il Consiglio federale rivolge alla vostra Assemblea da quando l'aiuto umanitario della Confederazione è stato istituito.

¹ La legge del 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale recita: «L'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime d'una catastrofe naturale o di un conflitto armato.»

² Le catastrofi sono crisi troppo gravi per intensità e dimensioni, per consentire alle popolazioni e alle società colpite di contenerne gli effetti con le proprie forze. I conflitti armati corrispondono a catastrofi causate dall'uomo. Le crisi insorgono da una rottura di equilibrio. L'aiuto umanitario è finalizzato in primo luogo a rimediare ai squilibri sociopolitici, ecologici, tecnologici e alimentari. Esso reagisce alle crisi causate da catastrofi e conflitti armati che minacciano la vita, seminando sofferenze e miseria.

Messaggio

1

La situazione mondiale vista dagli attori umanitari all'alba del terzo millennio

Due ideologie hanno profondamente influenzato il ventesimo secolo: il marxismo e il fascismo. Delle due, dopo la caduta del muro di Berlino nel novembre 1989, il marxismo si era andato ulteriormente emarginando, mentre il fascismo aveva praticamente cessato di esistere. Era lecito sperare allora che s'instaurasse un nuovo ordine mondiale, caratterizzato, segnatamente, dal ravvicinamento tra l'Europa orientale e l'Occidente e dall'avvento di una pace durevole su buona parte del pianeta. I principi economici e gli strumenti tecnologici occidentali contenevano la promessa di un progresso universale che avrebbe accompagnato i Paesi del Sud nel loro slancio verso il progresso.

A oltre un decennio di distanza, la realtà appare preoccupante: conflitti armati d'indole politica, religiosa o etica sono presenti su tutti i continenti. La fine della guerra fredda ha segnato la diminuzione dei conflitti internazionali e la proliferazione delle crisi interne. Queste ultime hanno contribuito al crollo degli Stati più fragili e all'apparizione di nuovi attori non governativi in sempre maggior numero; esse ignorano i principi umanitari, mietendo vittime fra le popolazioni civili.

Negli ultimi anni il volume globale dell'aiuto pubblico internazionale allo sviluppo si è ridotto. L'aiuto umanitario, invece, ha conosciuto un significativo aumento dei contributi accordati, a scapito di quelli stanziati per la cooperazione allo sviluppo. Se taluni ritengono che non sia compito dello Stato venire in aiuto dei popoli più poveri, i contributi dell'economia privata e della società civile non hanno ancora, a tutt'oggi, sostituito l'aiuto allo sviluppo dei poteri pubblici, che restano i principali finanziatori dell'aiuto internazionale.

Nel settore delle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche, i problemi politici legati alla risposta umanitaria sono in genere meno acuti che in caso di conflitti armati. In questo ambito si può più facilmente mobilitare la solidarietà internazionale e l'allestimento di soccorsi è, di massima, meno politicizzato. Certi segni lasciano presagire che in futuro i conflitti potrebbero avere per obiettivo l'egemonia di un unico sistema di valori, anziché quella di un'etnia, di un movimento nazionalista o di una religione. Anche le pressioni sempre crescenti dell'evoluzione demografica a livello planetario, le ineguaglianze di sviluppo e di opportunità come pure la pauperizzazione continueranno, a loro volta, a generare crisi e catastrofi naturali ed ecologiche.

In avvenire, lo sviluppo dell'umanità potrà essere meglio gestito mediante l'istituzione di un quadro di riferimento comune e una più grande solidarietà. Lo Stato nazionale non è più oggi, il solo attore pertinente nelle crisi e la sua autorità è in parte sostituita dalla delega consentita di parte delle sue competenze a un'entità più vasta, che favorisca la ricerca collettiva di soluzioni ai problemi contemporanei. Si deve inoltre instaurare, in seno alla società e tra le diverse culture, un dialogo equo e trasparente, che non escluda le voci dissonanti. Tale quadro di riferimento comune deve includere le regole e i valori fondamentali del diritto internazionale umanitario (le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i loro Protocolli aggiuntivi del 1977), vegliando altresì a preservare integralmente la credibilità e a garantirne la piena applicazione.

Per quanto concerne la solidarietà, essa implica un accresciuto impegno, scaturito da un sentimento etico di responsabilità collettiva nei confronti delle vittime. Concretamente ciò si traduce nella messa a disposizione di risorse supplementari ai fini dell'aiuto umanitario. In passato, l'aiuto umanitario della Confederazione ha dimostrato di saper apportare un contributo importante e di elevata qualità all'azione umanitaria internazionale. Così dovrebbe essere anche in futuro. L'aiuto umanitario della Confederazione reca un messaggio di solidarietà vissuta e di speranza.

2 Le sfide dell'aiuto umanitario

Agli albori di questo ventunesimo secolo, l'aiuto umanitario è confrontato a difficoltà ricorrenti e a problemi derivanti dall'evoluzione di crisi e conflitti armati. Agli sconvolgimenti che hanno seguito la fine della guerra fredda si aggiungono gli effetti della globalizzazione. Essa acuisce le conseguenze della sovrappopolazione e della pauperizzazione, quelle delle spese militari eccessive in confronto ai compiti sociali dello Stato, ma anche il deterioramento dell'ambiente, la mancanza di risorse energetiche e d'acqua, accresce i danni causati dalle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche e influisce sull'esodo rurale, sulle migrazioni internazionali e le grandi pandemie (segnatamente HIV/AIDS, tubercolosi e malaria).

2.1 La realtà

Agli inizi del ventunesimo secolo, la guerra convenzionale tra le Nazioni non è scomparsa. Oggi, tuttavia, anche la stabilità interna degli Stati è rimessa in questione. I mutamenti territoriali devono continuare ad essere presi in considerazione, poiché le frontiere retaggio dell'era coloniale sono contestate e si manifesta la volontà di fare coincidere lo Stato con fattori etnici. I tentativi di globalizzazione del modello occidentale suscitano reazioni d'indigenizzazione.

Permane oggi il rischio che l'aiuto umanitario sia sostituito dall'azione politica. Le realtà vissute sul terreno sono talvolta state malintese da alcuni attori umanitari che hanno confuso visibilità e pertinenza. Si attende altresì un più grande sforzo da parte del settore privato.

Si delineano infine anche altri fattori che costringono gli attori umanitari a dover ripensare costantemente la loro strategia di assistenza e di protezione. Si notino, in particolare:

- *La violenza contro le popolazioni civili e gli operatori umanitari:* negli ultimi anni un numero crescente di conflitti si è caratterizzato per la strumentalizzazione della popolazione civile a fini militari e politici e per la violazione delle norme giuridiche che reggono la protezione delle popolazioni civili e degli attori umanitari. Attualmente, il 90 per cento delle vittime dei conflitti è costituito da civili e le guerre intestine sono la causa principale dei movimenti di popolazioni all'interno delle frontiere e al di là delle medesime. Da qualche anno, inoltre, il numero di operatori umanitari uccisi in missione è considerevolmente aumentato.

- *Lo smantellamento delle strutture statali*: i conflitti attuali indeboliscono e mettono in pericolo Stati costituiti, quali, per esempio, la Somalia o l'Angola. Non si tratta più di guerre convenzionali, ma del moltiplicarsi di focolai di guerriglia, in cui le cause di tensione sono numerose e complesse. In tali circostanze, l'aiuto umanitario è difficile perché spesso le fazioni in lotta impediscono agli operatori umanitari di aver accesso alle vittime, oppure impongono determinate condizioni.
- *La criminalizzazione dei conflitti*: alla guerra ideologica di ieri è succeduta, qua e là, una forma di guerra privata, mossa da interessi privati, che si svolge sul territorio di Stati spesso incapaci di esercitare la loro autorità. I protagonisti di questi conflitti «privati» spesso hanno interesse al loro prolungarsi in vista di accaparrarsi risorse quali oro, diamanti, petrolio, stupefacenti, legni pregiati, e di conservare il potere. Parimenti, la capacità di azione del terrorismo internazionale avrà conseguenze ancor oggi imprevedibili.
- *La mediatizzazione dei conflitti e il ruolo dei media nei medesimi*: accrescendo la visibilità di una crisi, i media hanno la possibilità di spronare all'azione gli attori politici e umanitari. Allo stesso modo, la distorsione perversa dell'informazione – per esempio i messaggi d'incitamento al genocidio in Rwanda – può avere conseguenze nefaste sui conflitti. Questo potere conferisce ai media una responsabilità politica e umanitaria e dovrebbe essere sfruttato a favore dei più deboli.
- *Il moltiplicarsi di nuovi attori*: l'apparire di nuovi attori desiderosi di partecipare all'aiuto umanitario – segnatamente le ONG, le multinazionali, la società civile, le agenzie di sviluppo, le forze armate e altri ancora – ha condotto a una diminuzione dell'efficacia dell'aiuto, in particolare nel coordinamento umanitario, e ha spesso generato confusioni e duplici competenze.
- *La guerra dei mandati e l'eclisse dell'etica umanitaria*: la presenza sul terreno di numerosi attori, che operano talvolta in margine dei principi umanitari riconosciuti, ha provocato un'eclisse dell'etica umanitaria, non di rado a detrimento delle vittime stesse, creando contemporaneamente condizioni di concorrenza per la visibilità e l'accesso ai fondi tra gli attori.

A questo punto tre considerazioni s'impongono. La prima verte sul sostegno delle forze armate all'azione umanitaria. Certi Stati si contraddistinguono non solo per il loro impegno a favore dell'aiuto umanitario, ma anche mettendo a disposizione truppe di mantenimento della pace. Esse hanno il compito di garantire un clima di maggiore sicurezza, prevenire la violenza e facilitare la missione delle organizzazioni umanitarie. Appare quindi necessaria una distinzione precisa, secondo i rispettivi mandati, delle mansioni degli attori politici e militari e degli attori umanitari. Il sostegno delle truppe può anche riguardare più direttamente le prestazioni umanitarie. In questo caso, la responsabilità dell'aiuto umanitario incombe alle autorità civili in base al principio di sussidiarietà, secondo cui i mezzi militari sono utilizzati solo allorché quelli civili non sono sufficienti e la direzione delle operazioni spetta alle autorità civili. Una diversa regolamentazione rischierebbe d'inquinare l'imparzialità e la neutralità dell'aiuto umanitario, compromettendo, al tempo stesso, la sicurezza degli operatori. La seconda considerazione consiste nel ricordare che ancor oggi il diritto internazionale umanitario non si pronuncia sulla legittimità degli interventi militari – che devono fondarsi sulla Carta delle Nazioni Unite – ma solo sullo svolgimento del conflitto. La terza considerazione concerne il ricorso allo strumento

delle sanzioni economiche. Per la Confederazione, l'aiuto umanitario apportato durante una situazione d'emergenza o in seguito alla medesima non è subordinato a condizioni politiche.

Se si traccia un bilancio dei dieci ultimi anni, si constata un certo progresso. La democrazia si è affermata in Europa centrale e orientale e in quasi tutti i Paesi d'America latina. Il Sud-Africa ha messo fine all'apartheid. Milioni di rifugiati sono rientrati nei loro Paesi. La situazione in Rwanda e in Timor orientale dà adito a qualche speranza. Alla conclusione delle guerre che hanno accompagnato lo smantellamento dell'ex Jugoslavia, la Croazia, e, in minor misura, la Bosnia Erzegovina hanno ritrovato la stabilità. Le massicce operazioni d'aiuto umanitario nella Provincia del Kosovo sono state portate a termine, e la ricostruzione prosegue. Sono invece attivi nuovi focolai di conflitti, segnatamente nella Repubblica democratica del Congo, in alcune regioni dell'Africa occidentale (Sierra Leone, Liberia, Guinea) e in Cecenia. In Afghanistan, Somalia, Iraq, Sri Lanka, Sudan, Angola e Palestina i vecchi conflitti non sono sopiti e rimangono senza soluzione.

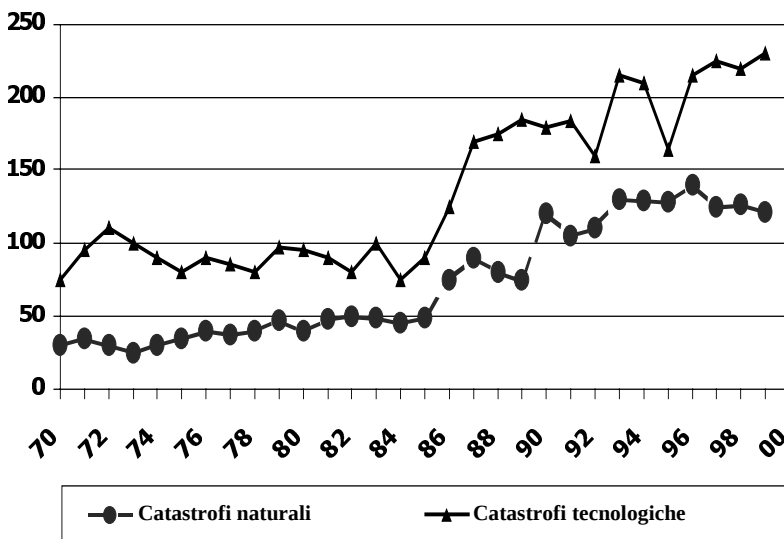
2.2 I rischi

Nell'ambito delle catastrofi naturali, l'aiuto umanitario internazionale si è reso necessario a più riprese in tutti i continenti. Le previsioni lasciano immaginare che in futuro un ancor maggiore numero di persone possa essere in pericolo. Si constata, da un lato, un incremento nella frequenza e nel numero delle catastrofi – a cui le attività umane spesso non sono estranee – e dall'altro una maggiore vulnerabilità, derivante da una fragilizzazione crescente di eco-sistemi situati per lo più nelle medesime regioni geografiche. In genere la risposta umanitaria internazionale alle catastrofi naturali è stata pronta e generosa. Gli insegnamenti tratti da questo tipo d'impegno evidenziano a livello di ogni Stato un bisogno ricorrente di pianificazione dal profilo della prevenzione e del livello di preparazione, dell'allarme precoce, del coordinamento e della creazione di strutture regionali d'assistenza. A Est e a Sud, infatti, sono rari i Paesi che dispongono di un livello adeguato di preparazione alle catastrofi come pure dei necessari dispositivi d'azione per far fronte alle loro conseguenze senza aiuti esterni.

L'aiuto umanitario internazionale dovrà migliorare il suo impatto e i suoi effetti positivi, e dovrà anche sormontare ostacoli quali la specificità per cui ogni crisi o catastrofe esige la ricerca di una risposta appropriata e adeguata ai bisogni. I compiti dell'aiuto umanitario sono precisi e includono assistenza e protezione. Si devono evitare le confusioni. Gli attori umanitari non devono essere incitati ad oltrepassare il loro mandato e ad agire al posto di altri attori. Per giunta, oltre a certe crisi che non conoscono fine – oltre alle catastrofi naturali ricorrenti e ai conflitti che s'insabbiano in spazi di «non diritto» – non devono esistere «conflitti dimenticati» anche se talvolta l'aiuto umanitario può essere accusato di contribuire al prolungamento piuttosto che alla soluzione di una crisi. Quando le crisi sono croniche, durature, con episodi a ripetizione, la risposta più pertinente resta il sostegno costante alla resistenza: la resistenza degli individui, della famiglia, della collettività e delle istituzioni.

Catastrofi naturali e catastrofi tecnologiche: evoluzione generale

Numero:



Swiss Re, sigma n. 2/2001

2.3 Le opportunità

Le opportunità di migliorare l'impatto positivo dell'aiuto umanitario non mancano. Dal profilo della riflessione, dell'approccio fondamentale, della formazione degli operatori umanitari, dell'azione internazionale e del suo coordinamento, come pure del finanziamento, l'aiuto umanitario possiede vantaggi considerevoli.

L'aiuto umanitario della Confederazione partecipa attivamente tanto alla riflessione internazionale come alla messa in opera dell'aiuto umanitario cui apporta un contributo pertinente e apprezzato. Dal 1998, segnatamente per il tramite dell'«antenna umanitaria» dell'ECOSOC (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite), con la partecipazione di Stati del Sud, del Nord e dell'Est, si è instaurato un dialogo in vista dell'elaborazione di una percezione comune delle difficoltà da affrontare. In seno al Comitato permanente interistituti dell'ONU, presieduto dal Segretario generale aggiunto per le questioni umanitarie, viene offerto ai principali attori umanitari un dispositivo che consente gli scambi e la formulazione di raccomandazioni sulle crisi e i problemi del settore. Nell'ambito del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, la messa in vigore dell'«Accordo di Siviglia» ha riaffermato con successo i ruoli rispettivi come pure lo spirito in cui si svolge la co-operazione tra i Membri del Movimento.

Forte dell'esperienza e della flessibilità acquisite in passato, l'aiuto umanitario della Confederazione si sforza costantemente di adeguarsi ai mutamenti e di far fronte alle nuove situazioni grazie all'innovazione, al perfezionamento, alla professionalità, ad un coordinamento accresciuto con gli altri attori e ad una più marcata multilateralizzazione. I requisiti richiesti a livello di conoscenze e di esperienza sono notevoli. L'aiuto umanitario è ormai gestito, formato ed equipaggiato in funzione di un ambiente in rapida evoluzione, tecnologicamente progredito, e globale. Il decentramento dell'organizzazione è cruciale, al pari delle attività di pianificazione, di «controlling» e di valutazione. La necessità di formazioni congiunte per gli operatori umanitari e le questioni di sicurezza guadagnano importanza. Le alleanze, le reti, le coalizioni, gli scambi e la messa a disposizione di personale come pure il transfert di conoscenze sono diventati strumenti essenziali di successo. Nella gestione delle risorse umane, i principi direttori tengono conto delle prestazioni e dell'esigenza di trasparenza.

L'esperienza insegna anche che una soluzione duratura ed efficace alle crisi e alle catastrofi deve affrontare le cause in maniera globale, essere cooperativa e coordinata e tener conto dei differenti fattori che possono sfociare in una crisi – e più particolarmente in conflitti armati – e cioè la povertà, l'assenza di sviluppo e di opportunità, l'odio etnico o religioso, l'ingiustizia, la cupidigia e le violazioni dei diritti dell'uomo. Le organizzazioni incaricate delle attività di protezione, in particolare il CICR e l'UNHCR, veglieranno al loro rafforzamento. Nel settore delle catastrofi naturali, si è sviluppato un approccio a lungo termine finalizzato alla prevenzione e al potenziamento delle capacità di gestione dei rischi eventuali, che include la pianificazione a monte – segnatamente la formazione di specialisti, il consolidamento delle istituzioni e i micro-progetti a scopo di addestramento – l'assistenza umanitaria regionale come pure la ricostruzione improntata a soluzioni durevoli. L'aiuto umanitario s'inscrive così in un'ampia prospettiva che include tutti gli attori in misura di apportare un contributo, tenendo conto dei mandati rispettivi. Si considerano anche cambiamenti nei sistemi di finanziamento dell'aiuto internazionale - non soltanto per meglio rispondere ai bisogni specifici di tipo «emergenza-sviluppo» al momento della soluzione della crisi, ma anche in vista di prendere in considerazione i bisogni particolari delle vittime delle crisi di lunga durata.

L'aiuto umanitario della Confederazione è improntato a principi di coesione interna come pure alla coerenza e alla complementarità con gli altri attori umanitari. Sono stati sviluppati contatti con gli attori politici e militari, con il settore privato nonché con organizzazioni quali la Banca mondiale in vista di promuovere la ricerca di soluzioni a lunga scadenza pur rispettando il mandato, i principi e i criteri distinti di ciascuno di essi.

Il clima in cui evolve l'aiuto umanitario della Confederazione è contrassegnato dalla stima per la sua competenza, da un chiaro mandato e da un marcato sostegno dei poteri pubblici e del popolo svizzero per i compiti svolti a favore delle vittime più sfortunate. La solidarietà sentita del popolo svizzero ha continuato d'altronde a manifestarsi nel corso degli ultimi anni, come provato anche dalla generosità ineguagliata dei doni privati versati alle vittime dei recenti conflitti e delle recenti catastrofi. L'impegno della Svizzera è parimenti apprezzato sulla scena internazionale, dalle vittime come dai suoi partner. La fiducia dimostrata verso l'aiuto umanitario della Confederazione impone, in cambio, esigenze molto elevate in materia di qualità e di

competenza. Per far fronte a tali esigenze, l'aiuto umanitario intende quindi rafforzare la propria capacità d'azione mediante un miglioramento qualitativo e quantitativo dei mezzi umani, logistici e finanziari.

3 L'aiuto umanitario della Confederazione

Il mandato dell'aiuto umanitario della Confederazione è definito dalla legge del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0). La formulazione di questa legge garantisce all'aiuto umanitario della Confederazione un contesto che gli consente di conferire tutta la pertinenza e la qualità necessarie al sostegno apportato, come pure di sviluppare e di adeguare la propria azione ai mutamenti, in maniera da rispondere in maniera appropriata ai nuovi bisogni.

Introduzione

Agli inizi del 2000, la DSC ha incaricato un gruppo di periti indipendenti di valutare le esperienze fatte nell'ambito dell'aiuto umanitario della Confederazione negli ultimi dieci anni, in vista, segnatamente, di trarne ammaestramenti utili all'elaborazione del presente messaggio. L'analisi verteva inoltre sull'avvenire e sull'allestimento di strumenti adeguati ai futuri bisogni. L'evoluzione del contesto umanitario e delle strategie globali hanno fatto oggetto di particolare attenzione. Il risultato dell'analisi è stato integrato nella redazione del presente messaggio.



3.1 Il capitolato d'oneri

L'aiuto umanitario è destinato alle popolazioni vittime di catastrofi naturali o di conflitti armati allorché le risorse di un Paese o di una regione colpiti da una crisi di grande portata e intensità non consentono loro di affrontarla senza aiuti esterni. La priorità viene data ai gruppi più vulnerabili e più bisognosi, in particolare le donne e i bambini, i malati e gli anziani, i rifugiati e i profughi.

L'aiuto umanitario è finalizzato, in primo luogo, a salvare le vite umane in pericolo e ad alleviare le sofferenze. In secondo luogo, esso si prefigge di facilitare la reintegrazione e la riabilitazione. E infine mira a rafforzare, in collaborazione con le popolazioni interessate, i meccanismi locali di difesa e di prevenzione per parare

all'eventualità di crisi ulteriori. Questa terza priorità implica il transfert di conoscenze come pure il potenziamento delle capacità e dei meccanismi locali e regionali di risposta alle crisi.

