

FORUM Valutazione

a cura di
CISP-MOVIMONDO

8

CRISI ED EMERGENZA NEI CONFLITTI INTERNAZIONALI

contributi su

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E INTERVENTI DI EMERGENZA, STATO DELL'ARTE E NUOVI ORIENTAMENTI

IL DIALOGO POLITICO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

I PROGRAMMI COME STRUMENTI DI PREVENZIONE E RISPOSTA ALL'EMERGENZA

LA MOBILITAZIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA DI FRONTE A SITUAZIONI DI CONFLITTO

Edizioni Associate
EDITRICE INTERNAZIONALE

FORUM
Valutazione
a cura di CISP-MOVIMONDO

FORUM Valutazione
Questo numero è stato curato da: Paolo Dieci, M. Grazia Dente, Barbara Marziali, Maura Viezzoli
Direttore: Maura Viezzoli
Direttore responsabile: Vito Sansone
Coordinamento editoriale: Barbara Marziali
Progetto grafico: Paolo Marabotto

Con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle di CISP-MOVIMONDO

Direzione, redazione: CISP-MOVIMONDO, Via Marianna Dionigi, 57
00193 ROMA - Tel.: 06/3215498 Fax: 06/3216163

Email: CISP.MOVIMONDO @ AGORA.STM. IT

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 21 del 17-1-91. Direttore responsabile Vito Sanzone -Semestrale - Copyright © 1994 by Edizioni Associate, Editrice Internazionale s.r.l. Roma

ISBN 88-267-0249-7

Finito di stampare nel dicembre del 1994 coi tipi della Tea Nova srl - Edizioni Ila Palma, Via I. La Lumia, 5/7 - 90139 Palermo

FORUM
Valutazione
a cura di CISP-MOVIMONDO

CRISI ED EMERGENZA NEI CONFLITTI INTERNAZIONALI

11
PRESENTAZIONE
Giovanni Salimbeni

13
PREFAZIONE
M.G.Dente, B.Marziali

19
INTERVENTO INTRODUTTIVO
Maura Viezzoli

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E INTERVENTI DI EMERGENZA, STATO DELL'ARTE E NUOVI ORIENTAMENTI

25
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E AIUTI UMANITARI
Emma Bonino

29
LA COOPERAZIONE ITALIANA E L'EMERGENZA
Vitaliano Napoleone

33
DIPLOMAZIA PREVENTIVA E AZIONE UMANITARIA
Luciano Vecchi

39
IL RUOLO DELL'UFFICIO PER GLI AIUTI UMANITARI DELL'UNIONE EUROPEA
Donato Chiarini

43
EMERGENZE COMPLESSE E INGERENZA UMANITARIA: IL PUNTO DI VISTA DELLE ONG EUROPEE
Antonio Papisca

49
LA COOPERAZIONE ONG-NAZIONI UNITE: DAI CAMPI PROFUGHI ALLA CONFERENZA DI OSLO
Marco Pedrazzi

IL DIALOGO POLITICO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

57
LA MISSIONE SPILLOVER A SKOPJE
Carlo Greco

63
IL RUOLO DELLA COMUNITÀ DI S. EGIDIO NEL PROCESSO DI PACIFICAZIONE IN MOZAMBICO
Fabio Riccardi

67
RECENT INITIATIVES TO IMPROVE EARLY WARNING OF CONFLICTS AND HUMANITARIAN EMERGENCIES: OPPORTUNITIES AND OBSTACLES
John Borton

I PROGRAMMI COME STRUMENTI DI PREVENZIONE E RISPOSTA ALL'EMERGENZA: A) LE PROBLEMATICHE NUTRIZIONALI ED EPIDEMIOLOGICHE NEI PROGRAMMI DI EMERGENZA

75
PROBLEMI DELLA PIANIFICAZIONE DEGLI AIUTI ALIMENTARI IN SITUAZIONI DI EMERGENZA
A. Ferro-Luzzi, F. Branca, G. Pastore

81
COMMUNITY BASED FOOD SECURITY MONITORING SYSTEMS
John Mitchell

87
HEALTH INFORMATION AND EPIDEMIOLOGICAL ISSUES IN EMERGENCY RELIEF OPERATIONS
Piet De Mey

95
LA SITUATION ANALYSIS NELL'EMERGENZA
Paolo Barduagni

B) MOVIMENTI FORZATI DI POPOLAZIONE: LINEE METODOLOGICHE PER I PROGRAMMI DI EMERGENZA

101
AMREF EXPERIENCE WITH SOMALI/ETHIOPIAN REFUGEES
Jayne Mutonga

107
POLICIES AND ACTIVITIES OF UNHCR
Fazlul Karim

113
L'ASSISTENZA UMANITARIA ONU IN SITUAZIONI DI EMERGENZA COMPLESSA: IL CASO OPERATION LIFELINE SUDAN
Carlo Scaramella

119
QUESTIONI DI GENERE NELLE CRISI ED EMERGENZE INTERNAZIONALI
Francesca Declich

125
EMERGENZE E RISCHI DELL'AZIONE RAPIDA
Massimo Tommasoli

C) L'ASPETTO PSICO-SOCIALE DELL'EMERGENZA

131
THE CONCEPTS AND PRACTICE OF PSYCHOSOCIAL SUPPORT TO REFUGEES AND WAR VICTIMS
Vesna Bosnjak

135
GLI INTERVENTI PSICO-SOCIALI NELL'EMERGENZA
Renzo Bonn

LA MOBILITAZIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA DI FRONTE A SITUAZIONI DI CONFLITTO

141
IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE NELLE EMERGENZE
Raffaella Bolini

145
L'INFORMAZIONE DEI MASS MEDIA E L'OPINIONE PUBBLICA
Massimo Alberizzi

PARTE CONCLUSIVA

153
ALCUNE INDICAZIONI CONCLUSIVE SU CRITERI METODOLOGICI E POLITICHE NELLE EMERGENZE COMPLESSE
Paolo Dieci

163
UN IMPEGNO COMUNE PER AFFRONTARE LE SFIDE DEL XXI SECOLO
Claudio Bernabucci

CONTRIBUTI AGGIUNTIVI

171
THE EXPERIENCE OF WORLD FOOD PROGRAMME IN COMPLEX EMERGENCIES
David Fletcher

175
LA COOPERAZIONE DECENTRATA TRA COMUNITÀ LOCALI DI FRONTE A SITUAZIONI DI CONFLITTO
Gianluca Falcitelli

181
L'ESPERIENZA DEL CRIC IN MACEDONIA
Bruno Neri

187
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Relatori del seminario

Massimo Alberizzi
Paolo Barduagni
Claudio Bernabucci
Raffaella Bolini
On. Emma Bonino
Renzo Bonn
John Borton
Vesna Bosnjak
Francesco Branca
Elena Caputo
Luciano Carrino
On. Carlo Casini
Donato Chiarini
Francesca Declich
Piet De Mey
Paolo Dieci
Fazlul Karim
Anna Ferro-Luzzi
Col. Carlo Greco
Agostino Miozzo
John Mitchell
Jayne Mutonga
Min. Vitaliano Napoleone
Antonio Papisca
Marco Pedrazzi
José Luis Rhi-Sausi
Fabio Riccardi
Vinicio Russo
Giovanni Salimbeni
Carlo Scaramella
Massimo Tommasoli
On. Luciano Vecchi
Maura Viezzoli

N.d.R. Le qualifiche dei relatori, eccezion fatta per il Commissario Europeo Emma Bonino, fanno riferimento al periodo in cui si è svolto il seminario (23-24 novembre 1994).

Abbreviazioni

ACNUR: Alto Commissariato per i rifugiati
ACP: Africa, Caraibi, Pacifico
BBC: British Broadcasting Corporation
CE: Commissione Europea
CNN: Cable News Network
CRI: Croce Rossa Internazionale
CSCE: Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa
DGCS: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DHA: Department of Humanitarian Aid
EC: European Commission
ECHO: European Commision Humanitarian Office
ECU: European Currency Unit
EU: European Union
FAO: Food and Agriculture Organization
FYROM: Former Yugoslav Republic of Macedonia
FRELIMO: Frente de Libertação do Moçambique
IOM: International Organisation for Migration
IRC: International Red Cross
MAE: Ministero degli Affari Esteri
NATO: North Atlantic Treaty Organization
NGO: Non Governmental Organization
OMS: Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG: Organizzazione Non Governativa
ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite
PAM: Programma Alimentare Mondiale
PARINAC: Partnership In Action
PCI: Partito Comunista Italiano
PIL: Prodotto Interno Lordo
PVS: Paesi in Via di Sviluppo
RENAMO: Resistência Nacional Moçambicana
SEPHA: Special Emergency Program for the Horn of Africa
UE: Unione Europea
UNDP: United Nations Development Programme
UNEP: United Nations Environment Programme

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF: United Nations Children's Fund
UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees
UNOSOM: United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR: United Nations Protection Force
WHO: World Health Organization
WFP: World Food Programme

Crisi ed emergenza nei conflitti internazionali

atti dell'omonimo seminario

Presentazione

Giovanni Salimbeni (*)

Stiamo attraversando un momento difficile: guerre, violenze e carestie continuano a mietere vittime un po' dappertutto nel mondo, anche a due passi dai confini della nostra Europa. E per quanto la guerra faccia parte del patrimonio comune di tutti i popoli della terra, avremmo sperato che alle soglie del 2000 le esperienze e i lutti del passato convincessero gli uomini della necessità di esplorare le strade di una diversa convivenza.

Per questo agli inizi degli anni Cinquanta, gli stessi Stati che avevano vissuto da protagonisti il conflitto più sanguinoso della storia, dove le vittime si sono contate a milioni anche fra la popolazione civile, si sono fatti promotori di quel processo di integrazione europea che, iniziato a sei, ha portato ad un'Unione di quindici paesi. Ma non è bastato. Nonostante l'esempio di pace e di civiltà che veniva dal cuore dell'Europa dove si erano sperimentate le guerre più rovinose, in troppe aree di questo nostro pianeta tormentato, i soldati continuano a cadere in battaglia, i civili muoiono giornalmente fra le mura delle loro case, le donne vengono stuprate, i bambini sono martoriati. E come nei secoli più bui del Medioevo tutto questo è accompagnato da carestie, da pestilenze e desolazione.

Non ci arrenderemo. I popoli dell'Unione Europea, finalmente saggi e pacifici, non si arrenderanno e neppure i loro rappresentanti al Parlamento Europeo. Tutti continueremo ad operare perché anche gli altri capiscano l'inutilità delle guerre e l'assurdità di contendere per il possesso di territori quasi ne fossimo i proprietari per l'eternità, senza renderci conto che così facendo ci comportiamo come delle pulci che lottano fra di loro per stabilire a chi appartenga il cane su cui si trovano.

È in questo spirito, ben sapendo che i risultati si faranno ancora at-

(*) Direttore dell'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo

tendere, ma consapevoli che non possiamo far finta di non sapere e di non vedere, che l'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo ha organizzato insieme a MOVIMONDO il Convegno *Crisi ed emergenza nei conflitti internazionali,* non solo con lo scopo di parlare delle crisi ma anche con quello di individuare le strade possibili per prevenirle o renderle meno devastanti.

Prefazione

M.G. Dente, B.Marziali(*)

Appare ormai chiara e urgente la necessità di sviluppare linee guida e metodiche che possano sostenere gli operatori nel realizzare, in modo appropriato, programmi di emergenza in situazioni di conflitto.

Il numero crescente di emergenze causate dall'uomo -così definite per differenziarle da quelle dovute a disastri naturali- che ha caratterizzato questi ultimi anni, spinge inevitabilmente ad una riflessione globale sul problema. Perché questa epidemia di violenza? Quali sono le vere cause al di là di facili spunti spesso utilizzati dai mezzi di informazione? Come prevenire i conflitti? E come operare nel modo più appropriato ed efficace nell'emergenza? Come rispondere alle crisi senza favorire il cronicizzarsi di dannose dipendenze dall'esterno?

È con questa premessa che si sono orientati i lavori del seminario internazionale che abbiamo organizzato e che è stato suddiviso in alcune sessioni al fine di consentire lo scambio e la discussione prevalentemente su tematiche prioritarie.

Innanzitutto si è voluto tracciare un quadro generale della situazione attuale e individuare le prospettive future, soffermandosi sul ruolo delle principali istituzioni europee e internazionali.

Il modo di dire "prevenire è meglio che curare" si adatta particolarmente alle emergenze complesse dove un lavoro preventivo di consolidamento della pace attraverso l'eliminazione delle cause di tensione, una opera di mediazione e avvicinamento tra le diverse realtà in conflitto può essere decisivo per evitare il deflagrare di un conflitto.

Nella sessione dedicata al dialogo politico viene sottolineata l'importanza dello sforzo che devono compiere istituzioni internazionali, agenzie delle Nazioni Unite e ONG per incidere attraverso operazioni di conciliazione, monitoraggio e mantenimento della pace sulle cause reali (quasi sempre conflitti politici ed economici) delle emergenze in situazioni di conflitto.

In particolare le ONG possono giocare un ruolo fondamentale (sia

singolarmente che come reti) grazie alla loro presenza continuativa in loco e alla loro approfondita conoscenza del contesto in cui operano e che permetterebbe loro, in situazioni di crescente tensione politico-sociale, di fungere da "sentinelle" dei diritti umani e sostenitori di quegli attori locali impegnati in attività di mediazione e risoluzione dei conflitti.

Le sessioni metodologiche iniziano con l'epidemiologia ed i sistemi informativi che dalla maggioranza degli esperti sono considerati due tra gli strumenti più adatti per migliorare la gestione quotidiana e a lungo termine dei programmi di emergenza. La questione dibattuta riguarda l'utilizzo di questi strumenti: quali informazioni raccogliere per ogni specifico obiettivo, come standardizzare e diffondere le informazioni e i dati raccolti tra le diverse agenzie che intervengono nello stesso contesto.

Inoltre, ma sarebbe meglio dire *in primis*, tali strumenti consentono di valutare la situazione in cui si va ad operare permettendo agli operatori di identificare e raccogliere quelle informazioni necessarie per garantire una coerenza di intervento con il continuum "emergenza-sviluppo", che dovrebbe essere parte integrante della quasi totalità delle iniziative umanitarie.

Quanto sopra auspicato è arduo da realizzare se non addirittura critico considerando le peculiarità di una situazione di conflitto: l'instabilità e l'incalzare di cambiamenti anche imprevedibili richiedono metodi sensibili al fine di non ridurre la validità dei dati raccolti o causarne un troppo precoce "invecchiamento".

In tal senso sarebbe opportuno considerare con maggior concretezza la possibilità di rendere operanti "sistemi sentinella" che, attraverso la raccolta e/o l'utilizzo dei dati raccolti dal sistema informativo anche da parte delle comunità coinvolte, possano rappresentare quel mezzo sensibile e appropriato per monitorare l'andamento di particolari fenomeni e di evidenziare situazioni a rischio prima che queste esplodano.

Ma, purtroppo, le crisi hanno luogo e i conflitti spesso diventano permanenti. Le popolazioni sono costrette a permanere a lungo in condizioni di emergenza alimentare, con accresciuto rischio di comparsa di stati carenziali. Diventa allora imperativo ottimizzare l'efficacia degli aiuti alimentari.

Guerre civili, oltre a croniche situazioni di conflitto etnico e socia-

le, causano la dislocazione di milioni di persone nel mondo (quasi sedici milioni ad aprile 1995 secondo i rapporti dell'UNHCR). Abbiamo ritenuto doveroso quindi dedicare una sessione metodologica al problema dei profughi e rifugiati.

In questi contesti, alle problematiche già citate se ne aggiungono altre ancor più specifiche che invece non vengono affrontate come tali, ma piuttosto assimilate alle problematiche di un qualsiasi programma di sviluppo. Ci riferiamo non solo ai ben visibili problemi organizzativi, logistici e del personale peculiari delle situazioni di conflitto, ma anche a problemi meno appariscenti e determinabili che affondano le loro radici nelle dinamiche tribali o nelle gerarchie locali. Un esempio pertinente può essere rappresentato da quello che più volte accade nei campi profughi: senza conoscere i reali ruoli tradizionali e le reali gerarchie presenti, l'operatore esterno crea nuovi ruoli di potere che pur non essendo tradizionali vengono legittimati in quanto imposti dal *donor* (sebbene spesso con fini semplicemente organizzativi), con ripercussioni che si protraggono per anni.

Non poteva non esser discusso e valutato durante i lavori di questo seminario un tema che resta ancora assai problematico come quello della donna e della ricontestualizzazione del suo ruolo in una situazione di emergenza. Un punto di partenza potrebbe essere quello di una rivalutazione del ruolo dei due sessi in base alla loro vulnerabilità e alle loro capacità di risposta in situazioni di conflitto.

Ancora, urge l'identificazione di soluzioni durature per i profughi, siano esse il reimpatrio volontario, l'inserimento nel paese che ha concesso l'asilo o in un altro distante dal paese di origine con particolare attenzione e approfondimento delle dinamiche e delle problematiche che verranno ad originarsi in ognuna delle soluzioni identificate.

D'altra parte, ci si chiede con crescente preoccupazione quali possano essere gli effetti di aiuti di emergenza protratti indefinitivamente nel tempo a causa del cronicizzarsi di situazioni di conflitto che non permette alcuna riabilitazione. In questi casi è inevitabile che l'interesse dei paesi donatori diminuisca col tempo e, laddove ciò non accada, si presentano comunque difficoltà oggettive nel sostenere un'operazione di emergenza senza sbocco.

Le emergenze in situazioni di conflitto, così spesso caratterizzate da una volontaria e sistematica distruzione del tessuto sociale e dal-

l'uso del terrore come mezzo di controllo sociale, comportano più di ogni altro tipo di emergenza conseguenze psico-sociali molto gravi sulle popolazioni dei paesi colpiti dal dramma del conflitto.

Si è considerato necessario, quindi, dedicare una sessione del seminario a questo aspetto peculiare troppo spesso tralasciato nelle azioni di assistenza umanitaria.

Da un lato si è, infatti, portati a considerare gli interventi psico-sociali come azioni di seconda priorità rispetto agli aiuti alimentari o all'assistenza sanitaria che appaiono di più immediata urgenza (gli effetti sociali di un trauma di questa portata appaiono nella loro gravità in tempi più lunghi); dall'altro, è indubbio che la complessità di questo tipo di interventi scoraggia un loro inserimento organico nelle azioni di assistenza umanitaria a causa di una quasi impossibile standardizzazione degli interventi stessi nelle diverse realtà.

Ciò naturalmente non giustifica un atteggiamento indifferente alle dimensioni sociali del trauma indotto da una emergenza "complessa" soprattutto se, come abbiamo già sottolineato, l'azione di assistenza umanitaria viene concepita in una prospettiva di riabilitazione verso lo sviluppo. In questo senso diventa prioritario l'impegno per la ricostituzione del tessuto sociale, per la riappropriazione da parte della collettività della propria identità e talvolta dignità umana (così spesso violata in questi casi).

Non poteva infine mancare un dibattito sui mass media che giocano un ruolo innegabile nella documentazione e divulgazione delle situazioni di emergenza, soprattutto quando — come in molti casi di emergenze in situazioni di conflitto — vi è un coinvolgimento diretto dei governi occidentali attraverso la partecipazione di contingenti internazionali.

Il potere dei mezzi di comunicazione è molto grande: non solo sensibilizzano l'opinione pubblica ma fanno pressione sui politici e sui governi, orientando talvolta le allocazioni degli aiuti umanitari dei governi occidentali.

Troppo spesso, d'altra parte, stampa e televisione scadono in un sensazionalismo che danneggia la loro possibilità di essere strumento principe di reale informazione.

Il rapporto che lega i mass media, le ONG e i vari organismi finanziatori è piuttosto complesso ma è ormai imprescindibile un inseri-

mento organico dei mezzi di comunicazione nell'ambito del sistema internazionale di aiuti umanitari.

Con questa ultima sessione si conclude il seminario che spera di aver fornito alcuni spunti importanti per una riflessione e auspicabilmente per future elaborazioni di raccomandazioni e/o linee guida per gli interventi di emergenza "complessa" a cui ci si augura vorranno partecipare tutti gli attori delle operazioni di aiuto umanitario, dai finanziatori alle ONG, dai beneficiari ai mezzi di comunicazione.

Intervento introduttivo

Maura Viezzoli (*)

La serie di eventi drammatici che si sono verificati negli ultimi anni in alcuni PVS e lo scoppiare della crisi della ex Jugoslavia hanno sollecitato molte ONG italiane, precedentemente impegnate in quegli stessi paesi nel campo dello sviluppo, a rivedere i propri piani d'azione e a cimentarsi col problema delle emergenze in situazioni di conflitto.

I termini "sviluppo" ed "emergenza" vengono intesi secondo il loro significato convenzionale.

Sono ormai molte le esperienze che vedono le ONG italiane impegnate in programmi di emergenza in aree dove la loro presenza costituisce un tentativo concreto, spesso il solo, di contribuire, tramite i progetti umanitari, al processo di pacificazione.

Dopo diversi anni che MOVIMONDO opera attraverso le ONG che vi aderiscono con progetti di emergenza in diversi paesi ha ritenuto, di concerto con il Parlamento Europeo, di dover proporre questa occasione di riflessione per cercare di chiarire i termini di alcune questioni generali e per proporre all'attenzione alcuni nodi metodologici di tipo settoriale, che incidono in maniera determinante sull'esito dei programmi e sul loro impatto nella situazione di conflitto in cui si inseriscono.

Nella prima parte del seminario si cerca di fare il punto sul rapporto tra cooperazione allo sviluppo ed emergenza alla luce dei nuovi orientamenti e delle prospettive future, su cui avremo alcuni interventi dai rappresentanti delle istituzioni europee qui presenti.

Nella seconda parte abbiamo dato spazio al dibattito sul ruolo che il dialogo politico deve avere nella risoluzione di situazioni di conflitto; nella terza parte si approfondisce la funzione, verso la pacificazione, che possono avere i programmi, visti non solo come fon-

(*) Presidente di MOVIMONDO e Direttore di CISP-MOVIMONDO

damentale veicolo di "assistenza" alle popolazioni in difficoltà, ma anche come strumenti di conoscenza delle dinamiche sanitarie, psicosociali, migratorie, legate a situazioni in cui le basi del tessuto sociale di un territorio si disgregano. Infine, si affronta il rapporto tra intervento di emergenza e coinvolgimento delle società del nord, cercando di capire quale ruolo abbia l'opinione pubblica nel determinare le priorità e le modalità di intervento.

La crescente dimensione quantitativa dell'aiuto internazionale canalizzato verso azioni di assistenza umanitaria in zone in conflitto rende urgente il confronto su alcune questioni che vorrei accennare brevemente.

1.
Il rapporto tra aiuti di emergenza e aiuti allo sviluppo

Si registra, a livello internazionale e nazionale, una tendenza all'aumento dei fondi per l'emergenza, a cui corrisponde, putroppo, una diminuzione abbastanza generalizzata, e comunque drastica nel nostro paese, delle risorse per la cooperazione allo sviluppo.

Esiste, invece, un legame imprescindibile, tra l'esplodere di situazioni di conflitto e la mancanza di attenzione, di prevenzione e di impegno a livello internazionale per lo sviluppo dei paesi poveri del mondo. La crisi dell'Africa è emblematica.

Le precarie condizioni sociali ed economiche, caratterizzate da povertà, disuguaglianza e ingiustizia sociale, nascondono già i semi dell'emergere di situazioni di crisi, che il contesto locale spesso non sarà in grado di gestire autonomamente.

Il caso della Palestina è particolarmente preoccupante, ed esemplificativo della funzione fondamentale in chiave di pacificazione, che gli aiuti allo sviluppo potrebbero avere. Sempre che l'Italia e i paesi europei concretizzino gli impegni presi.

A questo proposito riteniamo cruciale che quella che viene dalle ONG considerata come l'ultima occasione per salvare lo sviluppo, il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale che si terrà a Copenhagen nel marzo '95, venga valorizzata appieno. Che si chieda, anche in quel-

l'ambito, ai governi occidentali, un impegno definito circa le risorse da investire per lo sviluppo che arrivi al famoso 0,7% del PIL. Che si chieda ai governi del Nord e del Sud del mondo un impegno concreto per la riduzione delle spese militari e per l'investimento di risorse nello sviluppo sociale che arrivi al 20% delle risorse disponibili.

2.
Il ruolo dell'ONU.

Il periodo in cui viviamo sembra essere caratterizzato dall'esplodere di conflitti regionali, nazionali, internazionali. Le cifre relative ai conflitti in corso ci parlano di un contesto mondiale di crescente instabilità che, in molte aree, si esprime con l'emergere di crisi umanitarie. Solo nel '94 l'UNDP ha identificato numerose situazioni di emergenza nell'ambito di scenari politici complessi.

Al crescere del numero di tali situazioni si accompagna un progressivo intensificarsi del coinvolgimento internazionale in termini politici, economici e militari. Di fronte a questo nuovo paesaggio internazionale "post-guerra fredda" l'ONU viene improvvisamente caricata di responsabilità immense, talvolta contraddittorie e certamente superiori alle sue attuali forze: regolamentare i conflitti, mantenere e talvolta imporre la pace, assistere le popolazioni in pericolo; tutto ciò con un assetto istituzionale interno che non è più adeguato ai mutamenti intercorsi a livello internazionale. La riforma delle Nazioni Unite in senso più democratico è, a parere nostro e delle ONG internazionali, impegno urgente.

3.
La valutazione dei programmi di assistenza umanitaria

Con l'aumento della disponibilità di aiuti bilaterali e multilaterali per l'emergenza e conseguentemente della realizzazione degli interventi di assistenza umanitaria, diventa necessario interrogarsi su quali siano

i parametri di efficacia e di efficienza degli interventi stessi. Parametri che devono tenere conto delle situazioni complesse in cui i programmi si inseriscono, dell'andamento dello stato nutrizionale; dell'impatto sui mercati locali; della modificazione della struttura demografica della popolazione e così via.

Ci auguriamo che questo seminario possa contribuire ad una miglior comprensione delle concause che portano all'esplodere di situazioni di emergenza complessa, soprattutto laddove si tratti di emergenze endemiche e ricorrenti.

Vorrei concludere spendendo una parola sull' Unione Europea.

Non c'è dubbio che tramite la costituzione di ECHO, l'Unione Europea abbia contribuito in maniera importante alla gestione delle emergenze complesse, sperimentando anche metodologie di gestione innovative.

Al tempo stesso riteniamo che la stessa Unione Europea debba definire politiche di cooperazione finalizzate al passaggio da emergenza a riabilitazione, e che questo non significhi necesssariamente la revisione del mandato delle strutture già esistenti, quanto piuttosto un loro più efficace coordinamento sia sul piano strategico che operativo.

Infine, vorrei ringraziare il Parlamento Europeo e sottolineare come la scelta di questo contesto istituzionale risponde alla convinzione che sempre più ci dobbiamo confrontare con una dimensione internazionale dei problemi e che è nell'ambito dell'Unione Europea che l'Italia e le ONG devono trovare un proprio terreno di confronto e un ambito negoziale per le istanze che esprimono.

È questa concezione delle relazioni internazionali che ha suggerito la impostazione del Seminario, inteso non tanto come occasione di confronto delle pur articolate e ricche esperienze che le ONG e le istituzioni italiane esprimono, quanto come una opportunità di scambio tra impostazioni teoriche e metodologiche messe in campo in questi anni a livello europeo e internazionale.

Cooperazione internazionale e interventi di emergenza, stato dell'arte e nuovi orientamenti

Cooperazione internazionale e aiuti umanitari

on. Emma Bonino (*)

Faccio una doverosa premessa. Non intervengo a questo convegno in veste di commissario europeo. Il Parlamento Europeo, dopo le audizioni all'inizio di gennaio, terrà un dibattito con voto di fiducia alla Commissione il 18 gennaio. Prima di quel voto non posso ritenermi un commissario europeo nel pieno delle sue funzioni. Fare diversamente mi sembrerebbe oltre che scorretto, certamente poco elegante nei confronti del commissario tuttora in carica per l'aiuto umanitario: il collega spagnolo Manuel Marin. Vorrei quindi precisare che intervengo in questa sede da militante da sempre appassionata a questo tema: il rapporto Nord-Sud, le crisi e le emergenze internazionali, il diritto umanitario.

È assolutamente evidente, in ogni campo e particolarmente in questo, che è meglio prevenire che curare. Se la cooperazione avesse funzionato bene e in modo continuativo, probabilmente molte crisi e molte emergenze non si sarebbero verificate. Tuttavia, per responsabilità di tutti, ciascuno al proprio livello, questa cooperazione stabile e adeguata non c'è stata. La cooperazione Nord-Sud non è stata quasi mai una priorità politica per nessuno Stato che io conosca, fatta eccezione per i paesi scandinavi e pochi altri. Il nostro paese ha quest'anno decurtato del 50% l'aiuto pubblico allo sviluppo — in ottima compagnia di altri Stati, peraltro — e lo ha potuto fare nella assenza completa di qualunque tipo di reazione da parte di ciascuno di noi. Io non ho visto, nè nel nostro paese nè altrove, grandi manifestazioni di protesta su questo tema.

Non ho visto reazioni politiche che riuscissero a mettere in discus-

(*) Commissario europeo per gli aiuti umanitari

sione questa decisione. Come si vede, è facile dire alcune cose, in convegni o in altre occasioni. Molto più difficile è poi applicarle. Fatta questa premessa, volevo fare un'osservazione rispetto al problema della popolazione. La crescita demografica, comunque la si voglia interpretare sul piano etico, di fatto aggrava la fragilità delle strutture politiche, economiche e sociali di alcune zone del mondo rispetto ad altre. La siccità non produce stermini nel Texas ma certamente nel Mali. La siccità è la stessa: è solo che le strutture politiche, economiche e sociali di un certo paese sono adeguate ad affrontare una crisi, quelle di altri paesi non lo sono.

Inoltre, non si è poveri perché si fanno tanti figli. In realtà si fanno tanti figli perché si è poveri. Allora, parte integrante dello sviluppo della persona sono anche gli strumenti informativi per poter responsabilmente decidere sulla maternità e sulla paternità, nel pieno rispetto dei vari credi religiosi e nella tolleranza delle credenze reciproche in tema di religione.

Si dice spesso che dall'89 tutto è cambiato: la caduta del Muro di Berlino è stata fotografata da tutti. Mi sembra invece che le conseguenze della caduta del Muro siano state meno prontamente analizzate e meno prontamente messi in atto i meccanismi per affrontare una situazione internazionale completamente nuova. In altre parole, ci si è illusi in molti che questa nuova situazione avrebbe prodotto una caduta delle spese militari. Di qui tutta la speranza nel cosiddetto *peace dividend.*

Il *peace dividend* sicuramente c'è stato, ma ha avuto altri canali di utilizzo: in realtà i canali nazionali, più che la solidarietà internazionale. Visto questo fallimento, dovremmo smettere di parlare a vuoto di "nuovo ordine internazionale" per concentrarci invece sul cercare di capire che cosa può essere un nuovo diritto internazionale, nuove regole nei rapporti internazionali.

Da questo punto di vista credo che i conflitti e le emergenze del mondo contemporaneo ci pongono davanti ad una responsabilità cui non possiamo sfuggire. Il diritto internazionale umanitario, con i suoi meccanismi di prevenzione e di sanzione, compreso il diritto di ingerenza umanitaria, è strettamente legato alla questione dei diritti umani e alla loro salvaguardia. Crisi e conflitti devono non solo essere tamponati, come appunto siamo tentati di limitarci a fare, ma essere alme-

no presi come spunto per avviare quello sviluppo che non siamo riusciti ad avviare finora.

Un caso per tutti: il Rwanda. Il problema è come, intervenendo in Rwanda, si possa fare in modo non solo di fronteggiare l'emergenza, ma anche di mettere in piedi gli strumenti minimi per lo sviluppo stabile di quel paese e di quella regione. Proviamo a fare almeno di necessità virtù. Cercando di porre le basi dello sviluppo nelle zone di emergenza in cui l'opinione pubblica, la BBC, la CNN ci costringono a intervenire.

Sul ruolo dell'opinione pubblica e dei media: attenzione a non farne degli alibi. Si dice: si è intervenuti in Somalia solo quando l'opinione pubblica americana e la CNN l'hanno voluto. Ma chi vietava all'Europa di intervenire negli anni precedenti, pur in assenza della CNN, della BBC e di Antenne 2, visto che l'Europa e tutti i suoi governi nazionali sapevano perfettamente quello che stava succedendo?

In quello stesso periodo, il Segretario generale delle Nazioni Unite ci supplicava di intervenire in Mozambico. Ma non c'era verso: si voleva solo andare in Somalia. Per riuscire a far partire l'operazione di *peacekeeping* in Mozambico, arrivammo in Parlamento al compromesso che saremmo intervenuti in tutti e due i paesi. L'unico modo in cui si è giunti alla fine a dare la nostra disponibilità ad occuparci del Mozambico, è stato attraverso l'emergenza somala. La mozione approvata parla appunto di intervento Somalia-Mozambico.

Esistono insomma delle crisi cosiddette orfane.Quelle che solo gli esperti e i diplomatici conoscono, perché appunto la BBC non c'è e la CNN neppure. Il Segretario generale diceva ieri che lo aveva molto colpito il fatto che una bomba caduta a Sarajevo che ha fatto 79 morti aveva avuto la prima pagina su tutti i giornali, con conseguenti richieste di intervento per far cessare il massacro. Mentre un'altra bomba, altrettanto mortale, lo stesso giorno in Afghanistan, veniva largamente ignorata: non c'è stata infatti alcuna pressante richiesta di intervento, nè la comunità internazionale ha sentito la stessa responsabilità. Per questo credo che abbiamo un compito in più: quello delle crisi orfane, quello degli eccidi sommersi. Il Rwanda va benissimo. Ma che facciamo di milioni di mine antiuomo ancora sepolte? Disinteressarsi di investire nello sminamento significa rassegnarsi all'esistenza di queste crisi orfane, di questi massacri ignoti.

