06.095

Messaggio concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione

del 29 novembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

29 novembre 2006 In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Il presente messaggio è il ventesimo indirizzato al Parlamento dall'istituzione dell'aiuto umanitario della Confederazione. L'aiuto umanitario della Confederazione è uno dei settori della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), a sua volta subordinata al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il suo mandato è definito nella legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0*): «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».*

L'aiuto umanitario della Confederazione indirizza i suoi sforzi essenzialmente alle persone e alle comunità colpite in particolare dagli eventi seguenti: conflitti (guerre e situazioni di conflitto analoghe), crisi (situazioni di insicurezza, Stato di diritto vacillante, epidemie e pandemie, cedimento delle strutture sociali o statali o assenza di tali strutture), catastrofi naturali (terremoti, inondazioni, cicloni, siccità), catastrofi tecnologiche (incidenti nucleari, catastrofi biologiche e chimiche) e azioni terroristiche (prese di ostaggi e attacchi terroristici con conseguenze paragonabili a quelle di terremoti o di catastrofi tecnologiche).

L'aiuto umanitario della Confederazione possiede considerevoli atout per condurre a buon fine la propria missione e massimizzare l'impatto della propria azione. Testimonianza tangibile della solidarietà del popolo svizzero nei confronti delle persone colpite da catastrofi e conflitti, l'aiuto umanitario gode del sostegno della popolazione e delle autorità del Paese. La sua utilità è ampiamente dimostrata e si fonda su solide basi etiche. Anche sul piano internazionale l'aiuto umanitario della Confederazione è apprezzato non da ultimo per il suo impegno a livello operativo, la sua capacità di innovazione e i suoi contributi al dibattito sulle questioni umanitarie.

Il credito quadro attuale di 1500 milioni di franchi concernente la continuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione, che si fonda sul messaggio del 14 novembre 2001 (01.072, FF 2002 *1997), sarà esaurito verso metà 2007. Il presente messaggio propone lo stanziamento di un credito quadro d'identico importo su un periodo di almeno quattro anni.*

Il presente messaggio è diviso in due parti. La prima illustra le attuali sfide umanitarie per temi e per regioni e le direzioni che prenderà l'impegno dell'aiuto umanitario della Confederazione nei prossimi anni. Spiega gli aspetti di questo aiuto, tema per tema, e i partenariati ai quali si appoggia. Presenta il credito quadro chiesto e le diverse ripercussioni. La seconda parte comprende il rendiconto dell'impiego dei mezzi nel periodo 2001–2005, con esempi delle attività, i dati statistici corrispondenti a tale periodo e una tabella sulle relazioni che l'aiuto umanitario intrattiene con gli altri settori della DSC e altri uffici dell'Amministrazione federale.

Indice

Compendio **8806**

Glossario **8809**

1 Le sfide dell'aiuto umanitario **8811**
1.1 Le sfide tematiche 8811
1.2 Le sfide per regioni 8814

2 Punti centrali dell'impegno dell'aiuto umanitario nei prossimi anni **8816**
2.1 La strategia e i quattro campi di attività 8816
2.2 Linee generali dell'azione d'aiuto umanitario 8818
2.3 Modo di procedere 8819
2.4 Aiuto alimentare 8820
2.5 Riflessione umanitaria 8820
2.6 Cooperazione civile-militare 8820
2.7 Coordinamento e concertazione 8821
2.8 Visibilità 8821

3 Relazioni tematiche con altri Dipartimenti e Uffici dell'Amministrazione federale attivi all'estero **8822**
3.1 La politica di sviluppo 8822
3.2 La politica della pace 8824
3.3 Sfollamento e migrazione 8825
3.4 Le sanzioni economiche 8826
3.5 Rapporti tra i settori civile e militare 8826

4 I partner dell'aiuto umanitario della Confederazione **8828**
4.1 I partner governativi 8828
4.2 I partner multilaterali 8829
4.3 Gli enti assistenziali 8831
4.4 La «Ginevra umanitaria internazionale» 8832

5 L'aiuto umanitario della Confederazione **8833**
5.1 Struttura e funzionamento 8834
5.2 Il Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA) 8835
5.3 L'aiuto alimentare della Confederazione 8837

6 Il nuovo credito quadro **8838**
6.1 Durata e importo 8838
6.2 Valutazione e impatto 8840

7 Ripercussioni **8841**
7.1 Ripercussioni finanziarie 8841
7.2 Ripercussioni economiche 8841
7.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni 8841

8 Programma di legislatura **8841**

9 Basi giuridiche **8842**

10 Allegato **8842**

10.1 Impiego del credito quadro per il periodo 2001–2005: esempi e statistiche 8842

10.2 Esempi 8842

10.2.1 Africa 8842

10.2.1.1 Aiuto alla sopravvivenza: gli sfollati nel Darfur (Sudan) 8842

10.2.1.2 Aiuto alla sopravvivenza: «Triple Threat» (Africa australe) 8843

10.2.1.3 Protezione e *advocacy* (patrocinio) a favore delle vittime: lo stupro come arma di guerra (regione dei grandi laghi) 8844

10.2.2 Asia 8844

10.2.2.1 Dall'aiuto d'urgenza alla ricostruzione: tsunami (Sri Lanka, Indonesia, Tailandia) 8844

10.2.2.2 Azione immediata e aiuto d'urgenza: sisma (Pakistan) 8845

10.2.3 Europa e CSI 8846

10.2.3.1 Aiuto d'urgenza, ricostruzione e prevenzione: inondazioni (Europa centrale e Europa dell'Est) 8846

10.2.3.2 Ricostruzione e *advocacy*: incidente alla centrale nucleare di Cernobyl (Bielorussia) 8847

10.2.3.3 Ricostruzione: rifugiati e sfollati (Caucaso del Nord) 8848

10.2.4 America latina 8849

10.2.4.1 Prevenzione e preparazione: catastrofi naturali (Bolivia, Perù, Ecuador, Colombia e Venezuela) 8849

10.2.5 Medio Oriente 8850

10.2.5.1 Advocacy: rifugiati di Palestina (Vicino Oriente) 8850

10.2.5.2 Prevenzione e preparazione: catastrofi naturali (Turchia) 8851

10.2.6 Cooperazione istituzionale 8851

10.2.6.1 Cooperazione con organizzazioni di cooperazione svizzere in seno a un consorzio (Sri Lanka) 8851

10.2.6.2 Cooperazione con l'UNHCR 8852

10.2.6.3 Cooperazione con l'ISDR 8853

10.3 Statistiche sull'impiego dei mezzi nel periodo 2001–2005 8854

10.3.1 Credito quadro 8854

10.3.2 I mezzi dell'aiuto umanitario 8854

10.3.3 Ripartizione geografica 8855

10.3.4 Ripartizione secondo gli attori operativi 8855

10.3.5 Ripartizione per organizzazione internazionale 8856

10.3.6 Ripartizione geografica 8857

10.3.7 Ripartizione per attori operativi (contributi in denaro) 8858

10.3.8 Ripartizione per attori operativi (aiuto alimentare) 8860

10.4 Tavola delle relazioni dell'aiuto umanitario con i dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione federale che esercitano attività all'estero 8861

Decreto federale concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione *(Disegno)* **8865**

Glossario

AU	Aiuto umanitario
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
BCPR	*Bureau for crisis Prevention and Recovery* Ufficio ONU per la prevenzione e il superamento delle crisi (PNUS)
CAS	Comitato per l'aiuto allo sviluppo (OCSE)
CERF	*Central Emergency Response Fund* Fondo d'Emergenza delle Nazioni Unite (OCHA)
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CMMI	Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali
CSA	Corpo svizzero di aiuto umanitario (DSC)
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DIU	Diritto internazionale umanitario
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DFAE)
EAPC	Consiglio di partenariato euro-atlantico (NATO)
ECHA	*Executive Committee on Humanitarian Assistance* Comitato esecutivo per le questioni umanitarie (ONU)
ECHO	Ufficio della Comunità europea per gli aiuti umanitari
EMERCOM	Comitato operativo per le emergenze (Paesi della CSI)
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (ONU)
FEDPOL	Ufficio federale di polizia (DFGP)
FICR	Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa
FMI	Fondo monetario internazionale (ONU)
HEKS	Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere
ILR	*Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe* Gruppo interdipartimentale Aiuto al ritorno

ISDR	*International Strategy for Disaster Reduction*, Strategia internazionale per la riduzione delle catastrofi (ONU/OCHA)
NATO	Organizzazione del trattato Nord Atlantico
OCHA	Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (ONU)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OGM	Organismi geneticamente modificati
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OIPC	Organizzazione internazionale della Protezione civile
UNAIDS	Programma delle Nazioni Unite contro l'HIV/AIDS (ONU)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (ONU)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità (ONU)
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAM	Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite
PCM	*Project Cycle Management* Gestione del ciclo di progetto
PIL	Prodotto interno lordo
PNUS	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PpP	Partenariato per la pace (NATO)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia (DFE)
SOS	Soccorso operaio svizzero
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente (DATEC)
UFM	Ufficio federale della migrazione (DFGP)
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (ONU)
UNDG	*United Nations Development Group* Gruppo di sviluppo delle Nazioni Unite
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura (DFE)
UNHCR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNRWA	Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente
WAM	*Weiterverwendung Armee Material* Riutilizzo del materiale militare (DFAE/DDPS)

Messaggio

1 Le sfide dell'aiuto umanitario

La sfida centrale dell'aiuto umanitario consiste nel recare, fondandosi su risorse determinate e limitate, assistenza e protezione alle vittime di catastrofi e di conflitti, applicando gli stessi principi in qualunque momento, in qualsiasi luogo e in qualsiasi situazione. Per adempiere il suo mandato d'assistenza e di protezione, l'aiuto umanitario deve affrontare le sfide più disparate, complesse e spesso senza soluzione immediata. Vista la loro natura e complessità, queste sfide possono essere raggruppate per tema. Ogni regione presenta inoltre ostacoli umanitari specifici dovuti alle peculiarità geografiche, storiche, culturali e sociali. Un denominatore comune a tutte le situazioni umanitarie è tuttavia la crescente vulnerabilità dell'uomo nel suo ambiente. Spesso, infatti, per ottenere un effetto positivo e duraturo i problemi che si presentano devono essere risolti in modo quasi simultaneo.

1.1 Le sfide tematiche

Le situazioni di crisi umanitaria spesso potrebbero essere evitate. Nella maggior parte dei casi, dietro a una siccità, un conflitto o una catastrofe tecnologica si celano una serie di fattori: povertà, ingiustizie sociali, cattivo governo, cambiamento climatico, assenza di strategie per prepararsi a tali rischi.

Secondo il rapporto 2005 sulla sicurezza umana[1], dall'inizio degli anni Novanta il numero dei conflitti (di tutti i tipi) tra gli Stati, è passato da 50 a 29 e il numero dei rifugiati «de jure» è sceso da 17 a 10 milioni di persone. Al contrario, dal 1982 al 2003 il numero degli sfollati all'interno dei Paesi è aumentato da 3 a 23 milioni (una cifra 8 volte superiore), perché i conflitti si svolgono sempre più all'interno degli Stati. Dagli anni Settanta è cambiata anche la natura dei conflitti. La guerra classica è stata sostituita da guerre indefinite combattute tra i diversi gruppi armati di ogni tendenza ed osservanza. Questi conflitti sviluppano regole e una logica propria che non tengono conto dei principi umanitari. La criminalizzazione dei conflitti – sotto forma di traffici di persone, oro, diamanti, petrolio, stupefacenti, legno pregiato in mano a gruppi privati – e le loro implicazioni finanziarie internazionali, hanno inoltre indebolito sensibilmente il governo di diversi Stati. L'accesso alle vittime e la ricerca degli interlocutori responsabili è un'impresa difficile, perché spesso questi conflitti sono locali o regionali e avvengono in zone discoste. Tali conflitti non mobilitano né l'attenzione né gli aiuti internazionali e cadono nell'indifferenza per la loro cronicità.

Le parti al conflitto cercano inoltre di controllare e manipolare l'informazione, ad esempio integrando giornalisti nelle unità combattenti («embedded journalism») o muovendo minacce contro la stampa per metterla a tacere. Il diritto internazionale umanitario (DIU) è sempre meno rispettato e la crescente violenza contro la popolazione civile, in particolare contro le donne, i bambini e le persone più deboli della

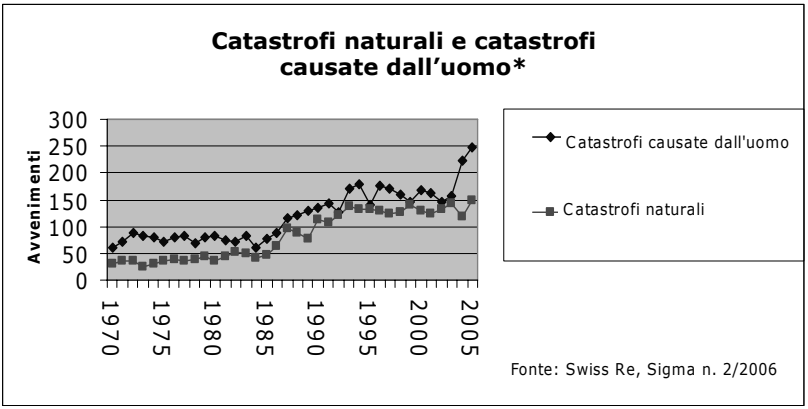
[1] «Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century», New York, Oxford University Press for the University of British Columbia, 2005.

società è purtroppo diventata triste realtà. La lotta al terrorismo condotta da alcuni Stati ha indebolito le regole del diritto internazionale umanitario in vigore da diversi decenni. L'aumento degli operatori interessati ad avere un mandato umanitario – segnatamente organizzazioni non governative (ONG), forze armate, imprese private, società civile – non ha accresciuto il volume dell'aiuto umanitario. Al contrario ha contribuito a ridurre la coerenza dell'assistenza prestata, a ostacolare l'efficacia del coordinamento e della concertazione degli obiettivi umanitari e ad aumentare il numero dei centri decisionali. Si delinea inoltre un conflitto di interessi tra la ricerca di visibilità dell'azione umanitaria e l'esigenza di prestare un aiuto efficace. Alcuni Stati o gruppi hanno persino politicizzato l'aiuto umanitario, un comportamento che la Svizzera non ha mai accettato e non può accettare.

Dal 1985 il numero delle catastrofi causate dall'uomo è quintuplicato, passando da 50 a 250 per anno, e il numero delle catastrofi naturali è triplicato, passando da 50 a 150 per anno nello stesso periodo. Nel 2005 secondo la compagnia di assicurazioni SwissRe, queste catastrofi hanno causato la morte di 97 000 persone, lasciato più di 2 milioni di persone senza tetto e causato danni per 230 miliardi di dollari americani. L'uomo è in parte responsabile di queste situazioni: da una parte, infatti, la sua attività indebolisce gli ecosistemi, gli equilibri esistenti in natura diventano più fragili e le popolazioni povere si stabiliscono in zone a rischio; dall'altra perché non è sempre presente una cultura della prevenzione e una gestione dei rischi (senza contare che i mezzi per misure di prevenzione e di protezione sono spesso insufficienti).

La mediatizzazione delle catastrofi naturali e dei conflitti può avere aspetti positivi e negativi. Un aspetto positivo è di richiamare l'attenzione e favorire una più ampia diffusione dell'informazione. La mediatizzazione permette anche di aumentare la capacità d'azione di fronte a una crisi, concentrando le risorse finanziarie su determinati avvenimenti. Le stesse risorse finanziarie possono tuttavia venire a mancare in altri luoghi, come nel caso dell'uragano «Stan» in Guatemala, sopraggiunto soltanto qualche giorno dopo il terremoto in Pakistan. La mediatizzazione a volte è stata utilizzata anche per incitare alla violenza, come è successo nel Sudan. L'impatto del terrorismo internazionale ha inoltre cambiato la percezione dell'azione politica e militare. La costante evoluzione del mondo, la ricerca di nuovi equilibri politici, economici, demografici e militari non mettono al riparo da uno sconvolgimento imprevisto del sistema internazionale.

Nel 2005 l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dei paesi membri del Comitato per l'assistenza allo sviluppo (CAS) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha raggiunto il livello record di 106,5 miliardi di dollari americani, per un aumento del 31,4 per cento rispetto al 2004. Questo aumento è però dovuto principalmente alla riduzione del debito accordata all'Iraq e alla Nigeria, e all'aiuto internazionale per lo tsunami. Il volume dell'APS è stato invece costantemente ridotto dal 1960. Le risorse finanziarie a disposizione per le crisi umanitarie del pianeta sono quindi diminuite nonostante i crescenti bisogni umanitari. Attualmente i contributi dell'economia privata e della società non hanno lontanamente compensato la diminuzione dell'APS. L'Aiuto pubblico allo sviluppo è il maggiore finanziatore dell'aiuto umanitario sia bilaterale che multilaterale. Siamo dunque convinti che lo Stato abbia una responsabilità etica e morale nei confronti delle persone più deboli. Desideriamo assumerci questa responsabilità proponendo l'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.



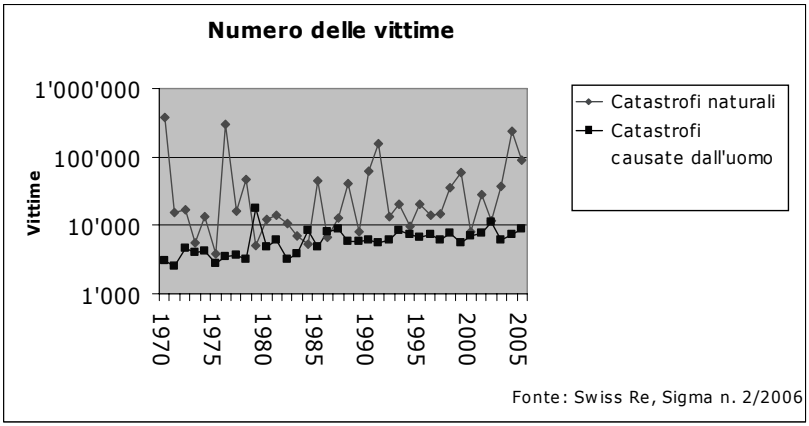
* *Catastrofi naturali*
Il temine «catastrofe naturale» è impiegato per qualificare un avvenimento suscitato da forze della natura che generalmente provoca grandi perdite umane e danni materiali. Esso comprende le categorie seguenti: «inondazioni, tempeste, sismi (tsunami compresi), siccità e incendi di foreste (ondate di calore comprese), freddo e gelo, grandine e altre «catastrofi naturali».

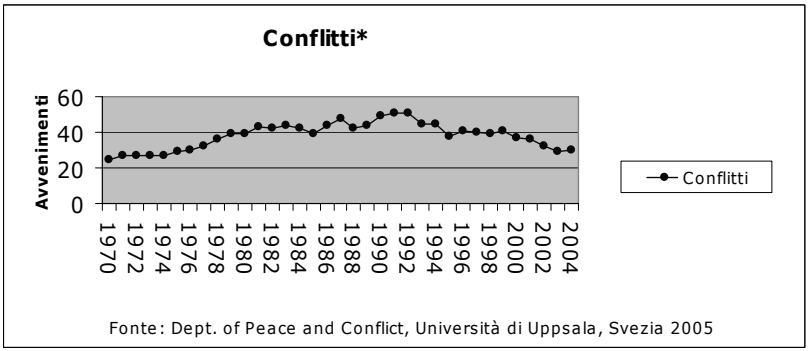
* *Catastrofi causate dall'uomo*
Il termine «catastrofi causate dall'uomo» o di natura «tecnologica» si riferisce ad avvenimenti di ordine maggiore legati ad attività umane, escluse guerre, guerre civili e disordini simili. Sono comprese le categorie seguenti: «incendi e gravi esplosioni, catastrofi aeree o spaziali, catastrofi marittime, catastrofi ferroviarie, incidenti minerari, crollo di edifici e di ponti, diversi (terrorismo compreso)» e catastrofi ambientali.

Fonte: Swiss Re, Sigma n. 2/2006

Questo retroscena ha complicato l'attività dell'azione umanitaria rendendola più pericolosa per gli operatori umanitari e, a volte, persino sospetta agli occhi di alcuni responsabili politici che l'hanno assimilata a un'ingerenza negli affari interni degli Stati. La questione della potenziale efficacia dell'aiuto umanitario internazionale rimane dunque al centro delle preoccupazioni: la dimensione «protezione delle vittime» nell'azione umanitaria deve anch'essa essere rafforzata.

