

Abstract Tesi di Laurea di Serena Sartini

L'Unione Europea e gli aiuti umanitari. La Crisi dei Grandi Laghi.

L'oggetto principale dello studio è stata l'analisi della politica di aiuto umanitario dell'Unione Europea che si è andata sviluppando con il passare del tempo.

Una politica di recente istituzione, dal Trattato di Maastricht, quando la progressiva evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo ha portato alla definizione di una precisa politica di aiuto umanitario. Inizialmente individuata come politica di cooperazione e non di aiuto d'emergenza-umanitario, la nuova politica è entrata a far parte sempre più dell'agenda comunitaria, acquisendo autonomia ed indipendenza con Amsterdam, Nizza e i numerosi Vertici dei Consigli Europei.

Lo studio ha quindi voluto prima di tutto individuare il quadro di azione e la legittimità giuridica della politica di aiuto umanitario, distinguendo tra i due concetti di cooperazione e aiuto umanitario e facendo rientrare nel primo l'intervento diretto al sostegno ad una popolazione in condizioni di prolungata crisi dovuta ad esigenze di sottosviluppo, e nella seconda accezione quella di aiuto contingente ed immediato necessario in seguito al verificarsi di una calamità naturale o di un conflitto armato.

Una volta individuata la differenza tra cooperazione e aiuto umanitario ed inquadrata anche l'evoluzione teorica, legislativa e giuridica-europea, l'analisi è proseguita con l'individuazione di cosa far comprendere nella più vasta accezione di aiuto umanitario. Una categoria piuttosto ampia che però con il tempo ha assunto anche un connotato ben preciso. Aiuto d'emergenza, aiuto alimentare, aiuto ai profughi e sfollati, aiuti umanitari in generale. Queste le quattro principali categorie su cui si può far sviluppare una nuova politica di aiuti umanitari a livello europeo.

Dal discorso teorico e generale l'autore ha cercato di individuare il quadro di azione a livello europeo e come la politica di aiuto umanitario è entrata a far parte dell'istituzione dei 15 con il passare del tempo.

Si sono analizzate in concreto le basi giuridiche utilizzate nel tempo dall'istituzione comunitaria per procedere agli interventi umanitari. Tra queste, è da segnalare il regolamento 1257/96, caposaldo della politica di aiuto umanitario, con il quale si è altresì istituito l'Ufficio Umanitario della Comunità europea (ECHO) alle dirette dipendenze della Commissione Europea.

Come può quindi in concreto l'istituzione comunitaria agire in ambito di aiuto umanitario? Proprio tramite l'Ufficio Umanitario, l'Unione Europea stanziava i finanziamenti e decide la distribuzione degli aiuti umanitari nei tempi e nei luoghi che più si avvicinano alle esigenze dei Paesi colpiti dalle crisi.

Un intero capitolo dello studio è stato dedicato all'analisi di questa istituzione, sorta nel 1992, e all'analisi dei progressi realizzati nel corso degli anni, sia per quanto attiene all'importo dei finanziamenti che in merito alla sensibilità dell'Unione Europea ad aiutare popolazioni in crisi; sensibilità ed interesse che l'ha portata a rivestire il ruolo di principale donatore di aiuto umanitario.

Talvolta i soli mezzi civili (pressione diplomatica, atti normativi, Ufficio Umanitario) non sono sufficienti per portare a compimento un'operazione di aiuto e sostegno alle vittime magari di più vasta portata. L'istituzione europea ha deciso, quindi, di dotarsi di strumenti militari idonei a predisporre una vera e propria *peacekeeping operations europea*.

È l'oggetto della terza fase di studio in cui si sono analizzate le cosiddette *Missioni Petersberg*, riconoscimento giuridico per le operazioni di pace europee, con possibile utilizzo, in *extrema ratio*, di strumenti militari. Abbiamo visto quanto lungo e faticoso è stato il processo che ha portato alla creazione delle Missioni Petersberg, ambito traguardo per l'Unione che ha voluto offrire un forte impulso alla futura creazione del braccio armato europeo; ma anche tutte le problematiche che ruotano ancora oggi intorno a questo aspetto. E' bene però sottolineare la precisa volontà dell'istituzione europea di dotarsi di tutti gli strumenti necessari per poter affrontare in modo esaustivo una crisi umanitaria, e quindi, in ultima analisi, anche attraverso strumenti militari.

Uno studio approfondito della politica di aiuto umanitario non può esaurirsi alla sola trattazione teorica. Un case-study è necessario per comprendere fino in fondo la realtà europea in ambito umanitario, o meglio per capire come si possa passare dalla trattazione teorica alla realizzazione pratica dei meccanismi della politica umanitaria, anche per comprendere le differenze e talvolta le incongruenze che si possono manifestare tra la teoria e la pratica.

