

91.041

**Messaggio  
per la continuazione dell'aiuto umanitario  
internazionale accordato dalla Confederazione**

del 3 giugno 1991

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi proponiamo un nuovo credito quadro di 1100 milioni di franchi per un periodo di almeno quattro anni, a decorrere dal 1° marzo 1992 al più presto.

Tale credito ci consentirebbe, conformemente alla legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, di contrarre gli impegni necessari per continuare l'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

Le spese corrispondenti saranno incluse nei preventivi e nei conti degli anni 1992 fino al 1996.

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

3 giugno 1991

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*Giusta la legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), la Confederazione prende provvedimenti di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali. Per l'attuazione di questi provvedimenti le Camere federali stanziavano i fondi necessari in forma di crediti quadro pluriennali. Il credito quadro triennale di 530 milioni di franchi concesso mediante il decreto federale del 30 novembre 1988 (FF 1988 III 1283) per la prosecuzione dell'aiuto umanitario della Confederazione sarà probabilmente esaurito nel febbraio 1992.*

*Il credito quadro proposto con il presente messaggio è fissato per la prima volta per un periodo di almeno quattro anni. Questo deve permettere, come già menzionato nelle osservazioni riguardanti la proroga della durata del credito quadro per la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario ai Paesi in sviluppo, di tener conto del periodo di legislatura delle Camere federali, pure quadriennale, e di alleggerire pertanto il lavoro parlamentare.*

*L'aiuto umanitario internazionale rappresenta circa un quinto della totalità dell'aiuto pubblico prestato dalla Svizzera. Mediante altri crediti quadro specifici ed ugualmente pluriennali, le Camere federali hanno autorizzato misure d'aiuto pubblico in quattro ulteriori settori, segnatamente:*

- *per la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario;*
- *per misure di politica economica e commerciale, compresi provvedimenti per lo sdebitamento;*
- *per la partecipazione alle banche regionali di sviluppo e alla garanzia multilaterale contro i rischi legati all'investimento;*
- *per il finanziamento delle misure di sdebitamento in favore dei Paesi in sviluppo più poveri, come pure di programmi e progetti ecologici nei Paesi in sviluppo.*

*Anche nei prossimi anni l'aiuto umanitario della Confederazione sarà espressione della solidarietà, che costituisce uno dei principi basilari della politica estera svizzera. In questo ordine d'idee, il Consiglio federale intende continuare ad aumentare gradualmente l'aiuto pubblico svizzero (nel 1990: 0,30% del prodotto nazionale lordo) in modo da avvicinarsi alla media dei Paesi dell'OCSE. L'aiuto umanitario contribuirà sensibilmente a raggiungere questo obiettivo. Il piano finanziario e le prospettive per gli anni 1992-1995 costituiscono le basi su cui poggia la richiesta di un nuovo credito quadro di 1100 milioni di franchi per il periodo dal 1° marzo 1992 fino ad almeno il 29 febbraio 1996. Come per i crediti quadro precedenti, questa somma comprende anche una riserva per situazioni di emergenza impreviste. Tale margine è stato calcolato tenendo conto delle attuali prospettive incerte e dell'eccezionale evoluzione della situazione in diverse regioni del mondo.*

*Il contributo annuo per gli anni 1990-1993 da accordare al budget ordinario del Comitato internazionale della Croce rossa (CICR) per il finanziamento dei suoi compiti costanti è determinato sulla base del decreto federale del 25 settembre*

1989 (FF 1989 III 473) e non fa parte del credito quadro. Per quanto concerne la continuazione di questo contributo annuo a partire dal 1994, vi sottoporremo a tempo debito uno specifico messaggio.

Gli avvenimenti più recenti hanno ancora una volta drasticamente dimostrato che per milioni di persone continueranno ad essere di vitale necessità provvedimenti d'aiuto umanitario di proporzioni ancora maggiori rispetto a quelli adottati finora. La nuova carestia nei Paesi del Sahel e nel Corno d'Africa, le persistenti guerre civili con le loro tragiche conseguenze in numerosi Paesi, la guerra del Golfo, la situazione in cui si trova la popolazione civile in Irak, in particolare i curdi e gli sciiti, sono solo alcuni esempi che dimostrano l'urgenza e la continua necessità dell'aiuto umanitario.

A ciò si aggiunge l'aggravarsi delle situazioni d'emergenza croniche che colpiscono numerosi Paesi in sviluppo, come traspare dall'impoverimento di ulteriori strati sociali. La vita dell'uomo è minacciata da catastrofi naturali o provocate dall'uomo, mentre i danni provocati all'ambiente cagionano a loro volta numerose catastrofi che si succedono ad intervalli sempre più ravvicinati. Oltre alle sciagure messe particolarmente in risalto dall'attualità quotidiana vi sono i casi, molto più numerosi, che restano celati all'opinione pubblica: conflitti armati dimenticati, rifugiati ormai senza più alcuna speranza che vivono da decenni in campi, milioni di bambini e adulti sottoalimentati sparsi dappertutto nei paesi in sviluppo. Per tutte queste persone l'aiuto umanitario assume un'importanza del tutto vitale.

Infine, i mutamenti intervenuti nei Paesi d'Europa dell'est e dell'Unione Sovietica hanno evidenziato condizioni di vita che, pur non essendo comparabili alla lotta per la sopravvivenza a cui è costretta la maggioranza della popolazione nei Paesi più poveri, necessitano di svariati provvedimenti di sostegno da parte dei Paesi industrializzati. Per alcuni gruppi sociali particolarmente sfavoriti possono rivelarsi necessarie anche puntuali misure d'aiuto umanitario.

Con il messaggio del 25 maggio 1988 per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione è stato introdotto un nuovo orientamento dell'aiuto umanitario della Confederazione. Esso consiste essenzialmente nel concentrare l'insieme dell'aiuto umanitario, ed in particolare l'aiuto umanitario, sui bisogni specifici della popolazione beneficiaria. Tali bisogni determinano la forma d'aiuto più adatta per una data situazione. Un'altra preoccupazione centrale era di associare l'aiuto umanitario all'ambito generale della cooperazione allo sviluppo, migliorandone nel contempo la qualità. Questo riorientamento, al quale il presente messaggio intende pure richiamarsi, è un processo a lunga scadenza che presuppone uno sviluppo nella concezione dell'aiuto umanitario ed in particolare il rafforzamento della coerenza tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo.

La Confederazione presta attualmente aiuto umanitario in circa ottanta Paesi. Gli enormi bisogni umanitari in tutto il mondo necessitano una concentrazione delle forze e, in certa misura, anche dei mezzi. L'aiuto dev'essere accordato dove maggiore è il bisogno, tenendo presente che i bisogni vitali hanno assoluta

---

*priorità. Ciò significa che in alcuni casi occorre anche adottare atteggiamenti contro corrente, poiché può essere necessario prestare aiuto anche laddove altri non lo forniscano o intervenire in situazioni che non sono al centro dell'attualità quotidiana.*

*Considerato il carattere universale dell'aiuto umanitario, anche un aiuto puntuale a determinati gruppi sociali nell'Europa dell'est può ritenersi indicato, sempre che l'accertamento dei bisogni ne constati la necessità. In questo caso però, come d'altronde nei Paesi in sviluppo, l'aiuto umanitario non è destinato a supplire a talune conseguenze momentanee generali del processo d'adeguamento strutturale, come per esempio difficoltà d'approvvigionamento di beni alimentari e di medicinali. Per ovviare a tali problemi vi sono altre misure di sostegno di carattere più economico, che andranno trattate nell'ambito del secondo credito quadro a favore dell'Europa orientale.*

*Di fronte ai bisogni e alle sofferenze in continuo aumento in tutto il mondo, il contributo della Svizzera resta indubbiamente insufficiente. Esso rappresenta anche una piccola parte della totalità degli sforzi promossi dalla comunità internazionale. È comunque indispensabile che la Svizzera assuma la propria parte di responsabilità e solidarietà internazionale continuando il suo impegno d'aiuto umanitario e accordando a quest'ultimo l'importanza che merita nell'ambito dell'aiuto pubblico.*

## Messaggio

### 1 Le sfide degli anni '90 e l'aiuto umanitario

All'alba degli anni '90 l'aiuto umanitario deve far fronte ad una molteplicità di situazioni senza precedenti, che rende necessari interventi efficaci a favore dei più bisognosi e di tutti coloro la cui esistenza è minacciata. Tale contesto non fa che accentuare il dilemma di come attenuare l'indigenza nel modo più efficace e durevole possibile disponendo di mezzi limitati.

Prendendo lo spunto da alcune situazioni concrete, mostreremo in seguito quali tipi di sfide deve affrontare oggi l'aiuto umanitario.

Queste situazioni derivano in parte dalle profonde crisi economiche e sociali dei Paesi in sviluppo. D'altra parte, gli sconvolgimenti nei Paesi dell'Europa orientale e in Unione Sovietica e nelle sue Repubbliche hanno fatto emergere condizioni di vita che, sebbene non comparabili con la quotidiana lotta per la sopravvivenza nei Paesi poveri, esigono svariate misure di sostegno da parte dei Paesi industrializzati. Il nuovo corso nelle relazioni tra Est ed Ovest ha inoltre permesso in alcuni casi di risolvere annosi conflitti nei Paesi in sviluppo; altri continuano invece a perdurare oppure sono appena scoppiati, come la recente guerra del Golfo.

La nostra epoca è caratterizzata da un cumularsi manifesto di catastrofi. Alle catastrofi naturali si sono ultimamente aggiunte quelle causate dall'uomo, le cosiddette catastrofi antropogene, i cui effetti a lunga scadenza, essendo difficilmente valutabili, generano un sentimento generale d'insicurezza. Inoltre, anche gli avvenimenti catastrofici negli angoli più reconditi della terra sono resi noti in tutto il mondo grazie ai mezzi di comunicazione moderni, generando l'opinione che occorra fornire aiuto immediatamente e dappertutto.

Con sempre maggiore evidenza un ambiente danneggiato o indebolito palesa le proprie predisposizioni a essere colpito da crisi e catastrofi di ogni sorta. Siccità, inondazioni, frane e altri eventi simili rappresentano per molti Paesi non più episodi rari ed isolati, ma veri e propri fenomeni periodici. Le catastrofi naturali si avverano essere sempre più conseguenze di lesioni che l'uomo ha causato all'ambiente. La minaccia delle condizioni vitali essenziali che ne risulta, spesso esacerbata da problemi economici, politici, sociali, come pure dall'aumento demografico e da guerre civili, provoca sempre maggiori movimenti migratori e di fuga all'interno e all'esterno delle regioni più colpite. Dei circa 15 milioni di rifugiati che conta oggi il mondo, molti sono da anni, se non addirittura da decenni, senza patria e costituiscono per i Paesi ospiti, in generale già indigenti, un ulteriore onere importante. Nei casi in cui un ritorno nel Paese d'origine diventa infine possibile, la reintegrazione s'avvera essere un processo difficile e di lunga durata. La molteplicità dei motivi di fuga impedisce anche di affrontare il problema di tali flussi migratori con espedienti semplici. Per poter essere adatte, coordinate e avere effetto durevole, le soluzioni devono dunque tener conto della diversità dei motivi di fuga e di quella delle situazioni iniziali.

Nella maggior parte dei casi i movimenti migratori sono un indizio del mancato rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. Proprio per questa ragione, la solu-

zione della problematica dei rifugiati deve in primo luogo prevedere un miglioramento duraturo delle condizioni di vita nei Paesi e nelle regioni di provenienza degli esuli, tenendo conto che tali provvedimenti debbono interessare non solo il settore economico, ma anche quello politico e sociale.

Fenomeni migratori esistono inoltre anche ogni volta che, pur restando entro i confini del proprio Paese d'origine, esseri umani sono costretti ad abbandonare la propria terra natale. Milioni di persone si trovano in questa situazione, e alludiamo non tanto all'esodo dalle campagne, quanto piuttosto alla fuga in altre parti del Paese per sfuggire all'oppressione politica e al terrore. La fornitura d'aiuti a questi gruppi è spesso assai difficile, poiché le autorità locali adottano generalmente atteggiamenti estremamente diffidenti.

Tutti questi casi evidenziano come le popolazioni che vivono in povertà siano particolarmente esposte alle catastrofi. Da un lato, esse non dispongono di riserve per sopravvivere in situazioni d'emergenza. Dall'altro, la loro estrema miseria le spinge a sfruttare in modo sconsiderato l'ambiente aumentando così i rischi di catastrofi. Le calamità naturali che tendono viepiù a ripetersi ciclicamente rendono regolarmente vano ogni sforzo inteso a lottare contro la miseria, creando così un vero e proprio circolo vizioso della povertà.

Ma il numero viepiù crescente degli esseri umani ridotti a vivere in povertà è importante per l'aiuto umanitario anche da un altro punto di vista. Attualmente numerosi Paesi in sviluppo introducono programmi di riforma per adattare le loro strutture economiche. Tali processi costituiscono, almeno per un lasso di tempo limitato, un onere considerevole per gli strati meno abbienti della popolazione, i quali non riescono più a sovvenire ai propri bisogni elementari. L'aiuto esterno di cui essi necessitano deve però essere accordato in modo da creare le condizioni per assicurare loro autosufficienza e non per generare una dipendenza cronica nei confronti dell'aiuto estero.

Come abbiamo già rilevato, nei Paesi d'Europa orientale e nell'Unione Sovietica sono sorte nuove esigenze. Si tratta essenzialmente di difficoltà nell'ambito della distribuzione di prodotti e servizi, provocate dalle carenze del precedente sistema economico e dai recenti mutamenti economici. La dilagante incertezza di produttori e consumatori in merito ai futuri sviluppi della situazione inducono un po' ovunque ad immagazzinare la merce o a metterla in circolazione soltanto sul mercato nero. È vero che nessuno di questi Paesi è per il momento minacciato dalla fame, ma vi sono gruppi sociali particolarmente deboli che sopportano alquanto difficilmente questi processi d'adeguamento strutturale: si pensi alle persone anziane, agli invalidi, ai malati, ai disoccupati, alle famiglie numerose e ai genitori rimasti soli con figli a carico. Inoltre, la vicinanza geografica e culturale con i Paesi industrializzati occidentali rende più acuto il desiderio di raggiungere condizioni di vita analoghe, accentuando maggiormente il sentimento d'indigenza.

Occorre tuttavia considerare la situazione da un punto di vista globale. I mezzi a disposizione dell'aiuto umanitario, sempre insufficienti se confrontati alla miseria mondiale, devono essere impiegati soprattutto laddove il bisogno è più grande e dove l'esistenza stessa di milioni di persone è minacciata. Anche tenendo conto della situazione precaria in cui si trovano molte persone nell'Eu-

ropa dell'est, gran parte dell'aiuto umanitario è pertanto destinato alle popolazioni dei Paesi in sviluppo.

## **2 L'aiuto umanitario e i suoi legami con le altre politiche della Confederazione**

### **21 Il compito dell'aiuto umanitario**

Nella legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali è definito lo scopo dell'aiuto umanitario. Esso deve contribuire a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze. A questo proposito si allude in particolare a due situazioni: le catastrofi naturali e i conflitti armati. Quali possibili provvedimenti, si citano misure preventive e di soccorso.

Questa definizione lascia del tutto aperta la questione relativa alle modalità d'esecuzione di tale incarico. Essa tiene debitamente conto dell'ampia flessibilità che necessariamente spetta all'aiuto umanitario. D'altra parte, una simile definizione presuppone anche l'elaborazione, da parte degli uffici federali competenti, di corrispondenti concezioni per sviluppare una politica d'aiuto umanitario. Nel nostro ultimo messaggio del 25 maggio 1988 (FF 1988 II 1045) per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale abbiamo analizzato questo argomento in maniera più dettagliata, sottolineando tra l'altro la necessità di dirigere gli aiuti umanitari sui bisogni specifici dei gruppi beneficiari ed enumerando una serie di principi e criteri validi anche per il futuro. Essi sono riassunti nell'*allegato A*.

L'aiuto umanitario è sempre diretto verso le esigenze basilari dell'uomo, tra le quali le necessità vitali hanno assoluta priorità. L'aiuto tiene in considerazione la specifica situazione della popolazione colpita e il contesto sociale e culturale che la caratterizza. La prestazione d'aiuto può pertanto differire a seconda delle singole situazioni: un contadino del Sahel ha bisogno di un altro tipo d'aiuto di un rifugiato palestinese o di un bambino invalido in Romania.

Il margine d'azione nell'ambito organizzativo dell'aiuto umanitario non concerne solo la scelta dei gruppi beneficiari e la libera determinazione delle prestazioni da accentuare, ma riguarda anche le differenti forme d'aiuto. La legge federale distingue quattro forme: prestazioni in natura (in particolare distribuzione di alimenti), contributi finanziari, invio di specialisti e di gruppi d'intervento e altre forme. L'esecuzione delle differenti forme d'aiuto è affidata a due settori organizzativi riuniti nella Divisione Aiuto umanitario e ASC della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA): il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC) e l'aiuto umanitario e alimentare. L'ASC concentra le sue attività sull'esecuzione di progetti impiegando personale proprio. L'aiuto umanitario e alimentare sostiene progetti e programmi di organizzazioni svizzere od internazionali, occasionalmente anche opere assistenziali locali, mediante contributi finanziari o fornendo aiuto alimentare. È probabile che una tale distinzione tra diverse forme di aiuto andrà via via attenuandosi nei prossimi anni, lasciando il posto a sistemi d'aiuto combinato: da anni, per esempio, l'ASC collabora insieme ad organizzazioni internazionali e

l'aiuto umanitario e alimentare sostiene eccezionalmente i programmi governativi nei Paesi ove si concentra maggiormente la cooperazione allo sviluppo.

## 22 Aiuto umanitario e politica estera

Quale componente dell'aiuto pubblico, l'aiuto umanitario è parte integrante della politica estera svizzera. Esso è inoltre concreta espressione della solidarietà, che è uno dei principi basilari della nostra politica estera.

Questo intento solidale comprende molteplici aspetti. In primo luogo esso esprime la solidarietà nei confronti delle persone colpite da crisi, catastrofi e conflitti armati. Tale solidarietà concerne tuttavia anche gli altri Paesi donatori e le organizzazioni internazionali e nazionali che prestano aiuto ai più colpiti, e non da ultimo anche gli Stati e i governi colpiti da eventi sfavorevoli.

L'aiuto umanitario soddisfa anche un altro principio della nostra politica estera, quello dell'universalità. Il suo compito ha vocazione mondiale. Nel contempo, essa rispetta però il principio della sussidiarietà. Essa entra in azione dove una situazione d'emergenza raggiunge una certa intensità e dove le vittime e le locali istanze statali non sono più in grado di far fronte agli eventi. Per l'analisi della situazione d'emergenza occorre far riferimento non alla situazione regnante nei Paesi industrializzati occidentali ma da un lato a quella dei Paesi colpiti e, dall'altro, a quella caratterizzante gli altri Paesi cui viene fornito aiuto, quindi prevalentemente i Paesi in sviluppo più poveri. Si tratta dunque di aiuto destinato ad alleviare situazioni estreme.

Le preoccupazioni di politica estera e quelle umanitarie non sempre coincidono. In certe situazioni la fornitura d'aiuto umanitario può diventare estremamente delicata dal punto di vista politico, per esempio quando esso è destinato ad una regione sfuggita al controllo delle autorità. D'altra parte, l'aiuto può risultare politicamente imperativo, anche se l'analisi delle necessità e dei bisogni non ne evidenziano la necessità. In simili situazioni le considerazioni di carattere umanitario hanno normalmente priorità, ma può anche accadere che l'analisi della situazione globale ci conduca a dare la priorità agli interessi di natura politica. Un simile atteggiamento può anche essere dettato dalla solidarietà nei confronti del Paese colpito o degli altri Paesi donatori.

## 23 Aiuto umanitario e politica di sicurezza

Nel nostro rapporto del 1° ottobre 1990 sulla politica di sicurezza della Svizzera (FF 1990 III 684) abbiamo esposto il nuovo orientamento della politica di sicurezza del nostro Paese in un mondo in trasformazione, sottolineando che il promovimento della pace mediante la cooperazione e la prestazione d'aiuto rientra nella nostra strategia di politica della sicurezza. Nell'ambito della nostra politica estera la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario costituiscono dunque strumenti importanti per la futura politica di sicurezza. Mentre la cooperazione allo sviluppo apporta il suo contributo alla politica di sicurezza lottando contro le cause dei conflitti, l'aiuto umanitario è destinato a prestare soccorso immediato per salvare vite umane e per alleviare le sofferenze cagionate da si-



tuazioni conflittuali. Se si osservano da vicino i gruppi di beneficiari dell'aiuto umanitario, si può facilmente constatare che la maggior parte di essi si trova in una situazione critica in virtù dell'esistenza di un conflitto. I mezzi dell'aiuto umanitario permettono così di apportare un contributo concreto e determinante alla politica di sicurezza della Svizzera senza per questo dover modificare gli strumenti esistenti o crearne nuovi.

## 24 Aiuto umanitario e misure per il mantenimento della pace

Ultimamente la Svizzera ha aumentato il suo impegno nell'ambito delle misure per il mantenimento della pace e potenziato i rispettivi servizi dell'Amministrazione federale. Queste attività si sono svolte nell'ambito del sistema dell'ONU. L'esempio più significativo a questo proposito è stato l'impiego del Swiss Medical Unit (SMU) durante la fase di accesso all'indipendenza della Namibia. In questa categoria rientra anche l'invio di osservatori dello svolgimento delle votazioni, come in Namibia o a Haiti, oppure di osservatori per controllare l'osservanza dell'armistizio.

Rispetto all'aiuto umanitario, simili azioni perseguono altri obiettivi e poggiano su altri meccanismi. In realtà, però, vi sono numerosi punti di contatto, poiché nelle varie situazioni viene prestato anche aiuto umanitario. Parallelamente all'intervento in Namibia, per esempio, è stato pure appoggiato, con contributi finanziari, aiuti alimentari e invio d'esperti dell'ASC, il programma dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR) per il rimpatrio dei profughi namibici. In seguito all'attività del SMU, l'ASC ha elaborato presso i boscimani un programma medico che continuerà a dirigere fino al 1992. Inoltre, membri dell'ASC sono stati impiegati nelle unità sanitarie svizzere o come osservatori nell'ambito di votazioni.

Come nella collaborazione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, anche in questi casi occorre badare affinché i diversi strumenti si completino in modo costruttivo. Occorre soprattutto evitare di creare bisogni che, una volta soppresso l'aiuto estero, non possono più essere soddisfatti con i mezzi locali.

È inoltre pure importante che in seno all'amministrazione siano regolate le competenze all'interno dei dipartimenti e tra i dipartimenti stessi. Tutti i provvedimenti d'aiuto umanitario rientrano nella sfera di competenze della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Se nell'ambito di misure per il mantenimento della pace sono programmate attività di carattere umanitario, esse, come pure quelle che concernono la cooperazione allo sviluppo, devono essere prese d'intesa con i servizi competenti. È dunque necessaria una coordinazione approfondita tra tutte le istanze della Confederazione che sono coinvolte.

I colloqui concernenti la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra il DFAE e il Dipartimento militare federale (DMF) hanno avuto luogo. L'ACS è disposto, a breve termine e previo accordo, a sostenere con materiale e personale misure per il mantenimento della pace.

## 25      **Aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo**

Da un lato l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo hanno molti aspetti in comune, dall'altro si differenziano in alcuni punti essenziali. Mediante l'armonizzazione concettuale delle loro attività, entrambi possono tuttavia raggiungere una maggiore efficienza e durata delle loro attività. Una simile collaborazione è anche agevolata dal fatto che per la collaborazione tecnica, l'aiuto finanziario e l'aiuto umanitario è responsabile il medesimo dipartimento e la medesima direzione.

La legge federale del 19 marzo 1976 costituisce il quadro comune per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario. Entrambi sono espressione della solidarietà e dell'impegno su scala mondiale. Entrambi si basano sul rispetto reciproco dei diritti e degli interessi dei partner e devono tener conto delle circostanze locali come pure delle necessità delle singole popolazioni.

L'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo si fondano dunque sui medesimi principi generali e perseguono obiettivi complementari. Ciò che le differenzia maggiormente è l'orizzonte temporale all'interno del quale esse agiscono. La cooperazione allo sviluppo mira ad un miglioramento a lunga scadenza delle condizioni di vita, mentre l'aiuto umanitario si prefigge, mediante misure immediate, di aiutare ad affrontare situazioni d'emergenza che potrebbero verificarsi o che si sono appena verificate. Nonostante la natura del suo intervento, l'aiuto umanitario deve tuttavia tener conto degli effetti a lungo termine della propria attività. Molte situazioni d'emergenza, se non addirittura la maggioranza, sono infatti una conseguenza di problemi di sviluppo e dunque di carenze croniche che possono essere risolte soltanto con l'ausilio di provvedimenti di lunga scadenza. La reciproca connessione di tali problemi necessita quindi sovente una stretta collaborazione tra cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario.

Tale nesso è particolarmente importante nei diciannove Paesi ove si concentra maggiormente la cooperazione allo sviluppo. L'integrazione concettuale nel progetto globale avviene soprattutto al livello del programma nazionale. I primi accenni concreti in questo senso si riscontrano in alcuni Paesi prioritari, e tale pratica si sta attualmente diffondendo. A titolo d'esempio si possono menzionare il Mozambico e il Perù.

Nei Paesi in cui si concentrano le nostre attività disponiamo inoltre anche di uffici di coordinazione che fanno parte della struttura della DSA. Essi vi rappresentano la DSA e garantiscono la sorveglianza operativa del programma in corso. Il loro ambito di competenza si estende anche all'aiuto umanitario e a quello alimentare. Essi sono particolarmente importanti per l'identificazione di possibili progetti e di organizzazioni interlocutrici, come pure per la consulenza e il controllo dei progetti.

Una collaborazione più stretta è auspicabile non solo a livello geografico, ma anche a livello di singoli settori, come ad esempio il settore della salute, dell'agricoltura e dell'alimentazione.

D'altra parte la collaborazione con le organizzazioni internazionali necessita di maggiore coerenza, in particolare per tutto ciò che concerne i rifugiati e i movi-

menti migratori. Per quanto possibile, questi gruppi dovrebbero essere integrati nel processo di sviluppo.

Ma la coerenza ha anche i suoi limiti. Avendo quale scopo principale di prestare un aiuto tempestivo in casi d'emergenza, l'aiuto umanitario adotta metodi di lavoro essenzialmente differenti da quelli della cooperazione allo sviluppo. Per poter agire in tempi sufficientemente rapidi, a seconda delle circostanze esso deve rinunciare ad analisi approfondite. Inoltre, la coerenza è più difficilmente realizzabile in quei Paesi ove non si concentrano gli sforzi della cooperazione allo sviluppo o in quelli in cui mancano i presupposti politici per una proficua collaborazione a lunga scadenza. Sulla base dei bisogni constatati, è però proprio in questi Paesi che l'aiuto umanitario è sovente particolarmente necessario: circa l'ottanta per cento dell'aiuto umanitario è attualmente fornito a Paesi su cui non si concentra la cooperazione allo sviluppo.

## **26 I differenti strumenti dell'aiuto umanitario: possibilità d'impiego, affinità e differenze**

Come abbiamo rilevato al numero 21, il compito dell'aiuto umanitario ha un'ampia portata. Ciò giustifica conseguentemente l'ampio raggio d'azione e la vasta scelta di possibilità di cui dispongono i servizi responsabili dell'attuazione di tale compito. Abbiamo già accennato ai due settori organizzativi del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe e dell'aiuto umanitario e alimentare, come pure alle differenti forme d'aiuto. Ci proponiamo ora di descrivere in modo più approfondito i diversi compiti svolti in ognuno di questi settori.

Conosciuto soprattutto all'estero, il *Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe (ASC)* interviene in molteplici situazioni: catastrofi naturali o antropogene, nel quadro di conflitti armati, a favore di rifugiati, profughi e rimpatriati, in casi di carestie e di crisi strutturali.

L'ASC si basa sul concetto di milizia. Esso è diretto dal Delegato per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero il quale è contemporaneamente a capo della Divisione Aiuto umanitario e ASC. Per le attività legate all'ASC, egli dispone di circa venti collaboratori. Considerata la natura degli interventi dell'ASC, soprattutto in situazioni d'urgenza, al suo capo è stata attribuita la necessaria competenza mediante l'ordinanza dell'11 maggio 1988 del DFAE.

L'ASC è responsabile dell'insieme dell'aiuto umanitario operativo all'estero. Per i suoi interventi e progetti esso può, a seconda delle necessità, richiedere anche materiale dell'esercito o la collaborazione di militari specialmente istruiti e preparati.

L'ASC conta attualmente circa 500 membri attivi, che si sono impegnati, col consenso del loro datore di lavoro, ad assumere incarichi umanitari all'estero di corta durata. A seconda della loro formazione e della loro esperienza professionale i membri del Corpo sono distribuiti in diversi gruppi specializzati. Vi sono gruppi per i settori della condotta generale, sanitario, costruzioni, approvvigionamento, trasmissioni e trasporti; recentemente sono stati formati i gruppi di prevenzione, ABC, informazione e documentazione.

L'ASC dispone del materiale necessario all'equipaggiamento dei membri e per lo svolgimento dei suoi interventi. Si tratta in parte di materiale preso in prestito dall'esercito.

Le azioni dell'ASC sono effettuate su richiesta dei governi stranieri o di un'organizzazione internazionale. Esso può offrire il suo aiuto anche direttamente alle autorità competenti. Con numerosi Stati sono inoltre state concluse convenzioni preventive che consentono all'ASC di prestare urgentemente aiuto in caso di catastrofe.

La prima fase di un intervento consiste generalmente in una missione di ricognizione, nel corso della quale si individua il progetto preso in considerazione e si definisce il futuro quadro operativo. In seguito il progetto prescelto è realizzato sul posto da una squadra, numerosa o esigua, di membri del Corpo in collaborazione con istituzioni interlocutrici.

In caso di grandi catastrofi o situazioni di crisi maggiore la prestazione d'aiuto viene coordinata insieme ad altre organizzazioni e anche con altri Paesi. Tale coordinazione è importante non solo immediatamente dopo l'avvenimento, ma soprattutto nell'ambito di eventuali misure di ricostruzione.

L'ASC presta inoltre il suo aiuto anche nel quadro di azioni più ampie promosse da organizzazioni internazionali come l'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofi (UNDRO), l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR), il Programma alimentare mondiale (PAM) o il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). In questi casi l'ASC può ricoprire incarichi in diversi settori, assumere la responsabilità di una determinata regione con un gruppo numeroso di membri, oppure attribuire ai suoi specialisti incarichi puntuali. Molte volte inoltre, singoli membri del Corpo o piccoli gruppi sono messi a disposizione di organizzazioni affiliate all'ONU o al CICR.

Presso la centrale la responsabilità di ogni progetto è affidata ad un coordinatore d'intervento. Egli segue da vicino lo svolgimento del progetto e ne controlla l'attuazione. Recandosi regolarmente sul posto, egli mantiene il contatto con la realtà del progetto e con i membri del Corpo che vi lavorano.

*Lo svolgimento di un intervento d'aiuto dell'ASC si articola in tre fasi chiaramente distinte:*

Nella *fase dell'aiuto immediato* (qualche ora fino a qualche giorno dopo l'evento) hanno assoluta priorità i lavori di soccorso, le opere di ricupero e il ricovero dei feriti. Occorre accertare rapidamente l'entità dei danni e prendere ulteriori misure immediate. A tale scopo l'ASC ha la possibilità di avvalersi quale strumento d'aiuto immediato, della *Catena svizzera di salvataggio*. Essa comprende, oltre all'ASC responsabile dell'intervento, La Guardia aerea svizzera di salvataggio (GAS), la Società svizzera dei cani da catastrofe (SSCC), l'Ufficio federale delle truppe di protezione aerea (UFTPA) e la Croce Rossa Svizzera (CRS). Interventi totali o parziali della catena di soccorso sono in particolare necessari in caso di terremoti. Con il Servizio sismologico svizzero di Zurigo (SSSZ) è stato istituito un sistema d'allarme e di picchetto ottimamente sperimentato, che permette per esempio di inviare entro poche ore una spedi-

zione di ricognizione. Entro circa dieci ore dopo la sciagura può inoltre essere mobilitata, a seconda delle necessità, una squadra di circa 100 persone.

Durante la *fase d'aiuto alla sopravvivenza* (qualche giorno fino a qualche mese dopo l'evento), hanno assoluta priorità i bisogni necessari alla sopravvivenza come l'alimentazione, il ricovero e l'assistenza medica. In questa fase le possibilità d'intervento dell'ASC concernono l'approvvigionamento d'acqua potabile, la fornitura e la distribuzione di beni di prima necessità, la fornitura e il montaggio di tende e di abitazioni di soccorso, l'invio di squadre mediche e l'impiego di specialisti della logistica per l'organizzazione della distribuzione dei beni di soccorso.

Nella *fase di ricostruzione e di riabilitazione* si tratta di ripristinare definitivamente l'infrastruttura e di ricostruire gli edifici pubblici e le abitazioni. Parallelamente ai lavori di ricostruzione effettivi, l'ASC s'impegna, sovente con opere d'assistenza svizzere, ad elaborare programmi di salute o ad attuare campagne di vaccinazione.

Nell'ambito delle attività dell'ASC assume sempre maggiore importanza la *prevenzione*. Tale evoluzione è da mettere in relazione col cambiamento del modo di considerare le catastrofi e le altre crisi. La prevenzione riveste particolare importanza proprio per le catastrofi provocate da danni all'ambiente, e costituisce inoltre un settore d'attività che si presta molto bene ad una intensa collaborazione tra cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario.

Siccome l'ASC esegue progetti in modo autonomo, il suo lavoro richiede una quantità di personale maggiore rispetto alle altre attività d'aiuto umanitario. L'effettivo del suo personale costituisce i due terzi del totale, mentre i suoi compiti rappresentano meno del dieci per cento dell'insieme delle attività.