Il rapporto del 2004 del Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) – «In larger freedom» – ha chiaramente identificato le sfide attuali della comunità internazionale. Se ne è dedotta la necessità di rafforzare la capacità d'intervento dell'aiuto umanitario internazionale, di accrescere la sua prevedibilità e le basi del suo finanziamento, nonché di integrare gli operatori e i mezzi locali e regionali. È necessario che tutti gli operatori accettino un quadro di riferimento comune basato su un'etica di responsabilità collettiva e una solidarietà crescente. Questo contesto faciliterà un dialogo equilibrato e trasparente sui valori umanitari e sul quadro operativo nonché il riconoscimento della supremazia del diritto internazionale umanitario. L'aiuto umanitario è oggi confrontato con situazioni che implicano sforzi ad assai lungo termine e probabilmente anche soluzioni difficili da trovare o addirittura mai immaginate. In questo senso, il multilateralismo umanitario rimane più che mai uno strumento della *governance* internazionale che può aprire la porta a questo dialogo e aiutare a gestire l'incertezza delle sfide attuali e future. Con questo spirito la Svizzera ha quindi aderito e sostiene le riforme in ambito internazionale proposte dal Segretario generale dell'ONU.





* *Conflitti*
La presente statistica definisce il conflitto armato come «una lotta derivante da un disaccordo relativo a un governo e/o un territorio in cui l'uso della forza armata di due parti, di cui una è il governo di uno Stato, provoca almeno 25 morti nel corso di un anno civile. Di regola tali decessi sopraggiungono in occasione di azioni che possono essere qualificate come «normali» attività di guerra che coinvolgono le forze armate delle parti contrapposte. Tali azioni comprendono i combattimenti tradizionali che si svolgono sul campo di battaglia, le operazioni di guerriglia e ogni bombardamento di città, villaggi ecc. da parte di unità militari. I bersagli sono per lo più le forze militari stesse e le loro istallazioni o istituzioni o rappresentanti dello Stato, ma non sono rari danni collaterali, come civili uccisi in sparatorie, bombardamenti alla cieca ecc.».

1.2 Le sfide per regioni

Dal punto di vista della sicurezza umana, *l'Africa* è oggi la regione più a rischio del pianeta. Questa vulnerabilità è dovuta essenzialmente all'estrema povertà del continente. Le famiglie, le comunità e gli Stati non hanno semplicemente risorse sufficienti per affrontare catastrofi naturali (siccità, inondazioni, invasioni di cavallette) o catastrofi causate dall'uomo (guerre, violenze contro la popolazione, flussi di rifu-

giati e sfollati interni, stupri). Dei 47 Stati di cui si compone l'Africa subsahariana, 31 sono classificati dall'ONU e dalla Banca Mondiale come Paesi «meno sviluppati» con il 50 per cento della popolazione che vive in assoluta povertà, con meno di un dollaro al giorno. La speranza media di vita è attualmente di 46 anni, una cifra che è in continua diminuzione. In Africa, l'aiuto umanitario è confrontato con numerose sfide: a) conflitti irrisolti (Repubblica democratica del Congo, Uganda settentrionale, Darfur, Somalia, Costa d'Avorio, Zimbabwe); b) situazioni di dopoguerra (Angola, Sierra Leone, Burundi, Sudan meridionale); c) popolazioni colpite da siccità, catastrofi naturali e malattie come l'HIV/AIDS (i due terzi delle persone contagiate nel mondo, vale a dire 26 milioni di persone, vivono nell'Africa subsahariana).

La maggioranza dei Paesi dell'America latina e dei Caraibi non fanno parte, nella classifica internazionale, dei Paesi più poveri del mondo ma di quelli caratterizzati da grandi disparità sociali. Situazioni di povertà estrema convivono accanto a situazioni di grande ricchezza. Bande organizzate si combattono nelle grandi città, nelle cui strade spesso anche ragazzi (*meninos de rua*) devono lottare per sopravvivere. A questo si aggiunge il problema delle catastrofi naturali ricorrenti (uragani, sismi, siccità, inondazioni, frane). Le principali sfide cui è confrontato l'aiuto umanitario della Confederazione in questa regione sono la prevenzione e la preparazione alle catastrofi naturali, la sicurezza alimentare dei ceti più vulnerabili della popolazione e l'attenuazione delle sofferenze delle vittime dei conflitti. Tra i Paesi più colpiti c'é in particolare Haiti, confrontata con diverse avversità: sicurezza precaria, assistenza medica insufficiente, apparato statale carente e prospettive incerte. Anche in Colombia la situazione umanitaria è preoccupante: oppressa da un conflitto armato persistente che ha cacciato dal Paese più di 2,5 milioni di persone.

I Paesi dell'Asia del Sud e del Sud-Est sono stati colpiti ripetutamente da catastrofi naturali (inondazioni, frane, siccità e sismi), in particolare dallo tsunami del dicembre 2004 e dal terremoto in Kashmir nell'ottobre 2005. La ricostruzione delle abitazioni e delle infrastrutture distrutte e la riattivazione delle risorse indispensabili alla vita dureranno diversi anni, come ad Aceh, dove i lavori di ricostruzione si svolgono sullo sfondo di un complesso conflitto. Adeguate misure di prevenzione e di preparazione potranno contribuire a evitare o perlomeno a minimizzare l'impatto di catastrofi future. Le crisi politiche sono anch'esse una grande sfida, in particolare in Afghanistan, che rimane uno dei Paesi più poveri del pianeta, nello Sri Lanka, dove persiste una situazione di incertezza tra guerra e pace, e nel Myanmar, uno dei Paesi meno sviluppati al mondo.

Nell'Europa dell'Est più del 40 per cento della popolazione viveva nel 2002 in una situazione di povertà, caratterizzata dall'assenza di prospettive economiche e dal collasso dei settori sociali e della sanità. I processi incompiuti di transizione e i conflitti irrisolti nel Caucaso del Nord (Cecenia), nel Caucaso del Sud (Nagorno-Karabah, Abcasia) e nell'Europa dell'Est (Province del Kosovo, Transnistria) mettono in pericolo la sicurezza e la stabilità in Europa. Mentre fino al 2005 l'aiuto umanitario della Confederazione era ancora attivo nei Balcani, nei prossimi anni focalizzerà la sua attività nei Paesi più ad Est, in particolare nella Repubblica Moldova, il Paese più povero d'Europa dove le persone bisognose necessitano di un aiuto alla sopravvivenza, e in Bielorussia, dove occorre continuare i programmi di riabilitazione successivi alla catastrofe nucleare di Cernobyl. Nel Caucaso settentrionale e nel Caucaso meridionale i programmi di aiuto d'urgenza e la ricerca di soluzioni sostenibili vanno attuati per assistere le centinaia di migliaia di sfollati nei

diversi Paesi. Occorre inoltre proseguire i programmi di prevenzione lanciati negli ultimi anni nei Paesi minacciati da catastrofi naturali (terremoti, frane) come il Tagikistan e il Kirghizistan.

I Paesi del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale sono sottoposti a una forte pressione internazionale. Il conflitto arabo-israeliano e le sue conseguenze sulle condizioni di vita dei rifugiati palestinesi, dominano sempre i rapporti tra Oriente e Occidente. I rifugiati aspettano nei diversi Paesi ospiti il diritto al ritorno. La popolazione palestinese in Cisgiordania e nella striscia di Gaza spera ancora nella creazione di uno Stato palestinese. La guerra iniziata in Iraq nel 2003 ha rafforzato ulteriormente, nei Paesi arabi e musulmani, un profondo sentimento d'ingiustizia, d'umiliazione e d'impotenza nei confronti del mondo occidentale. Nel corso dei prossimi anni la situazione umanitaria dei rifugiati palestinesi nel Medio Oriente non migliorerà e i bisogni umanitari tenderanno quindi ad aumentare drammaticamente. La crisi del Libano durante l'estate 2006, con le sue immense distruzioni e le centinaia di migliaia di rifugiati e di sfollati, ha rafforzato ulteriormente questa cupa prospettiva. Bisogna inoltre prevedere un aumento del numero dei rifugiati iracheni nella regione. Nell'Africa del Nord non è ancora stato trovato alcun accordo politico per i rifugiati Saharawi che vivono nei campi attorno a Tindouf nel Sud dell'Algeria. In futuro l'Africa del Nord sarà maggiormente confrontata con il fenomeno della trasmigrazione. Nella regione c'è anche un elevato pericolo di grandi sismi, come è stato dimostrato in passato dai terremoti in Iran, in Turchia e in Algeria. Per questi motivi, l'aiuto umanitario in queste regioni verrà attuato mediante strategie di prevenzione e di preparazione alle catastrofi naturali.

2 Punti centrali dell'impegno dell'aiuto umanitario nei prossimi anni

L'aiuto umanitario della Confederazione è neutrale, indipendente, imparziale e libero da qualsiasi vincolo politico. La sua azione si conforma sistematicamente al diritto internazionale umanitario e ai principi umanitari universalmente riconosciuti. Inoltre esige il rispetto di questo diritto e di tali principi anche dai suoi partner; prende in considerazione le esigenze legate all'uguaglianza tra uomo e donna e al buon governo; osserva gli standard e le norme derivanti dagli strumenti internazionali riguardanti i diritti dell'uomo e il diritto dei rifugiati.

2.1 La strategia e i quattro campi di attività

Il primo obiettivo della «Strategia 2010 dell'aiuto umanitario della Confederazione» consiste nel ridurre in modo duraturo i rischi naturali e tecnologici che mettono in pericolo l'esistenza e la vita delle persone. Il secondo obiettivo consiste nel salvaguardare la vita umana quando questa è minacciata e rispondere ai bisogni fondamentali delle vittime. Il terzo obiettivo è di creare le condizioni per la ricostruzione e indicare la via per un futuro sostenibile. Il quarto obiettivo è, infine, di proteggere le vittime e difendere i loro diritti, dando la priorità alle donne, ai bambini e alle persone più vulnerabili, come i rifugiati e gli sfollati all'interno del proprio Paese.

Il documento «Strategia 2010 dell'aiuto umanitario della Confederazione» spiega come si intende realizzare il mandato fino al 2010. Il documento attualizza la «Strategia 2005»[2] dell'aiuto umanitario e tiene conto dei risultati dell'analisi del portafoglio condotta dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione nel 2005 nonché dei risultati del «*peer review*», effettuato dal CAS dell'OCSE nel 2005, in cui si esamina attentamente l'aiuto umanitario della Confederazione

L'aiuto umanitario della Confederazione svolge la propria attività in modo bilaterale e multilaterale nei quattro campi d'attività. Interviene con azioni dirette condotte dal Corpo svizzero d'aiuto umanitario (CSA). Può agire come partner per l'implementazione di azioni sostenute da altri donatori e mettere esperti del CSA a disposizione di organizzazioni internazionali («*secondment of staff*»).

– *La prevenzione e la preparazione* intendono a ridurre il numero delle vittime e dei danni in caso di catastrofe. L'aiuto umanitario adotta un approccio integrato alla gestione dei rischi derivanti dai pericoli naturali e tecnologici. Le misure preventive mirano a diminuire i rischi di pericoli e il loro impatto, a preparare alle catastrofi mediante l'installazione di un sistema di preallarme e di servizi d'urgenza ben preparati e ben attrezzati per interventi efficaci. La direzione della DSC ha inoltre deciso di prestare attenzione a che vengano create in questo campo d'attività maggiori sinergie tra l'aiuto umanitario e i suoi programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo.

– *L'aiuto d'urgenza* (aiuto immediato e di sopravvivenza) mira al salvataggio e alla sopravvivenza delle persone colpite da catastrofi e conflitti. L'aiuto d'urgenza si affida a meccanismi di «risposta rapida», segnatamente a «squadre di pronto intervento», responsabili – in collaborazione con l'ONU e i governi interessati – dell'analisi della situazione nelle regioni toccate, dell'attuazione delle prime misure d'urgenza e del coordinamento sul posto dell'aiuto umanitario internazionale. L'unità più conosciuta dell'aiuto umanitario internazionale è la «Catena svizzera di salvataggio»: sotto la direzione dell'aiuto umanitario della Confederazione interviene in caso di sismi e del crollo di grandi edifici. La sua missione è di liberare e salvare le persone sepolte sotto le macerie e portare le prime cure mediche. L'aiuto alla sopravvivenza mira ad assicurare rapidamente l'approvvigionamento di base di acqua potabile e derrate alimentari, a fornire alloggi d'emergenza, materiale di sopravvivenza (tende, coperte, riscaldamento, ecc.), a dispensare assistenza medica d'urgenza e assistere i rifugiati, gli sfollati e i senzatetto.

– *La ricostruzione* dopo le catastrofi e i conflitti ha lo scopo di ristabilire le infrastrutture di base (ospedali, scuole, vie di comunicazione, rifugi, acqua potabile). Rende possibile il ritorno dei rifugiati e degli sfollati, in particolare mediante la fornitura di beni vitali necessari a una nuova partenza (sementi, utensili) e il rafforzamento della rete sociale ed economica della società. L'obiettivo è di creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, tenendo conto degli aspetti di gender, in accordo con gli altri settori della DSC. L'aiuto umanitario della Confederazione s'impegna anche nella promozione del coordinamento a livello internazionale e locale.

2 «Vivere la Solidarietà, Aiuto umanitario, Strategia 2005», DSC/AU, Berna 2002.

– *Le azioni di protezione e di patrocinio (advocacy)* in favore delle vittime e dei loro diritti sono attuate nei quattro campi d'attività dell'aiuto umanitario della Confederazione allo scopo di rafforzare la responsabilità e la coscienza degli obblighi di tutti nei confronti delle vittime. Nel 2004 l'aiuto umanitario della Confederazione ha pubblicato linee direttrici[3] su questo tema che definiscono la direzione della sua azione. Esso sostiene finanziariamente gli interventi degli operatori umanitari che hanno un mandato specifico di protezione. Grazie alla sua azione e alla presenza sul terreno, può esercitare una funzione di protezione passiva delle vittime. Con l'appoggio dei suoi partner, informa dettagliatamente sulla situazione che si presenta sul terreno allo scopo di testimoniare, attirare l'attenzione delle autorità ed esprimere raccomandazioni a favore delle persone colpite. L'aiuto umanitario della Confederazione sensibilizza parimenti l'opinione pubblica e ricorda l'obbligo di rispettare e fare rispettare i principi umanitari e il diritto internazionale umanitario. Queste azioni di protezione e di patrocinio sono inserite in tutte le attività della Confederazione a favore della protezione dei civili nei conflitti armati. È previsto di rafforzare queste azioni.

2.2 Linee generali dell'azione d'aiuto umanitario

L'aiuto umanitario della Confederazione:

– *s'inserisce* nel quadro di una politica estera svizzera coerente, universale e credibile in favore delle vittime di catastrofi e conflitti;

– *contribuisce a proteggere* la vita umana, vuole placare le sofferenze, contribuisce a prevenire le distruzioni e di offrire assistenza e protezione alle vittime di catastrofi e conflitti;

– *s'impegna* nella prevenzione delle catastrofi, principalmente naturali, tecniche ed ecologiche, nella preparazione alle catastrofi naturali, nell'aiuto d'urgenza, nella ricostruzione e nel patrocinio in favore delle vittime;

– *applica e difende i principi* di umanità, indipendenza, neutralità e imparzialità; è libero da vincoli d'ordine politico, rispetta e fa rispettare il diritto internazionale umanitario;

– *considera* nella sua azione e nei suoi programmi le questioni d'uguaglianza tra uomo e donna (*gender*) e di buon governo (*governance*);

– *concentrerà* i suoi mezzi su un numero minore di partner e temi; a turno darà maggiore peso a determinate regioni e Paesi sulla scorta dei risultati dell'analisi condotta internamente del portafoglio delle attività della DSC e delle raccomandazioni del CAS.[4]

3 «Advocacy Guidelines: Humanitarian aid of the Swiss Confederation», DSC/AU, Berna 2004.

4 «CAD: Examen du CAD par les pairs: Suisse», vol. 6, n. 3 (Parigi, OCSE, 2005)

2.3 Modo di procedere

L'aiuto umanitario della Confederazione:

- *sfrutta* i propri punti di forza (visione, innovazione, rapidità, flessibilità, efficacia, efficienza, trasparenza, rete di contatti) e aspira all'eccellenza e alla pertinenza della sua azione;
- *utilizza* il suo diritto d'iniziativa e mantiene la flessibilità operativa necessaria sul terreno, in qualsiasi momento e circostanza, come attualmente nel caso della protezione dei beni culturali e della lotta contro l'influenza aviaria (H5N1). La possibilità di creare una squadra di pronto intervento specializzata in medicina veterinaria è attualmente allo studio;
- *attua* nel suo funzionamento il principio «do no harm»[5];
- *agisce*, come nel passato, sia a livello bilaterale (circa un terzo dei suoi mezzi è utilizzato per azioni condotte dal CSA e per fornire sostegno agli enti assistenziali) sia sul piano multilaterale (un terzo circa dei suoi mezzi è destinato a sostenere l'azione del CICR e l'altro terzo per gli operatori umanitari del sistema onusiano);
- *accresce* la qualità e l'efficacia del suo impegno grazie a competenza e produttività, la valorizzazione del *know-how*, volontà di innovazione, formazione, professionalizzazione continua del personale, apertura ad altre discipline e padronanza di nuove tecnologie. Partecipa inoltre al trasferimento delle conoscenze e di esperienze e favorisce gli scambi culturali con altri operatori;
- *attribuisce un'attenzione* particolare alle esigenze operative poste dalla transizione dall'aiuto d'urgenza, alla ricostruzione fino alla cooperazione allo sviluppo. Questa fase richiede l'intervento differenziato di modelli che prevedono l'uso simultaneo e/o sequenziale di parecchie forme di prestazioni in collaborazione con tutti i settori della DSC e altri uffici dell'Amministrazione federale. Questa fase s'inserisce comunque nel contesto di un approccio globale concertato sul piano sia nazionale che internazionale;
- *rafforza e sviluppa* la pertinenza dei suoi dispositivi di risposta rapida nel caso di catastrofi e crisi; quando è necessario li mette a disposizione degli operatori umanitari multilaterali;
- *può essere impiegato* per assistere e sostenere i cittadini svizzeri in difficoltà all'estero (assistenza, cure mediche, rimpatrio);
- *applica* gli strumenti amministrativi e d'organizzazione necessari per seguire, valutare, controllare e migliorare costantemente l'impiego dei suoi mezzi.

5 Grazie al principio «do no harm» è facilitata la determinazione sistematica dei metodi di attuazione dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo che, nel caso di regolamento di conflitti, devono contribuire al rafforzamento delle capacità locali di promozione della pace e dello sviluppo più che ad alimentare tensioni per mancanza di attenzione.

2.4 Aiuto alimentare

L'aiuto umanitario della Confederazione:

– *integra l'aiuto alimentare internazionale* nella sua azione umanitaria – nella misura del 60 per cento in prodotti lattieri e del 40 per cento in cereali. I cereali sono acquistati sul posto o nelle regioni circostanti per evitare che i produttori locali subiscano perdite. I prodotti lattieri sono acquistati in Svizzera e distribuiti secondo i «principi d'impiego dei prodotti di latte nel quadro dell'aiuto alimentare».

2.5 Riflessione umanitaria

L'aiuto umanitario della Confederazione:

– *partecipa attivamente* e in modo determinante, in accordo con gli operatori del sistema ONU e del movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, alla definizione di politiche e pratiche («*policy making*») nell'ambito dell'aiuto umanitario internazionale tenendo conto degli sviluppi in ambito del diritto internazionale umanitario e delle loro conseguenze sull'azione umanitaria internazionale;

– *gioca un ruolo importante* nella riflessione che definisce i modelli, le soluzioni e i sostegni opportuni per gli Stati in situazioni di debolezza.

2.6 Cooperazione civile-militare

L'aiuto umanitario della Confederazione:

– *continua* da diversi anni la stretta cooperazione, negli ambiti della preparazione e dell'aiuto d'urgenza, con gli uffici del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) o, a dipendenza dei casi, con le corrispondenti unità dell'esercito;

– *applica* l'ordinanza (2001) sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (974.03) e le linee direttive esistenti concernenti l'impiego di beni d'origine militare in caso di catastrofi («Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief», 1994, e «Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies», 2003);

– *volge un'attenzione* particolare al mantenimento dei principi della cooperazione tra civili e militari e alle loro conseguenze sull'azione umanitaria. Partecipa attivamente alla riflessione su questo tema.