Per finire, sono convinta che uno dei motivi per cui tali massacri e crisi, siano sempre più insopportabili alla nostra coscienza è l'impunità nella quale essi vengono consumati.

Impunità oggi consentita a chiunque, potente o meno, violi il diritto internazionale. Io credo che non sia nè una follia di pochi utopisti, nè una mania di pochi appassionati del diritto, di pretendere che le Convenzioni sui Diritti dell'Uomo abbiano strumenti di sanzione che neghino l'impunità ai massacratori.

L'impunità è una palla di neve che produce altri massacri e altri stermini. Per questo l'istituzione di una Corte Internazionale Permanente per la quale ci stiamo battendo, credo sia un obiettivo non di alcuni pazzi estremisti del diritto, ma uno degli strumenti necessari al mondo contemporaneo.

La cooperazione italiana e l'emergenza

min. Vitaliano Napoleone (*)

Prima di esaminare in che modo si possa dare risposta a situazioni di emergenza, conviene sottolineare un dato obiettivo.

Se è vero che i fondi a disposizione dello sviluppo sono sempre più scarsi, è altrettanto vero che ciò accade anche per i finanziamenti dell'emergenza. Lo scorso anno le disponibilità erano di 230 milioni, ridotti a soli 110 quest'anno.

Ciò detto, vediamo in che modo opera l'ufficio del Ministero degli Affari Esteri incaricato, nel quadro della cooperazione allo sviluppo, di rispondere alle emergenze.

Prendiamo conoscenza delle calamità attraverso la stampa, la nostra rete di Ambasciate, gli appelli lanciati dalle Organizzazioni Internazionali, in particolare il DHA di Ginevra per quanto riguarda le emergenze semplici e il DHA di New York per quanto riguarda le emergenze complesse.

Diversi sono i sistemi con i quali si può rispondere ad un appello d'emergenza.

Può venire creato un fondo in loco presso le nostre Rappresentanze diplomatiche o consolari. Si possono finanziare gli appelli lanciati dalle Organizzazioni multilaterali, appelli che possono anche essere «integrati» e cioè presentati da più organismi (è il caso della ex-Jugoslavia).

Si può lavorare, a mezzo di convenzioni, con le ONG. Lo strumento della convenzione è tuttavia alquanto macchinoso anche se, nel caso della Somalia, si è riusciti a stipulare in un solo mese sette convenzioni con altrettante ONG.

Il finanziamento tramite organismi multilaterali comporta certamente maggiore speditezza.

(*) Capo Ufficio Emergenza della DGCS- MAE

In risposta all'appello SEPHA per la Somalia, ad esempio, si è contribuito all'azione di una serie di organismi multilaterali che a loro volta hanno supportato l'azione delle sette ONG menzionate, finanziate dalla cooperazione per le spese d'impianto e logistiche.

Anche in Rwanda alcune ONG erano già presenti sul campo.

Allo scoppio della crisi, si è provveduto a finanziare UNICEF, WHO e UNHCR al fine di permettere a quelle ONG di continuare la loro opera.

Debbo far notare, tra l'altro, che i nostri interventi in Rwanda hanno comportato una spesa di circa 23,5 miliardi, una cifra certo notevole per un paese che non rientrava nelle priorità della nostra cooperazione. Ma l'entità dell'emergenza era tale che le dimensioni della risposta italiana non potevano essere minori.

Un altro sistema per far fronte alle emergenze è quello delle gare, cioè della gestione diretta. Il ricorso a questa procedura potrebbe rivelarsi eccellente a patto che la futura legge della cooperazione permetta un modello di svolgimento di gare riservato all'emergenza, e cioè con *short list* ed *iter* rapidissimi.

Per ora questo sistema non è ipotizzabile: mancano infatti gli albi dei fornitori cui far riferimento. In avvenire l'espletamento di gare, purché come detto rapide, permetterà tra l'altro di assicurare una ottima visibilità all'intervento.

Vi è poi un altro sistema di risposta rapida alle necessità provocate da una calamità, in genere di tipo naturale.

Si può fare cioè riferimento al Deposito di Pisa del DHA, finanziato dall'Italia con un contributo che per il 1994 è ammontato a 7 miliardi di lire. Il materiale di cui Pisa dispone è quello classico dell'emergenza: tende, generatori, coperte ecc. Tale materiale viene caricato su *charter* reperiti sul libero mercato (i C 130 della nostra Aeronautica, cui pure talvolta si è fatto riferimento, sono molto cari) e portato direttamente a destinazione.

Di recente è stato stipulato un accordo tra DHA ed WHO per lo stoccaggio a Pisa di medicinali.

Tale accordo, finanziato dall'Italia, permetterà di intervenire, oltre che con materiale di primo soccorso, anche dal punto di vista sanitario.

Non è escluso che anche il PAM possa giungere in futuro ad un accordo simile con il DHA per quanto concerne le derrate alimentari. Se

così sarà, i nostri interventi di emergenza potranno assumere, con il sistema di risposta più rapido di cui oggi disponiamo, un aspetto «integrato».

Per quanto riguarda le notizie della stampa che si riferiscono al deposito di Brindisi, confermo che si sta effettivamente creando un deposito di beni di prima necessità per i contingenti di *peace keeping*, ossia per i caschi blu. Le due cose vanno avanti parallelamente con mutuo interesse.

Le aree prioritarie per gli interventi di emergenza sono rappresentate dall'Etiopia, dall'Eritrea, dalla Somalia (quando sarà nuovamente possibile operarvi), l'ex-Jugoslavia e l'Albania.

Interessante l'esperimento condotto tra mondo del volontariato e pubblica amministrazione per quanto riguarda l'ex-Jugoslavia.

Quando esisteva il Ministero dell'immigrazione venne creato il cosidetto «tavolo di coordinamento», un luogo d'incontro tra pubblica amministrazione e volontariato. Soppresso poi quel Dicastero, le riunioni non si tennero più. La morte dei tre volontari di Brescia in ex-Jugoslavia provocò la ripresa delle convocazioni del «tavolo» che si è rivelato eccellente foro d'incontro da cui sono poi nate realizzazioni concrete importanti: molte tonnellate di beni sono affluite, con la collaborazione della Marina Militare italiana, ai magazzini della Cooperazione italiana di Spalato e sono poi state distribuite in Bosnia dal nostro parco mobile di camion.

Il «tavolo» continua ad amministrare i fondi con cui vengono rimborsate le Amministrazioni che hanno svolto attività connesse con la situazione in ex-Jugoslavia (Esteri, Difesa, Interni) e finanzia il volontariato che ha costituito un organismo centrale, il Consorzio italiano di solidarietà, cui aderiscono un centinaio di enti e che ha saputo dare un'ottima prova di sè.

A Spalato, come detto, la nostra cooperazione ha organizzato alcuni magazzini di stoccaggio e dispone di un parco di 24 camion per la distribuzione dei beni. Dall'inizio dell'anno ad oggi si sono mossi 119 convogli che hanno trasportato 4 milioni e mezzo di merce.

L'ufficio emergenza della Cooperazione organizza anche attività di studio e convegni. A Firenze ha avuto luogo di recente un incontro sui problemi dell'immunologia nella ex-Jugoslavia con la partecipazione di tutte le parti in conflitto.

Sono previsti, per la ex-Jugoslavia e i Paesi del Corno d'Africa, altri convegni.

Infine, una parola riguardo l'ufficio dell'Unione Europea per l'emergenza, ECHO, che lavora soprattutto con le ONG dei Paesi membri.

L'Italia ha proposto ad ECHO forme di cofinanziamento di attività e molto ci si aspetta per il miglioramento delle sue capacità di intervento dalla nomina della Signora Bonino quale nuovo Commissario per gli aiuti umanitari.

L'auspicio è che ECHO rappresenti un giorno la vera risposta dell'Unione Europea all'emergenza, con interventi diretti, sul terreno, di coordinamento tra i paesi dell'Unione.

Diplomazia preventiva e azione umanitaria

on. Luciano Vecchi (*)

Il dato delle emergenze umanitarie, soprattutto in situazioni di conflitto, è un dato strutturale con cui è necessario fare i conti e verso il quale dobbiamo attrezzarci, in particolare in questa fase della vita del mondo. Non è un dato inevitabile; io sono convinto che il compito principale della comunità internazionale e dell'Unione Europea, sia quello di mettere in atto determinati meccanismi, di natura eminentemente politica, riguardanti le questioni dello sviluppo volti il più possibile a prevenire tali situazioni o a renderle comunque meno acute. Tuttavia occorre prendere atto che il contesto politico e storico in cui operiamo è profondamente mutato.

All'origine del cambiamento della fase politica c'è senz'altro la crisi del ruolo degli Stati, soprattutto laddove la loro costruzione è stata più artificiale; a questo proposito, ha indubbiamente pesato il fatto che le situazioni di emergenza dovute a conflitti canonici, quali i conflitti tra Stati, che pure esistono, siano state una minoranza e che quindi l'apparato giuridico ed operativo tradizionale, in particolare il sistema delle Nazioni Unite, si sia rilevato di più limitata portata e di più difficile applicazione.

Il carattere delle situazioni di emergenza, dovute a conflitti interni agli Stati o trasversali agli Stati o che prescindono dagli Stati, conflitti di natura etnica, politica, economica, religiosa, le rende evidentemente molto meno controllabili con gli strumenti tradizionali e richiede un mutamento o uno spostamento dell'asse e del baricentro delle priorità che vengono date nella costruzione e nella gestione del sistema internazionale.

È evidente che il problema è relativo alla definizione dei soggetti

(*) Vice Presidente Assemblea CE-ACP

fondamentali del diritto internazionale. È vero che nel corso degli ultimi decenni si è sviluppata a livello di Nazioni Unite o di Convenzioni Internazionali un'ampia casistica, tuttavia, il punto centrale è considerare soggetti di diritto internazionale e quindi titolare di diritti che devono essere immediatamente esigibili nei confronti della comunità internazionale, sia attori nella stessa, una pluralità di soggetti.

Senza dubbio l'emergere dell'individuo come soggetto di diritto internazionale è un dato che non è nuovo (caratterizza la giurisprudenza internazionale per tutto questo secolo) ma resta la questione centrale; diritti dell'individuo che in qualche modo prescindono dalla mediazione dello Stato, portano, ad esempio, rispetto al problema dei rifugiati, a spostare l'asse dalla priorità data ai rifugiati in senso stretto, cioè coloro che varcano una frontiera, a quella da dare agli sfollati o ai rifugiati interni, che tradizionalmente con più difficoltà hanno potuto godere di un sostegno e di una tutela, sia giuridica che materiale, a livello internazionale. È inoltre centrale il riconoscimento di una soggettività di azione internazionale a una pluralità di persone sia fisiche che giuridiche.

Da questo punto di vista, credo che le capacità di intervento concreto ed il ruolo politico delle ONG debbano non soltanto essere presi in considerazione con maggior serietà, ma debbano anche essere valorizzati dal sistema internazionale, compresa naturalmente la Comunità Europea.

Se questo è il nuovo quadro in cui dobbiamo agire e se queste sono le priorità, è evidente che il problema diventa quello dell'azione politica che viene messa in campo, volta, nei limiti del possibile, a prevenire il conflitto.

Da questo punto di vista, come parlamentare europeo e come vice presidente dell'Assemblea Paritetica CE-ACP, io sono convinto della natura profondamente politica dei problemi che stiamo trattando e del fatto che, molto spesso, la causa per cui non è stato possibile prevenire determinate situazioni di emergenza, per quanto fossero previste in maniera efficace, non è stata soltanto l'assenza di strumenti di intervento ma anche la mancanza di volontà politica da parte dei soggetti internazionali.

Diplomazia preventiva e azione umanitaria sono strettamente intrecciate, per diversi motivi: se osserviamo alcuni dei casi più gravi

degli ultimi tempi, mi riferisco ad esempio alla Somalia o al Rwanda, vediamo, da un punto di vista europeo, come determinate situazioni non solo erano ampiamente prevedibili e previste, ma come le difficoltà di effettuare un'azione preventiva dal punto di vista politico e dal punto di vista materiale in quelle realtà siano state dovute al fatto che per lungo tempo — nel caso del Rwanda ancora oggi — determinati soggetti internazionali e paesi membri dell'Unione Europea, hanno impedito che ciò avvenisse.

Questa è la sfida nell'acquisizione di una capacità politica e concreta di azione, con soggettività forte dell'Unione Europea a livello internazionale; significa riuscire a costruire un soggetto con alto profilo sulla scena internazionale capace di dotarsi degli strumenti e delle politiche per intervenire, sia nelle situazioni di emergenza che nella cooperazione internazionale, ma sopratutto in grado di definire le priorità e di gestirle a livello internazionale.

Qui sta tutta la complessità della questione e del nostro ruolo, come parlamentari, come Commissario e come attori nella società o nelle istituzioni a livello nazionale. Ed è evidente che l'azione umanitaria non può essere concepita (da un punto di vista politico, non da quello degli attori sul terreno) come uno strumento di pompieraggio per rispondere a certi umori dell'opinione pubblica, ma deve essere (qui è l'intreccio con la riabilitazione e lo sviluppo) volta a dare risposta a bisogni immediati, ma sopratutto ad attivare quegli elementi di coinvolgimento delle popolazioni nella costruzione della loro vita futura. Deve aiutare a stabilire quelle condizioni di riforma politica, istituzionale e strutturale che solo possono permettere di affrontare sia il problema dello sviluppo che quello dell'impatto regionale sui paesi vicini dove i profughi e i rifugiati vanno e porre le basi perché quel determinato problema di rifugiati o sfollati venga riassorbito e non si riproduca.

Sono convinto che occorre, certo, pensare in termini grandi ad una riforma del sistema delle Nazioni Unite, sia nei suoi termini più alti di concezione di funzionamento, che nel coordinamento delle sue strutture operative; però occorre costruire una volontà politica dei soggetti che nel sistema delle Nazioni Unite devono avere un ruolo fondamentale. Da questo punto di vista ritengo che l'Unione Europea debba essere uno di questi soggetti, con una propria soggettività politica e, come il Parlamento Europeo ha auspicato, con un proprio seggio nel

Consiglio di Sicurezza, quindi con una rappresentanza unificata e nell'ambito di quei rapporti e quadri di cooperazione che l'Unione Europea ha costruito o sta costruendo. Il quadro CE-ACP, ma anche i rapporti politici ed economici con l'America Latina e il Parlamento Latinoamericano o l'America Centrale possono davvero essere gli elementi qualitativi in cui il ruolo soggettivo dell'Europa diventa visibile e acquisisce peso.

Rispetto agli strumenti e alle priorità, non vi è dubbio che in un quadro di difficoltà, non solo di bilancio, ma anche politiche e culturali interne a molti Paesi europei, e nel quadro di un calo delle risorse a disposizione della cooperazione allo sviluppo internazionale, il peso crescente degli interventi di emergenza rischia di portare contraddizioni molto forti.

Fortunatamente, nel quadro dell'Unione Europea, fino ad ora così non è stato, poiché, anche se le risorse destinate agli interventi umanitari di emergenza e più complessivamente alle forme di aiuto alimentare — che sono diverse — hanno avuto nel corso degli ultimi quattro o cinque anni un peso crescente, sia nei bilanci comunitari che nel Fondo Europeo di Sviluppo, tuttavia siamo riusciti a fare in modo che queste risorse fossero aggiuntive e non sostitutive.

Non c'è dubbio però che, proprio per le caratteristiche dell'aiuto di emergenza, il peso dell'impatto qualitativo che esso assume rappresenta un vincolo per gli interventi di riabilitazione e, successivamente, di sviluppo.

Da questo punto di vista il problema è anche quello di rendere più efficiente e più coerente una struttura come ECHO, che comunque ritengo essere interessante, ma soprattutto occorre affrontare alcune questioni di tipo qualitativo, quali il coordinamento tra politiche, il coordinamento tra strumenti dell'UE e strumenti nazionali o non governativi.

Io sono convinto che, da un punto di vista di principio, qualche problema funzionale lo porrà il fatto che si siano tripartite le competenze, nell'ambito della futura Commissione Europea, sulle questioni dello sviluppo, cioè che ECHO sia stata separata dalla competenza nei confronti dei paesi ACP e che gli stessi paesi ACP siano stati separati dai paesi di Asia-America Latina e Mediterraneo.

Credo che ciò si possa ricomporre se esiste la volontà politica, ma il rischio esiste.

Infine, ritengo che quando valutiamo l'impatto dei diversi strumenti e la funzione dei diversi attori nell'intervento sul terreno, ma anche le potenzialità per un cambiamento qualitativo dello stesso, quando parliamo di prevenzione, di rafforzamento della società civile, di messa in allerta rispetto a crisi future, occorra fiscalizzare in modo molto più forte di quanto sia avvenuto fino ad ora, l'apporto delle ONG e della società civile.

Il ruolo dell'ufficio per gli aiuti umanitari dell'Unione Europea

Donato Chiarini (*)

In questa occasione, mi sembra importante presentare l'ufficio per gli aiuti umanitari dell'Unione Europea. Oggi se ne parla molto e quando presenterò le cifre delle disponibilità finanziarie erogate negli ultimi anni ne sarà chiaro anche il motivo. Bisogna tornare indietro di qualche tempo per vedere come ha inizio questo interesse e supporto specifico per gli aiuti d'urgenza.

Si tratta di un fenomeno abbastanza recente, infatti ricordo quando, testimoni di una catastrofe (una delle tragedie ricorrenti tra fratelli gemelli — Rwanda e Burundi — nel 1972), la nostra sensibilità di cooperanti era molto limitata rispetto a questo dramma e continuavamo ad andare in ufficio ogni mattina anche se la gente attorno a noi scompariva pian piano.

Questo fenomeno di solidarietà e di sensibilità è piuttosto recente nell'ambito delle relazioni internazionali.

Per quanto riguarda l'Europa bisogna cercare le origini nella convenzione di Lomè, che già nel 1975 prevedeva stanziamenti modesti per le catastrofi naturali. Col tempo ci siamo accorti che queste disponibilità erano indicatissime per far fronte a certe situazioni in cui non si poteva intervenire con gli strumenti di cooperazione classica.

L'uomo, d'altra parte, crea molte più catastrofi della natura: attualmente gli interventi di ECHO sono destinati per l'80% alle catastrofi generate dagli uomini e solo per il 20% alle catastrofi naturali.

Il fenomeno, quindi, coinvolgendo situazioni di disintegrazione civile, ha assunto anche connotazioni maggiormente complesse. È molto più facile intervenire per far fronte ad una catastrofe naturale come un terremoto che non operare in una emergenza complessa. Lo

(*) Capo divisione ECHO2

sappiamo bene con la ex-Jugoslavia e con tanti altri paesi in cui si tratta di intervenire in crisi che hanno radici politiche interne molto profonde. È chiaro che in questo caso la prospettiva cambia.

Qui bisogna operare per la prevenzione anche perché nelle emergenze caratterizzate da conflitti diventa molto più difficile intervenire in modo efficace, portare soccorso a quelli che soffrono.

Negli anni successivi al 1975, c'è stata una graduale crescita di mezzi fino a che nel 1991, con la crisi dei Curdi conseguente alla guerra del Golfo, ci fu una richiesta di fondi particolarmente elevata. La dimensione della catastrofe e l'interesse dei media internazionali (come anche nel caso della guerra del Golfo) — sono stati alla base di questa improvvisa crescita delle risorse finanziarie e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica nell'emisfero nord, crescita che è continuata in modo esponenziale.

Fu allora che la Commissione decise di creare questo Ufficio che fu, inizialmente, dotato di mezzi molto modesti.

In questi ultimi anni, però, considerato il dramma della ex-Jugoslavia — paese alle porte dell'Europa — il crollo dell'ex Unione Sovietica, gli ultimi orrendi episodi della Somalia, della Liberia e del Rwanda, si è avuto un aumento notevole delle risorse a disposizione dell'Ufficio.

Nel 1991, la Comunità ha speso 195 milioni di ECU (che sono circa 350 miliardi di lire), passando a 368 nel '92, a 650 nel '93 e a un montante per questo anno che forse sfiorerà i 750 milioni di ECU.

Se aggiungiamo a tutto ciò anche la crescita di altri strumenti come, per esempio, gli aiuti alimentari, allora le risorse mobilitate dall'Unione Europea attraverso la Commissione superano i 1.200 milioni di ECU.

ECHO, cioè l'Unione Europea come tale, è diventato così il primo donatore nel mondo; se si calcolano poi anche le importanti contribuzioni bilaterali degli Stati Membri, si può affermare che l'Unione Europea (considerato l'ambito bilaterale e multilaterale) fornisce l'essenziale delle risorse impiegate in interventi di solidarietà mondiale.

Così, da quasi due anni, questa entità suscita interesse, invidia e critiche ma sono fuor di dubbio le sue grandi potenzialità. Il giorno in cui si apprese che sarebbe stata una italiana a prendere in mano la politica degli aiuti umanitari della Commissione, sono stato particolar-

mente contento perché ero e sono convinto che ciò possa cambiare molte cose, anche tenendo conto dell'interesse già sottolineato dalla futura Commissaria.

Quello che ECHO ha potuto fare, è iniziare un coordinamento con gli Stati Membri e con le istanze internazionali tra i quali non c'è solo la famiglia delle Nazioni Unite, ma soprattutto la grande famiglia del volontariato in Europa.

Ci si è coordinati, quindi, con gli Stati Uniti e con i paesi terzi proprio per evitare inutili duplicazioni di azioni e cercare di controllare certe derive di interventi politici — perché per tanti paesi, gli aiuti umanitari non sono che uno strumento di politica estera. L'esperienza del Rwanda insegna. Bisognerà giungere con il tempo e la maturità a stabilire una specie di neutralità attiva negli interventi.

Un altro aspetto particolarmente interessante è il dialogo istituzionale all'interno dell'Unione Europea che si sta rafforzando e, in questo senso, l'esperienza di parlamentare europea della Signora Bonino non potrà che assicurare un alleato potenzialmente molto forte.

Un altro aspetto di ECHO è quello della visibilità: non per fare propaganda ma soprattutto per informare la nostra opinione pubblica che l'Europa non è solo tecnocrazia, non è solo persecuzione burocratica ma è anche e soprattutto un esercizio di solidarietà. Quindi, lavorare modestamente senza farlo sapere sarebbe un errore professionale.

Lo strumento del dialogo per la prevenzione è molto importante, d'altra parte la cooperazione internazionale degli anni passati è stata piuttosto di tipo «positivistico-muscolare» mentre avremmo forse dovuto lavorare più sui centri nervosi, per esempio in materia di diritti umani in America Latina.

In Africa, in Rwanda che è un caso tipico, abbiamo realizzato piantagioni, strade, città, ma sapevamo che c'era una questione ancora più importante da affrontare, quella dei diritti umani. Così ci siamo concentrati su questo tema — parlando con la gente, diffondendo concetti propri dei diritti umani come la protezione delle persone, l'accettazione della diversità, il rispetto nella divergenza d'opinione, il riconoscimento di una organizzazione sociale. Ma non lo abbiamo fatto nella stessa misura delle realizzazioni fisiche. E invece, è proprio questo tipo di azione che deve essere portata avanti.

Gli interventi diretti in cui ECHO gioca il ruolo di pompiere del

mondo hanno luogo solo in situazioni eccezionali dove altri *partner* non arrivano o dove c'è bisogno di generare un «effetto-massa» di impatto. Le azioni dirette, di regola, non vengono effettuate anche perché il nostro interesse è di continuare ad appoggiare soprattutto il volontariato. E ciò è logico perché il volontariato è espressione dell'opinione pubblica e quindi è l'espressione democratica più nobile.

Altri elementi molto importanti sono la distribuzione delle risorse e la scelta del *partner.*

Abbiamo creato uno strumento, il CCP, che sintetizza la natura degli interventi e dovrebbe costituire uno strumento innanzitutto trasparente perché i fondi amministrati vanno giustificati a tutti i livelli, ma che dovrebbe servire anche per dare indicazioni precise su come le ONG debbono presentare le loro domande.

Ciò può apparire un aspetto secondario ma quando si deve trattare con il volontariato dei 12 o 16 paesi, con sensibilità, abitudini e forme mentis molto diversi, diventa necessario trovare il modo di affrontare questo problema in maniera globale. L'anno passato, sono state finanziate 879 operazioni su un totale di 1.700 domande. Quest'anno supereremo senz'altro tale cifra. Siamo presenti nel Tadjikistan, nella Cambogia, ma siamo attivi anche in situazioni meno conosciute, nel nord Irak, per esempio.

Quindi a ben guardare, penso che la Signora Bonino avrà molto interesse per la sfida posta dal suo nuovo incarico. C'è sicuramente molto da fare nel mondo e noi siamo pronti a continuare con il nostro lavoro.

Emergenze complesse e ingerenza umanitaria: il punto di vista delle ONG europee

Antonio Papisca (*)

Nell'attuale sistema della politica internazionale si registra, fra le altre, l'inquietante tendenza a sostituire all'azione politica e diplomatica il cosiddetto intervento umanitario. Questo non accade per forza maggiore ma è il risultato della non-volontà degli Stati più forti, a cominciare dagli USA, di impegnarsi per la messa in funzione di strutture di autorità soprannazionale (ovvero di governo mondiale) che siano ad un tempo efficaci e democratiche.

La prassi dell'ingerenza umanitaria diventa così una sorta di prova del fuoco per la funzionalità e la stessa ragion d'essere dell'ONU, cui si richiedono bandiera e autorizzazione formale per operazioni che, di fatto, si sottraggono al suo effettivo comando e controllo.

Alla strumentalizzazione dell'ONU si accompagna la militarizzazione della politica.

Sul terreno dell'ingerenza umanitaria e nel segno della risorgenza dello "statocentrismoarmato" si sta giocando, drammaticamente, la partita del nuovo ordine mondiale. A suffragare il sospetto che l'ambiguità dell'ingerenza umanitaria — tra viveri e medicine da un lato e bombardamenti dall'altro — sia voluta dagli Stati, è la constatazione che, nelle competenti sedi istituzionali interne e internazionali, si evita di precisare il fondamento, gli obiettivi e le modalità degli atti di ingerenza. Il risultato — tutto negativo, tragico — è duplice: a) cresce la (ri)legittimazione del militare e del militare-bellico in specie; b) si divertono ingenti risorse dalle politiche di sviluppo (struttura) alle operazioni di aiuto umanitario (emergenza, congiuntura).

(*) Centro Diritti Umani Università di Padova

Questo apparentemente ineluttabile dinamismo belligero dei rapporti fra Stati suscita allarme e dibattito nel mondo dell'associazionismo solidarista operante per via transnazionale.

L'associazionismo teme, a ragione, che il riaffacciarsi della geopolitica, ovvero della cultura dell'interesse nazionale e del confine e quindi dello stato-nazione-sovrano-armato-confinario, alimenti ed esasperi la conflittualità in tutte le sue forme, con danni amplificati dal fatto di andare contro la storia reale, cioè contro la razionalità della interdipendenza mondiale che è quella del cooperante, del fare politica, del distribuire e del gestire insieme mediante il funzionamento di istituzioni effettivamente soprannazionali e democratiche.

In questa disgraziata congiuntura internazionale, la cultura politica delle ONG ha compiuto passi da gigante nel senso di avere maturato la consapevolezza di urgenze così riassumibili: a) passare dal «lobbismo» alla «azione politica» in senso proprio alla luce del principio della pari dignità delle istituzioni governative (e intergovernative) e delle istituzioni di società civile; b) asserire il primato del diritto internazionale dei diritti umani — nuovo diritto internazionale o diritto della comunità umana — su qualsiasi altro diritto e richiamare gli Stati alla (vera) legalità internazionale; c) coordinarsi fra ONG e divenire più strategiche nell'azione; d) operare per sottrarre l'ONU alla strumentalizzazione degli Stati, democratizzarla e dotarla delle risorse necessarie per funzionare con efficacia, soprattutto in via preventiva.

In questo contesto di accelerata maturazione politica, le ONG si sono impegnate a elucidare «l'istituto» della cosiddetta ingerenza umanitaria dando così ai governi una lezione di responsabilità e di discernimento. Come in altre occasioni, anche in questa le ONG dimostrano di saper fare ciò che i governi non sanno o non vogliono fare.

La costruzione giuridica della cosiddetta ingerenza umanitaria è avvenuta ad opera appunto delle ONG e appare difficile che in futuro ci si possa discostare da questa rigorosa elaborazione.

Il momento più alto di questo processo politico-culturale è certamente segnato dalla conferenza internazionale *Conflitti, sviluppo e interventi militari: ruoli, posizioni ed esperienze delle ONG*, organizzato a Bruxelles dal Comité de liaison des ONG auprès de l'UE (aprile 1994).

In questo «foro» sono confluite molteplici inquietudini, esperienze

e risorse intellettuali. Un dato rilevante è costituito dall'unanime consenso su ciò che deve intendersi e su come deve praticarsi la cosiddetta ingerenza umanitaria. Quanto riassumerò in maniera schematica può quindi essere considerato il punto di vista "ufficiale" delle ONG europee (e non soltanto europee) in materia.

1. Prevenire i conflitti è compito primario della comunità internazionale.

2. Sottosviluppo, sfruttamento e violazione dei diritti umani sono le cause principali dei conflitti e delle guerre.

3. Per prevenire le guerre, occorre dunque fare politiche di sviluppo e promuovere il rispetto di tutti i diritti umani (economici, sociali, culturali, civili, di solidarietà).

4. L'uso del militare deve avere carattere di eccezionalità e avvenire in un contesto di regole e limiti precisi.

5. I soggetti centrali di qualsiasi azione umanitaria sono le persone e le comunità umane i cui diritti umani fondamentali sono negati o violati.

6. La cosiddetta ingerenza umanitaria è l'intervento d'autorità della Comunità internazionale in quelle situazioni di alta conflittualità ove sono estesamente e reiteramente violati i diritti umani fondamentali.

7. Questo intervento prescinde dal consenso dello Stato o degli Stati nel cui territorio le popolazioni sono a rischio di esistenza e sopravvivenza.

8. Perché l'intervento sia legittimo, occorre che sussistano i seguenti requisiti:

a) che nel territorio interessato siano violati o seriamente minacciati i valori supremi dell'ordinamento internazionale: diritti umani, democrazia, pace, ambiente;

b) che l'autorità internazionale, segnatamente l'ONU, autorizzi e controlli l'effettuazione dell'intervento;

c) che gli obiettivi e gli strumenti dell'intervento internazionale siano congrui e siano collocati all'interno di un più ampio piano politico conforme ai principi e alle norme della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto Internazionale dei diritti umani.

9. L'intervento d'autorità della Comunità internazionale può assumere due forme: intervento civile internazionale e intervento di polizia internazionale.

10. L'intervento civile deve avvenire mediante l'impiego di personale e strumenti civili, sia non governativi sia governativi.

11. L'intervento di polizia internazionale deve avvenire su decisione e sotto comando diretto dell'ONU, non può mai consistere in atti di guerra (con distruzione di territori e di popolazioni), deve essere rigorosamente eccezionale e temporaneo e svolgersi nel costante rispetto della legge internazionale dei diritti umani (con monitoraggio sulla conduzione delle operazioni assicurato, per esempio, da un *Ombudsman,* o difensore civico, umanitario.

12. Quando le due forme di intervento operino contemporaneamente nello stesso territorio, le strutture dell'intervento civile per nessuna ragione devono essere poste sotto comando militare.

13. È necessario creare una forza umanitaria non armata e non violenta sotto la diretta autorità del Segretario generale delle Nazioni Unite.

14. Una rappresentanza unitaria delle ONG deve far parte ex officio delle istituzioni umanitarie ufficiali.

15. Le ONG devono pertanto partecipare ai processi decisionali relativi alle operazioni di intervento civile internazionale.

16. Nel corso dell'intervento civile internazionale, le ONG devono agire sia per portare viveri e medicinali e approntare servizi di prima necessità, sia per fare monitoraggio, osservazione, *fact-finding* e avviare, d'intesa con le comunità locali, iniziative di (co)educazione ai diritti umani, alla solidarietà e alla democrazia (*peace-building*).

17. Le Nazioni Unite appartengono ai popoli, non agli Stati. Per democratizzare l'ONU (e passare dall'ONU degli Stati all'ONU dei popoli) occorre in particolare creare una Assemblea Parlamentare della Nazioni Unite con la partecipazione delle ONG e rendere tripartita la composizione delle delegazioni degli Stati membri ai principali organi decisionali delle Nazioni Unite (con rappresentanti dell'esecutivo, del parlamento, delle ONG).

18. L'UE deve sviluppare, democraticamente, una propria politica estera e potenziare i programmi di politica di cooperazione allo sviluppo.

19. Le forze di politica internazionale delle Nazioni Unite devono essere addestrate (in sostanza, riconvertite) a compiti appunto di pub-

blica sicurezza; nei programmi degli appositi corsi di formazione ci deve essere spazio anche per la conoscenza delle ONG.

20. Anche il personale delle ONG, da impiegare nelle operazioni di intervento civile, deve essere adeguatamente addestrato.

La cooperazione ONG-Nazioni Unite: dai campi profughi alla conferenza di Oslo

Marco Gaetano Pedrazzi (*)

Ringrazio l'iniziativa i quaderni del Parlamento Europeo e MOVIMONDO per aver promosso questo convegno su un tema tanto attuale quanto delicato quale è lo stato di emergenza che deriva dai conflitti internazionali.

Anche a nome dell'ONG per la quale opero — Cooperazione Internazionale — vorrei illustrare il tema conduttore della mia breve riflessione: le ONG italiane si trovano, da pochissimi anni, ad essere chiamate a svolgere compiti nuovi in rapporto alla loro più autentica storia. Infatti il mondo del volontariato e della solidarietà internazionali in Italia ha una forte tradizione di cooperazione per lo sviluppo dei popoli.