La maggior parte dei progetti d'aiuto umanitario è svolta dalle opere d'assistenza svizzere e dalle organizzazioni internazionali. All'interno della Divisione Aiuto umanitario e ASC questo ambito d'attività è ricoperto dall'*aiuto umanitario e alimentare*, i cui compiti sono sensibilmente differenti da quelli che competono all'ASC. Dal momento che esso non esegue autonomamente alcun progetto, il suo lavoro dipende essenzialmente dalla collaborazione con le sue organizzazioni interlocutrici svizzere ed internazionali. Con queste ultime esso intrattiene un dialogo costante vertente sull'evoluzione generale della situazione nelle diverse regioni in crisi, sulla necessità e possibilità di prestare aiuto efficace in casi concreti, sulla coordinazione delle attività con altri Paesi donatori e altre organizzazioni, sull'evasione delle richieste di finanziamento e sull'assistenza e valutazione dei programmi e dei progetti realizzati in comune.

L'aiuto umanitario e alimentare può fornire il proprio sostegno in diverse forme. Il metodo più flessibile è il sostegno finanziario sotto forma di *cofinanziamento di un programma o di un progetto concreto* che viene sottoposto da una organizzazione partecipante. Esso può comprendere un'ampia gamma di singole misure d'aiuto: assistenza medica, alimentazione, approvvigionamento d'acqua, abbigliamento e ricovero. Quale seconda possibilità d'intervento vi è l'*aiuto alimentare vero e proprio*. Esso entra in considerazione quando i gruppi beneficiari dell'aiuto sono minacciati dalla fame o sono vittime di carestie, quando non hanno alcuna possibilità di nutrirsi (p. es. i rifugiati o i profughi)

oppure quando soffrono di denutrizione cronica come è il caso di gruppi sociali svantaggiati o deboli. L'organizzazione dell'aiuto alimentare varia a seconda delle situazioni: i rifugiati necessitano un altro tipo d'intervento che le vittime di un'acuta carestia o di denutrizione cronica. Inoltre, nelle situazioni di crisi particolarmente grave ciò che manca in primo luogo non sono tanto gli alimenti stessi, quanto piuttosto le capacità per il loro trasporto e per la loro distribuzione alle cerchie bisognose. Nelle regioni difficilmente accessibili i costi di trasporto e di distribuzione possono raggiungere il doppio o più ancora del valore stesso degli alimenti.

Nel nostro messaggio del 25 maggio 1988 per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione abbiamo sottolineato il *principio* secondo cui *l'aiuto alimentare, come pure l'aiuto umanitario in genere, non deve essere dispensato in funzione delle eventuali eccedenze economiche, ma deve soddisfare in primo luogo i bisogni della popolazione colpita*. Questo riorientamento ci ha permesso di rendere più flessibili le strutture dell'aiuto alimentare. L'acquisto sul posto degli alimenti di base ai quali la popolazione è abituata (principalmente cereali, ma anche legumi e singole verdure) è divenuto la parte più importante dell'aiuto alimentare, insieme al finanziamento dei costi di trasporto e di distribuzione in loco. I prodotti d'origine svizzera, anzitutto latticini, sono utilizzati dove il loro impiego è ragionevole, non presenta problemi d'igiene e risulta giustificato dagli alti costi di produzione. È il caso soprattutto nell'ambito di programmi d'alimentazione sotto controllo medico che interessano gruppi sociali denutriti o sottoalimentati.

I progetti sostenuti nel quadro dell'aiuto umanitario e alimentare comprendono *quattro categorie*:

Quale prima categoria occorre menzionare *l'aiuto d'emergenza vero e proprio*. Vi rientrano tutte le situazioni in cui in seguito ad un'improvvisa emergenza occorre prestare aiuto: catastrofi naturali o antropogene, insorgere di guerre o di altri conflitti armati, flussi improvvisi di rifugiati. In tali frangenti è essenziale che l'aiuto giunga rapidamente. Esso mira in primo luogo ad assicurare la sopravvivenza delle vittime: alimentazione, ricovero, assistenza medica. A seconda della situazione una simile emergenza può necessitare aiuti anche per lungo tempo. In caso di carestia, per esempio, l'aiuto è necessario fino al prossimo raccolto, mentre nel caso di conflitti armati il bisogno perdura sovente anche dopo la fine delle ostilità.

In molti casi occorre fornire aiuto *d'emergenza a medio termine*: per esempio quando per certi gruppi di rifugiati è da escludere una vera integrazione sul posto o un rimpatrio. I rifugiati possono così dipendere più o meno totalmente dall'aiuto estero per vari anni e decenni. A questo proposito si possono citare le situazioni dei rifugiati afgani che si trovano in Pakistan e in Iran, dei rifugiati cambogiani in Thailandia, di quelli etiopi in Somalia e in Sudan, come pure quella degli angolani in Zaire.

Un'ulteriore categoria è costituita dai *progetti d'aiuto sociale*. Resi necessari nella maggior parte dei casi da una situazione d'emergenza cronica, essi si rivolgono principalmente a gruppi di popolazione svantaggiati: bambini, in particolare quelli delle famiglie più povere, orfani, ragazzi di strada, membri di

minorità etniche, malati cronici, invalidi o altri emarginati dalla società. Sovente si tratta di gruppi di popolazione urbanizzati. Gli interventi in questo contesto consistono principalmente in piccoli progetti che vengono eseguiti da organizzazioni private svizzere e che si dirigono sulle singole persone bisognose d'un sostegno per lungo tempo. Anche qui è importante che i progetti offrano ai beneficiari la possibilità di agire autonomamente per sovvenire ai propri bisogni.

Una terza categoria di programmi e progetti è risultata dai programmi d'adeguamento strutturale di molti Paesi in sviluppo. Essi sono concepiti quale contributo per ridurre i *costi sociali dell'adeguamento strutturale*. A seconda delle situazioni possono essere previsti per corto o medio termine e si prefiggono di garantire la sopravvivenza, ovvero di evitare la fame e la denutrizione cronica assicurando la necessaria assistenza medica fondamentale. Essi possono comprendere anche misure atte ad aumentare il reddito. Questi programmi interessano numerosi gruppi di popolazione urbanizzati. È importante che essi siano in grado d'integrare i programmi d'adeguamento strutturale e che siano con essi coordinati.

L'ultima categoria è formata da progetti e programmi nati per rispondere ad una situazione di grave emergenza, ma che hanno assunto in seguito il *carattere di un progetto di sviluppo*. Simili casi si possono riscontrare nell'ambito dell'assistenza a lunga scadenza di rifugiati, ma anche nelle regioni in cui, per il perdurare della guerra civile, il funzionamento dell'infrastruttura di cui sarebbero responsabili le autorità governative è assicurato durante diversi anni da organizzazioni umanitarie, come avviene per esempio in Angola e nel Sudan meridionale. In simili frangenti, il sostegno di programmi veterinari o di programmi di semina può diventare compito esclusivo dell'aiuto umanitario. In alcuni Paesi vi è inoltre la possibilità di eseguire progetti umanitari che comportano componenti di sviluppo in collaborazione con i servizi competenti della DSA per la cooperazione tecnica.

### **3            Priorità nelle attuali attività dell'aiuto umanitario**

Nella presente sezione descriviamo le priorità secondo le quali sono stati impiegati i mezzi del credito quadro corrente ed i risultati che si sono potuti raggiungere.

#### **31            Orientamento verso determinati gruppi prioritari**

La situazione precaria in cui si trovano determinati gruppi di persone e le loro necessità hanno marcato negli ultimi anni l'aiuto umanitario in modo decisivo. Ci si accorge, a questo proposito, che alcuni gruppi dipendono costantemente, eccettuati comunque brevi intervalli, dall'aiuto umanitario. L'avvenimento decisivo è stato quasi sempre provocato dall'uomo o influenzato dal suo comportamento (deleterio). Solo in pochi casi all'origine del dramma vi era una catastrofe naturale di vaste proporzioni. Nella maggior parte delle occasioni trattavasi di crisi latenti risultanti da squilibri strutturali, le quali in un determinato

momento sono sfociate in gravi minacce per la vita umana. È proprio attraverso tali fenomeni che si manifestano gli effetti di uno sfruttamento smodato dell'ambiente.

Un primo gruppo prioritario è costituito dalle popolazioni che soffrono di fame e di malnutrizione cronica nei Paesi in sviluppo. Secondo le stime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) essi sarebbero più di 500 milioni; d'altra parte, più di un miliardo di persone, un quinto della popolazione mondiale, vive sotto la soglia della povertà. La loro grande povertà è la causa principale delle loro scarse possibilità di sopravvivenza. I più colpiti sono ovviamente le donne, i bambini, gli anziani e i malati.

Un secondo gruppo prioritario comprende i rifugiati, i profughi e le persone vittime di conflitti armati. Nella maggior parte dei casi già prima del conflitto essi fanno parte dei gruppi più poveri e la loro situazione alimentare nel periodo normale è sovente carente. Gli eventi bellici non fanno che aggravare ulteriormente la situazione generando fame e malnutrizione. D'altra parte, le carestie che si verificano ciclicamente possono pure provocare movimenti migratori o accentuarli.

Un ulteriore gruppo prioritario è composto dalle vittime di crisi strutturali. Si tratta in questo caso soprattutto di strati sociali costretti a lottare per la sopravvivenza in seguito alle misure d'adeguamento strutturale in corso nei Paesi in sviluppo. Gli effetti di tali programmi impediscono loro, a breve o media scadenza, di sopperire autonomamente alle proprie esigenze vitali.

Avvenimenti simili, anche se molto meno gravi, si possono constatare oggi-giorno anche in molti Stati dell'Europa orientale. È però difficile che essi assumano un'intensità tale da minacciare la sopravvivenza di singoli gruppi della popolazione.

Una caratteristica comune a entrambe le situazioni è che la crisi strutturale e d'approvvigionamento alle radici di tali fenomeni non può essere risolta con i mezzi dell'aiuto umanitario. Pensiamo a questo proposito soprattutto a provvedimenti di sostegno economico.

Un ulteriore gruppo prioritario è formato dalle vittime di catastrofi naturali, soprattutto terremoti, eruzioni vulcaniche, uragani, o di catastrofi della civilizzazione, come sciagure industriali e nucleari.

Quale gruppo prioritario specifico occorre infine menzionare gli handicappati, che in molti Paesi in sviluppo appartengono al gruppo delle persone dimenticate.

## **32 Regioni geografiche prioritarie**

Le regioni geografiche prioritarie per l'aiuto umanitario risultano dall'ubicazione dei gruppi prioritari citati precedentemente. Come la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario si concentra particolarmente in Africa al sud del Sahara. In questa regione si trova la maggior parte delle popolazioni colpite da carestie periodiche: basti citare tutta la zona del Sahel, l'Etiopia e il Sudan. Nel contempo, vi sono in numerosi Paesi grandi concentrazioni di rifugiati e profu-



ghi, come nei Paesi del Corno d'Africa e dell'Africa del sud. Il rimpatrio di rifugiati ha potuto essere sostenuto puntualmente in Mozambico e in misura maggiore in Namibia. Ugualmente numerose sono infine le situazioni comparabili a guerre civili, come ad esempio in Etiopia, Sudan, Angola, Mozambico e Liberia.

Un'altra regione prioritaria dell'aiuto umanitario è il Vicino e Medio Oriente, dove da decenni vengono sostenuti determinati programmi, come ad esempio l'attività dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) il cui lavoro ha assunto nuove dimensioni in seguito alla rivolta dell'Intifada nei territori occupati. Anche le altre attività svolte nella regione, eccettuato l'aiuto ai terremotati in Iran, erano in relazione con situazioni conflittuali regnanti nella regione: l'aiuto alle vittime del conflitto Iran-Irak, l'aiuto a quelle della guerra in Libano e, più recentemente, il sostegno a favore dei lavoratoti emigrati colpiti dalla crisi tra Irak e Kuwait e dei rifugiati curdi in fuga dal territorio iracheno.

Nelle altre regioni dell'Asia l'aiuto umanitario della Confederazione è giustificato da motivi di vario tipo. In Pakistan, in Iran, in Thailandia e nell'area dell'Asia sudorientale esso è generalmente associato al problema dei rifugiati: i principali beneficiari sono i rifugiati afgiani, i boat people del Vietnam e i profughi dalla Cambogia. In singoli casi è prestato aiuto anche per il rimpatrio volontario di rifugiati, per esempio nello Sri Lanka e in Vietnam. In alcuni Paesi l'aiuto umanitario ha anche lo scopo di garantire l'infrastruttura medica di base, come è il caso in Cambogia, Laos e nel Vietnam. I progetti d'aiuto sociale a medio termine sono soprattutto importanti in India. Nei prossimi anni essi dovrebbero essere riorientati per permettere una maggiore autonomia. Per quanto riguarda le Filippine, l'aiuto si rivolge alle vittime dei numerosi tifoni e cicloni e, in certe regioni, alla popolazione civile che subisce le gravi conseguenze delle tensioni interne. Nel Bangladesh, parallelamente ad alcuni progetti d'assistenza sociale, l'aiuto umanitario è destinato in primo luogo alle vittime delle inondazioni. Proprio in questo ambito risulta estremamente importante l'elaborazione d'una concezione globale che tenga debitamente conto anche delle attività preventive.

Nell'America Latina le attività dell'aiuto umanitario si sono concentrate prevalentemente nell'America centrale, ove la presenza di rifugiati, di profughi e di rimpatriati, come pure la protezione della popolazione civile ha necessitato interventi appropriati soprattutto in Messico, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica e Honduras. Diversi Paesi sono stati inoltre colpiti da catastrofi naturali, in particolare il Guatemala e il Nicaragua. Nell'America del sud l'aiuto umanitario è stato dettato soprattutto da eventi di natura politica ed economica. Tipico esempio a questo proposito è il Perù, Paese prioritario per la cooperazione allo sviluppo, dove il lavoro svolto nell'ambito dell'aiuto umanitario ha assunto negli ultimi anni un'importanza sempre maggiore diventando una componente essenziale del programma specifico di cooperazione allo sviluppo. Nel medesimo contesto diversi elementi relativi alla cooperazione allo sviluppo sono stati integrati nell'aiuto d'emergenza promuovendo inoltre strutture di supporto locali. Il nostro ufficio di coordinazione a Lima ha svolto un ruolo importante nella concezione e nel controllo dell'esecuzione del progetto, evi-

denziando quale possa essere l'importanza per l'aiuto umanitario di tali strutture sul luogo stesso.

Un esempio d'interventi puntuali d'aiuto umanitario nei Paesi dell'America del sud è il Brasile, dove da alcuni anni sosteniamo progetti d'assistenza sociale a favore di regioni e di gruppi di popolazione particolarmente svantaggiati. Tali progetti interessano prevalentemente bambini sfavoriti, in particolare quelli costretti a vivere nelle strade. Il medesimo tipo d'intervento viene svolto ad Haiti, dove nell'ambito di programmi d'alimentazione e di progetti d'aiuto sociale prestiamo aiuto a gruppi sociali svantaggiati, come pure alle vittime di catastrofi naturali.

Oltre alle regioni prioritarie appena citate vi sono progetti d'aiuto umanitario più limitati, prevalentemente programmi d'alimentazione puntuali, in quasi tutti i Paesi in sviluppo. Questi interventi sono associati a contributi ai progetti di opere d'assistenza svizzere, soprattutto nell'ambito dell'aiuto alimentare.

Recentemente anche l'Europa dell'est e l'Unione Sovietica sono diventate un'area d'attività dell'aiuto umanitario. Trattandosi di una regione nuova per l'aiuto umanitario, se si eccettuano gli interventi motivati da catastrofi naturali e antropogene, riteniamo opportuno descrivere in modo più dettagliato i singoli provvedimenti d'aiuto adottati.

Una prima grande azione è stata effettuata dall'ASC in seguito al terremoto del dicembre 1988 in Armenia, ove il Corpo continuò la sua attività anche nella fase di ricostruzione.

Nell'autunno 1989, in seguito all'iniziativa della CE e dei membri dell'OCSE, vi fu poi l'azione d'aiuto umanitario e alimentare per la Polonia. Contrariamente alle altre procedure, essa si svolse sotto forma di aiuto alimentare diretto al governo polacco, poiché non vi erano organizzazioni interlocutrici sperimentate. Le derrate alimentari fornite (formaggio e alimenti per neonati prodotti in Svizzera e cereali provenienti dall'Ungheria) furono vendute al prezzo corrente e il contro valore in moneta locale utilizzato per finanziare progetti nel settore delle infrastrutture. Si trattò quindi di un aiuto alimentare che corrispose più ad un aiuto alla bilancia dei pagamenti che ad un'azione di aiuto umanitario vera e propria, dal momento che non era destinato specificamente a determinati gruppi di beneficiari.

Poco tempo dopo furono necessari ulteriori interventi in relazione con gli avvenimenti in Romania. In questo caso l'aiuto fu fornito da una parte attraverso l'ASC, dall'altra per mezzo di organizzazioni della Croce Rossa e di opere assistenziali svizzere.

Alla fine del 1990 vi sono state diverse azioni di soccorso in relazione con le crisi d'approvvigionamento verificatesi in Unione Sovietica e in Bulgaria. Si è trattato principalmente di aiuti puntuali con medicinali e alimentari ad un certo numero di istituzioni sociali. In ogni caso fu necessaria una ricognizione preventiva poiché non si è potuto disporre della collaborazione di organizzazioni interlocutrici per la valutazione dei bisogni, per la coordinazione delle attività e per il controllo dello svolgimento delle attività. Alcuni Paesi colpiti dalla crisi hanno semplicemente trasmesso ai potenziali Paesi donatori liste dei beni d'importazione di cui avevano bisogno e per il cui acquisto essi non disponevano delle necessarie divise.

Sia in Unione Sovietica che in Bulgaria si è trattato di una forma combinata d'aiuto umanitario: l'aiuto umanitario e alimentare ha messo a disposizione le derrate alimentari necessarie mentre l'ASC si è incaricato del trasporto e della distribuzione sul posto dei beni di soccorso, controllando inoltre lo svolgimento dell'operazione.

### 33 Settori prioritari

L'aiuto umanitario opera essenzialmente per soddisfare i bisogni fondamentali dell'uomo, prima di tutto quelli strettamente legati alla sua sopravvivenza. In caso di catastrofe tale missione può consistere nel salvare la vita, come mostrano ad esempio gli interventi dell'ASC nelle zone terremotate o quelli dell'aiuto umanitario in situazioni di grave carestia. In altre occasioni lo scopo dell'intervento può essere il miglioramento delle possibilità di sopravvivenza, come avviene quando si elaborano dei programmi d'alimentazione per popolazioni cronicamente sottoalimentate o denutrite. Le questioni inerenti all'alimentazione hanno un ruolo fondamentale, poiché ad esse è legato nella maggior parte dei casi il problema della sicurezza dell'approvvigionamento. Le persone che soffrono di denutrizione sono sovente incapaci di produrre o di comperarsi derrate alimentari in quantità sufficiente. Spesso, anche le autorità statali non dispongono dei mezzi necessari per assicurare l'approvvigionamento d'alimenti che il loro Paese necessiterebbe. Simili situazioni possono essere determinate sia da una crisi d'approvvigionamento sia da problemi di distribuzione, ciò che ci riconduce al problema della povertà.

Le attività svolte per ovviare al problema dell'alimentazione coinvolgono anche altri settori, ad esempio quello della salute. In tale contesto, a seconda della situazione occorre accordare la priorità alla medicina d'urgenza o piuttosto a programmi sanitari di base e a campagne di prevenzione. A questo proposito assume un'importanza centrale la questione dell'approvvigionamento d'acqua. Il carattere fondamentale del settore della sanità nell'ambito dell'aiuto d'emergenza è evidenziato dal fatto che anche nelle situazioni di grave carestia le persone non muoiono direttamente per mancanza d'alimenti, ma soccombono a malattie contro le quali il loro stato di debolezza non ha permesso d'opporre che una tenue resistenza.

Le carenze alimentari dovute a raccolti deteriorati o insufficienti non devono comunque essere combattute soltanto mediante l'aiuto alimentare. Nell'ambito dei programmi d'alimentazione per bambini sottoalimentati l'assistenza è sovente associata ad un'adeguata istruzione della madre, per assicurare una certa durata dell'aiuto prestato. Altrettanto importante è la distribuzione di sementi e di macchinari agricoli per ridurre al massimo la durata della dipendenza dall'aiuto estero. Per i gruppi di popolazione che non hanno accesso alle attività agricole, si possono rendere necessarie altre misure atte ad aumentare il reddito. Per quanto riguarda i rifugiati, risulta estremamente difficile ridurre la dipendenza dall'aiuto estero.

Un settore decisamente importante dell'aiuto umanitario sono i compiti che riguardano l'infrastruttura. In caso di catastrofe o di crisi l'infrastruttura esi-

stente non è più funzionale, e anzi le sue carenze sono una delle cause dell'aggravarsi della situazione. Si tratta sovente di problemi legati alla logistica, ai trasporti e alle comunicazioni, ma anche all'organizzazione e alle attività manageriali in generale. Nel quadro di catastrofi naturali è soprattutto l'infrastruttura fisica ad essere distrutta (edifici pubblici, abitazioni, ecc.). In tutti questi frangenti, per evitare che l'intervento conduca ad una dipendenza prolungata preparando inevitabilmente una nuova catastrofe, è opportuno trovare delle soluzioni che permettano non solo di fornire rapidamente l'aiuto necessario, ma che tengano pure conto delle strutture e delle potenzialità locali. All'interno del settore dell'infrastruttura riveste particolare importanza l'allestimento di ricoveri provvisori o permanenti, i quali, a seconda del clima e delle singole situazioni delle vittime, possono assumere vitale importanza. In questo campo specifico l'ASC ha acquisito una notevole esperienza, sia per quanto riguarda l'erezione di tende sia per quanto riguarda la costruzione di campi di rifugiati permanenti. D'altra parte, la costruzione e la gestione di depositi, pure una specialità dell'ASC, sono di grande importanza per gli interventi di aiuto alimentare.

Nell'ambito dell'aiuto prestato ai rifugiati l'educazione e la formazione svolgono un ruolo tutt'altro che trascurabile. Tuttavia, in un periodo contrassegnato da una carenza sempre maggiore dei mezzi, alcune organizzazioni hanno ridotto le sovvenzioni destinate a questo scopo per conservare sufficienti fondi da devolvere alle misure di aiuto alimentare più urgenti. È comunque certo che un minimo di scolarizzazione e d'istruzione è estremamente importante per i gruppi di rifugiati, poiché un'adeguata educazione aumenterebbe le loro possibilità d'integrazione, in particolare nell'eventualità del loro rimpatrio.

L'importanza dell'istruzione risulta anche da un altro suo aspetto. Le crisi e le catastrofi mostrano sempre con uguale evidenza quanto sia importante promuovere negli stessi Paesi maggiormente esposti, le locali capacità di far fronte alle crisi, soprattutto se si considera che nelle situazioni d'emergenza non vi è il tempo per impartire qualsivoglia istruzione. Speciali programmi d'istruzione sono pertanto assolutamente necessari. L' Aiuto umanitario e alimentare, in collaborazione con l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR), sostiene attualmente un simile modello d'istruzione regionale. Dal canto suo, l'ASC svolge attività d'istruzione nell'ambito della prevenzione sismica. D'altra parte, ogni tipo di sostegno che viene fornito alle organizzazioni locali nell'ambito di progetti o programmi costituisce una specie d'istruzione pratica che contribuisce, soprattutto nei Paesi prioritari, a sviluppare le capacità locali d'intervento in casi d'emergenza.

#### **4 L'importanza delle organizzazioni interlocutrici**

Abbiamo già avuto occasione d'accennare all'importanza delle organizzazioni interlocutrici. Oltre il 90 per cento dei progetti d'aiuto umanitario vengono realizzati mediante le loro strutture, tanto è vero che senza di esse l'aiuto umanitario della Confederazione, come lo conosciamo oggi, non sarebbe realizzabile. Con questo si vuol anche sottolineare quanto lo sviluppo futuro dell'aiuto

umanitario dipenda dal dialogo reciproco con le nostre organizzazioni interlocutrici, la cui disponibilità a percorrere anche sentieri non battuti è per noi particolarmente preziosa.

Nel contempo si tratta anche di trovare nuovi interlocutori per determinati compiti. Alludiamo qui all'aiuto umanitario all'infuori dei Paesi in sviluppo, che può essere attuato soltanto parzialmente in collaborazione con le altre organizzazioni. In tale contesto l'aiuto umanitario deve frequentemente avvalersi della collaborazione diretta di servizi statali, poiché non esistono i necessari interlocutori privati qualificati.

In alcune occasioni anche nei Paesi in sviluppo può essere necessario collaborare, oltre che con gli interlocutori tradizionali, con altre organizzazioni. Molte organizzazioni svizzere incoraggiano le organizzazioni locali e cercano di attribuir loro il più possibile di responsabilità. Un'altra possibilità per promuovere le organizzazioni locali e la collaborazione con esse è rappresentata dai Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo. Nel quadro del programma d'aiuto a favore del Perù, per esempio, vengono sostenute diverse organizzazioni non governative (ONG) di cui l'ASC ha preso conoscenza mediante l'aiuto allo sviluppo. Anche in Mozambico l'Aiuto umanitario e alimentare collabora con nuovi interlocutori dal momento che determinate necessità non possono essere soddisfatte da nessun'altra organizzazione. Vi figurano quali interlocutori il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e un'organizzazione privata locale.

#### **41 Principali organizzazioni interlocutrici svizzere**

Le organizzazioni private svizzere hanno da sempre svolto un ruolo importante nel campo dell'aiuto umanitario. Prescindendo dalle organizzazioni della Croce Rossa, si tratta in prevalenza di piccole organizzazioni che svolgono in parte attività specializzate sia in certi Paesi e regioni, sia a favore di determinati gruppi (p. es. bambini, invalidi). Tutte hanno le proprie cerchie di donatori e la loro politica d'intervento. Alcune sono attive sia nell'ambito dell'aiuto umanitario sia in quello della cooperazione allo sviluppo.

Anche tra le organizzazioni private svizzere vi sono differenti tipi di istituzioni. La loro grandezza non costituisce un criterio essenziale per un'eventuale collaborazione. Conta a questo proposito la qualità delle prestazioni, l'esperienza operativa, la competenza del personale e l'adeguatezza delle strutture. Un ulteriore criterio essenziale è che l'organizzazione interessata, benché operi indipendentemente e pratichi una politica d'intervento autonoma nel pieno rispetto delle volontà dei propri donatori, si attenga al principio di non discriminazione. Ciò significa che essa non deve scegliere i beneficiari del suo aiuto sulla base di criteri politici, religiosi o etnici. Spesso questa esigenza può difficilmente essere soddisfatta da piccole organizzazioni la cui evoluzione storica è strettamente legata alla solidarietà con uno di tali singoli gruppi. Anche se l'organizzazione è disposta, in situazioni di grande emergenza, a prestare aiuto anche fuori del gruppo normalmente preso in considerazione, tale atteggiamento riscuote difficilmente il consenso presso gli stessi beneficiari che vi guardano con una certa perplessità.

Nell'ambito dell'aiuto umanitario la stretta collaborazione con le opere assistenziali svizzere è indispensabile per la Confederazione, e questo non solo dal punto di vista operativo, ma anche per quanto riguarda la concezione del futuro sviluppo di questa forma d'aiuto. È prevedibile che gli scambi d'idee portanti su questi problemi assumeranno viepiù importanza, come pure l'informazione e la coordinazione reciproca relativa alle difficoltà e ai diversi Paesi. Ciò è particolarmente importante nelle regioni dove le opere assistenziali devono far affidamento esclusivamente su organizzazioni interlocutrici locali. Anche in questo caso si tratta del compito non sempre facile di elaborare soluzioni comuni pur rispettando le peculiarità delle singole organizzazioni.

I criteri della collaborazione comprendono due aspetti. Abbiamo appena menzionato i presupposti istituzionali. Gli altri criteri concernono il contenuto dei progetti e risultano da quanto osservato nel presente messaggio a proposito dei principi, dei criteri e dei gruppi prioritari.

Vi sono numerose possibilità per sostenere le attività di organizzazioni private svizzere. In primo luogo si tratta di partecipare al finanziamento di progetti e programmi. Tale partecipazione non avviene nel quadro di contributi ad un programma, come nel caso della cooperazione allo sviluppo, ma fa seguito a domande individuali. In vista di una migliore pianificazione delle nostre attività organizziamo colloqui regolari, per lo più annuali, con le più importanti organizzazioni, per discutere sulle rispettive priorità e sui prevedibili progetti futuri o sullo svolgimento dei progetti attualmente in corso. Tali iniziative s'avverano preziose per i progetti a media scadenza. Negli altri casi gli avvenimenti precedono troppo spesso i piani elaborati costringendo entrambi le parti ai dovuti adeguamenti.

La partecipazione finanziaria ammonta generalmente alla metà del costo del progetto, ma in casi eccezionali può essere anche più elevata. L'indennità per la direzione del progetto è attualmente dell'otto per cento in tutti i casi. Il sistema del suo calcolo e il suo importo sono attualmente in esame per l'insieme dell'ASC.

La partecipazione della Confederazione ad azioni nell'ambito dell'aiuto alimentare si presenta invece diversamente. Qui vige da sempre l'usanza, soprattutto nella forma d'aiuto più tradizionale, quella dell'aiuto con latticini, secondo cui la Confederazione mette a disposizione i prodotti e si assume una parte dei costi di trasporto. Le restanti spese di trasporto come pure le spese per la distribuzione sul posto vanno a carico dell'opera assistenziale. Questa ripartizione dovrà in futuro essere riesaminata. La mera fornitura di merce quale partecipazione della Confederazione contraddice il principio oggi in voga dell'integralità dell'approccio. L'aiuto alimentare dev'essere parte integrante di un progetto globale, per esempio un programma d'alimentazione, e non un elemento progettuale isolato. In questo senso vanno anche intese le direttive rielaborate della DSA in vigore dal 1° aprile 1990 che concernono l'impiego dei latticini nell'aiuto alimentare (vedi a questo proposito l'*allegato B*). Occorre possibilmente evitare che la fornitura d'aiuto alimentare sia esclusivamente giustificata da ragioni di ordine economico, per esempio poiché non implica spese per l'opera assistenziale. Essa deve invece essere impiegata dove effettivamente risulta essere la forma più appropriata d'aiuto umanitario. Inoltre l'opera assi-

stenziale dovrebbe, come avviene per i contributi pecuniari, esprimere il proprio sostegno al progetto mediante un contributo finanziario. Questa regola è d'altronde già applicata nell'ambito dell'aiuto alimentare con cereali e altri alimenti di base che sono comperati sul posto o nella regione. La partecipazione dell'opera assistenziale ammonta a un quinto delle spese dell'azione. Trattandosi in questo caso di contributi in contanti per l'acquisto di merce, si applicano per analogia le disposizioni generali valevoli per i contributi in contanti dell'aiuto umanitario. Simili azioni assumeranno in futuro sempre maggiore importanza.

A seconda delle situazioni vi sono numerose occasioni di collaborazione operativa sul posto tra il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe e le opere assistenziali svizzere, soprattutto nel settore della ricostruzione. Anche in tali situazioni la reciproca coordinazione delle misure è particolarmente importante.

L'aiuto umanitario della Confederazione dispone anche di altre possibilità di sostegno. In molte opere assistenziali vi è il bisogno di una maggiore istruzione e di ulteriori possibilità di perfezionamento dei collaboratori. Spetta dunque a noi far beneficiare anche le organizzazioni attive sul piano umanitario dei programmi d'istruzione e di perfezionamento della DSA. Questi ultimi sono certamente improntati sulle necessità della cooperazione allo sviluppo, ma molte materie dei corsi interessano anche gli ambiti specifici dell'aiuto umanitario, come ad esempio il settore della pianificazione e dell'esecuzione dei progetti e quello della valutazione. È nostra intenzione far beneficiare maggiormente le organizzazioni umanitarie di questi corsi.

Tra le organizzazioni svizzere la Croce Rossa Svizzera (CRS) e il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) rivestono un ruolo particolare.

La CRS è già da molti anni un'interlocutrice della Confederazione sia nel campo dell'aiuto umanitario che in quello della cooperazione allo sviluppo. Essa è inoltre una delle organizzazioni interlocutrici della Catena svizzera di salvataggio, ed agisce quindi in stretta relazione con il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe. Il Delegato per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero figura tra i membri del consiglio di direzione della CRS in qualità di rappresentante del Consiglio federale. Inoltre, il magazzino dell'ASC si trova nello stesso edificio che ospita la centrale del materiale della CRS. Quest'ultima è un elemento essenziale per l'attuazione degli interventi a scopo umanitario svolti dalla CRS in nome di opere assistenziali svizzere, di numerosi uffici federali e anche dell'ASC. È dunque previsto per il futuro un congruo finanziamento della CRS per questo specifico incarico.

La collaborazione della DSA con la CRS si estende dunque su un ampio spettro di attività, dall'aiuto in caso di emergenza e catastrofe passando per la ricostruzione (in stretta collaborazione con l'ASC) fino all'aiuto strutturale alle organizzazioni della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa per la cooperazione a lungo termine allo sviluppo. Ciò spiega anche la molteplicità delle modalità di collaborazione: accanto alla collaborazione operativa con l'ASC e al sostegno finanziario senza scopo prestabilito per l'aiuto in caso di catastrofe vi sono numerosi progetti finanziati in comune e, nell'ambito della cooperazione allo svi-

luppo, progetti finanziati mediante contributi di programma come pure un progetto in regia. Molti progetti sono nati come progetti d'aiuto d'emergenza in caso di catastrofe e si sono poi trasformati in misure di sostegno a lunga scadenza. A questo proposito la CRS si è rivelata essere un'interlocutrice particolarmente preziosa soprattutto nei Paesi che non sono considerati prioritari per la cooperazione allo sviluppo. Il nostro rapporto con la CRS ci permette peraltro di restare in contatto con le attività della Lega delle Società della Croce Rossa, che di regola non sosteniamo direttamente.