2.7 Coordinamento e concertazione

L'aiuto umanitario della Confederazione:

- *consolida* il coordinamento della sua azione e dei mezzi con le Direzioni del DFAE e tutti i settori della DSC, i relativi uffici in seno all'Amministrazione federale e altri operatori in Svizzera e a livello internazionale;
- *rinsalda* la sua politica di cooperazione con le ONG e la riflessione congiunta sui temi umanitari d'interesse comune;
- *persegue* la sua stretta collaborazione con la fondazione della «Catena della Solidarietà»;
- *pone l'accento* sulla conclusione di partenariati bilaterali e multilaterali con le agenzie governative, le organizzazioni internazionali, gli operatori dell'economia privata e le istituzioni pubbliche che condividono i suoi principi e i suoi obiettivi;
- *sostiene* le riforme attuate dal Segretario generale dell'ONU nell'ambito umanitario, in particolare l'approccio per «cluster» e il Fondo d'Emergenza delle Nazioni Unite («Central Emergency Response Fund» – CERF): vedi numero 4.2;
- *sostiene* le raccomandazioni espresse sulla base del catalogo delle buone pratiche d'azione umanitaria, accettati dai principali Paesi donatori («Good Humanitarian Donorship») e vigila sulla loro attuazione;
- *considera* – nel rispetto dei principi umanitari del diritto internazionale umanitario – gli aspetti legati alla problematica della migrazione. Questo si applica in particolare alle questioni legate all'aiuto al ritorno, al ruolo degli uffici interessati dell'Amministrazione federale e agli operatori internazionali responsabili.

2.8 Visibilità

L'aiuto umanitario della Confederazione:

- *accrescerà* la sua visibilità nazionale e internazionale grazie a un lavoro d'informazione, di diffusione e di sensibilizzazione. Potrà così ampiamente testimoniare in favore delle persone colpite e difendere la necessità della prevenzione e delle attività di preparazione alle catastrofi naturali. Si adopererà affinché questa migliore visibilità permetta di ancorare maggiormente la sua azione nella popolazione svizzera e metta in risalto il contributo che la Svizzera insieme a tutti i settori della DSC forniscono al sistema della cooperazione internazionale.

3 Relazioni tematiche con altri Dipartimenti e Uffici dell'Amministrazione federale attivi all'estero

Nel «Rapporto sulla politica estera 2000» (00.901), il Consiglio federale rafforza la sua volontà di attuare una politica umanitaria svizzera indipendente e chiaramente profilata. Incoraggia soprattutto due settori chiave della politica umanitaria all'estero: «le azioni umanitarie della Svizzera, in particolare l'aiuto umanitario, e il diritto umanitario internazionale, in particolare il suo consolidamento e ulteriore sviluppo». La complessità delle situazioni umanitarie implica tuttavia un dialogo e un'interazione costante tra l'aiuto umanitario e gli strumenti della politica estera della Svizzera, come gli operatori per il promovimento dello sviluppo, della pace e della sicurezza.

La politica umanitaria oltrepassa i due ambiti chiave summenzionati e completa l'azione di altri dipartimenti e uffici dell'Amministrazione federale. In tutti settori della politica estera della Confederazione sono infatti presenti componenti umanitarie. La politica umanitaria, dunque, s'inserisce in un dispositivo di misure atte a rafforzare la sicurezza umana nel mondo. L'aiuto umanitario coopera con tutti i dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione federale attivi nel settore dell'aiuto umanitario (v. allegato 10.4).

3.1 La politica di sviluppo

Le situazioni che richiedono un aiuto umanitario spesso rivelano l'esistenza di problemi di fondo che logorano il tessuto sociale delle società. Si tratta per lo più di Paesi privi di istituzioni rappresentative e solide in grado di superare tensioni interne sempre più grandi. Nella lotta contro la povertà, nella promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto, la cooperazione allo sviluppo si concentra sulle principali cause dei problemi in modo da promuovere e contribuire alla pace e alla stabilità. Per questo motivo la cooperazione e la concertazione con i differenti attori della cooperazione allo sviluppo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento federale dell'economia (DFE) sono necessarie ed essenziali per incoraggiare i Paesi partner a cercare i mezzi per risolvere i loro problemi e istituire le basi di uno sviluppo sostenibile nella dignità e la sicurezza.

Il DFAE riunisce in seno a una stessa direzione, la DSC, la maggior parte degli strumenti. L'aiuto umanitario lavora così in stretta collaborazione con tutti i settori della DSC (Settore cooperazione bilaterale allo sviluppo, Settore per la Cooperazione con l'Europa dell'Est e la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), Settore Temi e nozioni tecniche, Settore Politica di sviluppo e cooperazione multilaterale) e con altri partner nazionali e internazionali; lo scopo primario è di coinvolgere tutti gli operatori nella riflessione su svolgimento, intensità, interazione e ripartizione della transizione e delle sue componenti. Questo rappresenta un enorme vantaggio su altri tipi di funzionamento.

Questa riflessione prende in considerazione la situazione reale del Paese o della regione partner e prevede che vengano prestate, in modo simultaneo o sequenziale, diverse forme di assistenza. Ne consegue un approccio globale che comprende tutte le misure che garantiscono e ristabiliscono uno sviluppo sostenibile ed efficace. Oltre agli indicatori umanitari e quelli specifici allo sviluppo, sono considerati anche

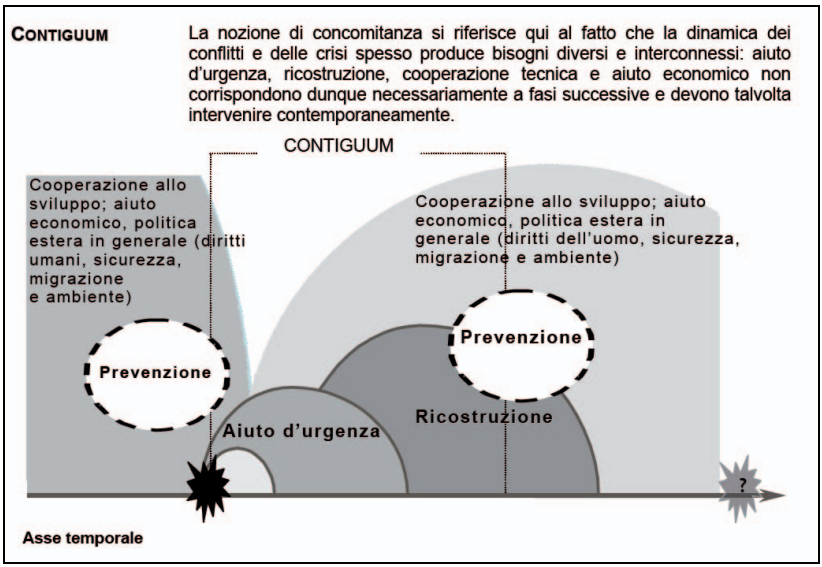
quelli politici (compreso il buon governo), in materia di sicurezza, economici e sociali. La transizione dalla fase del conflitto a quella dello sviluppo traccia per questo motivo una curva non lineare essendo soggetta a fluttuazioni in una complessa rete di avvenimenti e di relazioni.

Anche la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del DFE, coopera strettamente con la DSC allo scopo di massimizzare gli effetti delle misure di politica economica e commerciale della cooperazione internazionale allo sviluppo e dell'aiuto finanziario in favore dei Paesi dell'Est e della CSI. Sono così garantite dall'inizio dell'azione le esigenze di cooperazione e di stretta concertazione.

Tutti gli operatori della politica di cooperazione pianificano insieme l'impiego dei mezzi e la loro modulazione secondo le esigenze proprie ad ogni situazione di crisi e il tipo di coordinamento delle attività sul posto. Questo permette di creare sinergie e modificare le priorità in risposta a nuove necessità, come in occasione del terremoto in Pakistan o degli interventi nei Balcani e nei territori palestinesi occupati.

Il grafico sottostante sulla transizione[6] illustra i passaggi da un campo di attività all'altro e da un settore all'altro, includendo gli operatori civili e militari, nel caso di una catastrofe o di un conflitto. Descrive l'impegno simultaneo e/o sequenziale di diverse forme di prestazioni. Il modello mostra un approccio globale e comprende tutte le misure volte a ripristinare uno sviluppo sostenibile ed efficace.

6 Secondo le Nazioni Unite la transizione è il periodo durante il quale l'aiuto esterno è cruciale per sostenere o rafforzare i cessate il fuoco o i processi di pace ancora fragili promuovendo l'istituzione delle condizioni necessarie a stabilità politica, sicurezza, giustizia ed equità sociale. Mentre un tempo si riteneva che i processi di transizione fossero composti di sequenze distinte o formassero un continuum dalle operazioni di soccorso allo sviluppo oppure da stati conflittuali alla pace, oggi si rileva piuttosto che questi diversi aspetti sono sovrapposti, con maggiori o minori intensità, rischi di fallimento e prospettive. Pianificare in situazioni di transizione significa dunque prevedere che le cose possano peggiorare prima di migliorare.
«Rapporto del gruppo di lavoro PNUS/ECHA relativo alle questioni di transizione», New York, Nazioni Unite, febbraio 2004.



Fonte: DSC/AU, Berna 2006.

3.2 La politica della pace

La gestione civile dei conflitti e la promozione dei diritti dell'uomo sono mezzi della politica estera della Svizzera. Nel «Rapporto sulla politica estera 2000» (00.901), abbiamo dichiarato l'intenzione di «contribuire in modo essenziale e tangibile alla prevenzione dei conflitti violenti» e potenziare «mediante provvedimenti adeguati, gli sforzi a favore del rispetto e della promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto». L'entrata in vigore della legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo e il messaggio del 23 ottobre 2002 concernente il relativo credito quadro (FF 2002 *7091) ne stabiliscono gli strumenti e i temi prioritari.*

Con le sue azioni nel settore della gestione civile dei conflitti e della promozione dei diritti dell'uomo la Svizzera contribuisce a risolvere problemi internazionali e intensifica gli sforzi compiuti per l'attuazione della Dichiarazione del Millennio[7]. L'aiuto umanitario coopera così strettamente e in modo efficace con gli operatori della Confederazione la cui attività è legata all'aiuto umanitario, segnatamente con gli altri settori della DSC, la Direzione politica del DFAE (in particolare la Divisione politica IV Politica di pace e sicurezza umana) e la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE. I loro sforzi vanno a completare quelli dell'aiuto umanitario della Confederazione. Nel quadro della sicurezza umana, la promozione

7 La Dichiarazione del Millennio, approvata da 189 Paesi nel settembre 2000, propone una visione olistica dello sviluppo mondiale, inglobando la pace e la sicurezza, la lotta contro la povertà, le questioni ambientali, i diritti dell'uomo, il buon governo e la democrazia.

della pace, dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo contribuisce a prevenire le crisi e i conflitti e a ricercare soluzioni durevoli. La promozione della pace può ridurre i problemi che ostacolano l'azione umanitaria internazionale - come le difficoltà di accesso alle vittime di crisi e di conflitti o l'incertezza delle popolazioni civili e degli operatori umanitari – e facilitare la soluzione di problemi legati alle responsabilità e alle competenze degli operatori non governativi negli interventi umanitari. La gestione civile de conflitti serve a circoscriverli anticipatamente impedendo la loro espansione. Essa è completata dagli sforzi militari di promozione della pace (in particolare le operazioni di mantenimento della pace) attuati sotto la responsabilità del DDPS. Favorisce la pace, la stabilità e il rispetto del diritto e può avere un effetto preventivo sulle migrazioni. Il potenziamento della lotta contro l'impunità dei crimini di guerra fornisce un contributo essenziale al rafforzamento del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo. L'impegno della Svizzera contro le mine antiuomo e nell'ambito della limitazione della proliferazione illecita delle armi leggere e di piccolo calibro contribuisce a migliorare il destino della popolazione civile e la sicurezza umana in generale, facilitando l'attuazione di uno sviluppo sostenibile. La relazione tra l'azione umanitaria, l'azione politica e l'azione militare non può essere ignorata. L'aiuto umanitario della Confederazione non è un'azione di governo isolata, si inserisce invece in un impegno più ampio della Svizzera nel prevenire le crisi, nel limitare i danni e nell'istituire così le condizioni per un futuro più promettente.

3.3 Sfollamento e migrazione

Attualmente si contano 200 milioni di migranti (il 3 % della popolazione mondiale), di cui quasi la metà sono donne. I migranti non costituiscono una categoria omogenea. Possono avere uno statuto regolare o irregolare, possono essere rifugiati, sfollati all'interno del loro Paese oppure migranti, ma la maggioranza è alla ricerca di un lavoro per sostenere la propria famiglia.

L'aiuto umanitario contribuisce con la sua azione agli sforzi internazionali d'assistenza e di protezione dei rifugiati e degli sfollati. Sebbene l'aiuto umanitario della Confederazione non sia responsabile delle questioni di migrazione, queste hanno comunque un legame con la problematica dei rifugiati e degli sfollati interni. In effetti, le attività di prevenzione, di riduzione dei rischi di catastrofi naturali e di ricostruzione condotte dall'aiuto umanitario, come l'aiuto d'urgenza bilaterale e multilaterale, contribuiscono a limitare lo sfollamento forzato delle popolazioni colpite, in modo da permettere a queste di rimanere nei luoghi dove abitano o almeno nelle vicinanze. Questo è difficile durante i conflitti, poiché dopo una fuga forzata da una zona di crisi è spesso impossibile per le persone farvi ritorno.

La problematica dei rifugiati e degli sfollati è un fenomeno complesso e in costante evoluzione che richiede una gestione sempre più efficace e flessibile concertata con i relativi uffici dell'Amministrazione federale e dei Cantoni, oltre a una cooperazione intergovernativa e multilaterale allargata, segnatamente con l'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR), il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e le ONG. I programmi di aiuto al ritorno volontario della Confederazione associano in modo intenso e fruttuoso la problematica dello sviluppo a quella dello sfollamento. Il programma implica la partecipazione di numerosi operatori (DSC, UFM, Direzione politica, OIM)

raggruppati all'«Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe» (Gruppo interdipartimentale Aiuto al ritorno, ILR), organo diretto congiuntamente dall'UFM e dalla DSC, al quale partecipano anche le autorità cantonali. L'ILR è responsabile della pianificazione dei programmi, i quali sono finanziati dall'UFM e attuati dalla DSC. La DSC, la Direzione politica e l'UFM intrattengono anche un dialogo istituzionale permanente sulle questioni dei rifugiati e degli sfollati.

Il dialogo ad altro livello sulla migrazione e lo sviluppo (New York, settembre 2006) – condotto sulla base del recente rapporto, finanziato in parte dalla Svizzera, *«Migration in an Interconnected World: New Directions for each Action»* (2005) della Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali (CMMI) – ha rilevato una crescente presa di coscienza del fatto che le questioni di sviluppo, dei diritti dell'uomo e del buon governo sono indissociabili se si vuole intervenire sulle cause che spingono le persone a lasciare la propria regione o il loro Paese d'origine. C'è una stretta correlazione tra il mantenimento della pace e la riduzione dei movimenti migratori involontari.

3.4 Le sanzioni economiche

Il Dipartimento federale dell'economia (DFE) conduce la politica economica della Confederazione e accompagna la sua attuazione. Riunisce in seno alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) le misure di politica economica e commerciale per la cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto finanziario in favore dei Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI nonché dei Paesi del Sud. La SECO partecipa all'allestimento di regole che riguardano la politica delle sanzioni economiche della Confederazione.

Le sanzioni economiche sono un importante strumento al servizio della comunità internazionale, in particolare del Consiglio di sicurezza dell'ONU, per consolidare e assicurare la pace e la sicurezza internazionali. Imposte o no secondo il capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, le sanzioni costituiscono un importante strumento economico utilizzato a scopo politico. L'aiuto umanitario non deve dipendere da condizioni politiche. Le sanzioni devono dunque essere misure transitorie e abrogate non appena la pace non è più minacciata. È inoltre importante che gli obiettivi siano raggiunti senza ripercussioni negative sulla popolazione civile o sull'economia di altri Paesi. Al momento di imporre le sanzioni è quindi necessario prevedere meccanismi di esenzione umanitaria e di controllo delle ripercussioni. L'aiuto umanitario della Confederazione s'impegna a favore delle vittime civili di sanzioni. Osserva e valuta le conseguenze umanitarie delle sanzioni economiche e si prefigge di prestare un aiuto diretto e/o attirare l'attenzione delle autorità interessate sui loro effetti e trovare soluzioni destinate ad alleviare le sofferenze delle vittime (ad es. mediante lo strumento dell'*advocacy*).

3.5 Rapporti tra i settori civile e militare

L'aiuto umanitario è in primo luogo un compito civile. Al momento di una grande catastrofe il DDPS fornisce un importante contributo mettendo rapidamente a disposizione mezzi materiali. È inoltre un partner chiave durante gli interventi della «Catena della Solidarietà» e per i progetti di preparazione in caso di catastrofi. Il

rapporto tra le forze d'intervento civile e quelle militari deve sempre essere concepita nel rispetto dei principi umanitari riconosciuti sul piano internazionale. Un sostegno d'ordine militare ha sempre un carattere sussidiario, completa i mezzi civili disponibili ed è subordinato alla direzione civile.

Quando si verificano catastrofi naturali o tecnologiche, il coordinamento tra civili e militari funziona normalmente bene, come in occasione delle inondazioni nell'Europa centrale (2002), del terremoto in Algeria (2003) o dei fatti avvenuti in Libano (2006). Ne sono conferma la gestione di grandi catastrofi come lo tsunami (2004) – in particolare in Indonesia – e il terremoto nel Kashmir (2005), come pure i programmi di potenziamento delle capacità locali condotti nei settori della prevenzione e della preparazione in diversi Paesi. Questo vale anche quando una formazione dell'esercito svizzero porta un sostegno nella fase di urgenza che segue una grande catastrofe all'estero e la responsabilità delle operazioni spetta al Delegato dell'aiuto umanitario si assume. L'ordinanza del 24 ottobre 2001 sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (RS *974.03*) é la normativa di riferimento di un processo che si fonda sui principi summenzionati.

Durante i conflitti bisogna prestare un'attenzione particolare alle norme stabilite (cfr. n. 2.6). Le componenti civile e militare delle operazioni di pace devono completarsi nel rispetto del mandato di ciascuna delle Parti. Le operazioni di stabilizzazione o quelle destinate al ripristino della sicurezza, da una parte, e le azioni umanitarie dall'altra, devono essere dissociate, altrimenti gli operatori umanitari corrono il rischio di essere percepiti come parti al conflitto e quindi vedersi rifiutato l'accesso alle vittime. Questo pericolo si è aggravato con «la gestione integrata delle crisi». Le azioni umanitarie non devono essere in alcun caso messe al servizio del raggiungimento di obiettivi di sicurezza; nessuna subordinazione o integrazione alla struttura di direzione di gestione della crisi, nessuna azione comune, ma piuttosto, fra l'altro, concertazioni e il rispetto dei principi umanitari da parte di tutti gli operatori che prendono parte all'azione umanitaria. Bisogna applicare le direttive adottate al riguardo nel 2003 dall'ONU in collaborazione con l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO), l'Unione europea (UE) e numerosi Stati. La DSC ha partecipato in modo decisivo – in accordo con il DDPS – all'elaborazione di queste direttive internazionali. Al fine di difendere e promuovere gli obiettivi, l'aiuto umanitario intrattiene buone relazioni con gli operatori interessati nell'ambito del mantenimento della pace, in Svizzera segnatamente con il DDPS. In ambito internazionale l'aiuto umanitario della Confederazione lavora con diverse organizzazioni di sicurezza internazionale, tra cui gli organi dell'ONU competenti in materia, il Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC) del Partenariato per la Pace (PpP) della NATO e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Dal 2005 la DSC/aiuto umanitario ha anche istituito, con la base logistica dell'esercito, il progetto WAM – riutilizzo del materiale militare – allo scopo di mettere a disposizione gratuitamente il materiale in eccedenza dell'esercito che può essere riutilizzato nel quadro di progetti della DSC, di altri organizzazioni con un profilo simile o di autorità di Paesi bisognosi.