L'aiuto umanitario può essere fornito sotto forma di prestazioni in natura, segnatamente la fornitura di derrate alimentari, di contributi finanziari, di messa a disposizione di specialisti e di squadre di soccorso, per esempio in caso di catastrofi naturali, o in qualsiasi altra forma atta al raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il mandato attribuitogli prova l'ampiezza dei settori coperti:

- I conflitti: guerre, guerre civili, conflitti analoghi a guerre civili, scontri armati.
- Le crisi: il crollo delle strutture statali, l'assenza di reti locali d'assistenza sociale alle vittime.
- Le catastrofi naturali: i sismi, le inondazioni e la siccità.
- Le catastrofi tecnologiche: i sinistri d'origine nucleare, biologica e chimica, il crollo di dighe come pure altre distruzioni di vasta portata che costituiscano una minaccia per la vita umana.

L'aiuto umanitario della Confederazione è uno strumento della politica estera svizzera. Come tale, esso contribuisce alla realizzazione dei cinque obiettivi di politica estera stabiliti in un primo tempo nel *«Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta»* (93.098), ribaditi dalla nuova Costituzione federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000 e infine ripresi nel *«Rapporto sulla politica estera 2000»* (00.091). L'aiuto umanitario della Confederazione integra le *«Linee direttrici Nord-Sud»* (FF 1994 II 1099) e s'articola simmetricamente e a sostegno dei crediti di programmi adottati dalle vostre Camere nell'ambito della cooperazione internazionale della Svizzera, in particolare il *«Messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo»* (98.072) e il *«Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione rafforzata con l'Europa dell'Est e i Paesi della CSI»* (98.409).

3.2 Le dimensioni umanitarie della politica estera della Svizzera

Nel *«Rapporto sulla politica estera 2000»* (00.091) del 15 novembre 2000, il nostro Collegio esprime la volontà di svolgere una politica umanitaria svizzera indipendente e dal profilo marcato, in vista di affermare la propria solidarietà internazionale, nonché il desiderio di incoraggiare in modo particolare i due settori chiave della politica estera umanitaria, e cioè lo sviluppo e la promozione del diritto internazionale umanitario, la sua piena attuazione nonché l'aiuto umanitario della Confederazione. La politica umanitaria non si limita a questi due settori e comprende l'attività di altri Dipartimenti dell'amministrazione federale.

Componenti a carattere umanitario fanno infatti parte di tutti i settori della politica estera della Svizzera, segnatamente della politica di cooperazione, dei diritti dell'uomo, di sicurezza, delle migrazioni, dell'ambiente e della politica economica estera. La politica umanitaria della Confederazione non si svolge quindi nel vuoto,

bensi all'interno di un dispositivo di misure volte a rafforzare globalmente la sicurezza umana.

Nell'ambito della sicurezza umana, la politica volta a promuovere la pace, lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti dell'uomo e il diritto internazionale umanitario contribuisce alla prevenzione delle crisi e dei conflitti e alla ricerca di soluzioni durature a questi ultimi. La politica umanitaria è parte integrante di questo dispositivo: essa ha per obiettivo di promuovere i valori umanitari (mediante lo sviluppo e l'attuazione del diritto internazionale umanitario, il dialogo con gli attori – governativi e non governativi –, la diffusione dei valori umanitari, la comunicazione e la sensibilizzazione ad essi relative).

La politica umanitaria contribuisce anche alla ricerca di soluzioni durature ai problemi politici che ostacolano l'aiuto umanitario, segnatamente l'accesso alle vittime delle crisi e dei conflitti, la sicurezza delle popolazioni civili e degli operatori umanitari, la responsabilizzazione delle organizzazioni non governative alla questione dell'intervento umanitario. La correlazione tra azione umanitaria, azione politica e azione militare non può d'altronde essere ignorata³.

3.3 L'aiuto umanitario della Confederazione in quanto parte della politica estera della Svizzera

L'aiuto umanitario della Confederazione è una delle divisioni della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) in seno al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il corpo svizzero d'aiuto umanitario (CSA), – strumento volto specificamente all'impiego diretto dei mezzi – fa parte della DSC.

L'aiuto umanitario della Confederazione è accordato in maniera indipendente, imparziale e incondizionata e non è soggetto a rimborso. Può essere frutto di un'offerta spontanea della Confederazione o di una domanda da parte delle autorità del Paese interessato. Esso interviene con il sostegno delle autorità del Paese in questione.

La Confederazione accorda un aiuto umanitario tanto mediante azioni dirette come per il tramite del sostegno accordato alle organizzazioni partner, svizzere e internazionali; le due forme di aiuto non sono mutuamente esclusive.

Le azioni dirette costituiscono la prima forma di aiuto umanitario, sono multidimensionali e pluridisciplinari. Sono effettuate grazie all'intervento del Corpo svizzero d'aiuto umanitario (CSA)⁴ o con il sostegno degli specialisti necessari. Gli interventi possono durare qualche giorno o più a lungo, ma al massimo fino alla realizzazione di un progetto a medio termine. Il CSA opera in diversi modi: individualmente, con piccole squadre specializzate, con squadre d'intervento rapido e o per il tramite della Catena svizzera di salvataggio. Quest'ultima, particolarmente utile in caso di terremoto, è composta dai membri delle organizzazioni partner e dal CSA.

³ Vedasi «Die Humanitären Dimensionen der Schweizerischen Aussenpolitik», Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Humanitäre Politik des Schweiz» (Berna, gennaio 1999).

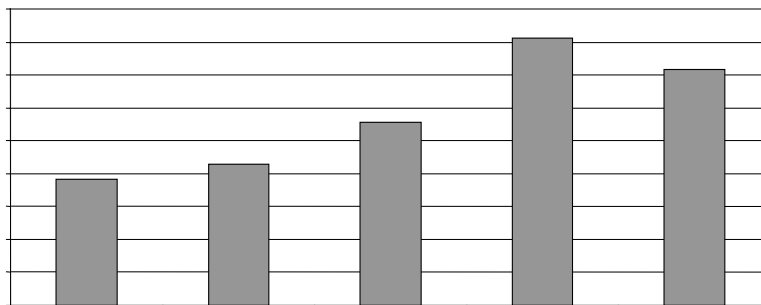
⁴ La denominazione «Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe (ASC)», utilizzata dalla creazione dell'ASC nel 1973 è stata sostituita, a partire dal 28 settembre 2001, da «Corpo svizzero d'aiuto umanitario (CSA)».

Il CSA è un corpo di milizia, con circa 700 membri pronti all'intervento. Sono ammessi i cittadini svizzeri o stranieri domiciliati in Svizzera o nel Principato del Liechtenstein in possesso delle competenze necessarie e di esperienza in settori specifici, come pure di conoscenze linguistiche e culturali adeguate. I membri del CSA sono selezionati dalla Divisione aiuto umanitario + CSA della DSC e formati in maniera permanente. In base alla formazione, all'esperienza professionale e alle conoscenze, vengono assegnati ad uno dei nove gruppi specializzati del CSA (costruzione, informazione, logistica, medicina, prevenzione e preparazione, salvataggio, acqua potabile e sanitizzazione, trasmissioni, ambiente/ABC). Si considera attual-

Interventi dei membri del CSA 1996-2000

Persone

(senza Catena svizzera di salvataggio)



mente la formazione di gruppi specializzati in nuovi settori. Parimenti, ai fini di una maggiore professionalità, ci si adopera per l'introduzione dell'ingaggio a lungo termine di determinati membri del CSA. L'aiuto umanitario ha una propria centrale del materiale, dov'è conservato l'equipaggiamento necessario alle attività operative.

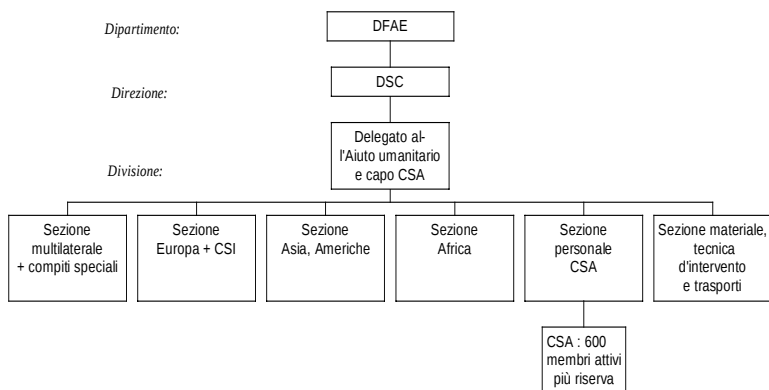
Il sostegno accordato alle organizzazioni partner, svizzere e internazionali, rappresenta la seconda forma di aiuto umanitario. Fedele ai propri obiettivi, l'aiuto umanitario della Confederazione opera nei settori della prevenzione, dell'aiuto d'emergenza e della ricostruzione come pure nelle attività di protezione passiva di difesa delle vittime e dei loro diritti. Questi quattro settori d'intervento si coniugano e si rafforzano reciprocamente in maniera complementare e coerente.

- *La prevenzione, soprattutto delle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche, e la preparazione:* l'aiuto umanitario ha istituito una strategia che mira a limitare i danni causati dalle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche mediante misure pianificabili di prevenzione, di preparazione e di risposta umanitaria. Tali misure poggiano quindi su capacità operative – locali, nazionali e regionali – concepite per far fronte alle catastrofi potenziali.

Dal profilo dei conflitti armati, la responsabilità principale della prevenzione (ovvero la prevenzione operativa, a breve scadenza, allorché un conflitto è imminente, e la prevenzione strutturale, a più lunga scadenza, in vista di trattare in maniera approfondita le cause del conflitto) incombe in primo luogo agli altri strumenti della politica esterna: la diplomazia, i buoni uffici, l'insieme delle misure atte a favorire la pace, la cooperazione allo sviluppo

sostenibile, la promozione civile e militare della pace, le attività economiche, commerciali e finanziarie e così via. Tutte questi provvedimenti mirano, segnatamente, a prevenire il ricorso all'aiuto umanitario e a consentirgli di agire e di reagire rafforzando l'impatto delle attività di prevenzione dei conflitti intraprese grazie agli altri strumenti di politica estera.

- *L'aiuto d'emergenza*: le azioni di salvataggio e di sopravvivenza rientrano in questa fase, durante la quale l'aiuto umanitario può contare sulla Catena svizzera di salvataggio – in particolare sulle squadre addestrate per il salvataggio di persone sepolte fra le macerie – come pure su quelle d'intervento rapido, create di recente al fine di rispondere a bisogni in costante mutamento. Le misure di sopravvivenza consistono nell'inviare sul terreno squadre incaricate di fornire alle vittime assistenza sanitaria e beni di prima necessità. Tali misure vengono prese, segnatamente, in seguito a catastrofi naturali e comprendono la valutazione dei danni, il salvataggio e i primi soccorsi ai feriti. Può anche accadere che situazioni di bisogno – soprattutto allorché ricorrenti e croniche – richiedano azioni umanitarie di lunga durata, quali l'aiuto ai rifugiati e ai profughi, come pure l'aiuto ai più deboli. Grazie alle strutture attuali, l'aiuto umanitario può attuare interventi di questo tipo.
- *La ricostruzione*: si tratta di un periodo di durata limitata, dopo i conflitti e le catastrofi naturali, volto al ripristino delle infrastrutture di base, al ritorno dei rifugiati e dei profughi come pure al consolidamento delle reti di assistenza e dei fondamenti sociali ed economici della società. Rientrano in questa fase, segnatamente, misure limitate di ricostruzione che devono creare le condizioni quadro atte ad agevolare uno sviluppo sostenibile basato sulla collettività. A lunga scadenza, l'opera di ricostruzione fa parte dei compiti della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione tecnica.
- *Le attività di protezione passiva e di difesa delle vittime e dei loro diritti*: si tratta di attività svolte in ciascun settore d'intervento dell'aiuto umanitario. Mediante l'azione e la presenza sul terreno, l'aiuto umanitario esercita funzioni di protezione passiva delle vittime. L'aiuto umanitario della Confederazione riferisce inoltre circa la situazione sul terreno, al fine di testimoniare, di attirare l'attenzione delle autorità e di formulare raccomandazioni a favore delle vittime. Per il tramite dei propri canali – bilaterali e multilaterali – l'aiuto umanitario della Confederazione interviene in difesa delle cause umanitarie in seno ai forum appropriati, facendosi il portavoce delle vittime e dei loro diritti. Gli sforzi di difesa, di promozione e di diffusione del diritto internazionale umanitario vanno nello stesso senso. Il CICR e l'UNHCR, in particolare, hanno ricevuto dalla comunità internazionale l'incarico della protezione delle vittime e, rispettivamente, dei rifugiati. In ragione del proprio mandato, anche l'OCHA (l'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite) svolge, in parte, attività analoghe.



Nello svolgimento della propria attività, l'aiuto umanitario della Confederazione tiene conto degli aspetti relativi all'ambiente, ai diritti dell'uomo, all'uguaglianza dei sessi – specificamente in materia di ripartizione dei ruoli e di disparità dei bisogni tra donna e uomo – e al buon governo. Si adopera in vista del rafforzamento della comprensione fra gli attori umanitari e quelli dello sviluppo al fine di facilitare una stretta collaborazione e di ottimizzare le risorse grazie ad azioni complementari che traggono beneficio dei meriti rispettivi.

3.4

L'aiuto umanitario della Confederazione in relazione con altri strumenti ed attori della politica estera della Svizzera

La complessità delle situazioni umanitarie da affrontare esige che l'aiuto umanitario della Confederazione abbia i mezzi di agire efficientemente. Sono necessarie una chiara visione e un'interazione costante tra l'aiuto umanitario e i vari strumenti della politica estera della Svizzera. Occorrono inoltre contatti permanenti con le organizzazioni umanitarie svizzere e internazionali, in vista di poter apportare le risposte adeguate alle crisi.

L'aiuto umanitario della Confederazione opera in seno alla DSC, che collabora strettamente con la Direzione politica e la Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), d'intesa anche con gli uffici pertinenti degli altri sei dipartimenti dell'amministrazione federale; segnatamente il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) per quanto concerne le catastrofi naturali e la risposta internazionale alle catastrofi ambientali e tecnologiche; il Dipartimento federale dell'interno (DFI) nell'ambito della ricerca scientifica e delle sue applicazioni; il Dipartimento federale dell'economia (DFE) per la fornitura di cereali e di derrate alimentari destinati all'aiuto umanitario e in merito alle misure di politica economica e commerciale a titolo di cooperazione internazionale allo sviluppo e di aiuto finanziario ai Paesi dell'Europa orientale e della CSI; il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per le questioni relative all'asilo e alle migrazioni, fra cui l'allestimento di programmi di ritorno volontario; il Dipartimento federale della difesa,

della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) in materia delle attività di salvataggio (truppe di salvataggio del DDPS partecipano agli interventi della Catena svizzera di salvataggio), dell'appoggio logistico, del trasporto, della formazione e dello scambio d'informazioni come pure per le attività che rientrano nell'ambito civile del «Partenariato per la Pace» della NATO. L'esercito sostiene l'aiuto umanitario all'estero solo a titolo sussidiario. La responsabilità dell'intervento incombe al DFAE, mentre per quanto riguarda i mezzi militati chiamati a collaborare con le organizzazioni civili, il comando spetta al DDPS. La missione dei mezzi militari si limita, di massima, ai settori della protezione, della logistica (compresi i trasporti) delle comunicazioni e del salvataggio, allorché tali prestazioni non possono, o non possono più, essere assicurate da altre istituzioni svizzere.

L'aiuto umanitario della Confederazione mantiene contatti assidui con le autorità in grado di agevolare l'adempimento del suo mandato in Svizzera e all'estero. In particolare le Missioni permanenti della Svizzera presso le organizzazioni internazionali a Ginevra, New York, Roma e Vienna, la Missione presso l'Unione europea e la Missione svizzera presso la NATO a Bruxelles, le ambasciate e i consolati della Svizzera all'estero come pure le rappresentanze estere in Svizzera - le ambasciate a Berna e le Missioni permanenti a Ginevra. L'aiuto umanitario della Confederazione è parimenti in contatto con le organizzazioni umanitarie internazionali, le opere assistenziali svizzere attive nel settore dell'aiuto umanitario, le ONG e l'economia privata. In Svizzera, l'aiuto umanitario della Confederazione informa delle proprie attività il Governo, il Parlamento, l'Amministrazione, la stampa, la società civile come pure i rappresentanti delle comunità immigrate in vista di favorire lo scambio d'informazione, il collegamento e la concertazione.

3.4.1 La politica estera della Svizzera

Il nostro Collegio ritiene che la maniera più efficace di salvaguardare gli interessi svizzeri sia di mettere le attività della politica estera al servizio dell'obiettivo che consiste nel preservare l'indipendenza e la prosperità della Svizzera, mantenendo il più ampio margine di manovra possibile.

Siamo inoltre coscienti della responsabilità internazionale e degli impegni del nostro Paese, segnatamente allorché si tratta di difendere e promuovere quei principi umanitari che si ritrovano in tutti gli elementi della politica estera svizzera. In questo ambito teniamo a incoraggiare particolarmente due settori chiave, gli interventi umanitari e il diritto internazionale umanitario. L'aiuto umanitario non è quindi un'attività istituzionale isolata, bensì fa parte di un vasto impegno della Svizzera che mira a prevenire le crisi e a limitarne le ripercussioni e i danni, a gettare le basi di uno sviluppo sostenibile e a creare così le premesse di un avvenire ricco di speranza.

Il nostro Collegio fissa gli obiettivi e i mezzi della politica governativa, mentre incombe al DFAE, in collaborazione con gli altri dipartimenti federali, il compito di assicurare la coerenza della politica estera svizzera e di coordinarne le attività.

Nella Costituzione federale del 18 aprile 1999, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, i cinque obiettivi della politica estera della Svizzera sono stati ribaditi, determinando quale obiettivo supremo la salvaguardia dell'indipendenza e della prosperità del Paese.

- *Assicurare la convivenza pacifica fra i popoli*: la Confederazione apporta un contributo essenziale alla prevenzione dei conflitti in determinate regioni geografiche (Europa sud-orientale e orientale, regione mediterranea) su temi specifici (segnatamente l'istaurarsi della democrazia e dello Stato di diritto, l'incoraggiamento del dialogo in caso di conflitto, gli sforzi volti alla ricostruzione). Il nostro Collegio intende rafforzare sul piano nazionale e internazionale l'apertura della Svizzera al dialogo e il rispetto della diversità culturale, grazie al dialogo interculturale e alla Fondazione Svizzera solidale:
- *Promuovere il rispetto dei diritti umani e della democrazia*: il nostro Collegio desidera rafforzare, mediante provvedimenti adeguati, gli sforzi della Confederazione volti al rispetto e alla promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.
- *Aiutare le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà*: il nostro Collegio fa della lotta contro la povertà il centro del proprio programma di cooperazione allo sviluppo, mettendo l'accento sui punti qui appresso: incremento del reddito e dei posti di lavoro, buona gestione degli affari pubblici, incoraggiamento al settore privato, gestione sostenibile delle risorse naturali, integrazione nel commercio mondiale, misure di sdebitamento, uguaglianza sociale, prevenzione e gestione delle crisi.
- *Salvaguardare le basi naturali della vita*: il nostro Collegio intende impegnarsi a favore dello sviluppo e dell'attuazione di strumenti giuridici tali da creare un forte sistema internazionale di protezione dell'ambiente. Le nostre priorità sono lo sviluppo degli accordi esistenti, soprattutto in materia di clima, di diversità biologica e di prodotti chimici, come pure l'elaborazione di norme internazionali sulla protezione delle foreste e delle acque.
- *Salvaguardare gli interessi dell'economia svizzera all'estero*: il nostro Collegio opera, nell'ambito di accordi bilaterali e multilaterali, per la realizzazione di condizioni quadro mondiali vantaggiose. In particolare, la Svizzera si adopera per una migliore partecipazione del settore privato ai meccanismi di gestione delle crisi, pone l'accento sull'impatto sociale e ambientale dello sviluppo economico e sostiene l'incremento dei programmi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale per la lotta contro la povertà.

È importante che, nel corso dei prossimi anni, gli sforzi intrapresi per assicurare un sempre più efficiente coordinamento tra tutti gli strumenti di politica estera della Svizzera siano continuati. Questa volontà di coordinamento implica una stretta collaborazione fra i differenti attori della Confederazione. Politica estera e politica interna devono mirare all'interazione, alla complementarità e al sostegno reciproco.

3.4.2 La politica di sicurezza

L'aiuto umanitario è uno strumento della politica estera della Svizzera. A sua volta, la politica estera è uno strumento essenziale per la tutela attiva dei nostri interessi e il raggiungimento dei nostri obiettivi dal profilo della politica di sicurezza. Questi due strumenti contribuiscono in pari maniera alla realizzazione dei cinque obiettivi della politica estera svizzera citati in quanto precede.

A differenza della politica di sicurezza, che ha in primo luogo la funzione di servire gli interessi della Svizzera, l'aiuto umanitario è incentrato sui bisogni delle vittime. Il raggio d'azione dell'aiuto umanitario della Confederazione è planetario. Ciò significa, segnatamente, che l'aiuto umanitario può essere fornito anche laddove non ci sono interessi politici particolari. L'aiuto umanitario della Confederazione non può quindi, di per sé, essere concepito come uno strumento della politica di sicurezza.

Tuttavia un aiuto umanitario efficiente costituisce un fattore di sicurezza politica dello Stato in cui esso si svolge. Grazie ai suoi sforzi, volti alla prevenzione delle catastrofi e dei conflitti o alla soluzione di questi ultimi, l'aiuto umanitario della Confederazione migliora la sicurezza dei Paesi interessati. Queste misure servono altresì a disinnescare il potenziale d'aggressività nel caso di conflitti in corso, oppure al termine di qualsiasi lotta armata. Tra i provvedimenti messi in atto dall'aiuto umanitario della Confederazione figurano l'aiuto ai rifugiati e ai profughi, come pure quello alla ricostruzione.