Gli obiettivi dell'intervento erano e sono la promozione delle attività che costituiscono il nucleo forte di un sistema sociale, il dare risposta ai bisogni essenziali della gente attraverso un metodo fortemente partecipativo, guardando in avanti alcuni anni, prima di pensare ad un disimpegno completo da quella realtà locale.

Se questo è il quadro di riferimento, l'emergenza può essere vista come "un elemento" della storia che deve essere affrontato con lo stesso impegno col quale si sviluppano i programmi integrati.

Ma quante volte emerge un quadro così semplice rispetto a tutte le occasioni in cui si viene chiamati ad intervenire, con ritmi, metodi, risorse, tanto diversi da quelli ai quali si è abituati?

È in questo contesto che alcune ONG italiane sono oggi attive, con risultati certamente apprezzabili, nei numerosi paesi dove un conflitto

(*) Delegato per le relazioni estere di COOPI (Cooperazione Internazionale)

interno o internazionale, interetnico o di religione, costringe molti, moltissimi a rinunciare improvvisamente, violentemente, a quasi tutti i riferimenti fondamentali della propria vita: la terra, la casa, gli oggetti cari, le abitudini, per spostarsi coattivamente entro il paese o fuori dai suoi confini alla ricerca di una speranza che molto spesso non trova rispondenza. Hanno origine così le moltitudini di rifugiati, sfollati, rimpatriati, tutti termini che indicano uno stato di profondo abbandono finanche da se stessi.

Le ONG italiane non hanno una storia consolidata di rapporti con le numerose istituzioni internazionali che sostengono interventi a favore dei feriti di guerra, dei bambini senza più riferimenti famigliari, delle giovani donne in balia di sé stesse e della violenza che sempre si sprigiona in condizioni di precarietà.

Tuttavia se si considerano due sistemi internazionali tra i più attivi nelle emergenze, le Nazioni Unite con l'UNHCR e l'UE con ECHO, si constata che negli ultimi anni molte ONG hanno avviato collaborazioni fattive, intense, di reciproca soddisfazione con queste due entità.

Sono circa trenta le ONG italiane che hanno sperimentato e sperimentano oggi tale collaborazione.

Come non ricordare le prime esperienze, agli inizi degli anni ottanta con i profughi dell'Ogaden, rifugiati nella Somalia centro-meridionale, con i quali si lavorò per anni, cercando di dare forma a servizi sociali di base nei campi? Eppure i numeri di allora sembrano oggi poca cosa di fronte all'entità del fenomeno di nuovo in Somalia, in Kurdistan, in Sudan, in Rwanda, in Mozambico, in Centro America.

Oggi la misura di grandezza è il centinaio di migliaia. Nel mondo si contano più di venti milioni di soli rifugiati ufficialmente riconosciuti. Ma si calcola che altrettanti, se non di più, siano gli sfollati interni e i rimpatriati tuttora in cerca di una terra che li accolga.

È a questa popolazione silenziosa e rassegnata che si rivolge lo sforzo congiunto delle ONG, e finalmente le italiane sono ben presenti, e dell'UNHCR che hanno promosso una iniziativa di analisi dei problemi e di formulazione di linee direttrici, sotto forma di raccomandazioni a tutti i Governi, le istituzioni pubbliche e private, gli uomini di buona volontà.

È nato così PARINAC, un cammino durato un anno che ha portato a Oslo, nel giugno scorso, più di duecento ONG di tutto il mondo rap-

presentanti, a loro volta, le quattrocentocinquanta che avevano via via partecipato ai sei incontri regionali.

L'incontro di Oslo si è concluso con una solenne dichiarazione e con un programma di azioni che dovranno e potranno essere promossi già nei prossimi mesi.

Come ONG italiana che ha partecipato sia alla preparazione sia alla stesura del documento di Oslo desideriamo qui condividere alcune delle più significative preoccupazioni che traspaiono dal testo.

1.
Bambini rifugiati e donne rifugiate

Quante violazioni alle Convenzioni internazionali del 1951, del 1979 e del 1989. Quanta debolezza in questi gruppi di persone. I bambini che perdono ogni riferimento, primo fra tutti la famiglia, sono 150.000 provenienti dal Rwanda, nello Zaire e in Tanzania. Bambini che seppur alimentati e protetti non possono sentirsi vivi, nel pieno delle prerogative della loro età, e che spesso non recuperano più questa serenità.

Donne, giovani donne, che nel disastro della completa mancanza di un ordine costituito non hanno strumenti per difendersi da ogni tipo di agressione.

È proprio con bambini e donne che le ONG possono agire, basandosi sulla propria capacità di ascolto, di attenzione per i più deboli, di incontro alla pari.

2.
Prevenzione dei disastri

Sembrerebbe un tema che oltrepassa le capacità di una ONG, sopratutto se di dimensioni minori. Eppure quanto lavoro può essere svolto.

Prima di tutto la valorizzazione della presenza delle ONG nel mondo in quanto osservatori privilegiati di tutto quanto succede intorno a

loro. Un efficiente sistema di comunicazioni, un coordinamento efficace, una consapevolezza dell'importanza di questa prerogativa, permettono che si disponga di informazioni preziose utilizzabili a diversi livelli per opere di pacificazione, di mediazione, di convincimento.

Ancora, la preparazione delle persone. Una ONG può contare sui propri ex-volontari, sulla loro esperienza, sulla loro generosità, per promuovere la formazione e l'aggiornamento di persone capaci, disponibili, sensibili.

3.
L'appoggio alle ONG locali

Una ONG internazionale è abituata a lavorare con le ONG locali per la promozione di processi di sviluppo.

Un concreto appoggio all'ONG locale può in alcuni casi ottenere risultati straordinari in ragione della grande efficacia dell'azione di chi vive da sempre in quella terra, ne conosce la lingua e i costumi, si muove agevolmente in climi e su terreni molto avversi agli espatriati.

4.
Promozione di campagne di solidarietà

Le ONG sanno sensibilizzare la gente e mobilizzare grandi risorse a favore dei rifugiati quando si rivolgono alla società civile dalla quale hanno preso origine.

5.
Ricostruzione.

Intendiamo con ciò il passaggio dell'emergenza alla riabilitazione e da questa allo sviluppo. È forse questo continuum lo sprone maggiore per molte ONG per impegnarsi nelle situazioni di emergenza.

È quella speranza, a volte molto lontana, a volte inesistente, che fa credere che verrà il tempo in cui la paura farà posto all'entusiasmo, la distruzione alla ricostruzione.

È esperienza molto recente il passaggio, graduale, lento, faticoso, verso i primi tentativi di ridefinizione del tessuto sociale ed economico. Si riattiva un pozzo, si ricostruisce una scuola, si fornisce di nuovo assistenza ad un parto.

L'ONG conferma la propria presenza sul territorio, partecipa all'analisi dei bisogni essenziali, contribuisce alla definizione dei primi piani d'intervento. L'ONG può inviare persone, formare persone, sostenere persone che diventeranno protagonisti della ricostruzione.

L'ONG dispone di strumenti metodologici per la progettazione soprattutto in condizioni di risorse limitate.

In conclusione, l'auspicio che potrebbe scaturire da questo incontro è una ricerca, mai stanca, mai superficiale, mai presuntuosa, di un alto livello di dialogo con le ONG, tra le ONG, con le istituzioni pubbliche e private, per una azione comune.

Il dialogo politico per la prevenzione dei conflitti

La missione Spillover a Skopje

col. Carlo Greco (*)

Con il mio contributo vorrei illustrare il ruolo della CSCE nella prevenzione dei conflitti, alla luce dell'esperienza da me maturata nella FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia) nel periodo marzo-agosto 1994 in qualità di Vice capo della Missione Spillover a Skopje.

La mia esposizione si articolerà in:

— una rapida presentazione dell'organizzazione e dei compiti della CSCE;
— la descrizione dell'organizzazione e delle attività della missione Spillover;
— considerazioni di carattere personale.

Il trattato CSCE fu firmato dai capi di Stato e di Governo di trentacinque Paesi (europei e del nord America) a Helsinki nel 1975.

I principi fondamentali del documento sono:

— lavorare per la sicurezza e la stabilità, includendo le questioni relative ai diritti umani, agli aspetti militari, economici e dell'ambiente;
— prevenire i conflitti e consolidare la pace attraverso l'eliminazione delle cause di tensione;
— operare sempre in direzione di un rafforzamento del ruolo della CSCE attraverso:

a) l'integrazione degli Stati firmatari nell'insieme dei principi, delle norme e dei valori della CSCE;
b) la promozione dei valori democratici;
c) il lavoro per una nuova sicurezza stabile in Europa.

Nel corso degli anni non solo è aumentato il numero dei paesi aderenti alla Conferenza ma ne sono stati ampliati i principi di base e sviluppate le istituzioni e le strutture. Pertanto oggi gli Stati partecipanti alla CSCE sono cinquantacinque.

(*) Vice capo missione CSCE a Skopje

Contestualmente si è sviluppata la struttura organizzativa che consiste in:

— Segretariato Generale presieduto da un Direttore con sede a Praga, il quale fornisce il supporto per gli incontri del:
— Consiglio della CSCE a livello di Ministri degli Esteri;
— CSO (Comitato dei Senior Officials) formato dai rappresentanti permanenti degli Stati membri;
— CPC (Centro Prevenzione Conflitti) presieduto da un Direttore con sede a Vienna.

Nell'ambito del CPC sono istituite le missioni e lo stesso Centro ne coordina il lavoro e fornisce il supporto necessario per il loro funzionamento.

— ODHR (Ufficio delle Istituzioni Democratiche e dei Diritti Umani), presieduto da un Direttore con sede a Varsavia.

Le missioni fanno capo al CPC e la missione Spillover a Skopje è stata la prima delle cinque istituite.

Infatti, stabilita nel settembre del 1992 per una durata di almeno sei mesi, la missione Spillover è composta da otto membri + due osservatori della Comunità Europea ed ha il compito di "monitorare la situazione lungo il confine con la Serbia e nelle altre aree del Paese (FYROM) in cui vi è la possibilità che si estenda il conflitto presente nella ex Jugoslavia, al fine di promuovere il rispetto dell'integrità territoriale, il mantenimento della pace, stabilità e sicurezza, e per aiutare a prevenire ogni possibile conflitto nella regione".

Per il conseguimento dello scopo la missione è stata autorizzata ad avere contatti con le autorità governative del paese, con i rappresentanti dei partiti politici, di altre organizzazioni (sindacali, industriali, ecc.), singoli cittadini, ad effettuare viaggi e visite all'interno del paese per una valutazione diretta della situazione relativamente alla stabilità politica e alle tensioni sociali.

Entrando nel vivo dell'argomento, ritengo opportuno presentare questo paese geograficamente inserito nel centro della penisola Balcanica (Slide), con una popolazione di poco più di 2 milioni di abitanti i quali, a seconda dell'etnia, sono divisi in:

— 65% Macedoni
— 23% Albanesi

— 4% Turchi
— 3% Serbi
— 5% Vlachs, Romans ed altri.

La comunità albanese, essendo la più numerosa è anche quella che politicamente ha la maggior incidenza nell'ambito delle problematiche sociali del paese.

Per quanto attiene all'aspetto politico, nella seconda metà del mese di ottobre scorso hanno avuto luogo le elezioni politiche e presidenziali.

Nella carica di Presidente della Repubblica è stato riconfermato Kiro Glicorav e per quanto concerne la formazione del nuovo governo sono in atto le consultazioni tra le parti interessate.

Mentre la situazione militare sotto il profilo di minaccia esterna si può considerare tranquilla (sebbene sovente accadano incidenti di vario genere alle frontiere), il vero pericolo destabilizzante per il Paese è la grave situazione economica.

Le sanzioni dell'ONU contro Serbia e Montenegro e l'embargo della Grecia contro la FYROM hanno praticamente paralizzato la già fragile economia macedone con il risultato che circa il 50% della forza lavoro (650.000) è stata licenziata, si trova in una sorta di cassa integrazione o viene sottopagata (mantiene il posto di lavoro con paghe ridotte o senza stipendio).

Questa situazione potrebbe essere l'elemento scatenante di disordini interni e quindi rappresenta il vero pericolo di destabilizzazione del paese.

Ma come si sviluppa operativamente l'azione di diplomazia preventiva della missione?

La missione, attraverso i suoi componenti, ha incontri quotidiani con le più svariate persone: da autorità politiche, con le quali gli incontri si ripetono con una certa periodicità, a rappresentanti della sfera sociale ed economica del paese.

Da questi colloqui scaturiscono valutazioni, commenti e suggerimenti, ovvero la richiesta da parte dell'interlocutore o l'impegno da parte della missione di coordinare determinate esigenze ovvero sensibilizzare le istituzioni nazionali o gli organismi internazionali affinché determinate situazioni siano superate nel rispetto dei principi fondamentali della umana e civile convivenza.

Tali incontri non avvengono solo per iniziativa della missione, ma sono frequentemente richiesti da rappresentanti della società macedone e da singoli cittadini.

Desidero enfatizzare questo aspetto per evidenziare che la missione CSCE in Macedonia è tenuta in alta considerazione non solo dalle autorità politiche ma anche dai singoli cittadini.

In virtù di tale credibilità acquisita in due anni di lavoro, l'ufficio della missione costituisce per la nazione Macedonia, per le rappresentanze diplomatiche straniere e per gli organismi internazionali presenti a Skopje un punto di riferimento.

A questo riguardo è doveroso rilevare che vi è un continuo contatto con tutte le rappresentanze diplomatiche, così come con i rappresentanti degli organismi internazionali (UNPROFOR, ECHO, UNHCR, CRI) si svolgono incontri a scadenza settimanale.

Nel periodo di mia presenza a Skopje, la missione ha contribuito molto efficacemente:

— alla organizzazione e alla conduzione del censimento (giugno-luglio 1994);
— al ristabilimento e al mantenimento di buoni rapporti diplomatici tra Albania e Macedonia;
— al mantenimento degli ottimi rapporti con la Bulgaria;
— al supporto della brillante azione di *peacekeeping* del gen. Telleisen, Com.te dell'UNPROFOR in FYROM, con particolare riferimento alla disputa Serbo-Macedone sulla definizione dei confini;
— alla sensibilizzazione della comunità internazionale in relazione all'attuale condizione economica e sociale del paese;
— alla elaborazione del piano per affrontare l'eventuale esodo di profughi dal Kosovo in Macedonia.

Da quanto esposto è emerso, spero in maniera chiara, che il lavoro di una missione CSCE è quello di stabilire una serie di relazioni, che possano contribuire a mediare posizioni contrapposte, ad avvicinare differenti culture ponendo tutti gli interlocutori su una base di parità.

Naturalmente, trattandosi di un continuo dispendio di "parole", tutto questo lavoro può risultare inefficace qualora nell'organismo ad ogni livello non esista o non sia riconosciuta autorevolezza e credibilità.

Nell'esperienza da me maturata, queste caratteristiche esistevano e

convivevano con una notevole dose di entusiasmo ed iniziativa da parte dei membri stessi della missione, per cui il lavoro, oltre a raggiungere l'obiettivo prefissato, è stato interessante e stimolante anche quando c'era la consapevolezza che i risultati, se fossero arrivati, sarebbero giunti a lunga scadenza.

È questa la caratteristica della diplomazia preventiva, che comunque in termini economici è meno costosa di altre iniziative.

Ciò è, fra l'altro, uno dei motivi per cui la CSCE è considerata dalla NATO e dall'ONU il solo Forum in Europa che porta tutti i Paesi Europei, i Paesi del Nord America e dell'ex Unione Sovietica sotto un unico codice e su un piano di pari dignità.

Il ruolo della Comunità di S.Egidio nel processo di pacificazione in Mozambico

Fabio Riccardi (*)

Il tema su cui sono stato invitato a parlare è un tema cruciale.

L'esempio del Mozambico è un esempio molto importante, che chiarisce come una ONG di piccole-medie dimensioni possa assumere un ruolo attivo nella risoluzione di un conflitto.

In questo caso si è trattato di una crisi che potremmo chiamare «orfana», poiché nel caso del Mozambico non è mai scattato quel meccanismo che ha innescato in casi analoghi un interesse generalizzato da parte dell'opinione pubblica.

La crisi mozambicana è stata descritta come globale, che riguardava cioè tutti gli aspetti della vita del paese:

— l'aspetto politico-militare: con la presenza di un'opposizione armata che dominava per intero le campagne in contrasto con un governo che teneva più o meno saldamente tutte le città;
— l'aspetto religioso: il governo intratteneva relazioni difficili con la chiesa cattolica, con cui c'era uno stato di tensione permanente;
— l'aspetto economico: il reddito pro-capite in Mozambico è tra i più bassi del mondo, in alcune annate il più basso del mondo, con emergenze umanitarie a ripetizione, siccità, impossibilità di sfruttamento delle risorse del paese, peraltro cospicue;
— l'aspetto sociale: popolazioni che migrano dalle campagne alle città alla ricerca di un ambiente più tranquillo in cui poter vivere. Decine di migliaia, forse centinaia di migliaia di profughi fuori del paese.

In questa situazione la Comunità di S. Egidio ha cominciato a opera-

(*) Comunità di S.Egidio

re, inviando aiuti di emergenza alle popolazioni in difficoltà. Dal 1984 sono stati inviati alcuni aerei e due navi con carichi di aiuti di emergenza. Inoltre, è stata avviata una serie di progetti nel campo dello sviluppo. Ciò ha rappresentato la porta di ingresso nel mondo mozambicano. Grazie a questa azione nel campo umanitario, sono maturate anche alcune relazioni nel mondo politico, soprattutto a livello governativo. Tali rapporti si sono rivelati assai più facili del previsto, anche perché in quel momento il governo viveva un momento di grande incertezza a causa del lento, ma inesorabile disimpegno dell'Unione Sovietica, dominante fino a quel momento in Mozambico. Si potè constatare una grande disponibilità da parte del governo a dialogare, ad ascoltare i problemi come, ad esempio, quello di migliorare i rapporti con la Chiesa cattolica.

In quel periodo la Comunità di S. Egidio sponsorizzò un incontro a Roma tra l'allora segretario del PCI, on. Enrico Berlinguer, e l'arcivescovo di Beira, mons. Jaime Gonçalves. Durante quest'incontro, l'arcivescovo manifestò la sua insoddisfazione per i rapporti con il governo mozambicano, e il PCI, che aveva una grande influenza sul partito al potere in Mozambico — il FRELIMO — fece alcuni passi presso il governo mozambicano al fine di orientare diversamente la sua azione rispetto alla Chiesa cattolica. Il processo di normalizzazione dei rapporti si concluse con la visita dell'allora presidente mozambicano Samora Machel al Papa in Vaticano avvenuta nel 1985.

Successivamente, si pose il problema della distribuzione degli aiuti di emergenza nelle zone non controllate dal governo. L'esigenza di distribuire aiuti a queste popolazioni, che versavano in condizioni estremamente gravi, ha portato a stabilire contatti con coloro che amministravano tali zone. I contatti con la RENAMO sono stati assai più difficili e sono dovuti passare attraverso varie capitali europee e non: Pretoria, Lisbona, Bonn, attraverso rappresentanti all'estero più o meno autentici. Molti dicevano di rappresenatre la RENAMO, ma di nessuno si poteva valutare l'effettiva rappresentatività. Inoltre, fu posto un problema di tipo morale-ideologico: si sapeva di episodi di atrocità compiute dalle milizie della RENAMO e così sono state pronunciate alcune critiche per i rapporti «amichevoli» tra RENAMO e Comunità di S.Egidio, ma fu ritenuto ugualmente che fosse necessario continuarli per avere la possibilità di distribuire gli aiuti di emergenza in quelle zone.

La comunità di S. Egidio si è così trovata nella posizione di avere ottime relazioni con entrambe le parti in conflitto e si è perciò avviata un'operazione di *shuttle* che ha permesso un primo contatto mediato tra le due parti. Successivamente, la Comunità di S.Egidio ha organizzato una visita a Roma di Alfonso Dhlakama, Presidente della RENAMO, e in questa occasione, dopo aver avuto una conoscenza diretta, si è potuta lanciare la proposta di avviare un processo di pace mediante trattative da tenersi a Roma. Fu rivolta la richiesta alla RENAMO e al governo di mandare due delegazioni a Roma per iniziare un dialogo sui problemi concreti.

Sin qui l'antefatto. Qual'è stato il ruolo della Comunità di S.Egidio successivamente? Si poteva trattare di un ruolo condotto con grande buona volontà ma con una carenza di autorevolezza. Così è stato necessario cercare il sostegno di altri soggetti come l'ONU, di alcuni paesi con rappresentanze diplomatiche a Roma come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia che hanno seguito la trattativa in qualità di osservatori. Due membri della comunità sono stati mediatori ufficiali e il governo italiano ha dato un contributo alle trattative mandando un suo rappresentante compreso nel *pool* dei mediatori ufficiali. Si è così creato un quadro autorevole entro il quale le trattative si sono potute svolgere al riparo da tentativi di interferenze che non sono tuttavia mancati e che si sono fatti sentire soprattutto durante i momenti più difficili delle trattative.

Queste ultime sono durate ventisette mesi, esattamente dal giugno 1990 all'ottobre 1992. In questo periodo, durante le sessioni, le delegazioni si sono incontrate quotidianamente a Roma, nella sede della Comunità di S. Egidio per discutere. Si è così scoperta l'importanza di essere catalizzatori di tante energie diverse che hanno potuto dare maggiore impulso al processo di pace soprattutto nei momenti in cui esso sembrava sul punto di arenarsi.

Molto importante è stato anche il coinvolgimento della Chiesa cattolica che nella sua componente locale era presente con un suo rappresentante tra i mediatori ufficiali: l'arcivescovo di Beira mons. Jaime Gonçalves.

S. Egidio si è così trasformato in un contenitore in cui si è resa possibile la discussione. Ovviamente, non è stato possibile delineare esattamente una proposta di pace sin dall'inizio. L'accordo è emerso

durante i lunghi mesi di trattative, frutto anche di un clima umano amichevole venutosi a creare attorno alle due delegazioni.

Oggi, all'indomani della felice conclusione delle prime elezioni democratiche tenutesi in Mozambico, possiamo affermare come tutta l'operazione sia stata un successo.

In conclusione, si può dire che gli ingredienti di questo successo sono stati senz'altro una grande motivazione da parte di chi ha condotto la mediazione, ma anche l'indubbia capacità a coinvolgere diverse realtà in un processo che era iniziato nella totale indifferenza dell'opinione pubblica internazionale. A questi elementi va aggiunta la grande capacità, da parte di chi ha operato all'interno delle trattative, di creare un clima di confidenza tra le parti attraverso un'istancabile opera di avvicinamento tra i membri delle delegazioni, e un clima umano favorevole al ristabilimento di un'intesa.

Recent initiatives to improve early warning of conflicts and humanitarian emergencies: opportunities and obstacles[1]

John Borton (*)

The increase in the number of conflicts, particularly "internal" ethno-nationalist conflicts, over the last few years and the related dramatic increase in the expenditures on humanitarian aid by the international community are stimulating numerous initiatives and proposals to establish conflict early warning systems. Some of these initiatives represent renewed attempts within the UN system to strengthen existing arrangements and capacities or to establish new ones. Others represent proposals emanating from academic institutions and networks concerned with human rights and conflict prevention.

Of particular interest in a European context have been the recent proposals by key Members of the European Parliament such as Bernard Kouchner and Michel Rocard. Clearly the Parliaments' Development Committee and Foreign Affairs Committee and the newly formed Parliamentary InterGroup on Preventive Diplomacy and Humanitarian Action are going play an important role in developing ideas and structures on early warning systems over the coming months. In response to Kouchner's call, a group of UK-based NGOs and researchers have formed a Working Group on Early Warning and Conflict Prevention, facilitated by International Alert. This Working Group is currently devising a process by which an independent early warning and information capacity could be established in Europe involving a broader consortium of humanitarian agencies, human rights and conflict groups.

(*) Research Fellow - Overseas Development Institute, London

[1] Excerpt from the original paper

1.
Limitations of the UN System in providing early warning of conflicts

Despite the UN's long involvement in peacekeeping activities, attempts to develop a conflict early warning capacity within the UN system are comparatively recent.

In 1987 the then Secretary-General Mr. Péres de Cuéllar established the Office for Research and the Collection of Information (ORCI) to "provide the Secretary-General on a continuing basis with reliable and up-to-date information regarding potential conflicts and crises that might endanger international peace and security"(Dedring 1992). Five years later however, ORCI was dissolved and most of its functions absorbed by the new Departments of Political Affairs and Humanitarian Affairs. Apart from having to "fit in" with the organisational reforms introduced in 1992, ORCI's demise appears to have been partly attributable to the problems it experienced.

Attempts to provide early warning of mass flows of refugees and displaced persons within the UN system have also had a problematic development. A process beginning in the mid-1980s with the formation of a "Group of Experts" which resulted in the inclusion of refugee/displaced person flows within ORCI's mandate. However, initial efforts to develop this capacity were unsuccessful and in 1989 the Joint Inspection Unit was directed to carry out a study on ways of establishing such a capacity. In response to the JIU report produced in 1990, the Administrative Committee on Coordination (ACC) established an ad hoc working group to further investigate the issue and that recommended a consultation process among all the relevant UN departments and specialised agencies. The DHA was designated the focal point for the process termed Consultation on Early Warning of New Flows of Refugees and Displaced Persons. The first meeting took place in February 1993 involving representatives of UNHCR, UNDP, UNEP, UNICEF, FAO, WFP, WHO, UNESCO, IOM, the ICRC and the Centre for Human Rights, the Department of Political Affairs and DHA. These meetings are now held regularly and attempts are being made to develop common positions on indicators and ranking criteria and also to provide DHA with

information on potential emergencies. Nevertheless, progress is slow.

When viewed against the backdrop of these earlier efforts, it is hard not to be sceptical about the chances of the more recent initiatives within the UN system resulting in effective warning mechanisms. In a field in which political factors and the foreign policy agendas are so crucial the UN's respect for national sovereignty and the sensitivities of the governments of member states is bound to limit its ability to develop effective conflict early warning mechanisms.

This is not to say that the UN should not be supported in its efforts to develop its conflict early warning capacities, but rather to make the point that it would be inappropriate to look solely to the UN for developing such a capacity.

2.
The importance of the western media and public opinion

The importance of the media in general and television in particular in galvanising emergency aid responses by western governments has long been recognised. The realisation of this power has led relief agencies to provide increasing encouragement to TV companies to cover particular humanitarian emergencies which are felt not be receiving sufficient coverage and attention. The nature of the relationship between news organisations, relief agencies and donor organisations is a highly complex one. Competition between TV companies to be the first to "break" a big story is an important factor in the relationship. So also is the reality that relief agencies themselves usually stand to benefit from any TV coverage of the areas where they operate in terms of their profile and ability to raise funds. Though the extent of the influence of the media upon resource allocation decisions by western donor organisations needs to be studied in greater detail, it would seem to be the case that allocation decisions are influenced, in some cases strongly so, by the extent and nature of media coverage of particular humanitarian emergencies and the way this influences public opinion and the political agenda.

This is not to say that the international relief system cannot work effectively in the absence of media pressure, but it would appear that

the role of the media has altered substantially over the last decade so that it now forms an important component of the International Relief System. Whether this is a welcome development or not, the important role of the media will need to be recognised in the design of early warning systems if they are to be "linked" to effective response, whether that response consists of sending human rights monitors, bringing political pressure to bear or providing humanitarian assistance.

3.
The potential role of NGOs

The proliferation of NGOs over the last 10-15 years and the increased use of NGOs as channels for international development and humanitarian assistance has placed NGOs in an important position not only within the International Relief System but more broadly in terms of North-South relations. This development has several important implications for early warning systems.

First, it is of course the case that it is not just the media that influences public opinion and brings pressure to bear on politicians - NGOs also exercise an important influence both individually and collectively through networks at the national and international levels. In the European context the EU-NGO Liaison Structure involving no less than 700 NGOs, and the Euro-Cidse, Approdev and Eurostep Networks play an important role in informing and influencing the political agenda. Again, to be effective, it would seem that early warning systems need to be closely linked to such Networks.

NGOs which have an operational presence in particular countries, often have information and insights on the situation which are not available to western governments and are currently not fed into early warning systems on a systematic basis. Possession of such information accounts in part for the respect accorded to the views of operational NGOs, particularly the larger internationally based agencies, by many western governments. Were it to be made available on a systematic and standardised basis, such information would considerably enhance the effectiveness of early warning systems. Though desirable the feasibility of such a development is not clear at this stage.

Finally, NGOs are in a position to respond themselves regardless of the success of their efforts to influence the political action and humanitarian assistance responses by western governments. In a situation of escalating tensions NGOs may support the deployment of human rights monitors, provide financial and logistical support to groups engaged in mediation and conflict resolution activities and undertake such activities at the community level within their own project areas (Rupesinghe 1994). Experience of the linkages, which are often weak, between early warning and response in the context of food security, suggests that such "early" types of action, even if modest, are a necessary complement to efforts to mobilise a larger scale response by governments.

4.
Methodological problems

Substantial methodological problems need to be addressed in establishing systems capable of providing effective warning of conflicts. Which key indicators should be selected for monitoring? Are such indicators appropriate for the substantial socio-economic differences between countries? What relative weighting should be attached to information on, for instance, the imprisonment of a key political figure, a localised riot in the country's principal port, and the removal of a government subsidy on the staple food?

Despite, or perhaps because of, the methodological problems, there is an interesting academic literature on the subject. Researchers, particularly in the USA, have been analysing datasets on various conflicts to identify causal factors and potential indicators. Whilst it is apparent that considerable additional effort is needed to improve existing models of how conflicts develop and the selection of appropriate and operationally feasible indicators, it does not necessarily follow that efforts to set up conflict early warning systems need await the results of such work. For instance USAID's Famine Early Warning System (FEWS) project was established hurriedly in early 1985 with little thought being given to the methodologies to be employed. However, by providing close support from academic institutions and investing in "on the job" development of methodologies, the FEWS project quickly became a respected source of

information and can actually claim responsibility for developing the concepts of vulnerability to famine and vulnerability mapping over the last few years (eg. Downing 1991). Another potential lesson from the famine early warning system literature is that methods do exist for combining subjective assessments by informed individuals with more objective indicators (Currey 1978; Borton and Shoham 1991). In the face of highly complex reality such methods may be the best available until such time as work on models and indicators yields operationally useful results.

5.
Conclusions: an indipendent, European early warning centre?

Pulling the above points together it would seem that there is a case for developing an early warning capacity outside the UN system which is independent of national governments and therefore able to feed information into the public domain even where it is highly sensitive. Such a system should be capable of utilising information from NGOs, feeding information into NGO advocacy networks and indicating the types of actions that might be undertaken by NGOs and other groups in the countries of concern. Such a system should explicitly recognise the importance of the media, and particularly TV News, in influencing public opinion and political action. Whilst additional work is needed on methodological issues such a system could be established using the best available methods and with provision for "on the job" development of those methods.

Whilst an independent global early warning system is desirable, a strong case can be made for the development of such a capacity at the European Union level and perhaps linking subsequently to a global mechanism. Through ECHO and the actions of the existing member states, the EU plays a major and influentional role in the international relief system. NGO networks are already well developed across the EU. Finally the new European Parliament is emerging as an important source of ideas and influence in the field of conflict prevention and early warning. Much of the above analysis appears similar to, and in support of, the ideas of Bernard Kouchner and Michel Rocard. Hopefully this very preliminary paper will provide some support to these initiatives.

I programmi come strumenti di prevenzione e risposta all'emergenza: b) Movimenti forzati di popolazione: linee metodologiche per i programmi di emergenza

Problemi della pianificazione degli aiuti alimentari in situazioni di emergenza[1]

A. Ferro-Luzzi, F. Branca, G. Pastore (*)

Il tema degli aiuti alimentari d'emergenza è al momento oggetto di intensa discussione sia negli ambienti della cooperazione internazionale che in quello dei tecnici della nutrizione. Il problema si pone oggi con sfumature diverse dal passato, soprattutto per la lunga permanenza delle popolazioni in condizioni di emergenza e quindi un accresciuto rischio di comparsa di stati carenziali. L'inadeguatezza delle razioni, particolarmente dal punto di vista qualitativo, è un problema generalizzato, che è dunque urgente risolvere (ACC/SCN, 1995a).

1. Contenuto energetico delle razioni

Prendiamo innanzitutto in esame la stima della quantità di cibo che, nella maggior parte dei casi, deve coprire interamente il fabbisogno della popolazione, così da mantenere il peso ideale, consentire il recupero in caso di malnutrizione e permettere un adeguato livello di attività fisica. Fino al 1980 la razione fornita nelle emergenze era di 1500 Kcal pro-capite al giorno. Nel 1988, al seminario sulla Nutrizione in situazioni di emergenza l'OMS considerò che questo apporto si situasse al di sotto dei livelli di sopravvivenza e offrisse solo un piccolissimo margine al di là del metabolismo basale, e propose un nuovo valo-

(*) Istituto Nazionale della Nutrizione.

[1] Versione ridotta del documento originale.

re di 1900 kcal/persona/giorno (Rivers e Seaman, 1989). Questa stima rappresenta il valore ponderato del fabbisogno di diversi gruppi di popolazione, considerando una composizione demografica tipo per un paese in via di sviluppo.