4 I partner dell'aiuto umanitario della Confederazione

La Svizzera attua una politica estera basata sull'universalità, il mantenimento di buone relazioni con tutti gli Stati e il rispetto del diritto, ed in particolare le norme del diritto internazionale pubblico e del diritto internazionale umanitario. In questo ambito, l'aiuto umanitario della Confederazione coopera con diversi partner e gioca un ruolo chiave nei partenariati dove conduce un dialogo attivo sui temi umanitari. Ogni partner contribuisce così con le proprie capacità, il suo sostegno logistico, la sua rete di contatti e la sua volontà di lavorare in una relazione costruttiva. Questo partenariato deve servire alle vittime. I principali partner dell'aiuto umanitario sono i partner governativi, multilaterali e gli enti assistenziali. In ogni partenariato, l'aiuto umanitario della Confederazione s'impegna per promuovere i diritti della donna.

4.1 I partner governativi

L'aiuto umanitario della Confederazione assume le proprie responsabilità nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati. L'aiuto umanitario non è limitato da condizioni politiche e interviene dove una situazione di catastrofe o di conflitto lo esige.

Per adempiere il suo compito in un Paese d'intervento, l'aiuto umanitario coopera con le istituzioni specializzate interessate e le autorità o istituzioni parastatali, come le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Queste comprendono le autorità nazionali, regionali e provinciali nonché le autorità comunali e locali responsabili. Coopera inoltre con i partner dei Paesi donatori impegnati nell'aiuto umanitario internazionale.

L'aiuto umanitario della Confederazione intrattiene relazioni con i ministeri interessati e gli enti governativi dei Paesi donatori che perseguono obiettivi umanitari sul piano internazionale, incluso l'Ufficio della Comunità europea per gli aiuti umanitari (ECHO). Gli incontri fra i rappresentanti dell'aiuto umanitario dei diversi Stati donatori avvengono regolarmente in occasione di riunioni dei consigli di amministrazione delle agenzie ONU specializzate, incontri in seno ai gruppi dei principali Paesi donatori (CICR, ISDR, OCHA) o giornate di riflessione e sul terreno.

Nei Paesi in cui l'aiuto umanitario è attuato, la cooperazione deve basarsi sul rispetto reciproco, la trasparenza e una comunicazione aperta al fine di raggiungere uno stesso obiettivo. Questo tipo di partenariato può rafforzare la società e le istituzioni del Paese d'impiego e responsabilizzare i suoi organi statali. In questo modo l'aiuto umanitario può beneficiare della perizia, dell'appoggio e delle reti di contatto delle autorità. La condivisione delle risorse all'interno di questi partenariati e una presenza di esperti dislocati sul posto hanno spesso permesso di raggiungere un effetto molto positivo favorendo il potenziamento delle capacità («empowerment»). Per facilitare e rafforzare questa cooperazione tra l'aiuto umanitario della Confederazione e un Paese partner – tra i quali i Paesi dell'Unione Europea – attualmente sono già stati firmati 25 accordi bilaterali di aiuto reciproco che definiscono e autorizzano l'istituzione di condizioni per un'assistenza rapida e senza ostacoli.

4.2 I partner multilaterali

L'aiuto umanitario della Confederazione assegna circa due terzi del suo budget annuo al sostegno dell'azione umanitaria multilaterale, in particolare dell'azione del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e di quella del sistema umanitario delle Nazioni Unite. Questa proporzione tra l'attività bilaterale (circa un terzo dei mezzi finanziari impiegati) e quella multilaterale (circa due terzi dei mezzi finanziari impiegati) dell'aiuto umanitario della Confederazione rappresenta un equilibrio che si è rivelato molto valido nel corso degli anni. Le esperienze acquisite nelle attività bilaterali possono inoltre essere sfruttate con profitto nell'azione multilaterale e viceversa.

La Svizzera è Stato parte e lo Stato depositario della Convenzione di Ginevra del 1949, dei due Protocolli aggiuntivi del 1977 e del Protocollo aggiuntivo del 2005. L'ONU è una piattaforma centrale della politica estera svizzera poiché i valori e gli interessi che cerca di promuovere a livello mondiale corrispondono a quelli della Svizzera. Dalla presa di coscienza delle sfide mondiali, il rapporto sulla politica estera 2000 (00.091) ha assegnato un posto centrale alle attività multilaterali. La «Strategia 2010» della DSC (edizione 2000) prevede ugualmente che la DSC di adoperi per entrare a fare parte di una solida rete di relazioni internazionali e integri i suoi obiettivi in modo mirato nel dialogo multilaterale. Le dimensioni dei conflitti armati e l'ampiezza delle catastrofi naturali hanno mostrato l'urgenza di riunire tutti i mezzi a disposizione per meglio lottare contro le cause e gli avvenimenti che li scatenano.

Nel documento «Humanitarian Aid of the Swiss Confederation: A conceptual framework for multilateral commitment» (edizione 2005), l'aiuto umanitario della Confederazione ha definito le sue priorità e i suoi obiettivi multilaterali per accrescere la pertinenza e la qualità della sua azione negli anni a venire. Ha inoltre raggruppato i suoi partner multilaterali in tre differenti gruppi.

Il primo gruppo comprende i sei partner principali con i quali l'aiuto umanitario della Confederazione già intrattiene e intende proseguire una lunga relazione basata su molteplici componenti e per i quali svolge il ruolo d'interlocutore centrale a nome della Confederazione.

– Il CICR, organizzazione neutrale e imparziale, ha il compito essenziale di dare protezione e assistenza alle vittime civili e militari dei conflitti armati e della violenza interna. I suoi compiti principali sono: rendere visita ai prigionieri di guerra e ai detenuti civili; cercare le persone delle quali i familiari non hanno più notizie o date per disperse; organizzare lo scambio di messaggi tra i membri delle famiglie separate da un conflitto; facilitare il ricongiungimento delle famiglie disperse; fornire cibo, acqua e cure mediche ai civili che sono stati privati all'accesso di questi beni e servizi essenziali; far meglio conoscere il diritto internazionale umanitario e controllare che venga rispettato; richiamare l'attenzione sulle violazioni del diritto umanitario, contribuire al suo sviluppo e condurre azioni di patrocinio a favore delle vittime e della loro protezione. La Svizzera intrattiene una relazione unica e privilegiata con il CICR per la sua collocazione a Ginevra, città deve è nato il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa; tutti i membri del Comitato sono inoltre di nazionalità svizzera, come la maggior parte dei suoi delegati. Rappresentata dall'aiuto umanitario della

Confederazione, la Svizzera ha presieduto nel 2006 il gruppo dei principali donatori del CICR. L'aiuto umanitario intrattiene con il CICR un dialogo stretto, costante e fruttuoso su tutti i temi umanitari. Il sostegno svizzero testimonia l'importanza attribuita dalla Svizzera al buon funzionamento dell'organizzazione e il suo impegno per l'indipendenza del CICR. Circa il 75 per cento del contributo annuale della Svizzera è destinato al bilancio di sede del CICR.

– Il Programma alimentare mondiale (PAM) è un'agenzia delle Nazioni Unite che ha i seguenti obiettivi: impiegare l'aiuto alimentare per sostenere lo sviluppo economico e sociale; rispondere ai bisogni alimentari dei rifugiati e delle vittime di altre situazioni di urgenza e di crisi che rendono necessari soccorsi prolungati; promuovere la sicurezza alimentare mondiale conformemente alle raccomandazioni formulate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). La Svizzera, grazie a un sistema di rotazione tra gli Stati membri, è rappresentata nel Consiglio di amministrazione del PAM negli anni 2005–2007 e ne farà di nuovo parte nel 2009–2010.

– L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha come scopo la protezione dei diritti e del benessere dei rifugiati. Lotta per assicurare ad ognuno la possibilità di esercitare il proprio diritto di chiedere l'asilo e di trovare rifugio in un altro Stato o di ritornare nel Paese d'origine se lo desidera. La Svizzera è membro del Comitato esecutivo dell'Alto Commissario dalla sua istituzione e lo ha presieduto nel 2004.

– L'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA) ha il compito, in partenariato con gli operatori nazionali e internazionali, di mobilitare e coordinare l'azione umanitaria per assicurarne l'efficacia e l'attuazione sulla base di principi comuni. L'aiuto umanitario della Confederazione fa parte del gruppo dei principali donatori dell'OCHA che ha presieduto nel 2004.

– L'Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente (UNRWA) interviene sul piano dell'educazione, sanità, servizi sociali, alimentazione e aiuto d'urgenza presso più di quattro milioni di rifugiati che vivono nella striscia di Gaza, in Cisgiordania, in Giordania, nel Libano e nella Repubblica araba di Siria. La Svizzera è membro della Commissione consultativa dell'UNRWA dal 2005.

– L'International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) mira a rafforzare la capacità di resilienza delle comunità colpite da catastrofi naturali mediante azioni di sensibilizzazione alla prevenzione come parte costitutiva dello sviluppo sostenibile e dell'azione umanitaria. La Svizzera ha avuto un ruolo centrale nell'elaborazione del Programma d'azione della Conferenza di Kobe nel 2005 («Hyogo Framework for Action 2005–2015»), destinato a rafforzare le misure di prevenzione delle catastrofi naturali, a ridurre la vulnerabilità delle popolazioni esposte a questi rischi e a potenziare il processo di attuazione dell'ISDR. La Svizzera è anche tra i fondatori del gruppo di sostegno ISDR che presiede dalla sua istituzione nel 2001.

Il secondo gruppo comprende le organizzazioni partner il cui mandato non prevede specificamente l'insieme dell'azione dell'aiuto umanitario della Confederazione ma con le quali sono possibili cooperazioni in settori specifici. In questo gruppo figurano segnatamente la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e

della Mezzaluna Rossa (FICR), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo/Ufficio per la prevenzione e il superamento delle crisi (PNUS/BCPR), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Il terzo gruppo comprende i partner con i quali l'aiuto umanitario della Confederazione può collaborare, senza impegno finanziario a lungo termine, su temi o progetti particolari la cui responsabilità istituzionale in seno alla Confederazione spetta a un altro ufficio federale dell'Amministrazione federale. In questo gruppo figurano: l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il Consiglio del partenariato euro-atlantico della NATO, ONUAIDS, l'Organizzazione internazionale della protezione civile (OIPC) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

Le priorità possono cambiare a dipendenza delle situazioni. È quindi possibile che in futuro alcuni partner passino da un gruppo all'altro e alcuni operatori umanitari vengano ad aggiungersi alla lista stabilita tenuto conto delle necessità sul campo. Conformemente ai risultati dell'analisi interna del portafoglio delle attività della DSC (2005) e delle raccomandazioni del «*peer review*» del CAS (2005), l'aiuto umanitario della Confederazione concentrerà in futuro la sua azione su un numero più ristretto di temi e destinerà i suoi mezzi a un minor numero di partner. Temporaneamente esso porrà maggiormente l'accento su determinate priorità – segnatamente nei settori della prevenzione e della preparazione – e su determinate regioni, con lo scopo di raggiungere una massa critica più conseguente e una maggiore produttività. Conformemente al suo mandato, l'aiuto umanitario della Confederazione fissa le sue priorità durante le fasi di transizione tenendo conto della cooperazione allo sviluppo.

In seguito al rapporto del Segretario generale dell'ONU «In larger freedom» (2004), nel 2005 il coordinatore delle misure d'urgenza dell'ONU ha proposto due riforme che s'inseriscono nel quadro della più ampia riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Queste riforme intendono migliorare la capacità di risposta dell'aiuto umanitario dell'ONU, accrescere la prevedibilità di quest'ultimo e assicurare le basi del suo finanziamento. Questa riforma comprende (a) l'approccio per «cluster» che vuole assicurare una risposta tematica integrata del sistema umanitario dell'ONU sfruttando i vantaggi comparativi di ogni agenzia, fondo o programma delle Nazioni Unite, integrandoli in partenariati tra le agenzie, con lo scopo di colmare le lacune nell'azione umanitaria; (b) l'istituzione del Fondo d'Emergenza delle Nazioni Unite (CERF) che intende assicurare una maggiore prevedibilità e una risposta appropriata e tempestiva in occasione di crisi umanitarie. L'aiuto umanitario della Confederazione, che condivide le preoccupazioni del coordinatore delle misure d'urgenza dell'ONU, ha sostenuto queste due iniziative. La Svizzera è stata tra i primi Stati a contribuire finanziariamente all'istituzione del CERF.

4.3 Gli enti assistenziali

L'aiuto umanitario della Confederazione riserva circa il 30 per cento dei suoi budget annui all'azione bilaterale. Gli enti assistenziali svizzeri che si occupano di aiuto umanitario – che rimarranno partner importanti per la cooperazione futura con il DFAE – ricevono contributi sotto forma di finanziamento dei loro progetti. In futuro tali contributi saranno mantenuti. Il contributo dell'aiuto umanitario della

Confederazione a questi progetti non può di massima superare il 50 per cento dei loro costi.

L'aiuto umanitario della Confederazione coopera strettamente con gli enti assistenziali svizzeri che esercitano un'attività in ambito umanitario, in particolare con i cinque principali, vale a dire la Croce Rossa svizzera, Caritas Svizzera, l'Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (HEKS), il Soccorso operaio svizzero (SOS) e Terre des Hommes Losanna. Nella fase di aiuto d'urgenza, la Croce Rossa svizzera partecipa all'azione di squadre di pronto intervento della DSC/aiuto umanitario e collabora con la «Catena svizzera di solidarietà». La Croce Rossa svizzera riceve un sostegno finanziario speciale per l'attivazione dei propri meccanismi di risposta rapida nel caso si verificasse una catastrofe. Le centrali del materiale della Croce Rossa svizzera e del CSA si trovano sotto lo stesso tetto. Le ONG sono buoni partner dell'aiuto umanitario della Confederazione e intrattengono con tutti i settori della DSC una relazione basata sulla fiducia e il rispetto reciproci. Attualmente è in preparazione un documento di riferimento che definisce la relazione tra gli enti assistenziali e la DSC. Il documento determinerà le condizioni quadro della cooperazione tra le ONG e la DSC, fissando gli obiettivi e le priorità. La «tavola rotonda» tra le ONG svizzere e l'aiuto umanitario della Confederazione ha permesso ai differenti partner di discutere delle difficoltà da affrontare, delle sinergie da realizzare, dei principi per il coordinamento umanitario da applicare. Questo dialogo continua del resto anche con la «Catena della Solidarietà» (la più grande rete privata di raccolta fondi sul territorio svizzero) dal momento che la DSC ha uno statuto di osservatore nel Consiglio di fondazione e nella Commissione nazionale di finanziamento dei progetti di aiuto della «Catena della Solidarietà». Conformemente ai risultati dell'analisi interna del portafoglio delle attività della DSC e alle raccomandazioni del «*peer review*» del CAS, l'aiuto umanitario della Confederazione concentrerà la sua azione futura su un numero di ONG più ristretto rispetto alle circa 50 con cui lavora oggi.

Se è utile agli obiettivi dell'aiuto umanitario, i contributi possono essere destinati a ONG internazionali. Sono inoltre versati contributi a ONG locali. Infine, una parte dei contributi svizzeri destinati alle agenzie dell'ONU vengono impiegati da queste per sostenere ONG locali e/o internazionali incaricate dell'attuazione di programmi e di progetti dell'ONU. In tali situazioni, il controllo dell'impiego di questi fondi è di competenza degli organi di gestione delle agenzie ONU nei quali siede l'aiuto umanitario della Confederazione.

4.4 La «Ginevra umanitaria internazionale»

Come indicato nel documento «La Svizzera e l'ONU. Rapporto del Consiglio federale 2005», «Il nostro Consiglio si impegna a offrire una piattaforma d'accoglienza di qualità favorendo in tal senso una politica ben determinata in funzione di obiettivi specifici. Questa politica applicata pragmaticamente soprattutto nei settori di competenza riconosciuti della Ginevra internazionale contribuisce al prestigio della Svizzera».

La «Ginevra umanitaria internazionale» conta attualmente 25 organizzazioni internazionali, più di 300 ONG e 154 Stati con una rappresentanza permanente. Ginevra, sede europea delle Nazioni Unite, è situata idealmente tra la sede dell'ONU a New York, le agenzie dell'ONU a Roma, Vienna, Parigi, Bonn, Copenaghen, Gaza e Nairobi, e le sedi della NATO e della Comunità europea a Bruxelles. Nella regione

del Lemano ci sono inoltre i quattro quinti delle 1450 organizzazioni internazionali presenti in Svizzera.

Tra le organizzazioni umanitarie internazionali che hanno la loro sede a Ginevra ci sono il CICR, la Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, l'UNHCR, l'OIM, l'OIPC e numerose ONG umanitarie. Altre grandi organizzazioni umanitarie sono ugualmente presenti a Ginevra, come l'OCHA il PNUS/BCPR e l'UNICEF. A Ginevra l'aiuto umanitario della Confederazione organizza e partecipa a diversi incontri e discussioni sui temi umanitari sostenendo la riflessione accademica. Dirige inoltre i lavori dei gruppi di Stati donatori stanziando fondi agli operatori multilaterali (CICR, OCHA, ISDR). Ha sostenuto la presidenza della Svizzera dei lavori del Comitato esecutivo dell'UNHCR (2004); ha condotto azioni di patrocinio (*advocacy*) delle vittime dei conflitti (conferenze sull'Iraq nel 2003 e sulla Palestina nel 2004) e si associa agli sforzi internazionali in materia di *advocacy* (conferenza sul Darfur nel 2005). Sostiene la formazione operativa umanitaria (finanziamento di formazioni in seno all'OCHA/UNDAC e all'OMS) e accademica (sostegno al programma interdisciplinare per l'azione umanitaria dell'Università di Ginevra). La Svizzera contribuisce attualmente con più di 130 milioni di franchi all'anno al finanziamento di organizzazioni umanitarie che hanno sede o un ufficio a Ginevra.

La città di Ginevra esprime l'apertura della Svizzera al mondo esterno e la sua influenza internazionale. Lo spirito di Ginevra è spesso percepito come foriero di speranza per l'umanità. La «Ginevra umanitaria internazionale» si avvale di questa rete privilegiata per difendere e promuovere l'azione umanitaria. La «Ginevra umanitaria internazionale» assicura numerose possibilità di contatto e permette alla Svizzera di esercitare un'influenza considerevole sulle relazioni internazionali. Favorisce il promovimento mirato di organizzazioni o di altre forme di cooperazione nel settore umanitario.

La Svizzera auspica che Ginevra venga potenziata nel suo ruolo di centro più importante a livello mondiale dell'aiuto umanitario. In futuro continueranno gli sforzi per difendere e promuovere la «Ginevra umanitaria internazionale, capitale mondiale dell'impegno umanitario», in particolare per accogliere nuove ONG e privilegiare lo scambio la società civile e rafforzare il ruolo di Ginevra come luogo di dialogo, incontro e negoziazione. Sarà inoltre compiuto uno sforzo per promuovere a Ginevra la formazione teorica e operativa degli operatori umanitari, la qualità accademica in ambito umanitario nonché lo sviluppo e la promozione del diritto internazionale umanitario.

5 L'aiuto umanitario della Confederazione

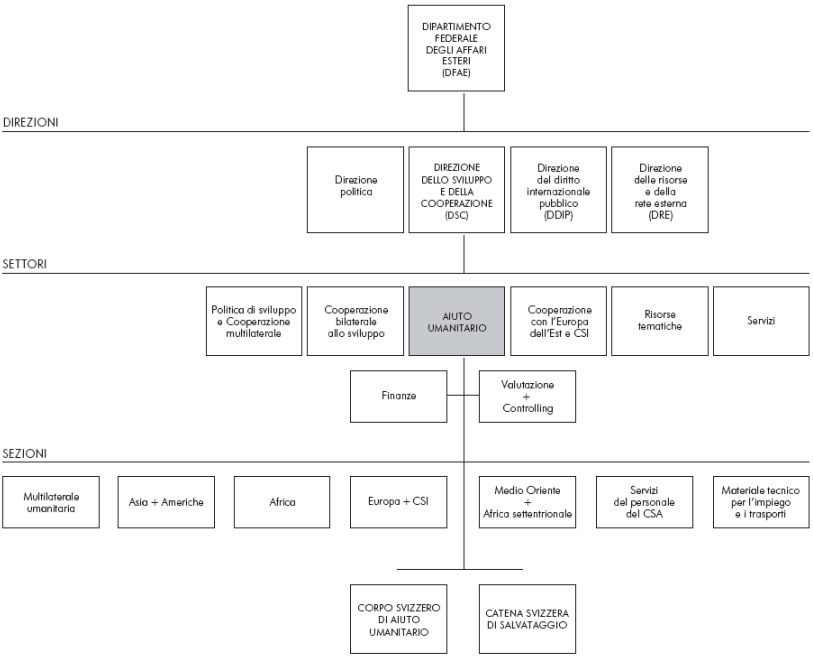
Il mandato dell'aiuto umanitario della Confederazione garantisce il quadro necessario per fornire un aiuto adeguato di qualità: per adempiere il suo mandato l'aiuto umanitario si avvale di una struttura centrale appropriata che include il personale dell'aiuto umanitario e i membri del CSA. Questa struttura gli permette anche di spiegare diversi mezzi sul terreno. La vicinanza geografica e l'importanza della «Ginevra umanitaria internazionale» permettono all'aiuto umanitario della Confederazione di sviluppare e adeguare la sua azione ai cambiamenti, in modo da rispondere convenientemente ai bisogni.