Allorché l'aiuto umanitario riesce ad aumentare la sicurezza negli Stati in cui agisce – specialmente negli Stati della nostra regione – gli effetti sulla sicurezza della Svizzera sono in genere positivi. La sicurezza dello Stato in cui l'aiuto umanitario è attivo serve anche gli interessi stessi di quest'ultimo. In maniera generale, infatti, si constata che la sicurezza diminuisce il bisogno di aiuto umanitario, aumentando d'altra parte la possibilità di fornire l'aiuto suddetto.

L'aiuto umanitario fa parte di un insieme di misure che spesso sono necessarie in seguito a una crisi. Fra queste figurano, in particolare, provvedimenti di politica di sicurezza vera e propria. Tuttavia, in numerosi Paesi in cui l'aiuto umanitario è attivo (si pensi, p. es., all'Afghanistan e all'Angola) tali provvedimenti vengono meno, in ragione della mancanza di una soluzione politica, per cui lo sviluppo non può svolgersi in maniera ordinata. Ciò mantiene i Paesi in questione in condizioni di dipendenza dall'aiuto umanitario. In certi casi, purtroppo, questo stato di cose viene fatto valere ai fini di giustificare l'assenza di misure politiche concrete.

Desideroso di promuovere e realizzare i propri obiettivi, l'aiuto umanitario della Confederazione mantiene buoni rapporti con gli attori implicati nel settore della sicurezza, e cioè, segnatamente, con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e in particolare con la Segreteria generale (SG), con lo Stato maggior generale (SMG) e con l'Ufficio federale della protezione civile (UFPC), come pure con l'Ufficio federale dell'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) del Dipartimento federale dell'economia (DFE). Per giunta, in materia di sicurezza, l'aiuto umanitario lavora d'intesa con le organizzazioni internazionali, fra cui l'ONU, il Consiglio di partenariato euroatlantico (CPEA), il Partenariato per la Pace (PpP) della NATO e l'OSCE ed è attivo anche nel settore delle relazioni tra civili e militari.

3.4.3

La politica di sviluppo

Tradizionalmente l'aiuto umanitario è stato concepito per missioni a breve scadenza, e i programmi di sviluppo per quelle a lunga scadenza. Tanto l'uno come gli altri sono però l'espressione della stessa solidarietà e perseguono lo stesso obiettivo: prevenire le crisi, fornire i soccorsi e gettare le basi di uno sviluppo sostenibile. Un programma che non manca d'ambizione e che può essere realizzato solo grazie ad una intensa collaborazione.

Le crisi che rendono necessario l'aiuto umanitario sono spesso rivelatrici dell'esistenza di problemi di fondo che minano il tessuto sociale. Esse testimoniano di una incapacità di fare appello a istituzioni rappresentative e responsabili per porre fine alle tensioni interne, che continuano a crescere.

La preoccupazione della politica di sviluppo è d'incoraggiare i Paesi partner a ricercare esse stessi i mezzi atti a risolvere i loro problemi, il che comporta un autentico mutamento sociale di lungo respiro. Questo processo richiede, oltre a un oculato rapporto di partnership, negoziati assidui sugli obiettivi e la regolamentazione auspicati, nonché il rispetto delle clausole contrattuali.

Tutti gli attori della politica di cooperazione partecipano a questo mutamento: la cooperazione allo sviluppo tradizionale e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi del Sud, le relazioni con i Paesi dell'Est e, naturalmente, l'aiuto allo sviluppo. Tutti caldeggiano l'aiuto alla presa a carico autonoma, come pure la creazione e il sostegno di strutture locali, e tutti evitano tanto il consolidarsi di obblighi esistenti quanto il manifestarsi di nuove dipendenze. Fare in modo che le vittime dei conflitti possano ritornare alla vita normale senza che ciò sia occasione di nuovi scontri è un compito che richiede la più stretta cooperazione di tutti gli attori; quanto agli strumenti, essi vengono allestiti perché se ne possa trarre il maggior profitto.

L'aiuto umanitario è caratterizzato da interventi d'emergenza; si tratta di salvare vite umane e di alleviare le sofferenze rapidamente, efficacemente e dando prova di flessibilità nonché di restare disponibili di fronte all'imprevisto. Da qui la necessità di concepire e mettere rapidamente in opera strategie di ripiego, di mantenere le distanze faccia a impegni a lunga scadenza e di evitare così un'utilizzazione più lunga del dovuto dei mezzi propri di questo tipo di interventi.

Concertazione e cooperazione intense sono d'obbligo fra l'aiuto a breve scadenza e quello a lunga scadenza. Al fine di rispondere a questa esigenza, occorre allestire un piano che tenga conto della situazione reale del Paese o della regione partner, e che preveda l'impiego simultaneo delle due forme di prestazioni. Un simile piano deve adottare un approccio globale e includere tutte le misure atte a garantire o a ristabilire uno sviluppo sostenibile ed efficiente e tener inoltre conto non solo degli indicatori umanitari e specifici dello sviluppo, ma anche di quelli politici, di sicurezza, economici e sociali. In altri termini, la transizione dallo stadio di conflitto a quello di sviluppo non avviene in maniera lineare, bensì è sottoposta alle fluttuazioni di una complessa rete di relazioni. L'aiuto umanitario collabora strettamente con le altre divisioni della DSC e con i partner nazionali e internazionali per assicurare l'applicazione del principio di continuità – continuum/contiguum – (rapporto tra l'aiuto d'emergenza, la ricostruzione e lo sviluppo a lunga scadenza).

Il Dipartimento federale degli affari esteri riunisce in seno alla stessa direzione l'aiuto umanitario internazionale, la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo e la cooperazione tecnica con i Paesi dell'Europa orientale e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI). Al Dipartimento federale dell'economia, incombono al Segretariato di Stato dell'economia (Seco) i provvedimenti di politica economica e commerciale a titolo di cooperazione internazionale allo sviluppo e di aiuto finanziario a favore dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI. Il raggruppamento dell'aiuto a breve scadenza e della cooperazione allo sviluppo agevola la pianificazione comune e l'impiego congiunto dei mezzi, consentendo di modularli in funzione dei bisogni specifici di ogni situazione di crisi, come pure di coordinare le attività sul terreno. Ciò permette inoltre, soprattutto nei Paesi che beneficiano maggiormente della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione con l'Europa centrale e con la CSI, di sviluppare sinergie e di dar prova di flessibilità e di continuità con un impegno mirato secondo le esigenze prioritarie. Spostando l'enfasi dalla cooperazione allo sviluppo all'aiuto d'emergenza, poi dall'aiuto d'emergenza all'aiuto alla ricostruzione e infine concentrandosi sulla cooperazione allo sviluppo – per esempio in Mozambico e nell'ex Jugoslavia – si effettuano veri e propri transfert di priorità nell'ambito degli interventi dell'aiuto umanitario e della cooperazione tecnica.

Il percorso che porta dall'aiuto d'emergenza alla soluzione duratura dei problemi deve tener conto di numerosi fattori:

- In primo luogo, non tutte le attività dell'aiuto umanitario sfociano necessariamente in un impegno a lunga scadenza della cooperazione allo sviluppo.
- In secondo luogo, il transfert della priorità dall'aiuto umanitario alla cooperazione allo sviluppo non avviene esclusivamente in seno alla DSC. L'aiuto umanitario della Confederazione tocca anche Paesi che non godono, a priori, della cooperazione svizzera allo sviluppo, e un'attività continuata di cooperazione può essere realizzata anche in collaborazione con altri attori dello sviluppo, svizzeri o internazionali.
- In terzo luogo, il transfert di priorità non riguarda necessariamente uno solo degli strumenti, a esclusione dell'altro. Il ricorso simultaneo all'aiuto umanitario della Confederazione e alla cooperazione allo sviluppo per un certo periodo di tempo non è infrequente, soprattutto nel caso di conflitti latenti o di situazioni instabili d'origine non conflittuale. I due strumenti agiscono allora secondo il principio di continuità (continuum/contiguum).
- In quarto luogo, in ragione dei suoi mezzi limitati e della sua politica di concentrazione, la cooperazione svizzera non può essere presente ovunque esistono i bisogni. Essa continua tuttavia ad operare, per il tramite di programmi speciali di cooperazione tecnica, legati talvolta all'aiuto umanitario – per esempio in Bosnia Erzegovina e in Palestina – allorché la sua missione di breve durata è terminata e se le condizioni quadro di uno sviluppo sostenibile non sono ancora adempiute.
- Infine, la cooperazione allo sviluppo deve tenere conto delle condizioni politiche. Qualora queste non siano riunite, si deve creare il quadro atto a soddisfare le esigenze di successo. Per uno sviluppo sostenibile è necessaria una base positiva.

3.4.4

La politica migratoria

Oggigiorno la proporzione di rifugiati, di profughi e di migranti dentro e fuori le frontiere nazionali rappresenta più del 3 per cento della popolazione mondiale.

Il comune denominatore delle migrazioni forzate è la mancanza di sicurezza, nell'accezione più vasta de termine, dell'essere umano; povertà, scarso accesso all'educazione, all'assistenza sanitaria di base e all'acqua potabile, malessere generalizzato, violazioni dei diritti dell'uomo, trasgressione dei principi dello Stato di diritto e della democrazia, sfruttamento sconsiderato delle risorse, violenze, guerre, catastrofi obbligano in particolare donne, bambini e anziani a lasciare le loro case, mentre i migranti economici sono per lo più uomini. Quando la sicurezza fa difetto in patria, si va a cercarla altrove: ecco la causa delle migrazioni.

Ciascuno dei cinque obiettivi della politica estera della Confederazione prende in considerazione la problematica migratoria. Sotto il profilo della prevenzione in generale, il perseguimento coerente di questi obiettivi tende a lottare contro la mancanza di sicurezza umana, e contribuisce così ad attenuare la necessità di migrare. Grazie agli sforzi volti a ridurre i rischi di catastrofi naturali e di conflitti e alla sua opera di ricostruzione, l'aiuto umanitario favorisce il mantenimento sul posto delle popolazioni, la presa a carico autonoma nelle regioni interessate come pure il ripristino dell'ambiente naturale. Parimenti, l'aiuto d'emergenza – bilaterale e multilaterale – contribuisce a limitare i flussi migratori delle popolazioni colpite, permettendo loro di restare a casa propria o, per lo meno, nelle vicinanze.

I programmi di aiuto al ritorno volontario combinano egregiamente la problematica dello sviluppo a quella delle migrazioni. Il ritorno volontario, effettuato in condizioni dignitose e sicure, è considerato infatti la soluzione più auspicabile al problema dei rifugiati o dei richiedenti a cui è stato negato l'asilo. Dal profilo delle misure a livello nazionale l'aiuto al ritorno delle popolazioni – sotto forma di provvedimenti globali che includono la consulenza, la formazione, il sostegno individuale come pure il sostegno collettivo sul posto – contribuisce al mantenimento delle popolazioni nel Paese d'origine. Mettendo a disposizione un aiuto organizzato al ritorno volontario, aumentando il livello di qualifiche locali e favorendo il reinserimento, l'aiuto al ritorno volontario permette altresì di migliorare le condizioni di reintegrazione e le prospettive d'avvenire.

L'aiuto al ritorno volontario comporta la partecipazione di un gran numero di attori, raggruppati in seno a una direzione: il Gruppo di direzione interdepartimentale incaricato dell'aiuto al ritorno – «Interdepartementale Leitungsguppe Rückkehrhilfe (ILR)» –. Il coordinamento delle attività è di competenza dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), a cui spetta anche di fissare gli obiettivi di questi programmi all'estero. D'intesa con l'UFR, la DSC è responsabile della pianificazione e della realizzazione dei programmi. Le autorità cantonali e la Missione in Svizzera dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) sono altri due attori implicati in tali programmi. Dal profilo internazionale, palliare alla mancanza di sicurezza e alle migrazioni che ne derivano costituisce un problema globale che trascende le possibilità di azione di un singolo Stato. La soluzione a lunga scadenza risiede nel mettere in comune tutte le risorse nazionali e internazionali.

3.4.5

Il commercio estero e le sanzioni economiche

Il nostro Collegio desidera garantire all'economia svizzera le migliori condizioni quadro possibili in vista di assicurarne il successo a livello internazionale. L'assenza di tali condizioni quadro diminuisce la sicurezza umana. Siamo consapevoli che il sostegno alla crescita economica comporta, per le popolazioni, l'accesso al lavoro e quindi ad un maggior numero di opportunità.

Un sistema economico, commerciale e finanziario internazionale che trascuri interi segmenti della popolazione mondiale non può sopravvivere. Si è formato ormai un ampio consenso a favore di uno sviluppo umano sostenibile, che poggi sulla partecipazione democratica, la giustizia sociale, l'efficienza economica e il rispetto dell'ambiente.

Il Segretariato di Stato dell'economia (Seco) del Dipartimento federale dell'economia (DFE) attua le misure commerciali ed economiche volte a sostenere gli sforzi dei Paesi in sviluppo e dei Paesi dell'Est e della Comunità degli Stati indipendenti (CSI), fra cui figurano i crediti misti, l'aiuto alla bilancia dei pagamenti, gli sforzi di promozione commerciale, le azioni per i prodotti di base e le strategie di sdebitamento. Il DFE ha tenuto conto, nel fissare le linee direttrici per il commercio estero della Svizzera, degli elementi atti a sostenere l'attuazione dei cinque obiettivi della politica estera, e cioè, segnatamente, lo sviluppo sostenibile, la lotta contro la povertà, l'integrazione nel commercio mondiale, la buona gestione degli affari pubblici come pure la prevenzione e la gestione delle crisi. Grazie ai suoi progetti bilaterali e alla partecipazioni agli interventi delle istituzioni internazionali, la DSC contribuisce con provvedimenti innovatori – segnatamente dal profilo dell'adeguamento strutturale come pure dell'ambiente e della coerenza globali – a gettare le basi di dispositivi che consentano di rendere accessibili le energie necessarie allo sviluppo.

La Svizzera si è adoperata al fine di evitare l'utilizzazione abusiva della sua piazza finanziaria e partecipa agli sforzi internazionali in materia. L'adozione di un Piano d'azione volto a mettere fine al traffico illecito di armi leggere va nel senso del mantenimento della pace e della sicurezza. L'attuazione e il rispetto degli strumenti di diritto economico e sociale consentono il miglioramento delle condizioni quadro in vista di rafforzare la società civile.

La Svizzera si adopera per promuovere il rispetto dei principi umanitari, compreso l'impiego da parte della comunità internazionale di mezzi di pressione non militari volti a ristabilire il diritto, quali, segnatamente, l'imposizione di regimi di sanzioni. L'aiuto umanitario non può sottostare al principio della «condizionalità politica». Le sanzioni, imposte o meno in virtù del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, costituiscono uno strumento economico utilizzato a fine politico dalla comunità internazionale per costringere al rispetto del diritto internazionale il Paese o il regime che ne fa oggetto. Si tratta quindi di misure temporanee che devono cessare non appena la pace è ristabilita, l'aggressione è finita o il diritto internazionale è nuovamente rispettato. Le sanzioni imposte da gruppi regionali non hanno carattere universale. Dall'inizio degli anni Novanta, la Svizzera si è associata regolarmente in maniera «autonoma» a sanzioni economiche adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU o dell'Unione europea (p. es. contro la Repubblica federale di Jugoslavia nel 1999, contro Myanmar nel 2000). La Svizzera, tuttavia, tiene a che gli obiettivi desiderati siano raggiunti senza provocare conseguenze negative per la popolazione civile. Perciò, al momento d'imporre le sanzioni, è necessario prevedere meccanismi

di esenzione umanitaria e un accompagnamento volto a valutare le conseguenze. La Svizzera si è quindi unita anche agli sforzi della comunità internazionale in vista dell'elaborazione di regimi di sanzioni mirate («smart sanctions») il cui obiettivo è, appunto, di limitare le ripercussioni negative sulla popolazione civile dei regimi di sanzioni globali.

L'applicazione di sanzioni alle quali la Svizzera si è associata in maniera autonoma, segnatamente di regimi globali, non può disattendere altri impegni da essa assunti nell'ambito del rispetto dei principi del diritto internazionale umanitario, della legislazione sui diritti dell'uomo, della Carta dei diritti economici e sociali, come pure elementari considerazioni umanitarie. Per giunta, le sanzioni devono essere proporzionali e non distruggere volontariamente il tessuto sociale e umano di un Paese, ipotecandone l'avvenire e il potenziale di durata.

3.5 I partner svizzeri dell'aiuto umanitario della Confederazione

L'aiuto umanitario della Confederazione attribuisce circa un terzo delle sue risorse al sostegno delle opere assistenziali svizzere e all'allestimento delle proprie missioni. Le opere assistenziali svizzere che operano nel settore delle azioni umanitarie svolgono un ruolo importante nella realizzazione dei progetti sul terreno, facendo parte alla DSC delle proprie esperienze con possibili effetti di sinergia. Secondo le affinità e il settore, esse godono inoltre della fiducia del popolo svizzero che ne sostiene l'operato. Dal profilo dell'informazione e della sensibilizzazione del pubblico svizzero ai problemi dell'azione umanitaria, queste istituzioni sono spesso i portavoce delle vittime. Si tratta di partner apprezzati con cui esistono relazioni di grande fiducia. L'aiuto umanitario si avvale della loro collaborazione ogni volta che ciò è opportuno, in particolare quando non è direttamente impegnato sul terreno o manca di esperienza, quando un'opera assistenziale è in migliore posizione, oppure allorché l'azione umanitaria prevista è di grande portata.

L'aiuto umanitario è sempre alla ricerca dei migliori partner e delle migliori reti per l'allestimento dei propri programmi, come pure di esperienze innovatrici. Sono criteri determinanti l'efficienza operativa delle opere assistenziali svizzere e la loro conformità ai suoi principi e ai suoi metodi di organizzazione del lavoro. Il finanziamento di un progetto per un ammontare superiore al 50 per cento avviene soltanto in via eccezionale. Ciò rafforza l'attaccamento del popolo svizzero alle opere assistenziali.

L'aiuto umanitario della Confederazione ha statuto di osservatore in seno al Consiglio di fondazione e della Commissione nazionale di finanziamento dei programmi di soccorso della Catena della Solidarietà, il più importante attore dell'aiuto umanitario sul territorio svizzero. Dal canto suo, la Catena della Solidarietà fa parte del Comitato consultivo per l'aiuto umanitario della Confederazione. In questo contesto, è garantito il dialogo con le opere assistenziali svizzere, segnatamente circa i principi e il coordinamento umanitario come pure in materia del transfert di conoscenze Nord-Sud o Nord-Est fra le opere assistenziali.

3.6

Gli attori dell'aiuto umanitario internazionale

Circa il 60 per cento del budget dell'aiuto umanitario della Confederazione è devoluto al sostegno dell'azione umanitaria internazionale multilaterale, in particolare al CICR e alle agenzie umanitarie dell'ONU.

L'aiuto umanitario della Confederazione è un partner importante, competente e affidabile in materia di riflessione, pianificazione e realizzazione dell'azione umanitaria internazionale. Oggi nessuno Stato, per quanto potente, può far faccia da solo alla complessità delle crisi umanitarie internazionali. Un rafforzamento dell'azione umanitaria multilaterale – anche a livello politico, al momento di fissare gli obiettivi umanitari – e la ricerca di alleanze efficienti mirano ad ottimizzare l'impatto dell'aiuto umanitario, grazie a una migliore concertazione, a un migliore coordinamento e a una direzione sicura. Tramite la riflessione e le azioni mirate, l'aiuto umanitario della Confederazione sostiene gli sforzi delle organizzazioni umanitarie internazionali incentrati sul mandato, l'efficienza e i metodi di lavoro di queste ultime. D'intesa con altri donatori che ne condividono le opinioni, l'aiuto umanitario della Confederazione chiede un perfezionamento del livello di preparazione e un accrescimento della rapidità d'intervento. Questo impegno svizzero riguarda tutti gli attori umanitari, dentro e fuori il sistema dell'ONU.

Di massima, la Svizzera attribuisce circa la metà dei fondi della cooperazione multilaterale umanitaria ai progetti e ai programmi dell'ONU, mentre l'altra metà viene devoluta al CICR (sede e terreno). In base all'entità dei contributi finanziari accordati, i cinque principali partner umanitari multilaterali della Svizzera sono:

Il CICR (*Comitato internazionale della Croce Rossa*): il suo mandato verte principalmente sulle attività di protezione e di assistenza a favore delle vittime dei conflitti e delle loro conseguenze dirette e sulla promozione e l'attuazione del diritto internazionale umanitario. Al CICR spetta inoltre un diritto d'iniziativa che gli consente di esaminare qualsiasi questione che richieda imperativamente il parere di un ente neutrale.

Il PAM (*Programma alimentare mondiale*): gli obiettivi del PAM sono: impiegare l'aiuto alimentare a sostegno dello sviluppo economico e sociale; soddisfare i bisogni alimentari dei rifugiati e delle vittime di altre situazioni d'emergenza e di crisi per cui s'impongono soccorsi prolungati; promuovere la sicurezza alimentare conformemente alle raccomandazioni formulate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'UNHCR (*Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*): la missione fondamentale dell'UNHCR è garantire i diritti e il benessere dei rifugiati. A tal fine esso si adopera perché ogni rifugiato possa godere del diritto d'asilo in un altro Paese come pure del diritto di ritornare liberamente e volontariamente nel Paese d'origine, nella sicurezza e nella dignità. L'UNHCR cerca di trovare una soluzione durevole alla sorte dei rifugiati.

L'UNRWA (*Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente*): l'UNRWA fornisce servizi di educazione e di sanità, soccorsi e assistenza sociale ai circa 3,8 milioni di rifugiati palestinesi registrati in Giordania, Libano, Siria, Cisgiordania e nella fascia di Gaza.

L'OCHA (*Ufficio di coordinamento degli affari umanitari*): l'OCHA fa parte del Segretariato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; ha per compito il coordinamento degli sforzi dell'insieme della comunità internazionale, segnatamente del sistema delle Nazioni Unite, in vista di rispondere in maniera coerente e rapida ai bisogni delle vittime delle sofferenze e della rovina materiale causate da catastrofi e situazione d'emergenza. Ciò significa renderle meno vulnerabili, risolvere il problema alle radici e favorire una transizione indolore dalla fase del soccorso d'emergenza a quella del consolidamento e dello sviluppo. L'OCHA difende le cause umanitarie facendosi il portavoce delle vittime e veglia affinché si tenga conto delle opinioni e delle preoccupazioni degli attori umanitari nelle azioni volte al ripristino e al consolidamento della pace.