Concludiamo questo capitolo menzionando la collaborazione estremamente importante con il *Comitato internazionale della Croce Rossa*. Esso presenta contemporaneamente le caratteristiche di un'organizzazione internazionale e di un'organizzazione svizzera: per quanto riguarda la sua struttura e il suo personale esso è d'impronta svizzera, mentre la sua missione, affidatagli specificamente dalla comunità internazionale, si fonda sul diritto internazionale. D'altra parte, la sua mole, la quantità delle sue attività e la provenienza dei suoi mezzi finanziari lo rendono più facilmente comparabile ad un'organizzazione internazionale che ad un'opera assistenziale svizzera.

Protezione e aiuto alle vittime di conflitti armati riassumono concisamente la missione estremamente variata del CICR. Abbiamo descritto tutta l'ampiezza dei suoi compiti nel nostro messaggio del 18 gennaio 1989 concernente il contributo ordinario della Confederazione al CICR (FF 1989 I 473). Nel presente messaggio analizzeremo quindi esclusivamente la collaborazione con il CICR nell'ambito operativo, ovvero le attività che sosteniamo con contributi specifici a programmi, con fornitura di beni di soccorso (in parte attraverso la CRS), con aiuto alimentare e, mediante l'ASC, con personale e materiale.

L'importanza delle attività protettive e d'aiuto del CICR deriva dal fatto che esso può agire in situazioni nelle quali altre organizzazioni non possono o non sono più in grado di prestare aiuto. Per esempio, il CICR è stato per anni la sola organizzazione a poter fornire aiuto alla popolazione civile nell'altipiano dell'Angola. La medesima situazione si ritrova anche in alcune regioni del Mozambico e all'interno dell'Afghanistan, dove per alcuni anni il CICR è stata l'unica grande organizzazione umanitaria a poter intervenire a favore delle vittime del conflitto. Ma anche in Perù, El Salvador, Nicaragua e Somalia il CICR è o era direttamente attivo nelle zone colpite dai conflitti.

In tutti questi casi la protezione è strettamente legata all'aiuto. L'aiuto concreto è spesso una condizione indispensabile per rendere possibile la protezione e non è anzi raro che esso sia il prezzo da pagare per poter esercitare quest'ultima. Anche la semplice presenza del CICR in una zona di conflitto svolge una funzione protettiva non indifferente.

Lavorare in regioni di conflitto significa però anche poter difficilmente contare sull'infrastruttura locale, del resto sovente assai carente. Per ovviare a questo problema il CICR costruisce ogni volta, per quanto possibile, la sua propria infrastruttura autonoma.

Una simile autonomia d'attività ha indubbiamente molti vantaggi nella misura in cui consente interventi rapidi e puntuali anche in situazioni difficili, ma presenta anche alcuni svantaggi. Essa ostacola la trasmissione delle strutture e dei



progetti elaborati alle istanze locali o anche alle società della Croce Rossa locali, che spesso non hanno le capacità di assumere tali incarichi. Ciò si rivela particolarmente problematico quando il CICR, come ad esempio in alcune regioni dell'Angola, assume per diversi anni dei compiti nell'ambito sanitario poiché le autorità nazionali, a cui essi incomberebbero, non sono in grado di farlo vista la situazione di conflitto. La questione - che riguarda anche altre organizzazioni - relativa al modo di garantire la conservazione delle strutture create in molti anni dovrà essere ulteriormente analizzata e discussa.

Anche in futuro la collaborazione con il CICR manterrà l'importanza che ha tutt'ora nel quadro dell'aiuto umanitario, affinché possa continuare ad essere fornito l'aiuto necessario a tutte le vittime dei conflitti armati.

## 42 Principali organizzazioni interlocutrici internazionali

Insieme alla cooperazione tecnica ed economica l'aiuto umanitario è da ormai lungo tempo uno dei settori d'attività essenziali delle Nazioni Unite e delle sue organizzazioni speciali. Questo spiega la grande importanza che assume la nostra collaborazione con tali istituzioni. Le Nazioni Unite hanno da un lato creato organizzazioni che si occupano specificamente di determinati gruppi di persone, per esempio i rifugiati, o di determinate forme di aiuto, come ad esempio l'aiuto alimentare. Esse hanno d'altro lato istituito istanze di coordinazione per determinati tipi di eventi, per esempio l'Ufficio dell'ONU per i soccorsi in caso di catastrofe (UNDRO), e creato singole organizzazioni per specifici problemi regionali come la UNRWA per i rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente e la UNBRO per i profughi cambogiani nella regione frontiera tra la Thailandia e la Cambogia. Per far fronte a singoli avvenimenti sono sempre stati varati piani d'intervento specifici e istituiti meccanismi di coordinazione: si pensi a questo proposito al programma per l'aiuto umanitario ed economico in favore dell'Afghanistan («Operazione Salam»). Per operazioni di così ampia portata il Segretario generale nomina di regola uno speciale coordinatore, non raccogliendo sempre il consenso delle organizzazioni che partecipano al piano d'azione. Pure la coordinazione con le attività delle organizzazioni che operano a lungo termine nell'ambito della cooperazione tecnica non è scevra di difficoltà, in quanto le priorità sono a volte differenti. Inoltre, diversi di questi organismi hanno cominciato ad assumere nel loro programma progetti d'aiuto d'emergenza, senza tuttavia disporre degli elementi necessari per svolgere una tale attività.

Abbiamo concentrato la nostra collaborazione con le organizzazioni internazionali sulle istituzioni la cui missione si situa nell'ambito dell'aiuto umanitario. Si tratta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR), del Programma alimentare mondiale (PAM), dell'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofi (UNDRO), dell'Ufficio delle Nazioni Unite per i profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), del Programma d'aiuto delle Nazioni Unite ai rifugiati provenienti dal Cambogia (UNBRO) e del Comitato intergovernativo per le migrazioni (CIM). Mediante contributi puntuali sosteniamo anche programmi d'emergenza del Fondo delle

Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF). In passato abbiamo pure sostenuto parzialmente programmi d'aiuto d'emergenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ma siamo giunti alla conclusione che l'esecuzione di simili progetti non costituisce il punto forte di queste organizzazioni. Abbiamo invece intensificato la nostra collaborazione con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) nel settore intermedio situato tra l'aiuto d'emergenza e la riabilitazione, segnatamente in Mozambico. Queste possibilità di collaborazione assumeranno indubbiamente sempre maggiore importanza nei Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo.

La cooperazione con le organizzazioni internazionali si svolge in forme differenti da quelle che reggono i rapporti con le organizzazioni svizzere. Anche qui però vi sono il sostegno finanziario, l'aiuto alimentare e il sostegno personale e operativo come quello che può fornire l'ASC. Al posto della copartecipazione dell'organizzazione subentra la ripartizione internazionale dell'onere («burden sharing») tra gli Stati donatori. Contributi finanziari o aiuti alimentari possono essere destinati al programma generale dell'organizzazione (contributi ordinari, non vincolati ad un programma particolare), o esser previsti per un progetto specifico (contributi straordinari, vincolati ad un progetto particolare). Un'organizzazione può anche rivolgersi a un determinato Stato donatore per altri motivi: per esempio perché questo Paese dispone proprio del prodotto alimentare ch'essa necessita o perché può mettere a disposizione determinati specialisti.

Anche i criteri che presiedono al sostegno di un programma possono essere differenti. Mediante i contributi ordinari che essa accorda a diverse organizzazioni, e che non sono vincolati a progetti specifici, la Svizzera esprime la sua solidarietà con la loro missione e con gli altri Paesi donatori. In virtù della loro forma, questi contributi possono tuttavia essere utilizzati anche per una parte già esistente di un programma, per esempio nell'aiuto alimentare. Per quanto riguarda i contributi vincolati a progetti, si esamina singolarmente se essi corrispondono ai criteri generali dell'aiuto umanitario. Ci sforziamo inoltre di mantenere un'attitudine costante e coerente. Esistono numerosi programmi d'aiuto urgenti e necessari per i quali è estremamente difficile raccogliere mezzi finanziari semplicemente perché l'attenzione dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione sociale è concentrata su altri avvenimenti. D'altra parte vi sono progetti che non vengono sostenuti da alcuni Paesi donatori per ragioni d'ordine politico. È proprio qui che un Paese donatore piccolo e neutrale come la Svizzera svolge un compito importante.

Lo svolgimento concreto della collaborazione in ambito personale ed operativo dipende in larga misura dalla situazione specifica del momento come pure dagli specialisti richiesti e da quelli a disposizione. Essa può attuarsi in modo estremamente puntuale (uno specialista dell'ASC è messo a disposizione dell'organizzazione per effettuare ad esempio una missione di ricognizione) o interessare un intero settore, come quando l'ASC, su mandato dell'ACR, costruisce un campo per rifugiati.

Nell'ambito delle organizzazioni internazionali la Confederazione ha specifiche possibilità d'intervenire nell'elaborazione dei programmi e nella politica delle

organizzazioni per far valere i suoi punti di vista e le sue priorità. L'ACR, il Programma d'alimentazione mondiale e il CIM dispongono ad esempio di organi di sorveglianza che approvano i programmi e i budget dell'organizzazione. Nel caso dell'UNRWA, che è direttamente subordinata all'Assemblea generale dell'ONU, si sono istituiti da alcuni anni incontri informali annuali tra i Paesi donatori. Pure nella sua qualità di osservatore alle sedute del Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC) e dell'Assemblea generale, la delegazione svizzera si occupa di varie questioni legate all'ambito umanitario. Nel contempo si è anche accresciuta l'importanza di rappresentare i nostri interessi e di mantenere un dialogo approfondito con le corrispondenti organizzazioni e con gli altri Paesi donatori che difendono punti di vista analoghi. Ne è testimonianza soprattutto la più intensa partecipazione a differenti gruppi di lavoro a carattere informale.

Nei prossimi paragrafi presentiamo le principali organizzazioni internazionali con le quali collaboriamo, evidenziando i loro compiti e la natura della nostra partecipazione alle loro attività.

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR) è il principale interlocutore per l'aiuto umanitario all'interno del sistema dell'ONU. Conformemente al mandato figurante nei suoi statuti, quest'organizzazione esistente da circa quarant'anni presta soccorso e aiuto ai rifugiati cercando di trovare soluzioni durevoli ai loro problemi. In tutto il mondo circa 15 milioni di rifugiati beneficiano della protezione dell'ACR; la loro grande maggioranza vive nei Paesi in sviluppo. Il numero viepiù crescente dei rifugiati e l'intensificazione, per i motivi più disparati, dei flussi migratori a livello mondiale, complicano sensibilmente il compito dell'ACR. Essi indicano però contemporaneamente le priorità che occorre fissare per trovare possibili soluzioni durature, ovvero in primo luogo gli interventi nei Paesi d'origine stessi. Per pervenire a tali soluzioni le sole misure d'aiuto umanitario e di cooperazione allo sviluppo non sono però sufficienti, poiché è necessario promuovere anche relazioni economiche più equilibrate a livello mondiale. Occorre inoltre adottare provvedimenti di natura politica, soprattutto per garantire un più ampio rispetto dei diritti dell'uomo nei Paesi di provenienza dei profughi.

I crescenti bisogni constatati negli ultimi anni, dovuti in parte anche ad avvenimenti positivi come la soluzione di annosi problemi legati ai rifugiati, che non si sono accompagnati ad un aumento corrispondente dei contributi dei Paesi donatori, hanno posto l'ACR di fronte ad una grave crisi finanziaria. Nel contempo, il posto dell'Alto Commissario ha, nello spazio di poco tempo, cambiato due volte di titolare. Questa situazione ha reso necessaria la drastica riduzione di alcuni programmi, costringendo l'organizzazione a limitare le sue attività ai compiti di vitale importanza per i rifugiati. Sono state così sacrificate proprio quelle attività mediante le quali si cercava di creare le basi di un'auto-sufficienza e di soluzioni durevoli. Parimenti, a causa della carenza di mezzi si sono dovuti abbandonare numerosi programmi volti a facilitare il rimpatrio volontario dei profughi.

La Svizzera è rappresentata presso il Comitato esecutivo dell'ACR, di cui fanno parte 43 Stati, fin dalla creazione di tale organo di sorveglianza. Essa ha partecipato agli sforzi profusi dall'ACR e dagli Stati donatori per risolvere

la crisi finanziaria e ha svolto un ruolo particolarmente attivo in seno al gruppo di lavoro creato appositamente a tal fine. Essa ha inoltre aumentato nella misura del possibile i suoi contributi a questa organizzazione. Nel 1990 essi ammontavano complessivamente a 24,8 milioni di franchi, mentre nel 1989, anno in cui la crisi finanziaria raggiunse il culmine, essi furono di 32,6 milioni. Precisiamo tuttavia che nel 1989 abbiamo autorizzato un contributo speciale di 30 milioni in favore dei rifugiati, profughi e altre vittime di conflitti, il quale fu prevalentemente versato all'ACR e al CICR. Anche con l'ASC si è instaurata una stretta collaborazione: esperti del Corpo sono regolarmente messi a disposizione dell'ACR per interventi di corta durata. Le prestazioni dell'ASC costituiscono in generale un supplemento agli altri contributi della Confederazione.

Una delle principali occupazioni attuali dell'ACR è la questione delle soluzioni durevoli, tanto è vero che recentemente è stato creato un apposito gruppo di lavoro su «Protection and durable solutions». La Svizzera partecipa attivamente a questi lavori, che concernono in particolare anche il problema della responsabilità dei Paesi di provenienza.

Il Programma alimentare mondiale (PAM) è, nell'ambito dell'aiuto alimentare, il principale interlocutore della Confederazione. Esso fu creato agli inizi degli anni '50 con lo scopo di utilizzare le eccedenze di cui dispongono i Paesi industrializzati per sopperire alle carenze presenti nel Terzo Mondo. Con le derrate alimentari e con i mezzi finanziari che gli sono messi a disposizione il Programma alimentare mondiale sostiene tre tipi di programmi. Con il *budget ordinario* esso sostiene la *componente alimentare di programmi d'aiuto allo sviluppo e d'aiuto sociale* realizzati dagli Stati beneficiari. Il settore dello sviluppo comprende prevalentemente progetti d'infrastruttura (costruzione di strade, irrigazione, rimboschimento, approvvigionamento d'acqua, occasionalmente anche sfruttamento di nuove zone d'insediamento) nei quali le forze lavorative sono remunerate con derrate alimentari al posto del denaro. Questa forma di aiuto non è però scevra di problemi. L'aiuto alimentare è in questo caso in larga misura un aiuto al bilancio dello Stato interessato, ma esso non soddisfa obbligatoriamente i bisogni della popolazione. Esso è praticato poiché le eccedenze alimentari sono messe a disposizione gratuitamente dai Paesi produttori. Sussiste inoltre il pericolo di abituare la popolazione beneficiaria al consumo di prodotti che essa non potrebbe normalmente ottenere. Nell'ambito dei programmi d'aiuto sociale questo tipo d'aiuto alimentare è utilizzato soprattutto per le mense scolastiche o per i programmi madre/figlio. La mensa scolastica può servire anche quale incentivo ad inviare i propri figli a scuola, ma ciò non significa in ogni caso che i giovani interessati saranno in seguito meglio nutriti. A volte il fatto di mangiare a scuola significa per loro ricevere a casa una razione ridotta.

Considerando i problemi che presenta questa forma d'aiuto alimentare, da qualche anno a questa parte non abbiamo più aumentato il nostro contributo al budget ordinario del Programma alimentare mondiale. In compenso abbiamo accentuato la nostra partecipazione all'*aiuto d'emergenza* e ai *programmi per i rifugiati*. Il PAM dispone già da molti anni della cosiddetta *Riserva alimentare internazionale d'emergenza (International Food Emergency*

Reserve, IEFER), da noi sostenuto non solo mediante contributi ordinari, ma anche rispondendo alle domande supplementari da parte del PAM per simili azioni d'emergenza. Da alcuni anni però molte azioni concepite originariamente come misure d'urgenza si sono trasformate in provvedimenti permanenti, sollecitando oltremodo le capacità dell'IEFR. Ne è un chiaro esempio il settore dell'aiuto ai rifugiati. Per questo il PAM ha introdotto nel 1989 una nuova categoria speciale di aiuto alimentare: *l'aiuto prolungato ai rifugiati (Protracted Refugee Operations, PRO)*. Dal momento che corrispondono ai nostri criteri e alle nostre priorità, anche questi programmi beneficiano del nostro sostegno. Inoltre, essi permettono un certo alleggerimento degli oneri dell'ACR. Negli ultimi anni la collaborazione tra queste due organizzazioni si è infatti notevolmente intensificata.

I contributi annuali della Svizzera al Programma alimentare mondiale ammontano a circa 24 milioni di franchi, di cui nel 1990 7,7 milioni erano destinati al programma ordinario, 9,3 milioni all'aiuto ai rifugiati e 6,3 milioni all'aiuto d'emergenza. Vi furono anche 1,5 milioni di contributi supplementari autorizzati su specifica richiesta. I contributi svizzeri presentano forme diverse. Essi consistono principalmente in determinate derrate alimentari (soprattutto latticini svizzeri come pure piccole quantità di pere secche e di pesce bianco) o in contributi finanziari destinati all'acquisto di determinate derrate (soprattutto cereali). Per scrupolo d'efficacia, vi è la possibilità di affidare l'acquisto degli alimenti all'Amministrazione federale dei cereali, la quale li mette poi a disposizione dell'organizzazione direttamente nella regione d'intervento. Vi è inoltre un modico contributo non vincolato a programmi particolari per il budget ordinario e contributi specifici per spese di trasporto e logistica. In qualità d'organizzazione a cui sono affidate le eccedenze dell'agricoltura, il PAM s'adopera costantemente, oltre che a trovare i necessari alimenti, soprattutto a ottenere i mezzi finanziari sufficienti per il controllo dei programmi e per le spese di trasporto generalmente assai elevate per questo genere di attività. Esso ha quindi emanato uno specifico regolamento secondo il quale ogni donatore è tenuto a versare una parte del suo contributo in contanti. Ancora una volta, le esigenze del PAM in materia di trasporti e logistica hanno potuto essere soddisfatte mediante l'impiego di singoli esperti dell'ASC, come ad esempio in Sudan e in Afghanistan. Nel contempo, tentiamo pure di conformare la nostra offerta di derrate alimentari ai bisogni del PAM e degli stessi beneficiari. Per quanto concerne l'acquisto in loco di cereali e di altri alimenti di base come i legumi, tali obiettivi sono già stati ampiamente raggiunti.

Oltre a sostenere il PAM nei suoi specifici programmi, partecipiamo attivamente ai lavori dell'organo di sorveglianza, ossia il Comitato per l'aiuto e la politica alimentare. La partecipazione in questo comitato segue il principio di rotazione; attualmente abbiamo lo statuto di osservatori. Vista però l'importanza del PAM quale organizzazione interlocutrice, ci sforziamo di esservi nuovamente rappresentati.

Un altro interlocutore importante è l'*Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)*. Creata più di quarant'anni or sono, essa si occupa di circa due milioni di rifugiati iscritti nei suoi registri. L'UNRWA concentra le sua attività sull'educa-

zione e la formazione, per le quali essa utilizza la metà del suo budget, come pure sull'assistenza medica e il sostegno di casi sociali, tutt'ora assai numerosi. Essa opera in quattro Paesi: Giordania, Siria, Libano e Israele (territori occupati). Le sue attività, per lungo tempo comparabili a quelle di certi ministeri piuttosto che a quelle di altre organizzazioni umanitarie, hanno subito un mutamento in seguito all'intervento d'Israele in Libano e con l'insorgere dell'Intifada. Improvvisamente l'aiuto d'urgenza è tornato ad essere un ambito d'attività importante: il numero delle famiglie bisognose aumentò rapidamente, in questi ultimi tempi anche in seguito all'interruzione dei trasferimenti finanziari effettuati da lavoratori palestinesi attivi in Iraq e in Kuwait. Ad una simile evoluzione ha contribuito anche la crisi economica in Giordania, la cui popolazione è per due terzi palestinese. D'altra parte l'identificazione dei palestinesi con l'Iraq ha provocato la perdita di ingenti contributi provenienti dai Paesi del Golfo a favore di istituzioni palestinesi. In tale difficile situazione - oltre alle esigenze finanziarie si dovette far fronte alla chiusura delle frontiere e delle scuole - l'UNRWA ha potuto contare sul sostegno dei Paesi donatori. Anche la Svizzera ha fornito contributi supplementari.

I contributi regolari della Svizzera (nel 1990 complessivamente 9,9 milioni di franchi) sono costituiti per due terzi da derrate alimentari, e non rispecchiano quindi la ripartizione degli impegni dell'UNRWA nei vari settori. L'aiuto alimentare comprende latticini svizzeri, cereali e prodotti cerealicoli.

L'UNRWA è direttamente subordinata all'Assemblea generale. Essa dispone di un Comitato consultivo e di un gruppo di lavoro che si occupa del finanziamento dell'organizzazione; di questi due organi fanno parte però soltanto pochi Stati. La Svizzera non è rappresentata in questi consessi, ma partecipa regolarmente alle riunioni annuali dei Paesi donatori. In base alle strutture attuali dell'istituzione, le nostre possibilità, in quanto non membri dell'ONU, d'influenzare il processo decisionale sono da considerarsi alquanto limitate.

Occorre ancora accennare brevemente a tre ulteriori organizzazioni. Benché esse non abbiano la stessa mole ed importanza delle tre istituzioni precedenti, rappresentano ugualmente interlocutori importanti per l'aiuto umanitario.

*L'Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per il soccorso in caso di catastrofi (UNDRO)* svolge un ruolo essenziale come centro d'informazione e di coordinazione in caso di catastrofi d'ogni genere. L'ASC è in contatto permanente con l'UNDRO, il quale opera autonomamente soltanto in casi eccezionali, come è avvenuto per esempio nell'ambito dell'assistenza prestata ai lavoratori stranieri fuggiti dall'Iraq e dal Kuwait. La Confederazione sostiene regolarmente l'UNDRO mediante piccoli contributi, come pure con personale e materiale. In seguito alla crisi nel Kuwait sono stati accordati contributi speciali.

Il *Programma d'aiuto delle Nazioni Unite ai rifugiati provenienti dal Cambogia (United Nations Border Relief Operations, UNBRO)* ha la missione di prestare aiuto ai 300 000 profughi cambogiani che vivono lungo la frontiera tra la Thailandia e il Cambogia, come pure alla popolazione che già risiede nei villaggi di questa regione. L'UNBRO fornisce derrate alimentari, rifugio, assistenza medica e una formazione rudimentale. Nonostante i recenti cambiamenti in questa regione, vi sono poche speranze che un prossimo rimpatrio

possa realizzarsi. La Svizzera sostiene le attività dell'UNBRO con circa 2 milioni di franchi all'anno, di cui una parte è destinata all'acquisto in loco di derivate alimentari. Si prevede di continuare tale aiuto fin tanto che la situazione non subirà cambiamenti radicali. È pure nostro proposito prender parte ad un eventuale programma per il rimpatrio volontario di questi profughi, che dovrebbe svolgersi sotto la direzione dell'ACR.

L'*Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)*, che non fa parte dell'ONU, fu istituita dopo la seconda guerra mondiale per agevolare l'insediamento dei profughi europei nei Paesi d'oltremare. La Svizzera è uno dei Paesi fondatori dell'OIM, precedentemente denominata Comitato intergovernativo per le migrazioni (CIM). Col passare degli anni l'ambito d'attività dell'OIM è mutato notevolmente. Essa si occupa tra l'altro anche del rimpatrio di rifugiati ed emigranti. Basandoci su un decreto federale del 1954, partecipiamo alle spese d'amministrazione dell'OIM e sosteniamo regolarmente alcuni progetti mediante piccoli contributi. Nell'ambito della crisi che ha colpito il Kuwait l'OIM ha svolto un ruolo estremamente importante: essa ha organizzato il rimpatrio dei lavoratori stranieri fuggiti nei Paesi limitrofi. Per questa operazione ha potuto beneficiare del sostegno finanziario della Svizzera. Inoltre le è stato messo a disposizione un aereo.

### 43 Altri interlocutori

Come già rilevato nei paragrafi precedenti, la collaborazione con opere assistenziali svizzere, con il CICR e con le organizzazioni internazionali ha una lunga tradizione. Nella maggior parte dei casi, questo modo di procedere permette di soddisfare i bisogni accertati.

Non mancano però le situazioni in cui nessuna delle organizzazioni interlocutrici abituali può essere presa in considerazione per un'azione di aiuto. Un tipico esempio a questo proposito lo si è avuto nei Paesi d'Europa dell'est e dell'Unione Sovietica, ove si è fatta sentire soprattutto l'assenza di specifiche organizzazioni dell'ONU, decisamente indispensabili per l'attuazione di interventi di grande portata. Anche in alcuni Paesi in sviluppo a volte non è reperibile un'organizzazione svizzera o internazionale adatta a svolgere l'incarico concreto. Se partiamo comunque dal principio secondo cui gli aiuti concepiti in funzione dei bisogni dei beneficiari hanno assoluta priorità, l'assenza di un'organizzazione interlocuttrice adeguata non deve impedirci di fornire un aiuto.

Nell'ambito dell'aiuto umanitario e alimentare la nostra collaborazione diretta con gli organi governativi si è finora svolta in modo molto riservato. In futuro cercheremo tuttavia di intensificare la nostra collaborazione con organi statali, poiché il nostro obiettivo è anche di promuovere e aumentare le capacità locali di far fronte a crisi e catastrofi. Pensiamo in particolare ai Paesi in cui si concentra la cooperazione allo sviluppo: nel quadro dell'aiuto alimentare in favore del Capo Verde e di alcune azioni d'aiuto d'emergenza in America centrale, l'aiuto umanitario e alimentare collabora con uffici statali. Anche in Europa dell'est non si potrà rinunciare a collaborare con organi statali, poiché non vi

sono altri potenziali interlocutori. Per il resto, riteniamo che l'aiuto per situazioni di crisi e conflitto aperto o latente debba continuare ad essere prestato in primo luogo mediante le opere d'assistenza svizzera e le organizzazioni internazionali.

Un'altra possibilità d'azione che acquisterà viepiù importanza è la collaborazione con organizzazioni locali non governative (ONG). Si tratta prevalentemente di organizzazioni con le quali abbiamo già collaborato nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Dipendiamo dalle organizzazioni che già operano in questo settore soprattutto nelle situazioni che necessitano un aiuto d'urgenza oltre alla cooperazione a lungo termine, oppure quando quest'ultima dev'essere sostituita con misure d'emergenza in seguito al deterioramento delle condizioni generali. In Perù, nel Bangladesh e in alcuni Paesi del Sahel abbiamo per esempio potuto far affidamento su organizzazioni locali per l'attuazione dei nostri programmi d'aiuto d'emergenza. Tali programmi contribuiscono anche alla creazione delle capacità locali di superare le situazioni di crisi.

La collaborazione con tali interlocutori non tradizionali è facilitata in modo decisivo dai nostri uffici di coordinazione. Nell'ambito dell'aiuto umanitario e alimentare, essi svolgono in questi casi praticamente la funzione di un interlocutore operativo, assumendosi la responsabilità per gli accertamenti preliminari, per la scelta dell'istituzione locale e per il controllo dello svolgimento del progetto. Essi sono in grado di svolgere con successo tali incarichi in quanto oltre a disporre del necessario personale qualificato, conoscono sufficientemente bene la situazione locale.

Questa forma di collaborazione con interlocutori non tradizionali si limita tuttavia ai Paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo. Le rappresentanze diplomatiche svizzere possono assumere una simile funzione soltanto in via del tutto eccezionale e tutt'al più per piccoli progetti, poiché non dispongono del personale e delle competenze necessarie per compiti più ampi. Esse rappresentano tuttavia una preziosa fonte d'informazione.

Nei Paesi non prioritari l'aiuto umanitario e alimentare continuerà dunque a dipendere in pratica esclusivamente dalle organizzazioni interlocutrici tradizionali.

#### **44      Priorità del dialogo e della collaborazione**

Nel corso di questi ultimi anni abbiamo instaurato e intensificato con i nostri più importanti interlocutori il dialogo concernente i principi fondamentali dell'aiuto umanitario e della collaborazione reciproca. Insieme ad altri mezzi, tale dialogo ci consentirà di raggiungere uno degli scopi che condividiamo con i nostri interlocutori: il miglioramento della qualità dell'aiuto. Pure importanti sono i problemi legati al controllo del successo e dell'esecuzione dei progetti, e quelli concernenti l'efficacia e la durata dell'aiuto prestato. Riguardo a questi temi, numerose concezioni provengono dalla cooperazione allo sviluppo, ma esse non possono semplicemente essere trasferite all'aiuto umanitario, poiché esso comporta priorità differenti. Ciò ci induce a cercare in comune risposte adeguate alle problematiche specifiche dell'aiuto umanitario. La strada da percorrere in questo campo è ancora lunga.



Un'altra tematica del dialogo concerne l'accordo reciproco sulle priorità progettuali, sulle rispettive possibilità finanziarie e su una pianificazione a più lunga scadenza.

La discussione verte anche sovente sulle conseguenze che il nuovo orientamento dell'aiuto umanitario avrà sulla nostra collaborazione. È il caso soprattutto nell'ambito dell'aiuto alimentare.

Un ulteriore punto importante per il nostro dialogo è la coerenza tra cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario. A tal fine cerchiamo di trovare di concreto metodi che consentano d'integrare in modo proficuo e concreto questi due strumenti. In tale contesto occorrerà accordare maggiore importanza alla prevenzione.

## 45 Successi e difficoltà della cooperazione

Il fatto di essere riusciti nel corso degli ultimi tre anni a contribuire a soddisfare molteplici esigenze umanitarie e a superare nel contempo numerose sfide, rappresenta certamente il successo principale della nostra cooperazione. Altri ulteriori successi sono l'instaurazione e l'approfondimento del dialogo ed in particolare gli sforzi compiuti per raggiungere una maggiore coerenza dell'aiuto e del suo effetto a lungo termine. Numerose organizzazioni hanno partecipato a questi sforzi fornendo anche sostegno. L'esecuzione di valutazioni comuni e di analisi di progetti possono anche essere considerate come successi, come pure gli sforzi comuni per evitare la dipendenza.

Il nuovo orientamento dell'aiuto umanitario e la sua applicazione concreta fa parte dei successi come pure delle difficoltà della collaborazione. L'appartenenza a una di queste due categorie dipende essenzialmente dall'organizzazione interessata. La maggiorparte di esse hanno mostrato interesse e comprensione per questo riorientamento, ed in modo particolare proprio nell'ambito dell'aiuto alimentare. Su alcuni punti i nostri interlocutori ci hanno persino preceduto in tale direzione. Vi è però un certo numero di piccole organizzazioni che hanno parecchie difficoltà a distaccarsi nei loro progetti da un atteggiamento meramente caritativo. Esse stentano a capire che il criterio determinante per un aiuto ragionevole sono i bisogni specifici dei beneficiari e non l'offerta di prodotti disponibile, e che d'altra parte l'obiettivo dell'aiuto dev'essere principalmente la progressiva indipendenza dei beneficiari da qualsiasi forma d'aiuto. Ci sforziamo di restare in contatto anche con queste istituzioni e di contribuire a medio termine allo sviluppo della loro politica umanitaria.

Insieme ai nostri interlocutori ci troviamo viepiù sovente di fronte a due tipi di difficoltà: l'accesso alle persone bisognose d'aiuto e la crescente politicizzazione dell'aiuto umanitario.

Accade sempre più frequentemente che pur accorgendosi del sussistere di ingenti e urgenti bisogni d'aiuto umanitario, si constati tuttavia l'impossibilità d'organizzare i corrispondenti interventi. Fra gli esempi recenti più raccapriccianti si può citare a questo proposito la carestia che ha colpito il Sudan meridionale nel 1988, ove la guerra civile ha reso impossibile ogni sorta d'aiuto umanitario, provocando la morte di circa 250 000 persone e l'esodo di milioni

di esseri umani verso città, Paesi limitrofi o regioni più sicure. In seguito a questa tragedia, l'anno seguente, dopo strenue trattative e non poche pressioni da parte dei Paesi donatori, l'ONU e il CICR hanno organizzato un'ampia operazione di aiuto («Operation Lifeline»). Questo esempio evidenzia come simili difficoltà possano essere frequenti nelle regioni colpite da conflitti: la disponibilità delle organizzazioni umanitarie si scontra con la resistenza delle parti beligeranti convinte che il nemico possa trarre profitto dalla situazione. Molte volte le organizzazioni umanitarie sono semplicemente identificate agli interessi dell'avversario, associazione che non è sempre priva di fondamento, poiché alcune piccole istituzioni si schierano chiaramente a favore di una o l'altra delle parti, come si è potuto constatare ad esempio in Afghanistan. Il sentimento di sfiducia della parte avversa si ripercuote poi anche sulle altre organizzazioni che forniscono aiuto senza alcuna discriminazione di sorta. Per la Confederazione ciò significa che soltanto queste ultime istituzioni possono beneficiare del suo sostegno. Il finanziamento delle azioni svolte dalle altre organizzazioni, che adottano una politica unilaterale, può al limite entrare in considerazione qualora non vi sia nessun'altra organizzazione nella regione e qualora le persone interessate si trovino in una situazione che esige la prestazione d'aiuti urgenti. Fondandoci su questo principio abbiamo per esempio sostenuto, mediante opere assistenziali svizzere, alcune organizzazioni umanitarie operanti nelle regioni d'Etiopia colpite dalla guerra civile, poiché non vi erano altre possibilità per raggiungere la popolazione stremata dalla fame e dalla guerra. Va da sé che in simili circostanze la scelta dell'interlocutore e il controllo del progetto devono svolgersi in modo particolarmente scrupoloso.

Negli ultimi anni abbiamo preso maggiore coscienza di determinate tendenze volte ad utilizzare l'aiuto umanitario come strumento politico. Molti Stati che beneficiano di aiuti hanno naturalmente già da sempre tentato d'utilizzare questi ultimi per i loro propri interessi. Per questo la presenza delle organizzazioni internazionali e delle opere assistenziali private è d'estrema importanza. D'altra parte, anche i Paesi donatori sfruttano l'aiuto umanitario per fini politici. È il caso soprattutto dei Paesi che forniscono ingenti aiuti bilaterali, ma si possono scorgere connotazioni politiche anche nel sostegno accordato, o rifiutato, a programmi d'aiuto multilaterale.