5.1 Struttura e funzionamento

La Centrale dell'aiuto umanitario della Confederazione comprende – oltre all'Ufficio del Delegato all'aiuto umanitario (che include anche le finanze, la valutazione e il controlling) – quattro sezioni geografiche operative, la sezione «Multilaterale», la sezione «Personale CSA» e la sezione «Materiale, tecnica d'intervento e trasporti». L'aiuto umanitario dispone di una centrale del materiale per l'equipaggiamento del suo personale e per l'immagazzinamento di beni e di materiale umanitari che devono essere disponibili in caso di urgenza.

Il personale del settore dell'aiuto umanitario comprende i collaboratori della Centrale, i membri del Corpo svizzero d'aiuto umanitario, il personale degli uffici di cooperazione e il personale locale. Nei Paesi d'intervento, al personale locale sono conferite, nel limite del possibile, funzioni specifiche. I collaboratori della Centrale cooperano strettamente con il personale sul posto e sono responsabili della concezione, pianificazione, gestione, attuazione e amministrazione dei programmi e dei progetti del settore. I collaboratori sono assunti in base a profili specifici chiaramente definiti, alla pianificazione delle carriere e alle possibilità di rotazione e di scambi in seno al personale, sia internamente sia esternamente alla DSC e alla Confederazione. Per reagire a situazioni di urgenza con la dovuta rapidità e pertinenza, l'aiuto umanitario può inviare, sotto la sua direzione, squadre di pronto intervento e della «Catena svizzera di salvataggio». Per adempiere il suo mandato in modo ottimale, l'aiuto umanitario della Confederazione fissa ogni anno obiettivi strategici e operativi per il settore e ciascuna sezione mediante programmi specifici e modelli regionali e tematici. Questi vengono verificati e adattati regolarmente in base alle necessità grazie agli strumenti di controllo della qualità a disposizione della direzione del settore (cfr. n. 6.2).

La struttura organizzativa del settore è stata modificata nel 2005. Le sezioni geografiche operative sono state ridefinite passando da tre (sezione Africa, sezione Asia e America latina, sezione Europa e CSI) a quattro (nuova la sezione Vicino Oriente e Africa del Nord), allo scopo di realizzare una struttura più simile a quella già esistente di altri servizi dell'Amministrazione federale, di essere più vicina alle attività sul posto e di migliorare l'efficienza operativa e amministrativa. La sezione «Personale CSA» è responsabile delle questioni concernenti il personale. Deve agire in modo rapido, flessibile e non burocratico di fronte a situazioni che si presentano sul campo. L'ordinanza sul personale impiegato nella promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario (2005) disciplina i rapporti di lavoro tra l'aiuto umanitario e il suo personale all'estero. La sezione «Materiale, tecnica d'intervento e trasporti» –responsabile della centrale del materiale di Wabern (BE) – è concepita in modo da sostenere l'attuazione dell'aiuto umanitario della Confederazione. Ciò le permette di essere pronta a intervenire immediatamente e in qualsiasi circostanza, con flessibilità, perizia e in modo adeguato grazie a una stretta collaborazione con i diversi servizi dell'aiuto umanitario.

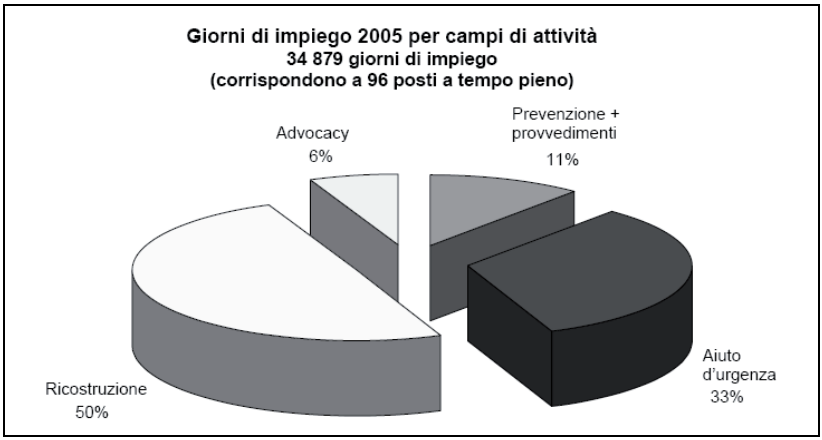


5.2 Il Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Il Corpo svizzero di aiuto umanitario è il braccio operativo dell'aiuto umanitario della Confederazione. Permette di effettuare azioni dirette e sostenere le organizzazioni internazionali e le ONG compiendo azioni per conto di queste o mettendo specialisti a loro disposizione.

Il CSA è un corpo di milizia che comprende un pool e di almeno 700 donne e uomini pronti all'impiego, ripartiti in diversi gruppi specializzati a dipendenza delle loro conoscenze e capacità (costruzione, informazione, logistica, medicina, prevenzione e preparazione, salvataggio, acqua potabile e smaltimento delle acque di scarico/WATSAN, telecomunicazioni, ambiente/ABC). I membri del CSA sono reclutati di continuo dalla sezione Personale CSA e provengono da tutti i settori della società. Possiedono solide qualifiche professionali, competenze sociali e interculturali ed esperienza nella gestione delle crisi, dei progetti e del personale. È posta un'attenzione particolare sull'aumento del numero di donne in seno al CSA, in special modo nelle squadre di pronto intervento. I membri del CSA beneficiano di una formazione aggiornata periodicamente ad opera dell'aiuto umanitario. Per le sue azioni dirette, l'aiuto umanitario seleziona i membri del CSA di cui ha bisogno, segnatamente nel caso di un aumento dei bisogni umanitari. Se necessario possono essere reclutate persone anche al di fuori del CSA. Il personale è impiegato indivi-

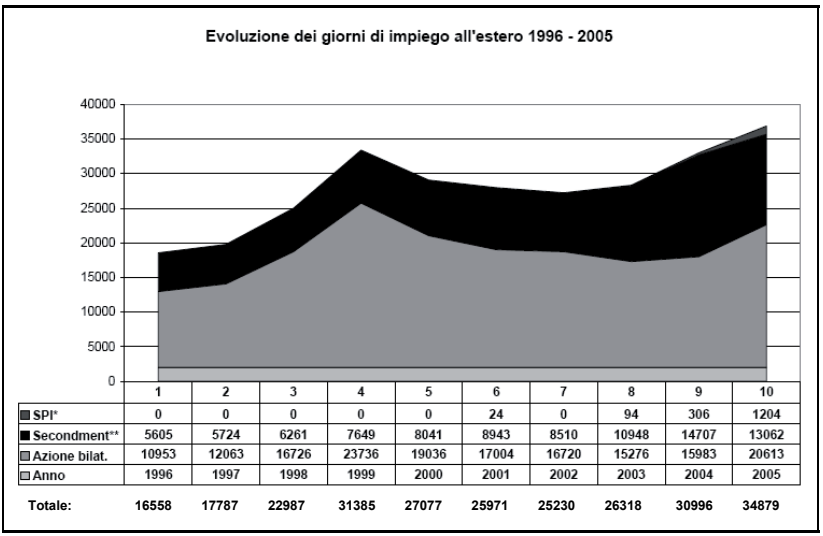
dualmente o in piccoli gruppi per le missioni a corto termine o di media durata. Nel 2005 l'aiuto umanitario ha aggiornato il concetto di impiego del CSA: vi sono precisati le attività e i principi di un buon funzionamento[8]. Quando la situazione e la durata dell'intervento lo esigono, nelle regioni che vivono una situazione di crisi sono allestite le strutture necessarie che possono anche essere uffici di cooperazione della DSC o una rappresentanza svizzera. All'occorrenza gli uffici di cooperazione esistenti o le ambasciate ricorrono a specialisti dell'aiuto umanitario. Oltre ai compiti tradizionali, l'aiuto umanitario lavora in stretta collaborazione con le altre direzioni del DFAE e i settori della DSC e con altri partner nazionali e internazionali per sostenere l'attuazione della transizione, ovvero il passaggio dall'aiuto di urgenza alla ricostruzione e a uno sviluppo a più lungo termine.



Fonte: Aiuto umanitario. Statistiche interne, 2005

A complemento delle azioni dirette, l'aiuto umanitario fornisce in termini di risorse umane e materiali un sostegno sempre più cospicuo e sollecitato dalle organizzazioni internazionali, in particolare: l'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR), il Programma alimentare mondiale (PAM), l'Ufficio di coordinamento degli affari umanitari (OCHA) e altre organizzazioni internazionali come il Fondo internazionale di emergenza per l'Infanzia delle Nazioni Unite (UNICEF), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUS) e il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). Le sinergie sono rese possibili dalle due parti in tutti i campi di attività. Gli specialisti continueranno inoltre a essere messi a disposizione (*secondment*).

8 «SKH Einsatzkonzept», DSC/AU, Berna 2005 (in tedesco).



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SPI*	0	0	0	0	0	24	0	94	306	1204
Secondment**	5605	5724	6261	7649	8041	8943	8510	10948	14707	13062
Azione bilat.	10953	12063	16726	23736	19036	17004	16720	15276	15983	20613
Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale:	**16558**	**17787**	**22987**	**31385**	**27077**	**25971**	**25230**	**26318**	**30996**	**34879**

* SPI: Squadra di pronto intervento
** Secondment: messa a disposizione di personale

Fonte: Aiuto umanitario. Statistiche interne, 2005

5.3 L'aiuto alimentare della Confederazione

Per la natura, la diversità e l'entità delle crisi, delle catastrofi e dei conflitti l'aiuto alimentare internazionale rimane una modalità necessaria dell'azione umanitaria. In Svizzera questo aiuto è parte integrante dell'aiuto umanitario della Confederazione e rappresenta in media circa un quinto dei crediti annuali di pagamento. L'aiuto alimentare è definito in accordo con l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

Per la Svizzera, l'aiuto alimentare è una componente della risposta a situazioni di urgenza. Questo aiuto deve essere concesso in conformità ai principi umanitari. In situazioni di crisi di lunga durata la Svizzera sostiene il principio di strategie di ripiego rapido dell'aiuto alimentare, dal momento in cui le condizioni quadro lo permettono. Queste strategie devono evitare l'instaurarsi di dipendenze e salvaguardare i meccanismi di adattamento della popolazione, in accordo con i principi del «do no harm» (cfr. n. 2.3).

In generale, è possibile rilevare che negli anni passati in rassegna il crescente numero di operazioni umanitarie è stato caratterizzato da situazioni di emergenza eccezionali, legate a carestie: ad esempio in Afghanistan (2002/2003), Sudan/Darfur (2004), Oceano indiano - tsunami (2004/2005), Niger (2005), Pakistan (2005), Africa australe (2005). Soprattutto a livello operativo i compiti sono stati enormi per la complessità delle questioni logistiche e in materia di sicurezza. Quando è impossibile rispettare il principio di ripiego rapido dell'aiuto alimentare, la mobilitazione dell'aiuto alimentare necessario in situazioni di crisi di lunga durata che non sono al centro dell'attenzione politica o di quella dei media internazionali, è spesso insufficiente.

Le situazioni che si presentano sono sempre più complesse e richiedono un approccio interdisciplinare, come testimoniato dalle operazioni umanitarie in Africa australe dove l'insicurezza alimentare è aggravata dalla diffusione su vasta scala dell'HIV/AIDS e a causa delle scarse o insufficienti capacità delle autorità in materia di *governance*.

Come in passato il Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM) è e sarà il principale partner operativo dell'aiuto mondiale della Confederazione in questo ambito. Molte organizzazioni non governative, svizzere e locali, sono inoltre direttamente implicate nella valutazione dei bisogni, nella distribuzione e nel monitoraggio di questo aiuto.

Negli ultimi anni il quadro dell'aiuto alimentare internazionale non ha avuto una particolare evoluzione. La Svizzera fa parte della Convenzione internazionale sull'aiuto alimentare («Food Aid Convention») del 1995 entrata in vigore nel 1999 (RS *0.916.111.311*). Con questa si impegna a raggiungere, sotto forma di importi in denaro che servono all'acquisto di derrate alimentari, l'obiettivo minimo di 40 000 tonnellate di equivalenti del frumento per anno. Sono considerati equivalenti del frumento i cereali di tutti i tipi, fagioli, olio commestibile, latte in polvere ecc. Per evitare di danneggiare i produttori locali, i cereali sono prodotti e acquistati fuori della Svizzera, nel Paese stesso d'intervento o in un Paese vicino, e non devono contenere OGM (organismi geneticamente modificati). I prossimi negoziati nel quadro della («Food Aid Convention») avranno luogo nel 2007. Per quanto concerne l'aiuto alimentare di produzione svizzera sono impiegati solamente i latticini acquistati in Svizzera e distribuiti secondo i «principi d'impiego dei prodotti del latte nel quadro dell'aiuto alimentare».

6 Il nuovo credito quadro

Conformemente all'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 lo stanziamento, in forma di crediti quadro pluriennali, di fondi necessari per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario della Confederazione. Il credito quadro attuale di 1500 milioni di franchi concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione si fonda sul messaggio del 14 novembre 2001 (01.072; FF *2002* 1997). Approvato il 12 giugno 2002 (FF *2002* 3981) per un periodo di almeno quattro anni, è entrato il vigore il 1° luglio 2002 e si esaurirà a circa metà del 2007. Il presente messaggio propone lo stanziamento di un credito quadro d'importo identico, per un periodo minimo di quattro anni.

6.1 Durata e importo

Dal 1991, i crediti quadro approvati dalle Camere federali per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione hanno una durata di almeno quattro anni. Il nuovo credito quadro permetterà di continuare a fornire le prestazioni di aiuto umanitario e di reagire, come finora, con flessibilità, rapidità e pertinenza alle situazioni di emergenza impreviste.

Considerati lo stato attuale delle finanze della Confederazione e la volontà di sostenere lo sforzo generale per risanare entro breve termine le finanze della Confederazione, i mezzi finanziari chiesti non superano quelli del credito quadro precedente.

L'importo effettivo dei mezzi di cui dispone l'aiuto umanitario della Confederazione dipende dai crediti di pagamento stanziati ogni anno dal Parlamento. A seconda dell'entità di questi stanziamenti, la durata del credito quadro può estendersi su un periodo più o meno lungo. Tagli nel budget potrebbero prolungare proporzionalmente la durata del credito quadro.

La ripartizione dei mezzi è illustrata nella tabella in appresso. Essa può essere modificata mediante trasferimenti interni a dipendenza dell'evoluzione delle esigenze e delle priorità.

Mezzi finanziari (in mio. di fr.)	Nuovo credito quadro (2007)	Vecchio credito quadro (2002)
1. Interventi diretti con membri del CSA	190	180
2. Contributi al bilancio di sede e al bilancio sul terreno del Comitato internazionale della Croce Rossa	460	420
3. Sostegno finanziario a operazioni umanitarie	540	550
4. Aiuto alimentare con prodotti lattieri di origine svizzera	120	140
5. Aiuto alimentare con cereali	80	100
6. Riserva obbligatoria per catastrofi e situazioni di emergenza il cui finanziamento non può essere coperto dai crediti di pagamento	110	10
Totale	**1500**	**1500**

Spiegazioni della tabella:

1. Gli interventi diretti sono le azioni condotte direttamente dai collaboratori e dai membri del CSA, impiegati individualmente o in squadre nel quadro del meccanismo di «risposta rapida», e la messa a disposizione di personale specializzato presso partner multilaterali in occasione di impieghi specifici. L'importo previsto permette di garantire flessibilità, rapidità e pertinenza per le azioni future del CSA.
2. Il contributo totale al CICR comprende l'insieme degli importi versati al CICR, vale a dire sia il contributo al bilancio di sede del CICR sia il contributo al bilancio per la sua azione sul terreno. La Confederazione ha sempre versato contributi sia al bilancio di sede sia alle azioni sul terreno del CICR. Prima del 2002 gli importi destinati al bilancio di sede, che coprono tradizionalmente circa tre quarti del contributo svizzero, erano stanziati mediante un decreto federale specifico, mentre gli importi destinati alle azioni sul terreno provenivano dal credito quadro concernente l'aiuto umanitario della Confederazione. Dal 2002, il contributo al bilancio di sede del CICR è parte integrante del credito quadro dell'aiuto umanitario della Confederazione.

3. Il sostegno finanziario a operazioni umanitarie comprende i mezzi della Confederazione per l'aiuto internazionale prestato da organizzazioni partner svizzere e internazionali, vale a dire le organizzazioni dell'ONU, le organizzazioni internazionali non onusiane nonché le ONG svizzere e internazionali.
4. L'aiuto alimentare con prodotti lattieri di origine svizzera concerne i mezzi che si prevede di impiegare per l'aiuto alimentare speciale di base con prodotti lattieri di origine svizzera.
5. L'aiuto alimentare con cereali include i mezzi che si prevede di impiegare per l'aiuto alimentare speciale di base con cereali.
6. La riserva obbligatoria per catastrofi e situazioni di emergenza è una misura di previdenza che, mediante il ricorso a crediti supplementari, permette di disporre dei mezzi necessari che però oltrepassano il limite dei crediti di pagamento annui. Tale misura è necessaria poiché conferisce al Consiglio federale i mezzi per reagire a una situazione di crisi senza dover modificare la struttura annua del budget dell'aiuto umanitario della Confederazione. Questa riserva obbligatoria è pianificata in ogni «messaggio concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione» dal 1981.

6.2 Valutazione e impatto

L'aiuto umanitario della Confederazione è oggetto di un controllo di qualità integrato, fondato sulla gestione del ciclo di progetto («Project Cycle Management», PCM). Questo modello, riconosciuto e impiegato a livello internazionale, riunisce le tre funzioni essenziali della gestione del progetto, della valutazione e del controlling. La natura dell'aiuto umanitario richiede una flessibilità e una rapidità spesso estreme che possono essere garantite soltanto da competenze e processi di pianificazione e di gestione coordinati a livello locale, regionale e internazionale.

La gestione del ciclo di programma consiste nell'attuare uno svolgimento concertato (preparazione, esecuzione e valutazione) dei progetti e programmi di aiuto umanitario tra i diversi partner mediante l'impiego di metodi adeguati. La qualità del PCM è assicurata da diversi strumenti ben precisi e perfezionati nel corso del tempo e da formazioni continue offerte presso la Centrale e nei Paesi di intervento dell'aiuto umanitario della Confederazione.

La *valutazione esterna* è un controllo indipendente ed esterno delle prestazioni dell'aiuto umanitario della Confederazione. Le valutazioni sono chieste a livello del settore o delle sezioni e consistono nel valutare la conformità dei programmi e dei progetti rispetto agli obiettivi stabiliti in occasione della pianificazione, segnatamente per quanto concerne l'impatto, l'efficienza e l'efficacia. La maggior parte delle valutazioni sono effettuate alla conclusione di un progetto/ programma o in occasione della preparazione di una seconda fase (integrazione dei risultati nella pianificazione).

Il *controlling* consiste nel sostenere la direzione affinché possa prendere le decisioni adeguate a partire da obiettivi chiaramente definiti e da informazioni aggiornate sistematicamente. Il controlling dell'aiuto umanitario si situa a diversi livelli (settore, sezione, terreno). A livello di settore il controllino comprende quattro pilastri: il

controlling strategico, il controlling operativo nonché il controlling delle risorse umane e delle finanze. I risultati sono aggiornati regolarmente e presentati in una tabella («Tableau de bord»).

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni finanziarie

Gli obblighi contratti nell'ambito del presente credito quadro comportano spese che saranno conteggiate nel budget della Confederazione su un periodo compreso almeno fra metà 2007 e metà 2011. Ad eccezione dei fondi volti a sostenere le vittime di catastrofi straordinarie, i mezzi necessari saranno previsti a partire dal budget 2008, nel piano finanziario 2009 e seguenti della Confederazione e nei rispettivi crediti di pagamento pianificati. Saranno sottoposti ogni anno all'approvazione delle Camere federali nel quadro del preventivo annuale. Sulla base dell'articolo 159 capoverso 3 Cost., il decreto federale proposto è soggetto al freno delle spese e per la sua approvazione necessita del consenso di una maggioranza qualificata dei membri di ciascuna Camera.