L'aiuto umanitario della Confederazione apporta il suo sostegno ad altri attori del sistema dell'ONU che operano nel settore umanitario, come per esempio l'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia) l'UNITAR (Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca), l'UNAIDS (il Programma ONU-AIDS) e l'OMS (Organizzazione mondiale della sanità).

Al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, l'aiuto umanitario della Confederazione collabora strettamente con l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), segnatamente nella messa a punto dei programmi d'aiuto al ritorno volontario dell'Ufficio federale dei rifugiati. Godono altresì del sostegno svizzero la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e l'Organizzazione Internazionale della Protezione Civile (OIPC). Dal 1998, l'aiuto umanitario della Confederazione partecipa ad alcune attività del Consiglio di partenariato euro-atlantico (CPEA), del 'Partenariato per la Pace' in seno alla NATO, segnatamente per le questioni relative ai piani civili d'emergenza e al livello di preparazione alle catastrofi. L'apertura ai Paesi dell'Est ha inoltre consentito di allacciare relazioni di partenariato con attori governativi – quali, per esempio, i Ministeri delle situazioni d'emergenza (EMERCOM) della Federazione Russa, delle Repubbliche di Belarus e di Ucraina, – e non governativi, quali diverse società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, della Croce Verde e di ONG locali. Questi rapporti saranno ulteriormente estesi e potenziati.

3.7 La Ginevra internazionale

A Ginevra hanno attualmente sede 19 organizzazioni internazionali – di cui 8 facenti parte dell'ONU – e circa 200 ONG, mentre 148 Stati vi hanno una rappresentanza permanente. Fra le loro attività figurano in preminenza il settore umanitario, il disarmo e le questioni economiche. Una sì nutrita presenza è la prova dell'interesse e dell'apertura della Svizzera verso l'estero e della sua tradizione di buoni uffici al servizio della comunità internazionale, e contribuisce a creare e a rafforzare l'immagine della Svizzera nel mondo. Lo spirito di Ginevra è spesso considerato latore di speranza per l'umanità. La fine del secondo millennio è stata caratterizzata da un intensificarsi dell'attività delle organizzazioni internazionali. Anche un rafforzamento di Ginevra quale primo centro mondiale dell'umanitario operativo è percepibile. Codesta forte presenza umanitaria internazionale sul territorio elvetico consente all'aiuto umanitario della Confederazione di sostenere e promuovere l'azione sul terreno come pure d'influencare il dibattito teorico. Le Autorità federali hanno riaffermato il loro attaccamento a questa politica di accoglienza e di ospitalità. Ginevra

potrà ancora consolidare la propria posizione, segnatamente nel settore del diritto internazionale umanitario, della cooperazione tra organizzazioni e della formazione congiunta degli operatori umanitari.

4 Principi dell'impegno nei prossimi anni

La sfida dell'aiuto umanitario sta nel tentativo di prestare assistenza e protezione alle vittime, sulla base di risorse limitate, applicando a tutti, in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo, gli stessi principi. Gli obiettivi dell'aiuto umanitario della Confederazione sono eccellenza e pertinenza.

Nei prossimi anni l'aiuto umanitario della Confederazione si concentrerà sulla prevenzione delle catastrofi naturali, ecologiche e tecnologiche, sull'aiuto d'emergenza, sulla ricostruzione come pure sulle attività di protezione passiva e di difesa delle vittime e dei loro diritti. Continuità e cambiamento saranno le parole d'ordine dell'aiuto umanitario della Confederazione.

4.1 Principi della continuità

In primo luogo, la complessità delle situazioni continuerà a caratterizzare l'azione umanitaria, determinandone il contesto e il funzionamento: proliferazione dei conflitti, catastrofi naturali in aumento, maggiore violenza nei confronti delle popolazioni civili e degli attori umanitari, difficoltà d'accesso alle vittime, criminalizzazione dei conflitti e problemi operativi legati al crollo delle strutture statali. Differenti opinioni circa il ruolo dell'aiuto umanitario e i suoi compiti continueranno ad affrontarsi, complicandone la missione e il coordinamento.

Secondariamente, fattori complementari continueranno ad accrescere la difficoltà specifica dell'aiuto umanitario: l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione, la perdita di controllo su numerosi diritti regali da parte degli Stati, i progressi e le scoperte scientifiche come pure il ruolo sempre più attivo degli attori della società civile. Alcuni di questi fattori potranno avere anche conseguenze positive.

In terzo luogo, la pauperizzazione nelle regioni meridionali e orientali, una crescita demografica inegualmente padroneggiata, l'espansione di città già sovradimensionate in queste regioni, i divari economici Est-Ovest e Nord-Sud come pure l'assenza di opportunità in vasti spazi umani produrranno nuovi flussi migratori, comportanti opportunità e rischi per i Paesi di origine, di transito e di accoglienza.

In quarto luogo, la futura distribuzione delle risorse dell'aiuto umanitario della Confederazione dovrebbe essere simile a quella passata: l'Africa continuerà a mobilitare una parte sostanziosa del budget dell'aiuto umanitario, mentre la sua portata nei Balcani, nel Caucaso e nelle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica potrebbe stabilizzarsi o addirittura diminuire. In Asia nuove regioni di tensione sono apparse di recente, e gli antichi conflitti perdurano, segnatamente in Afghanistan e in Medio Oriente, lasciando immaginare che sarà necessario aumentare le attività di queste regioni. La quota dell'America latina e dei Caraibi dovrebbe stabilizzarsi al livello attuale.

In quinto luogo, pur conservando l'esperienza, la flessibilità e la disponibilità che gli sono propri, l'aiuto umanitario della Confederazione si sforzerà d'impegnare gli strumenti disponibili là dove sono più utili, estendendoli e ricercando la collaborazione di personale idoneo ad attuarli.

Infine, l'aiuto umanitario della Confederazione continuerà a potenziare le procedure e le direttive pratiche già impiegate nella realizzazione del suo mandato, segnatamente le direttive volte all'efficienza e alla qualità dell'aiuto, alla concentrazione su obiettivi prioritari dal profilo settoriale o geografico, all'apporto di un aiuto corrispondente ai bisogni delle vittime, all'integrazione dell'aiuto umanitario nella politica estera della Confederazione, preservandone per altro l'indipendenza, come pure alla necessità di una coerenza nazionale e internazionale del settore.

4.2 Principi del cambiamento

Nel costruire l'avvenire, l'aiuto umanitario della Confederazione si basa sulle proprie forze come sui valori tradizionali e si adopera al miglioramento delle proprie prestazioni in vista di rispondere nella maniera più appropriata ai bisogni delle vittime. Questa costante evoluzione pone l'aiuto umanitario della Confederazione in una prospettiva dinamica per raggiungere gli obiettivi fissati, attirare l'attenzione e marcare la propria presenza. Nel corso dei prossimi anni l'aiuto umanitario della Confederazione s'incentrerà più particolarmente sui principi seguenti:

In primo luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione non può, da solo, assolvere la propria missione. A livello nazionale esso ha bisogno, in particolare, del sostegno rafforzato del popolo e delle autorità svizzere. *L'aiuto umanitario della Confederazione deve richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica svizzera e dei numerosi attori di politica interna, segnatamente grazie a un lavoro d'informazione, di divulgazione e di sensibilizzazione, in vista di procurarsi una base il più vasta possibile.*

In secondo luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione ha bisogno di partner; a livello nazionale e internazionale necessita maggior sostegno – in particolare da parte dei partner multilaterali – nonché nuove alleanze. *L'aiuto umanitario della Confederazione deve rafforzare tutte le sue dimensioni e potenzialità multilaterali in vista di contribuire in maniera determinante alla risoluzione delle crisi umanitarie locali, regionali e globali. Deve privilegiare gli attori di qualità (in considerazione del mandato, dei vantaggi rispettivi, della qualità delle prestazioni, della gestione) tramite un impegno multilaterale costruttivo e mirare a un rafforzamento multilaterale nel sostegno teorico, operativo e finanziario, grazie al dialogo sulle strategie, la messa a disposizione e gli scambi di personale, il transfert di conoscenze, un coordinamento più intenso come pure lo sviluppo di alleanze, reti e coalizioni ad hoc con attori multilaterali in grado di fornire apporti validi, sostanzialmente e qualitativamente.*

In terzo luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione si adopera per un'evoluzione della qualità e della pertinenza dei propri mezzi. Dal profilo teorico e operativo – a livello bilaterale e multilaterale – esso mira al miglioramento dei propri strumenti d'azione. *Elaborando gli strumenti e le risposte più appropriate, l'aiuto umanitario della Confederazione deve perseguire l'eccellenza e la pertinenza nella riflessione sull'aiuto umanitario con immaginazione, creatività, originalità ed efficienza.*

In quarto luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione accorda la stessa attenzione a tutti gli aspetti del settore di responsabilità di sua competenza e impiega strumenti d'azione complementari. L'aiuto umanitario della Confederazione deve farsi luce sulla scena internazionale, segnatamente per quando riguarda le attività di protezione passiva e di difesa e testimonianza a favore delle vittime e dei loro diritti, grazie ad una maggiore presenza e ad azioni più incisive, d'intesa con gli altri servizi del DFAE interessati.

In quinto luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione recluta e forma il proprio personale in funzione delle sempre maggiori e sempre diverse esigenze dell'azione umanitaria. Tanto alla sede centrale come sul terreno, esso si prefigge una più grande professionalità del personale e cerca d'integrare nella pratica come nella dottrina l'insieme delle esperienze fatte a livello bilaterale e multilaterale. L'aiuto umanitario della Confederazione deve rafforzare la propria esperienza e la propria pertinenza mediante una selezione oculata e una formazione adeguata del personale nei settori delle qualifiche professionali ed interculturali come pure incoraggiando lo scambio e il transfert di conoscenze con tutti i suoi partner.

In sesto luogo, l'aiuto umanitario della Confederazione, in quanto divisione della DSC, si adopera al fine di accrescere la propria visibilità a livello nazionale e internazionale, mettendo in valore la qualità delle sue attività. L'aiuto umanitario della Confederazione deve accrescere la propria visibilità e l'impatto dei propri sforzi, promuovendo il riconoscimento della sua azione e migliorando la percezione della sua attività e della sua presenza sul terreno mediante una più vasta e sistematica sensibilizzazione del pubblico, delle istanze di decisione e della stampa nazionale e internazionale.

5 Il nuovo credito quadro

Per la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione è necessario un credito quadro di 1500 milioni di franchi per un periodo di almeno quattro anni a partire da circa la metà del 2002.

5.1 Durata e entità

Dalle origini, nel 1947, i crediti quadro approvati dalle vostre Camere per la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione sono stati di durata variabile secondo i periodi: di due anni dal 1947 al 1957, di tre dal 1958 al 1991, e, infine, di quattro anni dal 1991, periodo che appare adeguato. Il nuovo credito quadro deve consentire alla Confederazione, dopo l'esaurimento del credito in corso – e cioè a partire da metà 2002, secondo le previsioni – di *assumere nuovi impegni per un periodo di almeno quattro anni*. L'aiuto umanitario è caratterizzato dalla necessità di intervenire il più delle volte rapidamente. Ne consegue che gli impegni assunti ed i pagamenti ad essi legati avvengono spesso nel medesimo anno. Per giunta, eventi di portata imprevedibile sconvolgono in continuazione i piani di attribuzione dei mezzi e non di rado impongono addirittura una *nuova orientazione delle prestazioni*. In tali situazioni, per poter reagire bisogna poter modificare la ripartizione geografica dei mezzi e la natura dell'aiuto.

L'aumento rispetto al credito quadro precedente è motivato essenzialmente da tre fattori. Primo: per la prima volta, il contributo della Svizzera al bilancio sede del CICR è integrato nel presente credito quadro; secondo: il nostro Collegio si è prefisso di aumentare l'ammontare accordato dalla Svizzera all'aiuto pubblico allo sviluppo, in vista di portarlo progressivamente a 0,4 per cento del prodotto nazionale lordo entro la fine del decennio; terzo: si è tenuto conto di una richiesta spesso formulata negli ultimi anni nel contesto del dibattito – in Parlamento e fuori – circa un aumento dell'impegno umanitario della Svizzera. Tale aumento equivale a un messaggio diretto all'opinione pubblica estera e cioè che in quest'epoca in cui sono sempre più numerose le popolazioni in situazioni di bisogno la Svizzera rimane un partner affidabile e desidera impegnarsi ancora maggiormente nell'ambito umanitario. Questo impegno umanitario consente inoltre alla Svizzera di sostenere senza sfigurare il raffronto con altri Stati europei di dimensioni analoghe. A differenza della Svizzera, questi Stati, infatti, assegnano somme ingenti alle azioni volte al mantenimento della pace.

La quota dell'aiuto umanitario nell'aiuto pubblico allo sviluppo della Confederazione corrisponde *da anni a circa un quinto dei fondi stanziati. In vista di poter continuare a fornire le prestazioni di aiuto umanitario nel corso dei prossimi quattro anni e di poter reagire con flessibilità, come è stato fatto finora, a situazioni di bisogno impreviste, si chiede un nuovo credito quadro di 1500 milioni di franchi destinato all'aiuto umanitario della Confederazione.* La ripartizione dei mezzi figura nella tabella qui sotto, che può essere modificata mediante transfert interno di priorità in funzione dell'evoluzione dei bisogni:

Mezzi*	Nuovo credito quadro per almeno quattro anni in milioni di franchi	Vecchio credito quadro per almeno quattro anni in milioni di franchi
Azioni dirette	180	110
CICR	420	91
Contributo finanziario ad azioni umanitarie	550	489 ⁵
Aiuto alimentare con prodotti lattieri d'origine svizzera	140	140
Aiuto alimentare con cereali	100	110
Riserva straordinaria per situazioni d'emergenza eccezionale il cui finanziamento non può essere assor- bito dai crediti di pagamento	110	110
Totale	1500	1050

* Spiegazioni della tabella:

1. Sono azioni dirette le missioni effettuate direttamente dai collaboratori del CSA e dalle sue squadre di rapido intervento, la messa a disposizione di personale specializzato come pure gli interventi specifici. (vedere più particolarmente pag. 50 e segg. «Azioni dirette»).
2. Il contributo al CICR include ormai la totalità degli importi versati al CICR, e cioè i contributi al bilancio sede del CICR e i contributi per la sua azione sul terreno. Il contributo al bilancio sede è di 280 milioni di franchi e quello per le azioni sul terreno di 140 milioni di franchi.
3. Il contributo finanziario a operazioni umanitarie include i mezzi previsti per il sostegno della Confederazione all'aiuto internazionale fornito da organizzazioni partner svizzere e internazionali (vedere più particolarmente pag. 54 e segg., «Collaborazione organizzazioni internazionali»).
4. L'aiuto alimentare con prodotti lattieri d'origine svizzera include i mezzi che si prevede d'impiegare per l'aiuto alimentare speciale di base con prodotti lattieri d'origine svizzera (vedere più particolarmente pag. 56, «Aiuto alimentare»).
5. L'aiuto alimentare con cereali include i mezzi che si prevede d'impiegare per l'aiuto alimentare speciale di base con cereali (vedere più particolarmente pag. 56, «Aiuto alimentare»).
6. La riserva straordinaria per situazioni d'emergenza eccezionale è una misura di previgenza volta consentire l'impiego dei crediti supplementari necessari al versamento di fondi che oltrepassano i limiti dei crediti di pagamento annui. Tale misura è necessaria, perché conferisce al nostro Collegio i mezzi di reagire in una situazione di crisi senza dover modificare la struttura annua del budget dell'aiuto umanitario della Confederazione. Dal 1981, tale riserva straordinaria è pianificata in ciascun «Messaggio» concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

⁵ Questo importo, fino al 31 dicembre 1994, era così suddiviso: 451 milioni di franchi alla voce «Organizzazioni di soccorso internazionali» e 125 milioni di franchi alla voce «Altre forme di aiuto alimentare». Dal 1° gennaio 1995 le due rubriche sono state riunite alla voce: «Contributo finanziario ad azioni umanitarie».

[illegible]

In passato la Confederazione versava contributi tanto al bilancio sede del CICR co-

Il CICR svolge un ruolo unico fra le grandi organizzazioni umanitarie. Le Conven-

dell'impegno della Svizzera rispecchia il suo costante interesse al buon funzionamento del CICR e al tempo stesso ribadisce la corresponsabilità assunta dal nostro Paese dal profilo delle possibilità che si offrono al CICR di adempiere i suoi compiti pur restando indipendente.

5.3 Aspetti specifici

I *contributi in denaro* soddisfano nella maniera più adeguata i bisogni degli interessati, consentendo la *flessibilità* necessaria per *combinare* i differenti mezzi impiegati in un'azione umanitaria (personale, materiale, generi alimentari, infrastrutture, ecc.). Per questo motivo anche il nuovo credito quadro privilegia i contributi in denaro.

In vista di conservare la flessibilità necessaria a livello di azione umanitaria, conviene concentrarsi sulle missioni condotte dal CSA, che in avvenire acquisteranno ancor maggior rilievo. Questo strumento operativo consente alla Svizzera di fornire un aiuto qualitativo, come pure di rispondere positivamente alla richiesta formulata dal Parlamento e dal popolo svizzero circa il potenziamento degli interventi diretti, conferendo altresì maggiore visibilità ai contributi diretti della Confederazione all'aiuto internazionale. I mezzi previsti a questo fini sono iscritti alla voce «*contributo finanziario ad azioni umanitarie*» il che consente adeguamenti all'interno della rubrica.

L'*aiuto alimentare* continuerà ad avere una grande importanza nell'ambito dell'aiuto umanitario della Confederazione. Laddove esso si rende necessario, è opportuno farne beneficiare i destinatari il più rapidamente possibile, evitando d'influenzare la struttura dei prezzi vigenti sul mercato. I mezzi previsti per l'*aiuto alimentare di base con cereali e prodotti lattieri d'origine svizzera* si mantengono approssimativamente allo stesso livello. La loro attribuzione si basa sulle esperienze fatte nel corso degli ultimi anni circa le possibilità d'impiego di questo tipo d'aiuto, considerate anche delle *riduzioni percentuali* decise negli anni scorsi dalle vostre Camere. Queste riflessioni tengono conto della direzione presa dalla domanda di aiuto umanitario, che richiede crediti possibilmente non vincolati. A tal fine l'impiego della voce di bilancio «*cereali*» è stata resa il più flessibile possibile nel corso degli ultimi anni.

Tradizionale, l'aiuto umanitario della Confederazione utilizza «*prodotti lattieri svizzeri*», in particolare il latte in polvere, acquistato d'ora in poi tramite pubbliche gare, garantendo così le condizioni di mercato più convenienti.

I contributi in denaro devono continuare ad essere il sostegno dell'aiuto alimentare di base perché consentono, da un lato, di acquistare altre derrate oltre ai cereali e i prodotti lattieri svizzeri, e dall'altro, di sostenere in questo tipo di acquisti le organizzazioni partner. Alla stessa stregua dei prodotti del credito per i cereali, anche i generi alimentari di base sono acquistati, nella misura del possibile sui luoghi sinistrati o nei Paesi vicini. Questo metodo incoraggia la produzione locale (acquisti triangolari) garantendo presso i destinatari un buon livello di tolleranza dei prodotti forniti. Bisognerà ciò nonostante continuare ad evitare che i contributi in denaro siano assegnati al trasporto degli eccedenti di produzione inviati alle vittime da Paesi industrializzati che non siano i Paesi donatori.

6 Conseguenze

6.1 Conseguenze finanziarie

Gli impegni assunti nell'ambito del presente credito quadro comportano costi che saranno imputati al bilancio della Confederazione per un periodo compreso tra metà 2002 e metà 2006 circa. Ad eccezione dei fondi volti al soccorso delle vittime di catastrofi straordinarie, i mezzi necessari figurano nel bilancio 2002 come pure nel piano finanziario 2002-2005 della Confederazione, e vi saranno sottoposti ogni anno per approvazione nell'ambito della presentazione del bilancio annuale.

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 della nuova Costituzione, il presente decreto federale sottostà al freno alle spese; la sua adozione richiede quindi la maggioranza qualificata dei membri di ciascuna Camera.

6.2 Conseguenze economiche

Come rilevato da uno studio scientifico⁶, l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) della Confederazione – in cui sono inclusi anche i costi salariali, di costi d'acquisto di materiale e di prodotti alimentari, i costi d'infrastruttura e altri costi incorsi in Svizzera – ha ripercussioni sull'economia svizzera e genera profitti anche per il nostro Paese. Lo studio in questione dimostra infatti che ogni franco speso dalla Confederazione per l'APS genera un aumento del Prodotto interno lordo che si situa tra 1,40 e 1,60 franchi. Ne consegue che un budget di 1500 milioni può avere un impatto della portata di 2100-2400 milioni di franchi sulla nostra economia e che da esso possono dipendere tra 14 000 e 20 000 posti di lavoro in Svizzera. Occorre tuttavia ribadire che, se le ripercussioni dell'APS sono positive per la Svizzera, esse lo sono ancor maggiormente per le vittime che ne usufruiscono.

6.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Le sfide che dovranno essere affrontate nel corso degli anni a venire non mancheranno di avere ripercussioni sull'effettivo della Divisione aiuto umanitario + CSA della DSC. Il personale subirà, una volta di più, forti pressioni fisiche e psichiche.

La struttura organizzativa della Divisione aiuto umanitario + CSA è stata modificata tra il 1996 e il 2001. Al fine di consentire una più grande prossimità sul terreno, le sezioni geografiche, il cui numero è passato da due a tre, sono state ridefinite; in vista di rafforzare la collaborazione multilaterale, lo Stato maggiore è stato proscioltto ed è stata creata una «Sezione multilaterale + compiti speciali (MUSA)». Contemporaneamente, si è imposto il *metodo di lavoro orientato ai processi*, che ha necessitato la riconversione dei collaboratori dal profilo della direzione e della gestione. L'efficienza del personale è aumentata: si sono potuti definire con maggiore chiarezza gli obiettivi, migliorando al tempo stesso il monitoring (gestione informatizzata) e la direzione dei processi. Inoltre, la delega di determinate competenze ha stimolato il senso di responsabilità di tutti gli interessati.

⁶ Cfr. Prof. Jacques Forster, Prof. Guido Pult, «Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse» (Berna: DsC, documento di lavoro 4/2000, novembre 2000).

