

88.042

## **Messaggio per la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione**

del 25 maggio 1988

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi proponiamo di stanziare, a contare dal 1° marzo 1989 il più presto e per un periodo minimo di tre anni, un nuovo credito quadro di 530 milioni di franchi, che ci consentirà di assumere gli impegni necessari nell'ambito della continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione, giusta la legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali. Le spese relative si distribuiranno sui preventivi e sui consuntivi degli anni dal 1989 al 1992 circa.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i postulati seguenti:

- |               |  |
|---------------|--|
| 1985 P 84.087 | Aiuto in derrate alimentari<br>(N 3.6.85, Commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale) |
| 1985 P 84.594 | Carestie in Africa. Aiuto alimentare<br>(N 3.6.85, Schärli)  |
| 1985 P 85.392 | Aiuto umanitario<br>(S 10.6.85, Miville)   |
| 1986 P 86.365 | Aiuto alimentare diretto<br>(N 20.6.86, Cottet)  |

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

25 maggio 1988

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Stich  
Il cancelliere della Confederazione, Buser



## Compendio

*Secondo la legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0), la Confederazione è autorizzata a prendere provvedimenti di cooperazione allo sviluppo e d'aiuto umanitario internazionali. Per l'attuazione di questi provvedimenti, i Consigli legislativi mettono a disposizione i fondi necessari in forma di crediti quadro pluriennali. L'attuale credito di 440 milioni di franchi, stanziato dal Legislativo con il decreto federale del 3 giugno 1985 (FF 1985 II 292), risulterà probabilmente esaurito nella primavera del 1989.*

*I provvedimenti d'aiuto umanitario internazionale sono ormai indispensabili. Per convincersene basta pensare alle innumerevoli catastrofi naturali, alle crisi politiche ed economiche, ai conflitti armati e al flusso difficilmente quantificabile di rifugiati e di profughi, di cui è data notizia nei massmedia. Va per altro rilevato che queste situazioni d'emergenza, purtroppo, non costituiscono quasi mai la manifestazione di fenomeni isolati, bensì l'effetto sinergico di molteplici carenze funzionali dei meccanismi economici, politici ed ecologici, cosicché gli interventi puntuali, da soli, non bastano più per eliminare i pericoli che sovrappongono l'uomo e l'ambiente. I poteri pubblici e gli organismi privati devono dunque ricorrere ad un complesso di provvedimenti quanto possibile diversificati, ma oculatamente coordinati. La questione fondamentale del ruolo che assume l'aiuto umanitario deve essere pertanto posta in questi termini: come migliorare la coordinazione tra autorità politiche e forze economiche, imprese e organismi assistenziali, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario?*

*Tale questione è già stata sollevata nel rapporto sulla politica di cooperazione allo sviluppo del 2 marzo 1987 (FF 1987 II 123).*

*Il Consiglio federale, consapevole che l'aiuto umanitario deve muoversi in un contesto viepiù complesso e che deve essere accuratamente coordinato con gli altri strumenti dell'aiuto pubblico, ha deciso di trattare, nel presente messaggio, una serie di questioni di principio concernenti l'aiuto umanitario nel suo insieme.*

*Il messaggio esamina pertanto genericamente la natura delle crisi e delle catastrofi attuali, il loro rapporto con il processo di sviluppo e, conseguentemente, la relazione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo. Analizza parimenti, in un ottica globale, il problema dei rifugiati, dei profughi e dei movimenti migratori, come anche i temi posti dalla fame nel mondo e le questioni connesse con l'aiuto e la sicurezza alimentari, tutte pure preoccupazioni di natura fondamentale.*

*Tratta successivamente il ruolo che l'aiuto umanitario svizzero può assumere e, in questo contesto, passa in rassegna le attività del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi, l'aiuto finanziario ai programmi e ai progetti d'organizzazioni svizzere e internazionali, nonché l'aiuto alimentare del nostro Paese. In questa parte, il messaggio presenta tanto una retrospettiva delle esperienze acquisite dopo l'entrata in vigore dell'attuale credito quadro, quanto un riorien-*

---

*tamento, nel frattempo divenuto necessario, che pone l'aiuto umanitario nel contesto generale dell'aiuto pubblico svizzero, ed evidenzia il modo in cui la Confederazione tenta di migliorare, in collaborazione con i suoi interlocutori dei Paesi industrializzati e in sviluppo, l'efficacia del suo aiuto.*

*L'aiuto umanitario della Confederazione è l'espressione della solidarietà che costituisce uno dei principi basilari della nostra politica esterna. In nome di questa solidarietà, il Consiglio federale si adopera per aumentare l'aiuto pubblico svizzero, onde avvicinarlo alla media dell'OCSE (1986: 0,35% del prodotto nazionale lordo). Nel rapporto del 19 gennaio 1988 sul programma di legislatura 1987-1991 (FF 1988 I 339), l'Esecutivo ha nuovamente espresso l'intenzione di portare progressivamente il nostro aiuto pubblico allo sviluppo al livello della media internazionale. Dovrà parimenti essere accresciuto l'aiuto umanitario, che costituisce un quinto circa del totale dell'aiuto pubblico. La pianificazione finanziaria per gli anni 1989, 1990 e 1991 tiene conto di questa finalità, cosicché l'Esecutivo, con il presente messaggio, propone lo stanziamento di un nuovo credito quadro di 530 milioni di franchi, per il periodo dal 1° marzo 1989 al 29 febbraio 1992 il più presto. Come per i crediti quadro precedenti, questa somma include una riserva per i casi d'urgenza imprevisi.*

*Il contributo annuo per gli anni 1986 a 1989 accordato al Comitato Internazionale della Croce Rossa per il finanziamento dei suoi compiti permanenti è stato deciso con il decreto federale del 3 ottobre 1985 (FF 1985 II 1212). In un prossimo avvenire, sarà presentato un messaggio separato sulla continuazione del versamento di questo contributo annuo a contare dal 1990.*

## 1 Crisi e catastrofi nel mondo: ruolo dell'aiuto umanitario

Rispetto al passato, le attuali crisi e catastrofi non sono sicuramente meno frequenti e meno gravi, per cui dobbiamo purtroppo constatare che la miseria continua inesorabilmente ad associarsi alle vicende umane. L'aiuto umanitario è dunque indispensabile anche presentemente, non soltanto su più vasta scala, ma anche e soprattutto in una forma modificata. Questo nuovo orientamento è dovuto a due fattori; lo spostamento geografico dei focolai di crisi e il mutamento della natura delle catastrofi.

È ovviamente esatto che una catastrofe può avvenire in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento. Pertanto, i seismi, le inondazioni, gli incendi, gli infortuni e i conflitti armati sono crisi che esigono soprattutto e urgentemente un aiuto spontaneo.

Molti Paesi, soprattutto quelli più ricchi, sono pronti a far fronte a catastrofi naturali sul loro territorio in quanto dispongono di un'infrastruttura adeguata e di riserve sufficientemente variate per reagire efficacemente nel caso di eventi eccezionali. La situazione è completamente diversa nei Paesi più poveri, che sovente difettano di qualsiasi mezzo di protezione contro le catastrofi. È pertanto comprensibile che, nel corso degli anni, la necessità dell'aiuto umanitario internazionale si è gradatamente fatta sentire maggiormente nei Paesi più sprovvisti. Questo aiuto, poiché è effettivamente svolto sempre più frequentemente nei Paesi in sviluppo, deve anche adeguarsi a nuove situazioni ed esigenze.

Il secondo motivo di questa evoluzione risiede nella natura stessa delle catastrofi, che assumono viepiù le caratteristiche di catastrofi *condizionate*, di avvenimenti che effettivamente non sono altro che le conseguenze di squilibri sociali o ecologici, di inquinamenti o di malattie latenti. Può essere che questo genere di catastrofi si sia presentemente moltiplicato; può però anche darsi che l'aumento sia dovuto al fatto che ora le identifichiamo più facilmente come tali, in quanto si sono migliorate le nostre conoscenze sui nessi causali esistenti tra i fenomeni naturali e le attività antropogene. Dobbiamo infatti presentemente ammettere che un numero considerevole di avvenimenti catastrofici, che precedentemente si consideravano stocastici, sono null'altro che le conseguenze del nostro proprio comportamento.

Nel contesto dell'aiuto umanitario non possiamo dunque ignorare questi nessi e fattori. Quando sono note le cause ecologiche di un'inondazione o di una carestia, l'aiuto dev'essere fornito anche in funzione della necessità di lottare contro le cause stesse delle catastrofi. Va per altro rilevato che, poiché sono soprattutto i Paesi in sviluppo che precipitano in situazioni di grave disagio, l'aiuto umanitario assume sovente sempre più le caratteristiche della cooperazione allo sviluppo.

L'aiuto umanitario tende a salvare vite umane e a lenire sofferenze; la cooperazione allo sviluppo vuol invece combattere il male agendo sulle cause che, in condizioni precarie - erosione del suolo, epidemie, conflitti nati dalla miseria ecc. - possono provocare catastrofi. È pertanto comprensibile la complementarità dell'aiuto umanitario, il cui scopo è quello di ottenere un effetto immediato, e della cooperazione allo sviluppo, che persegue mutamenti a lungo termine.

## 11 **Aiuto d'emergenza: solidarietà attiva in caso di catastrofi o di conflitti**

L'aiuto d'emergenza alle vittime di catastrofi o di conflitti riflette la solidarietà spontanea della comunità dei popoli e dovrebbe essere fornito senza tener conto delle cause del flagello, senza discriminazione nazionale, razziale o religiosa, e senza alcuna restrizione geografica.

*Le catastrofi naturali*, in particolare i seismi e le inondazioni, pongono sovente le autorità del Paese colpito di fronte a problemi immensi, che esse non possono risolvere in modo sufficientemente rapido con i carenti mezzi di cui dispongono. In questi casi sono ovviamente determinanti la rapidità e l'efficacia dell'aiuto esterno.

Negli ultimi anni è aumentato il numero delle *catastrofi cosiddette di civilizzazione*, come la rottura di dighe, gli incidenti chimici, le esplosioni e i grandi incendi. Tale genere di catastrofi può bensì colpire anche i Paesi industrializzati, ma per i Paesi in sviluppo implica di regola pericoli assai più gravi a cagione delle loro numerose carenze. Questa osservazione vale soprattutto per le zone urbane, dove impianti a rischio elevato sono sovente insediati in quartieri densamente popolati. L'aiuto umanitario internazionale dovrà pertanto adeguarsi a questa nuova situazione.

Anche i *conflitti armati e le altre forme di violenza* provocano in numerosi Paesi sofferenze e distruzioni. È incessantemente in aumento il numero delle vittime civili, dei rifugiati e dei profughi; s'aggiungono le tribolazioni provocate dagli atti di terrorismo, e talvolta dal terrorismo di Stato, come anche dalla violazione sistematica, in determinati sistemi politici, dei diritti dell'uomo. Anche in questi casi, l'aiuto umanitario è chiamato a fornire il suo contributo per lenire le sofferenze.

## 12 **Aiuto umanitario concepito come prima risposta alle catastrofi e crisi di origine strutturale**

La storia dell'umanità è costellata di catastrofi naturali e di conflitti. Presentemente, tali fenomeni risultano però aggravati in quanto hanno frequentemente luogo in un ambiente ecologico, sociale, economico e politico particolarmente fragile e vulnerabile. Queste condizioni, tipiche nei Paesi in sviluppo, trasformano le catastrofi, siano esse naturali o antropogene, in crisi sociali di lunga durata, con conseguenze sovente irrimediabili. L'aiuto umanitario alle vittime si rivela conseguentemente un compito arduo, dovendo esso tener conto delle cause strutturali delle crisi e prevedere soluzioni attuabili a lungo termine. Non trattasi soltanto di proteggere la vita, ma anche di sostenere e di rafforzare le strutture sociali nel cui ambito le persone colpite dovranno successivamente poter provvedere autonomamente per i loro bisogni. È dunque importante evitare, per quanto possibile, che le vittime di catastrofi siano costrette ad abbandonare la loro regione.

Il fatto che una carenza dell'approvvigionamento alimentare possa degenerare in *carestia* è sovente dovuto all'estrema fragilità del sistema agricolo e sociale,

che è generalmente svantaggiato dalla politica economica e trascurato dallo Stato. Infatti, determinati fattori naturali come la siccità o le inondazioni possono essere bensì la causa diretta di una carestia, ma ne sono raramente la fonte esclusiva.

La carestia dell'Africa subsahariana tra il 1984 e il 1986 ha mostrato in tutta evidenza le imbricazioni tra crisi latente e catastrofe acuta provocata dalla siccità. Essa ha messo a prova l'aiuto umanitario internazionale, che ha dovuto proporre soluzioni flessibili ed adeguate alla complessità della situazione. Ci ha insegnato che un aiuto alimentare ben concepito deve assolutamente tener conto del suo influsso su i prezzi dei prodotti alimentari e gli altri elementi della politica agricola.

La crisi africana ha anche avuto risvolti positivi: ha infatti permesso di migliorare la collaborazione tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo per quanto concerne la lotta contro la fame. L'aiuto pubblico dei Paesi industrializzati tende viepiù a sostenere le riforme che i governi dei Paesi in sviluppo cercano di introdurre, onde ristabilire la sicurezza alimentare.

Le *epidemie* sono un altro esempio tipico dell'interdipendenza tra un avvenimento puntuale e un problema latente di sviluppo dovuto a cause strutturali. Le conseguenze sociali delle epidemie possono essere meglio affrontate nelle società sviluppate, beneficianti di una buona organizzazione in materia d'igiene pubblica. Per contro, in numerosi Paesi poveri, la lotta contro le epidemie costituisce un arduo problema per il semplice fatto che ad essi mancano i mezzi finanziari, il personale, la formazione, l'informazione e l'infrastruttura necessari. Ad esempio, le campagne di vaccinazione e gli altri provvedimenti preventivi possono essere realmente efficaci, soltanto se vengono svolti sistematicamente e se raggiungono anche le regioni più discoste.

In siffatti casi, l'aiuto umanitario può ovviamente intervenire puntualmente e combattere le epidemie, ma finisce per costituire soltanto una goccia d'acqua nel mare. Esso ha senso soltanto se il governo del Paese colpito si sforza, dal canto suo, di migliorare a lungo termine i propri servizi sanitari e di adeguarli ai bisogni della popolazione.

Infine, le *migrazioni di gruppi interi di popolazione*, che si amplificano a livello mondiale e sono provocate sia dalla fame, sia dalla violenza, sia dalla miseria, riflettono tanto i problemi di sviluppo persistenti, quanto le tensioni politiche o i conflitti acuti. Anche in questo campo, le misure d'aiuto immediato, che tendono ad assicurare la semplice sopravvivenza di rifugiati o di profughi, devono essere unite a provvedimenti di più ampio respiro, per preparare sia il loro ritorno al luogo d'origine, sia la loro integrazione sul posto. Per assicurare il successo del ritorno, non basta l'eliminazione dei motivi che hanno provocato l'esodo, ma dev'essere anche e soprattutto provvisto in modo che essi possano trovare nel loro Paese le condizioni materiali indispensabili per poter sopravvivere e mantenersi; ne discende la necessità di provvedimenti di sviluppo a lungo termine, onde evitare che la prossima minaccia provochi un nuovo esodo. Se il ritorno è inattuabile, occorre migliorare le condizioni di vita del luogo di accoglimento, in modo che possano essere coperti sia i bisogni della popolazione locale, sia quelli dei gruppi immigrati. L'aiuto umanitario e la

cooperazione allo sviluppo devono essere concertati e coinvolgere tutte le parti presenti - popolazione e autorità, organizzazioni nazionali e internazionali e Paesi donatori.

### **13 Assistenza ai gruppi di rischio e lotta contro il pauperismo**

La grande maggioranza delle persone, uomini, donne e bambini, che soffrono e muoiono senza il minimo aiuto sono fattualmente vittime della miseria e non di catastrofi. Il numero degli esseri umani che, nelle città e nelle campagne del Terzo Mondo, vivono in condizioni di povertà assoluta, non cessa di aumentare, indipendentemente dai progressi realizzati. Di fronte a questo pauperismo, l'aiuto umanitario è impotente. Esso può bensì attenuare la sofferenza individuale e la miseria sociale in modo puntuale, ma è soltanto raramente uno strumento adeguato per condurre una vera lotta strategica contro le cause del pauperismo, la rovina economica e la disintegrazione sociale e culturale.

Questa constatazione non può ovviamente soddisfarci ma, in nessun caso, incitarci a desistere: qualsiasi aiuto fornito a un bisognoso è giustificato già soltanto per il fatto che ogni assistito è un essere umano unico e insostituibile.

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

Le esperienze acquisite nel corso di questi ultimi anni hanno dimostrato l'interdipendenza e la complementarità dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo. Importa soprattutto che l'aiuto umanitario non intralci gli sforzi di sviluppo e la cooperazione. È dunque indispensabile analizzare attentamente gli effetti dell'aiuto umanitario, voluti e non voluti, onde quest'ultimo, per quanto possibile, possa essere armonizzato con gli sforzi di sviluppo. L'aiuto umanitario può d'altronde trarre giovamento dalle conoscenze di cui dispone la cooperazione allo sviluppo e fondarsi sulla sua rete logistica per migliorare la pertinenza e l'efficacia delle proprie azioni.

Questa collaborazione ci consente di rafforzare l'efficienza del nostro intervento in favore delle persone colpite e di contribuire meglio agli sforzi autonomi di sviluppo, intrapresi dai Paesi beneficianti del nostro sostegno. Infatti, il compito principale dell'aiuto umanitario consiste nella salvaguardia oppure, se fossero venute a mancare, nel ripristino delle condizioni di vita che permettono a qualsiasi essere umano, gruppo o comunità di assumere il proprio destino.

L'aiuto umanitario non deve però soltanto essere coordinato con i progetti di sviluppo, ma anche iscriversi in un determinato contesto politico ed economico mondiale. Al riguardo è accertabile che determinati stati di crisi d'origine strutturale, di cui soffrono i Paesi in sviluppo, sono connessi con i rapporti economici e commerciali esistenti tra i Paesi industrializzati e i Paesi in sviluppo. Alludiamo ad esempio agli effetti non trascurabili delle eccedenze agricole dei Paesi industrializzati sul mercato mondiale. Anche l'aiuto umanitario deve dunque tenere maggiormente conto di queste connessioni.

## 2 Rifugiati, profughi e movimenti migratori come oggetto dell'aiuto umanitario

### 21 Cause degli esodi e delle migrazioni

Come già abbiamo accennato aumenta incessantemente il numero degli esseri umani che, nei Paesi in sviluppo, vivono al di sotto della soglia esistenziale minima. Non potendo più soddisfare i loro bisogni più elementari, anzi talvolta sopravvivere, cercano scampo in movimenti migratori di grande vastità. Le crisi manifeste o latenti, le carestie, i conflitti, le tensioni politiche, religiose o etniche, i problemi d'ambiente, la disoccupazione o l'aspirazione a una vita migliore sono tutti fattori che possono incitare quantità di esseri umani ad abbandonare in massa o in gruppi limitati il proprio territorio per recarsi in altre regioni o in altri Paesi. Molti di essi si spostano «volontariamente», altri vi sono costretti da conflitti armati, ed altri ancora sono puramente e semplicemente evacuati con la forza. Tutti però hanno un denominatore comune: il loro sradicamento e il loro bisogno d'assistenza.