Il fabbisogno di ciascun gruppo è stimato in relazione al peso corporeo che mediamente si osserva nei paesi di origine dei rifugiati - il peso ideale - e al livello di attività fisica. Dato che i rifugiati giungono al campo con pesi più bassi, questo metodo di calcolo permette una lieve sovrastima del fabbisogno, che dovrebbe quindi consentire il recupero del peso. L'attività fisica è indicata dalla sigla LAF (Livello di Attività Fisica, in inglese PAL), termine che illustra l'intensità di un'attività in relazione al metabolismo di base. Un LAF uguale a 1 significa inattività totale. Un LAF di 2 indica un'attività pari al doppio del metabolismo basale e indica una media giornaliera di attività fisica discretamente intensa. La razione proposta nel 1988 assegnava agli uomini e alle donne adulte livelli di 1.39 e 1.40 volte il metabolismo di base e agli anziani valori ancora più bassi. Gli esperti sono tuttavia concordi nel definire un LAF di 1.4 corrispondente a un profilo di attività estremamente sedentario. Stime più realistiche del fabbisogno degli adulti, che consentono lo svolgimento di leggere attività occupazionali, spostamenti e brevi periodi di attività intense (lavoro, spostamenti, raccolta di acqua, combustibile e delle stesse razioni), anche per collaborare al superamento dell'emergenza, prevedono 1.55 e 1.56 per gli uomini e per le donne tra 18 e 60 anni, e 1.51 per gli anziani di ambo i sessi. Applicando questi valori, la media ponderata per l'intera popolazione raggiunge le 2100 kcal/giorno/persona.

Inoltre, è necessario considerare la situazione ambientale e, particolarmente, l'effetto della temperatura. Il fabbisogno energetico aumenta di 1% per ogni grado al di sotto di 20; il vento riduce la temperatura apparente di 5 gradi. L'effetto sarà a maggior ragione presente in una popolazione con un rifugio e con abiti inappropriati. Così, un rigido inverno in Bosnia potrebbe aumentare anche del 10% il fabbisogno energetico della popolazione.

Il PAM e l'ACNUR, pur mantenendosi sulla razione di 1900 Kcal, hanno stabilito che la razione va aumentata a 2200 Kcal per un periodo di 6 mesi quando la popolazione ha sofferto una grave carenza di cibo o in caso di situazioni diffuse di malattia. Inoltre, la razione di

1900 Kcal va aumentata nei periodi di lavoro intenso e in condizioni ambientali disagiate. La Croce Rossa è invece orientata per una razione di 2400 Kcal, che dovrebbe consentire di evitare il ricorso a programmi di alimentazione supplementare e che già include una stima delle perdite durante la distribuzione.

Una volta stimata la razione pro capite, la stima della quantità complessiva degli aiuti da inviare richiede la conoscenza della numerosità totale della popolazione beneficiaria e una stima delle perdite che si verificano nel corso del processo di distribuzione. Questi due elementi, assai più che gli errori di calcolo del fabbisogno individuale, determinano errori nel calcolo della quantità di aiuti da inviare. A Sarajevo, ad esempio, le stime ufficiali della popolazione variavano tra le 200 e le 400.000 unità. Nei campi di Juba, nel Sudan meridionale, la razione disponibile era il 19% di quella ufficiale; a Benako, in Rwanda, quella disponibile era 80% della ufficiale e la razione distribuita 80% di quella disponibile, un dato accertato per mezzo di *food basket surveys*.

La raccolta di informazioni su tutte le variabili che contribuiscono alla determinazione della quantità totale di alimenti è dunque necessaria, ma può essere impraticabile. Un'alternativa semplice è quella di monitorare il peso degli adulti, svolgendo valutazioni trasversali a cadenza bimestrale o trimestrale. La stabilità nel tempo dei valori medi e della distribuzione indicherà che la razione fornita è adeguata, ma sarà rassicurante solo se i valori di Indice di Massa Corporea (IMC) sono vicini alla norma (18.5-25 kg/m≤). A valori inferiori, la razione potrà essere giudicata adeguata solo in presenza di un aumento di peso. Infatti, valori permanentemente bassi di IMC sono solitamente associati a vari tipi di deficienze specifiche e preludono a epidemie di vario genere, per effetto di una compromissione del sistema immunitario.

2.
Contenuto in micronutrienti

Un secondo aspetto è relativo al contenuto in micronutrienti. La rilevanza del problema è denunciata dalle frequenti epidemie carenziali descritte nei campi di rifugiati: lo scorbuto, dovuto alla carenza di vi-

tamina C, e la pellagra, dovuta alla carenza di niacina. Sono stati anche osservate la xeroftalmia, dovuta a carenza di vitamina A; il beriberi, dovuto a carenza di tiamina; l'anemia sideropenica e le carenze di iodio (ACC/SCN, 1995b). Recentemente, è stata descritta una epidemia di neuropatia periferica da carenza di vitamina B6 in Afghanistan. Uno studio svolto tra i rifugiati dell'Ogaden mostrava che la prevalenza dei casi di scorbuto in diversi gruppi di rifugiati era direttamente proporzionale alla durata della loro presenza nei campi, segno inequivocabile dell'inadeguatezza della razione fornita (Desenclos et al., 1989).

L'inadeguatezza delle razioni è inoltre facilmente documentabile comparando la composizione chimica delle razioni con i fabbisogni giornalieri raccomandati per la popolazione. La razione distribuita a Sarajevo, ad esempio, aveva un insufficiente contenuto di vitamina A e C, e di potassio (Rowett/HANSA, dati non pubblicati).

Oltre ai problemi logistici di fornire con le razioni un'alimentazione bilanciata, vi è complessivamente una sottovalutazione del problema, anche da parte dei governi beneficiari. In Mozambico, ad esempio, gli aiuti alimentari richiesti avevano quantità di vitamina A, D, C, B2, B12 e di folati prossime allo zero (Rowett/HANSA, dati non pubblicati).

Il modo migliore per salvaguardare la qualità della razione è quello di promuovere, per quanto possibile, la varietà. Quando questo non è possibile, un'attenta sorveglianza degli adulti, eventualmente con metodi biochimici semplici, potrebbe consentire di intervenire con la fortificazione degli alimenti e con il trattamento farmacologico di larghi settori della popolazione. Le manifestazioni carenziali sono infatti più frequenti negli adulti che nei bambini, avendo un fabbisogno più elevato, in proporzione al valore calorico della razione.

3.
Conclusioni

Le questioni sinteticamente presentate richiedono una trattazione più approfondita e la formulazione di linee guida. Per il momento, ci sentiamo di raccomandare:

a) una pianificazione sistematica, basata sulla dimensione della popolazione e lo stato di nutrizione all'arrivo nei campi;

b) un monitoraggio della composizione delle razioni distribuite (mediante *food basket surveys*) e delle razioni effettivamente consumata dalle famiglie;

c) una verifica della qualità microbiologica e tossicologica degli alimenti e della adeguatezza della razione (mediante il controllo del peso degli adulti). Una stretta collaborazione tra tecnici dello sviluppo e tecnici della nutrizione è tuttavia necessaria per sviluppare metodi di valutazione dello stato nutrizionale, selezionare alimenti, mettere a punto tecniche di distribuzione.

Community based food security monitoring systems

John Mitchell (*)

The aim of this paper is to describe the basic principles underpinning the design of Community Based Food Security Monitoring Systems (CBMS)[1]. The content is based upon the work of ActionAid who have already set up a number of these systems in some of their most vulnerable rural development programmes in Africa. The distinguishing characteristic of the CBMS is that it involves the community in all aspects of the system — including design, data interpretation and developing appropriate responses in times of acute food insecurity. In this way, the implementation of the CBMS and any emergency responses that it may initiate, are in step with the fundamental principle of participation — a principle which is central to all ActionAid development work. A fully operational CBMS consists of three component parts. They are :

— a system of data collection;
— a process of Community Based Interpretation (CBI);
— a process of linking data to response.

This paper will focus on the first two component parts.

1.
The system of data collection

The main principles that underpin the system of data collection are as follows:

(*) Action Aid

[1] A full report on the CBMS experience can be obtained from ActionAid Emergencies Unit, London, Fax: 0171-2812076

— it is people centered;
— it can monitor trends;
— indicators should give optimun lead time;
— the system has appropriate flexibility.

A "people centered approach" means that the project community are fully involved in choosing the indicators that form the system of data collection. This is to ensure that the indicators emerge from the real life situation of the community and make good sense to them. It is also important that the community have been involved right from the outset as, later, they will be helping to interpret the data generated through the CBMS.

Eventually, the data collection system has to be capable of "monitoring trends". The rationale behind this is that any deviation from an expected pattern needs to be looked at carefully as it may mean that something unusual is happening in the community. Trend analysis can add rigour to the system and, if well presented in graphical form, is also useful when it comes to convincing donors to respond.

An important part of the system is to ensure as much "lead time" before an emergency situation gets out of hand. This is to ensure that ActionAid and the community have as much time as possible to plan and implement an appropriate response. Indicators should thus be capable of allowing as much lead time as possible.

The system must also have "appropriate flexibility". The underlying rationale behind this is that every situation is subject to a great many situation specific variables whether they be social, economic, political or ecological. Environments seldom remain static and are almost always characterised by change of one sort or another.

An effective data collection system should therefore be capable of adapting to changing circumstances. The indicators that are chosen initially may not be appropriate all the time and thus it is important for field workers to learn as they go and adapt to the model accordingly. This may mean phasing out indicators that prove less sensitive that initially thought, or introducing new indicators that may become relevant as conditions change.

2.
The design of data collection systems

A data collection system forms the backbone of a CBMS. They are designed in field based workshops where ActionAid Community Development Workers (CDWs) and project communities are asked to come up with a number of indicators or signs that they feel can be useful in monitoring food insecurity and livelihood insecurity. Usually, at least 30 indicators are chosen, many of these very specific to the culture and the location. For practical purposes it is necessary that the final data collection system is simple and easy to operate. A pairing down process of the indicators is therefore essential.

It is important to point out here, that most of the communities that ActionAid works with have largely oral cultures where notions of value, quality and understanding are contained in the wisdom of the elders, in holy men or shamans, or in the stories handed down from generation to generation. Events or particular conditions are thus likely to be expressed by the community in terms that may appear symbolic rather than "factual". For example, when designing a CBMS in Western Kenya, people came up with whistling millipedes as a sign of drought; in Northern Ghana, trees began to talk in times of food stress; in Northern Kenya, amongst Boran pastoralists, the elders, had means of predicting drought and food stress by divining the innards of a goat.

FIG. 1. A MODEL OF A CBMS FOR GHANA

Indicator	Data source	Frequency	Method	Whom
Market prices and availability of liver-stock	3 local markets	fortnightly	survey forms	VDWs
Market prices and availability of grains	3 local markets	fortnightly	survey forms	VDWs
Seasonal migration	community	seasonal points	PRA	VDWs
School attendance	head teachers	twice termly	attendance forms	VDWs/Head
Crop yields	MoA	seasonal	field samples	VDWs/ MoA
Rainfall	Met office	daily in rains	gauges	Met
Labour markets	community	seasonal points	PRA	VDWs/ ZS
No of funerals	community	ongoing	chief	VDWs

VDWs: Village Development Workers; ZS: Zonal Supervisor; MoA: Ministry of Agriculture

Many of the very culturally specific indicators that emerged could not be easily monitored on a regular basis and were not especially useful when it came to monitoring trends. However, they did represent an important cultural idiom and means of expression but many were not included in the final system of data collection. Fig.1 shows a CBMS designed in Nothern Ghana amongst a predominantly agriculturalist community.

3.
Community Based Interpretation (CBI)

The aim of CBI is to accurately interpret data with the community and to develop a number of innovative response options that have the capacity to both protect short term food and livelihood security and also to strengthen in it the medium to long term. CBI has two main underlying principles. They are:

— it is people centered;

— it must use integrated interpretation.

CBI, by definition, must be "people centered". The rationale behind this is firstly, that communities are in the best position to understand the various factors that have an impact on their own food and livelihood security. Here, there is an explicit recognition that each situation is different and is subject to many different local variables. Because of this it is not easy for outsiders to be able to understand all the local complexities that will affect the reading of the data. This must therefore be carried out with the community.

Integrated interpretation means that different indicators must also be interpreted in relation to each other. Here there is an explicit recognition that each indicator is locally specific and interrelated. Thus, they will all combine in different ways to have an effect on each other. In fact, interpreting indicators can only make good local sense when they are interpreted together.

4.
The process of CBI

The activity of CBI consists of two main parts. The first involves an informal process of taking data and indicators into the community as a number of "talking points". And the second involves discussing data in more formal meetings at times of "critical threshold".

Talking points involves field workers taking data generated by the CBMS to the community for informal discussions. These informal chats should place on a regular basis and can take place in a variety of different social situations and should naturally feed into what people in the community talk about anyway. They can take place when women get together in the evening to draw water, when men sit around and chat over a board game or bowl of millet beer, and so on. When data is discussed this way, indicators and data have been turned into talking points that ought to form part of the oral life of the community. In this way, the food and livelihood security situation remains a "live issue" in the community.

In addition to the above, data and indicators generated through the CBMS, ought to be discussed in more formal meetings at times of "critical threshold". These critical threshold points ought to be identified in the workshop and will vary according to the particular type of environment. In agricultural communities they are likely to be just before harvest; in pastoralist communities they are likely to be scheduled according to the expected availability of water and pasture.

The participants at these more formal meetings should include senior representatives of the community so that the necessary legitimisation is evident; field workers and representatives of other groups in the community such as women's associations, caste groups, etc. These meetings represent a particularly important point in the CBMS process as through using data generated from the CBMS, combined with local understanding, project communities are given the means to say when their food and livelihood security has become so threatened that some kind of intervention is warranted. Here the communities themselves are given the power to say when an emergency situation is or is not imminent. The community, alongside

field workers are actually "defining an emergency in their own terms and through their own idioms". The radical thing here is that the balance of power for actually defining an emergency situation has shifted away from specialists and large organisations, towards the very people who are affected by emergencies in the first place.

Health information and epidemiological issues in emergency relief operations[1]

Piet De Mey (*)

As emergency relief operations (EROS) become daily realities for many aid organisations there is an urgent demand to gain expertise in this field. There is a need to develop tools which can assist managers to run relief programs in a proper way. Health information and epidemiology at large are seen as one of the possibile aids for several reasons. It could be useful to improve daily management. It is thought to be able to facilitate the planning, the follow up and the evaluation of projects. By standardising the gathered information it could maybe also serve as a way to exchange information between the different organisations involved in the same operation. It would allow to compare different EROS and to use the experience from previous interventions in the other relief projects. It could provide the necessary information to improve the disaster preparedness. Several other reasons could be found why health information and epidemiology need to be high on the priority list of activities during emergency situations. All these statements are, in the light of this article, considered as empirical decisions, as possibile hypothesis.

We want to reflect here whether they make sense, on which information to gather for each specific purpose, on the possibilities how to use them, on the ways how to collect them.

(*) Medical coordinator in Somalia for CISP-MOVIMONDO

[1] Excerpt from the original paper

1.
The health information system

There are, even in the normal Health Service Organization (HSO), many problems, many things done in epidemiology which have no real foundation, no rational basis.

They don't make sense but they are done all over the world as a routine, almost as a ceremony. In EROS "time" is hardly a question of money, but of lives. It is never on your side.The opportunity cost of time spent for an effort without a tangible result is ethically unacceptable. This gives us an imperative rule for any ERO which I call "the LOME convention": the Law Of Minimal Effort. The key issue therefore trickles down to three questions:

— what is the Minimal Package of Health Information (MPHI) we need to run a medical service? Which are the 100% vital data?

— how can we guarantee as much as possible to collect reliable data?

— what is the place for research in this field?

2.
Minimal Package of Health Information (MPHI)

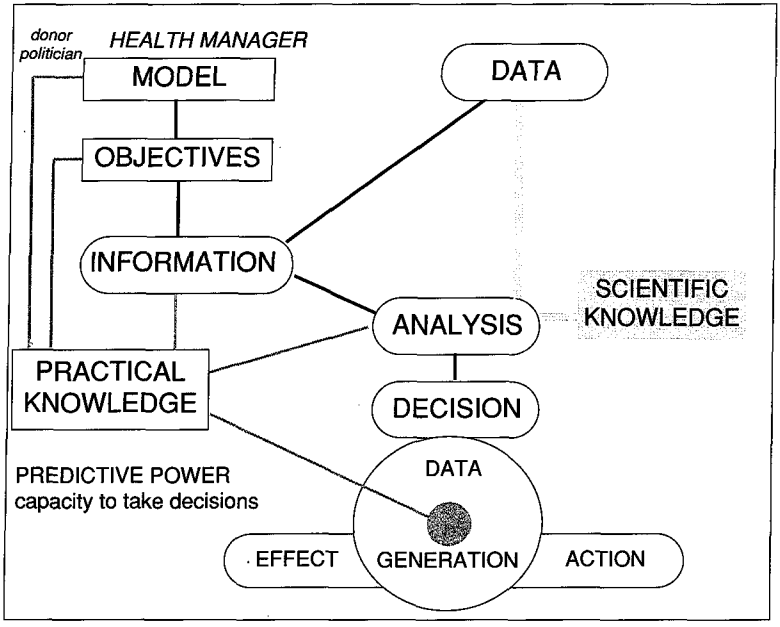
The biggest mistake any Health Information System (HIS) can make is to consider all data as potentially useful. We have to select only those data which can give us a capacity for decision taking, cleaning them as much as possible from confounding factors.

Because every emergency slowly evolves in a normal situation we have to think now, about where we want to reach in the (maybe) far future.

What we do now, will have its consequences on the future health system. In this way we can lower the opportunity costs by considering the data management as an investment in the future system. Also any mistake we make or keep on making now will have its price tag in the future. This is not only true for the data management but also for the health service delivery as a whole.

We need to agree therefore on which model of health services we want and what should be its epidemiologic component.With always having this goal in mind, we can make the necessary adaptations to the HIS in order to adjust it to its present needs. The next diagram might help us in this respect.

FIGURE 1. A MODEL FOR THE MANAGEMENT OF EMERGENCY RELIEF OPERATIONS



Data become information if we compare them to the objectives we have which are influenced by the model of health services we want to deliver. This model now depends on who defines it. In this paper I only look to what the health manager needs. The donors and the politicians might put their conditions, which then automatically will lead to compromises. Because they depend too much from the local situation, we do not consider them here. Information can be accurate quantified data but can also be qualitative. Wet finger work provides estimations which are useful to the extent the managers consider whether the degree of uncertainty is acceptable.

The information has to be analysed and leads to decisions which are action oriented and are hoped to result in the intended effect. Part of the decision is to define the data which need to be generated during the process.

Analysis and the decision action and effect cycle are influenced by the practical knowledge which provides predictive power within the system we create. It gives us the capacity to take decisions based on the analysis of the information and therefore within the model and objectives. At the same time this whole process provides us more practical knowledge.

The scientific knowledge works with another rational. All data are potentially important and have to be analysed. They generate hypothesis which can be tested. The main purpose is to understand. After trial in the field they add to the practical knowledge.

From a management perspective there are three types of health information:

— personal information linked to the individual client: it is of limited use in an emergency situation where the main concern, especially in the beginning, is improving the health status of the population at risk;

— tactical information needed for improving the management of the health unit by facilitating quality control and adjusting the shortcomings;

— strategical information to oversee the medical services and run the health system as a whole.

In practise this somewhat artificial division tends to overlap but it gives us a rough way to structure the concepts and the tools. In the table attached you can find a summary of the health information managers optimally need to run health services. This acts as a reference. We have to aim to move into this direction.

Of course certain things do not make much sense in the present emergency situation so we have to adjust, to be flexible. By discussing our limitations we will be able to show the pillars of ours HIS.

Table 1: TYPES OF INFORMATION DURING EMERGENCY SITUATIONS FROM A HEALTH MANAGEMENT PERSPECTIVE

TYPE	SOURCES	DATA / INDICATORS	PURPOSE
PERSONAL	**HC: card:** OPD, mothers,<5 chronic disease files: synthesis **hospital:** inpatient file	the strict useful minimum of administrative data: eg. registration number, name, neighbourhood/ village, age category, diagnose and treatment	to increase the quality of care for the individual patient by providing continuity of information (intra- and inter episode)
TACTICAL	idem REGISTERS/tally sheets SUPERVISION community contacts staff meetings internal audits notifiable disease form ...	**OPERATIONAL PERFORMANCE:** HC: utilisation numbers and rates per geographic area, N° of new cards, new/repeat visits, referral rate, coverages, dropout rates, workload, drug consumption, cost/sickness episode, financial balance (disease data from a HC are of limited use except when they are quality of care oriented: eg. antibiotic use in respiratory infections, new chronic cases detected) NEVER: mortalities, incidences, prevalences **hospital:** admission rate per area, bed occupancy, average length of stay, justification of admission, result of admission, inpatient case fatality rate, cost/admission, financial balance **ORGANISATIONAL ASPECTS:** number of supervisions, meetings **CRITICAL INCIDENTS:** special events which show management weaknesses specific diseases which need immediate action: typhus, typhoid fever, cholera, epid. meningitis, rabies, yellow fever, anthrax, plague	to improve the health unit management and to allow proper supervision - adjust care to demand - adapt tasks to supplies - improve quality of care
	SPECIAL SMALL SURVEYS health interviews SUPERVISION	f (hypothesis or corrective/supportive action) eg., nutritional intervention, prevention program, treatment guidelines, drug kits, ...	to check either tactical or strategical hypothesis or corrective / supportive action
STRATEGICAL	synthesis cards (HC) *referral letters* hospital files reports census SHOE SOLE ASSESSMENT	OPERATIONAL PERFORMANCE: *aggregated tactical data* **referral patterns:** % (counter) referral (quality,...) false positivity rate for referral criteria % lumpers (first contact in hospital) **affordability indicators:** cost/average income DEMAND DATA: total (target) population, special needs assessment (previous and present area comparison except for omnipresent diseases) SUPPLY DATA: infrastructure, staff establishment/health care level, equipment/health care level, resource need/utilisation: financial, drugs	to plan long and short term priorities, resources, strategies and to formulate policies (health system*) 1. assess problems and link them with activities 2. check and adjust procedures, approaches and strategies 3. plan resources 4. integration of different levels of care

* connection between the community health care, the first line health unit, the district hospital, the referral hospital.
The most important tools and indicators in the health information system during emergencies are underlined.

3.
How can we guarantee as much as possible to collect reliable data?

We have to consider which degree of accuracy we need in order to be able to use these data. The degree of reliability of data we need depends to a big extent on where we have to use them for. During EROS we have to handle uncertainty. Every management has to deal with it to a certain degree. During an emergency situation we do not have time to buy more accuracy. By limiting the data we gather, we can choose those ones to collect routinely which really explain us something straight forward, something action oriented.

They have therefore to be simple and easily available. For the more complicated ones with a lot of confounding factors we have to use other methods. By being in touch with the reality we can "smell" problems. With experience, that is to say with practical knowledge, we learn to take the most probably "best" decision.

4.
Research

If we want to learn something for other EROS we need an as high degree of accuracy as possible. At the same time we need overview of the situation in order to see the whole history of the situation and of the intervention as such. We have to concentrate on confounding factors and on those elements in the macro-environment which facilitated or complicated the disaster management. This we can only get by taking distance from the reality. It therefore can be better done by people who are not involved in the direct relief activity. We also not only have to look into one particular situation but also compare them with similar events. I consider this as a specific research question which urges for extra personnel and resources, even for extra skills. As we explained previously all data become potentially

important. We therefore need also another attitude. The focus of attention has to be elsewhere. There is obviously a need for scientific research but to ask this from an operational structure might divert a lot of attention away from the relief effort. Relief workers have to participate in the research (design, interpretation, ecc.) but the overall management of it and the reliable data collection system should lay in the hands of independent specialised institutions.

5.
Conclusion

Our major epidemiologic tools are "supervision" and special "small surveys" we design to solve a felt problem.The problem identification is done during "shoe sole assessment": continuously walking around, observing and talking to the staff and the people.This is our major source of information because the problems are usually not a matter of precise quantification but of common sense.The bottom line for epidemiologic work in emergencies is "flexibility". The principle rule of Health Service Organization is to be prepared for the worst and to wait for any opportunity to introduce the changes you feel are imperative. Epidemiology as the art to indicate problems through numbers has a very small place during emergencies. Rough estimations and epidemiology as the art to understand the causes and the contributing factors of the problems and to formulate possible solutions, this is the job one can only learn through experience.

We pay 3 $ per sickness episode excluding the structure costs to keep up the structure of the NGO itself. The question whether this is acceptable or not, is not a matter of 2 or 5, but it trickles down to the question what is the quality of care we can offer for that price in the given situation. It is obvious that this is not a problem of numbers but of daily contact with the changing reality: supervision of services, shoe sole epidemiology.

These methods, from experience, we know are, in any ERO, the bottom line for health management. The limiting factors and short comings are different for every situation. It is not something which is

not very suitable for standardisation, although the idea seems attractive. Flexible methods are imperative. The "LOME convention" and health management as a whole during Emergency Relief Operations, is, after all, a very tiresome duty. It is obvious that managing relief services, is never a nine to five office job.

La *situation* analysis nell'emergenza

Paolo Barduagni (*)

La *situation analysis* deve essere intesa come componente essenziale della gestione delle attività in contesti di emergenza. Infatti troppo spesso, in questi ultimi tempi, si è assistito ad interventi che pur apprezzabili per i loro aspetti di solidarietà, non hanno poi soddisfatto i bisogni immediati della popolazione colpita dalla calamità.

Una *situation analysis* che tenga conto della peculiarità dell'emergenza, permette di identificare e fornire quelle informazioni necessarie per garantire una coerenza di intervento con il "continuum emergenza-sviluppo" che è ormai parte integrante della quasi totalità delle iniziative umanitarie. Inoltre permette di non trascurare i principi di equità, del rispetto dei valori, della cultura, dell'organizzazione e del livello di tecnologia locale, nonché del rafforzamento delle istituzioni locali e della tutela dell'ambiente.

La *situation analysis* in contesti di emergenza deve sicuramente tener conto dei tempi brevi a disposizione per la identificazione e formulazione dei progetti. Per tale concentrazione spazio-temporale l'utilizzo di procedure di valutazione rapida (*rapid appraisal*), sia quantitative che qualitative, bene si adatta alle caratteristiche dei progetti di emergenza. Le tecniche di valutazione rapida permettono di coniugare speditezza nell'esecuzione ed economicità, non disgiunte dall'accuratezza delle informazioni raccolte.

Vorrei di seguito riportare la più recente esperienza dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) in questo settore per meglio evidenziare come sia possibile in tempi rapidi raccogliere tutte quelle informazioni necessarie a definire la situazione nella quale si deve operare.

Il comittente dello studio in esame è l'Unione Europea che ci chie-

(*) ICHM/Istituto Superiore di Sanità

de di effettuare un'analisi della situazione e delle prospettive operative dei servizi sanitari della città di Mostar in Bosnia-Herzegovina.

Tale studio prevede una durata di quattro settimane, di cui la prima è dedicata alla definizione della metodologia e all'elaborazione degli strumenti da utilizzare, la seconda e la terza alla raccolta dei dati, la quarta all'analisi dei dati raccolti e alla stesura del rapporto. Ci si è soffermati in modo particolare, com'è nello stile dell'ISS, sullo studio e sull'elaborazione di una metodologia adeguata alla situazione del luogo oggetto di ricerca.

Le risorse umane impiegate sono due ricercatori sul campo coadiuvati dal *team* dell'ICHM dell'ISS. Gli obiettivi della ricerca sono due: il primo è definire il sistema sanitario della municipalità di Mostar, est e ovest, nel periodo prebellico e attuale. Il secondo è quello di formulare ipotesi per una possibile riunificazione e ottimizzazione dei servizi sanitari nella zona est e ovest della città.

Tenendo presente il tempo a disposizione, abbiamo pensato di utilizzare delle procedure di *rapid appraisal*, ossia di valutazione rapida, che hanno permesso la raccolta sia di dati quantitativi che qualitativi dei servizi prestati. Ci soffermeremo ora in modo particolare sulla metodologia utilizzata perché questa possa fornire linee guida per ulteriori studi.

L'unità di riferimento dello studio sono stati i centri di salute attivi dei diversi livelli e i relativi responsabili; il campione considerato è l'intero universo, ossia si sono raccolte informazioni da tutti i responsabili del sistema sanitario e dei centri di salute della città di Mostar, est e ovest.

La raccolta e la revisione dei documenti già esistenti prodotti dai vari organismi internazionali, delle autorità locali e dalle altre ONG presenti sul posto è stato il punto di partenza.

Tra le varie procedure di valutazione rapida, sono state utilizzate le interviste semi strutturate a informatori chiave, cioè ai diversi responsabili dei vari settori sanitari e della municipalità di Mostar.

In modo particolare ci si è rivolti all'*Health Management Team*, ossia le due controparti dell'Unione Europea, una della zona est e una della zona ovest. Ci si è poi soffermati sul personale sanitario responsabile delle strutture di base (Ambulanta e Dom Zdravlja), sui direttori degli ospedali e abbiamo ascoltato altri rappresentanti delle autorità locali.

Sulla base del *brainstorming* iniziale, relativo alla grande quantità di informazioni più o meno esatte, raccolte con le interviste semi strutturate, abbiamo realizzato delle interviste strutturate con risposte aperte per i direttori sanitari nazionali e regionali di Mostar est e Mostar ovest. Queste interviste strutturate, oltre a raccogliere nuovi dati, hanno permesso di far luce su quegli aspetti che erano rimasti poco chiari con le interviste semi strutturate.

Per completare la mole di informazioni prevalentemente qualitative fin qui raccolte, si sono prodotti formulari standard per livello di servizio, che hanno permesso la raccolta di dati demografici e biostatistici.

Durante le interviste degli informatori chiave nei vari centri di salute, per cercare di dare un'immagine il più possibile esaustiva e comparabile ci siamo avvalsi della tecnica di osservazione con il supporto di *check list.*

L'approccio metodologico prevede la sistematizzazione e la interpretazione delle informazioni raccolte utilizzando tecniche di analisi qualitativa per mezzo di un *Logical Framework* appositamente costruito e tecniche di analisi quantitativa per mezzo di indicatori comunemente usati per i servizi sanitari.

Le principali aree di investigazione dello studio sono: lo stato delle strutture fisiche; il tipo e la quantità dei servizi sanitari prestati dai vari centri di salute; le risorse umane impiegate e le loro funzioni; i sistemi di supporto quali il sistema di supervisione e formazione, il sistema di mantenimento, il sistema dei farmaci e dell'equipaggiamento. Si è poi passati all'analisi del sistema di gestione, con particolare riferimento al sistema informativo, al sistema di coordinamento intra/inter istituzionale; il sistema di pianificazione e, per quanto possibile, il sistema finanziario.

Da menzionare tra i maggiori fattori limitanti, la barriera linguistica che ha sconsigliato l'utilizzo di altre procedure di valutazione rapida quali i gruppi focali, e lo scarso tempo disponibile che non ha permesso di estendere lo studio a coloro che utilizzano o no il servizio, gli "utenti".

I programmi come strumenti di prevenzione e risposta all'emergenza: b) Movimenti forzati di popolazione: linee metodologiche per i programmi di emergenza

AMREF experience with Somali/Ethiopian Refugees

Jayne Mutonga (*)

This short presentation is not going to attempt to be "methodological" on guidelines for emergency relief programmes but will more share AMREF's experiences with dealing with displaced populations in the Eastern African Region.

The African Medical and Research Foundation (AMREF) is a 37-years-old NGO with headquarters in Nairobi, Kenya and operations throughout eastern and southern Africa. It has a 95% African staff of approximately 600 people assigned to its offices in Kenya, Uganda and Tanzania.

The foundation runs a wide variety of innovative projects emphasizing appropriate low-cost health care for people at risk in rural and urban areas. Current and future health needs are identified in partnership with communities. AMREF's service, training and research programmes help communities and goverments to meet those needs.

Strengths include community-based primary health care, training, AIDS and malaria prevention, family planning and the publication of health learning materials. These skills are harnessed to unique emergency response mechanisms in eastern Africa. One of the most famous and long-running projects is the Flying Doctor Service.

1.
AMREF's response to emergencies

The Foundation responds to:
— acute medical emergencies;

(*) Head of Disaster Reconnaissance, Relief and Refugee Unit for the African Medical and Research Foundation (AMREF)

— long term natural/men emergencies.

The response to acute medical emergencies started with AMREF's inception in 1957 by the late sir Michael Wood. This is the World famous «Flying Doctor's Service».

This serves to revolve around the AMREF radio network which has its Headquarters in Nairobi. The network is linked to 124 radio stations located in health facilities in remote areas of Eastern Africa. The radio room at Headquarters is manned 24 hours a day by qualified nurses who are on stanby 24 hours a day ready to go out on emergency flights either to transfer patients to better health facilities or to assist with emergency surgery on the spot. A diversified team of surgeons and other specialists are on standby to accompany the nurses where necessary.

A fleet of 8 aircraft and 6 pilots are on standby 24 hours a day for emergency evacuation flights. The emergency teams are in contact with the radio room via VHF radios. A part from the radio network - the emergency room has 3 direct telephone lines, a fax machine and a telex. The emergency room can also be contacted through the police. After receiving a call, the emergency teams are usually air borne within 15-30 minutes.This response is used for individual evacuations as well as for mass accidents.

In 1986 AMREF's Disaster Reconnaissance/Response Unit was set up to deal with the medical needs during catastrophes such as epidemics, floods, famine and the health programmes for displaced populations. The Unit does not work in areas of conflict. The Unit also revolves around the Foundation's nerve centre, the radio/emergency room. The Unit links up with the governments and other emergency oriented agencies to complement each others efforts.

The Unit is best suited to respond to disasters in remote areas because AMREF's established radio network and fleet of aircraft. In the event of a disaster, our immediate response is to contact the relevant Ministry/Ministries and other emergency oriented agencies and brief them on the situation, a team usually from relevant staff from AMREF, the government and other agencies go on a rapid assessment mission and radio back with situation report and requirements for immediate needs in order of priority. This information is disseminated to the relevant authorities and agencies.