7.2 Ripercussioni economiche

Lo scopo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) è in primo luogo e soprattutto quello di ottenere un effetto sostanziale sulle persone che ne beneficiano. L'APS della Confederazione ha inoltre ripercussioni positive in Svizzera poiché genera spese dirette o indirette in Svizzera. L'esame di tali ripercussioni realizzato nel 2002 ha dimostrato che ogni franco speso per l'APS comporta un aumento del prodotto interno lordo svizzero tra 1,42 e 1,63 franchi. Un budget di 1500 milioni di franchi può così avere un impatto sulla nostra economia compreso tra i 2000 e i 2250 milioni di franchi. Ne possono dipendere da 16 250 a 23 750 impieghi.[9]

7.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto spetta esclusivamente alla Confederazione. Non comporterà alcun onere per i Cantoni né per i Comuni.

8 Programma di legislatura

Il testo sottoposto comprende gli oggetti citati nel rapporto del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007 alla rubrica dei crediti di impegno e limiti di spesa nel settore delle relazioni internazionali, vale a dire il «credito quadro concernente il proseguimento dell'aiuto umanitario internazionale della Svizzera».[10]

9 «Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse», Prof. Milad Zarin-Nejadan e Dr. Vanessa Neumann, studio DSC, Berna 2002 (in francese).
10 FF **2004** 1021

9 Basi giuridiche

Il decreto federale che vi sottoponiamo per approvazione si fonda sull'articolo 167 Cost., che sancisce la competenza finanziaria della Confederazione, e sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS *974.0*), che stabilisce che fondi per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali sono stanziati in forma di crediti quadro pluriennali.

Trattandosi di una decisione di carattere finanziario che non contiene norme giuridiche, essa deve essere emanata in forma di decreto federale semplice secondo gli articoli 163 capoverso 2 Cost. e 25 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento. In quanto tale il decreto non sottostà a referendum.

10 Allegato

10.1 Impiego del credito quadro per il periodo 2001–2005: esempi e statistiche

Il presente allegato mostra come è stato utilizzato il credito quadro dell'aiuto umanitario della Confederazione e la ripartizione dei mezzi a disposizione a livello geografico e istituzionale nel corso del periodo compreso tra il 1° gennaio 2001 e il 31 dicembre 2005. Una serie di esempi scelti e classificati per continente e organizzazioni partner illustrano in modo concreto e rappresentativo quali tipi di avvenimento necessitano di una risposta dell'aiuto umanitario della Confederazione, quali misure sono adottate e i risultati ottenuti a favore dei beneficiari (n. 10.2.). Il numero 10.3 presenta diverse statistiche sulle spese compiute gli anni scorsi e sulla loro ripartizione. Al numero 10.4, una tabella illustra le relazioni di lavoro dell'aiuto umanitario con i dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione federale che svolgono attività all'estero.

10.2 Esempi

10.2.1 Africa

10.2.1.1 Aiuto alla sopravvivenza: gli sfollati nel Darfur (Sudan)

Dall'indipendenza del Paese nel 1956, i diversi gruppi etnici e religiosi della popolazione del Sudan sono continuamente coinvolti in guerre civili. Le parti al conflitto di Nord e Sud hanno firmato un accordo di pace all'inizio del 2005. Un nuovo conflitto è tuttavia scoppiato nella regione del Darfur nel 2003. Le cause di questo scontro sono di ordine sia politico sia economico. Più di due milioni di persone, vale a dire quasi un terzo della popolazione del Darfur, sono fuggiti dai combattimenti e dalle violenze dirette contro la popolazione civile e si trovano in campi profughi nel Ciad (rifugiati) o sul territorio sudanese (sfollati all'interno del Paese).

La protezione e l'approvvigionamento di queste persone sono resi difficili dalle continue ostilità. L'aiuto umanitario sostiene i progetti di assistenza sanitaria e di approvvigionamento di acqua potabile di Medair, la prima e per mesi la sola orga-

nizzazione non governativa presente nel Darfur dal 2001. Quando nel 2004 migliaia di rifugiati hanno lasciato la loro Patria, il CSA ha messo a disposizione dell'Alto Commissario delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) quattro specialisti. Un ingegnere ha stabilito i luoghi dove insediare gli undici campi previsti per i 200 000 rifugiati e ha supervisionato i lavori di realizzazione. Tenuto conto della vulnerabilità ecologica della zona semiarida dove sono stati condotti i rifugiati, un secondo specialista ha elaborato una strategia ambientale relativa ai campi in collaborazione con la popolazione locale e le autorità del Ciad. Tutte le organizzazioni di aiuto hanno adottato e applicato sistematicamente le misure proposte. Due ulteriori specialisti hanno organizzato l'installazione del sistema di approvvigionamento di acqua potabile e smaltimento delle acque di scarico. E siccome era necessario evitare la comparsa del colera o della febbre tifoide e assicurare l'approvvigionamento di acqua potabile della popolazione locale, quest'ultima è stata associata ai progetti. Oltre a Medair e l'UNHCR, l'aiuto umanitario sostiene le organizzazioni seguenti nell'adempimento della loro missione: il CICR per quanto concerne la protezione e l'approvvigionamento dei rifugiati, il Programma Alimentare Mondiale (PAM) nei settori della sicurezza alimentare e della logistica, e l'OMS per l'assistenza sanitaria fondamentale. Organizzazioni non governative svizzere ricevono contributi per programmi nei settori della sanità, dell'acqua, dell'alimentazione e della protezione. Negli anni 2004 e 2005, l'aiuto umanitario ha impegnato in totale 22 milioni di franchi. Tale importo comprende le spese legate ai 14 specialisti del CSA che complessivamente hanno lavorato in questo ambito.

10.2.1.2 Aiuto alla sopravvivenza: «Triple Threat» (Africa australe)

La situazione di emergenza umanitaria che regna nell'Africa australe è descritta con il termine «Triple Threat» (tripla minaccia): crisi alimentare cronica, pandemia HIV/AIDS e governi poco performanti. Al pari della guerra, questa «tripla minaccia» uccide: da quindici anni la speranza di vita media della popolazione dell'Africa australe è in costante calo e si situa oggi attorno ai 45 anni. Un bambino su quattro muore prima di compiere cinque anni. La «tripla minaccia» indebolisce l'insieme dell'economia dei Paesi perché viene a toccare la mano d'opera produttiva.

La «tripla minaccia» esige misure che attenuino l'immediata emergenza delle persone coinvolte e combattano le cause strutturali della situazione. In questo contesto diventa fondamentale un aiuto alimentare mirato per oltre dieci milioni di persone impossibilitate a nutrirsi da sole. Questo aiuto, fornito essenzialmente dal PAM e dai suoi partner, è sempre associato a misure di sensibilizzazione e prevenzione relative all'HIV/AIDS. Il trattamento dei malati di AIDS e l'assistenza che richiedono superano le capacità, sia sul piano del personale sia finanziarie, delle indebolite strutture dello Stato. L'aiuto umanitario e i suoi partner rafforzano le capacità delle strutture statali nei settori seguenti: integrazione della prevenzione contro l'HIV/AIDS nei libri di scuola, formazione di personale (personale insegnante e infermieristico), funzionamento di centri sanitari, introduzione e promovimento del trattamento con medicinali, aiuto alimentare agli ammalati di AIDS e alle loro famiglie. L'aiuto umanitario spende per l'aiuto nell'Africa australe circa sette milioni di franchi all'anno.

10.2.1.3 Protezione e *advocacy* (patrocinio) a favore delle vittime: lo stupro come arma di guerra (regione dei grandi laghi)

Le popolazioni della regione dei grandi laghi (Burundi, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Uganda) soffrono per la guerra da decenni. Come in altre regioni colpite da conflitti, lo stupro di donne perpetrato da soldati è parimenti impiegato come arma. Le donne vittime di stupro sono umiliate e traumatizzate. Non di rado succede che il loro ambiente le rifiuti. Spesso gli stupri sono accompagnati da lesioni fisiche, provocano l'infezione dell'AIDS o gravidanze involontarie. Sovente le donne stuprate vengono inoltre spogliate dei loro beni perdendo così i loro mezzi di sussistenza. Gli stupri hanno effetti psichici e sociali a lungo termine particolarmente gravi che colpiscono non solo le stesse donne, ma anche i bambini, le famiglie e comunità intere. Lo stupro impiegato come arma di guerra rappresenta il trionfo dell'arbitrarietà e della brutalità sul rispetto delle persone e della dignità umana. Per questa ragione lo stupro è un'arma efficace.

Il programma dell'aiuto umanitario contro lo stupro è iniziato dopo gli avvenimenti dell'ottobre 2002. Circa 2000 donne sono state stuprate nella città di Uvira nella Repubblica democratica del Congo da soldati, con premeditazione, su ordine e collettivamente. Lo stupro praticato in questo conflitto è divenuto, grazie a una campagna sostenuta dalla Svizzera mediante articoli, libri, film ecc., un soggetto di discussione pubblica e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Uniti lo ha iscritto all'ordine del giorno. Attualmente lo stupro è punito in quanto «crimine contro l'umanità».

Oltre alla campagna di *advocacy*, l'aiuto umanitario sostiene cinque piattaforme locali di ONG. Diversi progetti hanno permesso di fornire un'assistenza psicosociale e cure mediche a più di 20 000 donne stuprate. Le ONG sostengono inoltre le donne sul piano economico e aiutano ad affrontare nei villaggi il problema dello stupro: questo costituisce un primo passo verso la loro riabilitazione e la loro reintegrazione. Assistenza psicosociale, cure mediche, sostegno economico e *advocacy* non possono cancellare quanto queste donne hanno subito, contribuiscono tuttavia ad attenuare la loro sofferenza. Le donne si riconciliano con il loro destino e le loro famiglie e possono di nuovo prospettare un futuro. Negli ultimi tre anni l'aiuto umanitario della Confederazione ha speso approssimativamente due milioni di franchi per questo programma di *advocacy*.

10.2.2 Asia

10.2.2.1 Dall'aiuto d'urgenza alla ricostruzione: tsunami (Sri Lanka, Indonesia, Tailandia)

Il 26 dicembre 2004 un movimento tellurico di magnitudo 9,3 sulla scala Richter si è prodotto sul fondo del mare a nord-est della costa di Sumatra. Il maremoto che ne è conseguito ha seminato morte e desolazione nella maggior parte degli Stati costieri del golfo del Bengala e nelle Maldive. Questa catastrofe naturale ha causato più di 230 000 morti e un numero di senzatetto superiore, secondo le stime, ai 1,7 milioni di persone.

Il giorno stesso dello tsunami, lo stato maggiore di crisi istituito per l'aiuto umanitario ha inviato squadre di pronto intervento del CSA nei Paesi più colpiti. Sono state immediatamente attuate operazioni umanitarie in stretta collaborazione con le organizzazioni locali e internazionali. Mentre nello Sri Lanka è stata data la priorità alla distribuzione di alimenti di base acquistati sul posto, in Indonesia i beni di prima necessità sono stati inviati in gran parte direttamente dalla Svizzera via aereo. Questi trasporti sono stati accompagnati da specialisti in logistica svizzeri, che in seguito hanno assicurato anche la distribuzione dei beni alle persone colpite. In India e nelle Maldive, la Svizzera sostenuto progetti in materia di sanità e igiene a favore delle vittime dello tsunami raccolti in alloggi provvisori.

Non è stato possibile distribuire immediatamente numerosi beni forniti nel quadro dell'aiuto internazionale: essi sono rimasti depositati in aeroporti e navi al largo di Sumatra, poiché sull'isola sono state distrutte le strade, i ponti e i porti. L'impiego di elicotteri si è rivelato necessario per approvvigionare in modo rapido e mirato le popolazioni isolate dal mondo esterno. Una dozzina di Stati hanno messo a disposizione un centinaio di elicotteri circa permettendo di trasportare migliaia di persone e tonnellate di beni di soccorso. Per tre mesi la task force SUMA del DDPS ha assicurato con l'aiuto di tre elicotteri dell'esercito svizzero, per un totale di 477 ore di volo il trasporto, il trasporto di 2267 passeggeri e di 368 tonnellate di beni di soccorso per conto dell'UNHCR, dell'aiuto umanitario della Confederazione e di altre organizzazioni. SUMA si è distinto per l'alto grado di professionalità e la grande disponibilità.

Per le operazioni di soccorso legate allo tsunami compiute in sette Paesi, l'aiuto umanitario della Confederazione ha impegnato, incluso il credito supplementare di 25 milioni di franchi messi a disposizione dal Consiglio federale, un importo totale di 28 milioni di franchi.

Nella fase di riabilitazione l'aiuto umanitario della Confederazione si concentra sulla ricostruzione di scuole e di case di abitazione (Sri Lanka, Thailandia), sulla costruzione di barche da pesca e di passerelle d'approdo a titolo di sostegno economico di partenza (Thailandia) e sul ripristino dell'impianto per il trattamento dell'acqua di Banda Aceh (Indonesia). Nello Sri Lanka, un consorzio svizzero composto da DSC, Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere, CRS e Catena della Solidarietà sostiene il programma governativo di ricostruzione di case d'abitazione «Cash for Rehabilitation Programme» (cfr. n. 10.2.6.1).

10.2.2.2 Azione immediata e aiuto d'urgenza: sisma (Pakistan)

L'8 ottobre 2005 nella regione del Kashmir si è verificato un terremoto di magnitudo 7,6 sulla scala Richter. Ha colpito soprattutto il Pakistan, ma anche l'India e l'Afghanistan. Soltanto in Pakistan sono morte circa 80 000 persone, altrettante sono rimaste ferite e quasi tre milioni i senzatetto. Il sisma ha provocato numerosi franamenti di terreno. Ampie parti della zona sinistrata – rurale e montagnosa – erano accessibili soltanto a piedi, a dorso di mulo o con l'elicottero. L'aiuto umanitario della Confederazione è stato attivato subito dopo il sisma. La presenza sul posto della DSC da lunghi anni – a Islamabad e nella provincia di frontiera del Nord-Ovest – ha permesso alla direzione delle operazioni di ottenere informazioni dettagliate di prima mano e di organizzare immediatamente le azioni di soccorso in collaborazione con le autorità pachistane, i partner locali e le Nazioni Unite.

Il giorno stesso del sisma, l'aiuto umanitario della Svizzera ha potuto mettere a disposizione dell'ONU un aereo della Guardia aerea svizzera di salvataggio (REGA) e tre specialisti al fine di determinare i bisogni più urgenti e coordinare l'aiuto umanitario internazionale. Su richiesta del PAM, l'aiuto umanitario della Confederazione ha inoltre organizzato e finanziato per tre mesi mezzi di trasporto che le imprese private della regione e le agenzie dello Stato hanno potuto noleggiare a prezzi vantaggiosi.

Inoltre, soltanto 24 ore dopo la catastrofe, una squadra di pronto intervento costituita di nove specialisti del CSA era in viaggio verso la zona colpita dal terremoto. È stato dunque possibile prestare, in collaborazione con l'ufficio di cooperazione della DSC a Islamabad e i suoi partner locali e svizzeri, un aiuto rapido e diretto alla popolazione colpita distribuendo loro tende, coperte, medicamenti e cibo e fornendo loro le cure mediche di prima necessità. Le squadre di pronto intervento sono state istituite nel corso degli ultimi quattro anni e si sono rivelate assai efficaci in occasione delle missioni affidate loro.

Nei giorni seguenti sono intervenuti, in stretta collaborazione con il DDPS e la CRS, specialisti in logistica che hanno trasportato più di 200 tonnellate di beni di prima necessità (medicinali, tende, utensili di cucina ecc.) dalla Svizzera in Pakistan distribuendoli direttamente alle persone interessate.

Una volta conclusa la fase immediata di aiuto d'urgenza, la squadra svizzera, che in alcuni momenti contava fino a 20 specialisti del CSA, è stata in grado di fornire un aiuto alla sopravvivenza rapido ed efficace a 15 000 famiglie costruendo edifici provvisori per scuole e centri sanitari e distribuendo materiali edili e utensili in vista della costruzione di alloggi temporanei per l'inverno.

L'aiuto umanitario della Confederazione sostiene le operazioni di ricostruzione e di riabilitazione in due distretti della provincia di frontiera del Nord-Ovest sulla base di un programma pluriennale. Sono previsti i contributi seguenti: ricostruzione di edifici pubblici (scuole, centri sanitari), sostegno tecnico alla costruzione di case di abitazione antisismiche e realizzazione di progetti per il consolidamento delle risorse economiche vitali (agricoltura e allevamento).

In risposta a una sua domanda, la Svizzera ha parimenti assicurato al governo pachistano il suo sostegno nei settori della gestione delle catastrofi e della formazione in materia di individuazione e salvataggio delle vittime in ambiente urbano. Questo programma a medio termine sarà realizzato in stretta collaborazione con la Cooperazione allo sviluppo della DSC, alcune organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite e altri Stati donatori. Complessivamente per l'impegno in favore del Pakistan dopo il sisma sono stati impiegati, fino a fine marzo 2006, tredici milioni di franchi.

10.2.3 Europa e CSI

10.2.3.1 Aiuto d'urgenza, ricostruzione e prevenzione: inondazioni (Europa centrale e Europa dell'Est)

Nel corso dell'estate 2002, numerosi Paesi d'Europa (tra cui Germania, Austria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Federazione Russa) e dell'Asia (segnatamente India, Bangladesh, Cina, Pakistan e Tagikistan) sono stati devastati da forti inondazioni. Queste hanno provocato perdite umane e materiali (infrastrutture, abitazioni) importanti.

Nell'agosto 2002 il Consiglio federale ha messo a disposizione un credito supplementare di 50 milioni di franchi (di cui 40 mio. per l'Europa), al fine di sostenere con misure mirate ed efficaci la popolazione toccata da questa catastrofe naturale e manifestare la solidarietà della Svizzera.

Dal 2002 al 2005 sono stati dunque realizzati più di 40 progetti sotto la direzione dell'aiuto umanitario della Confederazione nei settori dell'aiuto d'urgenza (fornitura di materiale e di articoli diversi quali sacchi di sabbia, pompe a motore immerso, deumidificatori), della ricostruzione (cofinanziamento di progetti di ricostruzione nei settori infrastrutture, formazione, azioni sociali, protezione di beni culturali) e della riduzione dei rischi dovuti a pericoli naturali (allestimento di carte dei pericoli, ripristino di reti di indicatori del livello d'acqua, elaborazione di modelli di protezione contro le inondazioni).

I progetti sono stati preparati e successivamente realizzati in stretta collaborazione con alcune unità organizzative di altri dipartimenti (Aiuto militare in caso di catastrofe, Ufficio federale delle acque e della geologia, settore Protezione dei beni culturali /DDPS), le università (PF Zurigo, PF Losanna), l'economia privata nonché le rappresentanze svizzere e le autorità nelle regioni colpite dalle catastrofi. L'aiuto umanitario della Confederazione e la Catena della Solidarietà hanno cofinanziato quattordici progetti di enti assistenziali svizzeri (CARITAS, Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere, Soccorso operaio svizzero, CRS), stanziando per ciascuno circa tre milioni di franchi.

La Svizzera si è vista gratificata di una grande considerazione nei Paesi colpiti per aver fornito un «aiuto di prossimità» rapido, efficace e solidale.

10.2.3.2 Ricostruzione e *advocacy*: incidente alla centrale nucleare di Cernobyl (Bielorussia)

La catastrofe prodottasi il 26 aprile 1986 con l'esplosione di un reattore della centrale nucleare di Cernobyl ha avuto conseguenze sociali, economiche ed ecologiche enormi e di grande impatto che attualmente non sono ancora sotto controllo. 230 000 persone circa erano state allora costrette a spostarsi, l'accesso a intere porzioni di territorio è ancora vietato e la loro economia condannata per decenni. Circa sette milioni di persone vivevano, prima dell'esplosione, nelle zone attualmente contaminate. La Bielorussia, il più piccolo dei tre Paesi direttamente toccati, è quello colpito in modo più grave: circa il 75 per cento delle polveri radioattive si è depositato sul suo territorio contaminando una regione che era occupata da un quinto della popolazione del Paese.