Soltanto alcuni di essi possono tuttavia essere considerati rifugiati nel senso delle convenzioni internazionali. È infatti ritenuto rifugiato solo chiunque, avendo lasciato la sua patria, può provare d'aver subito una persecuzione individuale o di averne il timore fondato. Qualsiasi rifugiato ha diritto alla protezione giuridica e al sostegno materiale. Nondimeno, anche i profughi hanno bisogno d'aiuto e di sostegno per affrontare nell'immediato, poi a lungo termine, la precarietà della loro situazione. Quando però non trattasi di rifugiati nel senso della precedente definizione o di vittime di conflitti armati, mancano ampiamente, a livello internazionale, gli strumenti istituzionali necessari per assistere i profughi.

Di regola, i Paesi che soffrono maggiormente dei movimenti migratori testé descritti sono proprio i Paesi in sviluppo. Infatti, la parte dei rifugiati che giunge nei Paesi industrializzati è assai debole e non costituisce che la punta dell'iceberg. A loro volta, i Paesi industrializzati sono confrontati alla difficoltà di distinguere tra «veri» e «falsi» rifugiati, tenuto conto della complessità dei motivi d'esilio. La grande maggioranza dei rifugiati e dei profughi, essendo generalmente troppo povera per emigrare in Paesi lontani, rimane però nelle vicinanze immediate della propria regione, nel Paese vicino o in una regione limitrofa. Tali zone si vedono così costrette ad accollarsi, in più del peso del proprio sottosviluppo e della propria povertà, la miseria di centinaia di migliaia di rifugiati. I problemi ecologici si aggravano, senza contare le tensioni e i conflitti che possono sorgere quando i rifugiati beneficieranno di un aiuto internazionale, cui non avrà accesso la popolazione locale.

Il problema dei rifugiati tende ad assumere, in numerosi casi, le caratteristiche di una situazione duratura, come, ad esempio, per i Palestinesi nel Vicino Oriente, i rifugiati eritrei nel Sudan, i rifugiati afgani nel Pakistan e i rifugiati lungo la frontiera tailando-cambogiana. Fintanto che non sarà trovata una soluzione politica, sarà estremamente arduo condurre in porto programmi di sviluppo che possano perseguire a lungo termine l'autonomia dei beneficiari. I governi locali, se non fruiscono del sostegno finanziario supplementare esterno, non sono disposti a sacrificare le loro magre risorse per progetti di sviluppo in



favore dei rifugiati soggiornanti sul loro territorio. Per altro, le organizzazioni che si occupano dei rifugiati non sono sovente autorizzate ad attuare progetti di sviluppo ed in generale sono dunque costrette a limitarsi a provvedimenti d'urgenza, anche magari di durata indeterminata.

## 22 Regioni più colpite

All'inizio degli anni cinquanta si contavano circa 2 milioni di rifugiati, che in maggior parte si trovavano nei Paesi industrializzati. Presentemente, il loro numero può essere valutato a 13 milioni, di cui la maggior parte soggiorna nei Paesi meno sviluppati del mondo. Il numero attualmente registrato in Europa delle persone in cerca d'asilo provenienti dal Terzo Mondo, che molti considerano preoccupante, costituisce in realtà soltanto un'infima parte dell'insieme dei movimenti di migrazione. Infatti, a questi 13 milioni di rifugiati va aggiunto un numero almeno equivalente di profughi, costretti ad abbandonare il loro luogo d'origine per stabilirsi in un'altra regione del medesimo Paese. La maggior parte di questi movimenti migratori ha luogo nei Paesi più poveri. Contrariamente ai rifugiati, i profughi non possono rivendicare una protezione internazionale, per cui risulta difficile valutare il loro numero e conoscere i problemi che devono affrontare per sopravvivere, anche se ovviamente dobbiamo includerli nella nostra opera umanitaria.

L'*Africa*, con le sue carestie periodiche, le sue gravi preoccupazioni ecologiche e i suoi innumerevoli conflitti interni, è il continente presentemente più toccato dai problemi dei rifugiati e dei profughi. Si presume che un africano su 200 sia un rifugiato. Due regioni sono particolarmente colpite: il Corno d'Africa, da un lato, del quale quasi tutti i Paesi devono ospitare rifugiati e profughi in numero considerevole (Etiopia, Somalia, Sudan), l'Africa centrale (Uganda, Zaire, Angola) e l'Africa australe (Mozambico, Zambia, Zimbabwe, Malawi), dall'altro. Il conflitto che infierisce nel Sahara occidentale, a sua volta, ha provocato un esodo verso l'Algeria. Nella maggior parte dei casi, questi movimenti non sono originati da un unico evento, ma dall'interazione di più fattori: siccità e carestia, conflitti interni, insicurezza generale, guerriglia e antiguerriglia delle forze governative, conflitti etnici ecc.

Nell'Africa occidentale ha fatto recentemente apparizione una nuova forma di migrazione involontaria, ossia l'espulsione in massa di una manodopera che i responsabili non vogliono o non possono più occupare a cagione della situazione economica. Il Nigeria, ad esempio, ha espulso nel 1982 verso il loro Paese d'origine, 1 milione di Ganesi.

Anche in numerosi Paesi dell'*Asia* i rifugiati ed i profughi costituiscono un grave problema; quelli che aspirano da più lunga epoca ad una soluzione sono i Palestinesi disseminati nei Paesi del Vicino Oriente; a loro vengono ad aggiungersi i numerosi profughi fuggiti dal Libano in particolare, a cagione della guerra civile. Hanno dovuto prendere la via dell'esilio anche numerose minoranze politiche, etniche e religiose, viventi in Turchia e in Iran. Il Pakistan e l'Iran sono i principali Paesi di accoglimento dei rifugiati afgani. L'India e il Nepal ospitano da lungo tempo Tibetani, e il sud dell'India è la meta principale

dei rifugiati provenienti dallo Sri Lanka, dove il conflitto etnico ha provocato un vasto movimento migratorio all'interno del Paese stesso. L'Asia del Sud-Est, in particolare la Thailandia, attira i rifugiati ed i profughi provenienti dal Campucea, dal Laos e dal Vietnam. La guerriglia che infierisce nelle Filippine ha, a sua volta, incrementato i movimenti interni della popolazione.

Nell'*America latina* i Paesi che contano il maggior numero di rifugiati e di profughi sono avantutto i Paesi dell'America centrale, dove infuriano conflitti interni, talvolta anche sostenuti dall'esterno. In altre regioni dell'America latina i movimenti di migrazione sono piuttosto dovuti a circostanze economiche (concentrazione di proprietà fondiarie, meccanizzazione dell'agricoltura, dissodamento della foresta vergine). Sovente trattasi di minorità etniche appartenenti alla popolazione autoctona del Paese. Altri movimenti sono invece dovuti a situazioni politiche caratterizzate dall'oppressione e dal vilipendio dei diritti dell'uomo più elementari. Quest'ultima categoria di rifugiati appartiene sovente alla classe media ed espatria preferibilmente a destinazione dell'Europa e dell'America del Nord.

## 23 Problemi dei rifugiati e dei profughi e ruolo dell'aiuto umanitario

In quale modo la comunità internazionale può soccorrere, prima a breve, poi a lungo termine, un numero tale di rifugiati e di profughi?

Le soluzioni a breve termine sono costituite dall'aiuto d'urgenza. È ovvio che i rifugiati e i profughi devono innanzitutto essere nutriti, alloggiati, curati e muniti dei beni di prima necessità. Per i rifugiati, questo aiuto d'urgenza è relativamente ben organizzato, in quanto all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR) è stato conferito il preciso mandato di proteggere ed assistere i rifugiati. Per i profughi, la situazione è più difficile. Per potersene occupare, l'ACR dev'essere in possesso di un mandato speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite o del Segretario generale, in difetto del quale l'aiuto dovrà essere attuato diversamente, sia tramite un'altra istituzione del sistema dell'ONU, come il Programma alimentare mondiale, ad esempio, sia attraverso il CICR, sia per il canale di altre organizzazioni non governative.

Tutti questi provvedimenti assistenziali sono però realizzabili soltanto con l'accordo dello Stato colpito e proprio per questo motivo sorgono difficoltà, in particolare per quanto concerne i profughi, dacché i governi non sono sempre disposti a riconoscere l'esistenza del problema. Per contro, può essere più agevole, qualora trattasi di profughi, d'includere in un eventuale programma d'aiuto anche la popolazione locale, dacché lo statuto di rifugiato pone l'individuo in una categoria severamente delimitata.

Per quanto concerne i rifugiati di lunga durata, si pone il problema, dopo la fase dell'aiuto d'urgenza, dell'impostazione successiva dell'aiuto e, conseguentemente, della ricerca di *soluzioni durature*. Le organizzazioni che accolgono rifugiati e profughi sono assai raramente in grado di esercitare un qualsiasi influsso sulle cause profonde di queste migrazioni e, generalmente, devono limi-

tarsi ad alleviare le sofferenze immediate. Tre sono le soluzioni possibili a lungo termine: il ritorno volontario al Paese d'origine, l'integrazione sul posto e l'insediamento in un Paese terzo.

### **231 Ritorno volontario**

Quale rifugiato o quale profugo non preferirebbe, a qualsiasi altra soluzione, il ritorno nella sua terra d'origine, purché le cause che l'hanno costretto ad abbandonare la patria abbiano potuto essere rimosse o attenuate almeno in modo da rendere prevedibile un eventuale ritorno? Le persone che sono state costrette a fuggire dal loro Paese a cagione dei conflitti armati, dell'insicurezza generale e della violenza prevederanno un rientro soltanto se possono sperare di trovare in patria un minimo di sicurezza e di risorse materiali. Avranno comunque bisogno di un aiuto provvisorio per riparare o ricostruire le loro abitazioni, per procurarsi gli attrezzi agricoli necessari e le sementi, nonché di un aiuto alimentare fino al prossimo raccolto. Prescindendo dal carattere umanitario di questi primi soccorsi, l'aiuto deve tenere pure conto di coloro che sono rimasti nel Paese ospitante, provvedere affinché non siano create discrepanze e quindi contribuire a migliorare le condizioni di vita di ognuno. In questo senso, l'aiuto umanitario è parimente aiuto allo sviluppo e questa proficua simbiosi consente di evitare nuove tensioni.

### **232 Integrazione sul posto**

Se il ritorno diventa impossibile a cagione dell'evolvere della situazione, la soluzione più semplice è l'integrazione del rifugiato o del profugo nella regione d'accoglimento. L'attuazione di questo provvedimento è relativamente facile qualora trattisi di persone isolate o di gruppi ristretti. Come procedere però qualora un Paese già economicamente debole debba accettare e integrare a lungo termine, in regioni già sfavorite, un numero considerevole di rifugiati o di profughi? In questo caso è indispensabile che l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo cooperino strettamente per evitare un sovraccarico delle strutture locali e per assicurare alla popolazione residente e agli immigrati una base comune d'esistenza. Questa soluzione è più agevole qualora i due gruppi presenti abbiano affinità etniche, linguistiche o religiose, se sono in contatto da lungo tempo e se le risorse naturali bastano per soddisfare l'aumento demografico.

### **233 Insediamento in un terzo Paese**

Se non sono attuabili né il ritorno volontario, né l'integrazione sul posto, rimane un'ultima soluzione, ossia l'insediamento in un altro Paese della stessa regione o in un altro continente e di diverso ambiente culturale. Per le persone o i gruppi che non intrattengono rapporti privilegiati con un determinato Paese (ad es. grazie all'immigrazione anteriore di loro familiari), è sicuramente più opportuno che possano stabilirsi in un ambiente culturale quanto possibile vicino al proprio.

Anche gli altri Paesi di questa stessa regione sono generalmente Paesi in sviluppo che sono pure confrontati a difficoltà considerevoli. Nel caso di un insediamento in un Paese emergente, l'aiuto umanitario in favore dei nuovi venuti dovrà essere associato agli sforzi di sviluppo in favore degli abitanti della regione d'accoglimento. Alludiamo ad esempio alla creazione di nuovi impieghi, in centri urbani, oppure al promovimento dell'agricoltura e al miglioramento delle infrastrutture (formazione, cure mediche), nei centri rurali.

In pratica però questa associazione tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo si urta a molteplici difficoltà cui già abbiamo accennato nel commento dell'integrazione sul posto. In effetti, numerosi Paesi donatori separano rigorosamente questi due settori e le organizzazioni internazionali stesse sono generalmente competenti soltanto per l'uno o per l'altro. In questo campo, tutti gli interessati dovranno quindi svolgere un'opera pionieristica.

### **3 Fame e carestie: aiuto alimentare e sicurezza alimentare**

#### **31 La fame e le sue cause**

Secondo una valutazione della FAO, a metà degli anni 80, più di un mezzo miliardo di esseri umani pativano la fame. Questo numero è in continua progressione.

Orbene, la fame e la sottoalimentazione acute non costituiscono gli unici aspetti del problema: infatti, le carenze alimentari e la malnutrizione sono diffuse in egual misura, ma sovente non sono rilevate dalle statistiche. Questi due flagelli hanno origine in un'alimentazione deficiente, poco variata e non equilibrata.

Le cause della fame e della malnutrizione sono diverse. Nei Paesi in sviluppo, però, sono in maggior parte connesse con il pauperismo. La malnutrizione è sovente dovuta anche a una mancanza di cognizioni cui dev'essere rimediato mediante un'adeguata educazione in materia di alimentazione e di igiene.

Se le cause sono diverse, le conseguenze della sottoalimentazione e della malnutrizione sono invece simili: prestazioni fisiche e intellettuali limitate, cagionevolezza generale, come anche tutta una serie di malattie carenziali specifiche (p. es. cecità, rachitismo, anemia). Nei bambini sono accertabili turbe di crescita e di sviluppo dell'intelligenza, che provocano danni durevoli. Infatti, i bambini sono le persone più colpite dalle conseguenze della fame e la FAO stima che circa 40 000 di essi muoiono giornalmente per cause connesse con un'alimentazione insufficiente o disadatta.

Le popolazioni rurali, segnatamente i piccoli contadini ed i contadini sprovvisti di terre proprie, sono particolarmente minacciati dalla fame e dalla malnutrizione. A cagione della loro povertà, essi non dispongono, nel caso di perdita del raccolto, delle necessarie risorse finanziarie per acquistare derrate alimentari.

La fame e la malnutrizione infieriscono però anche assai sovente nei quartieri poveri delle grandi città. Vi contribuiscono, in ampia misura, il pauperismo, la disoccupazione, l'insufficienza dei redditi, il debole grado di autoapprovvigionamento, come anche la mancanza di igiene e di profilassi.

La fame colpisce parimenti i rifugiati ed i profughi che sono stati costretti ad abbandonare le loro terre d'origine e conseguentemente la loro base esistenziale, a cagione di conflitti armati, di situazioni politiche tese o anche di violenza generalizzata. A tale gruppo appartengono anche coloro che in realtà sono «rifugiati della fame», perché, tormentati dalla siccità, hanno dovuto abbandonare la loro patria alla ricerca di nutrimento.

In tutte queste situazioni, talune categorie di persone sono maggiormente colpite dalla fame a causa dell'organizzazione familiare, ossia le donne, i bambini ed i vecchi.

La fame è sempre la conseguenza del sottosviluppo e del pauperismo. Quasi tutti i Paesi in sviluppo sono fortemente indebitati e le loro riserve in derrate alimentari, in divise e in modo generale in risorse finanziarie sono assai modeste. Per questo motivo, ogni avvenimento imprevisto, ad esempio una siccità, un'inondazione, un seisma o una tensione politica, può aggravare ulteriormente le condizioni di approvvigionamento già precarie. Una parte considerevole della popolazione di questi Paesi non dispone inoltre dei mezzi necessari per acquistare gli alimenti mancanti.

I motivi di questa situazione sono complessi. L'elevato tasso di crescita demografica, che caratterizza numerosi Paesi in sviluppo, ha provocato, nonostante un aumento della produzione totale, una diminuzione continua, nel corso degli ultimi anni, della produzione di derrate alimentari per abitante, soprattutto in Africa. D'altro canto, la fame e la povertà non frenano la crescita demografica, anzi la favoriscono.

La forte pressione demografica e la conseguente necessità d'intensificare lo sfruttamento del suolo disponibile hanno per altro condotto, in diverse regioni, al deterioramento delle basi esistenziali naturali e, in casi estremi, al crollo della produzione agricola.

In numerosi Paesi emergenti, il problema è stato accentuato anche da una politica economica errata, che promuove meramente lo sviluppo delle città e dell'industria. In questi ultimi decenni, il settore agricolo e la produzione di derrate alimentari di base, in particolare, sono stati trascurati a favore di altri settori economici. Ampi strati della popolazione rurale sono così stati costretti a riconvergere su un'economia di sussistenza, in quanto, al massimo, è stata favorita la monocultura di prodotti agricoli destinati all'esportazione. La gestione adeguata e tradizionale delle terre, non essendo stata promossa, è sparita in numerosi luoghi. È stata bensì propagata la conversione su tecniche più moderne; poiché però il rischio connesso con la scelta dei nuovi metodi era stato addossato esclusivamente ai contadini, quest'ultimi, per ragioni ben comprensibili, hanno accolto molto cautamente le innovazioni. Questo loro atteggiamento non meraviglia in quanto erano stati loro proposti od anzi imposti metodi agricoli inadatti alla loro situazione. Non va infine dimenticato che lo Stato, fissando i prezzi alla produzione a un livello insufficiente e tollerando un apparato amministrativo parassitario, ha sovente soffocato l'interesse per una produzione agricola di mercato.

Anche le relazioni economiche internazionali, soprattutto per quanto concerne la politica agricola di numerosi Paesi industrializzati, esplicano un effetto negativo sulla produzione di derrate alimentari nei Paesi in sviluppo. Infatti, sui

mercati locali, la produzione indigena non è in grado di opporsi validamente all'importazione di eccedenze sussidiate degli Stati industrializzati.

### 32 **Problematica dell'aiuto alimentare**

Di fronte alla carenza di prodotti alimentari nei Paesi in sviluppo e alle eccedenze negli Stati industrializzati, forte è la tentazione di voler risolvere il problema della fame attraverso l'aiuto alimentare. Le imbricazioni testé descritte evidenziano però la complessità del problema.