The Unit is of course dependant on AMREF's:
— radio network (communication);
— fleet of light aircraft (fast transportation);
— diversified team of professionals.

2.
Some of our experiences with forced migrations and refugees

AMREF was requested by both the Ministry of Health in Kenya and the UNHCR to set up health services in seven camps along the borders for refugees fleeing from war torn Somalia and Ethiopia in late 1990.

This was the first time that Kenya was dealing with such big number of refugees and the government lacked the resources and experience, so AMREF was requested to set up some system in place before the arrival of international agencies. A team was put together from AMREF, the Ministry of Health and the UNHCR who went on a reconnaissance flight to the seven locations on a rapid assessment mission.

The teams mission was to find out the following:
— approximate number of refugees;
— the type of shelters they were living in;
— availability of water;
— availability of food;
— sanitary conditions;
— local coping mechanism e.g. which health facility is nearest and how they were coping with the influx;
— main health problems in place of origin, and since displacement the emergence of diseases not previosly experienced;
— accessibility - either by air or road;
— security.

The information was gathered from refugee leaders, the local

government officer, the UNHCR field representative and the local medical officer of health in order to calculate relief supplies.

Within 24 hours - we were able to come up with basic reccomandations for the seven camps. In the meantime in Nairobi, medical personnel and supplies were being put together to be sent out to the camps.

No third world country or agency can put aside personnel waiting for a disaster to happen.In this instance - cooperation between the government and AMREF worked very well. The ministry of Health deployed doctors and nurses from the nearest health facility to the camps and AMREF deployed back-up staff from Nairobi.

AMREF does not stockpile large amount of medical supplies and drugs but has an arrangement with suppliers in Nairobi for quick delivery so getting the supplies and personnel was not so much of a problem. Our next hurdle was, how to get these resources to the camps. The camps along the Kenyan coast were not a problem.

In this emergency phase, we had to rely on air transport to cater for the camps in north and north-eastern Kenya due to the great distance involved, the poor condition and sporadic insecurity on the roads in that part of the country. The cost on trasportation was enormous.

It took us a period of between 3 days up 6 weeks to have personnel and supplies in all the camps. In the meantime of course, meetings were going on in Nairobi to get the UNHCR to advance AMREF some funds to enable us continue with activities in the camps until the signing of a formal agreement and funding commitments. AMREF being a small NGO is dependant on writing proposals and fund-raising activities by overseas offices to raise funds for emergency programmes. We operate within a small budget to enable us carry out an immediate life-saving response.

Our combined teams in the camps were in the meantime facing another problem — that of communication, cultural and religious barriers despite help from the refugee elders. Nervertheless, as the refugees gradually "settled down" — we were able to identify refugees with previous medical training from their countries of origin.The cooperation and assistance we got from the refugee health workers is invaluable, I doubt we would have been able to get our work done without their help.

They of course did not come without problems:
— they needed incentives;
— favouring those form their clans;
— stealing of equipment and drugs for "private clinics" mushrooming within the camps.

Our services in the camps in the first three months were very basic. We mostly concentrated on curative services and immunizations for children and pregnant mothers. It was next to impossible to set up community based health care services at that point because the influx of refugees (hungry, wounded, ill with other clinical illnesses) continued unabated for months. Inevitably, several lives were lost.

In the meantime, the Ministry of Health and the UNHCR were busy clearing with the large numbers of international aid agencies coming to Nairobi wishing to work in the camps.

After several meetings, individual agencies were allocated camps to run. As much as the international agencies would have liked to be on the ground as soon as possible, they faced the following problems:
- delays in customs clearing of their medical equipment and supplies;
- vetoing of their qualifications by the Ministry of Health;
- slow adaptation to the harsh conditions in the camps.

AMREF was assigned to run health services in a refugee camp in northern Kenya with mostly Ethiopian refugees. As previosly stated, individual agencies were assigned individual camps, but sometimes two agencies were assigned the same camp to carry out different aspects of health. Inevitably, this caused NGOs rivalry with each agency blaming the other for high mortality rates. This rivalry was made worse by media attention and the obvious favouritism of some agencies by the Ministry of Health and others by the UNHCR.

The camp that AMREF was assigned was finally closed with the successful repatriation of the Ethiopians in September 1992.

3.
Lessons learned

* AMREF's advantage of having its headquarters in the region and thus having nurtured a good working relationship with the

government helped us get maximum cooperation from the government.

* A fast and effective communication network is necessary for any emergency relief intervention.

* In the East African region and the rest of Africa, the use of light aircraft is a MUST if the intervention has to be timely and thus hopefully meaningful.

* Cooperation with elders/leaders from the refugee community is another MUST, this goes along way identifying those with previous training, in this case, in the medical field, but for other agencies in relevant fields to enable even minor success of emergency relief programmes.

* Lack of immediate adequate funds inevitably interferes with the effectiveness with which we are able to intervene in an emergency relief programme.

* The bureaucracy in the UN system in their dealings with NGOs on the ground clearly delays the intervention process.

* NGOs rivalry - this could probably be avoided if an agency of a particular speciality was allocated its own camp to run. In cases where the agency has a diversity of experience, they should probably be allowed to manage all aspects of the camps.

This presentation shares AMREF's experience in dealing with both Somali and Ethiopian refugees. In general, it is difficult to come up with "set" guidelines for emergency relief programmes as each disaster presents itself with very different experiences from previous ones.

Policies and activities of UNHCR

Fazlul Karim (*)

Since the beginning of this decade there has been a rapid succession of "Refugee Emergencies" - large sudden movements of desperate people in difficult conditions.

These crises have pushed the number of refugee and displaced persons around the world to unprecedented levels. It has now nearly reached the 50 millions mark. These humanitarian crises and the need for responding to them adequately had profund effects on UNHCR's policies and activities.

Some of the more significant developments relate to 1) emergency response capacity, 2) prevention, 3) the internally displaced, 4) human rights, 5) NGO-UNHCR Partnership, 6) collaboration with the military and lastly, 7) links with peace-keeping.

1.
Emergency response

The scale, frequency and suddeness of the refugee crises of the 1990s have exerted enormous pressures on UNHCR's emergency response capacities. A refugee emergency calls for extraordinary logistical and organizational feats. People leave their homes with little or no means to sustain themselves. Their escape route often crosses inhospitable terrain and leads them to regions that lack the resources to support large concentrations of people. Food, water, sanitation, shelter and medical care have to be provided in inaccessible places under extremely difficult circumstances. Because of the extreme urgency involved, emergency operations are inevitably conducted under

(*) Delegato UNHCR per l'Italia.

somewhat chaotic conditions. They are moreover frequently plagued by insecurity. The speed and efficiency of the initial response to a refugee emergency affect the welfare and in some cases the very survival of the people concerned. They may also influence to prospect for solution.

Based on the experience during the Gulf crisis UNHCR instituted, at the end of 1991, a strategy to enhance its capacity to respond to emergencies. UNHCR's Emergency Preparedness & Response Section (EPRS) is now equipped with five emergency Teams, which are on stand-by and can be deployed at very short notice in the event of an emergency. To complement the internal staff resources for emergencies UNHCR has established stand-by arragements with goverments and NGOs for secondment of staff. It maintains at several locations stockpiles of relief material and has negotiated access to established stockpiles of other agencies. It has agreements with goverments for transports and logistics support. It has augmented the resources of the UNHCR Emergency Fund and has access to the Central Emergency Revolving Fund (CERF) of the Department of Humanitarian Affairs. These resources have been used extensively in emergencies in recent years and are constantly beeing refined and adapted to meet new needs identified in emergency operations.

2.
Prevention

Emergency response must be accompanied by measures for prevention and solution, otherwise emergencies tend to become protracted with risks of open-ended involvement in relief distribution. Because of the vast increase in number of refugees and displaced people, and the strain they have put on the institution of asylum, greater attention is now beeing paid to the situation in the country of origin and the cause of displacement.

The crises in the former Yugoslavia or Rwanda or elsewhere followed a broad familiar pattern of evolution albeit under very different circumstances. In each case, tensions arising from unresolved

political, ethnic, religious or nationality disputes led to human rights abuses which became increasingly violent. Left unchecked, the process frequently develops into armed conflict that forces people to flee their homes. Prevention — if it can be accomplished — is the most effective form of protection for people in danger of becoming refugees. In our view proper prevention aims to reduce or remove the conditions that cause people to flee. Prevention is directed at root causes and goes far beyond the scope of humanitarian concerns. Although humanitarian assistance itself can play an important role in prevention, it (prevention) requires above all political initiatives. High hopes are invested in the notion of prevention. While exploiting its potential it is also important to retain an awareness of its limitations. Yugoslavia, Somalia and Rwanda provide sobering lessons in the extent of those limitations.

3.
Internally displaced

For UNHCR responding to the humanitarian crisis has also meant greater involvement with the problem of the internally displaced. Many are victims of the same upheaval that have produced refugees. Most are potential refugees. Like refugees they need protection, assistance and a solution to their plight. Yet there are substantial constraints on providing assistance to internally displaced and even more substantial problems in protecting them. Provisions of international law for assistance or protection for internally displaced people are limited and there is no internationally mandated body with overall responsability for them. Securing observance of the norms of human rights and humanitarian law for this group is one of the most important challenges facing the international community. Although UNHCR does not have a general mandate for this group, we are protecting and assisting the internally displaced in a number of countries. The UN General Assembly, at its 48th Session last year encouraged us to act on behalf of the internally displaced particulary when there is a link to existing or potential refugee problem.

4.
Human right focus

A preventive strategy implies a human right focus. Last year the UN General Assembly (at its 48th Session) noted the relationship between safegarding human rights and preventing refugee problems and called upon UNHCR to increase its cooperation with the UN Commission on Human Rights, the Centre for Human Rights and other relevant international bodies and organizations. Most refugees are victims of either human rights abuses or internal conflicts. During the cold war years there was a tendency to keep human rights and refugee issue separate. It has now became evident that the promotion of human rights is of vital importance to the mandate of UNHCR. By seeking actively through its presence and programmes, to protect the human rights of refugees returnees and the internally displaced,UNHCR today is much more an operational human rights organization albeit for a certain specific categories of people, UNHCR strongly supports the role of other human rights organizations.

5.
PARINAC

An effective response to the rapid succession and vast scale of recent emergencies requires to broadest possible partnership between goverments, UN Agencies, international bodies and NGOs. UNHCR's cooperation with NGOs is not new. Since its establishment in 1951 has collaborated with NGOs in all its fields of activity. UNHCR has formal agreements with more than 250 NGOs. It maintains regular contact close to 1000 NGOs involved worldwide with refugees. One quarter of our budget is channeled through NGOs. Recent emergencies have led to a new stage in the development of UNHCR-NGO relation. Last year UNHCR together with the International Council of Voluntary Agencies (ICVA) launched the Partnership in Action or PARINAC consultation

process. Six regional conferences held in Caracas, Kathmandu, Tunis, Bangkok, Addis Ababa and Budapest were followed by the Global Conference in Oslo in June this year. The Oslo Plan of Action makes specific recommendations on all aspects of NGO-UNHCR cooperation and provides solid foundations for future joint actions.

6.
Collaboration with the military

The majority of today's refugees and displaced persons have been uprooted by armed conflicts. Assistance and protection are more and more frequently being provided to people in the midst of active hostility. Refugees are not always passive victims. Sometimes they support or even participate in the fighting. Armed conflict imposes political and logistical constraints on the provision of assistance and protection. The security and protection of staff and safe and effective delivery of relief materials have become major concerns for humanitarian efforts in conflict situations. Often (as in former Yugoslavia or Somalia) the security conditions, rather than the capacity to deliver, determined whether humanitarian assistance could be provided. Reasons of security and the need to augment our capacity to deliver emergency relief have led to our increased collaboration with the military. The logistical capabilities of military organizations and their ability to deploy rapidly can provide a valuable lifeline in refugee emergencies taking place in midst of armed conflicts.

7.
Peace keeping and humanitarian action

Finally it is important to mention the growing links between peacekeeping and humanitarian action. Some traditional peace keeping operations in the past have combined humanitarian elements, notably in Congo.

But by and large political and humanitarian actions were seen as distinctly separate.

With the proliferation of internal conflicts and humanitarian crises in recent years and a much greater willingness on the part of the international community to address them, that relationship has changed. There is now increasing recognition of the threat which humanitarian crises pose to regional and international peace and stability. Refugees have became a part of the global agenda for peace and security.

UNHCR welcomes the greater interest of the political arms of the UN in humanitarian problems. The humanitarian action can buy time and space for political action. It can help create the enviroment for political negotiations. For UNHCR close cooperation with UN's political initiatives is essential for solving the refugee problem and preventing it from arising. At the same time there is the risk of politicising humanitarian mandates.

L'assistenza umanitaria ONU in situazioni di emergenza complessa: il caso Operation Lifeline Sudan[1]

Carlo Scaramella (*)

Il Sudan è teatro di una tra le guerre civili più devastanti e di maggior durata del continente africano. Ad eccezione di un decennio di pace negoziata (1972-1983), questa guerra si trascina ininterrottamente dall'indipendenza (1956). Negli ultimi anni, due fattori provocano una ultertiore accelerazione del conflitto: il colpo di stato militare di Omar el Beshir (1989); la profonda crisi che si apre in seno alla compagine politico-militare del Sudan's Liberation Army (SPLA).

Già dalla metà degli anni ottanta la guerra civile in Sudan si combatte sulla base di un ampio ricorso al vasto armamentario di un conflitto senza regole, condotto con forze militari e paramilitari attraverso la continua deliberata interposizione di popolazioni civili: razzie e depredamenti, politiche di affamamento dei civili, manipolazione del fattore inter-etnico, atti e operazioni di pulizia etnica. Nell'insieme, il conflitto si sviluppa attraverso gravissime e continue violazioni dei diritti umani tra le popolazioni civili.

Gli effetti cumulativi di questa prolungata, inesauribile guerra su popolazioni e territori del sud-Sudan sono inestimabili. L'accumulo di violenze e sofferenze cui è sottoposta la società civile è incalcolabile. Sul piano più strettamente economico, la guerra civile nel sud-Sudan determina vastissimi processi di impoverimento delle risorse, una progressiva disarticolazione delle economie e dei *network* commerciali su scala locale e regionale, e l'emergere, in parallelo, di economie di

(*) Istituto Universitario Orientale, Napoli. Esperto dell'Unità di Emergenza delle Nazioni Unite, Khartoum, Sudan (1991-1993)

[1] Versione ridotta del documento originale.

guerra fondate sul sacheggio sistematico delle risorse a danno delle popolazioni civili non combattenti.

Questa situazione ha accresciuto enormemente la soglia di vulnerabilità sociale, economica e politica delle popolazioni marginali, ciò che si riflette anche nelle ripetute crisi alimentari che interessano vasta parte del sud-Sudan. Il collasso delle infrastrutture e dei servizi che si accompagna alla guerra, favorisce d'altro canto crisi sanitarie di vastissime proporzioni, con elevatissime mortalità tra i gruppi più deboli e marginali (donne, bambini) per la diffusione di vecchie e nuove malattie ed epidemie.

La guerra civile in Sudan da anche luogo a massici fenomeni di dislocazione e migrazione di popolazioni dalle aree interessate al conflitto verso nuove sedi, sia all'interno che all'esterno del paese.

1.
Operation Lifeline Sudan : accordi e struttura

In questo contesto caratterizzato da una situazione pressoché cronica di emergenza umanitaria e da una crescente conflittualità nord-sud e sud-sud, le Naziomi Unite hanno in corso dal 1989 una delle più complesse e ambiziose operazioni di emergenza e aiuto umanitario oggi condotte in Africa.

Operation Lifeline Sudan (OLS) fu ufficialmente lanciata nell'aprile 1989 in un clima di forte pressione internazionale sul governo del Sudan, all'indomani di una crisi che da sola, nel 1988, aveva causato non meno di 250.000 vittime tra popolazioni civili del sud-Sudan. Ancora oggi, il varo di OLS va letto come un importante atto di diplomazia umanitaria, maturato in un contesto di enormi difficoltà e conflittualità politiche.

Elemento qualificante dell'operazione fu un accordo tra le parti in lotta che verteva sul riconoscimento dei principi di neutralità dell'assistenza umanitaria allorché rivolta a popolazioni civili non-combattenti, indipendentemente dalla loro presenza in territorio governativo o SPLA. In pratica, l'accordo consentiva l'apertura di alcuni canali di accesso per la distribuzione di assistenza e aiuti umanitari ai civili

nelle aree di conflitto. Condizioni di cessate il fuoco erano di volta in volta negoziate per favorire il trasporto di tali aiuti.

Sul piano organizzativo, sorta come iniziativa UNICEF, dal 1989 OLS si è trasformata in una complessa operazione multi-agenzia nella quale l'ONU svolge funzioni principali di *advocacy*, raccolta fondi, gestione e coordinamento, supportata nell'esecuzione dei programmi da numerose organizzazioni non governative nazionali ed internazionali.

2.
Problemi di esecuzione

Nonostante questi progressi, la realtà delle operazioni di assistenza umanitaria in Sudan rimane tuttavia estremamente complessa.

Nel corso degli ultimi anni, OLS ha continuato ad incontrare difficoltà di esecuzione tali da mettere di volta in volta in discussione funzioni, efficacia e continuità dell'operazione. Un primo insieme di problemi, di carattere generale, deriva dai limiti insiti nello stesso mandato di OLS, stretto tra l'osservanza della sovranità nazionale del governo del Sudan, da un lato, e l'ambizione ad esercitare il proprio mandato umanitario senza limiti di sorta, dall'altro. La subordinazione del secondo rispetto al primo ha spesso finito per circoscrivere il grado di autonomia dell'operazione, in taluni casi rendendo impossibile estendere la distribuzione degli aiuti a alcune situazioni di gravissima crisi umanitaria nel paese. In questo senso l'esecuzione di OLS può apparire particolarmente contraddittoria, e prestare il fianco a numerose critiche di merito.

Un secondo aspetto problematico, collegato con il precedente, discende dal carattere di forte politicità che inevitabilmente si accompagna all'esecuzione di operazioni di aiuto umanitario in situazioni di emergenza complessa. Condotta nel quadro di un'aspra guerra civile, OLS è da sempre esposta a situazioni molto mutevoli di consenso e supporto politico, così come a continui tentativi di condizionamento o manipolazione per fini politici e strumentali di parte.

Questo intreccio di problemi di carattere politico e umanitario indubbiamente agisce come un fattore di incertezza e in taluni casi di

forte depotenziamento delle capacità del programma, sottoposto a molteplici pressioni e tentativi di interferenza esterna.

Inoltre, OLS ha mostrato di essere estremamente vulnerabile a violazioni degli accordi perpetrate da ambo le parti in lotta, che hanno contribuito a determinare lunghe interruzioni e gravi distorsioni nelle operazioni di assistenza umanitaria, con il risultato di accentuare drammaticamente la gravità della crisi in diverse aree del paese.

In questo contesto, il problema dell'accesso ha continuato a costituire forse il maggior assillo nell'esecuzione dei programmi OLS negli ultimi anni. Le innumerevoli restrizioni poste ad un accesso continuato alle aree di crisi, spesso motivate sulla base di problemi di sicurezza nazionale, hanno provocato forti interferenze nei programmi di aiuto, contribuendo a renderne più frammentaria e meno incisiva l'esecuzione. D'altro canto, la persistente difficoltà di assicurare regolari e tempestivi trasporti attraverso corridoi terrestri o fluviali, ha richiesto un crescente ricorso a operazioni (più costose) di *airlift* nel trasporto degli aiuti nel sud-Sudan.

Il problema dell'accesso si è posto con molta evidenza anche con riguardo al ruolo delle ONG internazionali , nei confronti delle quali la politica governativa è stata improntata ad una progressiva emarginazione, attraverso l'imposizione di una serie di insormontabili ostacoli all'accesso, e da una politica di sostituzione con ONG nazionali. Ciò ha avuto, almeno nel breve periodo, pesanti contraccolpi sulla conduzione delle operazioni di aiuto, aggravando le difficoltà operative e, quindi, esacerbando le sofferenze delle popolazioni beneficiarie.

Da altra angolatura, la politica governativa di sostituzione delle ONG internazionali può essere letta alla luce di più ampi processi di inglobamento dei flussi internazionali di aiuto umanitario all'interno di strategie locali e nazionali di controllo politico delle risorse.

3.
Problemi di medio periodo

Al di là di quanto sin qui esposto, una riflessione su OLS deve necessariamente toccare anche un altro aspetto della questione, il problema

degli impatti di medio termine. Il cronicizzarsi dell'emergenza nel sud-Sudan ha prodotto una serie di trasformazioni nella natura dei problemi sul terreno, con implicazioni dirette anche sulle operazioni di aiuto umanitario.

In primo luogo, va rilevato che di pari passo con il cronicizzarsi della crisi nel sud-Sudan, anche OLS ha subito una trasformazione, evolvendo da operazione circoscritta e finalizzata a obiettivi di breve periodo, in una struttura quasi-permanente di assistenza umanitaria nella regione. Tale evoluzione pone indubbiamente una serie di quesiti e interrogativi sul futuro.

In primo luogo, il persistere di condizioni di instabilità politica nel sud condiziona fortemente la natura dell'intervento umanitario, limitando le possibilità di sviluppare aiuti di tipo riabilitativo volti a arrestare e rendere reversibili processi e circoli viziosi di impoverimento. Il problema si lega dunque da un lato agli effetti indotti di una politica di aiuti di emergenza protratta indefinitamente nel tempo e, dall'altro, anche alla cosidetta *donors' fatigue*, la volatilità dell'interesse dei paesi donatori, e delle difficoltà obiettive di sostenere un'operazione di emergenza che può apparire praticamente senza sbocco.

In secondo luogo, il prendere piede di una economia di guerra nel sud-Sudan ha comportato trasformazioni significative nei rapporti politici ed economici tra gruppi, e influenza ora direttamente la circolazione degli aiuti umanitari e le dinamiche di accesso alle risorse da parte della popolazione. L'emergere di una dimensione politica del problema della distribuzione e dell'accesso alle risorse richiede indubbiamente alcuni importanti ripensamenti nell'orchestrazione e esecuzione dei programmi di aiuto. Tra i temi nodali sui quali la riflessione dovrebbe essere condotta, segnaliamo: la relazione tra politiche degli aiuti e processi di riproduzione delle violenze; il rapporto tra distribuzione degli aiuti e rafforzamento di processi di discriminazione politica a danno di gruppi marginali; problemi complessivi di *targeting*.

Un ultimo aspetto, infine, non va sottovalutato: il problema dell'assenza di un profilo negoziale forte che si accompagni in parallelo all'esecuzione di OLS, e che miri a intervenire sulle cause della crisi politica e del conflitto nel paese. In assenza di uno sforzo negoziale credibile rivolto alla soluzione politica del conflitto, c'è da chie-

dersi se, alla luce delle difficoltà sinora descritte, non si corra il pericolo, in un prossimo futuro, di assistere ad uno svuotamento progressivo dei contenuti e dei fini della stessa operazione.

4.
Conclusioni

OLS nasce da una grande ambizione, costruire margini di solidarietà e rispetto di principi umanitari in un contesto di violenza accumulata che ha pochi precedenti nel continente africano. Il tentativo di far vivere principi umanitari attraverso un accordo tra le parti in conflitto è ambizioso e arduo. L'ampliamento del livello delle operazioni dal 1992-93 ha senza dubbio costituito, sotto questo profilo, un parziale eppur incoraggiante successo.

D'altra parte è innegabile che una serie di problemi rimangano sul tappeto, sia di alto profilo, come lo scioglimento dei nodi che rimangono aperti sui limiti del mandato umanitario ONU, sia con riguardo a gruppi maggiormente vulnerabili (*internal displaced* in genere), sia con riguardo alle violazioni dei diritti umani sia, a livello più basso, problemi di esecuzione, con i loro drammatici effetti sulle popolazioni interessate dal conflitto.

Non vi è dubbio che nel suo bilancio complessivo, OLS debba annoverare dunque successi e sconfitte. Il principale problema è, nel lungo periodo, assicurare una continuità di efficacia operativa e di consenso consapevole intorno e all'interno dell'operazione. Questi risultati non possono ottenersi se non attraverso uno sforzo costante di raggiungimento di obiettivi e modalità di intervento alla luce della mutevole realtà dell'emergenza politica sul territorio.

Questioni di genere nelle crisi ed emergenze internazionali

Francesca Declich (*)

Esiste un argomento molto ambiguo nel campo dello sviluppo e dell'emergenza, quello che considera le donne come gruppo svantaggiato e pertanto da aiutare con interventi *ad hoc*, talvolta assistenziali specificamente indirizzati a loro.

Se in alcuni casi questa interpretazione della realtà permette l'allocazione di risorse per attività femminili, va, però,considerato che tale approccio a volte vittimistico non permette di individuare e valorizzare i compiti economici e non che le donne possono svolgere e svolgono in situazioni di emergenza. Inoltre, essendo costituita da donne e bambini, la maggioranza (il 75%) dei rifugiati e sfollati di cui ci si occupa in situazioni di emergenza, tale prospettiva sarebbe miope e non adeguata.

In questo senso la Banca Mondiale suggerisce, in alcune lezioni apprese di casi da lei studiati, quanto segue.

Capacità e vulnerabilità differiscono tra uomini e donne. Uomini e donne mettono in atto meccanismi diversi per far fronte alle situazioni e hanno, secondo l'età, vari livelli di vulnerabilità. Queste diversità nascono da differenze nei loro lavori e ruoli sociali.

Pertanto si suggerisce un'analisi di capacità/vulnerabilità come elemento essenziale nel far fronte alle emergenze. Quando vengono colpiti da disastri, che siano dovuti a conflitti o a cause naturali, donne e uomini ne risentono in maniera diversa. Entrambi sono coinvolti nel compito di sopravvivere e sostenere la famiglia. Tuttavia, le condizioni e i ruoli specifici che svolgono nelle varie culture fanno sì che ne siano colpiti in maniera differenziata, sostenendone un diverso peso.

Così le conseguenze di un conflitto su una popolazione in cui gli

(*) School of Oriental and African Studies, University of London

uomini vivono di lavoro salariato urbano e le donne lavorano in agricoltura saranno diverse se tale conflitto si svolge soprattutto in città piuttosto che nelle zone rurali.

Pertanto si suggerisce di pianificare sia attività progettuali che rafforzino le capacità di risposta di uomini e donne, sia attività che diminuiscano la vulnerabilità di uomini e donne. Questo può implicare la necessità di svolgere maggiori sforzi per far partecipare loro a corsi di formazione già esistenti piuttosto che elaborarne di specifici per loro.

In sostanza il concetto di vulnerabilità permette di classificare situazioni e individui di genere ed età diversi secondo le circostanze piuttosto che a priori. In tal modo si evitano pregiudizi relativi ai rapporti fra i sessi, evidenziando i diritti umani degli individui coinvolti, uomini e donne. L'accostamento di vulnerabilità a capacità permette di considerare le persone anche come risorse per la loro comunità.

Per ciò che riguarda la vulnerabilità vi sono alcune questioni che vanno affrontate e il modo per farlo cambia con il mutare di livello e qualità della vulnerabilità degli individui in questione. Sia uomini che donne in situazione di conflitto e di guerra sono vulnerabili; ma si tratta di un diverso tipo di vulnerabilità per le donne che rende necessari particolari metodi per assicurare protezione, assistenza e soluzioni durature.

Per protezione si intende soprattutto quella fisica contro attacchi armati e altre forme di violenza. In questo senso nel corso di conflitti le donne e i bambini sono a maggior rischio non fosse altro perché, separandosi spesso le famiglie, divengono più facili oggetti di violenze sessuali e di sequestri. Peraltro, la violenza sessuale non è ancora riconosciuta come crimine di guerra e non vi è ancora un articolo di diritto internazionale che possa essere rivendicato in proposito.

In questo senso, il modo in cui vengono costruiti eventuali campi per rifugiati contribuisce molto alla sicurezza fisica dei residenti; così come la fornitura di abitazioni separate per donne sole o capofamiglia piuttosto delle abitazioni comuni che sono a volte usate nei momenti di prima emergenza rappresenta un elemento deterrente.

A tale proposito mettere in atto procedure per riportare i casi di violazione in flagrante dei diritti umani può essere importante per arginare questi fenomeni. Cito un esempio che ha funzionato nel campo

di rifugiati Somali ad Ifo, in Kenya dove, tramite un'analisi dei casi di violenza sessuale avvenuti si è proceduto a ridisegnare e ricostruire le recintazioni del campo con materiali spinosi che sono un ostacolo per gli attacchi di gruppi di ladri e banditi. Nei contesti di questi attacchi avvenivano spesso anche violenze sessuali sulle donne oltre ai furti delle razioni alimentari.

Un altro metodo di protezione è la organizzazione di programmi per rintracciare i membri delle famiglie e riunirli, cosa che minimizza i rischi e i problemi causati dalle separazioni forzate.

Per ciò che riguarda l'assistenza è fondamentale l'accesso alle risorse e ai servizi, così come alle opportunità lavorative che si offrono.

Ci sono vari sistemi di numerazione e registrazione degli individui in situazioni di emergenza. La determinazione del numero di persone che hanno i requisiti per ricevere aiuti può essere un calcolo poco accurato, rispetto alle donne, per l'uso di tecniche che enumerano la popolazione contando capi-famiglia uomini. Questo però comporta un enorme problema dal punto di vista della fruizione dei beni: cibo, acqua e beni non alimentari.

In alcune circostanze, alimenti distribuiti tramite *network* maschili sono stati reindirizzati verso altri lidi o verso il mercato nero anche dai campi di rifugiati.

È per questo che sono sempre più raccomandabili forme di registrazione dei beneficiari che includano donne, soprattutto laddove si distribuiscono beni di quasiasi tipo utilizzabili nella vita quotidiana.

Questo tipo di attenzione, evidenzia l'esistenza di attori femminili nello scenario, favorisce pertanto anche l'accesso ad altri servizi, oltre a sottolineare le potenzialità esistenti all'interno dei gruppi con i quali si lavora.

Un aspetto fondamentale riguarda il processo decisionale dal punto di vista locale all'interno dei progetti di emergenza e, o comunque, l'equilibrio dei contatti all'interno della popolazione locale maschile e femminile[1]. Alcune delle organizzazioni internazionali, come anche molte ONG, utilizzano comitati di rappresentanti delle popolazioni,

[1] Esiste tutta una linea di pensiero e teoria della politica dello sviluppo che sostiene l'importanza di superare l'ottica dell'integrazione delle donne nello sviluppo per favorire piuttosto processi di mutamento delle relazioni tra i generi nei paesi in via di sviluppo.

notoriamente chiamati "gruppi di anziani", invitando la popolazione locale a nominarne alcuni. Tali comitati suggeriscono l'appropriatezza di numerose disposizioni che vengono prese e, soprattutto, garantiscono un certo consenso alle attività che si svolgono, ad esempio, nei campi organizzati dall'UNHCR.

Ora sebbene questo possa sembrare e sia, in effetti, in alcuni casi un passo verso il rispetto di tradizioni locali, in realtà molto spesso, non riflette ruoli di potere esistenti tradizionalmente nei gruppi coinvolti, ma ruoli di potere imposti dalle varie strutture che forniscono gli aiuti presentandoli come tradizionali. Così facendo, peraltro, si legittimano quei ruoli come tradizionali perché, la possibilità di intervenire anche minimamente sulla distribuzione di razioni alimentari per un certo numero di anni costituisce un'enorme fonte di potere per un qualsiasi gruppo di anziani.

Un esempio proviene da un campo recentemente visitato in Tanzania dove 2/3 delle famiglie hanno un capofamiglia donna, ma nella struttura istituzionale che gestisce il campo non c'è neanche una donna; ossia né nel consiglio degli anziani, né tra i responsabili di blocchi abitativi.

Di conseguenza le donne, che sono la grande maggioranza in quel campo, non controllano il flusso dei beni che vi vengono distribuiti in nessun modo. Poiché i meccanismi di distribuzione implicano, ovviamente, aspetti di potere e di contrattualità nei confronti delle entità erogatrici come delle comunità in sé, le donne, che ripeto sono la maggioranza, vengono tagliate fuori, quasi a loro insaputa, da questa possibilità.

Pertanto una raccomandazione è quella di inserire un certo numero di donne tra gli anziani che vengono consultati e con i quali si lavora e/o eventualmente costituire gruppi di donne anziane con le quali consigliarsi sulle necessità locali. In situazioni di emergenza dove vi siano rifugiati, tali anziani divengono il centro del coordinamento di molte attività per le quali le donne possono avere maggiore competenza.

Un altro aspetto fondamentale è che le emergenze sono drammatiche situazioni di grande mutamento culturale che possono divenire durature per le popolazioni[2]. Poiché è vero che, in questi casi, i ruoli

[2] In Italia, colpiti dalla non ancor lontana esperienza di fame generalizzata della II

tradizionali tra i generi subiscono profondi mutamenti, quando si interviene, esiste la possibilità di migliorare i livelli educativi, di fornire occasioni di formazione a nuove professioni e anche di svolgere specifiche attività e formazione di genere.

Infine, nel caso dei rifugiati c'è la questione delle soluzioni durature, ovvero soluzioni definitive per popolazioni spostatesi a causa di situazioni di conflitto che non si risolvono a breve termine.

La più desiderabile è il reimpatrio volontario; se questo non è possibile perché le condizioni non lo permettono, la seconda soluzione è l'insediamento nel paese di primo asilo e la terza il reinsediamento in un terzo paese, solitamente lontano da quello di provenienza. Ognuna di queste soluzioni presenta condizioni speciali di protezione per le donne.