Il nostro aiuto umanitario non è influenzato da considerazioni d'ordine politico e economico: sono esclusivamente determinanti i bisogni della popolazione interessata. Questo spiega il fatto che prestiamo aiuto laddove le carenze sono più acute. Vi si aggiunge anche un elemento aperiodico: l'aiuto dev'essere fornito anche dove, malgrado il forte bisogno, gli altri non intervengono o prestano soltanto poco aiuto. Per accorgersi della necessità di perseguire una simile politica è sufficiente pensare alle numerose situazioni d'emergenza che, pur non essendo al centro dell'attualità quotidiana, colpiscono innumerevoli persone.

## **5 Misure volte a migliorare la qualità dell'aiuto**

Giova in primo luogo ricordare che uno degli scopi essenziali del riorientamento dell'aiuto umanitario, annunciato nel nostro ultimo messaggio, era anche il miglioramento qualitativo dell'aiuto. Un simile miglioramento deve inte-

ressare tutte le fasi di un progetto, dalla concezione fino alla valutazione dei risultati. In un primo momento ci siamo occupati di migliorare il lavoro di concezione, di cui il dialogo con gli interlocutori menzionato precedentemente rappresenta una parte importante. Questo presuppone anche assegnare più tempo alla preparazione e all'esame dei progetti, ciò che nel settore dell'aiuto d'emergenza, ove occorre sì riflettere ma anche agire rapidamente, costituisce un vero e proprio dilemma. Un esame approfondito significa pure criteri di scelta più rigorosi per il sostegno di singoli progetti. Abbiamo già avuto modo di presentare tali criteri. Un altro elemento che contribuisce ad un'evoluzione qualitativa è il miglioramento della pianificazione, anche se di fronte agli sconvolgimenti internazionali si è a volte tentati di ritenerla un'illusione. La pianificazione potrebbe tuttavia essere migliorata nell'ambito di progetti d'aiuto sociale e di alcuni progetti d'aiuto ai rifugiati a lunga scadenza. In passato questi ultimi erano autorizzati di anno in anno a titolo di progetti d'aiuto d'emergenza, mentre attualmente tentiamo di raggiungere insieme ai nostri interlocutori una pianificazione a più lungo termine, che del resto è già stata realizzata in singoli casi. Anche nelle attività dell'ASC si tenta di migliorare la pianificazione, cercando di integrare sufficientemente in anticipo nei lavori di pianificazione il futuro proseguimento dei progetti a lungo termine da parte di altri interlocutori o delle autorità locali.

Sono stati rinforzati anche il controllo dell'esecuzione dei progetti e il monitoraggio. Già da molto tempo i progetti dell'ASC sono solitamente controllati sul posto da collaboratori della Centrale. Nel campo dell'aiuto umanitario e alimentare le visite ai progetti sono ugualmente diventate una componente degli obblighi di ciascun collaboratore. Visto che la responsabilità di tali progetti incombe all'organizzazione interlocutrice, le visite assumono anche il carattere d'una valutazione. Esse concernono sovente il lavoro di diverse organizzazioni operanti nel medesimo Paese o sono in relazione con problemi analoghi. In questo modo esse consentono anche di comparare il lavoro delle differenti organizzazioni. Le visite a singoli progetti esigono una minuziosa preparazione, e dal momento che ogni anno centinaia di progetti e programmi devono essere sostenuti mediante contributi di parecchie migliaia di franchi, esse possono evidentemente coprire soltanto un'infima parte di tutte le attività svolte. Da qui l'importanza di una scelta giudiziosa dei progetti da visitare.

Affidare la valutazione ad agenti esterni costituisce un altro mezzo per migliorare la qualità. Ogni anno vengono svolte alcune valutazioni di questo tipo. Esse concernono prevalentemente progetti per i quali si pongono problemi fondamentali o anche specifici, la cui analisi da parte di un osservatore esterno può essere di grande ausilio. È il caso per esempio del riorientamento di progetti che godono di un sostegno già da molto tempo. Si è recentemente proceduto ad una simile valutazione di una serie di progetti diretti da Terres des Hommes Losanna in India.

Lo scopo di una valutazione può anche consistere nell'esaminare i metodi di lavoro di un'organizzazione interlocutrice con la quale non abbiamo ancora sufficientemente collaborato per poter conoscerne la qualità. Recentemente è stata effettuata una valutazione di questo tipo vertente su un progetto sanitario che Médecins sans Frontières Svizzera ha ripreso dall'ASC nel nord dell'Uganda.

Le valutazioni possono inoltre interessare progetti nei quali si tentano nuove procedure, come ad esempio il programma d'aiuto d'emergenza inaugurato in Perù.

A volte l'esigenza di effettuare una valutazione può derivare dalla necessità di elaborare concezioni che permettano di affrontare situazioni complesse. In quest'ottica, recentemente è stata effettuata per la prima volta una valutazione collettiva in Bangladesh da parte dell'ASC, dell'aiuto umanitario e alimentare e della cooperazione allo sviluppo. Essa aveva lo scopo di valutare la qualità e l'efficacia dell'aiuto fornito dalla Confederazione in questo Paese periodicamente esposto a violente inondazioni, e di elaborare nel contempo proposte concrete per un concetto d'aiuto coerente ed integrato specificamente adatto per queste situazioni. Un approccio di questo tipo è particolarmente importante perché il Bangladesh è uno dei Paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo.

La maggiore accentuazione del lavoro di valutazione ha anche comportato una più intensa collaborazione con il servizio di valutazione della DSA. Così l'aiuto umanitario è oggi integrato nell'annuale pianificazione a media scadenza del servizio valutazione e può quindi trarre profitto dalle capacità in materia e dalle possibilità di formazione offerte da questo ufficio.

L'incoraggiamento delle organizzazioni adeguate è anche un altro mezzo per migliorare la qualità dell'aiuto. È un principio che si applica sia alle organizzazioni svizzere che a quelle locali, ma può interessare anche istituzioni statali o parastatali. L'ASC per esempio sostiene insieme all'università di Ginevra un istituto universitario in Guatemala che sta elaborando, quale misura di prevenzione, una propria struttura per il controllo delle attività vulcaniche. Nell'ambito dell'ampio piano d'azione promosso dall'ACR in favore dei rifugiati dell'Indocina, l'aiuto umanitario e alimentare sostiene finanziariamente la formazione in materia di procedura d'asilo di funzionari nei Paesi di prima accoglienza. L'ACR sta attualmente preparando programmi analoghi per l'Europa dell'est.

L'incoraggiamento delle organizzazioni adatte può avvenire anche in modo indiretto, attribuendo loro l'esecuzione di determinati progetti e permettendo loro d'acquisire così concrete esperienze sul lavoro. È dunque importante che noi e i nostri interlocutori svizzeri ed internazionali collaboriamo nella misura del possibile con le organizzazioni locali, preoccupandoci nell'ambito dei singoli progetti d'istituire anche personale locale, il quale potrà in seguito assumere tali compiti. A tal fine diverse organizzazioni tentano per esempio di promuovere la creazione di organismi locali che siano successivamente in grado di assumere la responsabilità dei progetti. Ma anche queste organizzazioni necessitano comunque ancora per anni di un sostegno finanziario dall'estero poiché in un periodo di difficoltà economiche come quello attuale esse non possono certamente contare su sovvenzioni da parte del governo locale, soprattutto per quanto concerne i progetti che interessano gruppi sociali emarginati come gli handicappati. Occorre inoltre promuovere particolarmente le capacità locali intensificando la collaborazione dell'aiuto umanitario e alimentare con le organizzazioni locali, e questo soprattutto nei Paesi prioritari, ove gli uffici di coordinazione possono assumersi il compito d'identificare potenziali organizzazioni interlocutrici.

## **6 L'aiuto umanitario di domani: come affronteremo le sfide del futuro?**

Nei capitoli precedenti abbiamo tentato di esporre le sfide che si presentano oggi all'aiuto umanitario e quelle che dovrà affrontare nei prossimi anni, menzionando inoltre gli strumenti di cui dispone e i metodi che gli hanno permesso di eseguire fino ad oggi i suoi compiti. Osservando l'evoluzione della situazione mondiale si constata l'incessante aumento dei bisogni, a cui non corrisponde però un'evoluzione proporzionale dei mezzi e delle strategie che dovrebbero servire a soddisfarli. Ciò esige da parte nostra un uso ancora più ragionevole ed efficiente dei mezzi e degli strumenti di cui disponiamo, e un loro impiego secondo un ordine di priorità ben definito. Questo significa però anche una maggiore coerenza non solo tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, ma anche tra aiuto umanitario e altri settori della politica estera e della politica economica.

L'aiuto umanitario non deve diventare una perenne lotta contro i sintomi che rinunciando ad affrontare con tutti i mezzi disponibili le vere cause delle situazioni di bisogno. In realtà la cooperazione allo sviluppo può contribuire soltanto parzialmente a combattere queste cause profonde: ad essa devono obbligatoriamente associarsi sforzi nell'ambito dei diritti dell'uomo, della politica dei rifugiati, delle misure per il mantenimento della pace, dei buoni servizi, della politica ecologica e della politica estera.

### **61 Tendenze e priorità nelle attività del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC)**

Al numero 26 abbiamo brevemente descritto i differenti compiti svolti attualmente dall'ASC. Anche nei prossimi anni la Catena svizzera di salvataggio continuerà ad essere uno strumento d'aiuto immediato al quale si potrà ricorrere in ogni momento. Tuttavia, l'aiuto d'emergenza, come quello fornito in caso di terremoti o altre catastrofi naturali simili, continuerà a rappresentare soltanto una piccola parte (meno del 5%) dell'insieme delle attività del Corpo, soprattutto se comparata ad incarichi come la ricostruzione e la prevenzione. Queste proporzioni non dipendono soltanto dalla natura delle catastrofi e delle crisi di cui l'ASC si occupa, ma rispecchiano anche il nostro modo di affrontare e valutare tali eventi.

I settori della prevenzione e della ricostruzione si prestano particolarmente ad un'armonizzazione con altre misure d'aiuto. La prevenzione è ad esempio sovente associata alla cooperazione tecnica e specialmente alla formazione. D'altra parte, anche nell'ambito della ricostruzione gli interventi dell'ASC per risolvere specifici problemi (si pensi a questo proposito alla ricostruzione di abitazioni, di edifici pubblici come scuole o dispensari, strade e ponti) si connettono con gli sforzi generali volti a migliorare le condizioni di vita e ad aumentare i redditi. Quale misura preventiva di tipo particolare vi sono anche gli accordi preventivi stipulati dall'ASC con un certo numero di Stati, al fine di consentire un rapido intervento d'aiuto in caso di catastrofe. Occorre infatti ricordare che

il tempo che simili convenzioni permettono di risparmiare può essere del tutto decisivo per salvare vite umane in pericolo.

In futuro la collaborazione in caso di catastrofi in Europa assumerà presumibilmente maggiore importanza. Tale collaborazione è già attualmente intensificata e approfondita costantemente soprattutto con i Paesi limitrofi e con l'UNDRO. Essa verte prevalentemente sull'aiuto immediato e sull'aiuto alla sopravvivenza. La Svizzera ha già stipulato in questo ambito numerose convenzioni. Negli ultimi anni le possibili conseguenze che catastrofi antropogene possono avere anche oltre le frontiere dei singoli Stati si sono manifestate in modo piuttosto evidente. Esse rappresentano una vera e propria minaccia soprattutto nei Paesi europei fortemente industrializzati e densamente abitati. Anche gli impianti industriali obsoleti dei Paesi d'Europa orientale costituiscono però pure un pericolo: qui occorre in primo luogo prendere provvedimenti d'aiuto economico e tecnico che permettano il risanamento d'impianti pericolosi e quindi di diminuire i rischi di incidenti.

L'aiuto umanitario in caso di catastrofe nucleare o industriale presuppone conoscenze specifiche e un certo numero di misure preventive. Anche questo è un campo in cui l'ASC concentrerà maggiormente le sue attività. A tal fine è stato d'altronde creato il gruppo specializzato ABC, che lavora in stretta collaborazione con altri uffici federali (Ufficio federale della sanità pubblica, ufficio federale dell'energia) e con il servizio di protezione AC dell'esercito.

Nell'ambito di catastrofi nucleari o industriali l'ASC può intervenire concretamente mettendo a disposizione i propri esperti e fornendo una specifica consulenza, per esempio per compiti di verifica, missioni di perlustrazione o di decontaminazione. Altri settori d'intervento sono la dosimetria, l'assistenza medica come pure le misure d'autodifesa per i membri dell'ASC durante le azioni di soccorso.

Anche a livello internazionale si analizzano le differenti possibilità per prevenire le catastrofi. L'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di designare il periodo 1990-1999 *Decennio della riduzione delle catastrofi naturali (International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR)* e ha varato nel contempo uno specifico programma d'azione, la cui realizzazione è stata affidata principalmente all'UNDRO, l'organismo di coordinazione dell'ONU per l'aiuto in caso di catastrofe. A livello nazionale sono stati creati comitati nazionali incaricati di sostenere il programma d'azione decennale. In Svizzera l'organo responsabile è l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del Paesaggio (UFAFP). L'ASC svolge un ruolo attivo in seno al Comitato nazionale, i cui sforzi si concentrano sull'applicazione concreta delle preoccupazioni principali del decennio che corrispondono ai nostri principi. La DSA non ha invece contribuito al fondo speciale creato dall'ONU in relazione al decennio, poiché il sostegno di questo tipo di fondi non è conforme alla sua politica di concentrazione su un numero limitato d'organizzazioni.

Nella misura del possibile si cercherà in futuro di rafforzare la cooperazione tra l'ASC e l'aiuto umanitario e alimentare. Ciò presuppone che si determinino i settori d'attività in cui le procedure e le priorità di ciascuna parte possono reciprocamente integrarsi. A questo proposito è per esempio auspicabile aumen-

tare l'invio di membri dell'ASC per missioni di controllo e di distribuzione nell'ambito di progetti d'aiuto alimentare. Anche lo svolgimento in comune di missioni esplorative per individuare possibili azioni d'aiuto costituisce un'altra possibilità per intensificare la collaborazione.

Si tratterà inoltre d'incentivare anche la collaborazione tra ASC e i servizi responsabili della cooperazione allo sviluppo. Ciò significherà da un lato una più intensa collaborazione dal punto di vista operativo nei Paesi prioritari e in situazioni speciali, ma anche, d'altro lato, l'inizio di una collaborazione a livello concettuale.

Inoltre, l'ASC e i servizi della DSA competenti in materia di cooperazione allo sviluppo dispongono di numerose conoscenze tecniche e specifiche che possono sicuramente completarsi reciprocamente in modo proficuo.

Nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe, ed in particolare in caso di terremoto, l'ASC è da sempre intervenuto anche al di fuori della cerchia dei Paesi in sviluppo. Si pensi a questo proposito alle missioni in Italia, in Grecia e in Unione Sovietica. Grazie alle sue azioni puntuali e alla forma d'aiuto particolarmente specifica che è in grado d'offrire, esso può praticare interventi di questo tipo senza ledere il principio secondo il quale l'aiuto dev'essere fornito laddove maggiore è il bisogno. Il Corpo svolgerà un ruolo importante anche nelle azioni di aiuto umanitario a favore dell'Europa dell'est, come testimoniano d'altronde i suoi interventi in Armenia dopo il terremoto del 1988, nella zona di Cernobyl, come pure le recenti azioni d'aiuto per gruppi sociali particolarmente minacciati in Romania, Bulgaria e in Unione Sovietica. È proprio in questi Paesi, dove non possiamo avvalerci di organizzazioni interlocutrici conosciute, che le missioni esplorative e d'assistenza dell'ASC s'avverano indispensabili. Nel contempo esse rappresentano anche un'occasione concreta per approfondire la collaborazione tra i settori d'attività del Corpo e quelli dell'aiuto umanitario e alimentare.

Nei prossimi anni occorrerà dunque adattare costantemente il profilo ideale dei membri del Corpo alle condizioni di lavoro in continua evoluzione, in modo da poter sempre disporre delle persone idonee e capaci di far fronte alle nuove sfide. Per quanto riguarda le persone assunte a lungo termine sarebbe opportuno prevedere una forma d'impiego simile allo statuto di esperto della DSA. Per gli impieghi di breve durata è invece essenziale che tutte le persone assunte dai servizi dell'amministrazione federale a titolo di volontari (membri dell'ASC, osservatori di votazioni, volontari impiegati nell'ambito delle misure per il mantenimento della pace, come il Swiss Medical Unit in Namibia) siano trattate in modo uguale.

## **62 Tendenze e priorità nell'ambito dell'aiuto umanitario e alimentare**

Al numero 26 abbiamo descritto i compiti che competono all'aiuto umanitario e alimentare. Nel corso dei prossimi anni occorrerà soprattutto continuare il riorientamento già iniziato e consolidarne gli elementi essenziali. In particolare occorrerà integrare ancora maggiormente l'aiuto alimentare nella politica pro-

gettuale generale, ciò che significa in primo luogo che eccettuato quello fornito in interventi d'emergenza, l'aiuto alimentare farà parte di programmi alimentari organizzati centralmente e sottoposti a controllo medico. Questo vale in particolare per gli aiuti mediante latticini svizzeri.

L'aiuto umanitario e alimentare sostiene attualmente ogni anno programmi e progetti in circa ottanta Paesi. Esso deve dunque far fronte ad una grande dispersione geografica che non è scevra di problemi. È nondimeno essenziale che l'aiuto umanitario e alimentare sia in grado di rispondere alle domande d'aiuto provenienti da ogni Paese, poiché ciò corrisponde al carattere universale del suo mandato. Solo alcuni di questi ottanta Paesi sono anche Paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo, dove quindi è possibile far affidamento su un ufficio di coordinazione e alle specifiche conoscenze della Centrale. Occorre pertanto perseguire una maggiore concentrazione dei mezzi. Ciò significa ugualmente che a seconda della situazione regnante nel Paese interessato, l'aiuto umanitario e alimentare dovrà collaborare essenzialmente con due o tre organizzazioni determinate. Nel caso di un conflitto armato si tratterà in primo luogo del CICR, mentre qualora occorra assistere rifugiati si ricorrerà principalmente all'ACR. In altri tipi di situazione l'interlocutore più idoneo può anche essere un'opera assistenziale svizzera. Al fine di raggiungere un maggior numero di persone bisognose, in certi casi l'aiuto umanitario ha incitato le opere assistenziali a presentare una domanda comune invece di numerose domande separate. Questo metodo ha avuto successo per esempio in Etiopia, ma vi sono sempre casi in cui l'unico modo per raggiungere la popolazione interessata è di collaborare con diverse organizzazioni. Gli interventi in Sudan, Mozambico e Libano costituiscono a questo proposito una testimonianza evidente. Nelle principali regioni di conflitti e ove confluiscie la maggior parte dei mezzi è tuttavia indispensabile acquisire proprie conoscenze sulla situazione e sui nostri maggiori interlocutori. Le visite di progetti e le analisi si concentreranno conseguentemente anche su queste zone. Nei Paesi in cui esso sostiene soltanto singoli progetti l'aiuto umanitario e alimentare farà ancora prevalentemente affidamento sulle sue organizzazioni interlocutrici, la cui scelta risulta dunque d'estrema importanza.

In futuro assumerà pure maggiore rilievo il sostegno di programmi e progetti che combinano l'aiuto d'emergenza con altri elementi, per esempio con misure preventive. In questo senso si assisterà sicuramente ad una crescente associazione tra aiuto alimentare e distribuzione di sementi e ad una più stretta combinazione tra aiuto d'emergenza e misure di riabilitazione, come è il caso in Mozambico. Verranno incentivate anche le misure di sostegno che permettono di pervenire a soluzioni durature per i rifugiati e i profughi. Tra queste si possono citare i progetti che consentono ai rifugiati di sovvenire autonomamente ai propri bisogni, progetti incentrati sullo sviluppo che possono profittare sia ai rifugiati che alla popolazione locale e progetti di reintegrazione per le persone rimpatriate volontariamente.

Come abbiamo già detto, in futuro occorrerà intensificare la collaborazione con l'ASC ogni qual volta la situazione lo permetterà. Sarà prevalentemente il caso dei Paesi in cui l'aiuto umanitario e alimentare ha difficoltà ad individuare interlocutori idonei, come ad esempio in Europa dell'est. Inoltre, i mem-



bri del Corpo che si trovano già in un determinato Paese dovrebbero più sovente poter assumere alcune missioni di perlustrazione e compiti riguardanti specifici programmi.

L'aiuto umanitario e alimentare intensificherà ulteriormente la propria collaborazione sul piano concettuale e operativo con la cooperazione allo sviluppo. In quest'ottica esso dovrà aver più facilmente accesso ai programmi riguardanti singoli Paesi, ed essere maggiormente coinvolto nelle altre attività della DSA. Nei Paesi prioritari occorrerà sfruttare maggiormente le conoscenze e le capacità degli uffici di coordinazione, mentre alla Centrale, oltre a proseguire il dialogo con le sezioni geografiche, si tratterà di instaurare il dialogo con i diversi servizi specializzati.

Infine è necessario determinare il ruolo che l'aiuto umanitario e alimentare deve svolgere per l'Europa orientale. I problemi recentemente emersi in questi Paesi (ad es. il carente approvvigionamento in medicinali e articoli di prima necessità, i prezzi proibitivi per la maggior parte della popolazione, l'inefficienza delle strutture produttive e di quelle di distribuzione) possono sembrare all'osservatore esterno estremamente gravi, ma non bisogna dimenticare che essi costituiscono da anni la realtà quotidiana in numerosi Paesi del Terzo Mondo, senza che però ci si sia mobilitati per attenuarne l'effetto o sradicarne le cause. Simili problemi strutturali devono piuttosto essere risolti come nei Paesi in sviluppo mediante programmi di riforma economica e con aiuti alla bilancia dei pagamenti. In un tale contesto l'aiuto umanitario deve al limite intervenire soltanto a titolo complementare e in modo puntuale per accrescere le possibilità di sopravvivenza di gruppi sociali particolarmente minacciati. Esso però non può sostituire le indispensabili misure d'ordine macroeconomico e socio-politico promosse dai governi interessati e sostenute dall'aiuto finanziario internazionale. Inoltre, esso non deve neppure attenuare la pressione esercitata dalla necessità di riforme strutturali dell'economia e della società. Gli strumenti per permettere le misure di sostegno svizzere a tale processo di riforme sono compresi nel secondo credito quadro a favore dell'Europa dell'est.

Come già osservato, la mancanza di organizzazioni interlocutrici idonee ostacola eventuali azioni d'aiuto umanitario e alimentare nell'Europa orientale. Dal canto loro, le organizzazioni dell'ONU limitano la loro attività ai Paesi in sviluppo, oppure risultano competenti solo per situazioni ben specifiche, come ad esempio l'assistenza ai rifugiati. Altre istituzioni, come il CICR, non intervengono che in caso di conflitto. Vi sono invece alcune opere assistenziali svizzere che hanno stabilito già da un certo tempo contatti con interlocutori in questi Paesi. Esse possono dunque entrare in considerazione per l'attuazione d'interventi puntuali a favore di determinati gruppi sociali. Pensiamo in primo luogo alle opere assistenziali che dispongono delle necessarie capacità istituzionali, amministrative e personali, con le quali collaboriamo anche nei Paesi in sviluppo. In altri casi, in mancanza di altri interlocutori, l'aiuto umanitario e alimentare collaborerà direttamente con i servizi governativi e con gli organi pubblici, preoccupandosi di coinvolgere per quanto possibile l'ASC in modo da garantire la necessaria sorveglianza del progetto.

## 63 Presupposti organizzativi e in materia di personale

La divisione della DSA che si occupa dell'aiuto umanitario, ossia la divisione Aiuto umanitario e ASC, conta attualmente 32 collaboratori. La sua organizzazione è entrata in vigore il 1° luglio 1988, data alla quale l'insieme delle attività dell'aiuto umanitario sono state riunite in un'unica divisione. L'esperienza ha permesso però di constatare che tale organizzazione non consente alla divisione di adempiere in modo ottimale il suo mandato. Nel corso del 1991 si procederà dunque, con l'ausilio di un consulente, ad un'analisi della struttura organizzativa della divisione.

Per poter mantenere la propria efficienza ed essere in grado di affrontare le nuove sfide che gli si presenteranno, l'aiuto umanitario, come del resto l'insieme della DSA, deve poter contare, oltre che su un'idonea struttura organizzativa, su sufficiente personale motivato, ben istruito e ben preparato. Nel capitolo 5 del nostro messaggio sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo abbiamo accennato alla mole di lavoro che spetta attualmente ai singoli collaboratori della DSA. È pertanto necessario e urgente che la divisione possa disporre del numero sufficiente di collaboratori qualificati per poter assicurare un aiuto umanitario d'alto livello qualitativo e per poter gestire efficacemente anche il crescente volume finanziario necessario alla sua missione.

La distinzione delle competenze finanziarie nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e in quello dell'aiuto umanitario verrà adeguata mediante un'apposita revisione dell'ordinanza pertinente del 12 dicembre 1977 (RS 974.01). Questa misura permette una sensibile semplificazione del lavoro sul piano organizzativo. Essa corrisponde peraltro alla proposta presentata dal Controllo federale delle finanze.

## 7 Utilizzazione del credito quadro corrente

### 71 Impegni e pagamenti

Il credito quadro di 530 milioni di franchi stanziato mediante il decreto federale del 30 novembre 1988 (FF 1988 III 1283) a decorrere dal 1° marzo 1989 era valevole per una durata minima di tre anni. Il 31 marzo 1991 gli impegni presi a carico di questo credito ammontavano a 371,6 milioni di franchi. Come hanno palesemente evidenziato gli avvenimenti occorsi nel 1989 e nel 1990, non è possibile pianificare con precisione gli impegni futuri. Tuttavia, fondandoci sui dati a nostra disposizione al momento della stesura del presente messaggio (primavera 1991), prevediamo che il credito quadro, compresa la riserva, sarà in ogni caso esaurito al termine del periodo triennale.

### 72 Forme d'aiuto accordato

La ripartizione definitiva dei mezzi disponibili nell'ambito del credito quadro corrente non è ancora conosciuta. La tabella seguente illustra tuttavia la situa-

zione dei pagamenti al 31 marzo 1991 e la loro ripartizione a seconda delle diverse forme d'aiuto. Essa presenta inoltre le spese prevedibili fino al 29 febbraio 1992, data del probabile esaurimento del credito quadro di 530 milioni di franchi.

La tabella mostra chiaramente come sia stato necessario discostarsi più volte dal programma di ripartizione previsto in principio, per poter far fronte a nuove esigenze imprevedute. Come abbiamo rilevato al numero 62 del nostro messaggio del 25 maggio 1988 per la continuazione dell'aiuto internazionale della Confederazione, i costi preventivati per l'aiuto mediante latticini svizzeri si sono avverati eccessivi. Dei 40 milioni di franchi previsti all'anno, ne sono stati effettivamente spesi da 28 a 30 milioni. Anche le spese per in Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe si sono avverate inferiori a quanto previsto. Sono invece stati insufficienti i mezzi destinati alle forme di aiuto che implicano grande flessibilità per poter reagire rapidamente a nuovi bisogni, come ad esempio i settori «Contributi a organizzazioni e enti assistenziali internazionali» e «Altre forme d'aiuto alimentare».

La ripartizione del credito quadro nelle differenti forme d'aiuto qui menzionate corrisponde, ad eccezione del settore del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe, alle rubriche di credito previste per l'aiuto umanitario. Ciò ha permesso di correggere la situazione descritta in precedenza mediante l'apertura di crediti supplementari compensati con prelevamenti sulle rubriche non esaurite dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto concerne la riserva a favore delle vittime di catastrofi straordinarie, abbiamo dovuto procedere a due prelevamenti importanti, una prima volta nel 1989 nell'ambito di un contributo speciale di 30 milioni di franchi a favore di rifugiati, profughi e altre vittime di conflitti, e una seconda nel 1990 nel quadro di un altro contributo straordinario di 10 milioni di franchi per i lavoratori emigrati colpiti dalle conseguenze della crisi del Golfo. In entrambi i casi abbiamo dovuto richiedere dei crediti supplementari, che hanno potuto essere compensati soltanto parzialmente mediante i mezzi previsti per l'aiuto pubblico.

**Ripartizione secondo le forme d'aiuto dei pagamenti prelevati sul credito quadro di 530 milioni di franchi**

Forme	Anni			Spese previste 1992	Spese previste 1993	Ammontare totale probabile	Ripartizione prevista in principio
	1989	1990	Spese previste 1991				
Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC) .....	6 915 014	14 160 005	15 000 000	6 118 500		42 193 519	45 000 000
Contributi alle organizzazioni e alle opere assistenziali internazionali .	71 031 925	61 823 982	71 130 000	34 832 761		238 818 668	169 000 000
Aiuto alimentare sotto forma di latticini svizzeri .....	22 401 164	27 964 766	29 000 000	14 348 700		93 714 630	120 000 000
Aiuto alimentare sotto forma di ce- reali .....	12 102 442	20 003 969	22 000 000	10 605 400		64 711 811	68 000 000
Aiuto cerealicolo 1993 .....					20 000 000	20 000 000	20 000 000
Altre forme d'aiuto alimentare ..	7 512 863	15 758 909	20 500 000	9 789 600		53 561 372	51 000 000
Riserva a favore delle vittime di ca- strofi straordinarie .....	(30 000 000)	(10 000 000)	17 000 000			(40 000 000) 17 000 000	57 000 000
<b>Totale .....</b>	<b>119 963 408</b>	<b>139 711 631</b>	<b>174 630 000</b>	<b>75 694 961</b>	<b>20 000 000</b>	<b>530 000 000</b>	<b>530 000 000</b>

## **8 Nuovo credito quadro**

### **81 Ammontare e durata**

Il credito quadro di 1100 milioni di franchi che vi domandiamo di stanziare ci permetterà in primo luogo di assumere nuovi impegni per un periodo di almeno quattro anni. In questo modo adattiamo la durata del credito a quella del credito quadro previsto per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto finanziario e contribuiamo quindi ad alleviare il lavoro del Parlamento. Questo credito deve poter essere utilizzato a decorrere dal 1° marzo 1992 o al più presto dopo l'esaurimento del credito quadro attuale. L'ammontare del credito è stato calcolato sulla base dei mezzi previsti nel piano finanziario e nelle prospettive di bilancio per gli anni 1992-1995. L'ammontare totale che ne risulta, compresa la riserva per le situazioni straordinarie (il cui importo è stato modificato vista l'incertezza regnante in numerosi Paesi), è di 1100 milioni di franchi. L'importo effettivo della spesa per l'aiuto umanitario internazionale sarà fissato ogni anno nel bilancio preventivo.

### **82 Ripartizione dei mezzi**

Nel nostro messaggio del 25 maggio 1988 abbiamo già sottolineato la necessità di mostrare maggiore flessibilità nell'impiego dei mezzi a nostra disposizione. In questi ultimi tre anni tale tendenza si è accentuata e consolidata. Siamo pertanto giunti alla conclusione che occorra a medio termine semplificare o ristrutturare seguendo nuovi criteri, la ripartizione dei mezzi dell'aiuto umanitario (e quindi, in una certa misura anche le rubriche del credito). Una ripartizione come quella attuale, concepita in funzione delle forme d'aiuto invece che secondo i bisogni, non ci sembra più compatibile, a lungo termine, con la nostra concezione di un aiuto umanitario orientato su obiettivi precisi.

*Diventano pertanto più frequenti i progetti combinati che comprendono sia elementi d'aiuto alimentare che altre forme d'intervento come l'assistenza medica e la formazione. In tali operazioni le componenti dei diversi progetti si completano a vicenda e possono, a seconda della situazione, assumere maggiore o minore importanza. In questi casi la sola forma d'aiuto concepibile è quella dell'aiuto finanziario, poiché è la sola a consentire la necessaria flessibilità.*

Come rilevato in precedenza, le medesime osservazioni valgono per quanto riguarda l'aiuto alimentare. Sono soprattutto necessari contributi per coprire le spese di logistica, dei trasporti e di distribuzione, ma anche quelle per la riabilitazione e per l'infrastruttura necessaria per la distribuzione dell'aiuto alimentare. Mezzi finanziari sono inoltre necessari per l'acquisto in loco di cereali e, in misura viepiù crescente, d'alimenti proteici come le leguminose, poiché questi due prodotti sono generalmente gli alimenti di base della popolazione. Anche le verdure locali consentono di soddisfare alcuni bisogni.

Ciò significa che nella ripartizione dei mezzi che segue prevediamo ancora un notevole aumento nelle rubriche «Contributi a organizzazioni e opere assistenziali internazionali» e «Altre forme d'aiuto alimentare». Per quanto concerne l'aiuto mediante latticini svizzeri ci basiamo sulla media delle spese degli ultimi

tre anni poiché, contrariamente agli altri settori dell'aiuto umanitario, in questo ambito non sono emersi nuovi bisogni prioritari motivanti un aumento di tale importo.

Negli altri settori, ovvero in quello del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe e quello dell'aiuto alimentare mediante cereali, prevediamo una crescita corrispondente all'evoluzione di questi ultimi anni. Qualora, in seguito ad avvenimenti straordinari, il settore del Corpo necessiti di maggiori mezzi, potremmo senz'altro soddisfare tali esigenze impreviste. Poiché le attività dell'ASC e i contributi a organizzazioni internazionali e a opere assistenziali sono compresi nella medesima rubrica, è possibile effettuare un trasferimento di fondi nei due sensi. È questa una procedura a cui abbiamo ricorso regolarmente negli ultimi anni, come risulta d'altronde dalla tabella al numero 72.

Il tipo di contributi come pure la loro assegnazione alle singole organizzazioni internazionali e svizzere, non possono essere determinati in anticipo, poiché essi dipendono essenzialmente da avvenimenti imprevedibili. Insieme ai nostri interlocutori ci sforziamo tuttavia di stabilire una pianificazione approssimativa e di fissare le priorità comuni. Troppo sovente però tale pianificazione deve in seguito essere adattata ad un decorso degli avvenimenti sensibilmente diverso da quanto previsto. Come sinora anche in futuro continueremo a partecipare alle grandi azioni d'aiuto promosse dalla Comunità internazionale, sostenendo in questo modo principalmente specifici programmi e progetti. Ci proponiamo pure di proseguire a sostenere gli interventi e i progetti delle opere assistenziali svizzere mediante contributi specifici che, come tutt'ora, dovrebbero rappresentare circa un quinto delle spese annuali.