L'aiuto alimentare è una forma speciale d'assistenza, in quanto costituisce una prestazione in natura dei Paesi donatori, composta di determinate derrate alimentari provenienti dalle eccedenze di questi stessi Paesi. Siffatti prodotti, che sono diversi secondo il Paese di provenienza e non possono normalmente essere scambiati con altre prestazioni, sono costituiti in gran parte, a livello mondiale, da cereali, precipuamente da grano, riso e mais. Circa il 6 per cento del commercio cerealicolo globale è integrato nell'aiuto alimentare. Oltre ai cereali, sono soprattutto forniti grassi vegetali e latte scremato in polvere. I più grandi fornitori dell'aiuto alimentare sono gli Stati Uniti che, su scala mondiale, forniscono più del 60 per cento dei cereali e un terzo degli altri prodotti. Dopo gli Stati Uniti, in seconda posizione, si colloca la CEE, che fornisce un sesto dei cereali e un terzo degli altri prodotti.

L'aiuto alimentare non deve essere però fornito semplicemente poiché sono disponibili eccedenze da utilizzare nell'interesse dei Paesi industrializzati, ma deve soddisfare i bisogni della popolazione colpita ed essere dispensato soltanto se costituisce la forma assistenziale più opportuna.

Questa convinzione si è affermata a livello internazionale, in particolare nel corso delle carestie di questi ultimi anni. È indubbio che l'aiuto alimentare deve tener conto degli aspetti seguenti:

- aspetti economici e politici;
- aspetti sociali e culturali;
- aspetti medicali e nutrizionali;
- aspetti operativi e logistici.

L'arrivo massiccio di derrate provenienti dall'aiuto alimentare ha effetti considerevoli sull'*economia* dei Paesi beneficiari. Infatti, quantità importanti di prodotti vengono immesse improvvisamente sul mercato, frequentemente a debole prezzo o anzi gratuitamente. È dunque ovvio che il produttore locale possa scoraggiarsi e non voglia più riprendere le sue attività produttive.

Se l'aiuto alimentare giunge in un Paese soltanto quando è ormai iniziata la produzione locale, il contadino indigeno non riesce più a vendere i propri prodotti. Va d'altronde osservato che, per il governo, è sovente assai più facile e più opportuno nutrire gli abitanti delle città, che rivestono una considerevole importanza politica, con i prodotti dell'aiuto esterno, piuttosto che con i prodotti indigeni. Può così formarsi un circolo vizioso: il contadino produce unicamente per il proprio fabbisogno, mentre il governo si abitua all'aiuto alimentare e trascura la produzione indigena. Un apparato agricolo così indebolito sarà colpito tanto più duramente da una nuova siccità.

A livello *politico*, l'aiuto alimentare può offrire ai governi dei Paesi beneficiari un'occasione propizia per differire riforme indispensabili. In effetti, l'aiuto alimentare costituisce sovente, non soltanto per il governo del Paese in sviluppo, ma anche per i grandi produttori di eccedenze, uno strumento di politica, più particolarmente di politica estera.

L'aiuto alimentare ha ripercussioni *sociali e culturali* per la popolazione. I beneficiari ricevono sovente prodotti che non conoscono, ma che sono considerati come il simbolo delle abitudini di consumo occidentali. Nei Paesi in sviluppo possono quindi nascere nuove abitudini nutrizionali e consumistiche che, terminato l'aiuto, possono essere soddisfatte soltanto con importazioni costose. Ad esempio, il latte in polvere può sostituire l'allattamento materno tradizionale di lunga durata. Per altro, taluni prodotti alimentari sconosciuti non sono affatto accettati, anche in situazione di gravi disagi, e conseguentemente sono venduti o anzi gettati.

L'aiuto alimentare deve tener conto degli aspetti *medicinali e nutrizionali* importanti. La mancanza di conoscenze concernenti la preparazione del prodotto, la penuria di acqua pulita, la carenza di impianti sanitari e di possibilità di conservazione possono avere conseguenze nefaste per la salute. Nei lattanti, ad esempio, queste assenze possono sovente provocare diarree mortali. Conseguentemente, nel caso di carestie acute, durante le quali la salute della popolazione colpita è già indebolita, la distribuzione delle diverse derrate alimentari dev'essere accompagnata, nell'interesse stesso degli affamati, da una sorveglianza medica e nutrizionale e da un controllo severo.

L'aiuto alimentare pone parimenti problemi a livello *operativo e logistico* in quanto presuppone sufficienti capacità di trasporto e di deposito, dacché la durata di conservazione della maggior parte dei prodotti è limitata. Come è stato osservato durante la crisi sahariana, una moltitudine di prodotti disponibili diventa infatti inutilizzabile a cagione delle difficoltà di distribuzione.

### **33 Possibilità di utilizzazione dell'aiuto alimentare nel quadro dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo**

Nonostante tutti gli aspetti testé descritti e le loro imbricazioni, l'aiuto alimentare si rivela uno strumento importante che, se utilizzato opportunamente ed efficacemente, permette di lenire considerevolmente le sofferenze dovute alla fame e alla malnutrizione.

#### **331 Aiuto alimentare nel quadro dell'aiuto umanitario**

##### **331.1 Aiuto alimentare nelle situazioni d'urgenza**

In quasi tutte le situazioni d'urgenza, l'alimentazione degli esseri umani costituisce un compito primordiale. In numerosi casi, la causa della situazione d'urgenza è proprio la carenza di nutrizione. Sussistono però anche situazioni nelle quali le persone colpite, benché non pativano la fame prima della catastrofe, sono state private da quest'ultima dei loro canali d'approvvigionamento abituali.

Ove trattasi di situazioni d'urgenza, l'aiuto alimentare deve essere fornito rapidamente. Questo imperativo determina in ogni singolo caso la scelta della provenienza dei prodotti alimentari: dal Paese stesso, dalla regione o dagli Stati industrializzati. Al riguardo, un ruolo preponderante viene assunto dalla logistica. È d'altronde importante che le persone bisognose d'aiuto ricevano derrate alimentari che accettano di consumare, che la preparazione di quest'ultime sia semplice e possibile in condizioni igieniche precarie. I prodotti devono inoltre poter essere facilmente depositati e distribuiti.

### **331.2 Aiuto alimentare nel quadro dei progetti d'aiuto sociale**

I progetti cosiddetti di aiuto sociale tendono a collocare l'individuo in primo piano. In questo tipo di progetto, l'aiuto alimentare non dovrebbe diventare un semplice aiuto budgetario. Trattasi di aiuto budgetario qualora un prodotto incluso nell'aiuto alimentare sia distribuito non per assicurare l'alimentazione equilibrata necessaria ai beneficiari, ma poiché è disponibile gratuitamente e consente di evitare i costi per l'acquisto d'alimenti indigeni. Nel quadro di progetti d'aiuto sociale, l'aiuto alimentare dovrebbe sempre essere combinato con provvedimenti che consentano alle persone colpite di fornire automaticamente un contributo per superare le difficoltà del loro destino.

### **332 Impiego dell'aiuto alimentare in progetti e in programmi di cooperazione allo sviluppo**

Si ricorre all'aiuto alimentare anche nel quadro *dei progetti di sviluppo*. Quando debbono essere attuati lavori di infrastruttura nelle regioni rurali (costruzione di strade, approvvigionamento con acqua, misure intese a migliorare il suolo, rimboschimenti ecc.), vengono sovente distribuite *derrate alimentari in compenso del lavoro fornito*. Lo stesso principio è applicato nel quadro di progetti di colonizzazione (ad es. progetti di coltivazione di aree nel deserto), al fine di approvvigionare con derrate alimentari le persone che vi si insediano fino al momento in cui possono provvedere all'autoapprovvigionamento.

In questo contesto va rilevato che l'adeguatezza dell'aiuto alimentare può essere giudicata soltanto in base a progetti concreti. Tale pertinenza dipende dalla qualità e dalla giustificatezza del progetto stesso, che deve integrarsi nella politica di sviluppo del Paese e soddisfare i bisogni della popolazione interessata. Anche in questo campo occorre badare affinché vengano distribuite soltanto derrate accettate dalla popolazione ed evitare di creare nuove abitudini alimentari. Occorre inoltre provvedere affinché i destinatari siano in grado di preparare e di utilizzare correttamente gli alimenti distribuiti. Se le derrate fornite con l'aiuto alimentare appaiono sui mercati, significa che esse non corrispondono ai bisogni alimentari della popolazione e che quest'ultima considera altri bisogni prioritari. La consegna di derrate alimentari nel quadro dei progetti di sviluppo è ovviamente contestabile qualora i beneficiari non soffrano di sottoalimentazione o di malnutrizione. L'*allegato 8* riproduce un esempio di progetto ben concepito riguardante la remunerazione, del lavoro fornito, con derrate alimentari.



Infine, l'aiuto alimentare, su vasta scala, è concepibile anche nei *programmi* di cooperazione allo sviluppo. I prodotti alimentari sono messi a disposizione dei governi, che li vendono sul mercato e con gli introiti finanziano i programmi. Sotto questa forma, scelta soprattutto dai più grandi Paesi donatori, l'aiuto alimentare non è altro che una variante d'aiuto finanziario. Così concepito, esso contribuisce però alla sicurezza alimentare soltanto se sostiene una politica economica di promovimento agricolo dei Paesi beneficiari e se consente agli strati più sprovvisti della popolazione di migliorare la loro situazione alimentare. In questi casi, è essenziale che la quantità dei prodotti forniti a prezzi di favore non superi i bisogni d'importazione del Paese e non provochi pertanto nessuna perturbazione dei suoi mercati.

### 34 Tipi d'utilizzazione dell'aiuto alimentare

Le derrate alimentari dovrebbero essere distribuite ai gruppi prescelti soltanto a determinate condizioni e in quantità e composizioni adeguate. Per questo motivo, i tipi di utilizzazione dell'aiuto alimentare sono molteplici.

#### 341 Distribuzione generale

Alla popolazione sono consegnate razioni regolari onde coprire il fabbisogno giornaliero totale in calorie, vitamine e proteine. Trattasi soprattutto dei casi di situazioni d'urgenza nelle quali gruppi interi della popolazione, crollando l'organizzazione dell'approvvigionamento interno, devono essere nutriti mediante l'aiuto esterno. Questo tipo d'aiuto è applicato, ad esempio, nei campi di rifugiati e, attualmente, per combattere la fame in Etiopia.

#### 342 Distribuzione selettiva

Laddove determinati gruppi sono colpiti dalla fame o da malnutrizione, i responsabili tentano di migliorarne l'approvvigionamento in modo specifico, mediante distribuzioni a scopo preciso. Trattasi precipuamente delle donne e dei bambini.

La razione distribuita come *nutrimento complementare* non copre il fabbisogno giornaliero, essendo stata concepita come complemento dell'alimentazione quotidiana, che le persone colpite riescono a procurarsi autonomamente. Il tipo classico dei beneficiari di questa alimentazione complementare sono gli scolari, nel quadro dei programmi d'alimentazione scolastica, come anche le madri e i bambini in tenera età.

In numerosi Paesi, agli scolari sono distribuite, nei convitti, determinate quantità di nutrimento che vanno da un semplice frutto a un pasto completo. Di regola, gli scolari vengono scelti secondo determinati criteri: orfani, bambini costretti a percorrere un lungo tragitto per recarsi a scuola oppure bambini i cui genitori non dispongono di un reddito sufficiente.

Nel quadro di programmi speciali, alle madri e ai bambini in tenera età sono consegnate derrate alimentari intese a completare la loro nutrizione carente. Con la preparazione delle derrate sul posto, si provvede affinché il nutrimento venga effettivamente distribuito ai gruppi prescelti. Se gli alimenti vengono portati a domicilio, può essere che anche altri membri della famiglia ne fruiscono in ugual misura o anzi in misura superiore.

Tuttavia, pur eseguendo controlli nel luogo della preparazione (dunque anche nel caso di distribuzione di alimenti a scuola), non può essere esclusa qualsiasi discriminazione, in quanto i beneficiari dell'aiuto possono appunto essere svantaggiati dai congiunti, se questi, essendo a conoscenza delle distribuzioni, riducono in modo corrispondente la razione casalinga. È quindi estremamente importante che, nei programmi d'alimentazione complementare, siano svolti seri controlli dei destinatari.

Laddove lo stato nutrizionale ha raggiunto un punto critico, viene applicata l'*alimentazione terapeutica*. La razione consegnata è specialmente adeguata alle persone corrispondenti ed è adattata costantemente alle nuove circostanze. Di solito essa contiene una parte più cospicua di sostanze energetiche. Anche questa forma di distribuzione presuppone un controllo rigoroso dei beneficiari, cosicché può aver luogo praticamente soltanto negli ospedali e nei dispensari.

### **343 Distribuzione con contropartita**

Laddove lo stato di salute e la situazione sociale lo consentono, dal beneficiario dovrebbe sempre essere chiesta una controprestazione. La forma più nota, esposta minutamente nel numero 332, è il lavoro remunerato con derrate alimentari.

### **344 Vendita di derrate alimentari**

Come abbiamo osservato nel numero 332, quando l'aiuto alimentare è utilizzato come programma di sostegno, i suoi prodotti possono parimenti essere venduti e rappresentano pertanto una variante d'aiuto finanziario.

La vendita di prodotti alimentari può però aver luogo anche in altri casi, ad esempio qualora trattisi di procurarsi denaro liquido per provvedimenti completivi o per le spese di trasporto e di personale. Nondimeno, per motivi di costo, la preferenza, in siffatti casi, deve essere concessa a un contributo in contanti.

## **35 Sicurezza alimentare**

La garanzia di un'alimentazione sufficiente per tutta la popolazione, sia dal profilo qualitativo, sia da quello quantitativo, esige a lungo andare molto di più che un mero aiuto alimentare. Devono essere infatti presi i provvedimenti per stimolare la produttività dell'agricoltura, estendere il terreno coltivato, equilibrare l'offerta e la domanda e, infine, agevolare la commercializzazione e l'immagazzinamento dei prodotti. Essa presuppone parimenti l'adozione di

provvedimenti a livello della formazione, della ricerca e della consulenza agricola. L'aumento della produzione non è infatti di per sé sufficiente per risolvere il problema della fame e delle carenze alimentari, per cui devono essere create le condizioni economiche generali che consentono agli strati sfavoriti della popolazione di procurarsi autonomamente gli alimenti di base, con un'occupazione adeguata e un potere d'acquisto sufficiente. Questi due fattori sono le colonne portanti del *concetto di sicurezza alimentare*, cui deve unirsi la preoccupazione di preservare le basi esistenziali naturali. La prima fase d'applicazione di questo concetto è già stata compiuta: i diversi Paesi della zona subsahariana hanno modificato, dopo l'ultima crisi, la loro politica agricola ed hanno già registrato i primi successi.

Tutte queste misure sono però concepite a lungo termine e rientrano nell'ambito della politica di sviluppo e della cooperazione allo sviluppo. La sicurezza alimentare e, conseguentemente, l'eliminazione delle cause della fame possono comunque essere attuate solo in questo modo.

#### **4 Aiuto umanitario della Confederazione**

##### **41 Aiuto umanitario come componente della politica estera e umanitaria della Svizzera**

Come la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario è una manifestazione concreta della solidarietà, che è uno dei principi basilari della politica estera svizzera.

Il principio della solidarietà, che contrassegna l'aiuto umanitario, ingloba parecchi aspetti. Ad esempio, l'aiuto umanitario è in primo luogo l'espressione della solidarietà con le vittime di conflitti e di catastrofi, indipendentemente dalla loro nazionalità, razza o religione. In secondo luogo, esso riflette la disponibilità della Svizzera ad intervenire, con gli altri Paesi industrializzati, in favore delle vittime di conflitti e di catastrofi e di assumere pertanto la responsabilità che le compete come membro particolarmente privilegiato della comunità internazionale. In terzo luogo esso traduce la comunanza con le organizzazioni internazionali e non governative, che operano nel settore umanitario. L'aiuto umanitario evidenzia infine la nostra solidarietà con i Paesi vittime di catastrofi, crisi e conflitti.

L'aiuto umanitario della Confederazione soddisfa inoltre un altro principio della nostra politica estera, ossia quello dell'universalità. Il nostro aiuto non si limita infatti ai Paesi in sviluppo in quanto tentiamo di salvare vite umane e lenire sofferenze in ogni parte del mondo. L'aiuto è fornito indipendentemente dal sistema politico del Paese beneficiario ed è unicamente determinato dallo scopo previsto nella legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, ossia quello di preservare la vita umana in pericolo ed alleviare le sofferenze. L'aiuto umanitario si rivolge però, in pratica, soprattutto ai Paesi in sviluppo e, in particolare, a quelli più sprovvisti di essi, dove il pauperismo e la miseria sono più marcati e più diffusi.

Il nostro aiuto umanitario può anche essere compreso come l'espressione di una politica di pace, in particolare laddove esso si dedica all'assistenza alle vittime di conflitti armati. Per altro, esso persegue lo scopo di attenuare le tensioni sociali ed economiche, cercando di assistere i gruppi maggiormente colpiti. Non rientrano però nel suo ambito i mutamenti strutturali a più lungo termine, che possono condurre alla riduzione di queste tensioni e di questi conflitti.

L'aiuto umanitario s'integra, da un lato, nel quadro generale della politica estera del nostro Paese e, dall'altro, nella *politica umanitaria svizzera*, che è il riflesso della nostra specifica tradizione umana, che traspare, ad esempio, dal patrimonio spirituale della Croce Rossa. Questo aiuto traduce però anche la nostra disponibilità per qualsiasi azione avente lo scopo di proteggere l'uomo, la sua esistenza, la sua dignità e la sua libertà. La politica umanitaria si allarga dunque al promovimento e alla salvaguardia dei diritti dell'uomo, allo sviluppo del diritto internazionale umanitario, al sostegno dei compiti generali del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), alla politica internazionale rispetto ai rifugiati, all'internamento di prigionieri di guerra e, infine, ai settori d'attività dell'aiuto umanitario trattati nel presente messaggio.

La nostra politica estera e la nostra politica umanitaria sono marcatamente interdipendenti. Infatti, la politica umanitaria della Svizzera ha influito in modo determinante sul carattere specifico della nostra politica estera ed ha per altro contribuito a rafforzare il prestigio della Svizzera nel mondo.

## 42 Principi e criteri disciplinanti l'aiuto umanitario della Confederazione

### 421 Principi

L'articolo 7 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, e soprattutto l'esperienza pratica acquisita in questi ultimi anni nel settore dell'aiuto umanitario consentono di definire taluni principi che sono determinanti per l'orientamento dell'aiuto umanitario della Confederazione.

Un primo principio importante, cui già abbiamo accennato, è l'*universalità* dell'aiuto umanitario. Tutti i Paesi e tutti i gruppi della popolazione possono di principio ricevere l'aiuto, a condizione però che esista una *situazione d'emergenza*.

A questo principio si aggiunge quello della *non discriminazione*: l'aiuto è concesso indipendentemente dalla nazionalità, dalla razza, dal sesso, dall'appartenenza politica o sociale del beneficiario. Determinante è solo il *bisogno d'aiuto* di esseri umani colpiti. L'aiuto umanitario della Confederazione è *politicamente neutro* ed è concesso indipendentemente dal regime politico del Paese che ne beneficia. Simultaneamente però dev'essere protetto da qualsiasi abuso politico da parte di altri Stati o persone.

