FORUM
Valutazione
a cura di CISP-MOVIMONDO

Tommasoli, Massimo (1994), "Emergenze e rischi dell'azione rapida" in *Forum Valutazione*, vol 8, pagine 125-128

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

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.