I recenti avvenimenti hanno inoltre chiaramente evidenziato la necessità di disporre d'una riserva per far fronte a situazioni straordinarie. Essa sarà pertanto mantenuta e il suo importo aumentato. A questo proposito, teniamo conto in particolare del fatto che l'aiuto umanitario potrebbe assumere proporzioni considerevoli in rapporto alla situazione incerta caratterizzante l'Europa dell'est e l'Unione Sovietica come pure in seguito alla crisi del Golfo. Come abbiamo già rilevato rispondendo ad alcuni interventi parlamentari riguardanti l'Unione Sovietica e l'Europa dell'est, qualora questo aiuto assumesse grandi proporzioni, esso non dovrebbe comunque essere assegnato a scapito dei Paesi in sviluppo. Esso non fa parte dell'aiuto pubblico previsto per questi Paesi. Lo comprova già il fatto che le prestazioni corrispondenti devono essere sottratte all'importo totale che la Svizzera annuncia al Comitato per lo sviluppo (CAS) dell'OCSE quale suo aiuto pubblico allo sviluppo. A seconda delle circostanze occorrerà dunque poter disporre di mezzi supplementari, che a tempo debito vi proporremo di addebitare al credito quadro d'aiuto umanitario mediante corrispondenti crediti supplementari. Partiamo comunque dal principio che l'Europa dell'est e l'Unione Sovietica hanno in primo luogo bisogno d'aiuto economico e di un risanamento della loro bilancia dei pagamenti o di altre forme di sostegno internazionale per l'attuazione dei loro programmi di riforma economica. Il contributo della Svizzera a tali misure di sostegno sarà oggetto d'uno specifico messaggio concernente un secondo credito quadro a favore dei Paesi d'Europa orientale, che vi sottoporremo prossimamente.

Del resto, il principio della compensazione permane tutt'ora valevole riguardo l'impiego della riserva.

Alla luce di quanto precede ci proponiamo di assegnare alle differenti forme d'aiuto umanitario internazionale i mezzi finanziari elencati qui appresso, riservandoci tuttavia il diritto di procedere a trasferimenti da una voce all'altra, a seconda della situazione e dei bisogni che dovessero emergere.

Forme d'aiuto	Nuovo credito quadro in mio di fr., per 4 anni	Credito quadro di 530 mio di fr., per 3 anni
a. Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe	90	45
b. Contributi a organizzazioni e opere assistenziali internazionali .....	451	169
c. Aiuto alimentare sotto forma di latticini svizzeri .....	140	120
d. Aiuto alimentare sotto forma di cereali ..	110	68
Aiuto cerealicolo 1993 .....		20
e. Altre forme d'aiuto alimentare .....	125	51
f. Riserva a favore delle vittime di catastrofi straordinarie .....	134	57
<b>Totale .....</b>	<b>1050</b>	<b>530</b>

## **9            Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **91          Conseguenze finanziarie**

Come abbiamo menzionato al numero 8, domandiamo lo stanziamento di un credito quadro di 1100 milioni di franchi per una durata di almeno quattro anni. Questo ammontare comprende le spese previste nel piano finanziario e una riserva di 184 milioni di franchi che utilizzeremo soltanto in situazioni eccezionali, per esempio qualora gli sviluppi politici in Europa dell'est e in Unione Sovietica rendessero necessario un massiccio intervento d'aiuto umanitario.

Prevediamo che il credito quadro attuale sarà sicuramente esaurito allo scadere del termine minimo di tre anni, ovvero entro la fine di febbraio 1992. I nuovi impegni occasioneranno spese a carico del preventivo federale del 1992 e probabilmente fino al 1996, che dovranno essere coperte con le risorse generali della Confederazione. Ve le sottoporremo per approvazione ogni anno nel bilancio di previsione.

## **92      Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Nel nostro messaggio del 25 maggio 1988 (FF 1988 II 1045) abbiamo sottolineato che per raggiungere l'auspicato miglioramento qualitativo dell'aiuto umanitario occorre aumentare il personale della divisione Aiuto umanitario e ASC. Da allora, tale effettivo è aumentato di quattro unità: un posto concerne compiti che interessano l'intera divisione, un altro è stato attribuito all'ASC e i due restanti all'Aiuto umanitario e alimentare. In questo modo, grazie anche al notevole impegno dimostrato da tutte le persone coinvolte, abbiamo potuto far fronte al sensibile aumento dell'aiuto umanitario come tale, realizzare gli obiettivi riguardanti la qualità e il controllo dei progetti, e sormontare i nuovi oneri che si sono presentati.

La difficile situazione in materia di personale che caratterizza la Centrale è dunque comparabile a quella constatata negli altri settori d'attività della DSA. Vi si aggiunge, nel caso dell'aiuto umanitario, la difficile previsione di certe evoluzioni che possono provocare repentini e notevoli aumenti della sollecitazione del personale alla Centrale. Considerando il volume viepiù crescente dell'aiuto umanitario e la necessità di consolidare il suo miglioramento qualitativo conformemente a quanto rilevato nel presente messaggio, prevediamo ulteriori rafforzamenti degli effettivi.

## **93      Conseguenze per Cantoni e Comuni**

L'esecuzione del decreto federale proposto incombe esclusivamente alla Confederazione e quindi non comporterà nessun onere per i Cantoni e i Comuni.

## **10      Programma di legislatura**

Abbiamo preannunciato il presente messaggio nel nostro rapporto del 18 gennaio 1988 sul programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339, appendice 2).

## **11      Base legale e forma giuridica**

Il decreto federale che sottoponiamo alla vostra approvazione si basa sull'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), secondo cui i mezzi necessari al finanziamento della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario sono accordati sotto forma di crediti quadro pluriennali.

Poiché è di carattere finanziario, la decisione deve rivestire la forma di un decreto federale semplice, conformemente all'articolo 8 della legge del 23 marzo 1962 (RS 171.11) sui rapporti tra i Consigli. In quanto tale, il decreto qui proposto non sottostà al referendum facoltativo.



# Decreto federale concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale accordato dalla Confederazione

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 9 capoverso 1 della legge federale del 19 marzo 1976<sup>1)</sup> su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 3 giugno 1991<sup>2)</sup>,

*decreta:*

## **Art. 1**

<sup>1</sup> È stanziato un credito quadro di 1050 milioni di franchi per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale accordato dalla Confederazione.

<sup>2</sup> Esso è assegnato per un periodo minimo di quattro anni a contare dal 1° marzo 1992, ma non prima dell'esaurimento del precedente credito quadro.

<sup>3</sup> I crediti annui di pagamento sono iscritti nel bilancio di previsione.

## **Art. 2**

Il credito può essere segnatamente utilizzato per:

- a. la concessione di contributi ordinari e straordinari, in denaro o in natura, a organizzazioni internazionali (intergovernative o non governative) e a opere assistenziali operanti all'estero, nonché per l'esecuzione di operazioni umanitarie decise dal Consiglio federale;
- b. il finanziamento delle operazioni del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe all'estero, nonché per la formazione e l'equipaggiamento dei suoi membri;
- c. la fornitura di latticini d'origine svizzera;
- d. altri aiuti alimentari, segnatamente quelli sotto forma di cereali o di prodotti cerealicoli.

## **Art. 3**

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

4325

<sup>1)</sup> RS 974.0

<sup>2)</sup> FF 1991 III 269

## Allegati

Gli allegati si dividono in due gruppi.

L'*allegato A* (Principi dell'aiuto umanitario) è un documento di uso interno ed ha il carattere d'una guida. È stato allegato al presente messaggio al fine di portarlo a conoscenza di un più ampio pubblico. L'*allegato B* descrive i criteri in vigore dal 1° aprile 1990 presso la DSA per l'impiego dei latticini nell'ambito dell'aiuto umanitario. Nell'*allegato C* è illustrata la struttura organizzativa dell'aiuto umanitario. Nell'*allegato D* è fornito il significato dei concetti e delle sigle più importanti che figurano nel presente messaggio.

Il secondo gruppo di allegati (*1 fino a 7*) contiene principalmente dati statistici che riguardano l'aiuto umanitario della Confederazione negli anni 1988, 1989 e 1990. Inoltre si descrivono brevemente una serie di azioni tipiche (e alcune meno tipiche) dell'aiuto umanitario effettuate durante questi anni.

Allegato 1 Ripartizione geografica dell'aiuto umanitario

Allegato 2 Interlocutori principali dell'aiuto umanitario e alimentare

Allegato 3 Azioni dell'ASC

Allegato 4 Azioni delle rappresentanze svizzere e degli uffici di coordinamento della DSA

Allegato 5 Aiuto umanitario ai rifugiati

Allegato 6 Aiuto alimentare

Allegato 7 Scelta d'azioni tipiche dell'aiuto umanitario con breve descrizione

Il messaggio del 25 maggio 1988 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione riporta i dati statistici sino alla fine del 1987. Pertanto, negli allegati al presente messaggio abbiamo preso in considerazione anche il 1984 benché non sia compreso nel periodo di questo credito di programma. Così facendo, abbiamo potuto evitare di fornire una statistica incompleta.

## Allegato A

### Principi dell'aiuto umanitario

#### *Avvertenza preliminare*

Riassumiamo in questa sede in un unico documento i più importanti principi della politica svizzera in materia d'aiuto umanitario. Detto documento è in prima linea concepito per le persone e autorità che portano avanti direttamente o indirettamente questa politica: collaboratori della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, rappresentanti di organizzazioni partecipanti sul piano svizzero o internazionale, appartenenti al Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe, consulenti ecc.

Come i principi della collaborazione svizzera allo sviluppo del marzo 1987, questo riassunto va visto nel contesto in cui è fornita la prestazione della Confederazione. L'aiuto umanitario è soltanto un aspetto delle relazioni tra la Svizzera e i Paesi interessati (quasi sempre Paesi in sviluppo) e in ogni caso soltanto un contributo agli sforzi che i medesimi fanno per padroneggiare situazioni di crisi e di catastrofi.

L'aiuto umanitario con le sue due componenti – Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe e Aiuto umanitario e alimentare – è, accanto alla collaborazione tecnica e all'aiuto finanziario e ai provvedimenti di politica economica e commerciale, il terzo grande settore dell'aiuto pubblico federale. Circa un quinto dei fondi a disposizione di quest'ultimo vi sono destinati. Questa quota risulta elevata se confrontata con quella di altri Paesi donatori.

#### 1. In generale

L'aiuto umanitario ha la stessa base legale degli altri strumenti dell'aiuto pubblico della Confederazione. I *principi* adottati nell'articolo 2 della legge federale su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali – *solidarietà, interdipendenza a livello mondiale, mutuo rispetto dei diritti e degli interessi dei partecipanti* – sono comuni ai due strumenti. L'articolo 2 stabilisce inoltre che i provvedimenti da prendere *tengono conto delle condizioni dei Paesi partecipanti e dei bisogni delle popolazioni destinarie*.

Gli obiettivi della collaborazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario sono diversi. La cooperazione allo sviluppo sostiene gli sforzi dei Paesi in sviluppo per migliorare le condizioni di vita delle proprie popolazioni. *L'aiuto umanitario deve contribuire, mediante misure preventive e di soccorso, a preservare la vita umana in pericolo e ad alleviare le sofferenze; esso è destinato in particolare alle popolazioni vittime di una catastrofe naturale o di un conflitto armato*. La descrizione dei suoi obiettivi, comparata con quella differenziata della collaborazione allo sviluppo nell'articolo 5 della legge federale, è molto generale. L'aiuto umanitario dispone quindi di un *margin*e di manovra molto ampio.

Occorre in particolare sottolineare che l'aiuto umanitario ha un *compito mondiale*. La sua attività non è limitata ai Paesi in sviluppo, anche se le catastrofi, i conflitti armati e le altre crisi che lo rendono necessario poiché sono molto

spesso fenomeni concomitanti con problemi di sviluppo sono generalmente riscontrabili in questi Paesi. Inoltre la grande povertà della maggioranza delle loro popolazioni rende quest'ultime specialmente vulnerabili di fronte a crisi e catastrofi d'ogni genere. Le condizioni di vita già precarie in tempi normali, mettono in pericolo la sopravvivenza di vaste cerchie non appena si palesa una crisi supplementare.

Pertanto l'aiuto umanitario deve concentrarsi *su situazioni estreme*, onde poter far fronte su scala mondiale alle più grandi necessità con i suoi mezzi limitati. Siccome la maggior parte delle situazioni di emergenza delle quali esso si occupa è legata a problemi di sviluppo, è indispensabile *una stretta relazione tra i suoi provvedimenti efficaci a breve termine e quelli della collaborazione allo sviluppo ideati per miglioramenti a lungo termine*. I due strumenti devono completarsi in modo sensato sul piano sia concettuale, sia pratico.

## 2. Principi e criteri dell'aiuto umanitario

In base all'articolo 7 della legge federale e alle nostre esperienze nel lavoro pratico degli ultimi anni i seguenti *principi e criteri* dell'aiuto umanitario della Confederazione servono da punti focali:

Un primo importante principio è l'*universalità dell'aiuto umanitario*, menzionata già precedentemente. Ogni Paese e tutte le cerchie della popolazione entrano essenzialmente in linea di conto come suoi beneficiari. Il criterio determinante è *l'esistenza di una situazione di emergenza*.

A questo principio si associa *quello della non discriminazione*. L'aiuto viene concesso a prescindere dalla nazionalità, dalla razza, dalla religione, dal sesso, dall'appartenenza politica o sociale. Determinante è soltanto il bisogno degli interessati. L'aiuto umanitario della Confederazione è *politicamente neutro*. Viene concesso indipendentemente dal regime politico nel Paese interessato. Non è imperniato sui nostri interessi di politica estera e interna o economici. Contemporaneamente provvediamo affinché altri non abusino del nostro aiuto per propri scopi politici.

Ogni aiuto umanitario è concepito in funzione dei *bisogni delle popolazioni destinarie*. Sono queste *esigenze che determinano quale forma d'aiuto* è più adeguata, soprattutto se si tratta di *aiuto alimentare*. L'attuazione di questo principio ha come premessa l'accurata precedente *valutazione di questi bisogni*. *L'estrazione sociale, le radici culturali* e lo stato di sviluppo dei gruppi destinatari devono essere rispettati. L'aiuto va fornito ai gruppi colpiti dalla situazione di emergenza e non agli individui. Deve *integrarsi nel contesto locale* e in prima linea ripristinare lo stato esistente prima della crisi o della catastrofe e non pregiudicare lo sviluppo dopo la crisi.

L'aiuto umanitario si conforma ai *bisogni fondamentali* della popolazione interessata (sopravvivenza/alimentazione/acqua potabile/vestiario/alloggio/sanità, formazione) e si concentra soprattutto sugli strati della popolazione socialmente deboli. Hanno assoluta priorità i bisogni vitali.

L'*iniziativa personale* va sempre presa in considerazione, le dipendenze sono per quanto possibile da evitare o, se ciò è impossibile, da ridurre a un minimo per quanto concerne l'entità e la durata.

L'aiuto umanitario è *sussidiario*. Esso completa gli sforzi degli interessati e del Paese partecipante ed interviene qualora le capacità locali non siano sufficienti per far fronte alla situazione di emergenza. Esso è prestato nella misura del possibile, in modo da promuovere le strutture locali e da rafforzare le loro capacità di padroneggiare e impedire crisi future.

Esso deve essere *adeguato* e poter raggiungere in *modo selettivo ed effettivo* i bisognosi. In situazioni di conflitto il conseguimento di questo obiettivo pre-suppone eventualmente anche interventi di natura diplomatica e politica da parte dei Paesi donatori.

Infine, in caso di soccorso, la rapidità dell'aiuto è un principio essenziale.

La formulazione di *criteri dell'aiuto umanitario* è intesa a risolvere la questione delle *premesse* che devono essere date affinché l'aiuto umanitario possa essere concesso.

Premessa per la concessione di aiuto umanitario è un *avvenimento commisurato*: un conflitto armato, una catastrofe naturale o antropogena o l'insorgere di un'acuta situazione di emergenza, per esempio una carestia, un'epidemia o un flusso di profughi o di rifugiati o in generale una situazione esasperata di povertà delle masse che renda necessario un intervento. In una situazione d'emergenza dovuta a problemi strutturali, che costituisce in realtà l'ambito d'attività della collaborazione allo sviluppo o - fuori dei Paesi in sviluppo - di provvedimenti di sostegno economico, l'aiuto umanitario dovrebbe intervenire soltanto qualora per determinati strati sociali lo stato di cose sia tale da comprometterne la sopravvivenza.

Il modo, l'entità e la gravità degli avvenimenti o della situazione devono quindi giustificare la *necessità dell'aiuto*. Considerato il numero crescente a livello mondiale di situazioni d'emergenza acute e croniche, l'aiuto umanitario deve *accuratamente ponderare* dove intenda impiegare le sue forze e i suoi mezzi limitati. Interverrà *in primo luogo* dove si tratti di *bisogni necessari per la sopravvivenza*; *in secondo luogo* dove, con un intervento ridotto per quanto riguarda la durata e l'entità, *si possono evitare future catastrofi e crisi* o ripristinare l'*autonomia* di un gruppo di destinatari.

A quanto precede si aggiunge un'altra esigenza: l'aiuto deve essere *possibile* nella situazione specifica. L'accesso alla popolazione interessata dev'essere garantito, il soccorso desiderato o per lo meno tollerato dalle autorità e accettato dalla popolazione. Abbiamo già menzionato che in situazioni siffatte sono eventualmente necessari provvedimenti diplomatici da parte dei Paesi donatori.

Le azioni di soccorso hanno inoltre sempre mostrato che in generale non mancano i singoli beni, bensì che carenze *logistiche e d'infrastruttura* non permettono di far pervenire in tempo utile quanto era urgentemente necessario. In regioni molto discoste o in rapporto con conflitti armati i costi di trasporto o logistici possono rappresentare un multiplo del valore dei beni di soccorso. L'*attuabilità operativa* dell'aiuto è quindi un altro importante criterio.

L'aiuto umanitario deve inoltre essere prestato nell'ambito di una concezione che prenda in considerazione i bisogni di prestazioni d'assistenza. In merito alla *coordinazione* tra le organizzazioni di soccorso nazionali e internazionali e con i servizi statali interessati è un elemento importante.

Senza coordinazione nella sede principale delle organizzazioni e soprattutto in loco non è possibile un aiuto sensato e efficiente.

Una buona concezione dell'aiuto comprende anche una pianificazione della *fase successiva*, la fase di ritorno alla normalità, in cui vengono armonizzati tra loro i singoli mezzi per tener aperta la via di uno sviluppo autonomo dei destinatari. Il nesso tra aiuto umanitario e le possibilità di sviluppo a lungo termine di una regione va quindi sempre tenuto presente.

L'aiuto umanitario dipende dalla collaborazione di organizzazioni compartecipi. L'*esistenza di un interlocutore adeguato* è perciò un criterio di grande importanza. Lo stesso vale anche per il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe che collabora frequentemente in modo diretto con i corrispondenti servizi governativi, e, in misura ancora maggiore, per l'aiuto umanitario e alimentare. In questo caso un'organizzazione compartecipe svizzera o internazionale è il vero e proprio responsabile dell'azione di soccorso.

### 3. Priorità dell'aiuto umanitario

Punto di partenza di ogni attività d'aiuto umanitario sono i *bisogni delle popolazioni destinarie*. L'aiuto umanitario può permettere di far fronte a una molteplicità di situazioni. Catastrofi naturali o antropogene possono render necessario un'aiuto dall'esterno, sia dopo un terremoto o un'inondazione, sia nel caso di una carestia o dopo una catastrofe industriale. Guerre e altri conflitti armati sono un altro esempio: si tratta di soccorrere feriti, prigionieri di guerra e la popolazione civile colpita dal conflitto. Profughi e rifugiati sono spesso totalmente o in parte dipendenti dall'aiuto umanitario. La diffusione della povertà e le ripercussioni dei programmi di adeguamento strutturale sui gruppi sociali più deboli generano, in molti Paesi in sviluppo, la dipendenza di vaste cerchie della popolazione da aiuti esterni per poter sopravvivere.

L'aiuto umanitario è quindi per l'essenziale un *soccorso per garantire la sopravvivenza*. È inteso a mettere i destinatari nella situazione di poter provvedere a se stessi quanto presto possibile. In determinate situazioni, soprattutto *nell'aiuto ai profughi e ai rifugiati*, esso può essere tuttavia necessario per un periodo abbastanza lungo. L'aiuto sociale è parimenti a medio termine: esso si occupa delle vittime di situazioni d'emergenza croniche e ha quali destinatari gruppi della popolazione particolarmente svantaggiati.

Dalla descrizione dei gruppi destinatari risulta anche la *ripartizione geografica* dell'aiuto umanitario. Per quanto concerne i continenti, essi coincidono con quelli della collaborazione allo sviluppo. L'Africa a sud del Sahara riceve più della metà dell'aiuto umanitario della Confederazione. Le condizioni economiche difficili e le crisi ricorrenti dovute alla carestia in molti Paesi africani non ne sono l'unica ragione: determinanti sono anche i numerosi conflitti armati. In pochi casi i Paesi destinatari sono anche Paesi prioritari della cooperazione

allo sviluppo, così per esempio il Sahel o il Mozambico. In Asia l'aiuto umanitario si concentra soprattutto nelle regioni di conflitto del Medio oriente e nelle altre regioni che devono affrontare grandi flussi di profughi e rifugiati o confronti armati come il Sud/Est asiatico, il Pakistan o l'Afghanistan. Beneficiari sono nell'America Latina soprattutto Paesi dell'America Centrale e il Perù e puntualmente il Brasile e Haiti; nell'Europa orientale, negli ultimi anni - parimenti puntualmente - l'Unione Sovietica, la Polonia, la Bulgaria e la Romania in seguito a catastrofi naturali - come nel caso del terremoto in Armenia - o alle ripercussioni di modificazioni economiche e politiche su gruppi sociali deboli. Sporadicamente è stato prestato aiuto anche a profughi e rifugiati.

Per quanto concerne il contenuto, le azioni dell'aiuto umanitario intendono permanentemente *garantire la soddisfazione dei bisogni fondamentali*. Fra questi hanno assoluta priorità l'alimentazione, l'approvvigionamento con acqua potabile, l'alloggio e l'assistenza medica di base, spesso inoltre anche attività in relazione coi trasporti, le comunicazioni, la logistica e il ripristino dell'infrastruttura, poiché costituiscono sovente la premessa per la sopravvivenza.

In casi che vi si prestano, l'aiuto umanitario tenta anche di perseguire obiettivi a lungo termine, per esempio appoggiando progetti di formazione o mediante provvedimenti atti ad aumentare il reddito, specialmente nel caso di rifugiati. Sono progetti a lungo termine anche quelli in rapporto con il rimpatrio volontario di profughi. Tutte queste attività presuppongono un nesso particolarmente stretto con i provvedimenti della collaborazione allo sviluppo.

#### 4. Forme dell'aiuto umanitario

Già sopra abbiamo richiamato l'attenzione sul fatto che l'aiuto umanitario della Confederazione conosce *diverse forme*. L'articolo 8 della legge federale distingue quattro forme di aiuto umanitario:

- *prestazioni in natura*, specialmente *prodotti alimentari*;
- *contributi finanziari*;
- *invio di specialisti e squadre di soccorso*, specialmente in caso di catastrofe;
- *ogni altra forma* atta a conseguire gli scopi dell'aiuto umanitario.

Inoltre, come abbiamo menzionato all'inizio, occorre distinguere tra le due componenti: il *Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe* e l'*aiuto umanitario e alimentare*. Questa distinzione rispecchia pure la *struttura organizzativa* all'interno della *Divisione* competente per tutto l'aiuto umanitario e l'ASC della DSA.

Il *Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC)*, esegue azioni in modo autonomo e impiega proprio personale, concentrandosi quindi sulla terza categoria delle forme d'aiuto. Spesso vengono tuttavia impiegate forme combinate di soccorso: l'impiego di periti viene completato con contributi finanziari o anche con l'aiuto alimentare. Il vero e proprio campo d'attività anche se non esclusivo dell'ASC è l'*aiuto operativo in caso di catastrofi*. Per l'aiuto immediato dispone di uno strumento speciale, la *Catena svizzera di salvataggio* alla quale partecipano anche la guardia aerea di salvataggio, la Società svizzera di cani da catastrofe, l'Ufficio federale delle truppe di protezione aerea e la Croce

Rossa svizzera. In caso di necessità, entro 10 ore, può essere mobilitata una squadra di circa 100 persone. La Catena di salvataggio è soprattutto adeguata per la localizzazione, il salvataggio, il soccorso di persone seppellite e l'assistenza medica ai feriti. La maggior parte dell'attività dell'ASC si svolge tuttavia nel campo dell'aiuto alla sopravvivenza, della ricostruzione e della riabilitazione. La prevenzione acquista inoltre un'importanza sempre maggiore. Per l'ASC, oltre alle proprie azioni è importante anche la collaborazione operativa con la Croce Rossa svizzera, con il CICR e con le organizzazioni umanitarie internazionali, per esempio mediante l'impiego di periti disponibili a breve termine, oppure l'accettazione di singoli componenti di progetti.

*L'aiuto umanitario e alimentare* sostiene progetti e programmi di organizzazioni internazionali, di enti svizzeri di soccorso e, tramite gli uffici di coordinazione della DSA, di organizzazioni locali o eccezionalmente anche programmi governativi. Il sostegno è accordato o sotto forma di *contributi finanziari* a queste organizzazioni o sotto forma di *aiuto alimentare*. L'aiuto umanitario e alimentare rappresenta circa il 90 per cento delle spese globali dell'aiuto umanitario.

*L'aiuto alimentare*, quale forma specifica dell'aiuto umanitario, deve, oltre ai principi e criteri validi in generale per l'aiuto umanitario, osservare anche altri speciali principi e criteri. Come per il resto dell'aiuto umanitario *anche per l'aiuto alimentare* sono determinanti *i bisogni della popolazione destinataria*, più che, per esempio, l'interesse per l'utilizzazione di eccedenze agricole. L'aiuto alimentare è quindi prestato soltanto se in una data situazione esso è la soluzione più adeguata. Questo caso si presenta quando si tratta di combattere carestie acute o croniche o la sottoalimentazione. L'aiuto alimentare non deve sostituire mezzi finanziari mancanti; non deve assumere il ruolo di un aiuto al bilancio di una istituzione o di un aiuto alla bilancia dei pagamenti di uno Stato.

La stessa regola vale anche per la *scelta del singolo prodotto* nel quadro dell'aiuto alimentare. I prodotti forniti o acquistati in loco devono corrispondere alle abitudini alimentari della popolazione destinataria e non creare nuove abitudini di consumo. La popolazione destinataria deve conoscere il metodo per preparare la derrata, rispettivamente potervi provvedere senza pericolo per la salute, in condizioni igieniche normali. Questa regola è segnatamente importante in situazioni di soccorso. Infine l'aiuto alimentare non deve avere ripercussioni negative sulle strutture di produzione e di commercializzazione locali.

Nell'ambito dell'aiuto alimentare della Confederazione sono a disposizione diversi prodotti. Cereali e prodotti a base di cereali costituiscono, per quanto concerne il volume, la parte principale dell'aiuto alimentare. Nella misura del possibile, vengono acquistati nel Paese destinatario stesso o nella regione. Così attualmente circa l'80 per cento dei cereali proviene da Paesi in sviluppo. Latticini svizzeri (latte in polvere intero e magro come pure formaggio fuso) costituiscono *parimenti una parte importante dell'aiuto alimentare*. Per il loro impiego vi sono particolari linee direttive, affinché queste derrate pregiate vengano utilizzate in modo sensato e selettivo. In primo piano troviamo programmi alimentari seguiti sul piano medico. Altri prodotti dell'aiuto alimentare



sono per esempio vegetali contenenti proteine, come leguminose, nonché alcuni prodotti speciali di origine svizzera. Inoltre hanno acquisito una grande importanza contribuiti per il trasporto, la distribuzione e il sostegno del settore logistico in generale. In effetti le derrate stesse sono spesso la parte più facile da procurare dell'aiuto alimentare.

## 5. L'importanza degli interlocutori

Come già detto, per quanto riguarda il volume la maggior parte dell'aiuto alimentare della Confederazione viene prestata con la cooperazione di un gran numero di organizzazioni compartecipi. Il loro lavoro è quindi di importanza determinante per la qualità dell'aiuto. Bisogna pertanto prestare un'attenzione adeguata a una scelta accurata delle medesime.

Collaboriamo con quegli *enti svizzeri di soccorso* che in base alle loro esperienze operative, ai loro contatti con organizzazioni locali compartecipi, alla qualità del loro personale e della loro infrastruttura sono in grado di identificare ed eseguire progetti nel senso dei nostri principi, criteri e punti chiave, rispettivamente di accompagnarli qualora l'esecuzione spetti a un partner locale. Inoltre devono disporre di una propria cerchia di donatori disposta a contribuire finanziariamente. La collaborazione con gli enti svizzeri di soccorso avviene o tramite il cofinanziamento di singoli progetti o programmi nel quadro dell'aiuto alimentare, oppure operativamente con l'ASC.

Nel caso di contributi finanziari la partecipazione ammonta di massima alla metà dei costi del progetto. Eccezionalmente è possibile che sia più elevata. Per quanto concerne l'aiuto alimentare la merce vien messa a disposizione dalla Confederazione. Nel caso di acquisti locali l'ente di soccorso riceve la maggior parte dei fondi necessari dalla Confederazione; deve però pure partecipare finanziariamente. In futuro la totalità dell'aiuto alimentare deve essere più fortemente integrata nei progetti degli enti di soccorso, ragion per cui in questo ambito risulteranno modificazioni quanto al tipo e all'entità della partecipazione finanziaria.

Oltre all'attività meramente legata ai progetti è di grande importanza la collaborazione sul piano del dialogo politico tra Confederazione ed enti di soccorso e il comune scambio di esperienze. Sotto questo profilo menzioniamo in particolare, accanto allo scambio di informazioni, visite ai progetti e missioni di valutazione comuni.

Va specialmente menzionata la collaborazione con il *Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)*, che pur essendo dal punto di vista della forma un'organizzazione privata svizzera, adempie tuttavia un mandato di diritto internazionale. La Confederazione sostiene i compiti generali del CICR con un contributo considerevole al preventivo ordinario dell'organizzazione. Inoltre l'aiuto umanitario e alimentare partecipa a specifici progetti e programmi nel quadro del soccorso con contributi finanziari e con un aiuto alimentare. L'ASC collabora parimenti con il CICR. L'importanza della nostra cooperazione con questa organizzazione è anche dovuta al fatto che spesso essa è l'unica istituzione umanitaria a poter raggiungere i gruppi destinatari. A prescin-

dere poi dall'aiuto materiale, il CICR svolge inoltre nelle zone di guerra una funzione protettiva essenziale.

Tra le *organizzazioni internazionali*, soprattutto le cosiddette *organizzazioni umanitarie internazionali* sono interlocutori importanti della Confederazione. Tra esse annoveriamo l'*Alto commissariato dei rifugiati dell'ONU (ACR)*, il *Programma alimentare mondiale (PAM)*, l'*Ente di soccorso dell'ONU per i rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA)*, l'*Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per il soccorso in caso di catastrofe (UNDRO)*, il *Programma dell'ONU per i profughi della Cambogia (UNBRO)*, l'*Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)* e per determinati programmi di soccorso l'*UNICEF*. Il sostegno a queste organizzazioni avviene in piccola parte mediante contributi generali ai loro programmi e in parte maggiore con la partecipazione a specifici progetti o programmi, in contanti o anche sotto forma di aiuto alimentare. Inoltre l'ASC mette regolarmente a disposizione di queste organizzazioni singoli esperti per brevi missioni o realizza per esse singole componenti di progetti.

Il nostro sostegno a queste organizzazioni è da una parte un segno della nostra solidarietà con i destinatari e con i Paesi donatori; dall'altra scegliamo i programmi e progetti che intendiamo appoggiare alla luce dei nostri principi, criteri e priorità. Ci adoperiamo inoltre, in una certa misura, per un *comportamento anticiclico* e sosteniamo spesso progetti la cui necessità, pur essendo evidente, non è riconosciuta presso certi Paesi donatori per ragioni politiche o non è evidenziata dai mass media. Mediante una *collaborazione attiva nei comitati di vigilanza* delle organizzazioni interessate collaboriamo ad impostare i programmi e a stabilire determinate priorità.

Nei *Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo* cerchiamo di realizzare una collaborazione rafforzata con organizzazioni locali, eventualmente anche con istituzioni statali. In tal modo intendiamo fornire un contributo per la promozione di strutture locali per il superamento delle crisi. L'ufficio di coordinazione svolge in questo contesto un ruolo importante nell'identificazione e nell'assistenza di progetti adeguati nel settore dell'aiuto umanitario e alimentare.

DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE .

3003 B E R N E - S U I S S E

C R I T E R E S  
POUR L'UTILISATION DE PRODUITS LAITIERS  
DANS LE CADRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Avril 1990

Ces critères sont également disponibles en allemand, anglais, espagnol et portugais

## 1. INTRODUCTION

La faim augmente dans le monde. Plus d'un demi-milliard de personnes sont sous-alimentées, et bien davantage encore souffrent de malnutrition. La Suisse contribue activement à soulager cette détresse en encourageant la production agricole dans le tiers monde. Un autre moyen important est l'aide alimentaire, qui procède de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976.

## 2. BASES LEGALES

### Art. 7:

*L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.*

### Art. 8:

*L'aide humanitaire peut revêtir les formes suivantes:*

- a. *Des prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires;*
- b. ...

Dans son message du 25 mai 1988 concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Suisse, le Conseil fédéral expose la manière dont il conçoit l'aide alimentaire, l'importance qu'il lui accorde et les dangers à éviter.