L'aiuto umanitario deve inoltre essere conforme ai *bisogni della popolazione colpita* e deve rispettare l'*ambiente sociale e culturale*, come anche il grado di

sviluppo dei gruppi cui è destinato; dovrebbe rivestire un carattere più sociale che individuale, nonché integrarsi nel contesto locale. Esso deve in primo luogo ripristinare la situazione precedente la crisi o la catastrofe senza però influire negativamente sull'evoluzione circostanziale posteriore.

Il *rispetto dei bisogni della popolazione colpita* è essenziale soprattutto in caso d'aiuto alimentare, i principi del quale sono enunciati nel capitolo 3.

L'aiuto deve pure essere imperniato sui *bisogni essenziali* della popolazione (sopravvivenza/nutrizione, abbigliamento, alloggio, salute, formazione) e, soprattutto, degli strati socialmente sfavoriti.

Non devono essere trascurate *le iniziative e gli sforzi* autonomi degli Stati e delle popolazioni vittime di crisi o di catastrofi. Trattasi di evitare, per quanto possibile, che uno Stato divenga completamente dipendente dall'aiuto. Va inoltre rilevato che l'aiuto umanitario è *sussidiario* e che pertanto completa gli sforzi autonomi delle vittime e dei Paesi beneficiari.

Infine, l'aiuto umanitario deve essere *adeguato* e deve poter raggiungere effettivamente le persone che ne hanno bisogno. Nel caso di un aiuto d'urgenza, uno dei principi essenziali è la rapidità dell'intervento.

## 422 Criteri

Quali condizioni devono essere adempiute affinché possa essere concesso l'aiuto umanitario? Cercheremo di rispondere a questa domanda formulando i *criteri applicabili all'aiuto umanitario*.

L'aiuto umanitario può essere ovviamente fornito soltanto se lo esige un *avvenimento*: un conflitto armato, una catastrofe naturale o cosiddetta di civilizzazione ovvero qualsiasi altra *situazione d'urgenza*, come carestia, afflusso di rifugiati o più genericamente miseria acuta e indigenza generalizzata. In una situazione di crisi strutturale, cui deve rimediare la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario dovrebbe intervenire soltanto in caso di vera emergenza. La *necessità di fornire l'aiuto* è dunque determinata in ogni singolo caso dal genere e dalla gravità dell'avvenimento o della situazione. Va per altro rilevato che l'aiuto può essere concesso soltanto se è *possibile* fornirlo. Conseguentemente, deve essere garantito l'accesso alla popolazione colpita e l'aiuto deve essere auspicato, o almeno tollerato, dalle autorità ed accettato dalla popolazione. In occasione d'interventi d'urgenza, è stato reiteratamente constatato che non mancavano tanto i beni necessari per il soccorso, bensì l'attrezzatura logistica e l'infrastruttura che permettono di convogliare rapidamente i prodotti alle persone che ne hanno bisogno. Le *possibilità operative di realizzazione* sono dunque un altro criterio importante.

L'aiuto umanitario deve essere fornito secondo un *piano* che tenga conto dei bisogni sia dei beneficiari, sia di coloro che avviano il soccorso.

Un elemento importante di questo concetto è la *coordinazione* tra le organizzazioni d'aiuto nazionali e internazionali, come anche con i servizi governativi interessati. Senza una coordinazione alla sede centrale delle organizzazioni e, soprattutto, sul posto, non è possibile alcun aiuto opportuno ed efficace.

Un buon concetto d'aiuto comprende inoltre una pianificazione della fase di ritorno alla normalità, dopo la crisi. In questa fase, tutti i diversi strumenti devono essere armonizzati, onde permettere alle popolazioni colpite di provvedere al loro sviluppo futuro con i propri mezzi. Conseguentemente, non dovrebbe essere trascurato il rapporto tra aiuto umanitario e possibilità di sviluppo di una regione a più lungo termine.

L'aiuto umanitario della Confederazione è un aiuto diretto soltanto quando esso viene fornito dal Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe (CSC). In tutti gli altri casi esso è fornito indirettamente, attraverso organizzazioni nazionali e internazionali.

In materia di aiuto umanitario è dunque assai importante poter disporre di un *interlocutore appropriato*, che dovrebbe essere familiarizzato con il Paese o la regione colpiti ovvero il problema specifico e disporre di buoni contatti, anzi di partner sul posto. Gli scopi del nostro interlocutore, i principi ed i criteri cui si impronta la sua azione dovrebbero collimare con i nostri. L'interlocutore deve garantire che l'aiuto da noi finanziato sia fornito efficientemente ed è responsabile, nei nostri confronti, dell'utilizzazione conforme dei mezzi messi a disposizione. La valutazione dei programmi che esegue e la coordinazione con altre organizzazioni assistenziali sono altri aspetti importanti tanto per lui quanto per noi.

### **43      Priorità dell'aiuto umanitario della Confederazione**

Da un lato, il principio dell'universalità ci obbliga a mantenere la necessaria flessibilità per poter far fronte a situazioni d'urgenza, ovunque esse sorgano. Dall'altro, in quanto dobbiamo soddisfare bisogni illimitati con mezzi finanziari ristretti, siamo obbligati a stabilire priorità.

Se vogliamo un aiuto efficace, dobbiamo orientarlo tenuto conto delle nostre competenze specifiche e, fino a un determinato punto, concentrarlo.

### **431     Aiuto d'urgenza e aiuto in caso di catastrofe**

Determinate priorità sono previste dalla legge. Ad esempio, l'articolo 7 dispone chiaramente che l'aiuto deve essere destinato in particolare alle popolazioni vittime di una catastrofe naturale o di un conflitto armato.

In quasi tutti i casi, l'aiuto umanitario inizia con un aiuto d'urgenza. Una catastrofe naturale, un focolaio di crisi che si aggrava repentinamente, una catastrofe di civilizzazione, in altri termini qualsiasi interruzione brusca del corso normale degli avvenimenti può renderlo necessario. Sovente queste catastrofi e crisi hanno però origine strutturale e non si manifestano improvvisamente; le persone colpite sono tuttavia ugualmente superate dagli avvenimenti.

In una prima fase, trattasi generalmente di salvare vite e di assicurare la sopravvivenza delle persone tratte in salvo. Anche in questi casi, l'aiuto deve essere fornito nel rispetto dei principi e dei criteri surriferiti.

Quando la situazione di crisi è dovuta a conflitti armati, il nostro aiuto deve rivolgersi soprattutto agli strati della popolazione meno protetti: la popolazione civile in generale e, in particolare, le donne e i bambini, gli anziani, i rifugiati e i profughi, i feriti, i prigionieri di guerra e i detenuti politici.

In caso di *catastrofi*, naturali o antropogene, come i seismi e le eruzioni vulcaniche, le carestie, gli scoscendimenti, le inondazioni e gli incendi di foreste, il nostro aiuto è diretto soprattutto ai Paesi in sviluppo più sprovvisti, a regioni particolarmente svantaggiate in seno a quest'ultimi e ai gruppi più deboli della popolazione.

L'aiuto d'urgenza fornito in casi di crisi dovute a situazioni strutturali non è, nel senso proprio del termine, un aiuto alla sopravvivenza, ma deve servire per completare gli sforzi intrapresi dalle persone colpite, onde combattere le cause più profonde della situazione d'emergenza. In questo senso devono essere compresi, in particolare, la lotta contro la fame e il mantenimento della sicurezza alimentare (cfr. cap. 3), come anche l'aiuto ai rifugiati e ai profughi (cfr. cap. 2).

La maggior parte dell'aiuto umanitario della Confederazione è fornito in forma d'aiuto d'urgenza nel senso lato del presente esposto. Questa situazione non dovrebbe mutare nei prossimi anni.

#### 432      **Aiuto sociale**

Oltre all'aiuto d'urgenza, i fondi dell'aiuto umanitario della Confederazione servono a sostenere numerosi progetti cosiddetti d'aiuto sociale. Nella maggior parte dei casi trattasi di progetti a lungo termine, destinati a gruppi specifici i cui bisogni sono sovente ignorati dai servizi ufficiali o dalle organizzazioni straniere d'aiuto allo sviluppo. L'intento è quello di assistere i gruppi marginali, particolarmente colpiti dalla povertà e dalla miseria: handicappati, malati cronici, orfani, madri nubili e anziani. L'aiuto può anche concernere la reintegrazione di vittime di conflitti armati nella vita normale.

Quando si tratta di soddisfare bisogni essenziali come la nutrizione, l'abbigliamento, l'alloggio, l'assistenza medica, è conferita una grande importanza all'aiuto inteso a promuovere gli sforzi autonomi e la formazione. Considerato il diffuso pauperismo e l'alto livello di disoccupazione dei Paesi in sviluppo, questa forma d'aiuto è importantissima, anche se dal profilo finanziario e del volume, i progetti in questione hanno un'esigua importanza.

L'aiuto sociale è assicurato da talune opere assistenziali svizzere, che hanno acquisito un'esperienza assai preziosa in questo settore. Abbiamo l'intenzione di continuare a sostenerle e di possibilmente sviluppare ulteriormente questa forma d'aiuto.

Il nostro aiuto sociale dovrebbe essere connesso con gli sforzi autonomi delle persone colpite. Va infine rilevato che siffatti programmi d'aiuto costituiscono sovente un quadro appropriato per l'apporto di un aiuto alimentare (cfr. n. 331.2).

## 433      **Aiuto umanitario a più lungo termine**

Abbiamo già accennato (n. 14) al carattere complementare dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo e all'indispensabile coordinazione che deve instaurarsi tra i due.

Contrariamente alla cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario non persegue lo scopo di agevolare mutamenti strutturali. Laddove le frequenti situazioni d'urgenza hanno origine da problemi di sviluppo, l'aiuto umanitario deve però tener conto delle relazioni esistenti tra le cause ed i sintomi. Per questo motivo l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo devono collaborare onde promuovere vicendevolmente i loro sforzi al servizio dello sviluppo globale. Non meraviglia quindi che, nel quadro di detta collaborazione, l'aiuto umanitario persegua occasionalmente scopi a lungo termine. In avvenire, acquisteranno maggiore importanza i progetti ed i programmi a mezza strada tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo.

Siffatti progetti devono essere finanziati mediante le risorse dell'aiuto umanitario e per quanto tempo? A questa domanda non può essere data una risposta di principio. Infatti, lo stesso progetto ingloba sovente elementi che rientrano sia nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, sia in quello dell'aiuto umanitario. Se un'azione d'aiuto umanitario è stata precedentemente realizzata in un Paese di concentrazione della cooperazione svizzera allo sviluppo, è più facile integrarla nel programma per Paese, in particolare qualora essa si inserisca in un settore importante di attività. I servizi della cooperazione allo sviluppo fruiscono di conoscenze approfondite della situazione locale nei Paesi in cui la cooperazione è concentrata e dispongono sul posto di personale competente per assicurare la verifica di tali progetti.

Per contro, se non trattasi di un Paese nel quale la cooperazione allo sviluppo è attiva, è preferibile che l'aiuto umanitario continui ad occuparsi del finanziamento e della prosecuzione del progetto, anche se le finalità esulano lievemente dal quadro del suo settore d'attività. Una certa flessibilità d'attuazione è molto importante.

L'aiuto umanitario deve quindi poter assumersi anche programmi a lungo termine che inglobano elementi della cooperazione allo sviluppo. L'inserimento di un programma d'aiuto umanitario negli sforzi intrapresi da un Paese per assicurare il suo sviluppo a più lungo termine diventa più facile se, dall'inizio di un intervento, i preposti all'aiuto collaborano strettamente con le autorità locali e la popolazione indigena, in previsione di un conferimento delle responsabilità del programma ad un'organizzazione nazionale e dell'integrazione di quest'ultimo nelle strutture locali.

Per svolgere programmi d'aiuto umanitario in modo che essi esplicino un effetto continuo a lungo termine ed abbiano un impatto favorevole sullo sviluppo di un determinato Paese, è necessario il conferimento di competenze elevate al personale operante nel settore dell'aiuto umanitario non direttamente operativo.

In questa prospettiva, è parimenti importante mantenere buoni rapporti e collaborare strettamente con un numero elevato di organizzazioni svizzere e internazionali.



#### 434      **Aiuto umanitario e diritti dell'uomo**

Si pone sovente la questione di sapere se non sia opportuno dedicare una parte delle risorse dell'aiuto umanitario ad azioni che perseguono lo scopo di salvaguardare i *diritti dell'uomo*. Il rapporto tra problematica dello sviluppo e salvaguardia dei diritti dell'uomo è incontestabile, in quanto il rispetto dei diritti fondamentali è il presupposto di qualsiasi sviluppo durevole. I conflitti di qualunque genere nel cui quadro l'aiuto umanitario deve costantemente fornire assistenza sono sovente accompagnati da violazioni dei diritti dell'uomo e delle regole fondamentali del diritto umanitario internazionale. Questo asserto spiega il motivo per cui la Confederazione versa annualmente all'Istituto Henry-Dunant a Ginevra, che opera per il promovimento del diritto internazionale umanitario, un contributo attinto al credito quadro dell'aiuto umanitario. Anche l'organizzazione SOS Tortura fruisce di un contributo regolare. Nei due casi, trattasi di azioni al limite dell'aiuto umanitario.

Il mandato conferito dalla legge sull'aiuto umanitario è molto preciso: trattasi di preservare la vita umana in pericolo e di alleviare le sofferenze, sia con misure d'aiuto d'urgenza, sia con misure preventive. L'impegno *diretto* in favore dell'uomo che soffre è comunque la preoccupazione precipua dell'aiuto umanitario.

Conseguentemente, il sostegno accordato a piccole azioni concrete sul posto, continuerà ad essere finanziato attraverso il credito quadro dell'aiuto umanitario, se tali azioni soddisfano i nostri principi e criteri. Frequentemente, sono infatti proprio le organizzazioni locali delle opere assistenziali svizzere che contribuiscono fattivamente, nel quadro di programmi d'aiuto d'urgenza, per la tutela dei diritti dell'uomo. Continueremo, nella misura del possibile, a sostenere tali iniziative.

#### 435      **Altre priorità future dell'aiuto umanitario**

Numerosi Paesi in sviluppo fortemente indebitati - in particolare l'Africa subsahariana e l'America latina - hanno attuato, in questi ultimi anni, profonde riforme sociali ed economiche. Questi adeguamenti strutturali, sostenuti dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale e dalla comunità internazionale, perseguono lo scopo di risanare la situazione economica nei Paesi in questione.

Nel quadro di siffatti programmi, sono generalmente inevitabili riduzioni delle spese pubbliche che, a breve e a medio termine, esplicano effetti sfavorevoli, in particolare per gli strati della popolazione più sprovvisti. Dacché gli adeguamenti strutturali non dovrebbero avvenire a scapito delle classi sociali più sfavorite, si impongono provvedimenti per ridurre i costi sociali. In questo contesto, l'aiuto umanitario assume viepiù importanza, come lo attesta l'esempio del Madagascar (cfr. allegato 8).

## 44      **Forme dell'aiuto**

L'articolo 8 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali distingue quattro forme di aiuto umanitario:

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

La metà circa delle spese per l'aiuto umanitario addebitate al credito quadro - dunque senza il contributo ordinario al CICR - è destinata all'aiuto alimentare (compresi i contributi per l'acquisto di prodotti alimentari sul posto). L'altra metà è costituita da contributi finanziari versati a organizzazioni internazionali e a opere assistenziali svizzere per i loro programmi e progetti ordinari e straordinari. Circa un sesto di questo importo è speso per interventi diretti del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe.

Frequentemente, le diverse forme d'aiuto vengono combinate. Ad esempio, i contributi finanziari sono completati con l'aiuto umanitario o con l'intervento di volontari dell'ASC.

Occorre distinguere tra *aiuto operativo diretto* e *aiuto operativo indiretto*. Il primo è assicurato dal Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe e, in casi eccezionali e di minore entità, dai rappresentanti svizzeri all'estero. Per aiuto operativo indiretto si intende l'aiuto fornito attraverso organizzazioni nazionali o internazionali, che beneficiano in contropartita di prestazioni in natura o di contribuzioni finanziarie provenienti dalle risorse destinate all'aiuto umanitario. Questa distinzione fra i due tipi d'aiuto vien riflessa anche dalla struttura della Divisione dell'aiuto umanitario della DSA. In generale, la sezione dell'aiuto umanitario e alimentare è infatti competente per l'aiuto operativo indiretto e il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe, per l'aiuto operativo diretto.

## 45      **Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe**

### 451      **Organizzazione**

Creato in base al nostro rapporto dell'11 agosto 1971 (FF 1971 II 245), il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC) è costituito su base di milizia. È diretto dal Delegato all'aiuto in caso di catastrofe all'estero, coadiuvato da una ventina di collaboratrici e collaboratori che esercitano la loro funzione a titolo principale. Per disciplinare il funzionamento dell'ASC, soprattutto nel caso di interventi urgenti, il DFAE ha emanato un'ordinanza che conferisce al capo dell'ASC la competenza e l'autonomia d'intervento necessarie.

Il Corpo di volontari propriamente detto conta attualmente circa 850 persone le quali, d'accordo con il loro datore di lavoro, si impegnano a svolgere missioni umanitarie all'estero. Nelle sessioni annuali per quadri e specialisti, i volontari possono seguire corsi di formazione o di perfezionamento ovvero di

preparazione agli interventi. Vengono assegnati, sotto la direzione dei capigruppo, a settori cosiddetti specialistici (direzione generale, sanità, tecniche di costruzione, approvvigionamento, trasmissioni, trasporto). Il Corpo dispone di tutto il materiale necessario per equipaggiare i volontari e per svolgere funzionalmente gli interventi. La maggior parte di questo materiale è proprietà dell'ASC, tenuto conto che il resto è ottenuto in prestito dall'esercito. Per gli interventi della Catena svizzera di salvataggio, è stato costituito un deposito all'aeroporto di Kloten.

## 452      **Funzionamento**

Il funzionamento del Corpo, tanto alla centrale, quanto in loco, deve essere caratterizzato da una grande flessibilità, tenuto conto dell'estrema diversità delle situazioni sui luoghi d'intervento.

Secondo il quadro circostanziale e l'urgenza richiesta dalle catastrofi, l'ASC accorda il suo aiuto, a domanda del Paese colpito o di organizzazioni internazionali o anche attraverso rappresentanze svizzere e altri diversi canali.

Le ricognizioni sul terreno consentono ai rappresentanti della centrale, come anche a volontari sperimentati di valutare la situazione, d'identificare i progetti e di stabilire il quadro dell'intervento.

Alla centrale, l'osservazione e la coordinazione degli interventi sono quasi sempre affidati a un ex volontario dell'ASC, che è responsabile dell'organizzazione, della buona qualità del lavoro, come anche del controllo budgetario. A tale scopo, sono indispensabili visite regolari sul posto, che assicurano parimenti il contatto tra i luoghi d'intervento e la centrale di Berna.