L'aiuto umanitario della Confederazione recluta il personale necessario alla realizzazione e all'accompagnamento delle proprie azioni dirette in seno al CSA e all'esterno. Al fine di meglio assolvere la propria missione, l'aiuto umanitario della Confederazione ricorrerà, come ha sempre fatto anche in passato ogni qualvolta si è manifestato un accrescimento dei bisogni umanitari, al personale supplementare appropriato. I costi incorsi saranno addebitati al presente credito quadro.

6.4 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del presente decreto federale incombe esclusivamente alla Confederazione e non occasionerà alcun costo ai Cantoni e ai Comuni.

7 Programma di legislatura

Il presente messaggio verte su oggetti del settore "relazioni internazionali" elencati nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2091), alla rubrica «crediti d'impegno e limiti di spesa». Si tratta, segnatamente, del "Credito quadro per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione 2002-2005" e del "Messaggio sull'aiuto finanziario della Confederazione al bilancio di sede del Comitato internazionale della Croce Rossa negli anni 2002-2005". Inoltre, i due progetti che, congiuntamente, sono oggetto del messaggio, sono stati annunciati negli obiettivi del Consiglio federale per il 2001.

8 Basi giuridiche

Il disegno che vi sottoponiamo per approvazione si basa sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), secondo cui i fondi per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali sono stanziati in forma di crediti quadro pluriennali. La base giuridica della competenza finanziaria della Confederazione è fornita dall'articolo 167 della Costituzione federale.

Trattandosi di una decisione di natura finanziaria che non contiene norme giuridiche, deve essere emanata in forma di decreto federale semplice, secondo l'articolo 4 capoverso 2 della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli e non sottostà a referendum.

9.1**Rapporto d'attività relativo all'impiego del credito
quadro per il periodo 1996-2000**

Il presente capitolo descrive le priorità geografiche e settoriali dell'aiuto umanitario della Confederazione nel periodo dal 1° gennaio 1996 al 31 dicembre 2000. La descrizione è illustrata con esempi tratti da progetti già realizzati, selezionati in funzione delle regioni, dei contenuti dei programmi e dei partner.

L'aiuto umanitario della Confederazione ha contribuito ad alleviare la miseria spesso indescrivibile di decine di migliaia di persone; ha consentito a migliaia di vittime della guerra di restare nel loro Paese, trovandovi le condizioni per cominciare una nuova vita; ha apportato, ancora una volta nel corso degli ultimi anni, un contributo essenziale all'aiuto umanitario internazionale.

Negli anni scorsi si è conosciuto un accrescimento dei bisogni di aiuto umanitario causati da catastrofi di natura bellica. Angola, ex Jugoslavia, ex Unione Sovietica, Sudan, Sierra Leone, Afghanistan: tutti esempi di Paesi che hanno necessitato un forte incremento dell'aiuto umanitario, in particolare dall'inizio degli anni Novanta.

Le importanti misure di sopravvivenza e di ricostruzione prese nei limiti delle crisi in corso sono venute ad aggiungersi all'obbligo di continuare a soddisfare bisogni sempre più urgenti, insorti in seguito allo scoppio di conflitti nuovi e imprevedibili. Anche il numero delle catastrofi naturali è aumentato dal 1970. Questa situazione ha richiesto l'impiego di fondi stanziati grazie all'apertura di crediti supplementari.

Nella tabella sottostante figurano i costi dell'aiuto umanitario (esclusi i contributi al bilancio sede del CICR e dell'OIM⁷) in milioni di franchi:

	Crediti di pagamento	Crediti supplementari	Totale
1996	124	5	129
1997	126	—	124
1998	126	—	126
1999	127	80	207
2000	144	20	164
Totale	647	105	752
2001 (stima)	144	112	156

9.1.1**Priorità geografiche**

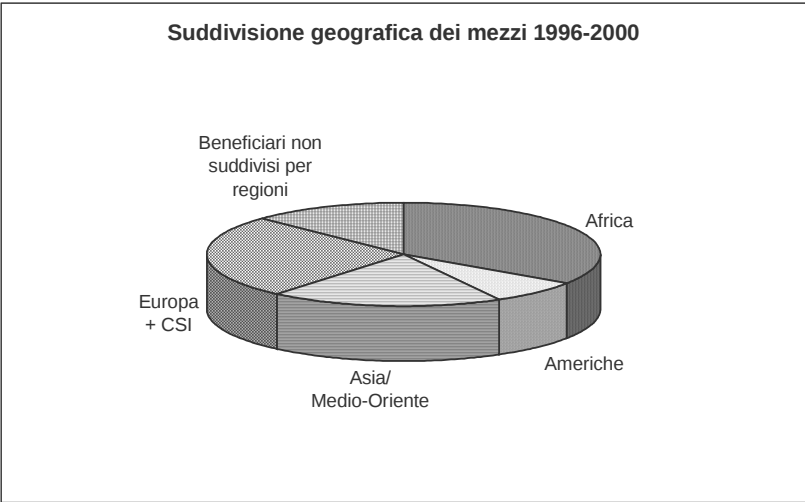
I contributi accordati sono andati per il 35 per cento all'Africa, per il 26 per cento all'Europa e alla CSI, per il 19 per cento all'Asia e al Medio Oriente e per il 7 per cento alle Americhe. I mezzi non distribuibili geograficamente, che ammontano al 13 per cento, includono i contributi non vincolati a programmi e devoluti a organiz-

⁷ Contributi al bilancio sede del CICR, 1996-2000, 328,5 milioni di franchi.
Contributi al bilancio sede dell'OIM, 1996-2000, -3,05 milioni di franchi.

zazioni internazionali quali l’UNHCR, il PAM o l’OCHA, e servono inoltre a garantire il buon funzionamento del CSA (dal profilo del personale e del materiale).

I 913 milioni di franchi assegnati tra il 1996 e il 2000 (tenuto conto dei contributi al bilancio sede del CICR e all’OIM) sono così suddivisi:

	Africa	Americhe	Asia/ Medio Oriente	Europa + CSI	Beneficiari non suddivisi per regione	Totale
in mio di fr.	315,7	67,3	175,9	237,7	116,6	913,2
in %	34,6	7,4	19,3	26,0	12,8	100



**9.1.2 Europa e CSI (Comunità degli Stati indipendenti):
contesto generale**

Durante gli anni Novanta, l’aiuto umanitario della Confederazione si è grandemente impegnato nei Balcani. Ancor oggi le tracce delle guerre che hanno accompagnato la disintegrazione dell’ex Jugoslavia non sono sparite. La ricostruzione della Bosnia Erzegovina, il processo di normalizzazione nella provincia del Kosovo e la pacificazione delle tensioni etniche nell’ex Repubblica jugoslava della Macedonia sono processi che richiedono tempo. La scomparsa dell’Unione Sovietica ha rivelato conflitti armati localizzati, di cui uno, in Cecenia, ancora attivo, e altri precariamente risolti, come nel caso del Tagikistan, o semplicemente sopiti (Nagorno-Karabakh, Abchazia).

I programmi di rimpatrio in Bosnia Erzegovina e nella Provincia del Kosovo – realizzati con successo in collaborazione con l’Ufficio federale dei rifugiati – hanno suscitato riconoscimento internazionale come pure un alto livello di stima in Svizzera e sul posto. Ciò ha influito in maniera durevole sulle prestazioni d’assistenza fornite in ex Jugoslavia dal 1996. Mai prima d’allora, in effetti, tante risorse della

Confederazione erano state impegnate in una stessa regione, in un breve lasso di tempo, nel contesto di un'azione umanitaria. Le attività in questione si sono concentrate, da un lato, sui programmi d'aiuto d'emergenza – segnatamente l'iniziativa umanitaria FOCUS realizzata congiuntamente da Svizzera, Russia, Grecia e Austria, finalizzata a far pervenire un aiuto immediato alle persone bisognose allorché la guerra infuriava ancora nella regione – e dall'altro sui settori della ricostruzione, dell'energia e dell'ecologia, come pure sulla collaborazione con l'UNHCR per il ricovero collettivo e per progetti d'integrazione e di aiuto al ritorno.

Benché risorse meno imponenti siano state impiegate a favore dell'Europa orientale, la zona dell'azione umanitaria originariamente definita dall'aiuto umanitario della Confederazione è stata estesa a una regione geografica più vasta, in considerazione dei bisogni crescenti. In particolare a Chisinau (Repubblica di Moldavia) e a Minsk (Belarus), dove sono stati aperti uffici della DSC. Mentre i progetti prioritariamente sostenuti nella Repubblica di Moldavia riguardavano i settori della sanità e dell'acqua potabile, le azioni messe in atto in Belarus si concentravano sulle vittime della catastrofe di Cernobyl. Grazie ai programmi innovatori «Cash for shelter», l'aiuto umanitario della Confederazione ha acquisito, negli ultimi anni, anche in questo settore, una competenza riconosciuta a livello internazionale. Tra il 1999 e il 2001, tanto nei Balcani (Albania, ex Repubblica jugoslava della Macedonia, Provincia del Kosovo, regione meridionale della Repubblica di Serbia) come nel Caucaso settentrionale (Inguscezia), oltre 40 000 famiglie hanno ricevuto un indennizzo in denaro per aver spontaneamente fornito accoglienza ed alloggio a 270 000 profughi e rifugiati. Si è così incoraggiata in maniera mirata una forma di alloggio relativamente dignitosa in un contesto estremamente conflittuale e si sono potuti contenere i movimenti migratori. Si è invece purtroppo dovuto rinunciare in gran parte a un impegno diretto in Cecenia, per via delle precarie condizioni di sicurezza (instabilità e forte rischio di rapimenti). La Svizzera può tuttavia continuare a fornire il suo aiuto alla Cecenia per le vie multilaterali, ovvero per il tramite delle organizzazioni internazionali, segnatamente l'UNHCR, il PAM e il CICR.

Negli anni scorsi, l'aiuto umanitario della Confederazione è intervenuto in Europa anche in occasione di catastrofi naturali. Dal 1997, diverse grandi inondazioni in Polonia, Ungheria e Ucraina (Transcarpazi) hanno richiesto aiuti d'emergenza nonché il lancio di programmi di sostegno nell'ambito della prevenzione che continuano tuttora. Inoltre, nel 1999, dopo i gravi sismi in Grecia e in Turchia, la Catena svizzera di soccorso è entrata in azione per ben tre volte in questa regione.

Nell'ambito della realizzazione dei programmi citati – di cui circa il 70 per cento emananti da azioni dirette del CSA – la coerenza che ha caratterizzato l'intervento dei diversi attori svizzeri (opere assistenziali svizzere, Uffici federali interessati, sostegno della Catena della Solidarietà), come pure l'intensa cooperazione con le organizzazioni partner e le autorità locali hanno avuto un ruolo fondamentale.

9.1.2.1

Esempio 1: Programma d'aiuto al ritorno volontario; Provincia del Kosovo

Durante il conflitto nella Provincia del Kosovo, la Svizzera ha fornito alloggio, assistenza e protezione a circa 52 000 vittime della guerra. Nel decreto dell'11 agosto 1999, il Consiglio federale considerava che il ritorno in patria delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera era ormai possibile. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento federale degli affari esteri sono stati incaricati di allestire un vasto programma d'aiuto al ritorno volontario, analogo a quello realizzato dalla Svizzera in Bosnia Erzegovina.

Il Gruppo di direzione interdipartimentale per l'aiuto al ritorno – che raggruppa i differenti Uffici competenti dell'amministrazione federale e l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) – sotto la presidenza congiunta UFR/DSC – ha provveduto all'elaborazione del programma, alla pianificazione e al coordinamento. Il programma di aiuto al ritorno volontario poggiava su due basi distinte: un aiuto individuale a coloro che ritornavano volontariamente in patria e un aiuto strutturale sul posto. Questo secondo aiuto non metteva l'accento sui bisogni dei singoli rimpatriati, ma su quelli collettivi della popolazione della regione di rimpatrio. È così stato possibile accrescere il livello di adesione generale dell'aiuto al ritorno volontario. La realizzazione dei programmi strutturali sul posto è stata affidata alla DSC.

L'insieme delle attività è stato coordinato dall'Ufficio federale dei rifugiati – che ha finanziato il programma per un importo di circa 100 milioni di franchi – con l'appoggio della Divisione politica IV del DFAE (per le misure volte a promuovere la pace), del DDPS (per le attività di «SWISSCOY»), del Segretariato di Stato dell'economia del DFE (per le misure a carattere finanziario/strutturale) nonché di diverse opere assistenziali svizzere.

I progetti dell'aiuto umanitario della Confederazione si sono incentrati soprattutto sulla costruzione di case di locazione e d'infrastrutture sociali, come scuole e centri d'asilo, e sulla ricostruzione di ponti. Nell'ambito di un programma di sostegno all'allevamento, dal 1999 anche 1700 vitelli, nonché delle piantine di patate, sono stati trasferiti in aereo dalla Svizzera e consegnati a famiglie di contadini bisognose. In collaborazione con il Ministero delle situazioni d'emergenza della Federazione di Russia (EMERCOM) e con altre agenzie, è stato portato a buon fine anche un programma di sminamento. Sono inoltre in corso altri progetti finalizzati al sostegno mirato delle minoranze etniche. I programmi previsti dall'aiuto umanitario sono svolti in maggior parte autonomamente (azione diretta). Nel 2000 – anno d'intenso lavoro nel Kosovo – circa 25 membri del CSA sono stati impegnati simultaneamente sul terreno. Nel 2001, tanto il programma di sostegno all'allevamento come quello concernente l'acqua sono stati valutati da periti esterni. In tal modo è assicurata la trasmissione sistematica delle esperienze vissute e delle considerazioni tratte nell'ambito di future azioni umanitarie simili o dello stesso tipo.

Il principio dell'azione congiunta, caratterizzata da una collaborazione che trascende la compartimentazione dipartimentale, è alla base del successo della realizzazione del programma di aiuto al ritorno volontario, che ha d'altronde oltrepassato nettamente le attese della Confederazione e dei Cantoni: 32 700 persone hanno partecipato e sono rimpatriate volontariamente, prima dello scadere del termine fissato per

il ritorno. Tanto l'amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite in Kosovo (MINUK) come l'UNHCR hanno sottolineato il carattere esemplare del programma svizzero, rilevando la coesione delle azioni svolte come pure i risultati ottenuti.

9.1.2.2 Esempio 2: «Cash for shelter»; Inguscezia

In seguito al secondo conflitto ceceno, dall'autunno 1999 più di 230 000 persone sono fuggite dalla Cecenia (Federazione russa) verso la vicina Repubblica d'Inguscezia, i cui abitanti appartengono a una cultura assai simile. La primavera scorsa circa 150 000 sfollati (ovvero il 70% di tutti i profughi) erano ospiti di famiglie; gli altri hanno trovato rifugio in accampamenti o in vagoni ferroviari inutilizzati.

La comunità internazionale si è unita alle autorità locali in un'iniziativa finalizzata a distribuire rapidamente materiale di sopravvivenza e a creare campi per profughi. In questa occasione, le famiglie che in uno slancio esemplare di solidarietà caucasica avevano accolto la maggior parte dei profughi sono state escluse da quasi tutte le prestazioni di assistenza. Molte non sono più riuscite a pagare fatture d'acqua e di elettricità esorbitanti, ritrovandosi di fronte a gravi problemi finanziari. Ciò ha costretto un buon numero di profughi ceceni della prima ora a lasciare l'alloggio privato in cui erano ospitati per installarsi in campi già sovraffollati. Come impedire che altri ceceni che avevano trovato un tetto presso privati si ritrovassero un mezzo alla strada prima del sopraggiungere dell'inverno 2000?

Dopo un'analisi approfondita della situazione sul terreno, l'aiuto umanitario della Confederazione, nonostante i numerosi moniti prevenutigli (motivati dal timore di possibili frodi e dalla precarietà della situazione, soprattutto dal profilo della sicurezza) ha optato per la realizzazione di un programma «cash for shelter», d'intesa con l'UNHCR. Questo programma, che comporta un indennizzo in denaro in cambio dell'alloggio, era previsto, inizialmente, per il pagamento delle fatture d'acqua e di elettricità in ritardo. Tuttavia, al momento della sua elaborazione, il fattore delle sicurezza e la preoccupazione di evitare l'impegno di somme a fondo perso hanno prevalso. L'elenco dei beneficiari è stato quindi compilato retroattivamente sulla base dei dati esistenti, in modo da escludere qualsiasi possibile malversazione. Una trentina di sorveglianti locali sono stati ingaggiati per effettuare controlli per campionatura. Ogni capo famiglia ha ricevuto un unico versamento, indipendentemente dal numero di rifugiati accolti, dallo spazio messo a disposizione e dall'affitto riscosso, trattandosi di fattori oggettivi difficilmente verificabili. Grazie al sostegno senza riserve del presidente d'Inguscezia, Aushev, e all'alto livello di trasparenza dell'operazione (segnatamente per mezzo di resoconti televisivi periodici) non si è registrata alcuna irregolarità. I versamenti sono stati effettuati presso 35 uffici postali del Paese, nella calma generale. Le rigorose misure di sicurezza prese dalle Nazioni Unite (fra cui, p. es., la sorveglianza degli esperti del CSA 24 ore su 24 da parte di uno speciale corpo di polizia) hanno permesso di evitare eventuali incidenti.

Nell'ambito del programma «cash for shelter» un importo unico di 150 franchi è stato versato, nello spazio di 6 mesi, a ciascuna delle 15 000 famiglie ospiti interessate, per un importo totale di 2,3 milioni di franchi. Si sono in tal modo potuti assistere in maniera indiretta circa 100 000 profughi ceceni.

I costi di funzionamento di un simile programma, paragonati a quelli della distribuzione tradizionale di materiale di sopravvivenza, risultano convenienti poiché si evitano spese di trasporto e di deposito. Inoltre, i pagamenti in contanti consentono alle famiglie ospiti di procurarsi i beni di cui hanno maggiore necessità per garantire la sopravvivenza del nucleo familiare e dei profughi accolti. Viste le esperienze nettamente positive e ben documentate di questo tipo di programma, la distribuzione di liquidità è ormai parte integrante delle misure di assistenza previste dall'aiuto umanitario della Confederazione.

9.1.3 Africa: contesto generale

Nel corso degli ultimi anni, il continente africano è stato oggetto di titoli sensazionali nella stampa. Gli sforzi della comunità internazionale non hanno recato i frutti sperati. Le inestimabili risorse e la grande ricchezza culturale del continente non hanno potuto essere sfruttate a favore dello sviluppo delle popolazioni africane. Quel «rinascimento africano» annunciato negli anni Novanta non si è verificato, causando un periodo di grande delusione. Occorre tuttavia sottolineare che l'Africa appare decisa a riprendere in mano il proprio destino, come provato dalla recente adozione della «Nuova iniziativa per l'Africa» (NIA). Questo ambizioso progetto di ripresa ha infatti ricevuto l'avvallo del G8 e dovrebbe consentire all'Africa subsahariana di disporre degli strumenti necessari ad affrontare la globalizzazione secondo il modello dell'Africa del nord. Le sfide, per altro, sono immensi. Dal profilo umanitario, l'Africa conosce tragedie umane senza pari, innumerevoli violazioni dei diritti umani, una grande povertà – derivante dal non rispetto dei diritti politici, sociali ed economici – ed ospita Stati deboli e élites corrotte.

Globalmente, in Africa i problemi umanitari derivano principalmente da situazioni di conflitto, nonché da catastrofi naturali che generano situazioni d'emergenza. Congiuntamente questi due fattori possono occasionare tragedie immense, rendendo necessari interventi a carattere umanitario su vasta scala. Circa la metà delle risorse messe a disposizione dalla comunità internazionale è stata utilizzata per far fronte alle crisi che travagliano il continente africano.

In vista di ottimizzare l'impiego delle proprie risorse, limitate sia dal profilo finanziario che da quello del personale, l'aiuto umanitario della Confederazione deve concentrarsi, al di là di una focalizzazione per tipo di problematica, sulla creazione di zone geografiche prioritarie dotate di uffici sul posto. Nel periodo in questione, tali zone erano:

- il Corno d'Africa (segnatamente Sudan, Etiopia ed Eritrea);
- la regione dei Grandi Laghi (Ruanda, Burundi e territori circostanti);
- Angola;
- Sierra Leone, Guinea e Liberia.

Queste regioni sono anche le principali aree di conflitto del continente. L'insorgere o il ridestarsi degli scontri armati ha causato importanti movimenti migratori. La risposta alle catastrofi naturali è stata affrontata a titolo temporaneo per essere quindi rapidamente rimossa o trasmessa ad altre istanze. Di conseguenza, nelle regioni dell'Africa del nord, del Sahel e del sud-est (Mozambico, Madagascar, ecc.) le relazioni con le principali opere assistenziali nazionali e internazionali sono state man-

tenute in permanenza (medianti accordi di «stand-by») in vista di disporre di partner competenti in caso di catastrofi naturali maggiori, quali piene o siccità.

Ai fini dello svolgimento dei propri compiti e del mantenimento del dialogo sulle linee direttrici politiche nonché del coordinamento, l'aiuto umanitario della Confederazione conta infatti in Africa su una rete di partner adeguata alle circostanze e di cui fanno parte attori e organizzazioni che operano ai più diversi livelli: ONU, ONG (locali, internazionali, svizzere), autorità e Dipartimenti federali (DFAE, DFGP, DDPS, DFE) e organi interni della DSC.

9.1.3.1 Esempio 3: assistenza sanitaria; Sudan

Il conflitto scoppiato nel 1983 tra l'esercito governativo e le truppe ribelli prosegue con intensità variabile. In questi ultimi mesi le ostilità che oppongono Nord e Sud hanno acquistato una nuova dimensione in ragione del petrolio. La guerra civile, la migrazione forzata di centinaia di migliaia di abitanti delle regioni rurali come pure le perturbazioni climatiche complicano la vita delle popolazioni civili, soprattutto nel Sud. I meccanismi tradizionali di mutuo soccorso propri di gran parte dei gruppi etnici funzionano soltanto parzialmente, quando non sono stati addirittura completamente distrutti. Parecchie centinaia di migliaia di individui si trovano nell'impossibilità di tornare nella regione d'origine e sono costretti a continuare a vivere in campi provvisori.