L'aiuto umanitario della Confederazione si concentra fortemente sul sostengo alla Bielorussia in quanto Paese maggiormente colpito e nel contempo il peggio equipaggiato per controllare le molteplici conseguenze provocate dalla catastrofe. Il sostegno si compone per la maggior parte di programmi di miglioramento della salute, soprattutto delle madri e dei bambini. Si è potuto migliorare sensibilmente l'assistenza medica alle donne incinte, grazie in particolare alla fornitura di equipaggiamenti quali apparecchiature agli ultrasuoni, e al perfezionamento professionale del personale degli ospedali. Il programma in questione è strettamente legato a un programma concernente le stazioni di misure radiometriche. La misurazione della quantità di radiazioni negli alimenti permette alle persone di sapere se i loro alimenti

possono essere consumati o se l'irradiazione supera la norma legale. Le regolari misurazioni di controllo effettuate sugli scolari rivelano un netto abbassamento della radioattività nei corpi. La cooperazione con la Bielorussia prevede un altro settore prioritario: il rafforzamento delle collettività. In questo modo le iniziative propugnate da collettività vengono incoraggiate secondo il principio del sostegno all'autoaiuto («Hilfe zur Selbsthilfe»). A titolo esemplificativo, citiamo il sostegno a un progetto di produzione di funghi non irradiati per sostituire la raccolta di funghi talvolta estremamente contaminati effettuata nei boschi.

Mediante le sue azioni, l'aiuto umanitario della Confederazione intende lottare contro l'oblio. La piattaforma Internet www.chernobyl.info e i relativi progetti concernenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che sono stati realizzati nelle scuole delle regioni contaminate della Bielorussia, della Federazione Russa e dell'Ucraina devono permettere alla popolazione interessata di accedere a informazioni imparziali e allo stesso tempo ricordare all'opinione pubblica mondiale la catastrofe e il destino della popolazione colpita.

I programmi d'aiuto in rapporto diretto con le conseguenze della catastrofe di Cernobyl nei tre Paesi direttamente colpiti sono costati negli ultimi sei anni circa 8,5 milioni di franchi.

10.2.3.3 Ricostruzione: rifugiati e sfollati (Caucaso del Nord)

Due guerre in Cecenia (dal 1994 al 1996 e dal 1999 a oggi), attacchi terroristici (segnatamente la presa di ostaggi a Beslan nel 2004), nonché tensioni interetniche avvelenano da anni le repubbliche del Caucaso del Nord (Ossezia del Nord, Inguscezia, Cecenia, Daghestan). La regione conta parecchie centinaia di migliaia di rifugiati, sfollati e indigenti che vivono al di sotto della soglia di povertà. I richiedenti l'asilo «russi» in Svizzera provengono essenzialmente dal Daghestan e dalla Cecenia.

L'aiuto umanitario della Confederazione sostiene dal 1999 le attività del CICR, dell'UNHCR e del PAM per il tramite di contributi dell'importo di circa tre milioni di franchi all'anno. Inoltre, dal 2001 mette a disposizione dell'UNHCR uno specialista in lavori pubblici in qualità di coordinatore tecnico *(secondment)*. L'aiuto umanitario della Confederazione, finora la sola organizzazione governativa a essere presente nel Caucaso del Nord, possiede dal 2000 un ufficio ad hoc sia in Ossezia del Nord sia in Inguscezia.

L'insediamento duraturo e l'integrazione dei rifugiati e degli sfollati provenienti dall'Ossezia del Sud e dalla Cecenia che non vogliono e non possono ritornare nella loro regione di origine fa parte dei compiti principali dell'aiuto umanitario. Per questo motivo vengono realizzati, con un budget annuale di quattro milioni di franchi, progetti nei settori della ricostruzione (messa a disposizione di alloggi, rifacimento di scuole e centri sanitari), della salute (prevenzione di malattie infettive) e di patrocinio delle vittime (centri di consulenza giuridica per le donne). In Cecenia, quando la situazione lo permetterà, verrà rafforzata la collaborazione operativa con le organizzazioni delle Nazioni Unite. Le esperienze fatte nel settore della ricostruzione dagli specialisti del CSA nei lavori pubblici nel corso di lunghi anni di attività nei Balcani sono state oggetto di una valutazione esterna e sono attualmente messe a

frutto nel quadro della pianificazione e della realizzazione di progetti nel Caucaso del Nord.

In prospettiva di rafforzare il coordinamento tra gli attori internazionali, sotto la direzione dell'aiuto umanitario della Confederazione si sono tenuti negli anni 2005 e 2006 due workshop sulla ricostruzione di spazi abitativi e, più specificamente, sulle norme tecniche, la manutenzione e i costi.

10.2.4 America latina

10.2.4.1 Prevenzione e preparazione: catastrofi naturali (Bolivia, Perù, Ecuador, Colombia e Venezuela)

Più di 120 milioni di persone vivono nei Paesi andini di Bolivia, Perù, Ecuador, Colombia e Venezuela. Ogni anno milioni di persone di questa regione perdono le loro basi esistenziali a causa di inondazioni, frane, terremoti e periodi di siccità o di freddo che significano la distruzione di terre agricole e di infrastrutture quali strade, ponti, sistemi di approvvigionamento di acqua potabile e case di abitazione. Nel corso degli ultimi cinque anni tutti questi Paesi sono stati colpiti da almeno una catastrofe naturale maggiore.

Nel 2003 l'aiuto umanitario ha iniziato ad allestire per Bolivia, Perù ed Ecuador un programma di diminuzione dei rischi dovuti a pericoli naturali. Questo programma si prefigge di ridurre la vulnerabilità delle persone e delle infrastrutture in questi Paesi.

Occorre rafforzare l'amministrazione regionale e locale nella prospettiva di impedire o controllare i danni in caso di catastrofi naturali. Così sono state costruite opere di protezione e la popolazione stanziata in zone ad alto rischio di frane deve poter essere avvertita per tempo da un sistema di preallarme.

Le autorità locali e regionali ricevono consulenza tecnica, raccomandazioni relative alle prescrizioni in materia di costruzione e all'allestimento di piani concernenti le zone a rischio. Nelle zone ad alto rischio che si sono potute identificare è necessario che entrino in azione misure di protezione come tecniche di costruzione antisismiche e sistemi di preallarme nel caso di franamenti di pendii ecc.

Le misure di prevenzione come ad esempio la considerazione di zone pericolose e le prescrizioni in materia di costruzione vanno integrate nei programmi di sviluppo esistenti nel settore delle risorse naturali (agricoltura, acqua, ambiente).

L'aiuto umanitario della Confederazione ha versato negli ultimi due anni e mezzo circa tre milioni di franchi per la realizzazione di questi compiti. A questo proposito è stato posto un accento particolare sulle componenti *trasferimento del sapere* e *formazione*.

Nel 2002 nella parte meridionale del Perù si è verificato un grave terremoto che ha distrutto più di 50 000 abitazioni in mattoni di fango o argilla. Negli anni successivi l'aiuto umanitario della Confederazione ha ricostruito, insieme alle persone colpite dal terremoto, 165 case con materiali locali applicando criteri antisismici. I modelli sviluppati in questa occasione sono stati in seguito diffusi in tutto il Paese grazie ad appropriati programmi di formazione destinati ad architetti, ingegneri e proprietari di case.

Nella regione di Cuzco in Perù, l'aiuto umanitario della Confederazione ha lanciato, in collaborazione con il governo regionale, l'università locale e il servizio di protezione civile, un corso di formazione continua della durata di otto mesi sulla riduzione dei rischi di pericoli naturali. Vi hanno partecipato più di 50 partecipanti, uomini e donne, provenienti dalle amministrazioni regionali e comunali, confrontati nel loro lavoro quotidiano con i rischi di catastrofi naturali e la loro prevenzione. È stata per loro l'occasione non solo di essere sensibilizzati alla problematica della prevenzione dei rischi di catastrofi naturali ma anche di apprendere come proteggersi individualmente e in modo concreto contro tali rischi.

10.2.5 Medio Oriente

10.2.5.1 *Advocacy:* rifugiati di Palestina (Vicino Oriente)

Dal 1948 la Svizzera sostiene, con un contributo di circa 11 milioni di franchi all'anno, i 4,3 milioni di Palestinesi rifugiati in Libano, Siria, Giordania e nei territori palestinesi occupati, essenzialmente per il tramite dell'UNRWA (Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente) nei settori dell'alimentazione, dell'alloggio, delle scuole primarie, della salute e dei servizi sociali. Negli ultimi anni la Svizzera si è particolarmente impegnata, sul piano internazionale, affinché le prestazioni fornite ai rifugiati di Palestina mediante l'UNRWA, i Paesi d'accoglienza e donatori fossero meglio coordinate e più direttamente mirate verso coloro che ne hanno più bisogno. Precisamente di questo si è occupata la conferenza «Meeting the Humanitarian Needs of Palestine Refugees in the Near East: Building Partnerships in Support of UNRWA», organizzata congiuntamente dall'UNRWA e dalla DSC a Ginevra nel giugno 2004, cui hanno partecipato rappresentanze dei tre Paesi d'accoglienza (Libano, Siria e Giordania) e di tutti i Paesi donatori, tra cui ad esempio Stati Uniti, Regno Unito, UE, Svezia, Danimarca, Canada e Norvegia.

La conferenza surriferita ha dato vita a una serie di importanti raccomandazioni di riforma. Così l'UNRWA dovrà in futuro indirizzare maggiormente le sue prestazioni a favore dei bisogni dei rifugiati e dedicarsi alla loro protezione e difesa sul piano giuridico. A questo proposito la Svizzera fornisce all'UNRWA il suo sostegno – dal 2006 anche in qualità di membro della commissione di consultazione (*Advisory Commission*) dell'UNRWA – esortando e finanziando processi, prendendo iniziative per riforme e promuovendo il dialogo al fine di instaurare un consenso e rafforzare il coordinamento tra i diversi attori.

La Svizzera ha intensificato i suoi sforzi per tutelare gli interessi dei rifugiati di Palestina in Giordania e Siria collaborando anche con i Paesi di accoglienza, in particolare con i servizi degli Stati in questione incaricati delle questioni dei rifugiati. In Libano la Svizzera sostiene finanziariamente organizzazioni non governative libanesi che aiutano i rifugiati di Palestina assistendoli sul piano giuridico a ritrovare i documenti d'identità persi o allestirne di nuovi o aggiornare quelli scaduti. Queste persone possono altresì legalizzare il loro soggiorno in Libano e registrarsi presso l'UNRWA, grazie al quale ottengono il diritto di beneficiare di alcune prestazioni.

10.2.5.2 Prevenzione e preparazione: catastrofi naturali (Turchia)

L'aiuto umanitario della Confederazione è presente in Turchia dal 1999, anno in cui violenti terremoti hanno scosso il Nord-Ovest del Paese mietendo più di 20 000 morti. Dopo la fase dei primi soccorsi e della ricostruzione, l'aiuto si è concentrato sulla prevenzione e la gestione delle catastrofi naturali nella regione di Marmara, assai esposta ai terremoti. Questo lavoro è stato effettuato a stretto contatto con il governo turco, gli istituti universitari, la società civile e organizzazioni internazionali.

L'aiuto umanitario della Confederazione si adopera per la formazione e l'equipaggiamento di unità di ricerca e di salvataggio e della loro integrazione nella rete internazionale. Ha parimenti sostenuto campagne di sensibilizzazione della popolazione alle misure di prevenzione e di urgenza in caso di catastrofe. Consapevole del fatto che in seguito a un sisma le forze ufficiali sono sopraffatte e che il 90 per cento delle persone sepolte dalle macerie sono salvate da membri delle loro famiglie e dai vicini, l'aiuto umanitario e talune organizzazioni turche hanno messo a punto, congiuntamente, un approccio che, coinvolgendo fortemente la popolazione civile, riscuote già interesse sul piano internazionale. Più di 2500 volontari di circa 50 quartieri abitati di tre province sono stati formati, equipaggiati e organizzati in squadre di quartiere. Questi soccorritori – sia uomini che donne –, specializzati nei settori tecnico e medico, nel perimetro del loro vicinato e nelle ore successive a una catastrofe e fino all'arrivo dei soccorsi ufficiali, sono attualmente in grado di effettuare essi stessi salvataggi, dispensare i primi soccorsi, trasportare feriti, fornire un sostegno psicologico ai parenti delle vittime e infine, all'arrivo delle squadre ufficiali di soccorso, di collaborare con queste. Dal terremoto avvenuto nella regione di Marmara nel 1999, sono stati spesi otto milioni di franchi per le misure di prevenzione e di preparazione.

Attualmente il programma è trasferito a una persona giuridica turca (fondazione) e ciò permetterà all'aiuto umanitario di liberarsi progressivamente dalla sua responsabilità.

10.2.6 Cooperazione istituzionale

10.2.6.1 Cooperazione con organizzazioni di cooperazione svizzere in seno a un consorzio (Sri Lanka)

L'indomani della catastrofe dello tsunami il governo dello Sri Lanka ha avviato un programma nazionale di ricostruzione delle case d'abitazione distrutte dal maremoto. Questo programma si fonda su un approccio detto «Cash»: i contributi in denaro forniti sono direttamente versati alle persone colpite.

L'aiuto umanitario della Confederazione, la Catena della Solidarietà e le organizzazioni di mutuo soccorso svizzere CRS e Aiuto delle Chiese evangeliche Svizzere hanno costituito una comunità di lavoro (consorzio) allo scopo di sostenere, cofinanziandolo, questo programma di ricostruzione e, secondo l'approccio innovativo «Cash for Rehabilitation», di mettere a frutto le conoscenze acquisite dall'aiuto umanitario della Confederazione nelle altre regioni del mondo.

Per la realizzazione del programma «Cash for Rehabilitation» il governo dello Sri Lanka ha attribuito al consorzio svizzero i due distretti di Matara e Trincomalee. L'aiuto umanitario della Confederazione ha fornito al programma un contributo di tre milioni di franchi e la Catena della Solidarietà vi ha partecipato con 15 milioni di franchi. Finora, grazie all'aiuto di questo programma, è stato possibile riparare o ricostruire circa 8500 case di famiglie colpite. La consegna, graduale e a destinazione vincolata, di denaro contante alle famiglie colpite ha coinvolto in modo ottimale i proprietari delle case d'abitazione permettendo loro di occuparsi da sé dei lavori di ricostruzione o di riparazione dei loro beni. La qualità dei lavori di esecuzione è assicurata dai consulenti esperti in lavori pubblici del CSA.

Il programma e la stretta collaborazione nello Sri Lanka tra la Catena della Solidarietà, le organizzazioni svizzere di cooperazione e l'aiuto umanitario della Confederazione proseguiranno almeno fino al 2007, mentre le conoscenze speciali acquisite con la realizzazione di «programmi Cash» (banche dati, censimento degli indigenti ecc.) dovranno parimenti poter essere applicate ad altri distretti colpiti. Si prevede che entro la fine di questo «programma Cash» più di 12 000 famiglie possano ricevere a titolo di sostegno un importo approssimativo di 25 milioni di franchi per il recupero delle loro case.

Il «programma Cash» sarà studiato e gestito nel quadro di una valutazione esterna. I risultati e le raccomandazioni confluiranno in altri programmi in corso e serviranno in futuro come base per nuovi «programmi Cash».

10.2.6.2 Cooperazione con l'UNHCR

Nel 2005 l'Alto Commissario delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) ha prestato il suo aiuto a 19 milioni di persone: rifugiati, richiedenti l'asilo, rimpatriati, apolidi e sfollati. L'organizzazione dell'ONU per i rifugiati è, in ordine di importanza, il terzo partner multilaterale della Svizzera; versando all'UNHCR un contributo annuo medio di circa 28 milioni di franchi, la Svizzera figura fra i dodici donatori più importanti. Il 45 per cento del denaro proveniente dalla Svizzera (ca. 12,6 mio. fr.) è costituito di contributi cosiddetti non vincolati e può essere utilizzato sia per attività della centrale dell'UNHCR sia per missioni di emergenza; il 47 per cento (corrispondente a 13,2 mio fr.) è destinato ad altri programmi nazionali e/o regionali. Il rimanente 8 per cento (2,2 mio. fr.) serve a finanziare le spese relative al personale tecnico che il CSA mette a disposizione dell'UNHCR nei settori dell' approvvigionamento in acqua potabile, dello smaltimento delle acque di scarico, della costruzione e dei lavori agricoli.

La Svizzera è membro attivo del Comitato esecutivo e del Comitato permanente, i due organi di direzione dell'UNHCR. Partecipa inoltre alle cosiddette «consultazioni informali», dove vengono prese e si negoziano le decisioni relative alla protezione internazionale dei rifugiati. Figurano parimenti nel campo di competenza degli Stati membri la politica e la strategia dell'UNHCR concernente le operazioni, la conduzione del personale, l'amministrazione e le finanze. La Svizzera svolge un ruolo attivo in diversi forum, come ad esempio nel gruppo dei principali donatori (i cui contributi raggiungono i 20 mio. di dollari). Per questa ragione ha il privilegio di avere accesso alle istanze dirigenti dell'UNHCR, dove avvengono le discussioni informali.

Gli sforzi della Svizzera vertono specificamente su temi regionali che necessitano di un dialogo sulla politica generale dell'UNHCR. Un altro tema cui la Svizzera si interessa è la collaborazione tra le diverse istituzioni, che è assolutamente importante per il coordinamento dell'aiuto umanitario. L'UNHCR e la Svizzera hanno inoltre affrontato la problematica della transizione tra aiuto di urgenza, ricostruzione e sviluppo al fine di definire con maggiore precisione il ruolo dell'UNHCR. Come nel settore bilaterale, la Svizzera partecipa inoltre con l'UNHCR alle discussioni sulla questione delle «buone pratiche dei donatori dell'aiuto umanitario» (*Good humanitarian donorship*) e delle loro conseguenze pratiche sugli attori multilaterali. La Svizzera prende inoltre parte alle riflessioni sul mandato tradizionale dell'UNHCR e su un adempimento più sistematico delle nuove mansioni nel settore del sostegno agli sfollati. Quanto al tema dell'*advocacy*, la Svizzera si è unita ad altri Stati membri per sostenere l'UNHCR nella realizzazione e nel rafforzamento delle sue attività per la protezione delle persone sul posto. Quest'ultimo compito è e deve restare la missione principale dell'Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati.

10.2.6.3 Cooperazione con l'ISDR

Dal 2001 l'aiuto umanitario della Confederazione collabora strettamente con la segreteria dell'ISDR (Strategia internazionale per la riduzione delle catastrofi) a Ginevra. L'ISDR è nata nel 2000 sulla base della risoluzione ONU A/54/219 e prosegue il lavoro iniziato negli anni Novanta durante il Decennio internazionale per la riduzione delle catastrofi naturali («International Decade for Natural Disasters Reduction», IDNDR).

All'interno del sistema delle Nazioni Unite l'ISDR occupa una posizione chiave nel settore della cooperazione multisettoriale e interdisciplinare per l'istituzione di partenariati. Il suo scopo è di ridurre i rischi in caso di catastrofi naturali. L'IDSR contribuisce a definire standard sovraregionali a lungo termine e a promuovere e semplificare le azioni transfrontaliere.

Oltre al suo contributo finanziario annuo di circa un milione di franchi, in questi ultimi anni l'aiuto umanitario della Confederazione ha messo a disposizione dell'ISDR alcuni specialisti, segnatamente per l'elaborazione di una strategia di comunicazione. Nel 2002 ha proposto l'istituzione di un gruppo di sostegno all'ISDR (*ISDR Support Group*), in cui sono rappresentati 20 Stati che si riuniscono regolarmente a Ginevra sotto la sua presidenza. Il gruppo si prefigge di sostenere la segreteria dell'ISDR a Ginevra per quanto concerne lo sviluppo e l'attuazione di strategie.

L'aiuto umanitario della Confederazione ha inoltre ampiamente contribuito, in stretta collaborazione con la segreteria dell'ISDR, al risultato della Conferenza mondiale sulla prevenzione delle catastrofi, tenutasi a Kobe in Giappone nel gennaio 2005, vale a dire soltanto un mese dopo la catastrofe dello tsunami. Ha infatti finanziato l'impegno del coordinatore della conferenza e del presidente del comitato di redazione dei documenti finali, assumendosi in questo modo una responsabilità diretta per la realizzazione della conferenza e la redazione della dichiarazione e del programma di azione «Hyogo Framework for Action 2005–2015», adottati in occasione della conferenza. Quest'ultimo documento servirà come base agli impegni che saranno presi a livello locale, nazionale e internazionale nei prossimi dieci anni nel settore della riduzione dei rischi di catastrofi naturali.