L'autore ha scelto l'analisi della crisi umanitaria dei Grandi Laghi, una delle maggiori crisi umanitarie del Continente Africano, durante il quale l'Unione Europea è intervenuta in modo massiccio e contribuendo in modo significativo alla risoluzione della crisi.

Conclusioni:

Il filo logico che ha caratterizzato l'intera trattazione è stato lo studio, sotto il profilo giuridico, della politica di aiuto umanitario dell'Unione Europea e di come è possibile gestirla. Queste alcune considerazioni finali:

1. L'esigenza di far fronte a un numero sempre maggiore di situazioni di emergenza ha posto la Comunità Europea di fronte ad un problema di legittimazione giuridica di una politica di aiuto

umanitario. La distinzione tra aiuto allo sviluppo e aiuto umanitario, all'origine resa nulla dalla inadeguatezza degli strumenti giuridici della seconda, è oggi fondamentale ad indicare la volontà dell'Unione Europea di distinguere le situazioni di disagio politico ed economico congiunturale e duraturo (aiuto allo sviluppo) da quelle di momentaneo e specifico bisogno della popolazione colpita da disastri naturali o da conflitti interni o internazionali (aiuto umanitario). A fronte di sempre più complesse situazioni di emergenza, anche l'Unione, per non perdere il ruolo fondamentale di attore internazionale, ha dovuto adeguarsi ai mutamenti di sistema: con il tempo è nata una autonoma e distinta politica di aiuto umanitario, per la prima volta disciplinata dal Regolamento n.1257/96, che si va a staccare con sempre più determinazione dalla politica di aiuto allo sviluppo. Un problema di difficile trattazione nell'ampia materia degli aiuti umanitari è quello relativo alla distinzione tra "assistenza umanitaria" e "intervento umanitario", che assume ancora più rilievo sotto il profilo internazionale: non è previsto alcun obbligo giuridico da parte degli Stati di fornire assistenza a vittime che si trovino nel territorio di un altro Stato. La differenza appare ancora più marcata se manca il consenso dello Stato in situazione di emergenza; la conclusione è quindi che l'Unione e gli Stati membri non possono fare niente per alleviare le sofferenze delle vittime? È proprio in questa zona grigia che si inserisce il concetto di "intervento umanitario": chi scrive vuole definirlo come un'assistenza forzata e motivata da circostanze e condizioni che hanno reso impossibile un'"azione regolare" di soccorso, con il solo scopo di fornire aiuto alle vittime. Come potrebbe altrimenti la comunità internazionale rimanere impassibile di fronte alle inaudite violenze o alle catastrofi naturali che colpiscono la popolazione umana? Si crea anche un fattore di coscienza etica! Possiamo quindi affermare con certezza e con cognizione di causa (si vedano tutti gli esempi normativi citati al capitolo primo) l'esistenza di una politica di aiuto umanitario autonoma che l'istituzione europea inserisce tra gli obiettivi da perseguire: la differenza tra la politica di aiuto allo sviluppo, quella umanitaria e di ricostruzione si fa sempre più marcata.

2. Per l'attuazione della politica di aiuto umanitario, la Comunità si è dotata di ECHO - Ufficio Umanitario della Comunità Europea - che quest'anno festeggia il decimo anniversario di attività. Si tratta di una struttura ben consolidata all'interno della complessa macchina operativa di Bruxelles. È difficile stilare un bilancio complessivo dell'attività svolta da questo Ufficio nel corso degli anni. Certamente, molti progressi sono stati realizzati: un aumento delle risorse finanziarie destinate ai paesi in situazioni di emergenza; l'istituzione di una base giuridica che disciplinasse l'intera politica di aiuto umanitario (Regolamento n.1257/96); i sempre più forti rapporti di collaborazione con i partner (le ONG, le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, il CICR e gli Stati): sono tutti segnali della volontà comunitaria di dare concreta attuazione alla politica di sostegno umanitario.

Meno chiare sono le possibili soluzioni da offrire ai problemi che tuttora ruotano intorno ad ECHO:

La politica di aiuto umanitario, pur con evidenti progressi, non risulta ancora di completa autonomia e talvolta si identifica con la politica di aiuto allo sviluppo e cooperazione; anche ECHO risente dello scarso peso politico che viene attribuito a questa policy: quanti sanno dell'esistenza di ECHO e soprattutto quanti sono gli Stati membri che si preoccupano di accrescere la consistenza politica di ECHO?