L'esecuzione dell'intervento incombe sempre a una squadra diretta da un volontario dell'ASC. Costituiscono un'eccezione gli interventi della Catena svizzera di salvataggio che, di principio, sono diretti da un coordinatore di progetto sperimentato.

L'effettivo della squadra d'intervento conta normalmente 15 persone al minimo. Nel caso di interventi della Catena svizzera di salvataggio, questo numero può perfino essere aumentato a 60 unità. L'esperienza ha però mostrato che i migliori risultati sono stati generalmente ottenuti con piccole squadre autonome e ben dirette.

L'ASC tenta di armonizzare i suoi sforzi con quelli di altre organizzazioni svizzere assistenziali, in particolare quando trattasi di catastrofi di grande entità. La Croce Rossa Svizzera (CRS) è l'interlocutore più frequente dell'ASC, ad esempio nel caso di progetti di ricostruzione e di riabilitazione, consecutivi a catastrofi naturali.

Gli interventi sono sovente realizzati nel quadro di importanti campagne di soccorso internazionali, sotto la responsabilità dell'UNDRO, dell'ACR o di altre organizzazioni internazionali. Durante tali campagne, l'ASC è in grado di operare in differenti settori specializzati e di assumere, per il tramite di una squadra pluridisciplinare più o meno importante, la responsabilità di un'azione; può però anche incaricare i suoi specialisti di mansioni puntuali.

Annualmente, un numero importante di interventi è realizzato individualmente da volontari dell'ASC, vincolati contrattualmente con il CICR, il Programma Alimentare Mondiale (PAM) o con altre organizzazioni internazionali.

La durata degli interventi dell'ASC è assai variabile: da una settimana (azioni della Catena svizzera di salvataggio) a parecchi mesi anzi, in certi casi, a più di un anno.

### 453 Tipi di intervento

Il tipo di intervento dipende ampiamente dal genere di catastrofe o di situazione d'urgenza. L'intervento deve essere per altro concepito in funzione dei bisogni di ogni caso particolare.

Il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe interviene:

- in caso di catastrofi naturali e antropogene;
- dopo guerre o conflitti;
- in favore dei rifugiati e
- all'atto di carestie.

L'accento è posto sull'aiuto in caso di catastrofi naturali, come i seismi, nonché sull'aiuto in caso di catastrofi strutturali, ad esempio le carestie.

Un altro importante settore di impegno per l'ASC è costituito dall'aiuto ai rifugiati in seguito a catastrofi antropogene (guerre, conflitti).

Nel corso degli ultimi anni, l'ASC ha svolto le sue attività in Africa, in Asia, nell'America latina e in Europa. Il campo d'azione principale dell'ASC è costituito dall'Africa: infatti, più della metà degli interventi del Corpo hanno luogo su questo continente. Lo svolgimento di una missione assistenziale, in particolare all'atto di catastrofi improvvise e imprevedute, è strutturato nel modo seguente:

#### *Aiuto d'urgenza*

(qualche ora fino a qualche giorno dopo la catastrofe)

In questa fase, sono di precipua importanza i lavori di salvataggio e di sgombrò, come anche l'assistenza ai feriti. Sono determinanti sia la valutazione rapida dei danni, sia l'avvio di altre misure di soccorso.

Durante la fase d'aiuto d'emergenza, l'ASC può chiedere l'intervento della Catena svizzera di salvataggio, in particolare per la localizzazione, il salvataggio e lo sgombrò di vittime seppellite, come anche per le cure ai feriti. La Catena svizzera di salvataggio raggruppa le organizzazioni seguenti:

- Ufficio federale delle truppe di protezione aerea (UFTPA);
- Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC);
- Guardia aerea svizzera di salvataggio (GAS);
- Croce Rossa svizzera (CRS);
- Società svizzera dei cani da catastrofe (SSCC).

La Catena svizzera di salvataggio interviene per il tramite dell'una o dell'insieme di queste organizzazioni, principalmente in caso di seismi. Uno sperimen-

tato sistema di allarme e di picchetto, creato in collaborazione con il Servizio sismologico svizzero di Zurigo (SSSZ), assicura l'informazione immediata tra i diversi interlocutori.

Una squadra di ricognizione può pertanto essere inviata in qualche ora sul posto e, meno di 24 ore dopo la catastrofe, può essere mobilitato un contingente di una sessantina di persone.

#### *Aiuto per la sopravvivenza*

(qualche giorno sino a qualche mese dopo la catastrofe)

In questa fase trattasi soprattutto di assicurare la sopravvivenza delle persone colpite. I compiti dell'ASC sono i seguenti: messa in servizio di impianti di trattamento delle acque, fornitura e distribuzione di beni di soccorso, montaggio di tende e di rifugi d'urgenza adeguati al clima, destinati ad essere utilizzati come alloggi o locali polivalenti, invio di squadre mediche e di specialisti in logistica per la distribuzione dei beni di soccorso e, infine, impianto delle reti di trasmissione e dei dispensari provvisori.

#### *Ricostruzione e riabilitazione*

(qualche mese sino a qualche anno dopo la catastrofe)

Trattasi, a questo stadio, di ripristinare l'infrastruttura e di ricostruire gli edifici pubblici e abitazionali.

L'opera dell'ASC consiste nella ricostruzione degli impianti infrastrutturali e delle abitazioni, nella preparazione di programmi sanitari di base e nello svolgimento delle campagne di vaccinazione.

In questo contesto va rilevato che i limiti tra le diverse fasi sono fluidi.

Numerose catastrofi hanno luogo nel Terzo Mondo dove regna la miseria cronica e dove l'equilibrio ecologico ed economico è sovente precario. Un sensibile degrado delle condizioni ambientali può quindi trasformare ogni situazione in catastrofe.

Conseguentemente, quando si intende lottare contro gli effetti della catastrofe si devono inevitabilmente affrontare i problemi posti da una situazione cronica d'emergenza. L'aiuto in caso di catastrofe, le altre forme dell'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo devono pertanto unire i loro sforzi particolarmente di fronte a questa problematica.

#### *Prevenzione e previsione delle catastrofi*

Utilizzando mezzi adeguati in situazioni implicant minacce, possono essere evitate catastrofi o, almeno, possono esserne attenuate le conseguenze, sia per le calamità che si manifestano gradatamente (carestie), sia per i cataclismi improvvisi (eruzioni vulcaniche).

I compiti di prevenzione che l'ASC deve svolgere diventano sempre più numerosi, così come aumenta il numero delle domande d'aiuto a organizzazioni internazionali o governative. Finora, gli interventi preventivi dell'ASC sono stati piuttosto rari: messa a punto di un dispositivo d'allarme per terremoti, ammaestramento di squadre di cani da catastrofe, costruzione di piattaforme anticloniche.

*Personale*

La composizione del personale con, da un lato, i collaboratori dei servizi generali i quali, in qualità di specialisti, rafforzano dall'esterno lo stato maggiore dell'ASC, e dall'altro, i membri di carriera del corpo consolare, si è finora rivelata quasi sempre soddisfacente. Per quanto concerne i bisogni di personale, rinviamo al numero 72.

*Materiale/tecnica d'intervento*

Nel corso degli anni, il materiale dell'ASC è stato continuamente migliorato, in particolare l'equipaggiamento di soccorso, gli impianti per l'approvvigionamento con acqua potabile, gli apparecchi di trasmissione (radio) e le tende.

*Azioni*

La Catena svizzera di salvataggio è intervenuta reiteratamente e si è particolarmente distinta a Messico-City e a San Salvador. Ovunque, l'organizzazione e il materiale hanno dato intera soddisfazione.

Sarebbe però erroneo tener conto soltanto del numero delle persone salvate, sottovalutando così i potenti effetti psicologici dei nostri interventi. Già la sola nostra presenza - manifestazione della nostra solidarietà internazionale - ha infatti dato origine a una dinamica decisiva in seno alle popolazioni sinistrate. Sono intrapresi sforzi anche per allargare la gamma delle nostre possibilità di intervento nel quadro dell'aiuto d'urgenza.

Approfitando dell'esperienza acquisita, ci adopereremo per preparare azioni ancora più efficaci, in modo da consolidare gli effetti degli interventi dopo la partenza dell'ASC, tenendo conto, a contare dall'avvio di un'azione, dei fattori di instabilità politica, sociale e economica. Per assicurare la continuità degli effetti dei nostri interventi, si offrono altre possibilità: la collaborazione con i responsabili assunti a lungo termine sul posto, la prolungazione degli interventi dell'ASC, il ricorso, quanto possibile rapido, ad organizzazioni che possono sostituirci sul posto.

La collaborazione con altri Paesi, con le organizzazioni internazionali e le opere assistenziali svizzere deve essere proseguita ed allargata. Il recente raggruppamento della sezione dell'aiuto umanitario e alimentare e dell'ASC in una divisione dell'aiuto alimentare darà un impulso accresciuto alla concentrazione e alla coordinazione delle forze sul posto. Le sezioni operative della DSA e dell'ASC d'adopereranno anche per collaborare più strettamente già dalla fase di pianificazione.

La prevenzione, come anche l'aiuto in caso di *catastrofi antropogene* (infortuni nucleari o chimici) assumeranno in futuro viepiù importanza.

In seguito, segnatamente, agli accordi internazionali che la Svizzera ha firmato nel 1986, all'ASC incombono nuovi compiti. Con il messaggio dell'8 aprile 1987 concernente gli accordi con la Repubblica federale di Germania e con la Francia sulla reciproca assistenza in caso di catastrofe o di sinistro grave

(FF 1987 II 637) e quello del 12 agosto 1987 concernente le convenzioni sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare e sull'assistenza in caso di incidente nucleare o di situazione di emergenza radiologica (FF 1987 III 81), abbiamo sottoposto questi accordi ai vostri Consigli, che li hanno approvati con i decreti federali del 10 dicembre 1987 (FF 1988 I 85) e del 3 marzo 1988 (FF 1988 I 1210).

## **46 Aiuto umanitario indirettamente operativo**

### **461. In generale: interlocutori**

In virtù di una lunga tradizione – le prime azioni dell'aiuto umanitario risalgono al 1942 – la maggior parte dei mezzi destinati a questo aiuto vengono convogliati attraverso tutta una gamma di organizzazioni internazionali e nazionali, che perseguono scopi umanitari e con talune delle quali collaboriamo da diversi decenni. Nel corso degli anni sono venuti ad aggiungersi altri interlocutori, mentre altri hanno perso d'importanza. La qualità del nostro aiuto dipende ampiamente dal valore dell'interlocutore, per cui la scelta del medesimo, per una determinata azione assistenziale, assume una rilevante importanza.

Taluni di essi sono grandi organizzazioni internazionali, altri sono invece piccole istituzioni svizzere, che tuttavia operano con la stessa flessibilità. Per la scelta dell'interlocutore è però determinante anche la situazione nella quale l'aiuto deve essere fornito. Oltre alla qualità intrinseca dell'aiuto è parimenti importante che l'organizzazione di cui si tratta disponga delle strutture necessarie per convogliare opportunamente i mezzi affidatili e per procedere alle necessarie verifiche sul posto. Questi presupposti mettono talvolta in difficoltà le organizzazioni più piccole o operanti sul posto senza personale proprio, ma essenzialmente con gente del luogo, che, in tali casi, vengono a trovarsi di fronte all'antagonismo, non sempre facile da risolvere, tra il bisogno d'aiuto e le esigenze in materia di controllo.

### **462 Organizzazioni internazionali**

Le organizzazioni internazionali che esercitano la loro attività nel settore umanitario possono essere ripartite approssimativamente in tre gruppi:

- le organizzazioni impiegate sull'aiuto ai rifugiati (ACR, UNRVA, UNBRO, CIM);
- le organizzazioni incaricate di compiti di coordinamento (UNDRO);
- le organizzazioni specializzate nell'aiuto alimentare (PAM).

Non tratteremo in questo contesto i due primi gruppi e analizzeremo il Programma alimentare mondiale (PAM) nella parte dedicata all'aiuto alimentare. Non esamineremo qui neppure l'UNICEF, che attualmente deve essere considerata un'organizzazione di sviluppo: le sue attività sono infatti seguite dai servizi della DSA competenti per le organizzazioni di sviluppo dell'ONU, pur non essendo escluso che taluni progetti dell'UNICEF a carattere umanitario vengano sostenuti con risorse dell'aiuto umanitario.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR), istituito nel 1951, è un organo che dipende dall'Assemblea Generale dell'ONU e il cui mandato è stato regolarmente prolungato, l'ultima volta il 1° gennaio 1984. L'ACR è particolarmente legato alla Svizzera, non soltanto a cagione dell'impegno comune per la causa dei rifugiati, ma anche poiché la sede dell'organizzazione è a Ginevra e tra i sei Alti Commissari che finora l'hanno diretto si contano tre svizzeri.

L'ampiezza e la natura dei compiti dell'ACR si sono sensibilmente modificati dopo la sua creazione. Rimane però sempre valido il principio statutario, secondo cui all'ACR incombe di assicurare la protezione dei rifugiati e di cercare soluzioni durevoli ai loro problemi. I flussi importanti e continui di rifugiati nei Paesi in sviluppo hanno avuto per conseguenza che i programmi assistenziali e di sopravvivenza propriamente detti vengono ad assumere un'importanza viepiù crescente. Quando i rifugiati si muovono in massa, è impossibile determinare nel singolo caso se la persona è perseguita o minacciata individualmente e se essa dev'essere pertanto considerata un rifugiato nel senso stretto delle convenzioni internazionali. D'altronde, l'Assemblea Generale e il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite hanno incaricato l'ACR, in occasione di diverse crisi, di occuparsi di gruppi di persone che non rispondono al concetto di rifugiato, in particolare dei profughi o dei rimpatriati che, dopo il ritorno, abbisognano di un aiuto per il reinserimento.

Per quanto concerne le *prestazioni d'aiuto materiale*, trattasi essenzialmente – a lato dell'aiuto d'urgenza (derrate alimentari, alloggio, assistenza medica) – dell'aiuto in caso di ritorno volontario, dell'integrazione sul posto e dell'insediamento in un Paese terzo. Le prestazioni d'aiuto materiale sono completate con programmi d'educazione e formazione, consulenza e assistenza giuridica.

Le attività dell'ACR si svolgono sia nel quadro dei cosiddetti programmi generali, nel caso di rifugiati nel senso stretto del termine e di situazioni prevedibili, sia nel quadro di programmi speciali, nel caso di situazioni d'emergenza o di mandati specifici mediante i quali l'Assemblea Generale incarica l'ACR di occuparsi di un gruppo determinato. Questi due tipi di programmi sono finanziati esclusivamente dai contributi volontari degli Stati membri, in quanto al bilancio generale delle Nazioni Unite sono addebitate soltanto le spese amministrative dell'ACR. Per assicurare una migliore armonizzazione delle attività dell'ACR con i bisogni dei rifugiati, è stata avviata una riforma organizzativa, che persegue lo scopo di modernizzare il suo funzionamento e di accrescere la sua efficacia.

Tra i Paesi che sostengono finanziariamente l'ACR, la Svizzera occupa un posto importante. I nostri contributi annui sono stati pari, nel corso degli ultimi anni, a 20 milioni di franchi, tenuto però conto che la parte prevalente delle nostre prestazioni è costituita dai contributi speciali in favore di programmi straordinari, che hanno dovuto essere svolti in seguito all'aumento delle situazioni generatrici di flussi di rifugiati. A domanda dell'ACR, prevediamo una modificazione della ripartizione dei nostri fondi, con un aumento del contributo ordinario previsto in favore dei programmi generali da 5,3 milioni di franchi nel 1987 a 7,5 milioni di franchi per il 1988. Questa modificazione è con



sone al desiderio giustificato dell'ACR di poter operare con maggiore elasticità. Le nostre prestazioni globali, a loro volta, si manterranno, nel corso dei prossimi anni, approssimativamente allo stesso livello, a meno che l'evoluzione della situazione internazionale, i bisogni dei rifugiati e gli sviluppi del bilancio dell'ACR ci inducano ad altre conclusioni.

In futuro è nostro intento, nella misura delle possibilità, non soltanto di proseguire l'aiuto d'urgenza, ma anche di sostenere maggiormente gli sforzi dell'ACR e di altre organizzazioni per integrare sia i rifugiati, sia la popolazione locale nel processo di sviluppo del Paese e di promuovere opportuni programmi d'aiuto al rimpatrio, laddove le condizioni lo consentono. Seguiamo inoltre con favore il miglioramento della coordinazione tra l'ACR e altre organizzazioni internazionali, in particolare con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PNUD) e il Programma alimentare mondiale, principale fornitore dell'aiuto alimentare.

*L'Ufficio dei soccorsi e dei lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina nel Vicino Oriente (UNRWA)* è stato fondato nel 1949 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che gli ha conferito il mandato di fornire ai rifugiati di Palestina un aiuto umanitario nei settori dell'alloggio, dell'alimentazione, dell'educazione e della sanità, in altri termini di coprire i loro bisogni essenziali. A quel momento è sembrato auspicabile, per motivi politici, creare un organismo d'aiuto particolare in favore dei rifugiati di Palestina e di non subordinarlo al precursore dell'attuale Alto Commissariato per i rifugiati.

Per ottenere aiuto dall'UNRWA, il rifugiato deve essere registrato in Giordania, in Siria, nel Libano, nei territori occupati o nella striscia di Gasa ed essere riconosciuto come bisognoso d'aiuto. Quarant'anni dopo la sua fondazione, l'UNRWA si occupa della seconda generazione di rifugiati di Palestina, che conta attualmente circa 2 milioni di persone.

Il bilancio dell'UNRWA raggiunge presentemente circa 200 milioni di dollari ed è alimentato da contributi volontari di una centinaia di Stati. Approssimativamente la metà dei contributi è utilizzata per l'educazione e la formazione, circa un ottavo per l'assistenza medica e il 10 per cento per l'assistenza sociale. Durante i prossimi anni, l'UNRWA dovrà procedere ad investimenti importanti, segnatamente nel settore edile poiché gli immobili costruiti all'inizio della sua attività (in particolare le scuole) devono essere rinnovati, prescindendo dal fatto che gli edifici sono stati ripetutamente danneggiati da molteplici conflitti.

La Svizzera, che conta tra gli Stati donatori importanti, sostiene questo organismo con un contributo in denaro e con la fornitura di farina panificabile e di latte intero in polvere prodotti nel nostro Paese. Nel 1987, il totale del nostro aiuto ha raggiunto la cifra di 9 milioni di franchi. Onde stabilire se la natura e l'importo delle nostre prestazioni rispondono ai bisogni, abbiamo proceduto nel 1987 - con il Canada - ad una valutazione in loco che è stata completata successivamente dall'invio di un perito incaricato di studiare l'impiego del nostro latte in polvere. L'esame ha permesso di accertare che l'UNRWA adempie efficacemente i suoi compiti, ciò che conferma il suo ruolo come fattore di stabilità importante per la regione. Per quanto concerne la composizione dei no-

stri contribuiti, abbiamo impartito talune raccomandazioni, che commenteremo nel capitolo dedicato all'aiuto alimentare, tra cui soprattutto quella di procedere con maggiore flessibilità. Occorrerà inoltre determinare, in un prossimo avvenire, in quale modo possiamo sostenere l'URNWA nell'esecuzione del suo programma di costruzione e di rinnovo. La situazione nei territori occupati e nel Libano, che continua ad essere precaria, esigerà probabilmente anche contributi straordinari.