En vertu des bases légales susmentionnées et de l'ordonnance du 12 décembre 1977, art. 14, qui s'y rapporte, la Direction de la coopération et de l'aide humanitaire (DDA) promulgue les présents critères d'application de l'aide alimentaire, plus particulièrement sous forme de produits laitiers. Ces critères s'adressent à tout organisme ou personne utilisant les produits laitiers de la Confédération: oeuvres d'entraide suisses, représentations diplomatiques et consulaires, bureaux de coordination de la DDA et organisations partenaires locales. Ils s'appliquent pour l'essentiel à la distribution de produits laitiers par des organisations internationales.

Ces critères servent de base de décision à la DDA. Celle-ci peut déroger à certains d'entre eux lorsqu'une situation exceptionnelle le requiert.

Les présents critères, valables à partir du 1er avril 1990, remplacent ceux du 10 juillet 1980.

*Premier principe*

*Des denrées alimentaires peuvent être distribuées à des personnes*

- déjà sous-alimentées,
- dont la situation alimentaire est gravement menacée (en cas de catastrophes naturelles, guerres, mesures d'ajustement structurel, etc.).

La pauvreté n'est pas à elle seule un critère justifiant la distribution de denrées alimentaires; en effet, les mesures propres à améliorer le revenu sont un meilleur moyen de lutter contre la misère. Il y a cependant des situations extrêmes où l'aide alimentaire est indiquée: réfugiés, malades, catégories marginales, etc.

Il faut faire ici une distinction entre individus et groupes.

**Individus (alimentation thérapeutique ou intensive)**

La DDA peut soutenir les centres de réhabilitation nutritionnelle qui utilisent du lait à côté d'autres denrées alimentaires, à des fins thérapeutiques. Médecins et personnel soignant doivent déterminer si quelqu'un présente des symptômes qui justifient une alimentation particulière. Il faudrait s'assurer systématiquement que la personne consomme elle-même les aliments qu'on lui donne, qu'elle ne les distribue pas à d'autres membres de sa famille ou qu'elle ne les vende pas.

**Groupes sociaux (alimentation complémentaire)**

Certains groupes sociaux peuvent avoir besoin d'une nourriture complémentaire. Il s'agit notamment des femmes enceintes et des mères allaitantes, des enfants en bas âge, éventuellement des personnes âgées. Les malades doivent être traités individuellement de façon thérapeutique.

Si une partie seulement d'une catégorie sociale est mal nourrie, on considérera les cas particuliers; s'il s'agit de la majorité du groupe, celui-ci peut être englobé dans le programme. Ainsi, par exemple, toutes les femmes enceintes ou allaitantes recevront alors une ration identique.

Une oeuvre d'entraide qui désire réaliser un programme nutritionnel particulier doit commencer par enregistrer le groupe sur une liste et en déterminer l'état nutritionnel. Cette opération est normalement assurée par du personnel formé médicalement.

Comme dans le cas de l'alimentation thérapeutique, les bénéficiaires doivent consommer leur nourriture sous surveillance. C'est le seul moyen de s'assurer que les denrées ne sont pas distribuées à toute la famille.

En cas de catastrophe naturelle, de crise économique ou de guerre, il peut être opportun de fournir temporairement des denrées alimentaires à toute la population d'une région. Mais on fera préalablement des sondages pour déterminer si l'état nutritionnel du groupe justifie une distribution générale de denrées alimentaires, ou s'il faut seulement nourrir certaines personnes ou catégories sociales.

L'aide alimentaire ne doit pas servir à l'encouragement général d'écoles ou de projets de développement, à moins qu'une situation nutritionnelle médiocre ne justifie cette mesure. Dans les écoles, on peut envisager de nourrir séparément les enfants souffrant de malnutrition. Les produits laitiers n'entrent ici en considération que combinés à d'autres denrées alimentaires.

#### *Deuxième principe*

*Les denrées alimentaires doivent être achetées aux producteurs locaux chaque fois que cela s'avère économique et pratique.*

Tout apport de produits agricoles représente une concurrence pour la paysannerie locale. Le fait d'acheter les denrées alimentaires sur place soutient les structures locales, améliore le revenu des paysans et des activités transformatrices, et diminue les frais de transport.

L'achat de denrées alimentaires peut passer par des coopératives ou le commerce privé.

Dans le cas d'un achat local de denrées alimentaires, l'oeuvre d'entraide obtient de la DDA tout ou partie des fonds nécessaires, dans le cadre des conditions générales de l'aide humanitaire.

#### *Troisième principe*

*Les denrées distribuées dans le cadre de programmes nutritionnels doivent être connues des destinataires et correspondre à leurs habitudes. Des dérogations sont envisageables en cas de catastrophe.*

La population locale utilise le plus souvent une céréale (maïs, millet, riz, évt. blé, etc.) ou un tubercule (pomme de terre, manioc, igname, etc.) comme nourriture de base. Pour compléter celle-ci et couvrir les besoins en protéines, on consomme haricots, pois, soja, lentilles, arachides, viande, poisson, oeufs ou lait. Comme il y a souvent des carences en vitamines ou sels minéraux, il faut enrichir l'ordinaire par des fruits et des légumes.

La population d'une contrée sait comment préparer les denrées produites sur place. Il faudrait donc que l'aide alimentaire n'utilise si possible que des produits qui pourront ensuite être obtenus sur le marché local à des prix abordables, ce qui n'est pas le cas des produits laitiers dans bien des régions. En cas d'alimentation complètement déséquilibrée ou de famine, on peut utiliser provisoirement un autre produit alimentaire.

Dans bien des régions, la nourriture habituelle ne répond pas aux besoins d'une alimentation saine et équilibrée. Il s'agit alors de déterminer si cela est dû à un manque de produits alimentaires, à des prix trop élevés ou à l'ignorance. A longue échéance, il peut être plus efficace de faire de la vulgarisation - par exemple introduire de nouvelles cultures ou trouver d'autres canaux de distribution - que de pratiquer l'aide alimentaire à court terme.

#### *Quatrième principe*

*L'aide alimentaire doit avoir un caractère provisoire. Elle sera remplacée dès que possible par des campagnes de développement qui assureront durablement la nourriture des bénéficiaires.*

L'aide alimentaire devrait toujours être temporaire. Il ne faut pas que les bénéficiaires s'habituent à une aide permanente et gratuite. A terme, seules des actions de développement procureront une base d'existence aux bénéficiaires.

Une aide prolongée est souvent inévitable lorsqu'il s'agit de catégories marginales (malades, orphelins, vieux, réfugiés, personnes déplacées, etc.). Mais, là aussi, les collectivités locales (commune, Etat, organisation privée) devront tôt ou tard en prendre la responsabilité.

#### *Cinquième principe*

*Les denrées alimentaires sont généralement distribuées gratuitement aux bénéficiaires. Exceptionnellement, on peut demander une contribution symbolique ou un travail en contrepartie. Le produit de la vente servira en priorité à des fins alimentaires.*

L'aide alimentaire suisse est destinée aux personnes particulièrement nécessiteuses, qui n'ont en principe pas la possibilité d'acheter des produits alimentaires. Cependant, la vente à bas prix peut se justifier pour valoriser les bénéficiaires d'une part, et faire apprécier les produits d'autre part. L'oeuvre d'entraide doit indiquer, sur sa demande d'aide à la DDA, la vente ou le travail demandé aux bénéficiaires, et rendre compte de l'affectation du produit de la vente.

## PARTIE 3 - LES PRODUITS LAITIERS

La Suisse met à disposition quatre produits laitiers différents:

#### **Lait entier en poudre**

Mélangé à de l'eau, sa valeur nutritive correspond pratiquement à celle du lait de vache frais. Le lait entier en poudre est conditionné en boîtes de 5 kg et en sachets de 1 ou ½ kg.

**Lait en poudre partiellement écrémé**

Environ la moitié de la matière grasse du lait a été enlevée. Le lait en poudre partiellement écrémé est conditionné en boîtes de 5 kg.

**Lait écrémé en poudre**

Il ne contient pas de matière grasse, mais on y a ajouté des vitamines A et E, et 5% de sucre. Le lait écrémé en poudre est conditionné en boîtes de 6 kg.

**Fromage fondu**

Emmental fondu légèrement salé, ou rarement d'autres sortes de fromage. Le fromage fondu est conditionné en boîtes de 450 g.

Tous ces produits contiennent une proportion importante de protéines de haute valeur. Ils représentent ainsi un complément précieux de l'alimentation de base et un reconstituant utile pour les convalescents.

Les produits laitiers ne constituent pas une nourriture complète, en particulier pour les enfants, du fait qu'ils ne couvrent pas les besoins énergétiques de l'organisme humain.

Les produits laitiers sont une source de protéines demandant peu d'énergie locale pour leur préparation, ou pas du tout dans le cas du fromage. Cela peut être important dans les régions où règne une pénurie aiguë de bois ou d'énergie.

L'utilisation de produits laitiers peut comporter les dangers suivants:

1. Beaucoup de pays ou de régions ne produisent pas eux-mêmes du lait en suffisance. Les bénéficiaires se familiarisent ainsi avec une denrée importée qu'ils devront ensuite acheter au prix fort.
2. Les produits laitiers, et particulièrement le lait en poudre préparé, constituent un milieu extrêmement propice aux germes pathogènes. L'eau sale, les ustensiles mal lavés et surtout les biberons représentent ainsi de dangereux foyers d'infection.
3. Comme le lait en poudre est coûteux et souvent rare, on a tendance à "allonger" la préparation. Il en résulte une sous-alimentation du bénéficiaire, même si le produit est de bonne qualité.
4. Les personnes qui n'ont pas consommé de lait depuis longtemps perdent la faculté d'assimiler le lactose (intolérance au lactose). Cela peut se traduire par des diarrhées et des vomissements. Il faut toujours commencer par de petites portions.

Ainsi, on examinera systématiquement s'il y a d'autres denrées disponibles comportant moins de risques. L'aide alimentaire suisse offre notamment le mélange "wheat-soya-milk" (WSM) riche en protéines. Et il existe diverses préparations locales de valeur (p.ex. faffa en Ethiopie ou incaparina au Guatemala).



*Sixième principe*

*Le lait entier en poudre est administré sur indication médicale, surtout aux personnes malades et sous-alimentées.*

*Le lait écrémé (et partiellement écrémé) en poudre est préparé et consommé sous surveillance dans le cadre de programmes nutritionnels (cuisines centrales).*

*Le fromage fondu peut être distribué à une population habituée à consommer des produits analogues.*

La boisson obtenue à partir de lait entier en poudre correspond approximativement à du lait de vache ordinaire. C'est une denrée alimentaire pour jeunes et vieux appréciée dans beaucoup de pays industrialisés. Il constitue un ingrédient important de nombreux mets, en particulier pour l'alimentation des nourrissons.

Le lait entier en poudre est destiné avant tout aux malades, aux convalescents et aux enfants en bas âge souffrant de malnutrition.

Le lait écrémé en poudre contient une très forte proportion de protéines. Il est enrichi de vitamines A et E, et de sucre. Le mieux est de le mélanger à un aliment de base (maïs, riz, etc.), à consommer sous forme de bouillie. Lors d'un programme nutritionnel spécial de courte durée, on peut également le mélanger à de l'huile et du sucre pour obtenir une boisson riche en énergie et en protéines. Il est totalement exclu d'utiliser du lait écrémé en poudre pour remplacer le lait maternel.

On donne du lait écrémé en poudre et du fromage à des personnes qui ont grand besoin d'une alimentation riche en protéines - malades, convalescents, enfants de 5 à 12 ans, femmes enceintes et allaitantes.

*Septième principe*

*Le lait maternel est la nourriture idéale des nourrissons. Les oeuvres d'entraide doivent donc tout faire pour que les mères participant à des programmes nutritionnels ne sèvent pas leurs bébés prématurément.*

Les nourrissons devraient être allaités au moins douze mois, et si possible plus longtemps, sans complément durant les 4 ou 5 premiers mois. L'allaitement présente les avantages essentiels suivants:

- Le risque d'infection est réduit du fait que le lait maternel contient des anticorps d'importance vitale, ne reste pas exposé et ne nécessite pas d'ustensiles.
- Le lait maternel contient les doses de substances nutritives dont le nourrisson a besoin, y compris les oligo-éléments et les vitamines.

Le nourrisson a besoin d'une nourriture complémentaire à partir du cinquième mois. Celle-ci peut être prélevée sur les mets destinés aux adultes et donnée à l'enfant sous forme de bouillie, au début avec la prudence requise.

Mal informées, beaucoup de mères croient que le lait en poudre remplace bien le lait maternel, ou même qu'il est meilleur que celui-ci. Pour des femmes sous-alimentées qui allaitent, le lait (même écrémé) est un complément alimentaire précieux qui peut les aider à produire elles-mêmes davantage de lait. Mais pour éviter que des mères donnent le lait en poudre à leur bébé, il faut centraliser la préparation du lait de façon que les mères le boivent sur place.

Tout au plus 5% des mères ne sont pas en état de produire suffisamment de lait sain pour nourrir complètement leur enfant jusqu'au quatrième ou cinquième mois. Cela arrive si la mère meurt, en cas de maladie grave ou d'une alimentation totalement insuffisante. Il peut aussi arriver qu'une mère sous-alimentée ait trop peu de lait. Le mieux, dans tous ces cas, est qu'une nourrice continue d'allaiter l'enfant. Si cela n'est pas possible, on utilisera en dernier ressort du lait entier (en aucun cas du lait écrémé). Chaque fois qu'un nourrisson doit recevoir une alimentation spéciale, il faut faire appel à une personne possédant une formation médicale ou diététique.

Le lait doit être donné à l'enfant en tasse et avec une cuillère. Le biberon est une dangereuse source d'infections et doit être strictement proscrit.

#### *Huitième principe*

*Règle empirique des quantités à prévoir pour une année:  
pour 100 personnes, 1 tonne de lait entier en poudre ou  
1 tonne de lait écrémé en poudre ou 2 tonnes de fromage;  
cette quantité peut être doublée pour les femmes enceintes  
et allaitantes.*

Cela représente une moyenne de 27,4 g de lait en poudre ou 54,8 g de fromage par personne et par jour. Pour le lait en poudre, cela correspond à un verre de lait par jour.

Normalement, ces quantités ne devraient pas susciter le phénomène d'intolérance au lactose.

Les quantités en question ne font que compléter la nourriture d'une personne, et ne remplacent pas l'alimentation de base. La quantité de protéines peut être augmentée dans certaines circonstances. Notamment les femmes enceintes et allaitantes qui ne bénéficient pas d'une alimentation de base équilibrée ont besoin d'un complément protéinique.

En toutes circonstances il est recommandé de faire appel à des spécialistes formés dans le domaine de la diététique.

#### 4.1 La demande

L'oeuvre d'entraide suisse ou sa représentation à l'étranger qui désire fournir une aide alimentaire doit faire une demande en bonne et due forme auprès de la DDA. Elle présentera un descriptif du projet et son avis, compte tenu des critères susmentionnés. Le formulaire (cf. annexe I) doit être rempli par les collaborateurs sur le terrain ou par l'organisation partenaire locale. On joindra à la demande d'autres documents (p.ex. demandes internes) donnant des informations sur l'objectif et l'organisation du projet.

En règle générale, les demandes sont adressées à la DDA en début d'année. Ensemble avec l'accord de la DDA, elles constituent un contrat de droit administratif. Les présents critères font partie intégrante de ce contrat.

#### 4.2 Rapport

Le rapport comprend plusieurs étapes.

- a) L'oeuvre d'entraide/la représentation accuse réception de la marchandise par le projet (formulaire de l'annexe II).
- b) L'oeuvre d'entraide/la représentation indique en temps utile à la DDA si le même projet aura encore besoin de produits laitiers l'année suivante.
- c) Après 3 ans au maximum - ou quand la DDA le demande - l'oeuvre d'entraide/la représentation fait un rapport détaillé sur l'utilisation des produits ou de la contribution financière. Ce rapport doit comprendre les éléments suivants:

##### **Le projet:**

Le projet a-t-il évolué comme prévu? En quoi s'est-il écarté des objectifs?

Le financement a-t-il posé des problèmes? comment ont-ils été résolus?

Avait-on toujours suffisamment de personnel formé pour préparer la nourriture et, d'une manière générale, réaliser le projet?

Quelles étaient les lacunes?

##### **Les bénéficiaires:**

Quelle proportion de la population cible a été touchée par le projet?

Dans quelle mesure l'état nutritionnel s'est-il amélioré? A-t-il rattrapé celui du reste de la population?

##### **La réalisation pratique:**

Comment se sont déroulés l'importation, le transport, l'entreposage et le contrôle des stocks? Y a-t-il encore des stocks?

Où et sous quelle forme les produits ont-ils été consommés (cuisine centrale, ingrédients, etc.)?

Comment l'hygiène a-t-elle été assurée (eau propre, ustensiles de cuisson et vaisselle)?

**Les conditions ambiantes:**

Comment le marché local des produits alimentaires a-t-il évolué?

Quelles ont été les relations avec l'Etat et les autorités locales?

Quelles autres organisations d'entraide ont-elles participé à la coordination du travail?

**4.3 Logistique**

L'oeuvre d'entraide assume la responsabilité du transport, en vertu de la réglementation concernant la participation aux frais de transport. Elle prend également en charge l'importation dans le pays bénéficiaire, l'entreposage des produits et le contrôle des stocks.

La DDA organise le transport pour les représentations suisses.

**4.4 Contrôle des résultats**

La DDA peut envoyer en mission ses propres collaborateurs ou des experts indépendants qui auront droit de regard sur les projets, et rechercheront des améliorations, d'entente avec les oeuvres d'entraide/les représentations.

**Annexes:**

I Formulaire de demande

II Accusé de réception pour produits laitiers

## LITTÉRATURE RECOMMANDÉE

Les abréviations indiquent les langues dans lesquelles les livres sont disponibles:

D	allemand	S	espagnol
F	français	P	portugais
I	italien	E	anglais

Alimentation générale

Food, Nutrition and Agriculture. FAO, Rome 1984. Introduction détaillée dans l'alimentation humaine, avec Textbook (211 pages A4), Teacher's Manual (234 pages A4) et Student's Workbook (223 pages A4). E.

Guide des Aliments de base dans le Monde. FAO, Rome 1984. 51 pages A4. Culture et distribution des plus importantes denrées alimentaires de base. F.

Besoins énergétiques et besoins en protéines. Rapport d'un comité spécial mixte FAO/OMS. FAO, Rome 1973. 116 pages. F/E.

Latham M.C.: Nutrition humaine en Afrique tropicale. FAO, Rome 1979. 306 pages. F/E.

Alimentation des enfants

Cameron Margaret and Yngve Hofvander: Manual on Feeding Infants and Young Children. Third Edition. Sponsored by the UN/ACC Sub-Committee on Nutrition. Oxford University Press, Delhi/ Nairobi 1983. 214 pages. E.

Breastfeeding: The passport to life. Proceedings of December 10, 1988 meeting. NGO Committee on UNICEF (Working Group on Nutrition). New York 1989. 97 pages. E.

Code international de commercialisation des substituts de lait maternel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1981. 38 pages. F/E/S.

L'Allaitement maternel. Organisation Mondiale de la Santé, Genève 1981. 40 pages. F/E/P/S.

Le Sevrage de l'allaitement maternel à l'alimentation familiale. Guide à l'usage des agents de santé et autres personnels communautaires. Organisation mondiale de la santé, Genève 1989. 37 pages. F/E.

Aide alimentaire

Conseil fédéral: Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 25 mai 1988. 144 pages. D/F/I.

Glasauer P. und Leitzmann C.: Leitfaden Nahrungsmittelhilfe in Katastrophenfällen. 2. überarbeitete Auflage. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.; Stuttgart/Giessen 1988. 121 pages. D.

La malnutrition protéino-énergétique sévère: traitement et conduite thérapeutique. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1982. 51 pages. F.

Mesure des modifications de l'état nutritionnel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1983; 104 pages. Méthode scientifico-statistique.

De Ville de Goyet C., Seaman J. et Geijer U.: L'aide nutritionnelle aux populations dans les situations d'urgence. Organisation Mondiale de la Santé. Genève 1978. 109 pages. F/E/S.

Supplies and Food Aid: Field Handbook. United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, June 1989. 191 pages A4 plus annexes. Planification et réalisation de l'aide alimentaire, avec chapitre détaillé sur la logistique. E.

#### Produits laitiers

Kon S.K.: Le lait et les produits laitiers dans la nutrition humaine. Deuxième édition révisée. FAO, Rome 1972. F.

Lait et produits laitiers. Nestlé/Nestec. La Tour-de-Peilz. D/F.

The Use of Artificial Milks in Relief Actions. ICRC/LRCS. Geneva 1985. E.









## ANNEXE II

## ACCUSE DE RECEPTION POUR PRODUITS LAITIERS

Nom du projet: ..... Pays: .....  
 Adresse postale: .....  
 Personne responsable: .....

Cet avis doit être rempli et signé dès réception de la marchandise et renvoyé à l'oeuvre d'entraide responsable.

Oeuvre d'entraide suisse: .....

Le projet a obtenu, dans le cadre de l'aide alimentaire de la Confédération suisse, les produits laitiers suivants:

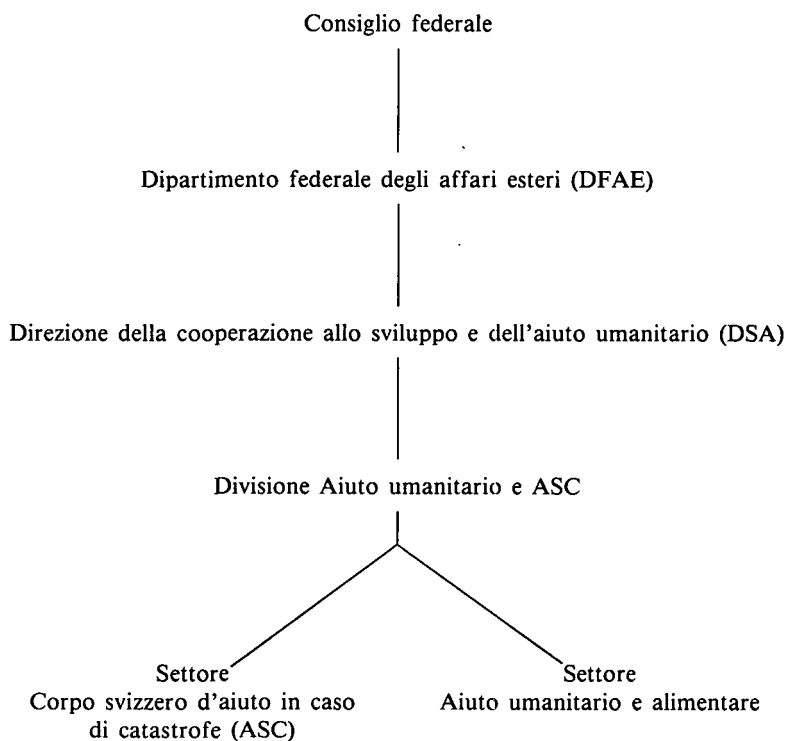
Etat de la marchandise/pertes

..... tonnes de lait entier en poudre .....  
 ..... tonnes de lait écrémé en poudre .....  
 ..... tonnes de fromage fondu .....

Remarques/suggestions: .....

Lieu/Date: ..... Signature: .....



**Allegato C**

## Allegato D

### Indice delle abbreviazioni e dei termini notevoli

#### Termini

Divisione Aiuto umanitario e ASC	Divisione della DSA competente per l'aiuto umanitario.
Delegato per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero	Capo della Divisione AU e ASC, simultaneamente capo dell'ASC.
Aiuto umanitario	Tutte le misure della Confederazione che si basano sull'articolo 7 della LF del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e sull'aiuto umanitario internazionali, finanziate mediante il credito quadro per l'aiuto umanitario.
Aiuto umanitario e alimentare	Settore non operativo dell'aiuto umanitario; consiste nel sostegno di progetti e programmi di organizzazioni svizzere ed internazionali sotto forma di contributi finanziari o di aiuto alimentare. Dal punto di vista del volume rappresenta circa i 9/10 dell'aiuto umanitario.
Aiuto in caso di catastrofe	Parte dell'aiuto umanitario che si occupa delle catastrofi (naturali o antropogene).
Ufficio di coordinazione	Rappresentanza della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario in un Paese in sviluppo; parte della struttura della DSA.
Programma per Paese	Documento programmatico interno della DSA, che definisce le priorità e gli accenti della cooperazione con un Paese in sviluppo.
Aiuto alimentare	Forma d'aiuto umanitario che consiste o nella fornitura di prodotti alimentari, oppure in contributi finanziari destinati all'acquisto in loco o nella regione di alimenti.
Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe	Strumento operativo del Consiglio federale per l'aiuto umanitario.
Paese prioritario della cooperazione allo sviluppo	Ristretto numero di Paesi in sviluppo su cui la DSA concentra la propria cooperazione allo sviluppo. Nei Paesi prioritari si trovano gli uffici di coordinazione.

**Abbreviazioni**

ACR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
DSA	Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario del DFAE
ECOSOC	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
ACR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PAM	Programma alimentare mondiale
UNBRO	Programma d'aiuto delle Nazioni Unite ai rifugiati provenienti dalla Cambogia
UNDRO	Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per il soccorso in caso di catastrofe
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNITAR	Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente

- 1        Ripartizione geografica dell'aiuto umanitario
- 11      Carte
- 111     Europa
- 112     Africa
- 113     Asia e Medio Oriente
- 114     America Latina
- 12      Ripartizione per Paesi