L'aiuto umanitario della Confederazione si è fissato l'obiettivo di ridurre il tasso di mortalità degli sfollati e della popolazione locale mediante le misure del caso. MEDAIR è un ente di soccorso svizzero con sede a Losanna. Da marzo 1995, questa ONG opera nel Sudan meridionale. La sua attività investe sei regioni geografiche. Sotto l'egida dell'UNICEF/OLS («Operation Lifeline Sudan») e in stretta collaborazione con agenti locali, MEDAIR realizza soprattutto progetti nel settore della sanità e dell'acqua. L'esperienza ha dimostrato infatti che un gran numero di malattie si trasmettono a causa dell'acqua potabile contaminata. Per questa ragione, in stretta collaborazione con il programma specifico dell'UNICEF, si creano ovunque possibile fonti d'acqua sicure (pozzi scavati a mano e azionati con pompe manuali). Inoltre, secondo la situazione, si forniscono talvolta alle comunità rurali mezzi di produzione quali attrezzi per la pesca, sementi e attrezzi agricoli.

Nel 2001 si sono realizzati i seguenti obiettivi globali:

- sono entrati in funzione 3 centri e 25 antenne sanitarie operati da personale locale, consentendo la formazione di 300 autoctoni, il trattamento di oltre 450 000 malati e la vaccinazione di oltre 6000 bambini;
- sono state distribuite 20 000 zanzariere, 14 000 coperte di lana e prodotti casualinghi e igienici di prima necessità;
- sono pronti a funzionare 18 pozzi scavati a mano e 15 bocche munite di pompa manuale;
- sono stati distribuite prima della stagione delle piogge 25 tonnellate di sementi di cereali e leguminose.

Dal 1995, l'aiuto umanitario della Confederazione partecipa al finanziamento del programma di sanità di MEDAIR nel Sudan meridionale con un importo di 3,4 milioni di franchi.

9.1.3.2 Esempio 4: ricostruzione; Mozambico

Il Mozambico, uno dei Paesi su cui si concentra la cooperazione allo sviluppo della Confederazione è particolarmente soggetto a catastrofi naturali. In un passato recente esso è stato colpito più volte da siccità, inondazioni e cicloni che hanno avuto ripercussioni estremamente negative sullo sviluppo sociale ed economico. Dal dicembre 1999, forti piogge hanno causato, in Mozambico e nei Paesi limitrofi, gravi piene dei fiumi Umbeluzi e Indomati, con livelli sconosciuti dal 1937. Le piene hanno causato inondazioni catastrofiche nel febbraio 2000, allorché in numerose province la situazione era ancora critica per gli effetti del ciclone «Eliane».

I provvedimenti d'emergenza erano finalizzati al salvataggio e alla sopravvivenza di oltre 4 milioni di individui, direttamente colpiti dalle inondazioni.

L'approvvigionamento d'acqua potabile e il miglioramento delle condizioni sanitarie fanno parte dei settori prioritari già stabiliti dal governo nell'ambito del normale programma di sviluppo a cui partecipa la cooperazione allo sviluppo della Confederazione. Uno dei più gravi problemi derivanti dalle inondazioni era il rapido approvvigionamento d'acqua potabile delle popolazioni colpite, perché la maggior parte delle fonti d'acqua era contaminata o distrutta. Le autorità competenti si sono trovate in prima linea, data l'imperativa necessità di fornire acqua potabile alle vittime.

A titolo di aiuto diretto, l'aiuto umanitario della Confederazione ha messo a disposizione dell'agenzia governativa competente un perito in gestione, al fine di creare un'unità d'emergenza con il compito di trovare acqua potabile per le vittime. Personale supplementare del CSA è stato impiegato per la distribuzione dell'acqua e per la prevenzione del colera.

Globalmente si può concludere che l'aiuto umanitario non solo è stato rapido, mirato ed efficiente, ma anche che questa azione è stata resa ancora più efficace – e in maniera decisiva – grazie al locale ufficio di coordinamento della DSC, alle esperienze già acquisite sul terreno, ai contatti con i partner e ai programmi da tempo operativi nel settore dell'acqua potabile, tutti fattori positivi da cui si è potuto trarre un profitto immediato. Inoltre le reazioni osservate in questo periodo di crisi hanno potuto essere integrate nell'ambito dei programmi a lunga scadenza della cooperazione allo sviluppo.

Nel 2000 l'aiuto umanitario della Confederazione ha messo a disposizione degli attori impegnati in questo intervento d'emergenza 5 milioni di franchi. Oltre a questo sostegno, la società civile svizzera ha contribuito in maniera significativa ai provvedimenti d'emergenza e di ricostruzione. La Catena della Solidarietà e le ONG svizzere sono infatti riuscite a raccogliere, sempre nel 2000, quasi 18 milioni di franchi a favore delle vittime delle inondazioni in Mozambico.

9.1.3.3

Esempio 5: rifugiati e profughi; Sierra Leone, Liberia e Guinea

Nel settembre 2000, lo scoppio di confronti armati nella Guinea sud-orientale, nel triangolo di terra formato con la Liberia in cui avevano trovato rifugio i profughi originari di Sierra Leone, ha ulteriormente compromesso l'equilibrio già instabile della regione, dove si è sfiorata la catastrofe umanitaria. Questa crisi, caratterizzata da depredazioni a ripetizione, da intimidazioni e dal rapimento di agenti umanitari, costituiva una nuova minaccia, particolarmente per i 450 000 rifugiati di Liberia e Sierra Leone, il cui destino già da dieci anni è incerto. Al fine di contenere la crisi politica e umanitaria l'aiuto internazionale assumeva carattere di urgenza. Nell'ambito umanitario era necessario:

- lenire la situazione insopportabile dei rifugiati in Guinea sud-orientale;
- accrescere le capacità di ricovero per i rimpatriati in Sierra Leone.

L'aiuto umanitario della Confederazione ha quindi fornito assistenza concreta mediante un immediato contributo a favore del programma d'emergenza dell'UNHCR per un importo di 3 milioni di franchi. Un contributo complementare di 2,5 milioni di franchi è stato inoltre versato al Programma alimentare mondiale (PAM). Si doveva così garantire l'approvvigionamento di beni di prima necessità ai rifugiati. Ulteriori contributi sono stati assegnati ad interventi d'emergenza di organizzazioni umanitarie internazionali (CICR, OIM) e delle opere assistenziali svizzere che avevano accesso alle popolazioni di rifugiati nella regione. La collaborazione con l'UNHCR ha assunto un significato particolare, poiché quest'ultimo aveva rivolto alla DSC una richiesta urgente per ottenere personale specializzato del CSA. Dall'inizio del 2001, l'UNHCR può quindi avvalersi in Sierra Leone come in Guinea di squadre di pianificazione dei campi e di periti in materia di acqua potabile del CSA. Grazie a questo appoggio e all'intensificarsi degli sforzi internazionali, si è potuto apportare un aiuto rapido e mirato, evitando un disastro umanitario di vasta portata.

Segnatamente, l'aiuto umanitario della Confederazione ha consentito:

- di allestire e di equipaggiare campi di rifugiati in Guinea, a una distanza sufficiente dalla frontiera. 60 000 rifugiati hanno potuto essere accolti e assistiti fino alla fine del mese di maggio 2001;
- di allestire 4 nuovi campi provvisori per accogliere i rimpatriati, 2 campi permanenti supplementari e un gran numero di installazioni d'approvvigionamento d'acqua nelle zone di ricostruzione in Sierra Leone. Fino al secondo semestre 2001, oltre 110 000 rimpatriati avevano potuto essere accolti.

Il contributo dell'aiuto umanitario della Confederazione nel 2001 per questa grave crisi che colpiva i rifugiati ammonta a oltre 8 milioni di franchi e corrisponde a più di tre persone/anno di perizie da parte del CSA. Si può riassumere questa fruttuosa azione d'emergenza affermando che l'aiuto umanitario della Confederazione ha svolto il proprio ruolo efficacemente, coniugando i contributi finanziari mirati e l'impegno di personale specializzato in funzione dei bisogni.

9.1.4

America latina e Caraibi: contesto generale

L'uragano «Mitch» è stato uno dei fenomeni naturali più devastatori della storia del continente americano. Ha spazzato l'America centrale a fine 1998, lasciando dietro di sé morte e distruzione. Honduras e Nicaragua sono stati colpiti con particolare gravità, ma anche Guatemala e Salvador hanno pagato un tragico tributo. Si sono contati circa 10 000 morti e 8000 scomparsi. Interi villaggi sono stati cancellati dalla mappa. Centinaia di migliaia di persone hanno perso la loro abitazione. Globalmente, le ripercussioni della catastrofe hanno toccato, direttamente o indirettamente, 2,3 milioni d'individui.

L'Honduras, il Paese più violentemente colpito dall'uragano «Mitch», era anche il meno preparato a rispondere con efficienza, e ha quindi dovuto procedere a una rimessa in questione fondamentale delle proprie strutture e dei propri meccanismi istituzionali. Si è inoltre trovato costretto ad imparare a gestire, dall'oggi all'indomani, una notorietà mondiale e un afflusso massiccio di cooperazione estera e di risorse, pur non possedendo la capacità d'assorbimento necessaria. Il Nicaragua – che dal 1979 beneficia sporadicamente della cooperazione internazionale – era meglio preparato. Per il Salvador e il Guatemala «Mitch» è stato, è vero, un duro colpo, ma non ha influenzato i meccanismi economici. Agli inizi del 2001, il Salvador è stato colpito anche da due gravi sismi, che hanno provocato enormi frane, facendo oltre 1000 morti e numerosi feriti e senzatetto. Più di un terzo dei circa 6 milioni di abitanti del Salvador è stato colpito dalla catastrofe.

In Colombia, il conflitto in atto da oltre 35 anni continua ad aggravarsi, tanto che oggi il Paese conta circa 3 milioni di sfollati, che vivono per lo più in condizioni di grande precarietà. Negli ultimi tre anni, la portata dell'aiuto umanitario della Confederazione è raddoppiata. L'efficienza di tale aiuto va ascritta soprattutto alla cooperazione con il CICR, l'UNHCR e alcune ONG svizzere e locali.

Gran parte della popolazione di Haiti soffre dei disordini politici che affliggono l'isola in maniera permanente, come pure delle costanti difficoltà economiche. Il settore sanitario è particolarmente colpito. L'aiuto umanitario della Confederazione ha apportato un sostanziale aiuto sul terreno grazie al rinnovamento di un ospedale regionale, come pure sostenendo il miglioramento del settore sanitario nel suo insieme.

Le catastrofi naturali non hanno risparmiato neppure l'America meridionale. Dopo le violente inondazioni in Venezuela, che hanno fatto più di 20 000 vittime tra morti e scomparsi, nonché 2 milioni di senzatetto, l'aiuto umanitario della Confederazione è intervenuto in occasione dei terremoti in Bolivia e in Perù, e dopo l'eruzione vulcanica in Equatore.

Il numero crescente di bambini che vivono sulla strada nelle città d'America latina è un problema sociale dalle cause complesse. In collaborazione con ONG svizzere specializzate in materia, l'aiuto umanitario contribuisce alla presa a carico di questi bambini, particolarmente in Brasile, Perù e Colombia.

L'impegno finanziario dell'aiuto umanitario della Confederazione in America latina e nei Caraibi è stato pari a circa il 10 per cento delle sue risorse.

9.1.4.1

Esempio 6: prevenzione e livello di preparazione; America centrale

La strategia «prevenzione e preparazione in caso di catastrofe naturale (PP)» dell'aiuto umanitario della Confederazione in America centrale è stata elaborata nel marzo 2000 ed è prevista per un periodo di 3-4 anni. Poggiando sulle risoluzioni del «Vertice di Stoccolma» sulla lotta contro la vulnerabilità, essa è finalizzata a contribuire alla riduzione dei rischi naturali mediante un aiuto alla gestione del territorio articolato in tre punti:

- la sensibilizzazione ai rischi naturali («awareness building»);
- le migliori pratiche («best practices»);
- native emergenti incaricate della prevenzione.

I programmi di prevenzione sono incentrati su Nicaragua – dove l'aiuto umanitario possiede già un'esperienza in materia – e Honduras. Dopo i terremoti verificatisi agli inizi del 2001, la strategia è stata rivista e estesa anche al Salvador.

Il programma di prevenzione dell'aiuto umanitario si è svolto in tre fasi distinte e successive:

- Da agosto 1999 a dicembre 1999, è stato organizzato un corso regionale nelle zone instabili e si sono effettuati 4 studi pilota in seno a 4 municipalità al fine di stabilire una mappa delle zone a rischio.
- Da gennaio 2000 ad aprile 2000, si è proceduto ad un'analisi completa dell'ambiente in America centrale dal profilo della gestione delle catastrofi naturali, in vista di tracciare linee d'azione che consentissero l'elaborazione di una strategia.
- Da maggio 2000, si è iniziata l'attuazione della strategia adottata. Finora sono stati allestiti tre progetti:
 - ALARM: ovvero l'assistenza locale per l'analisi della gestione dei rischi naturali che consiste nell'aiutare le municipalità mediante un'analisi partecipativa dei pericoli naturali del loro ambiente e la messa a punto di un piano di contenimento delle catastrofi. Il progetto interessa 21 municipalità.
 - MAESTRIA: ovvero la creazione di una formazione post grade di 2 anni in gestione dei rischi naturali, in collaborazione con l'Università nazionale autonoma di Nicaragua.
 - FORMATION: (formazione continua dell'amministrazione nazionale). Sostegno del sistema nazionale di prevenzione, riduzione e sorveglianza delle catastrofi del Nicaragua. Questo progetto è gestito dal PNUS e consiste nell'assistere la nuova struttura governativa mediante la creazione di un programma di formazione in tutto il Paese a tre livelli (centrale, dipartimentale e locale).

Contemporaneamente, uno specialista in materia di prevenzioni è stato messo a disposizione del PNUS in Honduras. In seguito ai terremoti degli inizi del 2001 in Salvador, un progetto d'intervento rapido per la valutazione delle zone a rischio ha inoltre consentito di stabilire mappe dei rischi e di elaborare raccomandazioni per tre aree geografiche. Grazie a questi studi, le municipalità e le popolazioni interessate

sono state sensibilizzate ai rischi che le minacciano. Si stanno inoltre prendendo misure appropriate, fra cui, segnatamente, l'evacuazione degli abitanti delle regioni a rischio elevato.

L'attuazione della strategia di «prevenzione e preparazione in caso di catastrofe naturale (PP)» richiede risorse annue pari, in media, a 1,2 milioni di franchi.

9.1.4.2 Esempio 7: sfollati; Colombia

Da oltre 40 anni la Colombia è dilaniata da un conflitto intestino che ha già mietuto almeno 40 000 vite. I principali attori armati sono le truppe governative, le organizzazioni di guerriglieri FARC («Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia») e ELN («Ejército de Liberación Nacional») e gruppi paramilitari di estrema destra.

Nonostante i ripetuti tentativi di pacificazione ad opera del governo del Presidente Pastrana e della comunità internazionale, il conflitto si è ancora inasprito negli ultimi anni. La Svizzera fa parte dei dieci Paesi che sorvegliano il processo di pace con il FARC come pure del gruppo di cinque Paesi che agevolano i negoziati con l'ELN. Tuttavia, malgrado l'intensa opera di promozione del dialogo, le esperienze fatte finora dimostrano che in Colombia la pace interverrà soltanto in un lontano futuro.

Purtroppo le vittime di questa guerra si contano in gran parte tra la popolazione civile. Minacce, uccisioni, rapimenti, domande di riscatto e impunità sono all'ordine del giorno e provocano non soltanto esodi individuali ma spostamenti di massa della popolazione. Con oltre 2 milioni di sfollati la Colombia ha il più elevato tasso di sfollati di tutto l'emisfero occidentale. L'aiuto umanitario della Confederazione in Colombia coniuga gli interventi tradizionali a breve scadenza – per esempio, la distribuzione dell'aiuto alimentare, la prestazione di cure sanitarie e la costruzione di centri d'alloggio – con forme di assistenza a media scadenza a favore degli sfollati. L'aiuto umanitario verte inoltre su misure a lunga scadenza relative al processo di pace e che rientrano nel settore della prevenzione dei conflitti e della promozione della pace. Questo tipo di aiuto interessa essenzialmente gli sfollati e in particolare la generazione da cui dipende l'avvenire della Colombia, ovvero i fanciulli e i giovani. Programmi d'istruzione, di riconversione professionale e di educazione degli adulti contribuiscono, segnatamente, al miglioramento delle condizioni di vita degli sfollati. L'aiuto umanitario della Confederazione collabora anche, e in sempre maggior misura, con le organizzazioni locali, oltre che con i suoi partner tradizionali quali l'UNHCR, il CICR e alcune opere assistenziali svizzere. La Colombia possiede infatti un immenso potenziale di iniziative locali, che devono essere rafforzate e sfruttate. La recente nomina di un coordinatore umanitario della DSC presso l'Ambasciata svizzera a Bogotá consente non soltanto una più stretta cooperazione con i partner locali, ma anche una maggiore coerenza tra i diversi strumenti di politica estera della Svizzera, segnatamente nel settore dei diritti dell'uomo, e il processo di pacificazione.

Per il raggiungimento dei propri obiettivi, l'aiuto umanitario della Confederazione impiega annualmente 3 milioni di franchi.

9.1.5

Medio Oriente: contesto generale

Negli scorsi tre anni, dal profilo umanitario il Medio Oriente è stato sconvolto principalmente per i motivi seguenti:

- I conflitti e le ripercussioni per la popolazione civile:
 - in Palestina/Israele: (rifugiati e sfollati a Gerusalemme Est, nella striscia di Gaza, in Cisgiordania, Giordania, Siria e Libano);
 - in Iraq: (conseguenze della guerra Iran-Iraq e della guerra del Golfo, scontri interni con gruppi armati Curdi e altri; rifugiati in Giordania e Siria, sfollati nell'Iraq settentrionale);
 - in Libano: (conseguenze della guerra civile e sfollati).
- L'embargo internazionale contro l'Iraq e le sue ripercussioni per gran parte della popolazione, e particolarmente per i bambini.
- Il bisogno umanitario dovuto alla miseria nei Paesi poveri della regione, parimente sprovvisti di sistemi efficienti di assistenza sociale statale (in primo luogo in Yemen, Siria, Giordania, Libano e Palestina).

I rifugiati palestinesi sono presi a carico dall'UNRWA e da organizzazioni non governative, particolarmente nell'ambito di prestazioni di servizi di educazione, sanitari e di assistenza sociale. Nell'ottobre 2000, in seguito allo scoppio della seconda «Intifada», l'aiuto umanitario della Confederazione ha finanziato progetti d'aiuto d'emergenza e di creazione d'impieghi. Importi ingenti sono stati inoltre messi a disposizione del CICR – il cui contributo alle attività della Mezzaluna palestinese ha suscitato ovunque il più vivo encomio – al fine di sostenerne le attività ordinarie derivanti dal suo mandato. Infine, anche il Dipartimento dei rifugiati dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) ha beneficiato dell'aiuto della Svizzera nell'ambito di realizzazioni istituzionali e in occasione dell'elaborazione di principi finalizzati a regolamentare i negoziati di pace nel settore dei rifugiati.

In Iraq, dal 1993 al 1997, l'aiuto umanitario della Confederazione si è concentrato soprattutto sull'aiuto alimentare. Nel 1998, dopo che la situazione alimentare ha raggiunto una certa stabilità grazie all'accordo ONU «Oil for Food», il programma si è orientato più particolarmente sulla lotta contro le carenze alimentari nei bambini. Da 10 anni, circa il 13 per cento dei bambini iracheni muore prima del compimento del quinto anno di vita. Questo tasso di mortalità è ascrivibile, da un lato, alle malattie diarroiche causate dalla cattiva qualità dell'acqua potabile e, dall'altro, alla carenza di cure sanitarie. Le misure sanitarie e igieniche di prevenzione delle carenze (p. es. i servizi di consulenza madri/figli) non sono sufficientemente sviluppati e il settore dell'assistenza sanitaria soffre dello smantellamento delle infrastrutture.

In Libano, il programma d'assistenza sociale e di inserzione lanciato alla fine della guerra civile si è concluso nel 2000.

Nel corso degli ultimi 5 anni circa il 10 per cento delle risorse dell'aiuto umanitario della Confederazione è stato devoluto al Medio Oriente.

9.1.5.1

Esempio 8: i profughi della Palestina

Il problema dei rifugiati della Palestina è unico, da un lato per la sua insolita durata – oltre cinquant’anni – e dall’altro perché i rifugiati palestinesi in Medio Oriente sono esplicitamente esclusi dal mandato dell’UNHCR.

In seguito alle varie guerre tra Israele e gli Stati arabi a partire dal 1948, l’UNRWA (Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente) registra attualmente circa 3,8 milioni di rifugiati palestinesi ufficialmente iscritti e circa un milione e mezzo di rifugiati palestinesi non iscritti che vivono nella striscia di Gaza (20%), in Cisgiordania (15%), in Giordania (40%), in Siria (10%), in Libano (10%) e un po’ ovunque nel resto de mondo. L’UNRWA, istituito nel 1950 quale agenzia speciale dell’ONU per il soccorso dei profughi della Palestina, conta oggi circa 21 000 collaboratori di cui il 99,5 per cento è composto dai rifugiati stesso. L’agenzia è competente per la presa a carico di base dei rifugiati nei settori scolastico, sanitario e di assistenza sociale, il che rappresenta un costo annuo di circa 310 milioni di dollari USA. Inoltre, ogni anno, altri 500 milioni di dollari circa sono assegnati dai Paesi di asilo soprattutto per l’affitto dei terreni su cui sorgono i 59 campi profughi dell’UNRWA. Senza contare i progetti allestiti da centinaia di ONG a favore di rifugiati, per esempio per la pre-scolarità, la promozione della donna, lo sviluppo di fonti di reddito, ecc. In tutto l’assistenza ai rifugiati – che superano ormai i 5 milioni di individui – ammonta annualmente a 1 miliardo di dollari USA.

Il sostegno dell’aiuto umanitario della Confederazione investe principalmente i settori seguenti:

- servizi d’istruzione, sanitari e di assistenza sociale: contributo al finanziamento dei sistemi scolastici, sanitari e di assistenza sociale gestiti dall’UNRWA per la Palestina;
- aiuto d’emergenza e creazione d’impieghi allo scoppio della seconda «Intifada»: le nuove esplosioni di violenza hanno privato ancora una volta del lavoro un gran numero di palestinesi. L’aiuto alimentare ha dovuto essere potenziato e si sono dovuti creare programmi per l’impiego;
- miglioramento della cooperazione fra Paesi d’asilo, Paesi donatori e l’UNRWA: la promozione della collaborazione tra i diversi donatori e il rafforzamento del legame con i Paesi d’asilo e l’UNRWA costituisce un importante contributo svizzero;
- sostegno al Dipartimento dei rifugiati dell’OLP mediante il finanziamento di diversi studi e analisi sulla questione dei rifugiati.