L'URNWA è un nostro interlocutore importante non soltanto a cagione del suo effetto stabilizzatore nella regione e dei bisogni d'aiuto che indubbiamente sussistono, ma anche poiché ci consente di manifestarci, a livello dell'aiuto pubblico, in un determinato numero di Paesi i quali, di principio, non soddisfano le priorità che abbiamo fissate in materia di cooperazione tecnica.

*Il Programma d'aiuto delle Nazioni Unite ai rifugiati provenienti dal Cambogia (UNBRO)*, creato nel 1982, persegue lo scopo di fornire un aiuto umanitario ai profughi cambogiani ritirati lungo la frontiera tra la Thailandia e il Cambogia, come anche alla popolazione rurale thailandese ivi residente. L'UNBRO approvvisa questa popolazione con derrate alimentari, alloggi e altri beni di soccorso ed è responsabile dell'infrastruttura medica e sanitaria, dei programmi d'educazione e dei servizi sociali. È subordinato al Delegato speciale del Segretario Generale dell'ONU per l'aiuto umanitario al Cambogia e dipende esclusivamente dai contributi volontari dei Paesi membri. La Svizzera ha regolarmente sostenuto le attività dell'UNBRO; nel 1987, l'insieme dei nostri contributi è ammontato a 1,5 milioni di franchi.

Abbiamo l'intenzione di mantenere il nostro aiuto all'UNBRO fin tanto che la situazione lungo la frontiera tra il Cambogia e la Thailandia lo esigerà.

*Il Comitato intergovernativo per le migrazioni (CIM/OIM)*, istituito dopo la seconda guerra mondiale, aveva inizialmente il compito di agevolare l'emigrazione di rifugiati europei verso i Paesi d'oltremare. Conseguentemente, gli Stati membri erano avantutto i Paesi europei interessati, come anche i Paesi d'immigrazione d'oltremare, segnatamente dell'America del Nord e del Sud.

La Svizzera è uno dei Paesi fondatori del CIM, che ha la sua sede a Ginevra, e collabora attivamente in seno a questa organizzazione. Il CIM coopera strettamente con l'ACR.

Gli importanti flussi di rifugiati nei Paesi in sviluppo hanno provocato, circa 10 anni or sono, un riorientamento dell'attività del CIM. Presentemente, il suo aiuto comprende parimenti l'integrazione, in terzi Paesi, dei rifugiati provenienti dai Paesi in sviluppo.

Con programmi specifici, esso tenta anche di frenare un'emorragia di materia grigia dai Paesi in sviluppo e facilita il rimpatrio di loro professionisti qualificati che sovente hanno abbandonato il Paese d'origine per motivi sia politici, sia economici.

Il CIM si trova attualmente in una fase di riorganizzazione che comprende parimenti il mutamento della sua denominazione; d'ora in poi si chiamerà infatti *Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)*. Va infine rilevato che la sua base geografica sarà ampliata.

In virtù del decreto federale del 17 marzo 1954 (FF 1954 236), la Svizzera partecipa, in base a una determinata percentuale, al bilancio gestionale del CIM. Essa fornisce inoltre annualmente, attingendo ai fondi dell'aiuto umanitario, un contributo al bilancio operativo, presentemente ammontante a 600 000 franchi, e cofinanzia determinati progetti specifici del CIM. In certi casi, i fondi possono essere attinti anche al credito quadro della cooperazione tecnica, come è stato fatto per un progetto d'aiuto al rimpatrio, di recente avvio, in favore dei cileni viventi in Svizzera e dei disoccupati locali. Considerati i problemi posti dall'aiuto al rimpatrio, il CIM - forte delle preziose esperienze raccolte in questo settore - continuerà ad essere per noi un interlocutore importante.

L'*Ufficio del coordinatore delle Nazioni Unite per il soccorso in caso di catastrofi (UNDRO)* è stato creato nel 1971 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come servizio incaricato di coordinare, in seno all'ONU, i soccorsi in caso di catastrofe, di preparare gli interventi e di operare nel settore della prevenzione. Il Coordinatore per i soccorsi in caso di catastrofi, che ne assume la direzione ed è subordinato direttamente al Segretario Generale dell'ONU, si occupa essenzialmente del coordinamento tra, da un lato, le organizzazioni dell'ONU e, dall'altro, le organizzazioni intergovernative e non governative, in particolare il CICR. L'UNDRO svolge pure una funzione importante come centro d'informazione in caso di catastrofi ed è inoltre incaricato di consigliare i governi riguardo alla pianificazione delle misure adottabili e di promuovere studi sul modo di evitarle, di controllarle e di prevederle.

L'UNDRO, che è per noi soprattutto un interlocutore importante nel quadro del nostro aiuto diretto, assume parimenti un ruolo prezioso come fonte di informazione nell'aiuto operativo indiretto. Il compito di coordinazione dell'UNDRO in seno all'ONU e con le altre organizzazioni assistenziali risponde pertanto ai nostri bisogni, in quanto consente un coordinamento quanto possibile vasto delle azioni d'aiuto umanitario.

L'UNDRO è finanziato parzialmente attraverso il bilancio regolare dell'ONU e con contributi facoltativi. Da diversi anni versiamo all'UNDRO un contributo annuo al Fondo per catastrofi straordinarie (1987: 160 000 fr.) e di principio intendiamo proseguire in questa direzione. All'UNDRO concediamo inoltre contributi per azioni straordinarie d'aiuto che, nel 1987 ad esempio, sono ammontati a più di mezzo milione di franchi.

#### **463      Organizzazioni della Croce Rossa**

*Il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)* è uno dei principali interlocutori del nostro aiuto umanitario operativo indiretto. Trattasi di un'istituzione svizzera, indipendente e imparziale, provvista di un mandato internazionale. Le quattro convenzioni di Ginevra sul diritto internazionale umanitario conferiscono al CICR la missione generale di fornire aiuto e protezione alle vittime di conflitti armati e di prendere iniziative. Il CICR è per altro autorizzato ad offrire i propri servizi ai singoli contendenti all'atto di conflitti armati di carattere non internazionale. Esso assume una duplice funzione: da un lato quella di proteggere le vittime di conflitti armati e i prigionieri politici, dall'altro, quella di fornire un aiuto materiale.

Nel corso degli ultimi anni, nei Paesi del Terzo Mondo sono aumentati i conflitti armati del tipo più diverso, segnatamente in forma di guerriglia e di interventi di commandi. La situazione di una grande parte della popolazione dei Paesi poveri, che è già precaria in condizioni normali, sotto l'effetto dei conflitti si trasforma repentinamente in una situazione estrema, nella quale è seriamente in pericolo la sopravvivenza, in particolare dei gruppi sociali più deboli. Conseguentemente, la copertura dei bisogni materiali primordiali assume un ruolo viepiù importante pure per l'attività del CICR, anche poiché, in caso di conflitto, gli interventi di altre organizzazioni risultano sovente difficili o anzi impossibili. Il gruppo importante dei profughi, in particolare, può ricevere aiuto, nelle regioni devastate dai conflitti, soltanto dal CICR. Nel corso degli ultimi anni, i compiti del CICR si sono pertanto considerevolmente diversificati e amplificati e questa tendenza non dovrebbe mutare in un prossimo avvenire.

Il sostegno che la Svizzera fornisce alle attività del CICR assume la forma di un contributo ordinario al bilancio regolare dell'organizzazione e di contributi straordinari per azioni specifiche.

Il contributo ordinario attuale è fondato sul decreto federale del 3 ottobre 1985 (FF 1985 II 1212) che si allarga al periodo dal 1986 al 1989 incluso. Secondo questo decreto, i contributi ordinari ammontano, per il 1986 e 1987, a 40 milioni di franchi e, per il 1988 e 1989, a 45 milioni di franchi. La Svizzera assume pertanto approssimativamente la metà del bilancio ordinario del CICR. Sottoporremo prossimamente ai vostri Consigli un nuovo messaggio concernente i contributi ordinari a contare dal 1990.

I contributi straordinari, che variano secondo ai bisogni, ci consentono di sostenere attività nel quadro del bilancio operativo del CICR, ossia interventi di soccorso concreti in diverse regioni in crisi. Ad esempio, dal 1986 al 1987, l'importo del bilancio operativo del CICR è sensibilmente diminuito, per aumentare nuovamente ed in modo massiccio nel 1988, in seguito a nuove situazioni di crisi che hanno infierito verso la fine del 1987, e in particolare a cagione del vasto programma d'aiuto in favore dell'Etiopia. I nostri contributi straordinari per il 1987 sono ammontati approssimativamente a 15,8 milioni di franchi, di cui 4 milioni di franchi sono stati pagati in forma di aiuto alimentare.

È nostra intenzione di mantenere lo stesso ordine di grandezza per i nostri contributi straordinari al bilancio operativo del CICR, tenendo però conto che determineremo l'importo esatto della contribuzione e le popolazioni beneficiarie secondo l'evoluzione della situazione.

La *Legga delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa* è l'organizzazione mantello di tutte le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. A fianco del CICR e delle società nazionali, essa costituisce uno dei tre pilastri del movimento internazionale della Croce Rossa. Il suo compito consiste nel promovimento delle attività umanitarie delle società nazionali, nel coordinamento delle loro azioni assistenziali in favore delle vittime di catastrofi naturali e nell'assicurazione dei collegamenti tra le diverse società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Essa completa le attività del CICR, fornendo aiuti ai rifugiati, fuori delle zone conflittuali.

La Lega, in determinati casi, svolge direttamente azioni d'aiuto umanitario e, in altri, si limita a fornire alle società nazionali i fondi necessari per i programmi d'aiuto, oppure le sostiene nell'esecuzione dei loro compiti. La Confederazione, di principio per il tramite della Croce Rossa Svizzera, versa contributi in favore delle azioni umanitarie della Lega.

Come società nazionale della Croce Rossa, la *Croce Rossa Svizzera (CRS)* è parte integrante delle organizzazioni internazionali della Croce Rossa e mantiene stretti rapporti sia con il CICR, sia con la Lega delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Anche i suoi rapporti con la Confederazione hanno una connotazione particolare, in quanto il Consiglio federale deve approvare i suoi statuti. In più dei suoi compiti all'interno del Paese, la CRS fornisce un aiuto umanitario all'estero in caso di catastrofi, di conflitti armati o di altre situazioni d'emergenza. Le attività che essa svolge all'estero hanno il fondamento nella sua appartenenza alla Lega e nei suoi rapporti con il CICR. La CRS sostiene campagne della Lega e del CICR, ma può anche intervenire autonomamente, collaborando però, per quanto possibile, con la società della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa del Paese beneficiario dell'aiuto.

Gli interventi della CRS all'estero si concentrano essenzialmente sull'aiuto d'urgenza e la ricostruzione in caso di catastrofi e di conflitti armati; la CRS opera parimenti in favore dello sviluppo nel settore sanitario ed attraverso il sostegno istituzionale che essa fornisce alle società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Grazie alla sua lunga esperienza, in particolare nel settore dell'aiuto medico, la CRS è un valido interlocutore della Confederazione in materia d'aiuto umanitario. In contropartita versiamo alla CRS un *contributo annuo di base per l'aiuto in caso di catastrofi*, che deve consentirle di svolgere immediatamente azioni d'aiuto d'urgenza, senza dover attendere l'esito di collette. Al riguardo trattasi di un'eccezione alla norma generale istituita nell'articolo 11 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, secondo il quale le istituzioni devono fornire una prestazione adeguata. Per quanto concerne l'impiego di questo contributo, sono state emanate direttive specifiche, che codificano i criteri applicabili alla scelta delle azioni finanziabili e alla presentazione dei rapporti concernenti la destinazione dei fondi. Questa forma speciale di collaborazione ha dato buona prova, cosicché è nostro intento di mantenere intatto il contributo annuo di base. Per altro, mediante contributi destinati a uno scopo prestabilito, partecipiamo ad altre azioni assistenziali della CRS, tanto nel settore dell'aiuto d'urgenza e in caso di catastrofi, quanto nel quadro di programmi a più lungo termine, concernenti ad esempio lo sviluppo di società nazionali della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa. Rileviamo inoltre che diversi progetti concepiti originariamente per fornire un aiuto d'urgenza sono stati trasformati, con l'evolvere della situazione, in progetti di sviluppo di più lungo respiro. Ad esempio, un progetto di cure mediche ai rifugiati è stato mutato in un programma sanitario di base a lunga scadenza, per tutta una regione. Per tener meglio conto di questo tipo di progetti, accorderemo in avvenire alla CRS un contributo supplementare, attinto al credito quadro per la cooperazione tecnica. Va infine evidenziato che la CRS e l'ASC intrattengono stretti rapporti a livello operativo (cfr. n. 45).

## 464 Collaborazione con le opere assistenziali svizzere

Tra gli interlocutori tradizionali della Confederazione in materia di aiuto umanitario, si contano numerose opere assistenziali svizzere: non meraviglia pertanto che, in questi ultimi anni, la Confederazione abbia concesso, per il tramite di questi enti assistenziali, circa un quinto dei mezzi finanziari destinati all'aiuto umanitario. Numerose di esse vantano una lunga esperienza in determinati Paesi o in settori specializzati e i loro contatti diretti con partner non governativi dei Paesi emergenti agevolano l'accesso alla popolazione beneficiaria. Inoltre, alcune opere assistenziali esercitano la loro attività tanto nel settore della cooperazione allo sviluppo, quanto in quello dell'aiuto umanitario, cosicché il loro apporto è particolarmente adeguato per l'attuazione di progetti e di programmi che si inseriscono tra la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario.

Per collaborare con la Confederazione, un'opera assistenziale deve soddisfare determinati criteri. Al riguardo, distinguiamo tra criteri relativi ai progetti e programmi e criteri di natura funzionale e istituzionale.

I programmi e i progetti cofinanziati dalla Confederazione nel settore umanitario devono rispondere ai principi e agli scopi dell'aiuto umanitario, definiti nella predetta legge federale del 19 marzo 1976 (cfr. n. 42). Da un lato, la Confederazione e l'opera assistenziale devono condividere la stessa opinione per quanto concerne un determinato progetto o programma e, dall'altro, la Confederazione deve rispettare le caratteristiche specifiche e l'indipendenza dell'opera assistenziale, come anche le aspettative dei donatori privati che la sostengono. In questo contesto, è pure importante che l'opera assistenziale rispetti il principio della non discriminazione, che fornisca il suo aiuto a tutti coloro che ne hanno bisogno, indipendentemente dalla loro appartenenza politica o religiosa. Se, in un caso concreto, ciò non fosse possibile – alludiamo ad esempio alla situazione nel Libano – l'aiuto della Confederazione deve essere concesso per il tramite di diverse organizzazioni, in modo da raggiungere possibilmente tutti i gruppi che ne hanno bisogno.

Un dialogo permanente tra la Confederazione e le opere assistenziali è indispensabile non soltanto riguardo ai progetti e ai programmi, ma anche sulle questioni di principio, ad esempio sul modo di migliorare qualitativamente l'aiuto. Questo scambio d'opinioni è importante in quanto consente alle due parti di trarre preziosi insegnamenti.

Per assicurare l'indipendenza delle opere assistenziali, la cooperazione finanziaria della Confederazione ai loro progetti non deve essere eccessiva, come d'altronde lo stabilisce l'articolo 11 della legge federale del 19 marzo 1976, che parla di una prestazione adeguata. Il contributo della Confederazione ai progetti delle opere assistenziali nel settore dell'aiuto umanitario ammonta, in generale, alla metà o ai due terzi dei costi, ma può essere pari al 100 per cento nelle situazioni d'emergenza straordinarie. Anche la partecipazione di altri donatori può evitare un'eccessiva dipendenza finanziaria dalla Confederazione. La cooperazione finanziaria di altri Paesi donatori o di altre organizzazioni si manifesta in particolare nel caso di azioni d'aiuto internazionali d'urgenza, che sono svolte da opere assistenziali integrate in organizzazioni più importanti.

La seconda categoria di criteri raggruppa quelli di natura fondamentale. Le esperienze degli ultimi anni hanno mostrato che le opere assistenziali abbisognano di una certa organizzazione e infrastruttura per adempiere la loro missione di interlocutore responsabile. Inoltre, la complessità crescente dei compiti dell'aiuto umanitario esige buone conoscenze professionali. In altri termini, le opere di esigua importanza, che in Svizzera hanno soltanto una sede di contatto d'organizzazioni straniere e che non dispongono direttamente di strutture sul posto, soddisfano difficilmente le nostre esigenze, come è stato accertato, in particolare dal 1986, anno in cui sono state introdotte le condizioni generali. Nonostante queste riserve, non consideriamo auspicabile escludere sistematicamente le piccole e le piccolissime opere assistenziali, per collaborare unicamente con le organizzazioni più rilevanti e strutturate in modo adeguato. Infatti, in determinati casi, anche gli interlocutori di modeste dimensioni possono fornire un aiuto prezioso.

## 465 Altri interlocutori

Ancorché la legge federale del 19 marzo 1976 non limiti alle sole opere assistenziali svizzere il sostegno ai progetti d'istituzioni private da parte della Confederazione, nel settore dell'aiuto umanitario non abbiamo mai collaborato – e qui sta la differenza con la pratica in materia di cooperazione allo sviluppo – con istituzioni private straniere, anche se, in questo settore, l'incoraggiamento di progetti d'organizzazioni locali non governative potrebbe essere senz'altro opportuno. L'aiuto è stato finora fornito, in tali casi, per il tramite della rappresentanza svizzera nel Paese (ambasciata o ufficio di coordinamento), che assumeva, nei nostri confronti, la responsabilità per il controllo dello svolgimento dell'azione. Un'altra possibilità consiste nel ricorso ad un'opera assistenziale svizzera, che già collabora con l'organizzazione locale in questione. La collaborazione diretta con istituzioni straniere implicherebbe studi ed inchieste supplementari da parte della centrale, la quale, con il personale attualmente disponibile, non sarebbe in grado di svolgerli.

Come già abbiamo accennato, in casi eccezionali forniamo anche un aiuto diretto per il tramite delle nostre rappresentanze e dei nostri uffici di coordinazione, che al riguardo agiscono in qualità di interlocutori. Le esperienze acquisite in questi ultimi anni ci hanno mostrato che l'aiuto diretto attraverso le nostre ambasciate deve essere limitato a circostanze eccezionali, in quanto esse non dispongono, nella maggior parte dei casi, né del personale, né soprattutto degli specialisti necessari per valutare oculatamente le domande d'aiuto ed ancora meno per sorvegliarne l'esecuzione. In casi specifici possono però senz'altro giustificarsi modeste azioni d'aiuto di questo genere.