10.3 Statistiche sull'impiego dei mezzi nel periodo 2001–2005

Le statistiche seguenti danno una visione dell'impiego dei mezzi dell'aiuto umanitario della Confederazione: illustrano lo stato e l'utilizzazione prevista del credito quadro corrente (10.3.1.). Per riallacciarsi senza interruzioni alla statistica dell'ultimo messaggio, esse riguardano il periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2005 (10.3.2 segg.). Comprendono così un periodo che nell'ultimo messaggio ha dovuto essere lasciato aperto e lasciano aperto un periodo che potrà essere coperto soltanto nel prossimo messaggio.

10.3.1 Credito quadro

I pagamenti dell'attuale credito quadro di 1500 milioni di franchi sono iniziati il 23 ottobre 2002. In data 31 dicembre 2005, le spese ammontavano a 882 milioni di franchi. L'ulteriore utilizzazione del credito prevede le seguenti attribuzioni: pianificazione finanziaria 2006: 279 milioni; impegni a lungo termine: 60 milioni; eventuali crediti complementari: 50 milioni. Resta dunque a disposizione un importo di 225 milioni di franchi che potrebbe esaurirsi entro circa metà 2007.

10.3.2 I mezzi dell'aiuto umanitario

La tavola seguente presenta le spese relative all'aiuto umanitario.

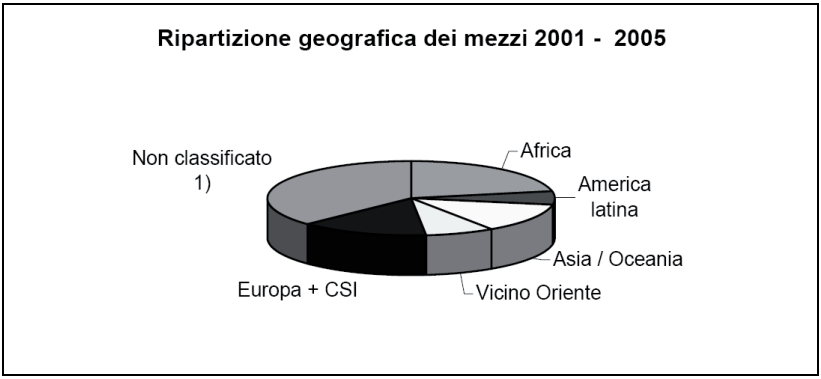
Crediti di pagam. / Anno	Sostegno finanziario agli impieghi umanitari	Prodotti lattieri	Cereali	CICR	OIM	Crediti supplementari	Totale
2001	144,1	17,0	14,0	68,0	0,7	12,0	255,8
2002	160,0	18,0	14,0	68,8	0,7	50,0	311,5
2003	166,0	18,8	13,8	68,9	0,7	-	268,2
2004	173,1	19,3	13,9	69,5	0,5	-	276,3
2005	170,6	19,0	14,0	70,0	0,5	25,0	299,1
Totale	**813,8**	**92,1**	**69,7**	**345,2**	**3,1**	**87,0**	**1410,9**
2006	175,0	19,5	14,0	70,0	0,5	-	279,0

10.3.3 Ripartizione geografica

I 1410,9 milioni di franchi stanziati dal 2001–2005 sono ripartiti per regione nel modo seguente:

Africa	America latina	Asia/ Oceania	Vicino Oriente	Europa e CSI	Non classificato[1)]	Totale
311,3	81,7	179,9	109,9	203,8	524,3	1410,9
22,1 %	5,8 %	12,8 %	7,8 %	14,4 %	37,2 %	100 %

Fonte: Statistiche interne, AU + CSA, 2006



1) Contributi ordinari alle organizzazioni internazionali e spese generali

10.3.4 Ripartizione secondo gli attori operativi

Ripartizione dei mezzi impiegati dal 2001–2005 in milioni di franchi per attori operativi

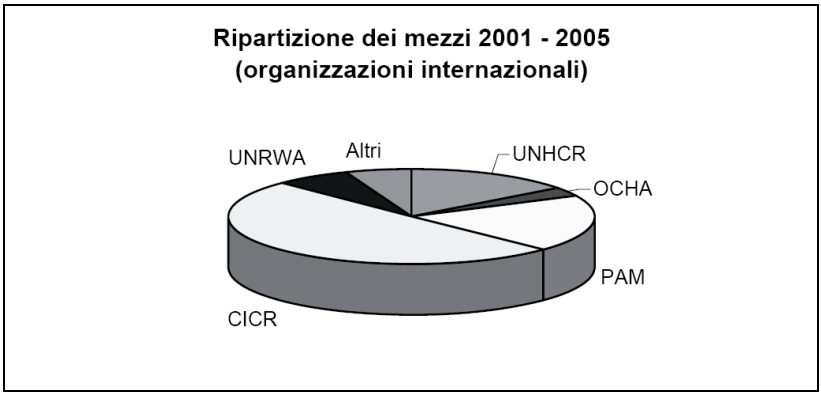
Organizzazioni zionali / CICR	interna-	Enti assistenziali svizzeri	Interventi diretti con membri del CSA	Altri	Totale
902,1*		143,3	271,7	93,8	1410,9
63,9 %		10,2 %	19,3 %	6,6 %	100 %

* Per i dettagli confronta tavola 10.3.5.

10.3.5 Ripartizione per organizzazione internazionale

Organizzazioni internazionali (in mio. fr. e in percentuale, 2001–2005)

UNHCR	OCHA	PAM	CICR	UNRWA	Altri	Totale
133,1	28,4	173,8	454,5	60,7	51,6	902,1
14,8 %	3,1 %	19,3 %	50,4 %	6,7 %	5,7 %	100 %



10.3.6 Ripartizione geografica

a) Contributi in denaro

Ripartizione geografica	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
	(in migliaia di franchi)											
Africa	40'866	18.2%	44'925	16.1%	45'348	19.3%	52'929	21.8%	51'309	19.3%	235'377	18.8%
America latina	8'666	3.9%	9'217	3.3%	8'763	3.7%	10'236	4.2%	11'717	4.4%	48'599	3.9%
Asia/Oceania	23'254	10.3%	33'000	11.8%	23'865	10.1%	24'227	10.0%	46'870	17.6%	151'216	12.1%
Medio Oriente	18'036	8.0%	17'270	6.2%	22'493	9.6%	20'582	8.5%	22'776	8.6%	101'157	8.1%
Europa + CSI	30'146	13.4%	70'200	25.1%	29'568	12.6%	33'080	13.6%	25'287	9.5%	188'281	15.1%
Contibuti ordinari e altri 1)	35'115	15.6%	35'570	12.7%	36'035	15.3%	32'056	13.2%	37'662	14.2%	176'438	14.1%
CICR e OIM	68'700	30.6%	69'315	24.8%	69'420	29.5%	69'993	28.8%	70'495	26.5%	347'923	27.9%
Totale	**224'783**	**100%**	**279'497**	**100%**	**235'492**	**100%**	**243'103**	**100%**	**266'116**	**100%**	**1'248'991**	**100%**

1) Contributi ordinari a organizzazioni internazionali e costi generali

b) Aiuto alimentare sotto forma di prodotti lattieri svizzeri e cereali non svizzeri

Ripartizione geografica	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
	(in migliaia di franchi)											
Africa	13'978	45.1%	15'244	47.6%	15'527	47.5%	17'863	53.7%	13'272	40.2%	75'884	46.9%
America latina	4'550	14.7%	5'561	17.4%	5'551	17.0%	6'443	19.4%	11'033	33.4%	33'138	20.5%
Asia/Oceania	8'315	26.8%	5'072	15.9%	5'780	17.7%	4'990	15.0%	4'523	13.7%	28'680	17.7%
Medio Oriente	1'644	5.3%	1'821	5.7%	2'772	8.5%	1'030	3.1%	1'454	4.4%	8'721	5.4%
Europa + CSI	2'512	8.1%	4'301	13.4%	3'034	9.3%	2'922	8.8%	2'717	8.2%	15'486	9.6%
Totale	**30'999**	**100%**	**31'999**	**100%**	**32'664**	**100%**	**33'248**	**100%**	**32'999**	**100%**	**161'909**	**100%**
Totale annuale (a+b) Credito di pagam.		**255'782**		**311'496**		**268'156**		**276'351**		**299'115**		**1'410'900**

10.3.7 Ripartizione per attori operativi (contributi in denaro)

a. Organizzazioni

Organizzazioni	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
1) Organizzazioni internazionali						(in migliaia di franchi)						
UNHCR												
- Contributi in denaro	22'726	10.1%	28'330	10.1%	29'480	12.5%	27'054	11.1%	25'573	9.6%	133'163	10.7%
- Interventi diretti con membri del CSA	533	0.2%	1'266	0.5%	2'632	1.1%	2'890	1.2%	2'273	0.9%	9'594	0.8%
OCHA												
- Contributi in denaro	5'309	2.4%	5'749	2.1%	5'135	2.2%	6'169	2.5%	6'083	2.3%	28'445	2.3%
- Interventi diretti con mebri del CSA	1'138	0.5%	1'110	0.4%	948	0.4%	1'001	0.4%	1'117	0.4%	5'314	0.4%
PAM												
- Contributi in denaro	10'069	4.5%	15'639	5.6%	16'200	6.9%	17'663	7.3%	21'915	8.2%	81'486	6.5%
- Interventi diretti con membri del CSA	918	0.4%	1'067	0.4%	946	0.4%	1'977	0.8%	2'014	0.8%	6'922	0.6%
UNRWA												
- Contributi in denaro	11'852	5.3%	12'609	4.5%	11'425	4.9%	13'998	5.8%	10'892	4.1%	60'776	4.9%
Altri												
- Contributi in denaro	7'311	3.3%	7'975	2.9%	5'258	2.2%	7'761	3.2%	12'811	4.8%	41'116	3.3%
- Interventi diretti con membri del CSA	2'268	1.0%	1'952	0.7%	2'147	0.9%	1'889	0.8%	1'928	0.7%	10'184	0.8%
T o t a l e	**62'124**	**27.6%**	**75'697**	**27.1%**	**74'171**	**31.5%**	**80'402**	**33.1%**	**84'606**	**31.8%**	**377'000**	**30.2%**
a carico delle spese amministrative	700	0.3%	515	0.2%	516	0.2%	518	0.2%	495	0.2%	2'744	0.2%
a carico degli interventi diretti con membri del CSA	4'857	2.2%	5'395	1.9%	6'673	2.8%	7'757	3.2%	7'332	2.8%	32'014	2.6%
2) Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)												
- Contributo bilancio sede	68'000	30.3%	68'800	24.6%	68'904	29.3%	69'475	28.6%	70'000	26.3%	345'179	27.6%
- Contributo bilancio terreno	18'848	8.4%	22'900	8.2%	21'704	9.2%	22'951	9.4%	22'500	8.5%	108'903	8.7%
- Interventi diretti con membri del CSA	326	0.1%	19	0.0%	121	0.1%	191	0.1%	237	0.1%	894	0.1%
T o t a l e	**87'174**	**38.8%**	**91'719**	**32.8%**	**90'729**	**38.5%**	**92'617**	**38.1%**	**92'737**	**34.8%**	**454'976**	**36.4%**
3) Croce Rossa Svizzera + Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa (FICR)												
- Contributi in denaro	3'000	1.3%	2'750	1.0%	3'734	1.6%	3'720	1.5%	3'509	1.3%	16'713	1.3%
T o t a l e	**3'000**	**1.3%**	**2'750**	**1.0%**	**3'734**	**1.6%**	**3'720**	**1.5%**	**3'509**	**1.3%**	**16'713**	**1.3%**

4) Enti assistenziali esteri												
Contributi in denaro	3'901	1.7%	4'888	1.7%	6'460	2.7%	6'186	2.5%	7'097	2.7%	28'532	2.3%
Totale	**3'901**	**1.7%**	**4'888**	**1.7%**	**6'460**	**2.7%**	**6'186**	**2.5%**	**7'097**	**2.7%**	**28'532**	**2.3%**

5) Enti assistenziali svizzeri												
- Contributi in denaro	15'466	6.9%	14'905	5.3%	13'857	5.9%	17'779	7.3%	15'485	5.8%	77'492	6.2%
Totale	**15'466**	**6.9%**	**14'905**	**5.3%**	**13'857**	**5.9%**	**17'779**	**7.3%**	**15'485**	**5.8%**	**77'492**	**6.2%**

b. Interventi diretti con membri del Corpo svizzero di aiuto umanitario (CSA)

Regioni	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
	(in migliaia di franchi)											
Africa	8'475	3.8%	7'233	2.6%	8'933	3.8%	9'327	3.8%	8'599	3.2%	42'567	3.4%
America latina	5'079	2.3%	5'151	1.8%	3'748	1.6%	2'677	1.1%	3'323	1.2%	19'978	1.6%
Asia/Oceania	7'603	3.4%	10'116	3.6%	2'840	1.2%	3'835	1.6%	22'960	8.6%	47'354	3.8%
Europa + CSI	17'043	7.6%	57'348	20.5%	20'400	8.7%	11'607	4.8%	10'263	3.9%	116'661	9.3%
Costi generali	6'244	2.8%	6'020	2.2%	6'120	2.6%	9'459	3.9%	11'086	4.2%	38'929	3.1%
Totale	**44'444**	**19.8%**	**85'868**	**30.7%**	**42'041**	**17.9%**	**36'905**	**15.2%**	**56'231**	**21.1%**	**265'489**	**21.3%**

c. Attività delle rappresentanze svizzere e degli uffici per la cooperazione della DSC

Regioni	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
	(in migliaia di franchi)											
Africa	3'022	1.3%	1'197	0.4%	217	0.1%	1'089	0.4%	1'173	0.4%	6'698	0.5%
America latina	650	0.3%	115	0.0%	364	0.2%	8	0.0%	776	0.3%	1'913	0.2%
Vicino Oriente	4'158	1.8%	1'749	0.6%	3'017	1.3%	3'313	1.4%	3'313	1.2%	15'550	1.2%
Europa + CSI	470	0.2%	113	0.0%	507	0.2%	757	0.3%	931	0.3%	2'778	0.2%
Totale	**8'300**	**3.7%**	**3'174**	**1.1%**	**4'105**	**1.7%**	**5'167**	**2.1%**	**6'193**	**2.3%**	**26'939**	**2.2%**

Totale complessivo (a-c)	**224'783**	**100%**	**279'497**	**100%**	**235'492**	**100%**	**243'103**	**100%**	**266'116**	**100%**	**1'248'991**	**100%**

10.3.8 Ripartizione per attori operativi (aiuto alimentare)

a. Organizzazioni

Organizzazioni	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
1) Organizzazioni internazionali												
PAM	19'914	64.2%	18'900	59.1%	17'634	54.0%	18'188	54.7%	17'739	53.8%	92'375	57.1%
Altri	167	0.5%	750	2.3%	1'351	4.1%	1'521	4.6%	1'459	4.4%	5'248	3.2%
T o t a l e	**20'081**	**64.8%**	**19'650**	**61.4%**	**18'985**	**58.1%**	**19'709**	**59.3%**	**19'198**	**58.2%**	**97'623**	**60.3%**
2) Enti assistenziali svizzeri	9'803	31.6%	11'340	35.4%	12'940	39.6%	12'177	36.6%	10'819	32.8%	57'079	35.3%
T o t a l e	**9'803**	**31.6%**	**11'340**	**35.4%**	**12'940**	**39.6%**	**12'177**	**36.6%**	**10'819**	**32.8%**	**57'079**	**35.3%**

b. Attività delle rappresentanze svizzere e degli uffici per la cooperazione della DSC

Regioni	2001		2002		2003		2004		2005		Totale 2001-2005	
	CHF	%		%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Africa	70	0.2%	100	0.3%	98	0.3%	147	0.4%	1'186	3.6%	1'601	1.0%
America latina	819	2.6%	806	2.5%	381	1.2%	542	1.6%	905	2.7%	3'453	2.1%
Asia/Oceania	226	0.7%	103	0.3%	260	0.8%	673	2.0%	891	2.7%	2'153	1.3%
Europa + CSI	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Totale	**1'115**	**3.6%**	**1'009**	**3.2%**	**739**	**2.3%**	**1'362**	**4.1%**	**2'982**	**9.0%**	**7'207**	**4.5%**
Totale complessivo (a-b)	**30'999**	**100%**	**31'999**	**100%**	**32'664**	**100%**	**33'248**	**100%**	**32'999**	**100%**	**161'909**	**100%**

10.4 Tavola delle relazioni dell'aiuto umanitario con i dipartimenti e gli uffici dell'Amministrazione federale che esercitano attività all'estero

Cancelleria federale

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Stato maggiore	Coordinamento e direzione dei compiti del Consiglio federale, segnatamente in occasione di crisi e di catastrofi all'estero	Informazione reciproca e concertazione

DFAE

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Segreteria di Stato	Definizione degli obiettivi generali di politica estera	Concertazione e partecipazione
DSC	Attività di tutti i settori della DSC	Informazione, concertazione, cooperazione e azioni congiunte
Divisioni politiche	Identificazione e considerazione di focolai di crisi all'estero	Informazione, concertazione e partecipazione
	Preparazione di azioni e negoziati in materia di sicurezza, solidarietà internazionale; promozione dei diritti dell'uomo, del diritto internazionale umanitario e del diritto dei rifugiati	Informazione, concertazione e cooperazione
	Aiuto ai compatrioti in difficoltà all'estero	Concertazione e azione congiunta
Direzione del diritto internazionale pubblico	Negoziazione, conclusione e attuazione di trattati internazionali, dei diritti dell'uomo, del diritto dei rifugiati e del diritto internazionale umanitario	Concertazione e partecipazione
Rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero	Zone di impiego dell'aiuto umanitario della Confederazione	Concertazione e sostegno (logistico e politico)

DFI

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Ufficio federale della sanità pubblica	Promozione e protezione della salute delle persone mediante l'Organizzazione mondiale della sanità	Informazione e concertazione
Ufficio federale dell'assicurazione militare	Messa a disposizione di personale della Confederazione al servizio del promovimento della pace, dei diritti dell'uomo e dell'aiuto umanitario	Informazione e concertazione
Settore dei politecnici federali	Insegnamento e ricerca nei settori tecnici e scientifici con implicazioni umanitarie	Informazione

DFGP

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Ufficio federale della migrazione	Sostegno al rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti, dialogo sulla migrazione internazionale	Informazione, concertazione e azione congiunta
Ufficio federale di giustizia	Rappresentanza della Svizzera davanti alle istanze per i diritti dell'uomo	Informazione
Ufficio federale di polizia	Approntamento di squadre per l'identificazione delle vittime di catastrofi all'estero	Cooperazione operativa

DDPS

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Direzione della politica di sicurezza	Sviluppo di strategie in materia di armamento e disarmo	Informazione e concertazione
Difesa	Aiuto in caso di catastrofe all'estero	Cooperazione e operazioni congiunte
	Fornitura di materiale dell'esercito all'estero	Cooperazione e operazioni congiunte
Ufficio federale della protezione della popolazione	Protezione, salvataggio e assistenza in caso di catastrofi	Informazione e operazioni congiunte

DFF

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Amministrazione federale delle finanze	Parere su tutti i progetti dei dipartimenti federali che comportano spese	Informazione e concertazione
Ufficio federale del personale	Responsabilità delle basi e degli strumenti per la gestione del personale dell'Amministrazione federale	Informazione e concertazione
Controllo federale delle finanze	Responsabilità del controllo degli enti con compiti pubblici	Informazione e concertazione

DFE

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Segreteria di Stato dell'economia	Responsabilità della cooperazione economica e finanziaria allo sviluppo finalizzata a ridurre la povertà	Informazione e concertazione
Ufficio federale dell'agricoltura	Formulazione della politica per l'aiuto alimentare internazionale	Cooperazione
Ufficio federale di veterinaria	Vigilanza e intervento in caso di epizoozie	Informazione reciproca

DATEC

Ufficio federale responsabile	Compiti in relazione con l'aiuto umanitario	Relazioni con l'aiuto umanitario della Confederazione
Ufficio federale dell'ambiente	Preservazione degli ecosistemi e protezione dell'uomo contro gli effetti nocivi, segnatamente nel caso di catastrofi naturali	Concertazione e cooperazione
Ufficio federale delle comunicazioni	Collaborazione con le istanze internazionali per questioni inerenti alla comunicazione, segnatamente nel caso di catastrofi naturali	Concertazione