Per il tramite dell’aiuto umanitario della Confederazione la Svizzera ha sostenuto l’UNRWA dalla sua creazione con un importo di oltre 150 milioni di franchi, ovvero, in media, da 8 a 10 milioni l’anno negli ultimi tempi. Inoltre il CICR, varie ONG come pure l’OLP hanno ricevuto dalla Svizzera aiuti finanziari puntuali per le attività a favore dei profughi palestinesi.

9.1.6 Asia: contesto generale

La situazione umanitaria in Asia si è notevolmente aggravata negli ultimi anni. I conflitti in atto da parecchi decenni faticano a trovare una soluzione, e di conseguenza il numero di rifugiati e di sfollati è ancora considerevolmente aumentato.

In Afghanistan, attualmente, su un totale di 22 milioni di abitanti, metà della popolazione è direttamente colpita da un conflitto che dura da oltre venti anni e 6 milioni di individui hanno scelto la fuga. La guerra civile nello Sri Lanka ha causato lo sfollamento di circa un milione di persone. Parimenti, secondo le stime, la politica del governo del Myanmar nei confronti delle minoranze ha gettato sulle strade mezzo milione di persone, di cui 120 000 si sono rifugiate in Tailandia. Quanto al Nepal, circa 100 000 profughi del Bhutan popolano ancora i campi. In Indonesia, come nella valle del Ferghana, situata tra il Tagikistan, l'Uzbekistan e il Kirghizistan, la situazione permane instabile e potrebbe sfociare in drammi paragonabili a quello vissuto nel Timor orientale o in conflitti armati.

Negli ultimi anni neppure le catastrofi naturali hanno risparmiato l'Asia, e le loro conseguenze, sommate alle ripercussioni dei conflitti, hanno causato grandi sofferenze. La siccità che si è estesa dall'Iran fino all'India, raggiungendo il culmine nel 2000, ha ulteriormente deteriorato la situazione già insostenibile dei rifugiati afgani e di tutti gli sfollati. Allo stesso modo, in Corea del nord le conseguenze delle inondazioni e delle siccità dell'ultimo decennio sono venute a sovrapporsi ai problemi del Paese, provocando grandi penurie alimentari. L'India, e specialmente Orissa, è stata colpita nel 1999 da un ciclone, seguito nel 2000 da un maremoto, mentre un sisma particolarmente violento ha distrutto una vasta regione del Gujarat. Nei due scorsi inverni in Mongolia si sono registrate temperature estremamente rigide, e terribili tempeste di neve hanno compromesso gravemente le condizioni di vita dei nomadi e decimato il bestiame. In Cambogia, Vietnam e Bangladesh, le inondazioni che si verificano ogni anno di recente sono state ancora più disastrose.

L'aiuto umanitario della Confederazione si è particolarmente prodigato per l'assistenza ai rifugiati e agli sfollati dell'Afghanistan. Circa due terzi dell'insieme dei mezzi stanziati sono stati assegnati a contributi alle organizzazioni dell'ONU – segnatamente l'UNHCR e il PAM – come pure al CICR, che è spesso la sola organizzazione ancora attiva in caso di conflitti gravi, e in condizioni assai difficili. Anche gli specialisti del CSA sono stati messi a disposizione delle organizzazioni internazionali con maggiore frequenza rispetto al passato. Secondo le circostanze, gli altri partner dell'aiuto umanitario nella regione sono alcune ONG svizzere e locali o enti governativi. Interventi diretti del CSA vengono tuttora organizzati puntualmente allorché i vantaggi comparativi sono palesi.

Negli ultimi cinque anni l'aiuto umanitario della Confederazione ha impegnato in Asia circa il 20 per cento delle proprie risorse.

9.1.6.1 Esempio 9: emergenza complessa; Afghanistan

All'origine di una complessa crisi umanitaria, l'Afghanistan da 22 anni, ovvero dal 1979, è travagliato da conflitti praticamente ininterrotti; secondo le stime un milione di persone vi avrebbero perso la vita. In agosto 2001, i Talebani controllavano la maggior parte del territorio mentre l'Alleanza del nord ne controllava ancora circa il

15 per cento, fra cui numerose sacche di resistenza al centro e all'ovest del Paese, e nessuna delle due parti dava segni di cedimento.

Già assai rudimentale prima del conflitto, l'infrastruttura socio-economica del Paese era annientata. In assenza di qualsiasi prospettiva di sviluppo, la popolazione cercava di sopravvivere fra le rovine. La situazione era ulteriormente aggravata da oltre tre anni di acuta siccità, estesasi progressivamente a tutto il Paese, limitando l'accesso all'acqua potabile e riducendo drasticamente il livello della produzione agricola.

Gli effetti della siccità uniti a quelli del conflitto avevano spinto più di un milione di persone a lasciare la propria regione, aggravando ulteriormente una crisi migratoria di vastissima portata: 4 milioni di rifugiati afgani risiedevano già in Iran e in Pakistan e gli sfollati all'interno del Paese erano più di 1 milione, mentre gli sfollati potenziali si contavano a migliaia.

Le sanzioni decise due anni fa contro il regime di Kabul avevano reso ancor più precario l'aiuto umanitario internazionale, costretto ad operare in condizioni di continuo deterioramento. Di fronte ai crescenti bisogni della popolazione, le agenzie speciali delle Nazioni Unite, il CICR e le ONG si scontravano a numerosi ostacoli (ostruzionismo da parte delle autorità, corruzione, difficoltà sul terreno, problemi di sicurezza, infrastrutture carenti, mancanza di risorse, scarso coordinamento, concorrenza fra le agenzie, ecc.). L'assenza di prospettive d'avvenire e l'insuccesso ripetuto dei tentativi di mediazione costituivano forse la più grave difficoltà incontrata. La vulnerabilità della popolazione era estrema e la dipendenza dall'aiuto esterno quasi totale. Date le circostanze, dal profilo umanitario il margine di manovra era sempre più esiguo.

La missione dell'aiuto umanitario della Confederazione è di soccorrere le persone più vulnerabili, segnatamente gli sfollati e i rifugiati. In Afghanistan, geograficamente, si poneva l'accento sulle regioni più sprovviste del Paese (centro, nord e ovest). In Iran e in Pakistan, l'aiuto s'incentrava specialmente sui rifugiati. Il 75 per cento del budget dell'aiuto umanitario è assegnato alle agenzie multilaterali speciali (CICR, PAM e UNHCR). Il resto del programma Afghanistan consiste nel sostegno a diverse ONG e nella messa a disposizione di personale specializzato del CSA. Nel 2000, il contributo dell'aiuto umanitario ammontava a 9,3 milioni di franchi (incluso l'aiuto alimentare d'emergenza). Il contributo di 7,3 milioni di franchi figurante nel budget 2001 sarà probabilmente aumentato in maniera sostanziale in ragione del deterioramento costante della situazione umanitaria nella regione.

9.1.7 Azioni dirette: contesto generale

Fronteggiato dall'accrescimento dei bisogni umanitari nel corso degli ultimi quattro anni, come pure al fine di rispondere alla richiesta insistente espressa dal Parlamento e dal popolo svizzero di vedere aumentare le azioni bilaterali e multilaterali e la presenza svizzera accanto alle vittime, l'aiuto umanitario della Confederazione ha dovuto accrescere gli interventi diretti svolti con l'appoggio dei membri del CSA. Inoltre la varietà e la complessità dei compiti sono parimenti cresciute, rispecchiando la portata della missione effettuata. L'entità di tale missione spiega anche, d'altronde, la nuova denominazione del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA).

Le azioni dirette, che costituiscono la prima forma d'impegno dell'aiuto umanitario e godono spesso di grande visibilità mediatica, ricorrono oggi giorno alla collaborazione di una vasta rete di specialisti competenti in una molteplicità di settori. I membri del CSA agiscono individualmente o in squadre d'intervento rapido, segnatamente nell'ambito di azioni di sopravvivenza e di ricostruzione. Queste azioni dirette sono coordinate e concertate in maniera intensiva tanto a livello nazionale che internazionale.

La domanda rivolta all'aiuto umanitario di incrementare la sua azione accanto alle vittime – e lo stanziamento da parte del Parlamento di crediti supplementari finalizzati alla concretizzazione di tali azioni – hanno incitato l'aiuto umanitario della Confederazione ad accrescere la propria azione diretta nell'ambito dei conflitti, in particolare nei settori dell'assistenza sul terreno e della ricostruzione, settori in cui sono stati impegnati i due terzi dei mezzi assegnati alle azioni dirette. Per la direzione congiunta dell'Ufficio federale dei rifugiati e della DSC e con la partecipazione di un gran numero di attori svizzeri e internazionali, si sono allestiti programmi di aiuto al ritorno volontario in Bosnia Erzegovina (dal 1996) e nella Provincia del Kosovo (dal 1999). Tali programmi – innovatori, originali e adeguati ai bisogni – hanno suscitato un'ampia eco sulla scena svizzera e internazionale. Parimenti il programma «Cash for shelter» (indennizzo finanziario in cambio di alloggio) in Inghilterra (dal 1999) e in Serbia (dal 2000) – che ha fatto seguito a un progetto di simile natura sperimentato e messo in atto in Albania in occasione dei conflitti nella regione – costituisce una novità in questo ambito e funge ormai da riferimento per gli attori umanitari internazionali. Questi programmi si contraddistinguono perché consentono alle popolazioni interessate di restare sul posto, ed hanno anche effetti di auto-promozione nelle regioni colpite.

Contemporaneamente, l'aiuto umanitario ha conservato il proprio livello di azioni dirette in risposta alle catastrofi naturali, segnatamente nei settori dell'aiuto alla sopravvivenza e della ricostruzione. Si pensi ancora ai programmi di aiuto alla ricostruzione in Mozambico (dal 1999), di prevenzione in America centrale (dal 2000), alle azioni di soccorso alle popolazioni e al bestiame in Mongolia (2000) e al sostegno alle popolazioni della Jakuzia nella Federazione di Russia (2001): anche in questo ambito, l'aiuto umanitario della Confederazione ha dato prova di creatività, di senso pratico e di pertinenza nelle azioni dirette.

Dal canto suo, la Catena svizzera di salvataggio, posta sotto la direzione dell'aiuto umanitario – specializzata nel reperimento, nel salvataggio e nell'assistenza sanitaria d'emergenza alle persone sepolte sotto le macerie in seguito a sismi o al crollo di edifici – è intervenuta sei volte nel periodo in questione; in Iran (1997), in Turchia (due volte nel 1999), in Grecia (1999), a Taiwan (1999) e nel Gujarat – in India – (2001), dove si è potuta mettere in atto fruttuosamente un'azione continuata (coordinamento tra aiuto d'emergenza, ricostruzione e sviluppo a lunga scadenza). In occasione dell'intervento a Taiwan, d'altronde, la Catena svizzera di salvataggio ha effettuato per la prima volta un'azione diretta congiunta con la collaborazione di soccorritori tedeschi e austriaci che operavano sul terreno in seno a un'unica unità, posta sotto il comando svizzero. Tale azione ha felicemente illustrato le capacità di coordinamento a livello operativo tra i diversi attori umanitari internazionali.

Nel corso dei cinque ultimi anni, le azioni dirette dell'aiuto umanitario della Confederazione sono aumentate non solo da profilo quantitativo ma anche da quello qualitativo. La loro qualità, in effetti, suscita ampi consensi. Durante il periodo conside-

rato circa il 20 per cento delle risorse dell'aiuto umanitario è stato impegnato in azioni dirette, per un importo complessivo di 192 milioni di franchi.

9.1.7.1

Esempio 10:

Catena svizzera di salvataggio; India/Gujarat

Venerdì 26 gennaio 2001, ore 0846 (ora locale): un terremoto di forza 7,9 sulla scala Richter fra tremare durante due minuti lo Stato del Gujarat, in India occidentale. L'epicentro del sisma è situato 20 km a nord-est di Bhuj (150 000 abitanti), il capoluogo del distretto di Kutch; il terremoto semina la distruzione su un raggio di 100 km. Anche Ahmedabad, la più grande città di questo Stato che conta 41 milioni di abitanti, è gravemente colpita.

La magnitudine del terremoto e in particolare il numero di vittime intrappolate fra le macerie spinge l'aiuto umanitario a ingaggiare la Catena svizzera di salvataggio, dopo l'accettazione da parte del governo indiano della proposta d'aiuto svizzera. Il 27 gennaio 2001, un modulo medio della Catena, composto da 54 membri, 9 cani e 10 tonnellate di materiale prende posto a bordo di un aereo a grande capacità messo a disposizione da SRGroup per un volo diretto verso Ahmedabad, giungendo sul posto prima di tutte le altre squadre di salvataggio internazionali. Due ore più tardi, le prime vittime sono estratte dalle rovine. La domenica mattina una squadra di 12 persone viene inviata anche a Bhuj – nelle vicinanze dell'epicentro del sisma – dove sono tratte in salvo tre persone. Le operazioni si protraggono fino a mercoledì 31 gennaio 2001 e consentono di salvare in tutto 8 vite, nonché di effettuare un gran numero di localizzazioni e numerosi lavori di sgombero dei detriti.

Il sisma costa da 30 a 50 000 vite umane, fa più di 200 000 feriti e circa 500 000 senzatetto. Nei centri urbani di Bhuj, Anhar e Bhachau le infrastrutture sono distrutte al 90 per cento e villaggi interi sono cancellati dalla mappa. Di conseguenza, oltre ai lavori di salvataggio e di sgombero, la Svizzera fornisce un aiuto d'emergenza per il tramite di un'organizzazione locale partner della DSC, come pure della Croce Rossa svizzera. Alla popolazione colpita viene distribuito indispensabile materiale di sopravvivenza e si possono effettuare le prime analisi in vista della ricostruzione.

I membri della Catena svizzera di salvataggio rientrano in patria dopo cinque giorni di duro lavoro. Restano invece sul posto, per avviare immediatamente il programma della DSC di aiuto alla sopravvivenza e alla ricostruzione, tre collaboratori dell'aiuto umanitario - una coordinatrice di programmi, un esperto di logistica e uno specialista di costruzioni del CSA.

Il primo ministro indiano, Atal Behari Vajpayee, riceve la direzione della squadra della Catena svizzera di salvataggio ed esprime i suoi ringraziamenti per l'efficienza dei soccorritori svizzeri e per la solidarietà dimostrata alla popolazione indiana nell'ambito di questa missione. Questo riconoscimento ufficiale non fa che accrescere la riconoscenza dell'opinione pubblica indiana nei confronti dell'aiuto umanitario della Confederazione. L'impegno dell'Ambasciata svizzera e dell'ufficio di coordinamento della DSC a Nuova Delhi e il loro energico sostegno alle attività della Catena svizzera di salvataggio hanno enormemente agevolato la messa in atto di questa azione, di una rapidità eccezionale.

9.1.7.2

Esempio 11: l'iniziativa umanitaria FOCUS

Il 23 marzo 1999, il Segretario generale della NATO autorizza gli attacchi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia (RFJ). I bombardamenti cominciano il 24 marzo 1999 e terminano il 9 giugno 1999, dopo la firma dell'Accordo tecnico-militare (MTA) tra la NATO e le forze armate jugoslave. Nel periodo tra marzo e giugno 1999, la sorte della popolazione civile nella Provincia del Kosovo e altrove nella Repubblica federale di Jugoslavia suscita vive preoccupazioni presso le organizzazioni umanitarie estere, poiché nessuna è presente sul posto e le notizie che pervengono da fonti disparate sono inquietanti. Inoltre, l'approccio «perdite zero» adottato dalle forze della NATO significa che, riducendo al minimo i rischi corsi dai militari, si espongono maggiormente le popolazioni civili.

Il diritto all'assistenza – sanitaria e umanitaria – e alla protezione – il rispetto dell'integrità fisica e morale di ogni essere umano – durante i conflitti armati è l'essenza stesse delle disposizioni delle Convenzioni di Ginevra. L'iniziativa umanitaria FOCUS, finalizzata all'attuazione di queste disposizioni è istituita nell'aprile 1999, su iniziativa della Svizzera, a cui si uniscono rapidamente la Federazione russa e la Grecia ottiene il sostegno esplicito di numerosi Membri della NATO e del Segretario generale dell'ONU. Il 16 febbraio 2001, d'altronde, una risoluzione (55/169) dell'Assemblea generale dell'ONU esprimerà la più viva riconoscenza per questa iniziativa. A FOCUS si è unita nel frattempo anche l'Austria, mentre il Canada ha accordato un aiuto finanziario. FOCUS entra in azione nella RFJ con il consenso di tutte le parti interessate, ovvero le autorità della RFJ, le fazioni in conflitto e gli altri governi. Gli attori tradizionali dell'aiuto umanitario sono tenuti al corrente delle attività e talvolta vi partecipano. FOCUS ha per missione di colmare la lacune esistenti dal profilo umanitario organizzando soprattutto attività di soccorso (fornitura di generi di prima necessità, derrate alimentari, medicinali, ricoveri ecc.), ma con la sua presenza fornisce anche una forma di protezione passiva alle popolazioni civili. Data l'assenza degli attori umanitari tradizionali nella regione, è infatti necessario ricorrere a tutti i mezzi in vista di assistere e proteggere le vittime del conflitto nella RFJ, tanto nella Repubblica di Serbia – e nella Provincia del Kosovo – come nella Repubblica del Montenegro.

Dopo il 9 giugno 1999, allorché gli altri attori tradizionali dell'aiuto umanitario internazionale possono infine ritornare nella RFJ, FOCUS trasferisce loro le proprie attività umanitarie per occuparsi di azioni non effettuate da altre agenzie, come l'approvvigionamento di energia elettrica, la fornitura di prodotti farmaceutici, lo sminamento o la protezione dell'ambiente, e di alleviare la miseria dei nuovi sfollati venuti a stabilirsi provvisoriamente nella Repubblica di Serbia dalla Provincia del Kosovo. Nel dicembre 1999 FOCUS conclude la propria missione nella RFJ; i quattro Paesi proseguono invece le loro attività umanitarie e non nella regione per il tramite dei consueti canali bilaterali e multilaterali.

Dall'iniziativa umanitaria FOCUS si possono trarre tre insegnamenti. Dapprima e innanzi tutto che, allorché insorgono situazioni di crisi, la sola opzione realista è fare di tutto per cercare di assistere e proteggere le vittime. In secondo luogo, che nel settore umanitario non esistono monopoli. In assenza degli attori umanitari tradizionali, istanze che normalmente non svolgono missioni umanitarie – per esempio gli Stati – possono assumere la responsabilità delle attività di assistenza e di protezione, soprattutto quando hanno più facile accesso alle vittime. E da ultimo che è

opportuno, in avvenire, che gli Stati e gli attori umanitari si uniscano in una riflessione sul modo più efficace di mettere in atto le azioni umanitarie di fronte a una crisi.

L’iniziativa umanitaria FOCUS è stata assai bene accolta nella RFJ, tanto dalle autorità come dalla popolazione. Essa ha inoltre consentito alla RFJ di mantenere il dialogo con la comunità internazionale, in vista di poter successivamente rientrare nel suo seno, insieme alle sue istituzioni, segnatamente con l’appoggio della Svizzera. In tale contesto, il 5 dicembre 2000, la RFJ ha deciso – con il sostegno tecnico e finanziario della Svizzera per agevolare l’adesione – di unirsi al gruppo di voto diretto dalla Svizzera in seno al Fondo monetario internazionale (FMI), alla Banca mondiale (BM) e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERD). La Svizzera appoggia – mediante diversi progetti di aiuto finanziario e tecnico – il processo di democratizzazione della RFJ e la reintegrazione del Paese nell’economia mondiale. FOCUS ha consentito il ravvicinamento tra la RFJ e la Svizzera.

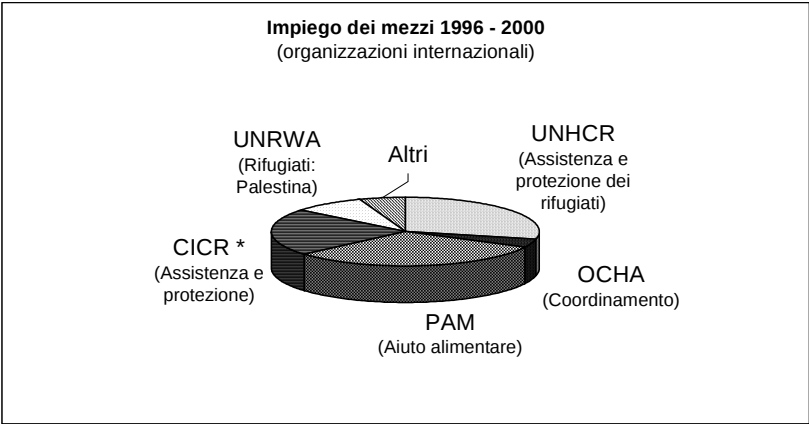
Circa 9 milioni di franchi sono stati impegnati, globalmente, nell’iniziativa umanitaria FOCUS dai suoi quattro partner. Il governo canadese ha fornito un contributo complementare di 1 milione di dollari canadesi.

**9.1.8 Collaborazione con le organizzazioni internazionali:
contesto generale**

Organizzazioni internazionali

	UNHCR	OCHA	PAM	CICR*	UNRWA	Diverse	Totale
in mio di fr.	142,4	19,9	154,3	110,6	42,9	27,8	497,9
in %	28,6	4,0	31,0	22,2	8,6	5,6	100

* Senza contare un contributo supplementare di 328,5 milioni di franchi al bilancio sede del CICR, previsto in un’ordinanza separata del Consiglio federale.