Ad esempio, si hanno pochissime informazioni sui reali problemi incontrati dalle donne dopo il reimpatrio volontario; si pensa che i problemi di protezione siano molto simili a quelli incontrati durante la fuga dal paese in guerra o in conflitto per cui sono enormi le difficoltà a prestare l'aiuto e la protezione fisica necessaria.

Nel caso del reinsediamento in un terzo paese, i problemi saranno piuttosto quelli di un adattamento ad un paese completamente nuovo e spesso molto diverso da quello di origine.

Sarebbe comunque lungo enunciare qui di seguito tutte le possibili lezioni apprese dagli ultimi anni di gestione di situazioni di conflitto. Ciò che è emerso chiaramente negli ultimi anni sono le differenti caratteristiche delle esperienze vissute da uomini e donne coinvolti in questi conflitti. Pertanto è fondamentale che ogni istituzione coinvolta nella gestione di attività ad essi relativi prepari delle linee guida nelle quali presenti il suo modo di affrontare la diversa condizione delle donne nella situazione in cui si muove. Questo sarà un buon modo per ottenere una reale attenzione alle popolazioni rifugiate o sfollate a causa di conflitti internazionali nelle loro differenze e caratteristiche.

Guerra Mondiale, l'occasione della Guerra nel Golfo ha rievocato tale spettro: in brevissimo tempo le forniture di zucchero e altri beni di prima necessità sono scomparsi dai negozi.

Emergenze e rischi dell'azione rapida[1]

Massimo Tommasoli (*)

Dopo un'analisi di alcune definizioni di emergenza, e sulla base di un confronto tra il ciclo del progetto di sviluppo e il ciclo del progetto di emergenza, l'intervento cercherà di analizzare i limiti di alcuni approcci classici adottati in interventi di emergenza dalla cooperazione internazionale e di proporre possibili soluzioni.

Secondo l'UNICEF, l'emergenza è una situazione di difficoltà e sofferenza umana che nasce da eventi che provocano perdite e danni fisici, crisi sociali e/o economiche ai quali i paesi o le comunità coinvolti non sono in grado di fare pienamente fronte da soli.

L'OXFAM distingue tra quattro diversi tipi di emergenza:

— emergenza improvvisa, causata da disastri naturali come terremoti, alluvioni, cicloni, ecc.;

— emergenza ricorrente con picchi di crisi acuta, determinata da fenomeni naturali di medio e lungo periodo (siccità, carestie);

— emergenza improvvisa, determinata da conflitti;

— emergenza latente dovuta a cronici problemi di instabilità politica (rifugiati, ecc.).

Le analisi delle situazioni di emergenza condotte dalle principali agenzie di cooperazione internazionale sono funzionali all'esecuzione di interventi che, per definizione, mirano a mitigare gli effetti piuttosto che a incidere sulle cause delle crisi nelle quali si interviene.

I limiti di quest'approccio sono particolarmente evidenti in quelle situazioni di emergenza che provocano movimenti di popolazione su

(*) Esperto dell'Unità Tecnica Centrale della DGCS-MAE

[1] Le opinioni del relatore non rappresentano necessariamente il punto di vista dell'istituzione per la quale lavora.

scala intra- e internazionale e che sono maggiormente legate a crisi strutturali o ricorrenti, come nel caso del Corno d'Africa.

L'efficienza dell'azione delle istituzioni specializzate nel campo dell'emergenza è misurata secondo il metro del cosiddetto "impatto rapido" (*quick impact*).

Quali potrebbero essere altri criteri utili per valutare l'efficacia di progetti in questo campo?

Bisogna riconoscere che le tendenze più recenti della teoria e della prassi di tali istituzioni si stanno orientando verso la promozione di attività di prevenzione e la costruzione di capacità di gestione di situazioni di crisi, che consentano di ridurre la portata dell'impatto delle emergenze e i tempi di reazione al loro verificarsi.

Un'analisi più approfondita delle cause delle principali crisi in atto mostra, tuttavia, l'esistenza di un paradosso insito nella stessa definizione di emergenza che mette in discussione sia le strategie, sia i metodi di intervento prevalenti.

Dal punto di vista del rapporto tra obiettivi e risultati attesi, se cioè si considera il problema non partendo dalle soluzioni (ovvero dalle attività), ma dagli obiettivi che ci si prefigge di conseguire, i modelli di intervento finora applicati dalle principali agenzie di cooperazione per agire in situazioni di emergenza entrano in crisi per almeno due ragioni.

La prima ragione riguarda la logica dell'intervento. Tranne qualche eccezione e a parte le tipologie di intervento basate esclusivamente sulla fornitura, sul trasporto e sulla distribuzione di beni di prima necessità e sull'organizzazione di servizi di assistenza immediata (tutte azioni che appaiono giustificate e sono efficaci solo nel brevissimo termine), un numero crescente di programmi di emergenza, soprattutto nel campo del movimento delle popolazioni, tratta i medesimi problemi di cui si occupano i programmi di sviluppo.

Rispetto a questi ultimi, però, vi sono importanti differenze che non solo limitano la portata e l'efficacia dei singoli interventi di emergenza, ma rischiano di rendere meno efficaci le stesse azioni di sviluppo.

Gli strumenti, i metodi di intervento e i tempi dell'emergenza, infatti, sono molto più limitati rispetto all'azione di sviluppo: gli interventi di emergenza sono spesso, per necessità, ad elevata intensità di capitale e di assistenza tecnica, e per di più costretti nell'ambito di orizzonti temporali di azione molto contratti.

La priorità del fare, comunque e a ogni costo, prevale sulla necessità del capire cosa è opportuno e cosa non è opportuno, o addirittura dannoso, fare.

Nell'azione di emergenza, ancora più che in quella di sviluppo, si nota una preoccupante tendenza a non apprendere dalle passate esperienze, a non tenere conto del corpo di conoscenze consolidate sia sulle aree, sia sui temi di intervento.

Gli interventi di emergenza si riducono sempre di più, al di là delle enunciazioni di principio, a esercizi concentrati sugli aspetti organizzativi e logistici dell'azione immediata (di qui il crescente ricorso a strutture logistiche efficienti e organizzate, come quelle militari), anche quando si applicano impropriamente a situazioni che non hanno la caratteristica dell'eccezionalità, ma sono piuttosto determinate da crisi strutturali.

In definitiva, anche se (come nel caso degli spostamenti forzati di popolazione) trattano problemi analoghi, i programmi di emergenza spesso non prendono in considerazione elementi essenziali, che ogni programma di sviluppo deve invece considerare, come ad esempio:

— i fattori limitanti sul piano strutturale, macro-economico e macro-politico, che rendono velleitario l'uso dello strumento dell'emergenza per il conseguimento degli obiettivi prefissati;

— le dimensioni nazionali, regionali e internazionali delle dinamiche di potere che incidono sull'efficacia dei singoli interventi;

— i fenomeni di dipendenza che la mancata considerazione della sostenibilità degli interventi tende a provocare;

— l'interazione e l'impatto — che possono essere potenzialmente negativi — con le politiche di sviluppo del paese nel quale si interviene, ad esempio attraverso una fornitura intempestiva o prolungata di aiuti alimentari.

La seconda ragione della crisi degli approcci tradizionali all'emergenza è che sempre più spesso, e in maniera più evidente a tutti gli interlocutori (governi, istituzioni, comunità, singoli beneficiari, donatori, agenzie specializzate), l'azione di emergenza è una variabile che incide sulle scelte degli attori coinvolti, e che da questi è utilizzata nel quadro di proprie strategie di azione.

In determinate situazioni, gli aiuti di emergenza diventano una ri-

sorsa strategica in un quadro di conflitto cronico, per il controllo della quale fazioni locali entrano in competizione, come nel caso della Somalia.

In conclusione, non va sottovalutato il problema del cosiddetto *targeting*. Il progetto di emergenza è infatti un elemento che per sua stessa natura contribuisce a mutare, a volte in maniera determinante, il quadro di intervento di futuri, eventuali programmi di sviluppo.

La classica tripartizione, impiegata da molte agenzie di cooperazione, tra la fase delle azioni immediate, volte al salvataggio di vite umane; quella delle azioni di soccorso, volte alla prima assistenza; e quella delle azioni di riabilitazione e ricostruzione, che dovrebbero rappresentare un momento di passaggio dall'emergenza allo sviluppo, necessita di una revisione critica, di fronte alla constatazione che le scelte della terza fase sono spesso determinate dalle modalità di intervento impiegate nelle fasi precedenti.

I programmi come strumenti di prevenzione e risposta all'emergenza: c) L'aspetto psico-sociale dell'emergenza

The concepts and practice of psychosocial support to refugees and war victmis

Vesna Bosnjak(*)

In 1960-ies and 1970-ies psychosocial well-being and specific mental health interventions were hardly on the agenda of humanitarian aid organizations. Survival needs and logistic support for aid distribution were at the core of humanitarian efforts.

In late 1980-ies and today, former Yugoslavia is floaded with psychosocial programmes which have in common the monopoly of groups and institutions staffed by psychologists and psychiatrists over the funding sources and conceptualisation and set up of psychosocial programmes. Apart from well conceived and carried out programmes, the first hand experience sometimes indicate short comings such as lack of cultural sensitivity, lack of understanding of the political context, excessive concentration on techniques and PTSD and lack of practical human rights perspective.

For the greatest number of war victims and refugees the psychosocial well being cannot be derived from group therapy sessions and individual counselling but from a human approach to the delivery of material assistance which should minimize the potential of increasing risk of trauma. Equally important is the creation of living environment shaped by people who live in it as well as establishment of norms of governance which ensure the dignity of human beings and assist them in resuming the control over their lives. Consequently, all workers related to the humanitarian effort from truck drivers to camp managers and police and military forces should be obliged to apply

(*) Director of the project "Unaccompanied Children in Exile" and former UNICEF Senior Advisor.

the principles of non-discrimination, empowerment and respect for human rights. Violations and abuses on the part of anybody who is supposed to "help" should be strictly monitored and understanding of legal procedures, internal organization's code of ethics should prevent abuses and facilitate enforcement of sanctions. Some of the practical steps for training and funding of "psychosocial projects" should refer to the following:

— priority should be given to vocational training and productive projects for refugees over counselling and psychosocial support (to be reserved for serious individual cases). Pshichiatrists know that resuming normal life, having a project for future, starting to prepare for something different is really the most therapeutic that can happen; yet we have hundreds of thousands of people who would like to learn something in addition to the skills they have, they are also ready to learn what is needed in Bosnia when they come back to reconstruct their country; a lot of small enterprises will be needed which were non existent during socialism, they can be trained for that but it seems that nobody is interested in that and everybody seems to be much more interested in their mental health.

The other problem on which psichiatrists and psychologists could give more attention is the problem of self-governance. To promote information about rights of the beneficiaries should be part of psychosocial projects and empowerment of beneficiaries should explicitly be sought.

These should have precedence over care takers' responsibility to establish norms and decide over people's needs and obligations:

— psychosocial programmes should facilitate that visits to refugee and other war victims homes, surveys, research and mass media interviews be carried out with sensitivity and with war victims' and refugees' consultation (within clear procedures which minimize the risk of their powerlessness in the negotiation);

— organizations should develop guidelines within their own agencies that highlight ethical principles and standards. Such guidelines would be used in staff orientation and training. The guideines should help the staff resolve ethical issues that arise in their day-to-day work, including a procedure for reporting cases where

flagrant violations of human rights occurred while war victims and/or refugees were formally under protection of official authorities;

— organizations working with displaced and refugee population should be encouraged to accept an ethical oath of conduct, the acceptance of which, would be a necessary condition for employment and the violation of the above reason for dismissal from the job;

— clear procedures should be established for dealing with situation where culturally accepted practics conflict with principles of the International legislative standards and norms.

Gli interventi psico-sociali nell'emergenza

Renzo Bonn (*)

L'emergenza psico-sociale sembra porsi come un fenomeno in parte contraddittorio all'attenzione di chi può decidere le linee guida degli interventi cosiddetti di emergenza.

La natura stessa di ciò che è "psico" e "sociale", apparentemente così poco delimitabile e quantificabile secondo i parametri di chi ama richiamarsi alla concretezza dei problemi, sembra essere uno degli ostacoli principali per un'assunzione a pieno titolo di queste problematiche tra quelle degne di risposta immediata a bisogni non dilazionabili.

In realtà bastano poche e semplici constatazioni per cogliere la malafede di fondo di questa impostazione: giungere a Tuzla nell'estate '93, con i problemi che allora si ponevano per arrivarvi e trovare un grosso carico di sale fattovi pervenire come aiuto da una grande potenza economica è una prova folgorante di come gli aiuti non seguano la logica del bisogno ma di qualcos'altro tutto da scoprire (Tuzla è notoriamente costruita sul sale e il suo nome, in turco, significa appunto sale).

Altre sono dunque le ragioni delle difficoltà a realizzare progetti psico-sociali e possiamo sinteticamente tentare di coglierne gli aspetti essenziali.

In primo luogo va notato che, salvo i traumi psichici acuti ed acutissimi, i danni di questo tipo indotti da una situazione di conflitto tendono ad esplodere a distanza di anni in tutta la loro drammaticità.

Paesi come il Vietnam solo oggi si stanno confrontando in pieno con ciò che la guerra tra Nord da un lato, e Sud e Stati Uniti, dall'al-

(*) Psichiatra, aiuto primario presso i servizi di salute mentale dell'U.S.L. n.1 Triestina.

tro, ha prodotto a livello psichico in coloro che allora erano bambini.

Ciò può indurre la falsa impressione che i tempi per un intervento adeguato possano essere dilazionati molto più facilmente che quelli per l'emergenza alimentare o sanitaria.

Altro elemento di rilievo è il fatto che in questo tipo di aiuti il materiale che viene utilizzato sul campo non trova il "mercato" che incontrano altre forme di aiuto: in termini di mercato nero una tonnellata di riso ha tutto un altro valore che una équipe psicopedagogica e quindi passa molto più facilmente oltre le barriere ufficiali e ufficiose, anche perché è molto più semplice pagare un pedaggio con 100 chili di riso che con un operatore psico-sociale.

Per le stesse ragioni, almeno su tempi brevi (su tempi lunghi certamente il discorso potrebbe essere molto diverso), si tratta di forme di aiuto che anche a livello di politica ufficiale offrono minori spazi per operazioni di tipo cripto-imperialistico, volte a creare situazioni di dipendenza economica in tempi successivi.

Altro problema rilevante connesso al precedente: si tratta di interventi che richiedono in chi opera sul campo, in modo molto più stringente che per altri interventi, una profonda conoscenza di lingua e cultura locali e/o una partecipazione da protagonisti di operatori locali. Da questo problema discende, da un lato, la inevitabilità di un *turn over* meno veloce per gli operatori, dall'altro, ancora una volta la probabile messa in crisi di progetti che siano finalizzati non solo all'aiuto, ma anche a espansionismi politico-economici.

Passando poi gradualmente ad un piano più nettamente politico mi sembra evidente una contraddizione profonda nella pratica di individuare *target* ben definiti in termini di soggetti a rischio che siano anche "neutri" rispetto alle possibili strumentalizzazioni politico-militari delle parti in lotta: ecco quindi la necessità, certamente legata alle metodologie di intervento, ma non solo, di identificare di volta in volta gruppi come le donne, i bambini, gli anziani, i malati come oggetto degli interventi. Posizione certamente corretta se si pensa a quanto chiunque si trovi a lavorare in queste situazioni venga sottoposto alle più imprevedibili e incredibili pressioni e strumentalizzazioni, e quindi debba definire in modo molto rigoroso le proprie aree di intervento.

Ma appare altrettanto vero che in una situazione come quella bosniaca, in cui i militari si trovano ad essere contemporaneamente pa-

dri, mariti, figli delle persone oggetto di intervento psico-sociale, e non lontani da essi, ma a contatto quotidiano con loro e contemporaneamente all'intervento stesso, non è assolutamente possibile compiere un corretto intervento di sostegno che faccia finta che essi non ci siano. Dirò di più: non si vede come sia possibile dimenticare, in un paese in cui tutti i maschi tra i 15 e i 60 anni sono militarizzati e sottoposti allo stress della guerra, sia pure in modi e forme diversi, che vi sono quattro generazioni di individui a rischio rispetto alla loro psiche, per cui nulla viene fatto e che oltre a portare essi stessi i segni della sofferenza in futuro, comunque interagiscono ed interagiranno con le persone oggetto del nostro eventuale intervento.

Per la circolarità delle dinamiche che su questi problemi si costruiscono appare evidente che non si può far finta che essi non esistano, ma essi nei progetti non possono di fatto esistere.

Sviluppando questa contraddizione credo che si potrebbe arrivare ad interessanti conclusioni che coinvolgerebbero ogni forma di intervento di aiuto umanitario in un paese in conflitto, perché si tratta di contraddizioni che non sono esclusive, ma solo più evidenti che in altre forme di aiuto.

Strettamente collegata a questo problema mi sembra sia una realtà che tende a non emergere, perché comprensibilmente celata da chi la vive, e strumentalmente trascurata da chi offre aiuto, vale a dire la realtà per cui nelle situazioni estreme, molto spesso si constata come una serie di "miti" legati alla "natura umana" vadano in crisi: ed ecco allora che accanto a cento atti di dignità ed amore ne emergono cento e uno in cui vediamo andare in crisi luoghi comuni quali la solidarietà tra coloro che soffrono o l'amore dei genitori verso i figli o viceversa. Perlomeno nelle situazioni limite, in cui la gente è costretta al confronto quotidiano e costante con la paura, l'angoscia e la morte, emergono situazioni di scarico e di abbandono che nascono da un profondo disagio psico-sociale, ma di cui si può parlare solo sottovoce.

E invece è proprio qui che più forte è la necessità di intervento, perché non si tratta di fenomeni legati alla cattiva natura dell'essere umano, ma all'estremo disagio in cui vive chi se ne rende protagonista.

Conseguenza pratica di questi problemi, forse secondaria rispetto alle questioni etico-politiche implicate, ma centrale rispetto al momento politico-organizzativo è l'impossibilità, conseguente a quanto

sopra accennato, di una standardizzazione e facile riproducibilità degli interventi in contesti diversi.

Ogni intervento deve essere attentamente calibrato sulla realtà concreta che si affronta di volta in volta, con mille attenzioni alle sue peculiarità ed alla irripetibilità di ogni situazione e contesto.

Questo rende certamente meno appetibili queste forme di intervento per organismi le cui dimensioni non consentono flessibilità e agilità di intervento, mentre la complessità degli interventi li rende difficili per organismi piccoli e agili, ma con scarsa contrattualità. Con questo non si vuole affrontare il problema degli aiuti come *business* (o forse anche sì), ma è certo che l'inevitabile necessità di far quadrare i conti sul piano economico rendono questo tipo di interventi molto meno facili da concretizzare, quanto meno in tempi brevi, di altre forme di intervento.

La mobilitazione dell'opinione pubblica europea di fronte a situazioni di conflitto

Il ruolo della società civile nelle emergenze

Raffaella Bolini (*)

Rappresento qui una esperienza particolare. Il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), infatti, è nato soltanto un anno e mezzo fa, con l'obiettivo di coordinare gli organismi italiani impegnati in progetti di solidarietà concreta nella ex-Jugoslavia.

La spinta a mettersi in rete, dopo due anni di lavoro sul campo, è nata da tre bisogni fondamentali:

- garantire maggiore efficacia agli interventi (in termini di programmazione e di servizi comuni);
- ottenere una maggiore visibilità politica nei confronti delle istituzioni nazionali, locali e degli organismi internazionali;
- rendere esplicita la scelta culturale del volontariato italiano a favore di un intervento interetnico, poiché l'ICS coordina soggetti operanti in tutte le repubbliche della ex-Jugoslavia.

Attualmente il Consorzio coordina centosessanta organismi, tra i quali associazioni nazionali e locali, scuole, coordinamenti cittadini, gruppi spontanei ed ecclesiali, nonché alcune ONG.

In questo anno di lavoro abbiamo ottenuto risultati notevoli. Per citare solo alcuni esempi:

— lavoriamo come *implementing partners* di UNICEF, UNHCR, IFRC, OMS in tutte le zone della Bosnia-Erzegovina e in Dalmazia con operatori fissi e uffici che, oltre alla gestione dei progetti affidati loro, fungono da punto di riferimento per i soggetti italiani impegnati nell'area;

— partecipiamo, in virtù del lavoro che si sta svolgendo, alle sedi di coordinamento dell'UNHCR nelle sedi di Ginevra, e per il secondo anno nostri volontari hanno partecipato alla missione ONU di monitoraggio dell'embargo sul Danubio;

(*) Consorzio Italiano di Solidarietà

— il nostro magazzino nazionale di Falconara e il nostro ufficio di Spalato sono pienamente inseriti nella struttura logistica organizzata dalla Cooperazione italiana per il trasporto di aiuti in Bosnia-Erzegovina, struttura che anche per le nostre pressioni è stata costruita. Essa ci permette di consegnare, in tempo reale, gli aiuti raccolti dal volontariato ai destinatari, grazie anche al contributo del Ministero della Difesa (che mette a disposizione i suoi camion per il trasporto degli aiuti in Italia) e del WFP (che con una convenzione abbatte i costi dei trasporti via mare);

— abbiamo così la possibilità di rendere operativi progetti autonomi e autofinanziati di associazioni e gemellaggi fra Enti Locali;

— abbiamo infine messo in moto un meccanismo di accoglienza dei profughi in arrivo in Italia, decentrato attraverso famiglie ed Enti Locali, che ha permesso di ospitare duemilacinquecento persone.

Per un'organizzazione nuova, e per così dire "non professionale", non si tratta di cose di poco conto.

Da questa esperienza vorrei schematicamente evidenziare alcune considerazioni.

La società civile ha al suo interno enormi potenzialità per intervenire "correttamente" in situazioni di emergenza. Nel caso dell'ex-Jugoslavia sono emersi innumerevoli legami (fra gruppi pacifisti, fra comunità, fra individui) preesistenti alla guerra che hanno costituito una conoscenza piuttosto approfondita del territorio sociale in cui si andava ad intervenire. Questi legami hanno permesso un ingresso consapevole nelle aree di emergenza.

La società civile ha enormi potenzialità per un intervento "permanente". Il punto è quale stimolo viene ad essa rivolto. Ben diverso è se a una scuola viene proposta una raccolta di fondi anonima o se viene proposto un gemellaggio duraturo che tirerà fuori le sue energie. Passare dalla campagna al progetto, dunque, è la migliore garanzia per avere una società civile che non segua solo le priorità dettate dai telegiornali, e che non dimentichi le emergenze il giorno dopo che sono sparite dalle prime pagine.

La società civile ha al suo interno una grande capacità di intervenire con "competenza" nelle emergenze. È un grande errore concepire il volontariato come una massa informe da cui al massimo si possono ti-

rare fuori soldi o farina. Il volontariato spesso è, al contrario, lo strumento più adeguato per affrontare situazioni particolari dell'emergenza. Su questo punto specifico mi dilungo con alcuni esempi relativi alla nostra esperienza in Bosnia-Erzegovina:

— molte competenze sociali sviluppate in esperienze di volontariato in Italia si sono rivelate utilissime negli interventi psico-sociali (faccio riferimento al lavoro sui bambini, nei campi profughi, sulle popolazioni coinvolte in un conflitto etnico e all'utilità dell'esperienza fatta in Italia da molti volontari con i campi di accoglienza per gli immigrati). I gemellaggi fra Enti Locali stanno svolgendo un positivo ruolo politico, dando forza alle comunità locali che esprimono una dialettica importante, e la cui voce non è ascoltata in nessuna sede negoziale;

— la presenza di volontari integrati fra i caschi blu e i "professionisti" dei grandi organismi internazionali aiuta a civilizzare al massimo l'intervento di emergenza, che è tema di dibattito politico (penso all'intervento di Papisca qui al convegno o al dibattito aperto dall'UNHCR con il processo PARINAC), ma è anche tema sociale, poiché permette di aumentare il contatto umano, la fiducia, la comprensione con la popolazione locale.

— i rapporti fra società civili hanno aiutato ad evidenziare l'errore di dividere troppo schematicamente le fasi dell'emergenza e quelle della riabilitazione. Penso a Sarajevo, dove la resistenza all'assedio è stata fatta in gran parte con la cultura, continuando a stampare giornali, a produrre spettacoli, a organizzare mostre e festival. Ma la carta per i quotidiani o i colori per i pittori non sono mai compresi nelle liste degli aiuti.

Prima di finire, un'ultima considerazione, ma forse la più importante: la nostra esperienza, con tutti i suoi limiti che pure sarebbe interessante approfondire, credo abbia valore soprattutto come esempio di una metodologia possibile. Mettendoci in rete, ognuno di noi ha forse rinunciato a un pezzettino di immagine, ma abbiamo anche rinunciato alla concorrenza fra di noi, alla frammentazione, a una competizione dove può sembrare possibile vincere rispetto agli altri ma in realtà alla fine si perde tutti.

In Bosnia abbiamo visto quanto pesa nelle scelte di politica umanitaria il ruolo di paesi che a livello di ONG si presentano uniti e di

quanto poco pesiamo invece noi italiani, divisi e competitivi al nostro interno. In Italia, abbiamo visto quanto è stato utile, come esempio, come modello possibile, la costituzione del Tavolo di Coordinamento presso la Presidenza del Consiglio, che è una sede trasparente di discussione con i ministeri interessati, lontana mille miglia dalle anticamere dei funzionari alla Farnesina. Con il WFP e la convenzione sulle navi, abbiamo visto quanto è importante ottenere servizi e non solo progetti, servizi per tutti, che abbattono i costi e favoriscono l'intervento della società civile.

Nell'esperienza del Consorzio, abbiamo notato che la necessità del coordinamento è spesso più sentita dagli organismi piccoli, che da soli non ce la farebbero, piuttosto che da quelli grandi che comunque da soli riescono ad andare avanti. E invece è proprio dell'esperienza e della competenza di questi ultimi che abbiamo bisogno. In questo caso, ad esempio, l'ICS avrebbe molto bisogno di un rapporto effettivo con le ONG per la cooperazione allo sviluppo, anche perché non abbiamo mai avuto intenzione di separare le potenzialità del volontariato da quella della cooperazione: sarebbe un errore strategico, poiché il nostro interesse è semmai quello di ripensare a un modello integrato di intervento in cui i ruoli di ognuno vengano ridiscussi e ricomposti.

Credo che sarà importante sviluppare i meccanismi di rete e di solidarietà interna alle ONG e al volontariato e lavoreremo per fare in modo che la nostra esperienza possa dare un contributo in questa direzione. Sono convinta che la prima ad essercene grata sarebbe la società civile, spesso confusa nella sua spinta solidale dalla presenza di mille sigle e di mille riferimenti diversi. Alla solidarietà serve chiarezza e semplicità.

L'informazione dei mass media e l'opinione pubblica

Massimo A. Alberizzi (*)

Nella società telematica moderna i mass media giocano un ruolo sempre più importante nell'indirizzo dell'opinione pubblica. Gli eventi internazionali catalizzano l'interesse dei grandi *network* cui, a valanga, seguono poi i giornali. Le immagini televisive, occorre riconoscerlo, hanno un impatto immediato e colpiscono la coscienza collettiva più di quanto non possano fare gli articoli. Naturalmente hanno alcuni limiti: il primo palese e banale lo definirei "temporale", nel senso che un servizio televisivo dura solo il tempo in cui va in onda, mentre l'articolo di un quotidiano "vale" un giorno intero.

Stampa e televisione, proprio perché mezzi di comunicazione così diversi, hanno un "effetto trascinamento" reciproco non trascurabile; diventano quasi complementari.

Accanto all' "effetto trascinamento" c'è anche un "effetto emulazione". Nel senso che giornali e Tv si rincorrono. Le notizie dai primi vanno sulle seconde, amplificate e arricchite, e viceversa. Il risultato può essere clamoroso: sensibilizzazione dell'opinione pubblica su un certo tema, pressione sui politici e sui governi, varo di operazioni umanitarie o militari. Il caso Somalia è emblematico e illustra bene questo meccanismo. La CNN mostra le prime tragiche immagini della fame nel paese. Le televisioni di tutto il mondo accorrono. Si aggregano i giornali. Il pugno nello stomaco dell'opinione pubblica è potente.

Il presidente americano Bush (agli sgoccioli del suo mandato, altro dettaglio interessante) viene coinvolto e organizza un corpo di spedizione di 30mila uomini. I mass media documentano quella che doveva essere una passeggiata per raddrizzare un paese distrutto e che invece si rivela una vera e propria guerra. E coinvolgono di nuovo l'opinione

(*) Giornalista del Corriere della Sera

pubblica. Anche il ritiro dei contigenti occidentali si deve alla loro pressione. Poco prima della partenza degli americani, nel marzo 1993, il maggiore David Stockwell, capo dell'ufficio stampa dell'UNOSOM, reintegrato nei ranghi dei *rangers*, mi dice con chiarezza: "la CNN ci ha fatto venire quaggiù ora la CNN ci ha fatto andar via".

Ma l'esempio Somalia mostra anche come nel campo dell'informazione sia tutto relativo. Mi spiego meglio con un esempio. La morte per annegamento del nostro vicino di casa è una notizia. Perché facciano notizia, i morti nel quartiere accanto devono essere due. Cinque nella città limitrofa. Una decina a un migliaio di chilometri di distanza (ma nella stessa nazione). Una ventina nello Stato confinante. Un migliaio in India.

Le notizie non hanno dunque un valore assoluto e questa stessa classifica andrebbe compilata in un modo diverso se il punto di riferimento fosse un quotidiano - mettiamo per un attimo che esista - tutto di "cronaca degli avvenimenti".

Con questi esempi ho cercato soltanto di spiegare come i meccanismi di formazione delle notizie (e quindi dell'opinione pubblica) siano piuttosto complessi. Il mio lavoro mi porta spesso in contatto con le ONG che si trovano ad operare in zone difficili. Talvolta mi sento rimproverare una scarsa attenzione a problemi di questo o quel paese. Il più delle volte si tratta di critiche ben motivate, specie se riferite a situazioni di emergenza in cui morte e sofferenza si coniugano con terribili risultati.

D'altro canto noi giornalisti ci troviamo spesso davanti a scelte piuttosto difficili. Nel mondo esistono decine di situazioni di conflitto dove la gente soffre e muore. Aree dove la guerra (e quindi la morte, la fame e la carestia) sono endemiche. Penso a Est Timor, alla Birmania, al Kashmir e potremmo andare avanti. Sono tragedie che si consumano lontano agli occhi indiscreti dei giornalisti.

La stampa ignora, l'opinione pubblica non ne sa nulla, ma esistono casi ancora più emblematici, come quello dell'Afghanistan su cui, dopo la partenza dei russi è calato un totale silenzio, ma dove la gente si ammazza ancora più forsennatamente di prima, o come quello — ancora una volta — della Somalia che con la partenza degli occidentali sembra un capitolo chiuso.

Ma perché sui giornali non c'è la possibilità di affrontare certi argomenti? Per rispondere a questa domanda mi vorrei riferire essen-

zialmente al caso italiano, giacché ogni paese europeo presenta una sua specificità. I motivi, dunque, per quel che riguarda i nostri quotidiani sono molteplici.

Il primo, e forse il più importante, è legato alla scelta degli argomenti, relativa poi agli spazi disponibili. È un discorso complicato e difficile. In Italia non esistono i quotidiani popolari e del pomeriggio che sono uno sfogo per un certo genere di notizie. Gli spazi rubati dagli argomenti cosiddetti frivoli sono parecchi. E non solo: rendono anche bene sul piano commerciale perché i lettori cercano questo tipo di notizie.

In Italia poi non esiste una tradizione coloniale, non esistono legami affettivi se non con una parte minima del Terzo Mondo. Non a caso le guerre nel Corno d'Africa sono state seguite meglio e con più puntualità (anche prima dell'arrivo del corpo di spedizione italiano) rispetto ad altri conflitti analoghi nel resto del continente (per esempio Liberia o Angola). E non esiste neppure una "cultura degli interessi" come quella degli Stati Uniti dove ciascun cittadino americano nel mondo, sia esso *businessman,* operatore culturale o volontario di ONG, rappresenta comunque un interesse. Non a caso Le Monde, l'unico quotidiano al mondo che conceda alla politica estera quasi metà delle sue pagine (per la verità da qualche tempo anch'esso ha ridotto lo spazio), è nato in Francia dove tradizione coloniale e interessi nazionali si fondono in un sentimento che abbraccia tutte le parti politiche.

Va inoltre ricordato che la copertura dei servizi dall'estero costa parecchio rispetto a quella realizzata in Italia e che la sensibilità degli editori su tali questioni è cambiata moltissimo. Il servizio sociale e comunque di educazione e istruzione dell'opinione pubblica non è più considerato tra i compiti essenziali dei quotidiani il cui motto è : vendere il più possibile per acquisire il massimo della pubblicità.

In queste condizioni è dunque parecchio difficile riuscire a affrontare un problema grave, ma lontano, con la profondità necessaria. È già un successo quando si ottiene di scrivere articoli saltuari nei quali poi si deve dedicare una parte dello spazio al "riassunto delle puntate precedenti". È difficile dunque sensibilizzare l'opinione pubblica in questo modo.

Diverso è il caso invece delle emergenze cui, in un modo o nell'altro, partecipano contingenti internazionali. Ma anche qui il punto fo-

cale non sono più le sofferenze della gente, della popolazione locale. Protagonisti diventano i soldati a noi vicini, quelli della nostra nazione o delle nazioni con cui noi abbiamo un rapporto privilegiato. Allora tutto diventa più facile. Più facile, intendo, il diffondere le notizie, pubblicare gli articoli, ecc.