La situazione è sensibilmente diversa se un ufficio di coordinamento è aggregato all'ambasciata, ossia se trattasi di un Paese di concentrazione della nostra cooperazione allo sviluppo. Il coordinatore e i suoi collaboratori sono competenti sia per il settore della cooperazione allo sviluppo, sia per quello dell'aiuto umanitario e dispongono inoltre di approfondite conoscenze per quanto concerne la politica di sviluppo del Paese beneficiario ed i contatti necessari con

le organizzazioni assistenziali che esercitano la loro attività sul posto. Questo genere di collaborazione consente di istituire un legame tra i diversi strumenti dell'aiuto politico, per cui abbiamo l'intenzione di rafforzare l'aiuto diretto per il tramite dei nostri uffici di coordinazione, in particolare nel settore dell'aiuto alimentare, laddove ciò è giustificato ed è assicurato un controllo diretto dell'azione.

#### **47      Aiuto alimentare in quanto forma particolare dell'aiuto umanitario**

In quanto strumento dell'aiuto umanitario svizzero, l'aiuto alimentare deve conformarsi ai principi, criteri e priorità validi per l'aiuto umanitario in generale, che abbiamo descritto nei numeri 42 e 43 e che quindi non tratteremo più specificamente nell'esposizione seguente. Inoltre, però, all'aiuto alimentare svizzero si applicano esigenze specifiche, cui abbiamo accennato nel capitolo 3, e che qui riprendiamo per mostrare in qual modo esse vengono concretate praticamente. L'attuazione di questi principi è tanto più importante in quanto l'aiuto alimentare assorbe circa la metà dei fondi riservati all'aiuto umanitario nell'ambito del credito-quadro.

#### **471     Istituzioni partecipanti all'aiuto alimentare**

Essenzialmente anche il nostro aiuto alimentare non è direttamente operativo. Per questa ragione riconosciamo importanza decisiva agli altri enti che collaborano con noi sia all'esecuzione di singole azioni, sia allo scambio di esperienze e di idee. Anche in questo settore possono essere distinti tre grandi gruppi: le organizzazioni internazionali, le organizzazioni della Croce Rossa e gli enti assistenziali svizzeri. In materia di aiuto alimentare questi nostri collaboratori sono talvolta identici a quelli degli altri settori dell'aiuto umanitario.

##### **471.1   Organizzazioni internazionali**

Il *programma alimentare mondiale (PAM)*, la cui segreteria ha sede a Roma, è stato fondato nel 1961 come programma temporaneo dell'ONU e della FAO per l'organizzazione del trasferimento di viveri nei Paesi in sviluppo con deficit alimentare. All'epoca della sua fondazione, il suo compito era considerato una necessità temporanea: da quel momento però, l'aiuto alimentare ha assunto, in parecchi Paesi, un carattere permanente.

Il PAM utilizza l'aiuto alimentare per promuovere progetti di infrastruttura e altri lavori di utilità pubblica, allo scopo di migliorare la salute della popolazione e assicurare un aiuto urgente in caso di catastrofe. I suoi progetti rivestono dunque in gran parte il carattere di progetti di sviluppo; altri, per contro, sono di genere ibrido; l'aiuto urgente, a sua volta, collima chiaramente con il nostro aiuto umanitario. Con il gruppo della Banca mondiale, il PAM è diventato la più grande risorsa all'interno del sistema dell'ONU. I contributi degli



Stati membri possono essere forniti in forma di aiuto alimentare, di doni in denaro o di prestazioni di servizi. Di regola, i doni in denaro e le prestazioni di servizi costituiscono complessivamente almeno un terzo del contributo totale.

Attualmente, la metà circa dell'aiuto alimentare mondiale passa attraverso il PAM. I quattro quinti di queste derrate alimentari sono destinati a programmi di sviluppo (p. es. lavori d'infrastruttura, promozione dell'economia lattiera e delle colture, economia forestale, misure per preservare la fertilità del suolo, approvvigionamento idrico, irrigazione ecc.), come pure a programmi d'alimentazione di gruppi sociali particolari (distribuzione di pasti nelle scuole, alimentazione supplementare per madri e bambini). Tali progetti fanno parte *del programma ordinario* dell'organizzazione. Soltanto un quinto dell'insieme delle risorse è utilizzato in programmi d'aiuto d'emergenza veri e propri, per esempio in caso di catastrofi dovute a siccità, inondazioni ecc. Il finanziamento di siffatti programmi è assicurato con prelevamenti dalla *riserva alimentare internazionale d'emergenza (RAIE)* del PAM o con appelli speciali agli Stati membri. Il PAM e l'ACR hanno stabilito una nuova ripartizione interna del lavoro, secondo la quale il PAM diventerà in futuro progressivamente responsabile della fornitura di derrate alimentari ai rifugiati.

Il PAM è diretto da uno staff competente e riconosciuto a livello internazionale. La riforma amministrativa del 1987 permette all'organizzazione di svolgere più funzionalmente i suoi compiti.

In generale, possiamo giudicare positivamente l'attività svolta dal PAM, per cui prevediamo di continuare a sostenerlo. Nella misura del possibile, i rappresentanti della DSA dovrebbero tuttavia effettuare più frequentemente visite in loco onde seguire più da vicino il lavoro del PAM. In occasione di due visite, sono però sorti dubbi quanto all'utilizzazione ottimale dell'aiuto alimentare. È stato ad esempio accertato che una parte della frutta secca proveniente attraverso questo canale era stata distribuita nelle scuole di un Paese che esso stesso produce ed esporta grandi quantità di frutta. Nei progetti del PAM con caratteristiche di sviluppo, occorrerebbe inoltre esaminare più sovente la questione di sapere se l'utilizzazione dell'aiuto alimentare corrisponda effettivamente ai bisogni prioritari della *popolazione beneficiaria*. La prosecuzione indispensabile di questi progetti non è sempre garantita, poiché il PAM esercita soltanto funzioni di sorveglianza e i progetti stessi sono di competenza governativa.

La Confederazione s'impegna, ogni volta per un periodo pluriennale, a versare al PAM contributi di un ammontare determinato e a fornirgli una certa quantità di prodotti. Dal 1986 al 1988 gli impegni annui sono stati i seguenti:

	Programma ordinario	Riserva alimentare d'emergenza
	(in mio di fr.)	
Contributo in denaro .....	2,5	
Latticini svizzeri .....	4,0	2,0
Cereali (10 000 t equivalenti del grano) .		ca. 3,0
Altri prodotti (pere secche) .....	1,0	
	7,5	5,0
Totale .....	circa 12,5 milioni di franchi	

Il PAM può disporre liberamente dei contributi e dei prodotti alimentari fornitigli per realizzare le sue due categorie di programmi. Per azioni d'aiuto d'urgenza forniamo complementariamente, su domanda fondata e dettagliata dell'organizzazione, altri prodotti per un ammontare annuo medio di 7,5 milioni di franchi.

Un'intensificazione della nostra collaborazione con il PAM, per esempio mediante una partecipazione più attiva nel suo organo di controllo, il Comitato della politica dell'aiuto alimentare, ovvero con una cooperazione a livello dell'assistenza tecnica e organizzativa dei progetti, sarebbe, dal nostro punto di vista, auspicabile e necessaria. Senza però un rafforzamento dell'effettivo del personale, questi provvedimenti sono inattuabili.

Anche l'*Ufficio delle Nazioni Unite per i profughi palestinesi nel Vicino Oriente* (UNRWA) (cfr. commento del n. 462) riceve dalla Confederazione un aiuto alimentare assai ragguardevole, sotto forma di latte in polvere e di farina panificabile.

Fondandoci sulle conoscenze acquisite nel corso di una missione valutativa effettuata in collaborazione con il Canada e di una missione peritale, prevediamo di mantenere intatto il contributo attuale di 4 000 t di farina panificabile. Per quanto concerne il latte è stato accertato che l'UNRWA non l'utilizza ottimalmente e non applica le direttive oggi generalmente riconosciute (in particolare, la nostra), per cui intendiamo ridurre le nostre forniture di latte intero in polvere.

L'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (ACR) fa pure parte delle organizzazioni che ricevono un aiuto alimentare dalla Svizzera (cfr. in merito n. 462).

#### **471.2 Organizzazioni della Croce Rossa** (CICR, Lega, CRS)

Anche queste organizzazioni beneficiano di un aiuto alimentare (vedi n. 463), che trasmettono alle Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

L'aiuto è quasi sempre accordato nel quadro di programmi d'emergenza - segnatamente il CICR sostiene siffatti programmi su vasta scala - e, in misura

minore, nel quadro di programmi di aiuto sociale. Per i programmi di aiuto d'emergenza sono principalmente utilizzati cereali e, per quelli d'aiuto sociale, quasi sempre prodotti lattieri e grasso vegetale di origine svizzera.

### **471.3 Enti assistenziali svizzeri**

Gli enti assistenziali svizzeri sono i nostri interlocutori tradizionali in materia di aiuto alimentare. Una gran parte dell'aiuto a base di latticini svizzeri giunge al luogo di destinazione per mezzo di essi.

Fino a poco fa, gli enti assistenziali presentavano una domanda globale alla Confederazione intesa ad ottenere una determinata quantità di latte in polvere (intero o scremato) e di formaggio fuso, senza indicare esplicitamente le istituzioni beneficiarie. Questi enti fondavano la domanda sui bisogni dei loro diversi interlocutori locali (missioni, ospedali, asili infantili, comunità religiose ecc.). In funzione del preventivo annuo per i latticini, la Confederazione attribuiva loro una quantità determinata di queste categorie di prodotti. Circa 30 enti assistenziali hanno così regolarmente ricevuto latticini ed hanno fatto pervenire a destinazione la metà della quantità totale fornita dalla Svizzera. Dal 1980 esistono direttive dettagliate della Confederazione per l'utilizzazione di questi prodotti, direttive di cui gli enti assistenziali avevano preso nota.

Nel 1986, dopo che l'effettivo del servizio responsabile dell'aiuto alimentare era passato da 1 a 2 persone, la DSA cominciò ad effettuare controlli diretti in loco. Nel corso di questi controlli si è constatato che, in molti casi, le direttive della Confederazione non erano note ai responsabili sul posto o non erano state applicate e che, nel quadro di certi progetti, si era proceduto alla distribuzione di prodotti che, talvolta da lungo tempo, non erano più necessari. Per altro, gli enti assistenziali, in particolare quelli di porzioni modeste, non erano in grado di effettuare direttamente i controlli necessari dell'utilizzazione dei latticini. Non intendiamo però affermare che essi pertanto svolgano un cattivo lavoro: in effetti, in numerosi casi, l'aiuto in forma di latticini è funzionale. È però risultato che gli enti assistenziali, in questo settore, hanno raggiunto i limiti della loro capacità, che non dispongono del personale necessario per assicurare i controlli delle domande e dell'utilizzazione dei prodotti e che tali controlli, a causa del numero elevato di interlocutori e delle deboli quantità distribuite per azione, causano un enorme dispendio di lavoro e tempo. Ritorneremo nel numero 472.2 sui provvedimenti concreti che permetterebbero di migliorare la trasparenza dell'aiuto in forma di latticini.

## **472 Prodotti**

### **472.1 Visione d'insieme**

Conformemente al nostro messaggio del 21 novembre 1984 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (FF 1985 129), la parte maggiore degli ammontari spesi per l'aiuto alimentare tra il 1984 e il 1987 è servita per l'acquisto di latticini d'origine svizzera (allegato 6). Per

quanto concerne la quantità, tuttavia, questi ultimi vengono nettamente dopo i cereali. Oltre ai latticini la Svizzera fornisce pure farina panificabile, pere secche, pesci bianchi e grasso vegetale, come pure un miscuglio speciale a base di cereali, di soia e di latte (WSM). Nella misura del possibile i cereali e altri prodotti, in particolare i fagioli, lo zucchero e le spezie, sono acquistati nel Terzo mondo.

I prodotti acquistati in Svizzera sono molto più cari di quelli provenienti dal Terzo mondo. Le ragioni sono evidenti: il livello elevato dei prezzi, le spese di trasporto considerevoli e gli imballaggi più cari. Certi prodotti sono di fabbricazione speciale e possono essere sostituiti soltanto parzialmente con prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo. Per contro i latticini ricchi di proteine potrebbero essere sostituiti con cibi molto più a buon mercato, dello stesso valore proteico, provenienti dai Paesi in sviluppo medesimi (leguminose, pesce o anche latte prodotto sul posto). L'equivalente nutritivo di un kg di latte intero in polvere, che costa attualmente in Svizzera circa fr. 11.—, potrebbe così essere ottenuto nel Terzo mondo sotto forma di leguminose per un decimo di questo ammontare. Il problema è analogo per quanto concerne le pere secche svizzere, il cui tenore in proteine è modesto e che potrebbero spesso essere sostituite con frutti e legumi indigeni più vantaggiosi, i quali inoltre, essendo freschi, contengono più vitamine.

Nel 1986 la DSA ha costituito un gruppo peritale in seno al quale, oltre alla DSA e a periti esterni all'amministrazione, erano rappresentati anche gli enti assistenziali. Questo gruppo ha ricevuto il mandato di esaminare l'economicità e l'adeguatezza dei prodotti svizzeri utilizzati nell'aiuto alimentare. In seguito alle sue raccomandazioni e alle discussioni che sono state quasi simultaneamente avviate con i diversi enti assistenziali onde migliorare l'utilizzazione dell'aiuto in forma di latticini, abbiamo ritoccato la nostra politica per quanto concerne l'impiego di diversi prodotti. Si trattava di adeguare più opportunamente l'aiuto alimentare ai bisogni delle popolazioni interessate, di evitare qualsiasi ripercussione negativa sui beneficiari, di integrare le forniture di prodotti dell'aiuto alimentare nel quadro più vasto degli sforzi di sviluppo dei Paesi interessati e d'offrire soluzioni vantaggiose e pratiche. L'esame dei costi è importante poiché si tratta dell'utilizzazione del denaro proveniente dai contribuenti, cosicché, anche per i prodotti svizzeri, non dev'essere trascurato il rapporto costi/utilità.

## 472.2 Latticini svizzeri

Nel 1985, per far fronte alla crisi saheliana, la Confederazione ha messo a disposizione la più grande quantità di latticini svizzeri, fino allora mai utilizzati (4530 t) nell'aiuto alimentare.

Come abbiamo menzionato nel capitolo 3, è in atto, da diversi anni, una discussione di principio sull'impiego dei latticini nell'aiuto umanitario, e in particolare nell'aiuto d'urgenza. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ad esempio, ha pubblicato, nel 1981 e 1986, direttive sull'uso dei surrogati del latte materno, che mettono l'accento su problemi sanitari e socioeconomici. Anche

le organizzazioni che operano nel campo dell'aiuto d'emergenza, come il CICR e la Lega delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, hanno dedicato, basandosi sulle proprie esperienze, una considerevole attenzione al problema dell'utilizzazione del latte in polvere nei casi d'emergenza. Queste disamine sono sfociate, nel 1981 e 1985, nella formulazione di direttive, in base alle quali tali organizzazioni hanno rinunciato quasi totalmente all'utilizzazione di latte intero in polvere e, parzialmente, all'impiego di latte scremato in polvere in situazioni d'emergenza. Le ragioni di questa rinuncia sono molteplici; ad esempio, le condizioni igienico-sanitarie, soprattutto nelle situazioni d'emergenza, e le carenti nozioni dei beneficiari non permettono un'utilizzazione sicura dei latticini. Si vuole inoltre evitare che le madri abbandonino l'allattamento. Aggiungasi che i latticini sono sconosciuti in molte regioni, per cui la loro introduzione può condurre a nuove abitudini alimentari e consumistiche che devono essere evitate nella misura del possibile. Lo stesso vale per il formaggio. Di regola devono essere utilizzati alimentari che già sono noti ai beneficiari, cosicché i responsabili non devono assumersi il compito d'impartire istruzioni sul modo d'uso che, in situazioni d'emergenza, potrebbe d'altronde essere difficilmente svolto, mancando il tempo e l'infrastruttura necessaria.

La problematica dell'aiuto in forma di latticini ha indotto la Confederazione, già nel 1980, a stabilire direttive concernenti la loro fornitura e distribuzione nel quadro dell'aiuto umanitario. Come però già abbiamo rilevato, gli enti assistenziali interessati e i loro interlocutori locali sovente non le conoscono o non le rispettano.

Per ottenere maggior chiarezza sull'utilizzazione di queste derrate da parte degli enti assistenziali e per garantirne un impiego opportuno, gli enti sono tenuti, da quest'anno, a raccogliere, per ogni luogo di destinazione, quindi per ogni azione, dati standardizzati. Questi dati hanno d'altronde già fornito indicazioni molto utili. Nei casi in cui l'impiego non risultasse appropriato, tenderemo, in collaborazione con gli enti assistenziali, di trovare altre soluzioni più adeguate. In molti casi, potrebbero essere opportuni taluni provvedimenti di sostegno supplementari (consulenza concernente l'alimentazione, educazione all'igiene, pianificazione familiare).

Per migliorare l'efficacia del nostro aiuto in forma di latticini non è sufficiente dialogare con gli enti assistenziali. Occorre anche uno scambio di opinioni regolare tra i servizi interessati, in particolare tra la DSA, quale ufficio responsabile, e l'Ufficio federale dell'agricoltura, che svolge un ruolo importante, in quanto acquirente di questi prodotti per incarico della Confederazione. In seguito a discussioni con i produttori, la qualità, l'imballaggio e le indicazioni dei prodotti sono stati continuamente adattati alle nuove conoscenze.

Questi provvedimenti hanno avuto per effetto che lo scorso anno il credito messo a disposizione per le forniture di latticini svizzeri non è stato esaurito, mancando la possibilità di utilizzarli in conformità dei nostri criteri. Infatti, esistono bensì talune possibilità appropriate d'aiuto in latticini, ma la loro portata è limitata.

Per facilitare un'utilizzazione più adeguata di questo credito ne impiegheremo una piccola parte per il finanziamento di provvedimenti sussidiari (p. es. orga-

nizzazione di un seminario, destinato ai responsabili degli enti assistenziali, sull'utilizzazione corretta dell'aiuto in forma di latticini, provvedimenti di formazione per i beneficiari ecc.). Trattasi di un'importante misura complementare per migliorare la qualità del nostro aiuto. Abbiamo inoltre l'intenzione di rivedere le nostre direttive del 1980, di redigerle in modo più semplice e con maggior chiarezza e di tradurle in diverse lingue affinché tutti i nostri partner siano veramente in grado di applicarle.

### 472.3 Aiuto complementare cerealicolo

In forma di cereali, possono essere fornite grandi quantità di sostanze nutritive preziose, a un prezzo conveniente. Molte varietà hanno, in diverse regioni del mondo, la funzione di alimenti di base. Le più importanti sono il riso, il grano-turco, il frumento e il miglio.

Questi prodotti, essendo noti ai beneficiari, sono accettati senza problemi e non necessitano di istruzioni supplementari concernenti la loro preparazione.