La forte dipendenza dell'Ufficio Umanitario verso i partner è un altro ostacolo all'azione comunitaria. ECHO non possiede gli strumenti operativi idonei a porre in essere programmi di assistenza nel campo in modo individuale e autonomo. Questo fattore può provocare gravi squilibri nel difficile rapporto di ECHO con i suoi collaboratori: problemi di controllo spesso inefficiente, di interessi politici ed economici che prevalgono sul principio di imparzialità, di lentezza nel processo decisionale di intervento. Problemi questi che rimangono e rimarranno vivi fino a che ECHO non acquisterà quel peso politico degno di ciascuna istituzione europea.

3. È un luogo comune quello di rimproverare all'Unione Europea il suo ruolo marginale nella gestione delle crisi internazionali: la volontà di diventare protagonista sulla scena mondiale è ormai riconosciuta da tempo.

Talvolta, gli strumenti giuridici, politici e "civili" non sono sufficienti a poter risolvere una situazione di emergenza umanitaria. Ecco allora che anche l'Unione Europea ha voluto trovare un escamotage per dotarsi di strumenti militari che legittimassero una gestione della crisi anche con mezzi che prevedono l'uso della forza. I progressi per la costituzione delle Missioni Petersberg, cioè le missioni umanitarie e di soccorso e le attività di mantenimento della pace, comprese le missioni di peace-keeping e di peace-building, si inseriscono nel più ampio e lungo percorso che ha portato con fatica alla definizione e attuazione, ancora peraltro incompleta, di una politica di difesa europea. Il Trattato di Nizza ha previsto l'assunzione di una responsabilità diretta nell'attuazione delle decisioni implicanti l'uso della forza, precedentemente affidata all'Unione dell'Europa Occidentale. Il processo decisionale durerà sino al 2003, anno in cui l'Unione dovrebbe, finalmente, poter disporre di una forza armata autonoma grazie alla quale realizzare gli obiettivi di "difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza, dell'integrità dell'Unione" (art.11 TUE). Proprio all'interno di questo ampio processo si inseriscono le modifiche e i progressivi sviluppi delle Missioni Petersberg che dovrebbero mettere l'Unione in grado di disporre di una propria capacità militare per affrontare gli aspetti sia civili che militari di gestione delle crisi.

Ripercorrendo le importanti tappe del processo tuttora in corso (Amsterdam, Nizza e i Consigli Europei di Colonia, Helsinki, Feira e Goteborg) i risultati conseguiti appaiono eccezionali e deludenti allo stesso tempo.

Risultati positivi si sono raggiunti per quanto riguarda l'accettazione, de parte dell'Unione, della necessità di acquisire una autonoma capacità militare e l'istituzione di un apparato militare ad hoc. I punti oscuri su cui ancora lavorare riguardano invece:

il difficile connubio tra Unione Europea e Nato sulle modalità di cooperazione in materia di politica di difesa e sicurezza comune;

l'ancora non precisa definizione di PESC, PESCD e identità europea e loro inserimento nel I o II pilastro (si parla addirittura di I pilastro e mezzo). Ciò provoca, di conseguenza, ripercussioni sulla difficile identificazione giuridica e normativa delle Missioni Petersberg;

l'aspetto finanziario delle operazioni umanitarie;

il difficile e incompleto controllo democratico del Parlamento Europeo all'interno del decision making process per la costituzione di una peace-keeping operations.

Si tratta, evidentemente, di un work in progress di cui è difficile attualmente tirare le somme e trovarne una data finale.

4. L'analisi della crisi dei Grandi Laghi è stata utile per individuare come in un caso concreto abbia agito l'UE e quali differenze si creano fra il profilo teorico e quello operativo. La scelta dell'operazione non è da ricondurre ai soli motivi di interesse personale, ma anche al fatto che si è trattato di una delle pochissime crisi, se non anche l'unica, in cui l'istituzione europea si è dedicata con maggior vigore per la risoluzione dei conflitti e per portare soccorso alle popolazioni vittime dell'emergenza umanitaria.

L'appoggio europeo è stato prevalentemente di tipo finanziario, anche se le pressioni diplomatiche e politiche non sono di certo mancate. Quello che è mancato per completare il quadro di intervento è stata una presenza effettiva di una forza di pace europea e di uomini da inquadrare nell'ombrello europeo che portassero soccorso e aiuto a destinazione e sul campo. Come abbiamo visto, tuttavia, questo elemento manca all'interno di ECHO che si avvale di partner per la predisposizione degli aiuti umanitari. Chi scrive ritiene tuttavia opportuno evidenziare questo aspetto ponendolo come obiettivo da raggiungere in un prossimo futuro per gli sviluppi della politica di aiuto umanitario europea.