### LEGENDA



Paesi prioritari della cooperazione allo sviluppo

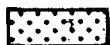
Aiuto umanitario 1988-1990



fino a 1 000 000 di franchi



oltre 1 000 000 e fino a 5 000 000 di franchi

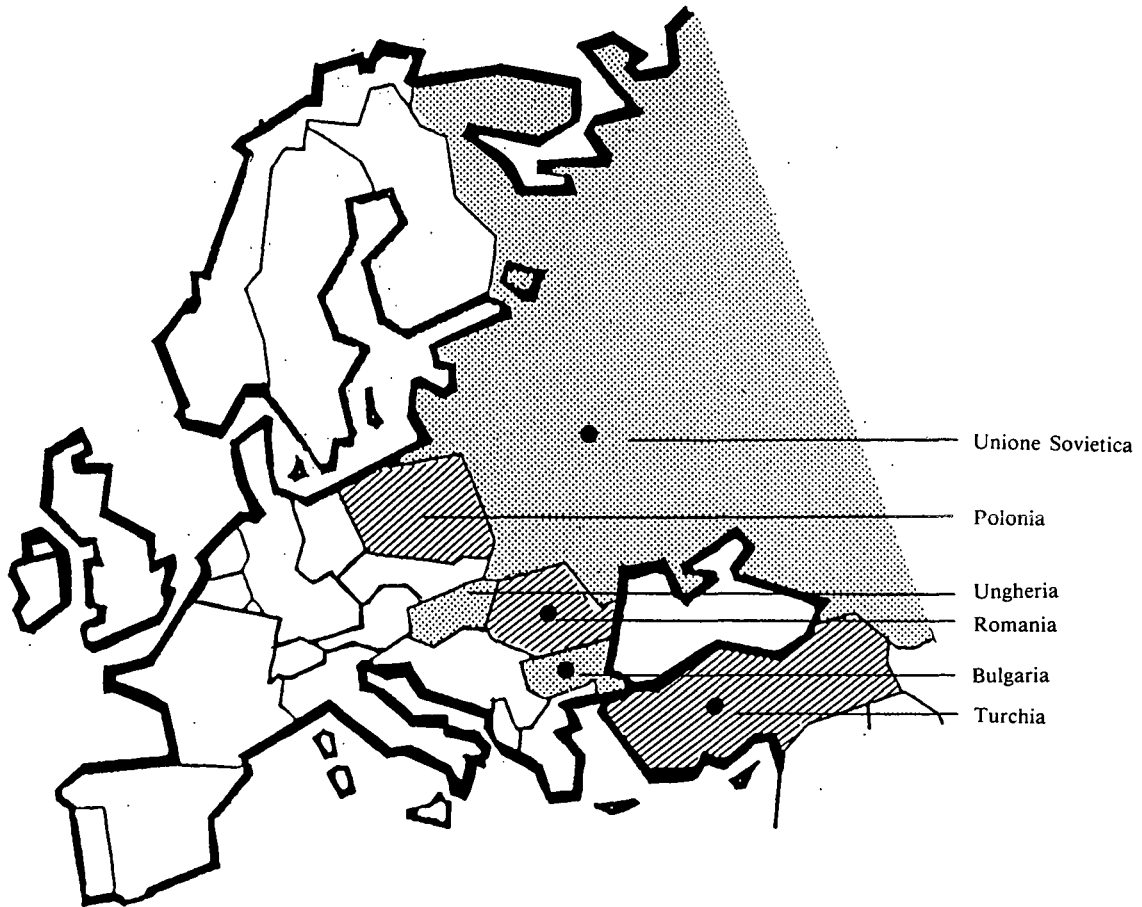


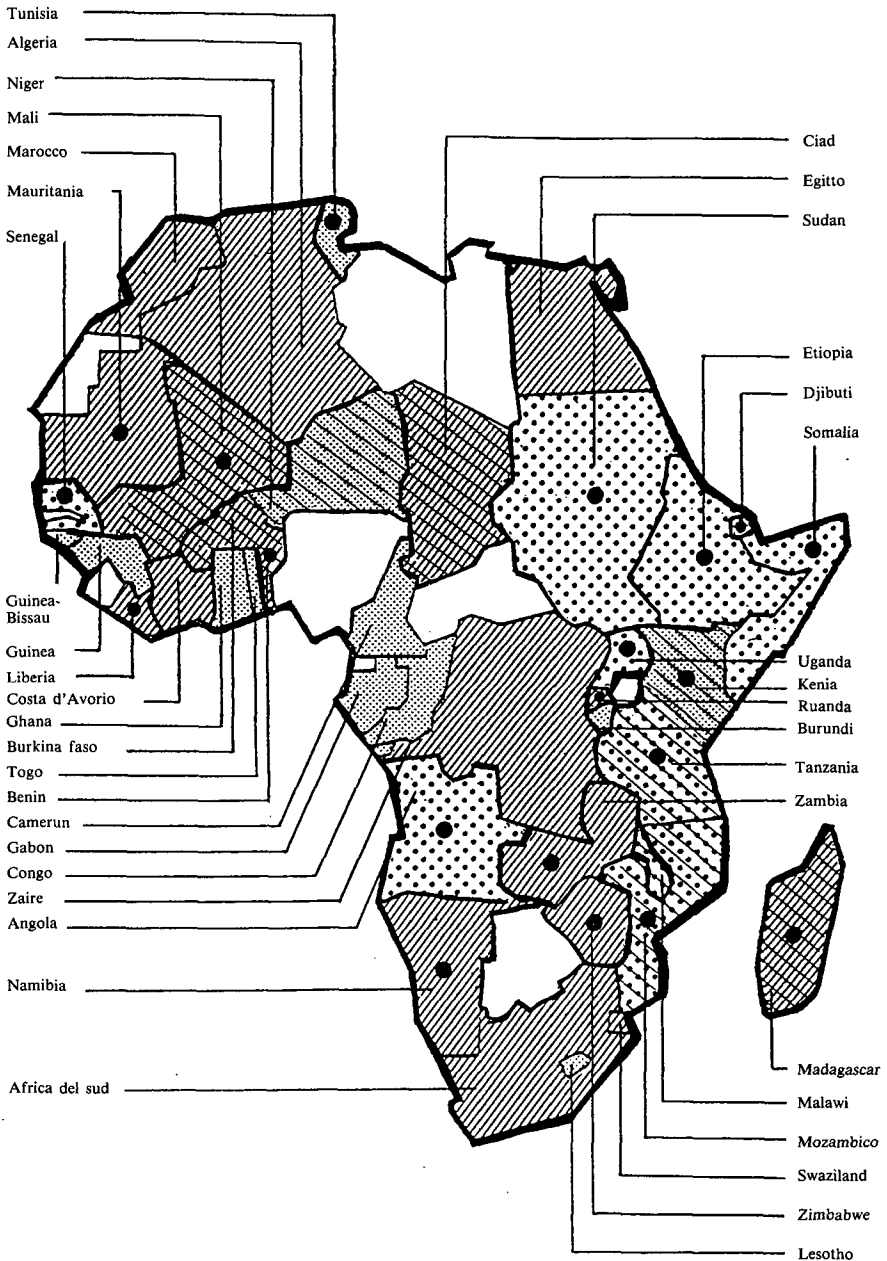
oltre 5 000 000 di franchi

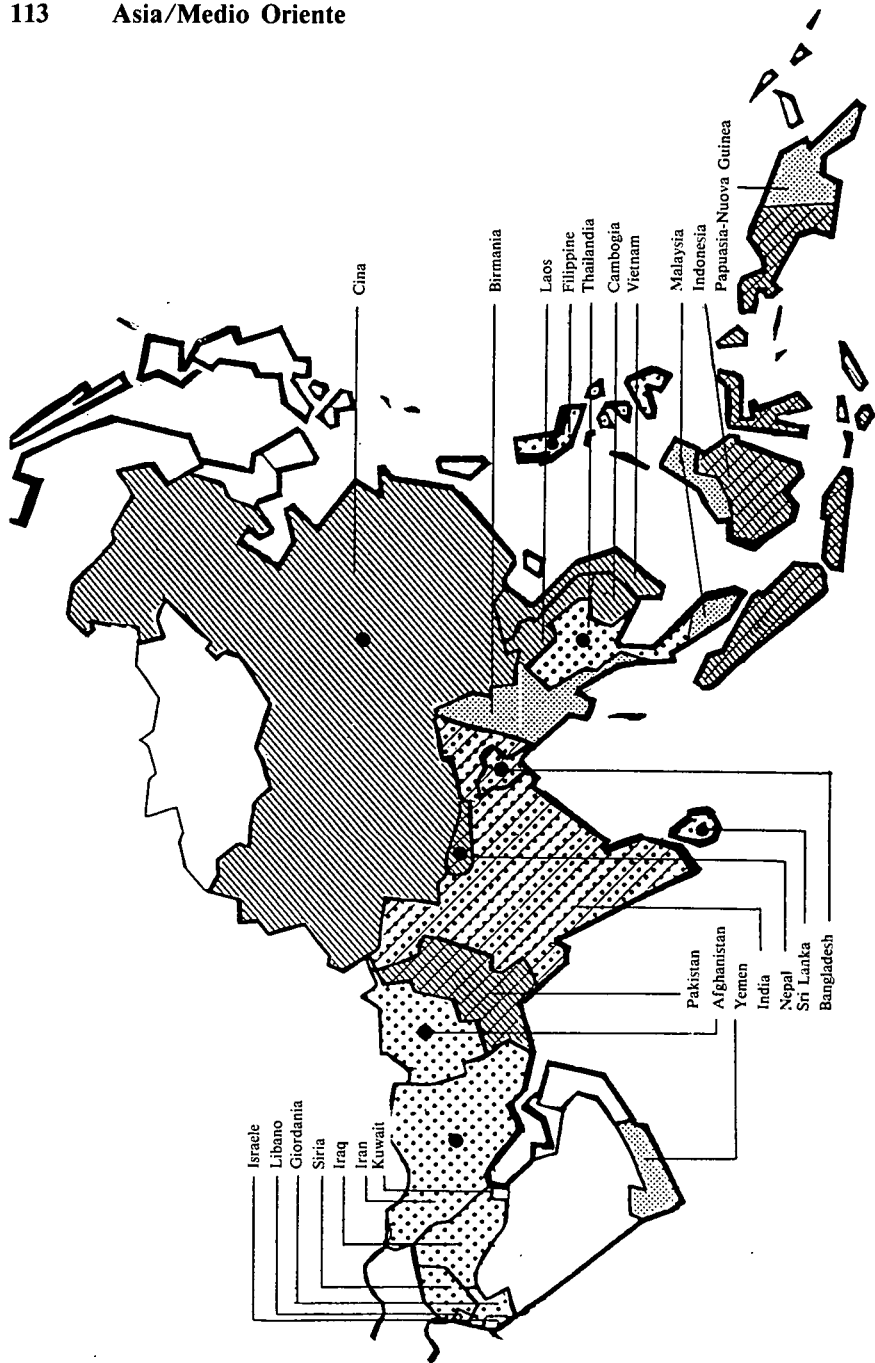


Paesi nei quali l'ASC ha effettuato almeno un'azione tra il 1988 e il 1990

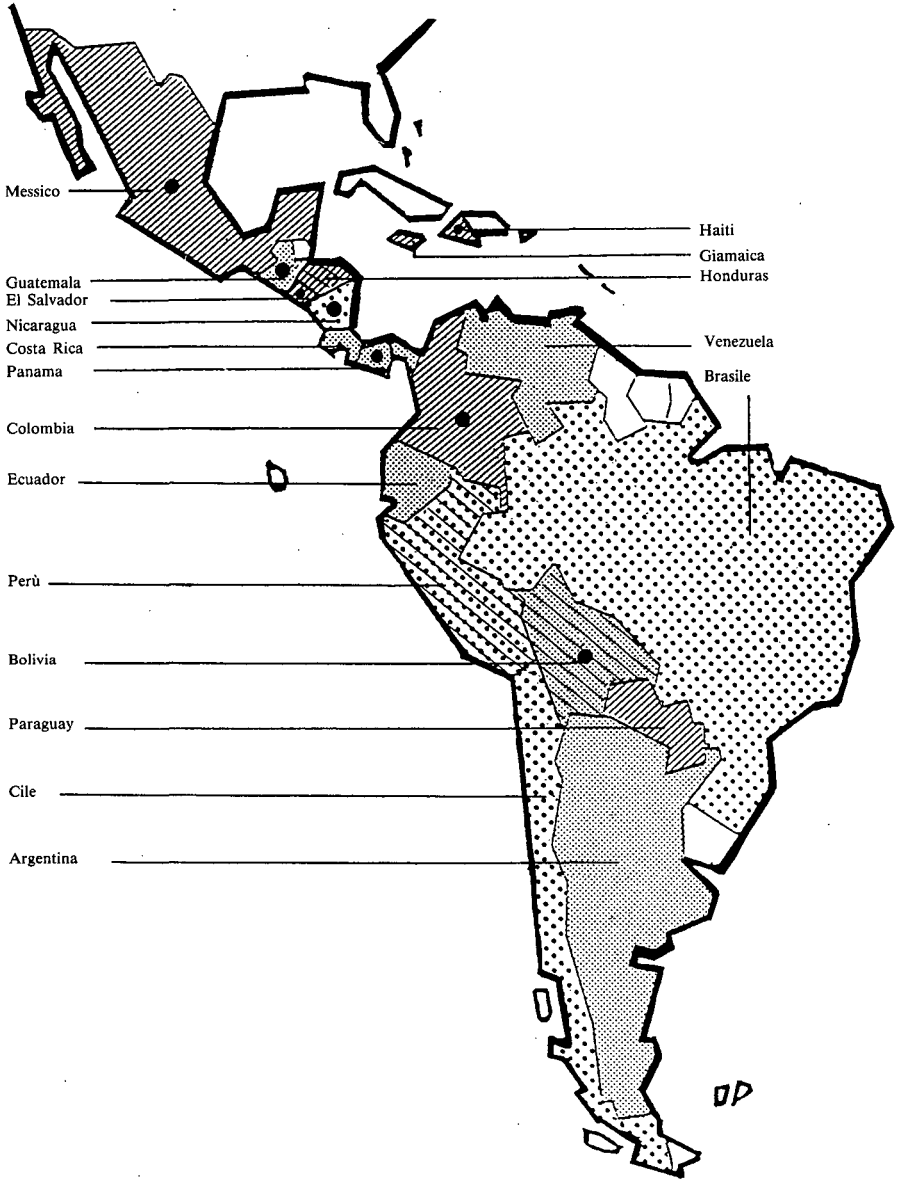
III Europa











## 12 Ripartizione per Paesi (senza i contributi ordinari ad organizzazioni internazionali)

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
<b>Africa</b>				
Africa del Sud .....	798	1 016	1 324	3 138
Algeria .....	496	1 332	855	2 683
Angola .....	2 713	3 554	5 618	11 885
Benin .....	1 389	449	263	2 101
Burkina Faso .....	964	683	506	2 153
Burundi .....	311	100	107	518
Camerun .....	93	95	70	258
Capo Verde .....	2 611	1 494	1 886	5 991
Ciad .....	2 210	196	262	2 668
Comore .....	—	—	9	9
Congo .....	77	80	86	243
Costa d'Avorio .....	426	431	1 429 <sup>1)</sup>	2 286
Egitto .....	899	5	822	1 726
Etiopia .....	12 260	9 942	4 415	26 617
Gabon .....	12	—	—	12
Ghana .....	183	200	77	460
Gibuti .....	381	125	130	636
Guinea .....	114	184	81	379
Guinea Bissau .....	16	152	18	186
Guinea equatoriale .....	29	—	—	29
Kenia .....	231	610	51	892
Lesotho .....	103	105	110	318
Liberia .....	47	—	2 069	2 116
Madagascar .....	2 206	1 731	851	4 788
Malawi .....	1 748	4 689	5 786	12 223
Mali .....	745	503	50	1 298
Marocco .....	416	1 053	205	1 674
Mauritania .....	315	614	281	1 210
Mozambico .....	2 258	4 278	5 738	12 274
Namibia .....	—	1 761	983	2 744
Niger .....	72	49	—	121
Paesi del Sahel .....	154	—	147	301
Rwanda .....	928	501	343	1 772
Senegal .....	719	1 225	3 410	5 354
Somalia .....	3 054	3 018	2 451	8 523
Sudan .....	6 190	9 041	7 839	23 070

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
Swaziland .....	—	—	1 369	1 369
Tanzania .....	2 473	1 031	3 634	7 138
Togo .....	117	186	57	360
Tunisia .....	338	25	629	992
Uganda .....	2 517	4 149	2 302	8 968
Zaire .....	1 697	815	631	3 143
Zambia .....	482	331	494	1 307
Zimbabwe .....	1 090	147	293	1 530
<b>America Latina</b>				
America Centrale <sup>2)</sup> .....	—	—	1 000	1 000
Argentina .....	—	60	—	60
Bolivia .....	72	147	194	413
Brasile .....	1 852	1 979	2 045	5 876
Cile .....	2 490	2 651	1 988	7 129
Colombia .....	1 041	277	472	1 790
Costa Rica .....	70	580	—	650
El Salvador .....	1 414	2 165	201	3 780
Ecuador .....	190	305	214	709
Giamaica .....	315	900	118	1 333
Guatemala .....	51	143	226	420
Haiti .....	598	598	897	2 093
Honduras .....	540	1 500	1 031	3 071
Messico .....	500	1 140	795	2 435
Nicaragua .....	2 700	7 208	947	10 855
Panama .....	—	—	745	745
Paraguay .....	451	448	470	1 369
Perù .....	560	2 122	4 472	7 154
Venezuela .....	10	—	—	10
<b>Asia/Oceania</b>				
Afghanistan .....	7 422	3 790	2 701	13 913
Asia del Sud-Est <sup>3)</sup> .....	—	2 200	1 700	3 900
Bangladesh .....	4 031	2 775	926	7 732
Cambogia .....	360	375	864	1 599
Cina, Repubblica popolare ...	510	1 419	157	2 086
India .....	3 038	3 424	2 576	9 038
Indonesia .....	235	240	1 656	2 131
Laos .....	1 543	53	—	1 596

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
Malaisia .....	—	—	175	175
Myanmar (Burma) .....	—	168	—	168
Nepal .....	109	1 708	528	2 345
Pakistan .....	873	805	—	1 678
Papuasiasia-Nuova Guinea .....	—	250	—	250
Filippine .....	2 325	1 785	3 534	7 644
Sri Lanka .....	779	2 769	2 333	5 881
Thailandia <sup>4)</sup> .....	2 530	5 160	3 481	11 171
Vietnam .....	163	700	780	1 643
<b>Medio Oriente</b>				
Iran/Iraq .....	3 100	2 000	1 500	6 600
Iran .....	1 425	4 026	1 645	7 096
Israele (compresi i territori occupati) <sup>5)</sup> .....	3 073	7 969	4 344	15 386
Giordania <sup>5)</sup> .....	3 319	2 821	2 652	8 792
Libano <sup>5)</sup> .....	5 367	4 364	2 625	12 356
Regione del Golfo .....	—	—	10 441	10 441
Siria <sup>5)</sup> .....	1 003	1 757	2 992	5 752
Yemen .....	—	370	—	370
<b>Europa</b>				
Bulgaria .....	—	—	3	3
Ungheria .....	75	525	204	804
Polonia .....	—	4 824	81	4 905
Romania .....	—	1 054	768	1 822
Turchia .....	—	1 000	16	1 016
URSS .....	341	615	—	956

<sup>1)</sup> Compresi i contributi per i rifugiati liberiani nei Paesi limitrofi (Costa d'Avorio, Guinea e Sierra Leone).

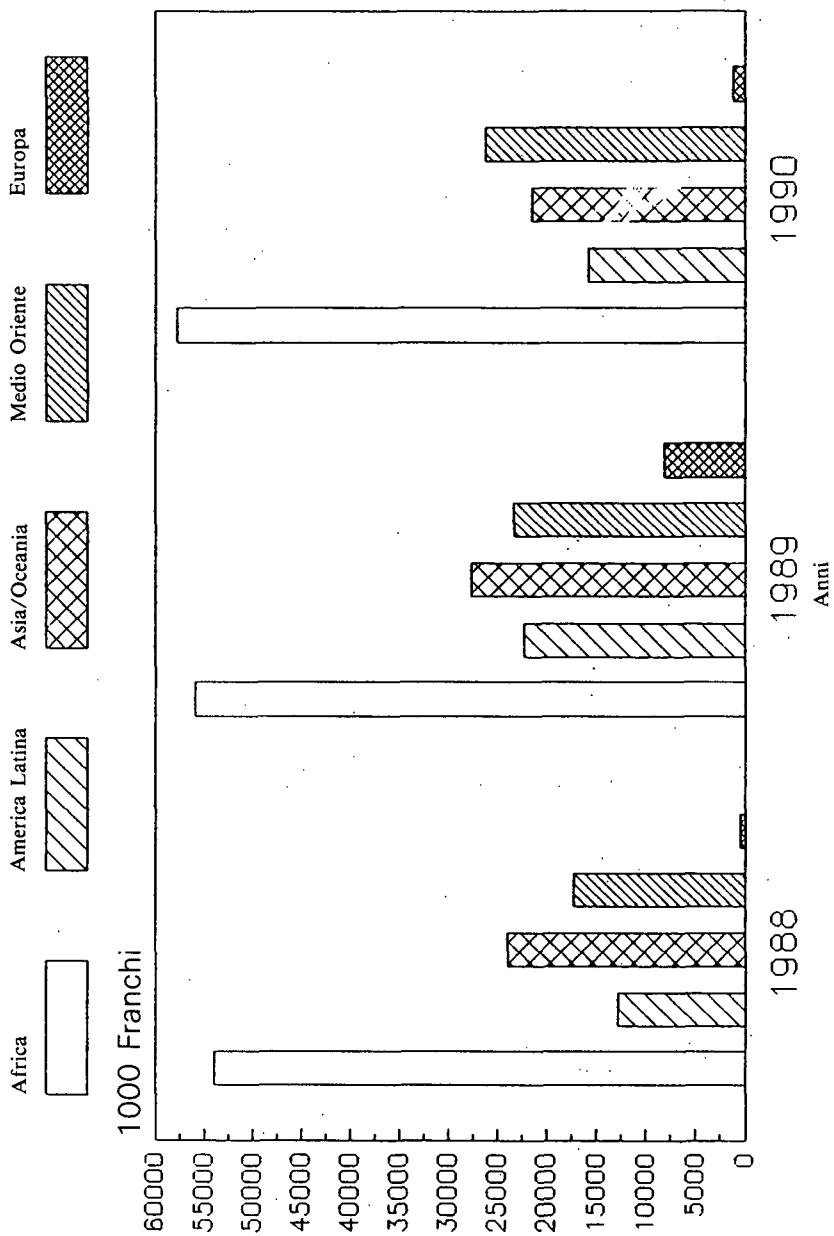
<sup>2)</sup> Piano d'azione globale per i rifugiati del Centro-america (CIREFCA).

<sup>3)</sup> Piano d'azione globale per i rifugiati dell'Indocina nei Paesi del Sud-Est asiatico.

<sup>4)</sup> Compreso l'aiuto all'UNBRO.

<sup>5)</sup> Compreso l'aiuto alimentare multilaterale all'UNRWA.

Ripartizione grafica per continenti



## 2 Partner dell'aiuto umanitario e alimentare

*Allegato 2*

<sup>1)</sup> Compresi i contributi in denaro a carico della voce 202.493.27 «Altre forme di aiuto alimentare»

<sup>2)</sup> A carico della voce 202.493.26

<sup>3)</sup> A carico della voce 202.493.24

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
<b>a) Organizzazioni internazionali</b>								
<b>UNHCR</b>								
- Contributo ordinario .....	7 500	—	8 000	—	8 500	—	24 000	—
- Contributi straordinari .....	9 606	3 676	22 000	2 598	14 350	2 248	45 956	8 522
- Quota spese amministrative per Paesi non membri ONU .....	319	—	350	—	—	—	669	—
<b>PAM</b>								
- Contributi al programma ordinario .....	—	7 856	—	7 618	—	7 714	—	23 188
- Contributi alla riserva di urgenza (RAIU)* ...	—	11 206	—	12 128	—	15 597	—	38 931
- Azioni bilaterali .....	676	975	—	710	—	1 497	676	3 182
<b>UNRWA</b>								
- Contributo ordinario .....	3 000	5 393	3 500	6 736	3 500	6 415	10 000	18 544
- Contributi straordinari .....	—	—	750	—	750	254	1 500	254
<b>UNBRO</b> .....	1 000	1 003	2 500	517	1 500	500	5 000	2 020

\* Dal 1990 ripartito in RAIU e PRO (Protracted Refugee Operations).

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990		
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	
	(in 1000 fr.)								
<b>UNDRO</b>									
- Contributo volontario al fondo per le catastrofi	160	—	160	—	160	—	480	—	
- Contributi straordinari .....	—	—	—	—	1 000	—	1 000	—	
<b>OIM</b>									
- Contributo ordinario .....	600	—	600	—	600	—	1 800	—	
- Contributi straordinari .....	300	—	450	—	250	—	1 000	—	
- Contributo al bilancio amministrativo <sup>2)</sup> .....	461	—	493	—	529	—	1 483	—	
<b>UNICEF*</b>									
- Contributi straordinari .....	2 200	—	2 500	—	1 500	543	6 200	543	
FAO .....	664	—	—	—	—	—	664	—	
PNUD .....	—	—	—	—	1 639	—	1 639	—	
Ufficio di coordinazione delle NU per l'aiuto umanitario in Afghanistan (op. Salaam) .....	2 000	—	—	—	—	—	2 000	—	
UNITAR .....	154	—	—	—	147	—	301	—	
Fondo delle NU per le vittime della tortura ....	50	—	—	—	—	—	50	—	

\* Dal 1985 i contributi sono pagati sul credito di programma della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario.

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)
(in 1000 fr.)								
<b>b) Organizzazioni della Croce Rossa</b>								
CICR								
- Contributo ordinario <sup>3)</sup> .....	45 000	—	45 000	—	50 000	—	140 000	—
- Contributi straordinari .....	15 000	4 187	22 900	6 534	17 100	5 953	55 000	16 674
Lega delle società della Croce Rossa .....	—	396	—	159	—	449	—	1 004
Croce Rossa Svizzera								
- Contributo ordinario per l'aiuto in caso di catastrofe .....	2 000	—	1 985	—	2 250	—	6 235	—
- Contributi straordinari .....	1 780	1 823	1 245	182	2 519	733	5 544	2 738
Istituto Henry-Dunant								
- Contributo volontario .....	130*	—	—	—	—	—	130	—
<b>c) Opere assistenziali private svizzere</b>								
Azione svizzera RETURN .....	—	107	—	887	—	20	—	1 014
Alliance missionnaire évangélique .....	130	120	200	93	248	50	578	263
Amici di Padre Mantovani .....	—	100	—	109	—	118	—	327
Benediktiner-Missionare Uznach .....	—	200	—	280	—	—	—	480
Bund freier evang. Gemeinden der Schweiz .....	—	214	—	200	—	25	—	439

\* Per gli anni 1987 e 1988.



Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)
	(in 1000 fr.)							
Caritas .....	1 285	6 693	2 413	7 926	439	9 941	4 137	24 560
Movimento cristiano per la pace/Organizzazione svizzera d'aiuto operaio .....	117	45	110	95	29	—	256	140
CVJF/CVJM-Weltdienst .....	43	—	170	80	—	80	213	160
Emmaus .....	—	189	—	585	—	455	—	1 229
Fastenopfer .....	—	135	—	135	—	—	—	270
Frères de nos Frères .....	—	217	—	222	—	234	—	673
Esercito della salvezza .....	—	652	27	819	—	947	27	2 418
Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz .....	138	100	437	280	291	510	866	890
Kinderhilfe Bethlehem .....	—	—	130	—	70	—	200	—
Federazione luterana mondiale .....	—	505	—	525	—	51	—	1 081
Médecins sans Frontières .....	250	—	495	—	477	—	1 222	—
MEDAF .....	—	100	—	367	—	—	—	467
Morija .....	—	213	—	320	—	306	—	839
REHASWISS .....	—	—	77	—	118	—	195	—
Consiglio svizzero missioni evangeliche .....	108	1 770	—	2 102	—	2 104	108	5 976
Unione svizzera delle chiese avventiste .....	—	200	—	171	—	196	—	567
Comitato svizzero di sostegno all'Eritrea .....	—	1 158	—	724	—	733	—	2 615
Comitato svizzero di sostegno al popolo saharoui	60	399	141	613	60	550	261	1 562
Solidarietà Terzo Mondo .....	—	1 090	—	1 159	—	990	—	3 239
Fondazione villaggio Pestalozzi .....	79	—	187	—	87	—	353	—
Fondazione USTHI .....	—	—	250	—	—	—	250	—
Terres des Hommes, Ginevra .....	—	1 322	190	987	122	1 273	312	3 582
Terres des Hommes, Losanna .....	3 163	2 627	4 590	2 697	3 326	880	11 079	6 204
Diverse .....	117	211	151	17	22	199	290	427

## 3 Azioni del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe

Allegato 3

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
<b>Africa</b>				
Angola .....	—	—	87*	87
Benin .....	27	135	—	162
Etiopia .....	3 261*	771*	234*	4 266
Gibuti .....	381	125	130	636
Kenya .....	231	609	34	874
Liberia .....	—	—	89*	89
Madagascar .....	1 534	371	44	1 949
Mali .....	345*	165*	—	510
Mauritania .....	—	41*	—	41
Mozambico .....	—	73*	753*	826
Namibia .....	—	123*	983	1 106
Uganda .....	528*	42*	—	570
Rwanda .....	184*	95*	2*	281
Senegal .....	—	169	26*	195
Somalia .....	—	—	213*	213
Sudan .....	589*	290*	65*	944
Tanzania .....	—	—	582	582
Tunisia .....	—	—	325	325
Zambia .....	—	—	191	191
Zimbabwe .....	91	27*	14*	132

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
<b>America Latina</b>				
Bolivia .....	—	—	18	18
Colombia .....	779	12	—	791
El Salvador .....	345	422	176	943
Guatemala .....	51	83	136	270
Haiti .....	215*	46*	341	602
Messico .....	—	140	45	185
Nicaragua .....	34	687	27	748
Panama .....	—	—	744	744
<b>Asia</b>				
Afghanistan .....	22*	40*	366*	428
Bangladesh .....	1 477**	909**	559**	2 945
Cina, Repubblica popolare .....	310	1 419	157	1 886
Nepal .....	109**	527**	288**	924
Filippine .....	—	—	194**	194
Sri Lanka .....	416	949	434	1 799
Thailandia .....	—	57	177	234
<b>Medio Oriente</b>				
Iran .....	431*	—	535	966
Regione del Golfo .....	—	—	5 143*	5 143

Continente/Paese	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	(in 1000 fr.)			
<b>Europa</b>				
Bulgaria .....	—	—	3	3
Romania .....	—	22	448	470
Turchia .....	—	—	16*	16
URSS .....	342	614	205	1 161
p.m.: Periti ONU .....	38*	39*	—	77

\* Compresi gli interventi dell'ASC per conto di organizzazioni internazionali.

\*\* Interventi in comune con la Croce Rossa Svizzera.

Le somme indicate in questa tabella sono comprese nelle cifre menzionate nell'allegato 12.

## 4 Azioni delle rappresentanze svizzere e degli uffici di coordinazione della DSA

Allegato 4

1) Compresi i contributi in denaro a carico della voce 202.493.27 «Altre forme di aiuto alimentare»

Organizzazioni	1988 Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	1989 Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	1990 Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	1988-1990 Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)
	(in 1000 fr.)							
<b>Africa</b>								
Africa del Sud .....	140	—	32	268	—	—	172	268
Angola .....	—	—	—	—	—	24	—	24
Benin .....	—	—	55	—	—	16	55	16
Burkina Faso .....	123	263	3	168	—	—	126	431
Capo Verde .....	—	1 513	—	618	—	578	—	2 709
Ciad .....	250	255	—	—	—	—	250	255
Egitto .....	45	—	—	—	—	—	45	—
Liberia .....	47	—	—	—	—	—	47	—
Mali .....	250	—	—	—	—	—	250	—
Marocco .....	188	—	—	—	—	—	188	—
Mozambico .....	—	—	—	—	170	—	170	—
Niger .....	50	—	49	—	—	—	99	—
Rwanda .....	152	—	67	—	—	—	219	—
Sudan .....	—	—	99	—	57	—	156	—
Tanzania .....	—	—	—	27	18	—	18	27
<b>America Latina</b>								
Argentina .....	—	—	—	60	—	—	—	60
Bolivia .....	—	—	—	7	100	—	100	7

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
Brasile .....	—	81	—	—	—	—	—	81
Cile .....	15	211	60	—	60	72	135	283
Colombia .....	—	—	—	—	79	—	79	—
Costa Rica .....	70	—	—	—	—	—	70	—
Ecuador .....	64	—	101	35	—	25	165	60
Guatemala .....	—	—	60	—	—	—	60	—
Nicaragua .....	—	1 116	—	1 733	—	—	—	2 849
Perù .....	116	10	967	116	529	1 346	1 612	1 472
Venezuela .....	10	—	—	—	—	—	10	—
<b>Asia/Oceania</b>								
Bangladesh .....	261	448	1 259	—	86	—	1 606	448
Sri Lanka .....	—	—	54	23	54	—	108	23
<b>Medio Oriente</b>								
Israele .....	—	45	—	—	25	—	25	45
Libano .....	125	—	—	—	—	—	125	—

**5 Aiuto umanitario ai rifugiati**  
**51 Ripartizione per organizzazioni**

Allegato 5

<sup>1)</sup> Compresi i contributi in denaro a carico della voce 202.493.27 «Altre forme di aiuto alimentare»

<sup>2)</sup> A carico della voce 202.493.26

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
<b>a) Organizzazioni internazionali</b>								
<b>UNHCR</b>								
- Contributo ordinario .....	7 500	—	8 000	—	8 500	—	24 000	—
- Contributi straordinari .....	9 606	3 676	22 000	2 598	14 350	2 248	45 956	8 523
- Quota spese amministrative per Paesi non membri ONU .....	319	—	350	—	—	—	669	—
PAM .....	—	5 938	—	9 230	—	16 509	—	31 678
<b>UNRWA</b>								
- Contributo ordinario .....	3 000	5 393	3 500	6 736	3 500	6 415	10 000	18 544
- Contributi straordinari .....	—	—	750	—	750	254	1 500	254
UNBRO .....	1 000	1 003	2 500	517	1 500	500	5 000	2 020
UNDRO .....	—	—	—	—	1 000	—	1 000	—
UNICEF .....	1 200	—	750	—	1 500	535	3 450	535

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
Ufficio di coordinazione delle NU per l'aiuto umanitario in Afghanistan (op. Salaam) .....	2 000	—	—	—	—	—	2 000	—
<b>OIM</b>								
- Contributo ordinario .....	600	—	600	—	600	—	1 800	—
- Contributi straordinari .....	300	—	450	—	250	—	1 000	—
- Contributo al bilancio amministrativo <sup>2)</sup> .....	461	—	493	—	529	—	1 483	—
<b>b) Organizzazioni della Croce Rossa</b>								
CICR .....	10 900	1 404	15 150	5 440	11 600	5 066	37 650	11 910
Croce Rossa Svizzera .....	468	323	500	—	1 500	188	2 468	511
<b>c) Opere assistenziali private svizzere</b>								
Azione svizzera RETURN .....	—	107	—	885	—	20	—	1 012
Alliance missionnaire évangélique .....	130	120	200	93	248	50	578	263
Caritas .....	35	1 526	151	2 088	161	2 395	347	6 009
Hilfswerk der evang. Kirchen der Schweiz .....	138	100	137	180	93	25	368	305
Federazione luterana mondiale .....	—	285	—	453	—	51	—	789
MEDAF .....	—	100	—	367	—	—	—	467
Comitato svizzero di sostegno all'Eritrea .....	—	—	—	260	—	733	—	993
Comitato svizzero di sostegno al popolo Sahraoui .....	60	397	141	609	60	549	261	1 555
Fondazione villaggio Pestalozzi .....	79	—	187	—	87	—	353	—
Terres des Hommes, Losanna .....	545	1 076	1 003	1 006	761	94	2 309	2 176
Diverse .....	—	—	290	—	74	80	364	80



Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
<b>d) Rappresentanze svizzere</b>								
<i>Africa</i>								
Africa del Sud .....	136	—	32	267	—	—	168	267
Rwanda .....	—	—	67	—	—	—	67	—
Sudan .....	132	—	99	—	57	—	288	—
Tanzania .....	—	—	—	—	18	—	18	—
<b>e) Interventi del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC)</b>								
<i>Africa</i>								
Angola .....	—	—	—	—	87	—	87	—
Etiopia .....	274	—	771	—	136	—	1 181	—
Gibuti .....	381	—	125	—	129	—	635	—
Liberia .....	—	—	—	—	89	—	89	—
Mauritania .....	—	—	41	—	2	—	43	—
Mozambico .....	—	—	72	—	753	—	825	—
Namibia .....	—	—	122	—	—	—	122	—
Uganda .....	528	—	42	—	—	—	570	—
Rwanda .....	184	—	95	—	—	—	279	—
Senegal .....	—	—	169	—	26	—	195	—
Somalia .....	—	—	—	—	213	—	213	—
Sudan .....	267	—	233	—	57	—	557	—

Organizzazioni	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)
	(in 1000 fr.)							
Zambia .....	—	—	—	—	18	—	18	—
Zimbabwe .....	—	—	27	—	14	—	41	—
<i>America Latina</i>								
El Salvador .....	—	—	422	—	176	—	598	—
<i>Asia/Medio Oriente</i>								
Afghanistan .....	22	—	39	—	366	—	427	—
Regione del Golfo .....	—	—	—	—	5 143	—	5 143	—
<i>Europa</i>								
Turchia .....	—	—	—	—	16	—	16	—

## 52 Ripartizione per Paesi

<sup>1)</sup> Compresi i contributi in denaro a carico della voce 202.493.27 «Altre forme di aiuto alimentare»

<sup>2)</sup> Progetti d'aiuto d'emergenza per i rifugiati liberiani nella Costa d'Avorio e nei Paesi limitrofi (Guinea, Sierra Leone).

Continenti/Paesi	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
<i>Africa</i>								
Africa del Sud .....	136	658	66	948	500	823	702	2 429
Algeria .....	60	399	141	1 001	60	755	261	2 155
Angola .....	1 800	771	1 950	1 343	1 335	3 833	5 085	5 947
Burundi .....	200	—	—	—	—	—	200	—
Costa d'Avorio <sup>2)</sup> .....	—	—	—	—	1 000	—	1 000	—
Gibuti .....	381	—	125	—	130	—	636	—
Etiopia .....	274	2 682	3 271	1 968	1 136	1 084	4 681	5 734
Kenya .....	—	—	—	—	17	—	17	—
Liberia .....	—	—	—	—	89	1 979	89	1 979
Malawi .....	—	1 730	2 500	2 172	1 500	4 268	4 000	8 170
Mauritania .....	—	—	41	—	2	—	43	—
Mozambico .....	1 705	336	2 822	1 100	2 753	792	7 280	2 228
Namibia .....	—	—	1 623	140	—	—	1 623	140
Uganda .....	1 428	684	542	2 012	500	220	2 470	2 916
Rwanda .....	316	308	180	—	—	—	496	308
Senegal .....	—	—	819	—	826	2 125	1 645	2 125
Somalia .....	1 500	462	2 590	428	2 036	415	6 126	1 305
Sudan .....	3 235	820	3 333	5 532	4 414	3 487	10 982	9 839

Continenti/Paesi	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
Swaziland .....	—	—	—	—	100	1 269	100	1 269
Tanzania .....	500	54	—	—	118	—	618	54
Zaire .....	904	749	500	192	500	—	1 904	94
Zambia .....	—	318	—	104	118	—	118	422
Zimbabwe .....	—	973	27	46	214	—	241	1 019
<i>America Latina</i>								
America Centrale (CIREFCA) .....	—	—	—	—	1 000	—	1 000	—
Costa Rica .....	—	—	500	—	—	—	500	—
El Salvador .....	1 193	65	1 922	—	176	—	3 291	65
Guatemala .....	—	—	—	—	89	—	89	—
Honduras .....	—	—	1 500	—	750	281	2 250	281
Messico .....	500	—	1 000	—	750	—	2 250	—
<i>Asia</i>								
Afghanistan .....	6 922	500	2 039	1 000	2 166	535	11 127	2 035
Sud-Est asiatico .....	—	—	2 200	—	1 700	—	3 900	—
Indonesia .....	—	—	—	—	—	1 400	—	1 400
Malaisia .....	—	—	—	—	—	175	—	175
Pakistan .....	500	323	500	300	—	—	1 000	623
Papuasiasia-Nuova Guinea .....	—	—	250	—	—	—	250	—
Filippine .....	1 063	1 262	1 092	677	1 093	2 122	3 248	4 061
Sri Lanka .....	35	—	1 170	—	—	80	1 205	80

Continenti/Paesi	1988		1989		1990		1988-1990	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in 1000 fr.)							
Thailandia .....	1 400	1 203	3 319	757	2 722	551	7 441	2 511
Vietnam .....	—	—	600	—	150	300	750	300
<i>Medio Oriente</i>								
Regione del Golfo .....	—	—	—	—	9 393	1 048	9 393	1 048
Iran .....	897	96	2 000	2 026	1 000	—	3 897	2 122
Israele (compresi i territori occupati) <sup>3)</sup> .....	1 145	1 882	4 441	3 476	1 812	2 548	7 398	7 906
Giordania <sup>3)</sup> .....	—	3 319	—	2 821	—	2 652	—	8 792
Libano <sup>3)</sup> .....	2 279	1 763	1 240	2 087	1 087	1 082	4 606	4 932
Siria <sup>3)</sup> .....	—	192	—	359	—	1 928	—	2 479
<i>Europa</i>								
Ungheria .....	75	—	525	—	—	—	600	—
Turchia .....	—	—	1 000	—	16	—	1 016	—

<sup>3)</sup> Compreso l'aiuto alimentare multilaterale all'UNRWA.

Le somme indicate in questa tabella sono comprese nelle cifre menzionate negli allegati 12 e 2.