Si badi bene che non voglio dare un giudizio di merito. Ricordo una critica che mi venne avanzata da Yoveri Museveni, il presidente dell'Uganda, che prima di cominciare un'intervista mi rimproverò: "Voi giornalisti occidentali parlate sempre del razzismo che c'è in Sudafrica. Dovete capire che lì la violenza viene esercitata da una tribù, quella bianca, sulle altre nere. Ma l'Africa è piena di massacri perpetrati da tribù nere su altre tribù nere e voi non ne parlate mai. Vi interessa la tragedia sudafricana forse perché avete un senso di colpa. Io consiglio di liberarvene e di affrontare le altre tragedie con la stessa diligenza".

Esistono comunque casi in cui le tragedie sono state seguite dai giornali con solerzia. Primo fra tutti il conflitto palestinese sul quale i giornali hanno sempre informato. In questi casi i giornalisti si sono venuti a scontrare con parecchie difficoltà. Basti ricordare la censura israeliana in vigore anche al tempo della guerra del Golfo.

Ma alcune forme più subdole di censura si sono verificate anche in altri scenari. Scusate se introduco spesso la Somalia, ma l'anno scorso ho passato otto mesi laggiù e quindi è il teatro che conosco meglio. La ricerca di fonti attendibili è stato il compito più difficile e pericoloso dei giornalisti. In questi casi tutti mentono: gli americani, i portavoce delle Nazione Unite, i *leader* delle fazioni somale. Occorreva andare a verificare tutte le informazioni sul campo per testimoniare la realtà. Ed era piuttosto complicato: scorte armate, rischi di agguati, strade infide e pericolose.

Non esisteva alcuna collaborazione da parte delle autorità (chiamiamole così). Certo, tutti disponibili a far fare giri in elicottero, a mostrare i militari che distribuivano cibo, a permettere la partecipazione a rastrellamenti e missioni di *routine*. Ma quando si trattava di indagare, di andare a fondo per capire il perché del fallimento della missione in Somalia, ecco che le strutture si chiudevano a riccio e impedivano di andare a fondo.

Per spiegare come vanno le cose sul campo e come è difficile lavorare in un ambiente ostile come quello dei conflitti vorrei raccon-

tare due episodi, uno che riguarda gli americani e l'altro gli italiani.

Attacco notturno degli elicotteri americani contro un quartiere dove qualcuno aveva individuato Aidid (era il periodo in cui sulla testa del *leader* somalo pendeva un mandato di cattura). Alla mattina presto assieme a Ilaria Alpi corro a vedere cos'è successo. Parliamo con la gente e constatiamo i danni provocati dalle bombe e dai mitragliamenti. Raccogliamo bossoli usati e proiettili inesplosi.

Pomeriggio alle cinque: consueta conferenza stampa al quartier generale dell'ONU. "Abbiamo attaccato, ammettono, ma non sparato". Abbiamo tirato fuori di tasca i nostri reperti tra cui un proiettile da cannone di 20 mm. e alcune cartucce per fucile automatico vietati, tra l'altro, dalla Convenzione di Ginevra.

L'altro episodio riguarda gli italiani. Due cooperanti del Cefa vengono rapiti da una banda armata, proprio durante una visita in Somalia dell'allora sottosegretario agli esteri Azzarà. Per la loro liberazione viene pagato un riscatto. Le dichiarazioni ufficiali ovviamente sono di tutt'altro tenore: "Non abbiamo pagato una lira". Fonti confidenziali, ma sicuramente ben informate, mi confermano il contrario. Ottengo una verifica dalla moglie del presidente ad interim Ali Mahadi. Gli stessi rapiti, al momento della loro liberazione confermano, davanti alle telecamere della Reuters Television, l'avvenuto pagamento del riscatto.

La domanda che ci ponemmo in quei giorni è questa: "È giusto pubblicare la notizia che si è pagato un riscatto per ottenere la libertà di due cooperanti rapiti?". E poi: "Non si rischia che altre bande somale imitino i loro compagni dando avvio ad un'onda di rapimenti?".

Il dibattito continuò anche quando fu sequestrato un cooperante del Cisp a Dusa Mareb e la giornalista dell'Associated Press Tina Susman il 19 giugno scorso. Anzi per Tina tutte le agenzie si misero d'accordo nel non dare neppure la notizia del rapimento, sostenendo che questo atteggiamento avrebbe potuto aiutare le trattative del rilascio.

Ebbene io non sono d'accordo su queste posizioni. A Mogadiscio e in Somalia in generale, anche se non ci sono giornali e la radio trasmette comunicati politici due ore al giorno, le notizie volano. Tutti sapevano dei rapimenti, tutti hanno saputo dei riscatti. Anzi, con dichiarazioni ufficiali di smentita non si è fatto altro che alimentare voci e chiacchiere che hanno ingigantito le notizie. Così le cifre pagate so-

no state maggiorate dalla *vox populi* creando un pericoloso "effetto imitazione".

Con i racconti che ho fatto ho voluto solo portare un'esperienza. Francamente non so rispondere alla domanda che aleggia nel titolo di questa sezione del seminario, cioè come si faccia a mobilitare l'opinione pubblica. Vorrei però, se mi consentite, dare un suggerimento. Tutte le ONG, abbandonando la loro rivalità, dovrebbero creare un'agenzia di stampa quotidiana che martelli giornali e televisioni con notizie sulla situazione sul campo. Dovete fornire numeri, date, circostanze. Denunciare in continuazione le situazioni di degrado. Quanta gente sa che esistono ancora oggi ONG in Somalia? Insomma, dovreste riuscire a diventare voi, il volano delle notizie.

È complicato ma forse tutti assieme, unendo le nostre forze, possiamo tentare di ribaltare l'attuale situazione.

Parte conclusiva

Alcune indicazioni conclusive su criteri metodologici e politiche nelle emergenze complesse

Paolo Dieci (*)

Questo seminario aveva essenzialmente due obiettivi, che riteniamo entrambi in larga misura raggiunti. Uno era quello di confrontare approcci metodologici e strategici di diversi operatori e organismi internazionali per contribuire a mettere a punto orientamenti e politiche comuni.

Un secondo obiettivo era quello di favorire, sugli stessi argomenti, uno scambio di punti di vista e sensibilità tra soggetti coinvolti a diverso titolo nell'attivazione di risposte all'esplosione di conflitti militari: donatori, organismi di cooperazione, istituzioni preposte al dialogo politico e diplomatico, ricercatori e studiosi, addetti all'informazione. Tutto ciò, anche nella prospettiva di rafforzare *network* già esistenti e incentivare flussi informativi continuamente aggiornati.

Il seminario si è voluto inoltre inserire in una più vasta riflessione in corso sugli argomenti trattati, che si è finora articolata sia in iniziative simili sia in occasioni di specifico approfondimento settoriale o geografico.

Se da una parte, tale riflessione non si è certo esaurita, dall'altra è già possibile tracciare alcuni orientamenti prevalenti. Tali orientamenti costituiscono criteri metodologici e linee strategiche di concezione, attuazione e valutazione sia di programmi che di iniziative politiche volte a favorire processi di pacificazione. I contributi esposti nel corso del seminario contengono molti di questi orientamenti. Ci limitiamo pertanto, in conclusione, a sottolinearne alcuni, a nostro avviso centrali.

(*) Segretario Generale CISP-MOVIMONDO

1.
Natura dei conflitti e loro genesi. Criteri interpretativi e risposte della comunità internazionale.

La fine del bipolarismo, generalmente fatta coincidere — anche sul piano simbolico — con l'abbattimento del muro di Berlino, assegna oggettivamente all'ONU e alle istituzioni internazionali in genere un ruolo di maggiore responsabilità rispetto al passato, per almeno tre motivi.

Il primo è che alcuni equilibri geopolitici del passato vengono a cadere. Il secondo è che il ruolo di mediazione internazionale non viene più incanalato attraverso due blocchi, ormai inesistenti.

Il terzo motivo è che la fine della guerra fredda determina il rischio di una radicale marginalizzazione geopolitica di alcune zone del pianeta. In altre parole viene scemando, da parte di paesi ricchi, l'interesse nei loro confronti, prima indotto — come è stato ad esempio nel caso delle relazioni di paesi un tempo appartenenti ad entrambi i blocchi come quelli del Corno d'Africa — dalla posizione strategicamente rilevante di tali zone nello scacchiere internazionale.

È a partire da queste premesse che si comprende la necessità impellente di una riforma del sistema delle Nazioni Unite che lo porti ad essere all'altezza dei nuovi compiti ai quali è chiamato. Una riflessione su questo tema non puo' ovviamente prescindere da una valutazione sull'operato internazionale in recenti drammatici casi di conflitti militari.

Le esperienze maturate in contesti quali quello della Somalia, dell'ex Jugoslavia e del Rwanda, solo per fare alcuni esempi, consentono di mettere a fuoco alcune priorità da considerare nel processo di riforma degli organismi internazionali al quale si è accennato.

Innanzitutto, gli organismi internazionali a diverso titolo impegnati in situazioni di conflitto devono dotarsi di più incisivi ed efficaci strumenti di coordinamento. Questo coordinamento deve potersi tradurre in una più chiara suddivisione di compiti e responsabilità. Si impone quindi non solo una revisione dei mandati ma anche l'attivazione di canali di interazione tra soggetti diversi.

Il livello del dialogo politico-diplomatico e quello dell'azione umanitaria hanno generalmente scarsi canali di comunicazione ed interazione. Viene così meno la possibilità, in molti casi di vitale importanza, di un costante reciproco rinforzo e positiva influenza. Siamo convinti, ad esempio, che le ONG internazionali possano positivamente contribuire alla ricerca di soluzioni politiche a conflitti militari, non certo sostituendosi alle agenzie preposte al dialogo politico, ma contribuendo alla definizione di strategie di pacificazione che tengano conto della genesi dei conflitti, delle loro manifestazioni e delle aspettative e punti di vista delle popolazioni. Da qui l'esigenza di definire sedi di elaborazione di strategie globali di pacificazione in determinati contesti, all'interno delle quali rientri sia la programmazione di interventi umanitari che quella di iniziative più strettamente politico-diplomatiche. Riteniamo che tali sedi debbano essere aperte a contributi differenziati, che includano gli ambiti della ricerca storico-politica, quello dell'azione umanitaria, quello diplomatico e valorizzino le competenze di personalità e associazioni rappresentative dei contesti specifici nei quali sono in atto i conflitti.

L'esperienza di questi anni indica che interpretazioni incomplete sulla genesi di determinati conflitti, che si sarebbe potuto cercare di evitare favorendo più articolati ambiti di confronto e di analisi, hanno fortemente penalizzato l'efficacia delle risposte date dalla comunità internazionale ai conflitti stessi.

A titolo puramente esemplificativo, citiamo il caso somalo, che alla luce degli impegni di CISP-MOVIMONDO in quel paese, abbiamo potuto seguire molto da vicino. Siamo persuasi che in Somalia la manifestazione evidente del conflitto — la guerra tra diversi clan e sottoclan — sia stata troppo spessa assunta come unica possibile interpretazione delle ragioni del conflitto stesso (che in altre parole sono state fatte in gran parte coincidere con insanabili rivalità tribali). Invece altri e non meno rilevanti fattori sono chiamati in causa, tra i quali, ad esempio, la drammatica frattura tra aree urbane (verso le quali il deposto regime di Siad Barre e, per essere benevoli, una disattenta cooperazione internazionale avevano fatto convergere una gran quantità di risorse ed investimenti, a scapito dei piccoli allevatori e, nel sud, degli agricoltori) e aree rurali. In questo caso, sono abbastanza evidenti le implicazioni di *policy* di un processo interpretativo. Difatti, alla luce

di quanto sottolineato, risulta essere stato un limite dell'azione internazionale aver concentrato la gran parte delle energie diplomatiche in una ricerca di equilibri politici tra supposti capi-clan, senza prestare sufficiente attenzione alla necessità di dare segnali forti, in un paese sostanzialmente dipendente dagli aiuti internazionali, nella direzione di un riequilibro tra città e campagne e soprattutto alla individuazione di interlocutori somali realmente rappresentativi degli interessi e delle aspirazioni delle popolazioni locali.

È chiaro che definire sedi di confronto non è sufficiente ad assicurare maggiore efficacia agli interventi in zone di conflitto se non si realizzano contestualmente due condizioni. La prima è che a tali sedi vengano assegnati concreti poteri di indirizzo strategico. Questo è, in termini generali, un possibile contenuto operativo del processo di riforma del sistema delle Nazioni Unite, che si potrebbe sostanziare nell'impegno, da parte del sistema stesso — ad esempio attraverso il Dipartimento per gli Affari Umanitari — a dare vita ad ambiti del tipo sopra delineato aperti a diversi ed eterogenei contributi.

La seconda condizione, invece, riguarda i vincoli istituzionali ad operare nell'ambito di strategie definite da parte delle diverse organizzazione coinvolte, a diverso titolo, nelle zone di conflitto. Pur nel rispetto dell'autonomia e delle peculiarità di mandato delle differenti organizzazioni — siano esse agenzie ONU, ONG, associazioni di solidarietà internazionale — siamo convinti che occorra fare sforzi per assicurare alle operazioni umanitarie che si svolgono nel medesimo territorio l'osservanza di criteri metodologici e orientamenti strategici comuni. Si tratta di un obiettivo tutt'altro che facile da conseguire, ma a nostro avviso di grande importanza. Troppo spesso, ad esempio, diverse organizzazioni, in ex Jugoslavia come in Somalia, hanno affrontato isolatamente e in modo difforme alcuni problemi che chiunque abbia operato in zone di guerra ha conosciuto. Un esempio per tutti, la richiesta di "diritti di transito", cioè beni sottratti alle popolazioni civili alle quali sono destinati, da parte di gruppi militarizzati in cambio della viabilità delle operazioni umanitarie. È ovvio che il cedimento a simili ricatti ingenera un paradosso insostenibile, laddove traduce interventi umanitari al servizio della pacificazione in strumenti a sostegno della militarizzazione del territorio. Ma è altrettanto ovvio che la soluzione di questi problemi non può essere demandata ad ogni

singola agenzia e va attuata nell'ambito di strategie comuni, sulla cui applicazione è necessario — da parte di organismi a questo preposti — attuare un monitoraggio costante. L'esperienza recentemente avviata in Somalia con la creazione di un Somalia Aid Co-ordination Body intende andare in questa direzione. Tale organo, di cui fanno parte donatori, ONG e istituzioni internazionali attivi nella ricerca di soluzioni alla crisi somala, ha definito in questo contesto un Codice di Condotta vincolante per tutte le organizzazioni membro.

Molti interventi presentati nel corso del seminario hanno giustamente sottolineato che la comunità internazionale non solo deve dotarsi di strumenti più efficaci per intervenire in aree di conflitto, ma deve anche — e prioritariamente — rafforzare i suoi strumenti di previsione e prevenzione.

Facciamo nostro con convinzione questo auspicio, limitandoci in questa sede, a due considerazioni. La prima è che, anche in questo caso, il rafforzamento di canali di comunicazione tra sistema ONU, donatori, organizzazioni sovranazionali e organismi non governativi puo' risultare della massima importanza al fine di individuare con tempismo focolai di tensione sui quali intervenire per evitarne la degenerazione in veri e propri conflitti militari estesi. La seconda considerazione, invece, è di carattere più generale e chiama in causa il tema di una politica estera comune, ad oggi assente, da parte di alcune delle realtà sovranazionali alle quali abbiamo fatto riferimento, in primo luogo l'Unione Europea. Nel caso concreto dell'ex Jugoslavia, ad esempio, pensiamo che l'assenza di un approccio politico realmente unitario da parte dei paesi dell'Unione abbia pesato gravemente sulla possibiltà di dare un contributo tempestivo alla prevenzione della degenerazione del conflitto.

Gli organismi umanitari da tempo ribadiscono di non volere e non potere essere considerati il rimedio all'assenza di volontà e incisività politica delle organizzazioni internazionali. La stessa volontà politica che serve per abbattere i vergognosi interessi economici legati al commercio delle armi che i conflitti militari quasi ovunque esaltano. È alla luce di queste considerazioni che MOVIMONDO, assieme ad altre organizzazioni di cooperazione internazionale europee, intende continuare nell'opera di dialogo e di confronto con le istanze parlamentari ed esecutive italiane ed europee nella quale questo stesso seminario si è inserito.

2.
Emergenza e riabilitazione

Si è ormai raggiunta la consapevolezza che i programmi di emergenza rischiano di dare vita a circoli viziosi. Mentre da una parte cercano di superare situazioni di crisi, dall'altra possono contribuire ad una loro estensione geografica e temporale, ingenerando forme di dipendenza senza vie d'uscita, sia sul piano materiale che su quello psicologico.

È necessario innanzitutto, da parte degli organismi preposti agli aiuti umanitari, un rinnovato impegno al tempo stesso politico e deontologico. L'impegno a cui facciamo riferimento è quello ad operare nella prospettiva di incidere sempre più, in ogni specifico contesto, sulle cause alla base dell'aiuto umanitario. È questo, del resto, uno dei principali valori distintivi della cooperazione *non profit*.

Una simile dichiarazione di intenti, da sola, non è però sufficiente se ad essa non si accompagna una serie di indicazioni metodologiche ispirate dall'obiettivo di favorire, in specifiche realtà, il passaggio dalla fase dell'emergenza a quella della riabilitazione.

La prima indicazione metodologica è quella del massimo possibile utilizzo, nelle azioni umanitarie, delle risorse umane e materiali locali. Gli aiuti umanitari debbono fare ricorso alle professionalità esistenti nei contesti locali — anche per prevenire la fuga dagli stessi contesti di tecnici e professionisti — e incorporare punti di vista e obiettivi espressi dai beneficiari, tramite persone e gruppi che ne rappresentano gli interessi, nelle fasi di concezione, realizzazione e valutazione degli interventi.

Una seconda indicazione riguarda la necessità di delimitare gli interventi di emergenza, nel tempo e nello spazio, agli effettivi bisogni. Un piano di aiuti alimentari all'insieme della popolazione, ad esempio, quando i livelli generali di denutrizione siano stati sufficientemente ridotti, deve lasciare posto a un piano di aiuti alimentari mirato e ad azioni di sostegno, orientate verso la ripresa di produzioni in loco.

Una terza linea metodologica riguarda la mobilitazione di risorse finanziarie e materiali all'interno dei gruppi di beneficiari, anche al fine di favorire una corresponsabilizzazione sulla scelta delle priorità da affrontare.

Infine, è da sottolineare la necessità, in contesti di emergenza, che le diverse agenzie umanitarie stabiliscano comuni codici di condotta e approcci operativi.

In situazioni di conflitto, generalmente segnate dalla disgregazione dei tessuti socio-economici ed istituzionali, il tema della riabilitazione non è esauribile alla sfera dei progetti ma abbraccia globalmente il processo di strutturazione istituzionale e politico. Riabilitare il sistema sanitario di un paese distrutto dalla guerra civile, ad esempio, significa sia ricostruire strutture sanitarie andate distrutte che favorire il venire alla luce di una situazione politica in grado di garantire il funzionamento di organi di governo e pianificazione settoriale.

È per questo che, come abbiamo cercato di spiegare nel paragrafo precedente, il coordinamento tra agenzie operative e istituzioni internazionali addette al dialogo politico, entrambe aperte al fattivo contributo di operatori ed esperti locali, risulta indispensabile.

Ci preme sottolineare, sul tema della riabilitazione, un ultimo concetto. Questo termine non va a nostro avviso inteso come ristabilimento della situazione politica, istituzionale, sociale antecedente le distruzioni provocate dai conflitti, quanto invece come attivazione di un tessuto istituzionale e socioeconomico adeguato alla realtà del paese. La distinzione non è solo teorica e al contrario contiene profonde implicazioni pratiche. Infatti, in taluni casi, i conflitti traggono origine proprio dalle contraddizioni delle situazioni ad essi antecedenti, che sarebbe di conseguenza sbagliato voler riproporre. In altri casi, invece, la riabilitazione non puo' non fare i conti con il problema della sostenibilità dei servizi sociali da ricreare, in contesti socio-economici irrimediabilmente indeboliti, almeno nei tempi brevi, dalla guerra e quindi non più in grado di accogliere la rete di servizi originariamente esistente.

3.
Il problema del targeting nei programmi umanitari

Un rischio ricorrente, nelle situazioni di conflitto, è che gli aiuti umanitari non riescano a raggiungere gli strati più deboli delle popolazio-

ni. Questo, anche perché tali strati sono spesso i meno protetti e rappresentati dalle istituzioni locali e dai gruppi sociali dominanti, che quasi ovunque tendono a proporsi come interlocutori privilegiati degli organismi internazionali.

La conduzione di interventi umanitari non puo' quindi prescindere da un'analisi delle stratificazioni sociali che compongono l'area di intervento al fine di individuare i gruppi effettivamente vulnerabili verso i quali prioritariamente indirizzare gli interventi.

Rientra in questo quadro anche l'indicazione, che i lavori del seminario hanno espresso, di considerare la questione di genere di assoluta priorità nelle fasi di concezione e conduzione dei programmi umanitari.

Non c'è dubbio, infatti, che in diverse situazioni di conflitto le donne siano da una parte particolarmente colpite e minacciate e dall'altra, "in prima linea" nell'opera spesso disperata di assicurare ai nuclei familiari la sopravvivenza.

Gruppi sociali già prima della guerra relegati in posizioni di marginalità sono spesso oggetto di ulteriore e particolare sfruttamento in situazioni di conflitto e talvolta le stesse organizzazioni internazionali non prestano nei loro confronti alcuna attenzione, anche per carenze conoscitive della realtà locale.

Anche in questo caso, militano a favore di un approccio orientato a sostenere i gruppi più deboli due considerazioni, rispettivamente di tipo etico e politico.

La considerazione di tipo etico è evidente. La motivazione di fondo degli aiuti umanitari è quella di soccorrere popolazioni in pericolo e all'interno di tali popolazioni, soprattutto i soggetti in maggiore difficoltà. L'azione umanitaria, inoltre, non puo' sottrarsi alla responsabilità di denunciare, ove esistano, le violazioni dei diritti della persona e adoperarsi per una loro cessazione. Tra i diritti delle persone vi è anche quello a ricevere assistenza umanitaria in caso di necessità, senza subire discriminazione alcuna. Quindi, discriminazioni di tipo sociale, culturale, di genere, di religione devono essere considerate ostacoli da abbattere con il concorso di agenzie umanitarie e di organismi internazionali preposti al dialogo politico.

La considerazione politica trae origine dalla constatazione del fatto che in molteplici situazioni di conflitto i gruppi sociali meno protet-

ti sono quelli i cui interessi coincidono di più con l'obiettivo della pacificazione. Anche in questo caso la questione di genere gioca spesso un ruolo centrale.

In contesti dilaniati da conflitti emergono spesso gruppi di interesse che traggono profitto dai conflitti stessi e tendono a costituire un filtro tra l'azione umanitaria e le popolazioni. Passare per questo filtro appare talvolta — e in molti casi oggettivamente lo è — la strada più semplice per assicurare viabilità alle operazioni di soccorso. Ma è la meno efficace, sia sul piano umanitario che su quello politico.

Più difficile, ma senz'altro più significativo, è lo sforzo di rafforzare i soggetti deboli, non solo dando loro assistenza umanitaria, ma anche sostenendo le associazioni che li rappresentano e a partire dalle quali possano partire i processi di riabilitazione del tessuto locale e di pacificazione.

Un impegno comune per affrontare le sfide del XXI secolo

Claudio Bernabucci (*)

Quando alla fine degli anni ottanta si è conclusa l'epoca della guerra fredda, lasciando un'eredità di contraddizioni irrisolte e aprendo nuovi e imprevedibili scenari internazionali, quelle che erano state le lotte per la decolonizzazione e l'autodeterminazione dei popoli in molti casi si sono disintegrate in vere e proprie guerre locali, quasi sempre di carattere etnico, politico o religioso. Oltre a determinare una situazione di profonda instabilità i conflitti locali in atto stanno portando alla trasformazione radicale dell'idea di sovranità nazionale.

Infatti, a partire dall'operazione Provide Confort — che nell'aprile del 1991 ha stabilito una zona liberata a nord dell'Iraq per più di un milione di profughi curdi — nelle sedi politiche internazionali si è iniziato a propugnare la tesi dell'esistenza di un diritto all'intervento esterno per ragioni umanitarie.

Questo processo si è sviluppato in maniera parallela al diffondersi dei conflitti. Le Nazioni Unite sono così diventate la sede dei processi decisionali per gli interventi internazionali e nel maggio 1993 per la prima volta è stata realizzata un'operazione militare sotto il comando diretto del Segretario Generale dell'ONU: si trattava dell'invio dei caschi blu in Somalia per assicurare l'aiuto umanitario alla popolazione somala e tentare il disarmo dei "signori della guerra". È un fatto ormai acquisito che i concetti di pace e sicurezza internazionale fatti propri dal Consiglio di Sicurezza permettono di intervenire in molte situazioni.

Molti PVS, però, sono contrari alle scelte interventiste dell'ONU. Si appellano al principio della sovranità nazionale, che non concepisce l'intervento esterno e sempre più viene inteso come l'unica dife-

(*) Presidente MOLISV-MOVIMONDO

sa, in termini di diritto, contro l'ingerenza delle grandi potenze.

Anche nei paesi ricchi non mancano le posizioni critiche. Molti sostengono che sebbene esista un diritto *de iure* a intervenire nella pratica si impone un diritto *de facto* stabilito dal Consiglio di Sicurezza, che decide non sulla base di criteri obiettivi, ma in funzione di scelte politiche. Un altro attacco viene rivolto da diverse organizzazioni umanitarie, che considerano questi interventi una contraddizione tesa a mascherare la continuità della politica egemonica americana.

Basata sulla constatazione che fino ad oggi l'operato dell'ONU ha contribuito ad alzare i livelli di violenza nel breve periodo e reso più difficile la riconciliazione nel lungo periodo, è l'obiezione mossa da coloro che ritengono *condicio sine qua non* dell'intervento umanitario il rafforzamento delle istituzioni civili nei paesi in conflitto.

Critiche in gran parte fondate, come dimostrano anche i risultati degli interventi in Somalia e Bosnia. L'ONU, allo stato attuale, non è attrezzata per affrontare le situazioni di emergenza, non ha criteri guida chiari e non ha una base di consenso sufficientemente ampia. Proprio dagli insuccessi recenti è possibile trarre alcune importanti indicazioni, almeno sul piano operativo:

— l'intervento per il disarmo deve essere di durata determinata, efficace e rapido allo stesso tempo;

— l'istituto del comando del Segretario Generale presenta gravi problemi difficilmente risolvibili nel breve periodo, per cui si impone una sua riforma;

— le organizzazioni regionali non possono avere un ruolo alternativo a quello delle Nazioni Unite.

Ciononostante, cercare di porre fine ai genocidi e agli abusi dei diritti umani, in un mondo dove un uomo ogni centotrenta è costretto a fuggire da guerre e violenze, è un'azione assolutamente necessaria e doverosa. Se ciò non fosse considerato, le Nazioni Unite sarebbero condannate alla stessa sorte della Società delle Nazioni, precipitando gli assetti internazionali in una incertezza gravida di pericoli.

Al di là dei gravi limiti che si manifestano oggi, non esiste un'alternativa alle Nazioni Unite, che rimangono l'unica sede internazionale accessibile e utile per coordinare risposte globali alle situazioni di crisi internazionale. Occorre, quindi, battersi per la loro riforma.

Generici o acritici atteggiamenti di rifiuto, come le posizioni aprioristicamente non interventiste, molto spesso esprimono soltanto la volontà di sottrarsi al confronto internazionale e alla politica. Si tratta di rispettabili posizioni di testimonianza, ma che non intendono incidere nei fatti della storia.

Una forma di intervento internazionale diversa da quella militare, ma spesso con questa strettamente connessa, è rappresentata dagli aiuti umanitari di emergenza. Questi si sono rivelati lo strumento più immediato della cooperazione internazionale, anche se certamente non risolutivo, per fronteggiare le situazioni di crisi e di conflitto e per alleviare le sofferenze delle popolazioni più vulnerabili. Negli ultimi anni si è registrata una crescita consistente degli aiuti d'emergenza e l'Europa, attraverso le strutture comunitarie e gli interventi bilaterali, si configura come polo attivo per gli interventi umanitari, sia sotto l'aspetto quantitativo sia per il suo ruolo di equilibrio rispetto agli Stati Uniti d'America.

È opportuno, perciò, individuare in ambito comunitario strutture istituzionali che si occupino in maniera specialistica, ma coordinata con le altre strutture della cooperazione, dell'emergenza. Strutture in grado di realizzare interventi con competenza e rapidità e dotate anche di poteri straordinari, purché definiti da normative rigorose e accompagnati da metodologie di gestione trasparenti. Purtroppo, alcune decisioni della Unione Europea sembrano andare in direzione opposta; tra queste, la scelta di suddividere in tre dicasteri le competenze relative al settore della cooperazione. I rischi di mancato coordinamento, le logiche settoriali, o peggio di potere e nazionali, possono risultare accentuate da un simile assetto. Ciò darebbe forza a chi afferma che una politica estera europea non esiste, obiettivo al quale noi intendiamo invece collaborare.

Un altro problema estremamente grave è rappresentato dalla diminuzione generalizzata dei fondi per la cooperazione allo sviluppo. Dopo il 1989 si è constatata la difficoltà obiettiva di riconvertire filosofie e pratiche di intervento ispirate alla lotta dei blocchi. Esemplare è il caso dell'America Centrale: conclusa la guerra fredda, la regione, fino ad allora una delle aree di maggiore interesse per la comunità internazionale, è stata dimenticata in pochi mesi, e gli aiuti allo sviluppo sono drasticamente diminuiti.

Non ha molto senso continuare a sottolineare le differenze esisten-

ti tra interventi di emergenza e di sviluppo, due tipologie di azione che sono e devono rimanere strettamente connesse. L'importanza assunta dagli aiuti umanitari e d'emergenza non deve svilire il ruolo della cooperazione allo sviluppo. È invece gravissimo che il Nord diminuisca il suo impegno per la cooperazione allo sviluppo proprio in un momento di estremo bisogno per il consolidamento della pace nel mondo.

Per questo si impongono due linee di intervento: da un lato è necessario legare gli aiuti umanitari ai processi di ricostruzione delle condizioni di pace, sia in termini economici sia in termini politici; dall'altro si richiede di canalizzare la cooperazione internazionale verso la prevenzione delle crisi e dei conflitti. La cooperazione preventiva può collegare in modo concreto gli aiuti alla sicurezza internazionale, costituendo un asse che ripristina gli orientamenti più altruisti dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Nell'ambito della cooperazione europea la prevenzione delle crisi è argomento di un importante dibattito e può diventare una delle motivazioni più significative per una campagna a favore degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Queste nuove dimensioni della sicurezza ampliano notevolmente il raggio di azione delle ONG, soprattutto per la loro adattabilità ed efficacia come attori degli aiuti umanitari, per il radicamento sociale e il ruolo che hanno come promotrici di una rinnovata cooperazione internazionale.

Ruoli importanti, ma anche grandi potenzialità per le ONG, che devono impegnarsi per conquistare maggiore visibilità e peso nei consessi internazionali. In questo senso vanno alcuni progetti di riforma delle Nazioni Unite, come quello avanzato dal Professor Antonio Papisca, che propone di creare un'assemblea permanente dell'ONU con la partecipazione delle ONG e, inoltre, di rendere tripartita la composizione delle delegazioni degli stati membri ai principali organi decisionali delle Nazioni Unite con rappresentanti dei governi, dei parlamenti e delle ONG.

Non bisogna dimenticare che nei paesi dell'Europa del nord è rilevante l'apprezzamento per la valenza sociale, professionale e internazionale dell'operato delle ONG, mentre in Italia la mancanza di chiare linee guida per la nostra cooperazione non permette un'analoga valo-

rizzazione. I governi degli stati nordeuropei, nel corso degli anni, hanno elaborato linee politiche favorevoli al consolidamento e alla maturazione della cooperazione non governativa nel rispetto della sua autonomia. In Italia, finora, non abbiamo avuto da parte degli organi di governo nessun segnale che andasse in una direzione simile.

In conclusione, sono molte le sfide che attendono chi si occupa di cooperazione e solidarietà internazionale: la riforma delle Nazioni Unite, il rilancio di una rinnovata cooperazione allo sviluppo, l'impegno per gli aiuti umanitari d'emergenza coniugati alla riabilitazione e sicurezza. Tutte sfide che puntano a garantire al mondo un benessere comune e sostenibile, in cui le ONG sono chiamate a svolgere un ruolo attivo di proposta e di gestione. Queste sfide, però, potranno essere vinte solo a condizione che a fianco della spinta dell'opinione pubblica e dell'impegno diretto delle diverse componenti della società civile ci sia una chiara volontà politica di tradurre questi impegni in scelte concrete di governo, sia sul piano nazionale che internazionale.

Contributi aggiuntivi

The experience of World Food Programme in complex emergencies

David Fletcher (*)

The World Food Programme, based here in Rome, is after the World Bank, the largest of source of assistance in the UN system. We are currently feeding, together with our colleagues from the UN High Commission for Refugees, twenty million victims of conflicts. Twenty million people at this moment. Over the last few years, the number of emergencies created by man have increased and we ourselves have become involved in conflict situations. We are constantly trying to improve our efficiency and it might be helpful to share with you some of the lessons we have learned over the last couple of years and some of the directions we see for the future.

Firstly, as other speakers have already suggested, we (in the international community) have to be more pro-active. We are continually reacting to events, we are not looking ahead, foreseeing, preventing. Preventive diplomacy is absolutely crucial: violence rarely occurs unannounced, there are premonitory signs, and these must be detected, recorded and so on.

My second point since we are talking about conflicts, is that the problems in delivering humanitarian aid in conflict situations are those problems of access and security. We have to be able to get to the people not simply in order to deliver the aid but we have to find out where they are, we have to assess the situation, we have to target the people most in need, we need contact with the beneficiaries and we need to monitor what we are giving them. Access and security are crucial factors and we only have a couple of choices: either we go in and we dodge the bullets, thus risking losing lives and losing relief aid, or we negotiate, we look for cease-fires, convoys, corridors of peace and so on.