9.1.8.1

Esempio 12: il coordinamento umanitario sotto la responsabilità dell'OCHA (Ufficio di coordinamento degli affari umanitari)

L'azione umanitaria internazionale è multidimensionale e pluridisciplinare. Deve, al tempo stesso, prevenire, soccorrere, assistere alla reintegrazione e agevolare la creazione delle basi di uno sviluppo sostenibile tra comunità spesso ferite e divise. L'azione umanitaria internazionale deve anche rafforzare le capacità locali e regionali di preparazione e di reazione alle situazioni d'emergenza. Deve contribuire a creare passerelle tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo in vista di generare effetti duraturi. Di fronte a tante e siffatte sfide nessun governo, nessuna organizzazione internazionale è in misura di agire isolatamente. È quindi necessario implicare attivamente tutti gli attori umanitari della comunità internazionale, per il tramite, segnatamente, del sistema delle Nazioni Unite. Per questi motivi, il dispositivo istituito con il nome di OCHA è uno strumento prezioso di coordinamento degli affari umanitari.

Fondato con il nome di Dipartimento degli affari umanitari (DAH) delle Nazioni Unite nel 1992 e ribattezzato Ufficio del coordinamento degli affari umanitari nel 1998 (in inglese OCHA), esso ha il mandato di coordinare l'assistenza internazionale in caso d'emergenza, di aiutare gli organismi d'aiuto umanitario ad elaborare politiche comuni come pure di difendere le cause umanitarie presso la comunità internazionale. L'OCHA è il principale consigliere del Segretario generale dell'ONU in materia di affari umanitari; coordina le attività delle agenzie umanitarie dell'ONU e assicura il collegamento con il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e con altri partner, quali le maggiori ONG attive nel settore umanitario. L'OCHA stende un rapporto annuo all'intenzione del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) dell'ONU, nell'ambito del «Segmento umanitario» dell'ECOSOC, come pure all'intenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

L'OCHA è un partner fondamentale dell'aiuto umanitario della Confederazione, che gli fornisce un sostegno finanziario per mezzo di contributi non vincolati e vincolati (segnatamente al processo di Appelli consolidati). La messa a disposizione di esperti dell'aiuto umanitario della Confederazione costituisce il secondo pilastro di tale sostegno, nei settori più disparati, dall'elaborazione della dottrina umanitaria delle Nazioni Unite alla partecipazione alle missioni delle squadre ONU per la valutazione e il coordinamento in caso di catastrofi (UNDAC). Per il tramite dell'OCHA, anche materiale militare o di difesa civile messo a disposizione dagli Stati donatori può essere utilizzato sul terreno in caso di catastrofi naturali o tecnologiche. L'aiuto umanitario della Confederazione ha altresì sostenuto l'OCHA nel lancio di iniziative diverse, quali il «Forum di Friburgo», finalizzate ad accrescere il coordinamento del settore umanitario nel caso di crisi regionali in Europa o a rafforzarne le capacità di risposta d'emergenza. La Svizzera è membro del gruppo di lavoro informale «Working Group on OCHA» che si riunisce regolarmente per uno scambio di opinioni e di raccomandazioni sulle crisi e i problemi umanitari. A più riprese, infine, la Svizzera ha facilitato i dibattiti del «Segmento umanitario» dell'ECOSOC in vista del consolidamento di posizioni normative comuni.

Grazie al partenariato con l'OCHA, l'aiuto umanitario della Confederazione appoggia la formulazione e l'attuazione di un'azione umanitaria coordinata, efficiente e basata su principi universali. L'esperienza e il sostegno della Svizzera costituiscono

un contributo positivo per l'OCHA, rafforzandone la credibilità nelle azioni sul terreno come pure nell'ambito di conferenze internazionali. Dal canto suo, l'OCHA è un intermediario indispensabile per l'aiuto umanitario della Confederazione, in ragione della sua capacità di agire sulle cause delle catastrofi e dei conflitti globalmente e in maniera cooperativa. L'azione e la presenza dell'aiuto umanitario della Confederazione a favore dell'OCHA e all'interno del medesimo saranno ancora potenziate in futuro.

Negli ultimi anni il contributo dell'aiuto umanitario della Confederazione all'OCHA è stato, in media, di circa 4 milioni di franchi annui.

9.1.9 Aiuto alimentare: contesto generale

Ancora una volta, nel corso del periodo qui esaminato, l'aiuto alimentare è stato un elemento importante dell'aiuto umanitario della Confederazione, e continuerà ad esserlo nei prossimi anni, poiché le situazioni d'emergenza con ripercussioni negative sul settore della sussistenza alimentare certo non mancheranno. Per mezzo dell'aiuto alimentare, la Svizzera si prefigge innanzi tutto di soddisfare il bisogno fondamentale del nutrimento nelle situazioni di crisi, allorché gli individui colpiti non sono più in grado di provvedervi autonomamente. In tale contesto, esso distribuisce prodotti svizzeri o stranieri, oppure ne finanzia l'acquisto. I bisogni e le abitudini alimentari delle popolazioni interessate determinano, nella misura del possibile, la natura dei prodotti forniti, la loro provenienza come pure le modalità di allestimento dei progetti in questione.

L'aiuto alimentare della Svizzera è definito d'intesa con l'Ufficio federale dell'agricoltura. Non si tratta di uno strumento di riutilizzazione del surplus agricolo ai fini della politica agricola, bensì di un mezzo di reazione di fronte a situazioni di crisi con ripercussioni sul settore alimentare. La Svizzera è parte della Convenzione internazionale concernente l'aiuto alimentare («Food Aid Convention») del 1999 (RS 0.916.111.311), e si è impegnata a fornire 40 000 tonnellate di equivalenti del frumento⁸ all'anno, e finora ha mantenuto tale impegno. La Convenzione ha egualmente funzioni di strumento di garanzia di qualità e d'incremento dell'efficienza delle forniture d'aiuto alimentare. Infatti, i principali Paesi donatori (e cioè Stati Uniti, Canada, Unione europea, Australia ecc.) si riuniscono regolarmente tra loro, come pure con le organizzazioni umanitarie quali il PAM, in vista di scambiare informazioni sul coordinamento internazionale dell'aiuto d'emergenza e dell'aiuto a più lunga scadenza, di contribuire alla collaborazione internazionale e di evitare i doppioni.

Per quanto concerne l'aiuto alimentare di produzione svizzera, sono utilizzati in maniera quasi esclusiva solo i prodotti lattieri. Su richiesta del governo nord-coreano si sono effettuate in via eccezionale forniture di prodotti carnei di origine svizzera a destinazione di tale Paese. I criteri determinanti per la distribuzione dei prodotti lattieri sono fissati nei «principi dell'impiego di prodotti lattieri nell'ambito dell'aiuto alimentare». Tali prodotti, quindi, sono impiegati solo in maniera puntuale, in situazioni d'emergenza, e principalmente per il tramite di opere assistenziali svizzere o del Programma alimentare mondiale (PAM) delle Nazioni Unite. Nella fattispecie, è soprattutto il latte in polvere – scremato, parzialmente scremato, arricchito di vitamine o una

⁸ Sono considerati equivalenti del frumento prodotti quali cereali di ogni tipo, fagioli, oli commestibili, latte in polvere, zucchero, ecc.

combinazione dei tre tipi – ad essere distribuito, dopo essere stato preparato sul posto, ai bambini denutriti, alle madri che allattano o ai giovani, nell’ambito di programmi alimentari bene organizzati. In certi casi si può distribuire anche formaggio, in funzione del clima e delle abitudini alimentari. Tuttavia, sull’insieme dei prodotti lattieri, la proporzione di formaggio è pari ad appena il 10 per cento.

L’aiuto a base di altri alimenti (cereali, legumi secchi, altre derrate di base) viene acquistato per due terzi sul posto o nella regione (con operazioni triangolari). Si perviene così a garantire l’accettabilità degli alimenti in questione, a stimolare la produzione locale e a soccorrere ancora più rapidamente le persone bisognose. Spesso si opta per una distribuzione combinata di alimenti e di sementi (p. es. in Mozambico), in vista di evitare fenomeni di dipendenza a media scadenza.

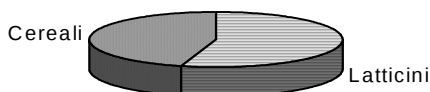
In futuro, l’aiuto umanitario della Confederazione intensificherà ulteriormente la sua azione – già in corso – finalizzata a fornire l’aiuto alimentare per mezzo di un sostegno finanziario. Questo metodo consente in effetti di ricorrere in maggior misura ai prodotti locali, nonché di distribuirli più efficacemente. Inoltre, grazie ad un aiuto tecnico appropriato, si allestiscono infrastrutture di trasporto adeguate e se ne assicura la manutenzione, in modo da mantenere operativo il sistema d’approvvigionamento dei Paesi interessati. A Djibouti, per esempio, due ingegneri di costruzioni stradali del CSA sono stati messi a disposizione del PAM, in vista di consentire il ripristino delle infrastrutture di trasporto come pure l’arrivo più rapido ed efficiente in Etiopia.

Dal profilo pratico, l’aiuto alimentare della Confederazione poggia sull’intervento di organizzazioni partner. Fra queste, il PAM è il principale (55%), ma vanno citate anche diverse opere assistenziali svizzere (p. es. Caritas).

La Svizzera spende circa un quarto del suo budget per l’aiuto umanitario nel settore alimentare (costo dei prodotti, del trasporto e della distribuzione inclusi), ovvero, per il periodo in esame, 163,6 milioni di franchi.

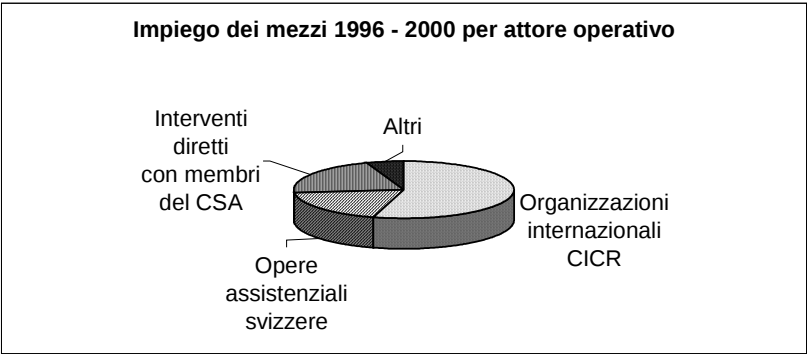
	Prodotti lattieri	Cereali	Totale
in mio di fr.	89,1	74,4	163,5
in %	54,5	45,5	100

Impiego dei mezzi 1996 - 2000
(Aiuto alimentare)



9.1.10 Opere assistenziali svizzere

Fra le organizzazioni partner figuravano innanzi tutto le opere assistenziali svizzere tradizionalmente legate alla Catena della Solidarietà per la loro appartenenza a una rete mondiale di istituzioni parastatali (Croce Rossa svizzera), religiose (Caritas e HEKS), sindacali (Soccorso operaio svizzero), come pure «Enfants du Monde» che rappresenta, in seno alla Catena della Solidarietà, le opere assistenziali svizzere dai mezzi più modesti. Anche una cinquantina di altri enti hanno ricevuto un sostegno per i loro progetti.



Attori operativi

Impiego dei mezzi 1996-2000 per attore operativo

	Org. int./ CICR	Opere assistenziali svizzere	Interventi diretti con membri del CSA	Diversi	Totale
in mio di fr.	497,9	173,0	192,3	50,0	913,2
in %	54,5	18,9	21,1	5,5	100

9.2

Allegati statistici

9.2.1

Ripartizione geografica

Aiuto alimentare sotto forma di prodotti lattieri svizzeri e cereali

Regioni	1996		1997		1998		1999		2000		Totale 1996-2000	
	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare
(in migliaia di franchi)												
Africa	53 323	16 824	43 457	13 065	44 874	18 750	46 871	12 795	50 029	15 676	238 554	77 110
Americhe	4 866	3 363	4 740	6 760	8 928	5 835	9 384	6 279	12 291	4 828	40 209	27 065
Asia/Oceania	9 157	4 880	15 180	5 325	13 606	5 649	17 289	4 267	19 073	3 909	74 305	24 030
Medio Oriente	10 884	5 922	12 867	2 659	10 755		14 230	900	16 078	3 320	64 814	12 801
Europa + CSI	26 238	5 057	25 584	4 513	26 400	2 105	99 639	7 614	37 314	3 264	215 175	22 553
Contributi ordinari e altri	24 238		22 322		21 253		19 461		29 301		116 575	0
Totale generale	128 706	36 046	124 150	32 322	125 816	32 339	206 874	31 855	164 086	30 997	749 632	163 559

Ripartizione per attore operativo

Aiuto alimentare con prodotti lattieri svizzeri e cereali

a. Organizzazioni

Organizzazioni	1996		1997		1998		1999		2000		Totale 1996-2000	
	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare
(in migliaia di franchi)												

1. Organizzazioni internazionali

UNHCR: Ufficio dell'Alto Commissario
delle Nazioni Unite per i rifugiati

- | | | | | | | | |
|---|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| - | Contributi in denaro | 27 935 | 27 079 | 27 438 | 36 334 | 23 630 | 0 |
| - | Interventi diretti con membri del CSA | 1 049 | 1 325 | 993 | 3 866 | 984 | 8 217 |
| - | | | | | | | 142 416 |
| - | | | | | | | 0 |

OCHA: Ufficio di coordinamento degli affari umanitari

- | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| – Contributi in denaro | 5 173 | 5 635 | 1 947 | 2 615 | 4 529 | 19 899 |
| – Interventi diretti con membri del CSA | 382 | 480 | 446 | | | 1 308 |
| | | | | | | 0 |

PAM: Programma alimentare mondiale

- | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| - Contributi in denaro | 15 519 | 17 303 | 11 428 | 14 116 | 12 115 | 17 549 | 16 007 | 19 717 | 10 601 | 19 899 | 65 670 | 88 584 |
| - Interventi diretti con membri del CSA | 130 | | 105 | | 619 | | 72 | | | | 926 | 0 |

UNRWA: Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente

- | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|--------|-------|
| - Contributi in denaro | 4 500 | 5 029 | 7 300 | 411 | 7 824 | 8 431 | 9 421 | 37 476 | 5 440 |
|------------------------|-------|-------|-------|-----|-------|-------|-------|--------|-------|

Organizzazioni	1996		1997		1998		1999		2000		Totale 1996-2000	
	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare
(in migliaia di franchi)												
Diversi												
- Contributi in denaro	5 441		4 511		2 750		5 667		12 017		480	
- Interventi diretti con membri del CSA	49		38				283		539		909	
Totale	60 178	22 332	57 901	14 527	54 132	17 549	73 275	19 717	61 721	20 379	307 207	94 504
Di cui contributi ai costi amministrativi ¹	654		634		604		609		541		3 042	
Di cui interventi diretti con membri del CSA	1 610		1 948		2 058		4 221		1 523		11 360	
2. CIGR: Comitato internazionale della Croce Rossa												
- Contributo bilancio sede ²	65 000		65 000		65 325		65 960		67 221		328 506	
- Contributi in denaro	18 186		14 800		1 184		27 444		32 456		109 386	
- Interventi diretti con membri del CSA	20		37								20	
Totale	83 206	37	79 800	1 184	81 825	0	93 404	0	99 677	0	437 912	1 221
3. Opere assistenziali svizzere												
- Contributi in denaro	20 228		21 745		25 943		26 232		24 204		118 352	
- Interventi diretti con membri del CSA											0	
Totale	20 228	11 650	21 745	11 176	25 943	11 281	26 232	10 806	24 204	9 750	118 352	54 663

¹ a carico della rubrica 202.3600.205 (importo non incluso nel totale generale a-c)

² a carico della rubrica 202.3600.204 (importo non incluso nel totale generale a-c)

9.2.3

Membri del Corpo in missione

b. Interventi diretti (bilaterali e multilaterali) con membri del Corpo svizzero d'aiuto umanitario (CSA)

Regioni	1996		1997		1998		1999		2000		Totale 1996-2000	
	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare
(in migliaia di franchi)												
Africa	12 973	14 001	12 773	7 597	6 089	53 433						
Americhe	1 271	1 035	3 551	3 133	4 948	13 938						
Asia/Medio Oriente	1 337	3 435	2 271	3 604	2 167	12 814						
Europa + CSI	12 579	8 556	9 319	60 324	21 338	112 116						
Totale	28 160	27 027	27 914	74 658	34 542	192 301						

c. Interventi delle rappresentazioni svizzere e degli uffici di coordinamento della DSC

Regioni	1996		1997		1998		1999		2000		Totale 1996-2000	
	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare	Contributo in denaro	Aiuto alimentare
(in migliaia di franchi)												
Africa	3 154	1 630	3 234	1 521	2 218	1 531	2 808	527	5 401	331	16 815	5 540
Americhe	401	244	233	315	367	274	1 869	314	1 279	421	4 149	1 568
Asia/Medio Oriente	184	1 349	2 323	1 253	1 253	1 526	2 201	170	4 037	53	9 024	4 072
Europa + CSI	479	153	443	1 276	151	178	3 217	321	2 510	63	6 800	1 991
Totale	4 218	2 027	5 259	5 435	3 989	3 509	10 095	1 332	13 227	868	36 788	13 171
Totale generale (a-c)	128 706	36 046	124 150	32 322	125 816	32 339	206 874	31 855	164 086	30 997	749 632	163 559

9.2.4 Aiuto alimentare

a. Prodotti lattieri svizzeri

	(in tonnellate)				(in migliaia di franchi)							
	1996	1997	1998	1999	2000	Totale 1996-2000	1996	1997	1998	1999	2000	Totale 1996-2000
Latte intero in polvere	818	704	815	840	597	3 774						
Latte scremato in polvere	913	1 246	1 340	1 271	921	5 691						
Latte per neonati	14	60	26	45	24	169						
Latte in polvere con cereali e soia	342				750	1 092						
Formaggio fuso	260	167	217	422	266	1 332						
Formaggio a pasta dura	146					146						
Totale prodotti lattieri svizzeri	2 493	2 177	2 398	2 578	2 558	9 646	19 491	17 622	17 639	17 375	17 000	89 127

b. Aiuto con cereali

Cereali svizzeri:

Farina di grano svizzero	5 000					5 000						
Grano svizzero	4 150	8 006	2 000	2 000		16 156						
Acquisti locali o regionali:												
Farina di grano	4 540	3 327	2 000	8 910	2 016	20 793						
Grano	2 500	6 157	5 669	3 685	9 463	27 474						
Riso	14 725	9 736	5 556	2 650	4 721	37 388						
Maïs/farina di maïs	5 559	12 700	10 717	8 356	5 396	42 728						
Sorgo	3 000	2 053	3 284		366	8 703						
Cereali diversi (semenze incluse)	400	1 200				1 600						
Totale aiuto con cereali	39 874	43 179	29 226	25 601	21 962	159 842	16 555	14 700	14 700	14 480	13 997	74 432
Totale generale (a + b)							36 046	32 322	32 339	31 855	30 997	163 559

Indice

Compendio	1998
Introduzione	2000
1 La situazione mondiale vista dagli attori umanitari all'alba del terzo millennio	2001
2 Le sfide dell'aiuto umanitario	2002
2.1 La realtà	2002
2.2 I rischi	2004
2.3 Le opportunità	2005
3 L'aiuto umanitario della Confederazione	2007
3.1 Il capitolato d'oneri	2007
3.2 Le dimensioni umanitarie della politica estera della Svizzera	2008
3.3 L'aiuto umanitario della Confederazione in quanto strumento della politica estera della Svizzera	2009
3.4 L'aiuto umanitario della Confederazione in relazione con altri strumenti ed attori della politica estera della Svizzera	2012
3.4.1 La politica estera della Svizzera	2013
3.4.2 La politica di sicurezza	2014
3.4.3 La politica di sviluppo	2016
3.4.4 La politica migratoria	2018
3.4.5 Il commercio estero e le sanzioni economiche	2019
3.5 I partner svizzeri dell'aiuto umanitario della Confederazione	2020
3.6 Gli attori dell'aiuto umanitario internazionale	2021
3.7 La Ginevra internazionale	2022
4 Principi dell'impegno nei prossimi anni	2023
4.1 Principi della continuità	2023
4.2 Principi del cambiamento	2024
5 Il nuovo credito quadro	2025
5.1 Durata e entità	2025
5.2 Integrazione del bilancio sede del CICR e aumento dei contributi per le azioni sul terreno	2028
5.3 Aspetti specifici	2029
6 Conseguenze	2030
6.1 Conseguenze finanziarie	2030
6.2 Conseguenze economiche	2030
6.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale	2030
6.4 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2031
7 Programma di legislatura	2031

8 Basi giuridiche	2031
9 Allegati	2032
9.1 Rapporto d'attività relativo all'impiego del credito quadro per il periodo 1996-2000	2032
9.1.1 Priorità geografiche	2032
9.1.2 Europa e CSI (Comunità degli Stati indipendenti): il contesto generale	2033
9.1.2.1 Esempio 1: Programma d'aiuto al ritorno volontario; Provincia del Kosovo	2035
9.1.2.2 Esempio 2: «Cash for shelter»; Inghilterra	2036
9.1.3 Africa: contesto generale	2037
9.1.3.1 Esempio 3: assistenza sanitaria; Sudan	2038
9.1.3.2 Esempio 4: ricostruzione; Mozambico	2039
9.1.3.3 Esempio 5: rifugiati e profughi; Sierra Leone, Liberia e Guinea	2040
9.1.4 America latina e Caraibi: contesto generale	2041
9.1.4.1 Esempio 6: prevenzione e livello di preparazione; America centrale	2042
9.1.4.2 Esempio 7: sfollati; Colombia	2043
9.1.5 Medio Oriente: contesto generale	2044
9.1.5.1 Esempio 8: i profughi della Palestina	2045
9.1.6 Asia: contesto generale	2046
9.1.6.1 Esempio 9: emergenza complessa; Afghanistan	2046
9.1.7 Azioni dirette: contesto generale	2047
9.1.7.1 Esempio 10: Catena svizzera di salvataggio: India/Gujarat	2049
9.1.7.2 Esempio 11: l'iniziativa umanitaria FOCUS	2050
9.1.8 Collaborazione con le organizzazioni internazionali: contesto generale	2051
9.1.8.1 Esempio 12: il coordinamento umanitario sotto la responsabilità dell'OCHA (Ufficio di coordinamento degli affari umanitari)	2052
9.1.9 Aiuto alimentare: contesto generale	2053
9.1.10 Opere assistenziali svizzere	2055
9.2 Allegati statistici	2056
9.2.1 Ripartizione geografica	2056
9.2.2 Ripartizione per attore operativo	2057
9.2.3 Membri del Corpo in missione	2059
9.2.4 Aiuto alimentare	2060

Decreto federale concernente il finanziamento dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (Disegno)	2063
--	-------------