## 6 Aiuto alimentare

Allegato 6

Prodotti	1988	1989	1990	Totale 1988-1990	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	in tonnellate				in 1000 franchi			
<i>Latticini svizzeri</i>								
- Latte intero in polvere .....	1 597	1 406	1 486	4 489				
- Latte scremato in polvere .....	1 373	1 101	1 187	3 661				
- Formaggio fuso .....	454	429	542	1 425				
- Diversi (comprese razioni complete) .....	106	147	70	323				
- Aiuto alla Polonia:								
- Formaggio a pasta dura .....	—	450	—	450				
- Latte per neonati .....	—	165	—	165				
Totale .....	3 530	3 698	3 285	10 513	28 884	29 426	27 966	86 276
<i>Aiuto in cereali</i>								
- Farina di grano svizzero .....	4 000	5 660	3 000	12 660	2 748	3 690	2 069	8 507
- Grano proveniente dall'Ungheria (per la Polonia)	—	8 000	—	8 000	—	1 984	—	1 984
- Cereali acquistati in Paesi del Terzo Mondo:								
- Grano .....	1 000	4 374	7 500	12 874	261	2 000	1 565	3 826
- Farina .....	—	—	1 000	1 000	—	—	254	254
- Riso .....	12 755	9 855	20 585	43 195	5 832	5 381	7 721	18 934
- Granoturco (compresa la farina di granoturco)	22 309	14 248	23 250	59 807	5 488	5 248	5 690	16 426
- Sorgo (miglio) .....	7 322	2 543	550	10 415	2 225	2 278	676	5 179
- Altri .....	500	500	1 301	2 301	550	290	1 011	1 851
- Logistica .....	—	—	—	—	912	365	1 035	2 312
Totale .....	47 886	45 180	57 186	150 252	18 016	21 236	20 021	59 273

Prodotti	1988	1989	1990	Totale 1988-1990	1988	1989	1990	Totale 1988-1990
	in tonnellate				in 1000 franchi			
<i>Altre derrate alimentari acquistate in Svizzera</i>								
- Pere secche .....	230	158	230	618				
- Conserve di pesci .....	190	220	200	610				
- Grasso commestibile .....	268	192	335	795				
- Wheat-Soja-Milk .....	64	87	83	234				
- Protocereali (alimenti per bambini) .....	—	24	3	27				
	752	681	851	2 284	3 606	3 406	3 545	10 557
<i>Prodotti alimentari acquistati nei Paesi del Terzo Mondo</i>								
- Legumi .....	1 745	3 010	3 862	8 617				
- Altri .....	—	994	2 510	3 504				
	1 745	4 004	6 372	12 121	1 487	5 579	5 696	12 762
<i>Contributi in denaro</i> .....					6 369	6 503	6 547	19 419
Totale degli altri prodotti alimentari .....	2 497	4 685	7 223	14 405	11 462	15 488	15 788	42 738
<b>Totale generale</b> .....	<b>53 913</b>	<b>53 563</b>	<b>67 694</b>	<b>175 170</b>	<b>58 362</b>	<b>66 150</b>	<b>63 775</b>	<b>188 287</b>

## **Scelta di azioni tipiche d'aiuto umanitario con breve descrizione**

### **Africa**

#### **Angola: Programma di soccorso dell'ONU**

Da 15 anni l'Angola è teatro della guerra che oppone le forze governative al movimento di rivolta UNITA. Tale conflitto ha incitato la popolazione a abbandonare vaste regioni del territorio nazionale, creando concentrazioni di profughi nei piccoli agglomerati urbani di provincia. Le atrocità dei combattimenti e la ricerca di sicurezza hanno spinto più di un milione di persone a lasciare la propria regione natale. La produzione agricola ne ha risentito profondamente, restando in larga misura paralizzata. Inoltre, le precipitazioni irregolari o pressoché inesistenti di questi ultimi anni hanno completamente distrutto nella zona centrale e meridionale del Paese i raccolti già esigui. Quale conseguenza di tale evoluzione, circa 2 milioni di persone necessitano urgentemente d'aiuto umanitario.

Le Nazioni Unite hanno pertanto varato un ampio programma operativo (Special Relief Programme for Angola, SRPA), che è stato finalmente accettato nel settembre 1990 sia dal governo che dall'UNITA. Nel corso del primo quadrimestre del 1991 si prevede di trasportare dalle coste e dal sud verso le province maggiormente colpite dalla siccità e dalla guerra 110 000 tonnellate di derrate alimentari, prevalentemente cereali e fagioli. Contemporaneamente dovrebbero essere distribuite sementi e apparecchi agricoli. Lo svolgimento dell'operazione sarà sorvegliato da personale dell'ONU, il cui effettivo sarà potenziato a questo scopo.

La Svizzera ha deciso di fornire il suo contributo a questa azione sotto forma di sostegno finanziario per la necessaria infrastruttura, poiché quest'ultima, contrariamente all'aiuto alimentare, è più difficilmente finanziabile. Essa è stata uno dei primi Paesi ad associarsi all'aiuto. Il contributo svizzero, di un totale di 890 000 franchi, è destinato alla costruzione della rete di collegamento dell'ONU tra i porti e i centri di distribuzione, per l'acquisto di abitazioni prefabbricate per il personale preposto alla sorveglianza come pure per le indispensabili riparazioni ai più importanti collegamenti stradali. Una missione del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe, che si è recata in Angola nell'ambito di misure d'accompagnamento, ha potuto confermare l'urgenza e la necessità di tale contributo.

Parallelamente la Svizzera continua a sostenere il programma d'aiuto d'emergenza svolto dal CICR nell'altipiano centrale dell'Angola, mediante un contributo di circa 1,7 milioni di franchi all'anno, destinati soprattutto all'acquisto di sementi.



**Mauritania: Assistenza medica di bambini in un quartiere povero della capitale**

In seguito all'ultima grande siccità della metà degli anni '80, numerosi nomadi della Mauritania settentrionale che avevano perso il proprio bestiame, si sono stabiliti nei dintorni della capitale Nouakchott.

Terres des Hommes Lausanne ha conseguentemente elaborato un programma umanitario nel quartiere povero Kebbah Mendes, in cui vivono circa 45 000 bambini. I punti forti del progetto sono il miglioramento dell'assistenza medica e l'attuazione di programmi alimentari per bambini denutriti. Inoltre, verranno pure eseguite campagne di vaccinazione. Un programma di formazione del personale sanitario locale ha consentito di ridurre il numero dei collaboratori stranieri. D'altra parte, vi è una stretta collaborazione con l'ospedale statale: i casi di malattia contagiosa vi sono trasferiti, e Terres des Hommes lo approvvigiona con alcuni medicinali.

Questo programma è sostenuto dalla DSA mediante contributi annui di circa 300 000 franchi.

**Mozambico: Programma d'aiuto d'emergenza**

Due terzi dei 15 milioni d'abitanti del Mozambico vivono in assoluta povertà. Circa 1,2 milioni di mozambicani vivono come rifugiati nei Paesi limitrofi, mentre nel Paese stesso vi sono 1,6 milioni di profughi. In seguito alla guerra civile ormai ultra decennale, ai raccolti andati perduti e ai problemi economici, quasi la metà della popolazione di questo Paese dipende parzialmente o totalmente dall'aiuto alimentare estero.

Nell'aprile 1989 il governo mozambicano ha presentato in collaborazione con le organizzazioni dell'ONU un programma chiaramente strutturato per l'aiuto d'emergenza 1989/90. I suoi punti forti sono l'approvvigionamento della popolazione con beni di prima necessità come pure la costruzione dell'infrastruttura necessaria per poter effettivamente raggiungere i gruppi sociali bisognosi d'aiuto.

Il Consiglio federale decise di partecipare a tale programma con azioni supplementari d'aiuto umanitario per un ammontare di circa 5 milioni di franchi. Fu inviata sul posto una missione di esperti che giunse alla conclusione che occorreva sostenere in primo luogo il settore logistico e la formazione del personale incaricato di distribuire i beni di soccorso.

In seguito, la DSA partecipò con poco meno di 3 milioni di franchi al programma di formazione 1990-92 promosso dal programma di sviluppo dell'ONU (UNDP) nelle province del Mozambico. Quest'azione si propone di migliorare la gestione e le strutture operative al livello provinciale.

Si sostenne inoltre un programma di risanamento stradale dell'UNDP nella provincia di Niassa. Si tratta di una strada di prima importanza per il trasporto dei soccorsi. Il contributo della DSA a questo programma ammontò a 1,4 milioni di franchi per due anni.

L'organizzazione non governativa OHI (Organisation Handicap International) ha d'altro canto ottenuto tramite il nostro ufficio di coordinazione un contributo al suo progetto inteso a costruire una struttura di base per l'ortopedia e la fisioterapia nella provincia Tété. Questo progetto ha una durata di tre anni.

Tutta una serie di programmi d'alimentazione a favore di gruppi sociali particolarmente minacciati in Mozambico beneficiano pure del nostro sostegno. Esso è prestato principalmente mediante organizzazioni religiose.

Anche il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) riceve regolarmente contributi per le sue attività in favore della popolazione delle province colpite dal conflitto. Si tratta qui prevalentemente di interventi d'assistenza medica e d'aiuto alimentare. Il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe apporta da parte sua il proprio sostegno al CICR mettendo a disposizione personale specializzato e partecipando all'ampliamento di un centro ortopedico come pure alla costruzione di due officine meccaniche.

L'ASC ha pure costruito un deposito per l'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofi (UNDRO) e ha messo a sua disposizione un esperto per la formazione di personale locale addetto alla gestione di magazzini.

La DSA sostiene infine i programmi dell'ACR a favore dei rifugiati mozambicani che rientrano in patria. Vista la situazione ancora incerta, il loro numero resta tuttavia ancora esiguo.

Le attività d'aiuto umanitario in Mozambico sono parte integrante del programma che la cooperazione allo sviluppo svolge in questo Paese prioritario. Per garantire il controllo di tali progetti l'ufficio di coordinazione vi svolge pertanto una funzione centrale.

### **Namibia: Assistenza medica presso i Boscimani**

A nord ovest della Namibia si trova la regione dei Boscimani (Buschmann-Land) che si estende per circa 18 000 km<sup>2</sup> ed è abitata da circa 10 000 abitanti appartenenti all'etnia originaria. Fino all'indipendenza del Paese l'assistenza medica era assicurata da medici e personale sanitario sudafricani.

Vista la carenza di personale, dopo l'indipendenza il nuovo governo constatò di non poter garantire per un periodo transitorio indeterminato l'assistenza medica necessaria a questa regione. Su specifica richiesta da parte del ministero della sanità namibiano nel marzo 1990, l'ASC si è dichiarato disposto ad assicurare l'assistenza medica nel Buschmann-Land per un periodo di 18 mesi, mediante l'invio di membri del Corpo.

Ora vi lavorano in tutto 25 persone (medici, infermiere, assistenti di laboratorio, specialisti in logistica e generalisti) impiegate in 2 cliniche. Parallelamente viene prestata assistenza anche ai villaggi isolati, nei quali si effettuano regolarmente visite mediche, campagne di vaccinazione e controlli anti tubercolosi. In tale contesto si attribuisce molta importanza all'istruzione e al perfezionamento del personale sanitario locale («health workers») e del personale assistente e di laboratorio.

Su richiesta specifica del ministero della sanità, nel marzo 1991 l'ASC ha accettato di prolungare la sua permanenza in questa regione di ulteriori 12 mesi. Durante questo periodo dovrebbe avvenire una graduale trasmissione del progetto.

Parallelamente, l'ASC si è dichiarato disposto a mettere a disposizione un'équipe chirurgica all'ospedale di Rundu per un periodo di 12 mesi.

### **Tanzania: Aiuto alla ricostruzione dopo le inondazioni**

Nell'aprile 1990, dopo piogge monsoniche particolarmente intense, nel sud ovest della Tanzania i fiumi e ruscelli entrarono in piena, demolirono grossi ponti stradali, interruppero i collegamenti telefonici e inondarono le zone del loro corso inferiore. Nelle zone scoscese numerose frane minacciarono la popolazione.

Dopo che l'ASC fu sollecitato a prestare aiuto, specialisti del Corpo effettuarono una ricognizione sul luogo per valutare la situazione e i bisogni ed offrirono aiuto d'emergenza nel settore tecnico (consulenza in materia ingegneristica e di comunicazione senza fili) come pure aiuto alla ricostruzione (riapertura di assi stradali).

Le autorità tanzanesi chiesero all'ASC la costruzione immediata di un guado provvisorio con le rispettive rampe e la ricostruzione provvisoria e rapida di due ponti come pure il risanamento di tratti stradali distrutti.

Con il sostegno della nostra ambasciata e del nostro ufficio di coordinazione e avvalendosi inoltre di un'impresa locale, di lavoratori autoctoni e dell'esercito tanzanese, l'ASC progettò e costruì in poco tempo sia il guado che i due ponti, compresi i lavori per consolidare gli argini e il fondo del fiume.

Vista la carenza di materiale idoneo sul posto fu necessario trasportare dall'Europa per nave 77 tonnellate di parti di ponte e di gabbioni. Le costruzioni, compreso il risanamento dei tratti di strada, hanno potuto essere consegnate alle autorità tanzanesi per tempo, ovvero prima dell'inizio della stagione delle piogge in ottobre.

### **Ciad: Aiuto alimentare dopo la perdita dei raccolti**

Al fine di evitare per sempre il ripetersi della carestia catastrofica degli anni 1982-85 sono stati elaborati sistemi di vigilanza internazionali. Analizzando regolarmente i dati forniti da satelliti si controllano i livelli delle precipitazioni nelle regioni minacciate e si calcolano le raccolte prevedibili. È proprio sulla base di tali dati che nell'autunno 1990 si temette il peggio. I controlli effettuati sul terreno confermarono l'insufficienza delle precipitazioni e la loro pessima distribuzione geografica. In tutti i Paesi del Sahel ne risultarono ingenti perdite nei raccolti. Si calcola dunque che nel 1991 il deficit nel Ciad ammonterà a 250 000 di tonnellate.

In stretta collaborazione con la Sezione Africa occidentale, competente per la cooperazione tecnica, l'Aiuto umanitario e alimentare ha ricercato possibili forme d'aiuto idonee.

Quale prima misura s'impose l'aiuto immediato sotto forma di aiuto alimentare, da basarsi per quanto possibile su cereali locali. Inoltre occorre affidare i progetti d'aiuto ad organizzazioni locali già implicate nella cooperazione allo sviluppo, al fine di evitare per quanto possibile azioni di distribuzione di tipo caritativo.

Nei primi tre mesi del 1991 sono state sostenute le seguenti operazioni:

- a) al Programma alimentare mondiale (PAM) sono stati messi a disposizione un milione di franchi destinati all'acquisto, tramite l'«Office national des

céréales», di 3000 tonnellate di miglio nelle regioni dove si sono avute eccedenze, da distribuire nelle regioni deficitarie nel nord. Vista l'estrema povertà di gran parte della popolazione, occorrerà distribuirne la maggior parte gratuitamente. Progetti del tipo «alimenti contro lavoro» saranno dunque realizzabili soltanto parzialmente.

#### b) Sanità

L'Istituto tropicale svizzero lavora nel Ciad nell'ambito di un progetto di sviluppo. In collaborazione con un'istituzione statale esso ha rilevato i bisogni esistenti nel settore della sanità. I risultati hanno evidenziato un netto aumento del numero dei bambini denutriti o sotto alimentati, ciò che induce a prevedere un drastico aumento dei loro ricoveri. L'Aiuto umanitario e alimentare ha inoltre autorizzato la fornitura per aereo di 30 tonnellate di latte in polvere. Insieme alle 4 tonnellate di zucchero e ai 6000 litri di olio acquistati sul posto, esso sarà utilizzato per produrre in numerosi centri sanitari una bevanda ad alto tenore energetico da impiegare per programmi d'alimentazione intensi.

#### c) Banche di cereali

Nella regione di Melfi, al sud del Paese, la DSA sostiene un progetto di sviluppo integrato. La regione è caratterizzata dalla presenza di numerose persone rimpatriate provenienti soprattutto dal Sudan. Nel quadro di un'azione d'aiuto d'emergenza un certo numero di banche di cereali saranno sostenute mediante la fornitura di miglio. Ciò consentirà di migliorare la pessima situazione nutrizionale dei rimpatriati e di mantenere la mano d'opera disponibile. Inoltre, la quantità di cereali gestita a livello comunale fornirà pure le sementi per la prossima semina. In questo modo sarà possibile prestare aiuto alle persone bisognose senza recare pregiudizio agli sforzi attualmente in corso della cooperazione allo sviluppo mediante azioni di distribuzione gratuita.

## Asia

### India: Progetti d'aiuto sociale per handicappati

Considerando che più della metà della popolazione indiana vive al di sotto della soglia di povertà, è facile immaginare quanto siano esigue le possibilità di sopravvivenza delle persone handicappate. L'aiuto solidale agli handicappati e alle loro famiglie diminuisce proporzionalmente all'esacerbarsi della lotta per la sopravvivenza. Nell'ambito della società indiana, essi fanno parte dei gruppi d'emarginati più svantaggiati.

Fondata nel 1977, l'opera assistenziale REHASWISS ha lo scopo di promuovere e facilitare l'integrazione professionale e sociale degli handicappati in India. Gli interventi di sostegno comprendono programmi di formazione, acquisto di apparecchi ausiliari per scuole speciali e piccoli progetti individuali per insegnare alle persone a sovvenire ai propri bisogni autonomamente.

La DSA sostiene tre progetti di REHASWISS in India:

1. **Formazione da telefonista di ciechi e minorati della vista:**

Durante tre anni 144 minorati della vista del Punjab sono istruiti alla professione di telefonista. Essi sono sostenuti anche per la ricerca di un impiego.

2. **Officine protette per 20 donne cieche e affette da malformazioni fisiche:**

Alle persone interessate è offerta la possibilità di abitare e lavorare in un ambiente protetto. Dopo un periodo d'istruzione concernente differenti attività, esse dovrebbero essere in grado di sovvenire ai propri bisogni. Il progetto dovrebbe autofinanziarsi dopo tre anni.

3. **Aiuto all'integrazione per gli handicappati a Kerale, Adra Pradesh, Tamil Nadu e nel Bengala dell'ovest:**

Mediante circa un migliaio di piccoli progetti singoli handicappati e le loro famiglie dovrebbero ottenere durante tre anni un aiuto di partenza al fine di raggiungere l'indipendenza economica. L'aiuto è concepito in modo da permettere agli interessati di restare al proprio domicilio. Inoltre, si procede all'istruzione di assistenti sociali delle organizzazioni interlocutrici per valutare tali progetti e garantirne il monitoring.

**Medio Oriente: Aiuto umanitario in seguito alla crisi del Golfo**

Dopo l'invasione del Kuwait da parte delle truppe irakene nell'agosto 1990, centinaia di migliaia di lavoratori stranieri hanno lasciato l'Irak e il Kuwait dirigendosi prevalentemente in Giordania. Si trattava principalmente di egiziani e di lavoratori provenienti dal Bangladesh, dal Pakistan, dalle Filippine, dallo Sri Lanka e dal Vietnam. I loro Paesi d'origine non erano praticamente in grado di garantire il loro rimpatrio.

In una prima fase degli aiuti, si sostennero gli sforzi profusi dalle autorità giordaniane per alloggiare tutte queste persone. L'ASC fornì tende e altri beni di soccorso, costruì un sistema d'approvvigionamento d'acqua e una rete di comunicazioni. D'altra parte, fu messo a disposizione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni un aereo destinato ai voli di rimpatrio.

Mediante contributi finanziari e aiuto alimentare furono sostenuti gli sforzi delle organizzazioni internazionali e del CICR per assistere gli esuli ma anche per prendere misure preventive in vista di eventuali ulteriori flussi migratori. Nel corso dell'ultimo quadrimestre del 1990 più di 10 milioni di franchi furono utilizzati a questo fine.

Durante il conflitto e dopo la cessazione delle ostilità furono sostenute le attività svolte dalle organizzazioni dell'ONU, dal CICR e dalla CRS in favore delle vittime del conflitto. Inoltre, il Consiglio federale prese a suo carico la garanzia contro rischi di guerra di due aerei impiegati dal CICR. Furono così impiegati ulteriori 10 milioni di franchi.

In seguito all'esodo in massa della popolazione curda verso la Turchia e l'Iran nell'aprile 1991, vi fu un'altra serie di azioni d'aiuto. L'ASC prestò aiuto d'emergenza in Turchia, fornì beni di soccorso e inviò una squadra medica per

l'assistenza dei rifugiati. Altre forniture di beni di prima necessità giunsero in Iran. Mediante contributi finanziari si sostennero i programmi d'emergenza dell'ACR e dell'UNICEF. Il PAM fu autorizzato a garantire al governo iraniano la restituzione di un certo quantitativo di alimenti prelevati dalle riserve statali, ciò che consentì di poter disporre immediatamente di beni alimentari per i rifugiati giunti in Iran.

Ulteriori azioni d'aiuto sono previste. Per esse come pure per le misure descritte qui sopra, il Consiglio federale ha accordato il 9 aprile 1991 un nuovo contributo di 10 milioni di franchi.

### **Filippine: Programma d'aiuto del CICR**

Da parecchi anni alcune parti delle Filippine, in particolare Midanao, sono scosse dal conflitto armato che oppone le forze governative a gruppi di ribelli. A subirne le conseguenze è soprattutto la popolazione civile: sovente numerose persone devono abbandonare i loro villaggi per periodi più o meno lunghi. In questa situazione il CICR svolge da anni un ruolo di prima importanza. Essenziali sono soprattutto le visite regolari ai prigionieri arrestati nell'ambito del conflitto, ma anche l'assistenza della popolazione costretta alla fuga mediante alimenti e medicinali. In questo settore è in continuo aumento pure l'impegno della società nazionale della Croce Rossa, ciò che ha consentito al CICR di ridurre ultimamente le proprie attività. Occorre infine citare, come in ogni conflitto interno, l'importante ambito d'attività costituito dalla diffusione dei principi fondamentali della Croce Rossa.

La DSA sostiene questo programma del CICR da molti anni mediante un contributo annuo di circa 1 milione di franchi.

## **America Latina**

### **Perù: Lotta contro l'epidemia colerica**

All'inizio del 1991 è scoppiata lungo la costa del Pacifico in Perù un'epidemia di colera. Alla fine di marzo si registravano 100 000 casi d'affezione e oltre 600 decessi.

Nel febbraio 1991, su richiesta delle autorità peruviane, il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe reagì immediatamente mettendo a disposizione sul posto, mediante l'UNICEF, siero e ORS (soluzione orale di reidratazione) per 25 000 persone e inviando una squadra medica di epidemiologi/batterologi incaricati di sostenere le autorità e l'UNICEF nella lotta contro il vibrione colerico. Parallelamente, medicinali di soccorso sono stati inviati dalla Svizzera per aereo.

Fu sollecitato un intervento con effetto duraturo. Si decise dunque, di concerto con il locale Ministero della sanità e con l'UNICEF, a titolo di aiuto alla sopravvivenza e quale misura preventiva, di equipaggiare un laboratorio nel sud est del Paese per la diagnosi del colera, di effettuare esami, di garantire la formazione del personale di laboratorio e d'informare le autorità e la popolazione. Questi provvedimenti dovrebbero permettere di arginare e evitare l'ulteriore diffusione della malattia in questa regione di transito.

Visto il costante aumento dei casi di colera, l'ASC prevede, dopo la lotta contro i sintomi, di affrontare in una seconda fase d'interventi le cause dell'epidemia, in particolare il problema dell'approvvigionamento dell'acqua potabile e l'eliminazione di quelle luride.

Prima e durante tutta l'operazione, l'ASC ha potuto beneficiare del sostegno della nostra ambasciata e del nostro ufficio di coordinazione.

### **Perù: Programma d'aiuto d'emergenza mediante organizzazioni locali non governative**

Da più di due anni, le condizioni politiche, economiche e sociali del Perù, Paese prioritario della cooperazione allo sviluppo, sono notevolmente peggiorate. Era perciò prevedibile che a media scadenza l'aiuto umanitario assumesse in questo Paese un ruolo più importante rispetto a prima. Tradizionalmente esso si limitava al sostegno di alcuni programmi d'alimentazione puntuali svolte da opere assistenziali svizzere e dal CICR.

Insieme alla Sezione America Latina della DSA e con l'ufficio di coordinazione a Lima si tentò dunque d'individuare le possibilità per l'elaborazione di un programma coerente d'aiuto umanitario. Fu deciso di concentrare le attività nelle regioni di Cusco, Puno e Piura e di collaborare prevalentemente con organizzazioni locali non governative che erano già in contatto con la nostra cooperazione allo sviluppo. Lo scopo era di aumentare l'efficacia a lungo termine delle misure di sostegno. Non si trattava soltanto di prestare soccorso, ma di apportare un contributo decisivo al miglioramento delle condizioni generali di vita dei gruppi di popolazione interessati. Le ONG implicate nell'operazione formarono un consorzio; tale progetto fu finanziato, oltre che dalla Svizzera anche dai Paesi Bassi, e si estendeva su un periodo globale di due anni. Il contributo della Svizzera ammontò complessivamente a 1,5 milioni di franchi. Una prima valutazione effettuata sul posto dopo un anno confermò l'esattezza del procedimento prescelto. Il pregio e l'unicità di quest'esperienza è che per la prima volta le ONG locali hanno coordinato strettamente le loro diverse attività. I progetti sostenuti riguardavano essenzialmente misure per il miglioramento della produzione agricola, per l'aumento dei redditi e per il miglioramento dell'infrastruttura come pure misure di natura sanitaria. Ulteriori punti forti dell'operazione furono l'istruzione e l'alimentazione.

Oltre a questo programma sono stati sostenuti, sempre tramite i nostri uffici di coordinazione e le locali organizzazioni non governative, un certo numero di progetti supplementari nella medesima regione. Tra di essi figuravano anche alcuni progetti specifici d'aiuto alimentare, che comprendevano tra l'altro la distribuzione di sementi per patate, il sostegno di negozi e panetterie di quartiere come pure programmi concernenti mense scolastiche. A Lima e nel sud del Paese fu prestato aiuto alimentare in parte tramite le opere assistenziali svizzere e in parte per mezzo dell'ufficio di coordinazione. I prodotti furono acquistati sul posto.

Infine, il nostro sostegno fu pure accordato all'ampio programma del CICR. Oltre che sulla tradizionale funzione protettiva, esso si concentra prevalentemente

mente sull'assistenza medica nelle zone ove le istituzioni statali non possono più esercitare la loro attività per la presenza di «Sendero Luminoso».

### **Haiti: Aiuto d'emergenza come complemento ai progetti della cooperazione allo sviluppo**

Nell'estate 1990 Haiti fu colpita da un'acuta siccità. Le conseguenze furono risentite, tra l'altro, anche dagli interlocutori e dai gruppi di beneficiari della ONG svizzera Helvetas, che svolge in questo Paese, insieme a quattro organizzazioni locali, lavori di ricostruzione a lungo termine. Un'azione umanitaria a breve e medio termine avrebbe lo scopo di rafforzare e garantire il lavoro orientato sullo sviluppo.

Le quattro organizzazioni locali interlocutrici di Helvetas sono dunque sostenute dall'Aiuto umanitario e alimentare con un contributo destinato all'acquisto di sementi. Ciò permette di sopperire alla carenza di sementi cagionata dalla siccità, di prevenire la minaccia della carestia e assicurare la continuazione dei progetti di sviluppo nel settore agricolo. D'altra parte, ciò consente di promuovere l'acquisto locale di sementi. Tutte le organizzazioni che collaborano sul posto con Helvetas si sono pronunciate a favore di un simile progetto a media scadenza conoscendone le caratteristiche (distribuzione di sementi e non di derivate alimentari). Il contributo accordato ammonta a 212 000 franchi.

### **Haiti: Costruzione di alloggi in una bidonville ai margini di Port-au-Prince**

Cité Soleil, situata alla periferia di Port-au-Prince, è un tipico esempio di bidonville. Vi vivono più di 250 000 persone nelle più misere condizioni. Un prete salesiano tenta di prestar loro aiuto, collaborando tra l'altro con Terres des Hommes Ginevra. Già da molto tempo i suoi programmi alimentari beneficiano del nostro sostegno.

Insieme ad una ONG belga il sacerdote ha iniziato a Cité Soleil la costruzione di alloggi migliori, riuscendo tra il 1982 e il 1986 a fornire a 450 famiglie un nuovo appartamento, e a consolidare nel contempo anche le fondamenta. Le famiglie beneficiarie e gli abitanti del quartiere partecipano ai lavori di costruzione, ciò che consente pure di creare possibilità d'impiego per una parte degli abitanti di questa bidonville. Le famiglie interessate pagano una somma simbolica a titolo di pigione.

Per la seconda fase di questo programma si è dovuta trovare una nuova fonte di finanziamento. Terres des Hommes Ginevra e la DSA hanno deciso di partecipare dapprima durante un anno per poter acquisire esperienze. In questo lasso di tempo si sono potute costruire 160 abitazioni. La Confederazione prende a suo carico la metà dei costi del progetto partecipando con un importo di 200 000 franchi. Si prevede una continuazione del programma.



## Europa

### **Bulgaria: Aiuto d'emergenza per gruppi sociali particolarmente svantaggiati**

In seguito ai cambiamenti politici ed economici intervenuti nell'Europa dell'est, accentuati in Bulgaria dagli effetti della crisi del Golfo, questo Paese è stato colpito nell'inverno 1990/91 da una grave crisi d'approvvigionamento. Nel dicembre 1990 il presidente della Bulgaria ha presentato al Consiglio federale una domanda d'aiuto alimentare. Una missione della DSA si recò a Sofia per valutare l'entità e la natura dei bisogni. L'urgenza dell'intervento s'impose chiaramente, anche perché, contrariamente all'Unione Sovietica, la Bulgaria non aveva ricevuto aiuto da altre parti. A un certo numero di istituzioni sociali furono forniti medicinali, di cui questo Paese aveva impellente bisogno, alimenti per neonati, latte intero in polvere e, dopo aver effettuato un test d'idoneità, un alimento concentrato della protezione civile svizzera. I beneficiari di tale aiuto furono gruppi sociali emarginati come orfani, persone anziane, invalidi, famiglie numerose. Un membro dell'ASC ha coordinato e controllato sul posto lo svolgimento delle operazioni.

### **Unione Sovietica: Aiuto d'emergenza per gruppi sociali svantaggiati**

Durante l'inverno 1990/91 l'Unione Sovietica è stata colpita da un'acuta crisi d'approvvigionamento, manifestatasi soprattutto nelle grandi città. Paradossalmente era stata registrata una raccolta record, ma le strutture di distribuzione funzionarono a malapena se non proprio affatto. In molte regioni la produzione fu conservata per le proprie necessità o non pervenne agli agglomerati urbani a causa dei conflitti etnici o delle tensioni fra le repubbliche. Soprattutto gli strati più sfavoriti della popolazione urbana, che dispongono di un esiguo potere d'acquisto, si sono trovati in una difficile situazione.

In occasione della sua visita a Mosca, il consigliere federale Felber ha dichiarato che la Confederazione era disposta, di fronte ad una tale situazione, a fornire un aiuto umanitario. Una missione di ricognizione composta di rappresentanti della Divisione Aiuto umanitario e ASC e della Croce Rossa svizzera valutarono i bisogni precisi: si trattava di medicinali, latte intero in polvere e alimenti per neonati per istituti sociali e gruppi emarginati come malati, persone sole, beneficiari di rendite e orfani. Non si è tuttavia potuto constatare la presenza di una vera e propria carestia, come annunciato da diversi enti.

In seguito, furono trasportate a Mosca, accompagnate da membri dell'ASC, 86 tonnellate di alimenti e consegnate alla Croce Rossa locale, a un gruppo di medici moscoviti e all'amministrazione della città. Due membri dell'ASC coadiuvarono l'ambasciata svizzera a Mosca, sorvegliarono la distribuzione e accertarono ulteriori bisogni nel settore della sanità. Si è così riusciti a contribuire rapidamente e senza complicazioni ad alleviare la crisi d'approvvigionamento che ha colpito Mosca.

### **Unione Sovietica: Aiuto dopo il terremoto in Armenia**

Il lavoro svolto nell'ambito di questa azione permette d'illustrare le differenti fasi e i diversi settori d'intervento dell'ASC.

### 1. Azione di soccorso (aiuto immediato)

Il terremoto che scosse l'Armenia il 7 dicembre 1988 provocò circa 25 000 morti, 100 000 feriti e 500 000 senza tetto. Vi furono inoltre ingenti danni materiali.

La squadra della CATENA DI SALVATAGGIO SVIZZERA, formata prevalentemente da guide di cani da catastrofe, riuscì, collaborando strettamente con squadre di salvataggio locali, a salvare la vita a 25 persone. Nel contempo, si accertarono i bisogni in materia di aiuto alla sopravvivenza.

### 2. Aiuto alla sopravvivenza

Dopo l'intervento di salvataggio, l'ASC fornì e costruì delle abitazioni di fortuna che permisero ad alcune famiglie di far fronte alle condizioni invernali regnanti al momento nel Paese. Alcune di queste abitazioni furono in seguito utilizzate come scuole o depositi e addirittura come clinica dentaria provvisoria nell'ospedale Goukassian, che era stato danneggiato.

Parallelamente all'intervento della squadra di costruzione, un'équipe medica ha coadiuvato per alcune settimane le autorità sanitarie locali nei lavori d'approvvigionamento in medicinali della popolazione isolata al nord della zona sinistrata.

### 3. Ricostruzione

Circa un anno e mezzo dopo il seisma l'ASC, insieme a opere assistenziali svizzere e alla Catena della solidarietà, ha iniziato la ricostruzione di un quartiere a Spidak. Nell'ambito di questo progetto collettivo sorgeranno a Spidak circa 100 abitazioni a prova di terremoto, che rispetteranno tuttavia lo stile e i canoni del luogo. I futuri inquilini o utenti collaborano attivamente ai lavori, il cui termine è previsto per il 1992.

### 4. Prevenzione

Dal 1990 l'ASC partecipa insieme al Servizio sismologico di Zurigo e all'Istituto geologico sovietico a un progetto di prevenzione.

Nell'ambito di questo progetto di microzonaggio si prevede di raccogliere dati scientifici e conoscenze sulla natura del sottosuolo o sulla sismicità della regione. La grande diversità del sottosuolo è stata infatti una delle cause principali degli ingenti danni provocati alle infrastrutture e agli edifici. I risultati ottenuti serviranno come base per la pianificazione della zona di Spitak-Leninakan.

A questo fine è stata installata una rete di stazioni sismometriche, di cui 12 fisse e 3 mobili. Attualmente esse sono gestite da specialisti sovietici con il sostegno di scienziati svizzeri. Il progetto dovrebbe verosimilmente terminare nel 1994.