(*) World Food Programme

My third point is that we in the international community have increased our speed of reaction over the years; speed is not the only thing that's important, but we have improved on this. If you take the recent massive flow of a million people into Goma in such a short space of time within forty-eight hours the World Food Programme organized the first airlift of food, and within one week we had our first convoy of 850 tons of food which is equivalent to 20 flights. In this connection, we are of course very interesed in what Onorevole Napoleone had to say about the Italian initiatives in Pisa and also in Brindisi, because this is obviously a new area of possible collaboration between the World Food Programme and the Italian Government and can help us further in the speed of reacting. The other point in connection with speed is that we have become more flexible as a result of our recent experiences, especially in Somalia.

My fourth point concerns the military. The last few years have seen a new and very interesting inter-action between the military and the humanitarian. This is something that will no doubt continue, we both have a lot to learn from each other, the military can do a lot of things that we can't do, we sometimes know a few things that they don't know and we need to develop and work out this relationship and also work out how the military can phase out at the end of an operation.

My fifth point is coordination. I'm talking very much as a field person having been sixteen years in the field with WFP and avoided Rome up to now. Coordination in the field is absolutely vital and this is coordination at all levels. At high level between the different parties: coordination with the military, with the bilaterals, with the NGOs. I have heard it said (for years) that the best coordination is done by Governments. When we have a new Government as recently in Haiti, in Rwanda and, we hope soon, in Somalia, surely there is a wonderful opportunity to try it out: coordination by a new Government with our support.

My sixth point and I think Onorevole Bonino was perhaps touching on this, concerns the press and public relations. I apologize if any of the press are still here, but I do think we have to be extremely careful with the press in these conflict situations. There is sometimes a danger that they are precipitating events, their agenda is not the same as ours and we do have to be very,very careful.

If you take Rwanda now, it may be much more interesting for the

press to come up with a story of a massacre but how much more useful would it be if they came up with some good stories of reconciliation that would encourage people back into the country.

My final point is on the importance of involvement of communities themselves in emergency relief. It's difficult to explain this in a few words but the tendency is in emergencies and even more in conflict situations for us to come in and dump food through well-intentioned people who do not know the culture and, in the interest of speed and efficiency, the local people are not actively involved in this process. It is absolutely crucial that, to maintain their dignity and self-determination, the people receiving the aid must be involved from the start and this applies also to war situations. Don't forget that many of these people unfortunately are accustomed to war situations, they've been living in war situations and we have to involve them right from the start in determining how relief is to be distributed and what their future will be. Related to this, is that for years we've been talking and hopefully acting on the subject of Women in Development, but what about women in emergencies? If half of the previous government of Rwanda had been women would the genocide have taken place? We have to have women involved in all aspects of our work in conflict situations, we have to involve women in designing relief operations, in helping with the arrangements for peace negotiations, in all aspects of emergencies. I think that one of the challenges we face in the World Food Programme and in the international Community in the future is how do we involve women from the start.

1.
Community participation and women in emergencies

In an emergency primary needs — water, food, shelter, sanitation and basic health facilities — are met by the delivery of "aid" as quickly as possible. The need for speed and efficiency has frequently been used to justify complete control by outsiders, often with little understanding of the specific cultural context. Rarely are communities consulted and actively involved in the process. Such a top-down, centralized approach, lacking local knowledge, continuity and

"ownership" by local people, exacerbates the impact of the difficult situation being faced. Traditional coping mechanisms and community structures are undermined. Dignity, self-confidence and creativity in the community are reduced.

WFP has come to realize that the process of delivering relief assistance should involve the active participation of those receiving the aid from day one. The opinions, knowledge and dignity of local communities must be taken into account and respected. Allowing and enabling local people to retain the leading role in decision-making is crucial: they have not always been "victims" and they are the ones who will have to deal with the situation after the departure of the relief agencies.

Just as community participation has become a key element of WFP development projects but too often absent from emergency operations, so it is with women's participation. "Women in emergencies" is an idea whose time has now come. Gender concerns are to be addressed and women consulted from the start, during needs assessment and design of relief operations. The crucial role of female food monitors and their ability to conduct beneficiary interviews and household monitoring visits in traditional societies has been noted in the case of Iraq. In Mozambique a considerable number of female food monitors play an important role in targeting and assessment. Generally, however, when traditional leadership structures are used, they consist of men. In these cases, such as the Rwandese refugees in Zaire, this can lead to leakage of commodities and uneven distribution. The positive roles women play in families and communities has to be given consideration, since emergency distribution mechanisms are difficult to change once instituted. Women should play a greater role in identification and selection of beneficiaries and as active workers in the distribution process, as in Bosnia where they are frequently in charge of food aid distribution points. Women also have a vital role to play in the re-opening of schools, and the establishment or re-establishment of community discussion groups within the crisis context.

These issues apply equally to war affected populations. Unlike the relief workers from outside, many of these beneficiaries, having been forced to adapt to living in war zones, are in a better position to suggest how to alleviate suffering and work towards rehabilitation and longer term development.

La cooperazione decentrata tra comunità locali di fronte a situazioni di conflitto

Gianluca Falcitelli (*)

La miriade di iniziative come raccolte di fondi, materiali, alimenti, invio di volontari, ecc. che vengono realizzate dalla gente comune, mossa da semplice spirito di solidarietà, per portare aiuto alle vittime di guerre (ma anche di altre calamità) è un fatto, una realtà, che esiste — per fortuna — al di là delle scelte politiche, di metodo e di organizzazione dei governi, degli organismi internazionali e degli addetti ai lavori.

Come già detto, in molti casi queste iniziative si sono rivelate decisive per salvare vite, per alleviare sofferenze e in alcuni casi anche per compiere significativi passi avanti verso la pace, soprattutto quando le iniziative dei governi e degli organismi internazionali si mostravano inefficaci.

Tuttavia anche questo tipo di interventi non è esente da problemi, difetti, difficoltà. Solo per fare un esempio, lo spontaneismo e il volontarismo sono talvolta sinonimi di disorganizzazione che può significare non solo inefficacia dell'azione ma anche il sottoporsi a rischi per la propria e altrui incolumità, che potrebbero essere evitati.

Di fronte a questa realtà, gli operatori del settore dovrebbero studiare e promuovere forme di organizzazione degli aiuti che da un lato rispettino la spontaneità e la indipendenza della solidarietà popolare ma che dall'altro, offrano la possibilità di usare strumenti tecnici che non sempre sono tipici della solidarietà popolare e che comunque possono assicurare più efficacia e sicurezza alla sua azione, senza privarla della carica spontanea, emotiva, solidaristica che è forse l'unica in

(*) Coordinatore programmi sanitari CISP-MOVIMONDO

grado di muovere le coscienze. Una di queste forme organizzative può essere la cooperazione decentrata tra comunità locali.

La cooperazione decentrata è una strategia che la stessa Cooperazione Italiana intende promuovere, soprattutto per quanto riguarda gli interventi di sviluppo e i programmi-paese, ma che potrebbe essere adottata anche per gli interventi di emergenza, e non solo per le emergenze in situazioni di conflitto.

Cooperazione decentrata significa essenzialmente cooperazione che passa attraverso le comunità locali, cooperazione che si fonda sulla mobilitazione "popolare" e spontanea di risorse umane e materiali, ma anche sulla mobilitazione delle amministrazioni locali, degli enti cioè che più di altri — perché radicati sul territorio — possono sostenere e dar maggiore forza e organizzazione alla solidarietà popolare, oltreché essere essi stessi fonte di ulteriori risorse finanziarie, tecniche e umane.

Per l'Italia, tali amministrazioni o enti locali possono essere Regioni, Provincie e Comuni. Questi enti potrebbero scegliere di gemellarsi o comunque di avere un rapporto preferenziale con analoghe realtà locali di un paese colpito dal conflitto; realtà territorialmente ben definite come un comune, un dipartimento, una regione.

Ciò potrebbe significare che gli aiuti e le risorse in genere che si mobilitano nella comunità italiana interessata saranno sicuramente destinati alla comunità "gemellata". L'ente locale italiano potrebbe assumersi la responsabilità di "vigilare" sulla effettiva consegna a destinazione dei soccorsi, fornendo quindi una "garanzia" alla comunità locale italiana che i fondi e i materiali raccolti non saranno dispersi in mille rivoli ma arriveranno proprio alla gente di quella comunità gemellata.

Tale garanzia probabilmente significherebbe anche una moltiplicazione degli aiuti e delle risorse che si possono raccogliere e mobilitare. La gente sarebbe in partenza più "sicura" che il suo contributo serve effettivamente a qualcosa e non rimarrebbe con il dubbio e l'incertezza del "chissà che fine faranno questi soldi?" o "chissà a chi arriveranno?". La gente sarebbe quindi più motivata a dare e a mobilitarsi.

Lo stesso ente locale, ovviamente insieme alle varie associazioni di base del territorio, si potrebbe far carico di attività di informazione della popolazione del proprio territorio circa l'andamento degli aiuti, a chi sono arrivati, quali sono le nuove necessità, come evolve la si-

tuazione, ecc. In questo modo si stabilirebbe un legame tra le comunità locali che andrebbe al di là di quello che si può stabilire tra chi da e chi riceve, tra chi ha bisogno e chi si offre per alleviare il bisogno.

Sarebbe un legame più profondo di interessamento alle vicende di una comunità, di compartecipazione e condivisione di situazioni e di storie di vita.

Questi legami potrebbero poi essere ancor più rafforzati se — condizioni di sicurezza permettendo — la gente di entrambe le comunità potesse conoscersi direttamente, ad esempio attraverso la partecipazione alle missioni di solidarietà o attraverso l'accoglienza e l'ospitalità in Italia di persone del paese in conflitto.

Inoltre la mobilitazione degli enti locali potrebbe significare la messa a disposizione di mezzi e strutture logistiche particolarmente importanti in queste situazioni; potrebbe significare coordinamento degli interventi, organizzazione, non dispersione degli aiuti; potrebbe significare anche la messa a disposizione di personale tecnico qualificato che, ad esempio, potrebbe accompagnare i volontari in brevi missioni di soccorso.

Gli enti locali italiani potrebbero costruire una sorta di archivio o banca dati delle risorse del volontariato presenti nella propria Regione, Provincia o Comune, funzionando così da sportello informativo, ma anche con un ruolo attivo di organizzazione e coordinamento, per la corretta, più efficace e rapida canalizzazione degli aiuti.

Infatti il problema della rapidità degli aiuti è cruciale. Talvolta per rispondere tempestivamente alle richieste non si pensa ad organizzarsi meglio e a coordinarsi con altri che magari intervengono nella stessa area, nello stesso modo, portando gli stessi generi di soccorso, con l'unico risultato di duplicare gli aiuti, ingolfare di soccorsi una situazione, lasciando scoperte altre realtà. Questo, purtroppo, capita spesso.

Se gli enti locali svolgessero la funzione di *focal point*, di coordinamento, di servizio organizzativo e informativo, forse la tempestività della risposta della solidarietà popolare potrebbe altrettanto tempestivamente essere ben organizzata e quindi guadagnarne in efficacia.

È naturale che ciò può funzionare se da parte di tutti esiste non solo la volontà di "fare insieme" ma anche l'intelligenza di comprendere come il rinunciare a un pizzico di autonomia, indipendenza e soggetti-

vità per lavorare con altri è prassi indispensabile per assicurare efficacia agli interventi.

Da parte degli enti locali non si dovrà avere la pretesa di "inglobare", guidare o condizionare le forme della solidarietà popolare. La funzione degli enti locali dovrà essere essenzialmente una funzione di servizio e di ausilio tecnico-organizzativo, informativo, ecc. per la mobilitazione popolare.

Gli enti locali dovranno inoltre farsi essi stessi "aiutare" e "guidare" da chi — come ad esempio le ONG di volontariato internazionale — ha più esperienza nel campo della solidarietà internazionale, mentre una amministrazione comunale o regionale non sempre ha la sufficiente esperienza e capacità di muoversi in questo delicato settore.

Da parte delle ONG, delle associazioni di volontariato, dei gruppi di base è invece necessario rinunciare a quella autonomia e indipendenza di cui troppo spesso sono terribilmente gelosi. È necessario capire che coordinarsi non vuol dire perdere in soggettività ma guadagnare in possibilità, capacità ed efficacia, vuol dire moltiplicare le risorse a disposizione.

Tutto questo non è un sogno, un'utopia o semplicemente l'enunciazione di buoni principi ed intenzioni. Esistono già delle significative esperienze di mobilitazione degli enti locali, sia in generale a favore dei PVS, sia in particolare a favore di popolazioni colpite da guerre, che dimostrano che la cooperazione decentrata è possibile.

L'esempio forse più vicino a noi è quello del conflitto nella ex Jugoslavia. Dal 1991 a tutto il '93 l'aiuto di associazioni, volontari, Enti locali è stato stimato in circa 100 miliardi di lire di generi e attrezzature di prima necessità forniti a circa cento centri di raccolta profughi e alle popolazioni rimaste nella ex Jugoslavia e soprattutto in Bosnia. Dal punto di vista organizzativo e del coordinamento degli aiuti, questa esperienza ha portato alla costituzione del Consorzio Italiano di Solidarietà nel maggio 1993, cui aderiscono circa 160 associazioni e gruppi spontanei, Comuni come Bologna, Ancona, Ivrea, Cervia e numerosi altri. In particolare, i circa 30.000 profughi della ex Jugoslavia presenti in Italia sono aiutati finanziariamente con contributi di comitati locali, mentre 2200-2400 sono ospiti di strutture dello Stato e circa 1000 sono ospiti di strutture di enti locali italiani.

Significativa è anche l'esperienza del Comune di Bologna, da più

di due anni impegnato a sostenere 1600 profughi presso due campi in Slovenia, attrezzando i campi stessi e fornendo generi di prima necessità anche attraverso una campagna di raccolta di fondi tra i cittadini. L'importo totale sostenuto è rilevante, circa un miliardo e mezzo di lire, cui va aggiunto circa un miliardo di finanziamento da parte di ECHO.

La Legge 49/87 sulla Cooperazione definisce le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali come soggetti di cooperazione e riconosce loro anche uno specifico autonomo ruolo propositivo.

Il CICS, in una sua delibera del 1989, ha definito le linee di indirizzo per lo svolgimento delle attività di cooperazione da parte degli Enti Locali, dando indicazioni circa i principali campi di attività sul territorio e circa la promozione, il coordinamento e la realizzazione di progetti di sviluppo nei PVS.

La Conferenza Stato-Regioni del 15 dicembre 1993 ha approvato un documento nel quale le Regioni, indirizzandosi al Governo, all'UE e alle Organizzazioni Internazionali, si propongono come soggetti disponibili a coordinare e orientare le proprie funzioni e le proprie risorse per l'ideazione e la realizzazione comune di interventi inquadrabili nelle strategie di sviluppo umano.

La maggior parte delle Regioni, infine, si è già dotata di strumenti legislativi e di risorse finanziarie in materia di cooperazione e specialmente per la informazione e la educazione allo sviluppo, gli interventi di emergenza, gli interventi di formazione finalizzati al rientro in patria degli immigrati dai PVS, la promozione delle attività del volontariato, il coordinamento e la promozione di programmi di cooperazione nei PVS.

Anche nel Nord Europa ci sono esperienze consolidate, non solo per far fronte a situazioni di emergenza. L'amministrazione di Brema, in Germania, dagli anni '70 promuove diverse attività nel campo della solidarietà con i PVS, tra cui la realizzazione di alcuni progetti in India, presso una città gemellata, con un impiego di 25 milioni di marchi in 20 anni.

Questa esperienza si iscrive in un fenomeno di ampia partecipazione delle amministrazioni e dei cittadini di città in genere di media dimensione, diffuso nei paesi nordeuropei. Le città organizzano le loro attività in "forum" tra loro coordinati, impegnandosi in scambi cultu-

rali, in campagne di sensibilizzazione e di raccolta fondi a favore di specifiche iniziative progettuali nei PVS.

Nel contesto europeo sta assumendo sempre maggiore rilevanza l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), cui aderiscono 235 regioni, di cui 38 appartenenti all'Est europeo. L'ARE, costituitasi nel 1983, ha articolato la sua attività in commissioni permanenti, una delle quali ha per oggetto la cooperazione con le regioni dell'Europa centrale e orientale e le regioni extraeuropee e ha visto il coinvolgimento anche della Regione Marche.

Per concludere, vogliamo soltanto sottolineare come anche la cooperazione decentrata non debba essere considerata un modo di fare cooperazione alternativo o comunque separato dagli interventi governativi e degli organismi internazionali.

La cooperazione decentrata è solo un altro modo di fare cooperazione che per funzionare deve integrarsi e coordinarsi con tutti gli altri interventi (governativi, Nazioni Unite, ecc.) che — tra l'altro — sono anche in grado di mobilitare risorse finanziarie assai più importanti.

L'esperienza del CRIC in Macedonia

Bruno Neri (*)

La Macedonia è divenuta indipendente nel Novembre del 1991 dal momento in cui è stata approvata la nuova costituzione. Nell'aprile del 1993 è stata accettata come membro delle Nazioni Unite con il nome provvisorio di Former Yugoslav Republic of Macedonia in seguito alle obiezioni sollevate dal governo greco riguardo l'uso del nome "repubblica di Macedonia" e dei simboli, quali ad esempio la stella presente nella bandiera macedone, che i greci considerano parte del loro patrimonio storico-culturale. La mancanza del riconoscimento greco pone ostacoli alla Macedonia nell'ottenere relazioni bilaterali con molti paesi occidentali e ad essere membro di molte organizzazioni internazionali. Attualmente in Macedonia, secondo i dati del censimento del 1994, la popolazione è pari a circa 2 milioni di persone, divisa in varie componenti etniche: il 66,5% sono macedoni, il 23,5% albanesi, il 4% turchi, il 2,3% rom, il 2% serbi e un 2% composto da altri gruppi. C'è da considerare che il censimento è stato boicottato da una larga parte della popolazione albanese, ad esempio quasi tutta la popolazione di Debar (una città al confine con l'Albania) non si è fatta censire, a causa delle forti tensioni interetniche. Si presume quindi che la popolazione albanese risultante dai dati del censimento sia sottostimata.

1.
Lo scenario politico nella situazione attuale

La situazione politica macedone appare quanto mai instabile. Dopo le elezioni dell'ottobre 1994 in Parlamento non vengono rappresentati i

(*) Centro Regionale di Intervento per la Cooperazione (CRIC)

partiti di opposizione: il Partito Democratico e il VMRO-DPMNE (di ispirazione nazionalistica). Questi due partiti hanno boicottato il secondo turno elettorale, accusando la coalizione di governo di aver manipolato e commesso irregolarità durante il primo turno elettorale. Il governo in carica è composto dalla coalizione Alleanza per la Macedonia (Unione dei Socialdemocratici, Partito Liberale, Partito Socialista), e dai due partiti albanesi più rappresentativi: PDP-Partito per la Prosperità Democratica e dal People's Democratic Party.

I rischi di una destabilizzazione politica e sociale del paese è notevolmente cresciuto negli ultimi mesi. Le tensioni etniche si sono progressivamente accentuate da quando, nel febbraio di quest'anno, durante una manifestazione per l'apertura dell'Università in lingua albanese nella città di Tetovo (città a maggioranza albanese), veniva ucciso dalla polizia macedone un manifestante albanese, altri cento venivano feriti, il rettore dell'università e alcuni esponenti dei partiti albanesi venivano arrestati. Conseguentemente due dei tre partiti albanesi presenti in Parlamento hanno congelato la loro partecipazione ai lavori parlamentari e il PDP sta riconsiderando la sua presenza nella coalizione governativa. Nonostante i negoziati in corso tra le varie parti la situazione si è radicalizzata, e inoltre i partiti oggi extra-parlamentari DP e VMRO-DPMNE stanno operando notevoli pressioni sulla coalizione di governo in quanto considerano la politica di quest'ultima troppo accondiscendente rispetto agli albanesi. Il risultato è una situazione estremamente delicata e incerta. I fattori potenziali per mettere in crisi la delicata stabilità della coalizione e renderla incapace di gestire le tensioni etniche si stanno sviluppando in un momento in cui la crisi economica si va sempre più acuendo. Prevenire una crisi destabilizzante è il primo obiettivo che si pongono gli interventi umanitari e i programmi di promozione dello sviluppo che si stanno realizzando e che si intende avviare nel prossimo futuro.

2.
La situazione sociale ed economica

Accanto ai problemi che devono affrontare i paesi dell'Europa dell'Est nella loro transizione verso l'economia di mercato, la Macedonia

si trova davanti a problemi derivanti dalla ripercussione delle sanzioni delle Nazioni Unite contro la Serbia e dall'embargo imposto unilateralmente dalla Grecia contro questo paese. A causa dell'embargo contro la Serbia (che rappresentava il 60% del mercato di sbocco dei prodotti macedoni prima della dissoluzione della Jugoslavia) l'economia macedone ha subito danni per circa 1 miliardo di dollari pari alla metà del PIL del 1993. L'embargo imposto dalla Grecia a partire dal febbraio 1994 ha bloccato l'accesso dei prodotti macedoni al mercato greco ed il blocco del transito delle merci nel porto di Salonicco, maggiore rotta di transito dei beni da e verso i paesi terzi, ha causato una perdita di oltre 330 milioni di dollari provenienti dalle esportazioni.

La situazione economica attuale si presenta con un alto tasso di disoccupazione. Gli occupati sono passati da 560.000 del 1991 ai 415.000 odierni. Inoltre è stato stimato che un quarto sono in surplus nelle industrie e, in questo momento, si trovano in una sorta di cassaintegrazione e ricevono tra il 70 e l'80% del loro salario. A questi bisogna aggiungere i 175.000 disoccupati strutturali e i 70.000 casi sociali registrati presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I pagamenti delle pensioni, dei contributi per l'assistenza ai casi sociali subiscono ritardi di mesi a causa delle difficoltà di bilancio. Il salario medio ricevuto dalle famiglie nel mese di aprile è pari a 166 dollari, mentre i costi per l'acquisto dei beni alimentari primari per un mese di una famiglia media sono pari a 158 dollari (sono esclusi da questo calcolo i costi per l'affitto, trasporti, vestiti e altri beni non alimentari). Dai dati del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali risulta che i casi sociali stanno aumentando con una media di circa 3.000 al mese.

3.
L'esperienza del CRIC

All'interno di questa delicata situazione il ruolo che rivestono le ONG è particolarmente importante. La presenza delle ONG e la collaborazione con *partner* locali di religione ed etnia differenti favorisce lo sviluppo di un processo pluralistico e democratico, attenuando le ten-

sioni fra i vari gruppi sociali ed etnici. In particolare attraverso la collaborazione con i *partner* locali si riesce a raggiungere e coprire i bisogni di base di quelle famiglie, specialmente rom e albanesi (di religione musulmana) che pur trovandosi in stato di necessità e non avendo la possibilità, anche economica, di registrarsi presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, non vengono raggiunte dagli aiuti governativi e della Croce Rossa Macedone.

L'intervento del CRIC è mirato ai casi sociali (famiglie con una grave situazione economica e familiare) e alle istituzioni sociali (asili, convitti, istituti per orfani, handicappati, anziani) a cui vengono distribuiti alimenti, pacchetti igienici, biancheria intima e vestiario tramite il finanziamento di ECHO. Il lavoro svolto dal 1993 dal CRIC è andato nella direzione di coprire quanti più casi sociali ed istituzioni ne avessero bisogno, coordinandosi con le altre organizzazioni per evitare duplicazioni e sovrapposizioni. I diversi programmi realizzati hanno permesso che nel 1993 e 1994 beneficiassero di prodotti alimentari circa 35.000 famiglie. Giubbotti e scarpe sono stati distribuiti a 10.000 bambini e 3.000 adulti; la legna da riscaldamento è stata fornita a 8.000 famiglie. Il CRIC ha attuato quest'anno due programmi i cui beneficiari erano asili, convitti e istituti per handicappati. Sono stati distribuiti generi alimentari, abbigliamento, calzature e biancheria intima. Sono così raggiunti 20.000 bambini che frequentano 183 asili di tutto il paese e 2.500 ragazzi in 25 istituti e 214 scuole primarie. Accanto a questi aiuti finanziati da ECHO, il CRIC ha attuato delle campagne di solidarietà in Calabria e Sicilia per raccogliere materiale didattico ed acquistare abbigliamento. Abbiamo così raccolto 20 tonnellate di materiale didattico, distribuito in oltre cento scuole, ed acquistato capi di abbigliamento per oltre 1.500 persone.

L'impatto dei programmi del CRIC sulla difficile situazione economica e sociale della Macedonia è stato molto importante oltre che per il numero di beneficiari raggiunti anche per altri tre aspetti: a) l'acquisto della maggior parte dei prodotti in loco ha aiutato diverse fabbriche e produttori ad uscire da una difficile situazione economica e finanziaria ed ha fatto sì che non si perdessero altri posti di lavoro; b) i programmi hanno fatto sì che i diversi ministeri coinvolti (Affari Sociali ed Educazione), gli istituti e gli asili risparmiassero dal loro *budget* in maniera da allargare il numero di beneficiari dei servizi for-

niti e mantenere il medesimo livello occupazionale; c) è stata migliorata la dieta dei convittori e dei bambini frequentanti gli asili attraverso un aumento del numero dei pasti giornalieri.

Il CRIC ha lavorato e sta collaborando, oltre che con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero dell'Educazione, anche con diverse associazioni locali rappresentanti tutte le diverse etnie presenti nel paese: l'Unione dell'Associazione delle Donne della Macedonia, le associazioni albanesi «El Hilal», «Kalliri i Miresise», «Madre Teresa», La Lega delle Donne Albanesi in Macedonia, due associazioni Rom «Mesecina» e «Homos», e la First Children Embassy in Macedonia «Medasi».

La nostra presenza e la realizzazione dei progetti ha avuto delle ripercussioni positive anche su queste organizzazioni, in particolare si è verificato: a) la nascita del concetto di ONG indipendenti; b) una crescita dal punto di vista organizzativo; c) un maggiore ruolo attivo ed una maggiore presenza sul territorio con l'individuazione dei casi sociali «sconosciuti» alle istituzioni governative; d) un miglioramento, grazie alla «credibilità» acquisita con le istituzioni governative; e) l'avvio di forme di dialogo che hanno favorito la conoscenza reciproca fra i vari gruppi etnici favorendo il superamento di alcuni steriotipi e ponendo le basi per una gestione pacifica del conflitto interetnico.

È su questo obiettivo, la gestione pacifica dei conflitti ed il superamento delle diffidenze reciproche, che il CRIC ha realizzato in Macedonia il concorso «Per la Pace e la convivenza multietnica nei Balcani». Al concorso hanno partecipato oltre 400 studenti delle scuole superiori, che si sono espressi attraverso differenti forme artistiche: teatro, musica, danza, letteratura, pittura e scultura. Un'apposita giuria composta da rappresentanti delle realtà culturali ed artistiche delle diverse etnie presenti nel paese ha selezionato le migliore opere. I vincitori del concorso, 27 studenti in rappresentanza delle varie etnie, sono venuti per due settimane in Italia. Durante la loro permanenza in Italia gli studenti si sono incontrati con studenti, associazioni di solidarietà ed istituzioni dove hanno discusso della realtà macedone e di tutta l'ex Jugoslavia. Per noi, del CRIC, questo è stato un momento molto significativo della nostra presenza in ex Jugoslavia (oltre che in Macedonia siamo presenti in Croazia e stiamo lavorando con programmi di solidarietà con le «Donne in Nero» di Belgrado) perché pensiamo che

il nostro ruolo, ed in generale delle ONG, non è solamente quello di alleviare le sofferenze della gente che subisce l'impatto della guerra, ma è importante mettere assieme e permettere alle diverse parti di discutere fra loro. Ancora più importante è, crediamo, il rapporto con i giovani per far sì che attorno a loro non rimanga terra bruciata che permetta di alimentare l'odio e la pazzia che sta attraversando i Balcani in questo momento. È forse questo uno dei percorsi, il dialogo, il discutere, ilo conoscere le proprie opinioni, e vedere che «l'altro» non è poi così distante da noi, per prevenire la guerra e favorire la capacità di convivere in una situazione di conflitto non armato.

Riferimenti bibliografici

Riferimenti bibliografici al contributo di John Borton

Borton J. and J. Shoham, *Mapping vulnerability to food insecurity: tentative guidelines for WFP Country Offices*, Relief and Development Institute, London, 1991

Currey B., *Mapping areas liable to famine in Bangladesh*, University of Hawai, 1978

Dedring J., *Socio-political indicators for early warning purposes* in Kumar Rupensighe and Michicko Kuroda (eds.) Early Warning and Conflict Resolution, Macmillan, Basingstoke, 1992

Dedring J., *Early Warning and the United Nations* in Journal of Ethno-Political Development, 4.1 July 1994

Downing T., *Assessing socio-economic vulnerability to famine: frameworks, concepts and applications*, FEWS Working Paper, Washington DC, 1991

Rupensighe K., *Advancing preventive diplomacy in a post-cold war era: suggested roles for governments and NGOs*, Network Paper 5, Relief and Rehabilitation Network, Overseas Development Institute, London, 1994

Riferimenti bibliografici al contributo di A. Ferro-Luzzi, F. Branca, G. Pastore

ACC/SCN(1995a), *Refugee Information System. Report on the nutrition situation of African Refugee and displaced populations*, n. 10. April 1995

ACC/SCN(1995b), *Draft report on the workshop on improving nutrition in refugees and displaced people in Africa*, Machakos, Kenya, December 1994

Desenclos J.C., Berry A.M., Padt R., Farah B., Segala C., Nabil A.M., *Epidemiological patterns of scurvy among Ethiopian refugees*, Bull WHO 67:309-316, 1989

Rivers J.P.W., Seaman J.A, *Nutritional aspects of emergency food relief*, Background paper n. 5 to conference: Nutrition in times of disaster, 1989. Documento non pubblicato.

Riferimenti bibliografici al contributo di Carlo Scaramella

Mihear L., Humanitarianism under Siege. *A critical review of Operation Lifeline Sudan,* Red Sea Press, 1991.

de Waal A., *Famine that kills*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

Sul tema degli aiuti, a titolo indicativo si rimanda anche ai contributi di:

Mayotte J., *Civil war in Sudan: paradox of human rights and national sovereignty*, Journal of International Affairs, 1994, 47, n.2: 497-524;

Duffield M., *Where famine is functional: actual adjustment and the politics of relief in Sudan,* in Middle East Report, 1991, 21,5: 26-30;

Keen D., *A Disaster for whom? Local interests and international donors during famine among the Dinka of Sudan*, in Disasters, 1991, vol. 15, n.2 (June): 150-164;

M. Mawson A.N., *Murahaleen raids on the Dinka, 1985-1989*, in Disasters, 1991, vol.15, n.2 (June): 138-149;

Mohamed Salih M.A., *Pastoralists and the war in Southern Sudan: the Ngok Dinka/Humr conflict in South Kordofan*, in Markakis J. (ed), Conflicts and the decline of pastoralism in the Horn of Africa, 1993, London, Macmillan: 16-29;

M. Ahmed A.G., *The human and ecological inpact of the civil war in Sudan,* in Tvedt T. (ed.), Conflicts in the Horn of Africa: human and ecological conseguences of warfare, Epos, Uppsala University, 1993: 114-124;

Samia El Hadi El Nagar, (1993) *The impact of war on women and children in Sudan*, in Tvedt T. (ed.), cit.: 99-113.

Sulla situazione dei diritti umani, a titolo indicativo, si rimanda ai rapporti di:

Africa Watch *Sudan: a human rights disaster,* 1990; *Sudan: Refugees in their own country,* 1992, Africa Watch, London;

Amnesty International (1995) e African Rights Sudan's Invisible Citizens. *The policy of abuse against displaced people in the North African rights,* London, 1995.

Riferimenti bibliografici al contributo di P. Barduagni

Alexander D., Natural Disaster: a framework for research and teaching, Disaster 15 (3): 209-226, 1991

UNICEF, *UNICEF field manual emergency book* E. New York: UNICEF, 1985

Quarantelli EL., Disaster Research Center, University of Delaware. Disaster 15 (3): 274-277, 1991.

Delige D., *Indicators of physical, mental and social wellbeing,* World Health Statistics Quarterly 36: 349-376, 1983

Pearson R., *Rapid assessment procedures are changing the way UNICEF evaluates its projects*, Hygiene 8 (4): 23-25, 1989

Vlassoff C., Tanner M., *The relevance of rapid assessment to health and research and interventions*, World Policy and Planning 7: 1-9, 1992

Patton M. Q., *Qualitative evaluation and research methods*, Newbury Park Sage Pubblication, 1990.



Con questo numero abbiamo voluto approfondire il dibattito su un tipo particolare di emergenza, quella causata dall'uomo. Le emergenze in situazioni di conflitto rappresentano un fenomeno di rilievo che ha caratterizzato questi ultimi anni e il cui sviluppo spinge inevitabilmente ad una riflessione globale sul problema. Oltre gli elementi scatenanti non è facile individuare le vere cause al di là di facili spunti spesso utilizzati dai mezzi di informazione. Come prevenire i conflitti? E come operare nel modo più appropriato ed efficace nell'emergenza? Come rispondere alla crisi senza favorire il cronicizzarsi di dannose dipendenze dall'esterno?
Su questi temi abbiamo organizzato il seminario internazionale Crisi ed emergenza nei conflitti internazionali di cui riportiamo in questo volume alcuni degli spunti più interessanti insieme ad altri contributi di istituzioni ed esperti che hanno ritenuto opportuno intervenire al dibattito in corso.

L. 27.000

ISBN 88-267-0249-7