È rallegrante che numerosi Paesi in sviluppo abbiano promosso la loro produzione agricola, compresa quella cerealicola; infatti, l'aumento della produzione non solo consente loro di risparmiare le divise che dovrebbero utilizzare per l'importazione di prodotti agricoli, ma diminuisce anche la loro dipendenza dall'aiuto esterno. In seguito al miglioramento delle politiche agrarie, i contadini di diversi Paesi hanno persino cominciato a produrre in eccedenza, per esempio in India (1983), nello Zimbabwe (1986/87), nel Burkina Faso (1987) e persino nell'Arabia Saudita (1985-1987). Accanto a questi Paesi troviamo quelli tradizionalmente esportatori, come la Thailandia (grano-turco e riso) e l'Argentina (frumento, grano-turco e sorgo).

Nel quadro dell'aiuto che essa fornisce in forma di cereali, la Svizzera consegue un duplice risultato, fornisce un valido contributo per la lotta contro la fame e, acquistando le eccedenze nel paese o nella regione, sostiene e stabilizza la produzione indigena procurando ai Paesi interessati divise supplementari ben accette. In questi casi occorre però assicurarsi che trattasi veramente di eccedenze, poiché ai Paesi colpiti questa possibilità di procurarsi divise interessa estremamente.

Tra il 1984 e il 1987 abbiamo acquistato, nei Paesi in sviluppo, tra il 66 e il 92 per cento dei cereali forniti. Anche in futuro daremo la preferenza agli acquisti nel Terzo mondo, che sono talvolta effettuati dall'ente stesso (ACR, PAM) oppure dall'Amministrazione federale dei cereali, che ricorre quasi sempre a società private svizzere specializzate nel commercio dei cereali.

La farina panificabile costituisce l'eccezione a questa regola, in quanto proviene esclusivamente dalla Svizzera. Essa è però fornita soltanto se corrisponde alle abitudini alimentari della popolazione beneficiaria e se il bisogno è provato. Tale è il caso quando non è possibile macinare sul posto o quando le possibilità di trasporto e di immagazzinamento lo giustificano. L'UNRWA, per esempio, ci indirizza regolarmente domande di farina panificabile, perché l'alimento può essere immediatamente consumato. Altri cereali, se fossero forniti, dovrebbero figurare, durante un certo numero di mesi, nelle riserve strategi-

che, conformemente alle prescrizioni valide nei Paesi destinatari, e non potrebbero dunque essere distribuiti durante questo tempo. Le stesse restrizioni non sono invece applicabili alla farina. Diverse organizzazioni d'aiuto apprezzano d'altronde il fatto che la farina panificabile svizzera può essere fornita a molto breve scadenza, ciò che riveste un'enorme importanza proprio nelle situazioni d'emergenza, in quanto possono essere superate le immediate difficoltà d'approvvigionamento fino all'arrivo d'invii di soccorso più sostanziali, provenienti da altri Paesi donatori. Siccome il frumento utilizzato per la fabbricazione di farina panificabile svizzera proviene generalmente dalla Francia, i costi di trasporto sono più elevati e rincarano l'aiuto di circa il 15 per cento. Tenendo conto delle riserve formulate sopra e dato che la farina panificabile costituisce soltanto una piccola parte del nostro aiuto cerealicolo, riteniamo nondimeno giustificato continuare a fornire la stessa quantità di prodotto come in passato.

La Convenzione concernente l'aiuto alimentare dell'Accordo internazionale sul grano è stata rinegoziata nel 1986. È valida dal 10 luglio 1986 e vien fino al 30 giugno 1989. La Svizzera si è impegnata a proseguire il suo contributo annuo di 27 000 t d'equivalenti del grano, quantità che include le operazioni commerciali triangolari e gli acquisti locali. Grazie ai prezzi estremamente bassi dei cereali sul mercato mondiale, il volume del nostro aiuto supera le quantità per le quali ci siamo impegnati. Tuttavia, per conservare il nostro margine di manovra, intendiamo rinunciare, in futuro, a prendere impegni più consistenti presumendo che la maggior parte dei Paesi in sviluppo riusciranno, in un avvenire non troppo lontano, ad assicurare la loro alimentazione con i propri mezzi.

#### 472.4 Altri prodotti

Nel quadro dell'aiuto alimentare, sono stati utilizzati, ma in minori quantità, altri prodotti di provenienza svizzera.

*Le conserve di pesci bianchi* svizzeri sono distribuite in quantità limitate dal PAM; il pesce è un alimento ricco di proteine, ma molto caro in paragone con le altre derrate alimentari ottenibili nei Paesi in sviluppo. Una distribuzione in un ambito più esteso non entra dunque in linea di conto. Questo alimento è per altro fornito soltanto alle popolazioni che si nutrono tradizionalmente di pesce; non dovrebbe però ovviamente essere utilizzato in Paesi esportatori di questa derrata alimentare. Il miglior uso delle conserve di pesce è fatto nel quadro di programmi alimentari istituzionali, per esempio nei campi di rifugiati.

*Le pere secche* hanno un tenore limitato di proteine e possono inoltre creare nuove abitudini alimentari; la loro utilizzazione è opportuna soltanto laddove non è disponibile frutta sul posto, ad esempio per i rifugiati del Sahara occidentale.

*Gli estratti concentrati di alimentazione integrale* possono convenire come alimentazione complementare o durante i primi giorni di un'azione d'aiuto d'emergenza, poiché non necessitano di preparazione. Non dovrebbero essere utilizzati a lungo termine e come alimento unico.

*Il grano/soia/latte* (WSM) è un alimento composto, relativamente ricco di sostanze energetiche, pronto per l'uso in quanto deve essere soltanto diluito nell'acqua. L'utilizzazione di WSM è opportuna in determinati programmi d'alimentazione - se la popolazione dispone di acqua potabile, come pure nel quadro di programmi istituzionali di più lunga durata.

Attualmente è in discussione l'utilizzazione dell'alimento di sopravvivenza della protezione civile svizzera. Esso ha una durata di conservazione di 10 anni e deve essere progressivamente sostituito nel corso dei prossimi anni. È costituito di due razioni: una zuccherata per la prima colazione e una salata per il pasto principale. Queste razioni si presentano sotto forma di un miscuglio in polvere che deve essere diluito nell'acqua. A causa del loro gusto insolito, della mancanza di vitamine e della necessità di disporre di acqua potabile (difficile da trovare in condizioni critiche) la loro utilizzazione è quasi esclusa nelle situazioni d'emergenza. Essa sarebbe pure contraria al principio già menzionato, secondo cui, in tali situazioni vanno forniti soltanto prodotti alimentari noti onde evitare per quanto possibile l'istruzione sulla preparazione e i controlli necessari. Viene per contro esaminata la possibilità di impiegare tale prodotto in programmi istituzionali o di alimentazione complementare, nei quali è assicurato un controllo rigoroso.

#### **472.5 Contributi in denaro**

L'aiuto alimentare non consiste unicamente nell'apporto di derrate alimentari. Per il finanziamento delle spese di trasporto e di distribuzione, di batterie da cucina e di acquisti di prodotti alimentari sul posto (ad eccezione dei cereali), sono infatti versati contributi in denaro. Essi sono ammontati, nel corso degli anni 1984-1987, al 6 per cento in media dell'aiuto alimentare totale. Per altro, al programma alimentare mondiale è stato regolarmente pagato, oltre alle forniture di prodotti alimentari, un contributo in denaro di 2,5 milioni di franchi.

#### **473 Quadro dell'aiuto alimentare 1989-1991**

Da quanto precede risulta che l'aiuto alimentare continuerà ad essere necessario; per questa ragione resterà un elemento importante del nostro aiuto umanitario. La questione di sapere se e quando bisogna fornire un aiuto alimentare, in quali proporzioni e con quali prodotti deve tuttavia essere risolta in funzione dei bisogni delle popolazioni beneficiarie. E perciò essenziale che procediamo con *tutta la flessibilità richiesta*, onde adeguare gli strumenti dell'aiuto pubblico a queste esigenze. Fondandoci su tale principio decideremo se, nelle situazioni concrete, l'aiuto sotto forma di prodotti alimentari o sotto un'altra forma costituisce la risposta meglio adeguata. Questo asserto vale pure in tutti i casi in cui l'aiuto alimentare è utilizzato come strumento della cooperazione allo sviluppo e deve quindi soddisfare le esigenze di quest'ultima, che differiscono da quelle dell'aiuto umanitario.



I prodotti così selezionati dovrebbero essere acquistati di preferenza nelle regioni del Terzo mondo che producono in eccedenza. Gli acquisti di prodotti provenienti da altri Paesi industrializzati devono, nella misura del possibile, essere evitati. I prodotti svizzeri dovrebbero essere utilizzati quando rispondono ai criteri summenzionati e il loro impiego si giustifica, tenendo conto degli aspetti qualità/prezzo e dei termini di fornitura.

La proporzione dell'aiuto alimentare inviato mediante il canale degli enti assistenziali svizzeri non dovrà mutare. Dovrà essere cercata, in collaborazione con gli enti assistenziali, una migliore utilizzazione dell'aiuto in forma di latticini.

Per quanto concerne l'aiuto inviato dalle organizzazioni internazionali, abbiamo intenzione di stabilizzare o anzi di ridurre la parte multilaterale, della quale non possiamo influenzare l'utilizzazione. Terremo invece meglio conto delle domande concrete, chiaramente formulate, in favore di azioni specifiche (aiuto multilaterale). Nella misura del possibile ricorremo maggiormente al PAM per la realizzazione di progetti puramente bilaterali, di cui un esempio è presentato *nell'allegato 8*.

#### **48      Controllo dell'efficacia e controllo dell'utilizzazione dei mezzi**

L'articolo 9 capoverso 3 della legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali dispone che il nostro Collegio vigila sull'utilizzazione efficace dei fondi stanziati e ne rende conto ai vostri Consigli.

Il controllo dell'utilizzazione efficace dei mezzi ha due diversi aspetti. Si tratta, da una parte, di valutare l'efficacia delle azioni dell'aiuto umanitario, in altri termini di verificare se i mezzi utilizzati in un caso concreto hanno permesso di conseguire gli obiettivi prefissi e se l'aiuto era adeguato ai bisogni; dall'altra, di sottoporre le azioni intraprese a un controllo finanziario.

Nel corso degli ultimi anni abbiamo accordato un'importanza crescente al *controllo dell'efficacia* nei limiti del personale a nostra disposizione. I nostri collaboratori, ad esempio, si sono recati in loco, accompagnati talvolta da esperti esterni, ed hanno eseguito missioni di valutazione. In generale, le organizzazioni interessate, come pure, secondo le circostanze, altri Paesi donatori sono stati associati a queste missioni. Questa attività nuova nel settore dell'aiuto umanitario ha dato risultati molto positivi e ci ha permesso di migliorare o di adeguare il nostro aiuto in molti casi. Certe valutazioni hanno per altro facilitato la conversione di progetti relativi all'aiuto d'emergenza in progetti realizzabili a più lungo termine.

Le missioni hanno inoltre permesso di promuovere il dialogo con i nostri interlocutori. Abbiamo perciò l'intenzione di continuare questa attività di valutazione, sempre però nei limiti degli effettivi disponibili. Laddove sarà auspicabile, continueremo ad eseguire siffatte missioni in comune con altri Paesi donatori, a condizione che la loro concezione dell'aiuto umanitario sia analoga alla nostra.

Per quanto concerne il controllo finanziario, bisogna differenziare tra organizzazioni internazionali, enti assistenziali svizzeri e azioni dirette dell'ASC.

In seno alle *organizzazioni internazionali*, la vigilanza sull'utilizzazione dei contributi non vincolati a un obiettivo preciso è assicurata dall'Organo di controllo interno dell'organizzazione. Esiste inoltre una commissione di verificatori dei conti, nominata dagli Stati membri dell'ONU, che espleta le sue funzioni in ciascuno degli organi dell'ONU e rende conto annualmente all'Assemblea generale. Abbiamo accesso ai suoi rapporti. D'altronde, grazie alla nostra qualità di membro o d'osservatore in seno agli organi di sorveglianza dei diversi organismi (ACR, UNRWA, PAM), abbiamo facoltà di verificare i programmi e il lavoro delle organizzazioni interessate. Per quanto concerne i contributi straordinari a destinazione vincolata, le organizzazioni allestiscono, per ogni azione, un rapporto distinto, che rende conto dell'utilizzazione dei fondi messi a disposizione dalla Confederazione. Le visite in loco di collaboratori della DSA costituiscono un'altra possibilità d'informarsi sull'opera svolta da un'organizzazione.

Il CIRC ha un sistema standardizzato di presentazione del preventivo, dei programmi e dei conti, che è stato accettato da tutti i Paesi.

A livello *degli enti assistenziali* il controllo viene effettuato in altro modo. Quando ci viene sottoposta una domanda, i servizi federali competenti rielaborano il progetto in forma standardizzata. La domanda deve essere accompagnata da un preventivo dettagliato che indica anche altre fonti di finanziamento. Le condizioni generali in vigore dal 1986 reggono tutte le relazioni tra gli enti assistenziali e la Confederazione, disciplinano la tenuta dei conti e stabiliscono che ogni modificazione dello scopo di un progetto deve essere prima sottoposta alla Confederazione per approvazione. Nel corso dell'esecuzione di un'azione d'aiuto che sosteniamo finanziariamente, domandiamo, a intervalli regolari, rapporti intermedi e, compiuta la missione, un conteggio dettagliato e un resoconto. Di massima i nostri contributi sono versati in rate e ogni nuovo pagamento è subordinato a un rapporto intermedio.

Il controllo diretto è effettuato all'atto di visite in loco da parte di collaboratori della divisione dell'aiuto umanitario. Pure i volontari dell'ASC possono essere incaricati di siffatte missioni di controllo. In certi casi, anche le nostre rappresentanze all'estero e gli uffici di coordinazione esercitano funzioni di controllo di notevole utilità.

Nel caso dell'aiuto alimentare dobbiamo soprattutto assicurarci che le derrate alimentari messe a disposizione delle organizzazioni giungano a destinazione e siano utilizzate efficacemente e conformemente agli scopi prefissi. Fino all'arrivo di queste derrate nel porto di scarico, ci fondiamo sulle informazioni degli speditori. Successivamente ci basiamo, in generale, sui rapporti fornitici dai nostri partner e sulle informazioni dei destinatari. Le perdite e i furti esistono, ma sono di lieve entità.

La vigilanza sulle *azioni dell'ASC* è integrale e garantita a diversi livelli. Di ogni intervento del Corpo risponde verso il Delegato il Coordinatore dello stato maggiore del Corpo, il quale, nel corso di visite regolari in loco, si assicura che il progetto raggiunga il suo scopo e che le spese siano conformi al preventivo.

Questo sistema permette anche di intervenire tempestivamente nel caso in cui il progetto debba essere modificato. Dell'esecuzione dell'azione in loco è responsabile il capo gruppo, che è sempre un volontario con un'esperienza pluriennale in questo campo. Nel Paese in cui è effettuato l'intervento, un amministratore, responsabile dei conti, presenta conteggi mensili alla centrale di Berna. In un rapporto finale, che contiene tra l'altro un'analisi critica dell'insieme dell'azione, sono commentati gli obiettivi conseguiti e i divari più importanti rispetto al preventivo. I documenti relativi a un'azione vengono poi trasmessi, per esame, al Controllo federale delle finanze.

## **5 Utilizzazione del credito quadro precedente**

### **51 Impegni e pagamenti**

Il credito di 440 milioni di franchi, stanziato con il decreto federale del 3 giugno 1985 (FF 1985 I 162) a partire dal 1° luglio 1985, era valido per una durata minima di 3 anni. Il 31 marzo 1988 gli impegni addebitati a questo credito ammontavano a 315,2 milioni di franchi. Anche se l'imprevedibilità delle catastrofi non permette di pianificare in modo preciso gli impegni, presumiamo, in base alle indicazioni di cui disponiamo, che il credito quadro sarà esaurito verso la fine del febbraio del 1989.

### **52 Forme dell'aiuto accordato**

La ripartizione definitiva dei mezzi disponibili nei limiti del credito quadro attuale non è ancora nota. Tuttavia, dalla tavola qui appresso può essere desunto lo stato dei pagamenti al 31 marzo 1988, con la loro suddivisione in funzione delle diverse forme di aiuto: la tavola presenta parimenti le spese prevedibili entro il febbraio 1989 (data probabile dell'esaurimento del credito quadro di 440 milioni di franchi).

## Ripartizione, per forma d'aiuto, dei *pagamenti* addossati al credito quadro di 440 milioni di franchi

Forme	Anni			Spese previste 1988	Spese previste 1989	Ammontare totale probabile	Ripartizione prevista inizialmente <sup>1)</sup>
	1985	1986	1987				
Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofi . . . .	4 270 596	11 508 265	9 368 126	12 000 000	2 000 000	39 146 987	37 000 000
Contributi alle organizza- zioni e enti assistenziali internazionali . . . . .	26 842 705	43 149 579	44 698 459	45 683 000	6 369 909	166 743 652	118 000 000
Aiuto alimentare in forma di latticini svizzeri . . . . .	17 789 702	32 603 837	27 755 922	38 491 000	5 070 477	121 710 938	120 000 000
Aiuto alimentare cereali- colo . . . . .	—	13 039 386	18 519 808	20 726 000	2 866 631	55 151 825	62 000 000
Aiuto cerealicolo 1989 . .	—	—	—	—	23 000 000	23 000 000	23 000 000
Altre forme d'aiuto ali- mentare . . . . .	4 999 170	7 644 292	9 339 306	10 462 000	1 801 830	34 246 598	23 000 000
Riserva destinata a copri- re impegni in caso di cata- strofi straordinarie <sup>2)</sup> . . . .	—	—	—	—	—	—	57 000 000
<b>Totale . . . . .</b>	<b>53 902 173</b>	<b>107 945 359</b>	<b>109 681 621</b>	<b>127 362 000</b>	<b>41 108 847</b>	<b>440 000 000</b>	<b>440 000 000</b>

<sup>1)</sup> Numero 62 del messaggio del 21 novembre 1984 (FF 1985 I 129)

<sup>2)</sup> La riserva è stata utilizzata come segue:

3 800 000 franchi per il Madagascar: ricostruzione di ponti e strade danneggiati da un ciclone. Azione dell'ASC, negli anni 1986-1988.

53 200 000 franchi saranno utilizzati alla fine del periodo di validità dell'attuale credito quadro per le spese correnti delle diverse forme d'aiuto.

## **6 Nuovo credito quadro**

### **61 Ammontare e durata**

Il credito quadro di 530 milioni di franchi che vi domandiamo di stanziare ci permetterà di assumere nuovi impegni per un periodo di almeno tre anni. Questo credito deve poter essere utilizzato a contare dal 1° marzo 1989 o al più presto dopo l'esaurimento del credito quadro attuale. Il nuovo credito quadro è stato fissato in base alle cifre iscritte nel piano finanziario della legislatura 1989-1991 (FF 1988 I 339, appendice 4). Abbiamo inoltre previsto 20 milioni di franchi per l'aiuto cerealicolo 1993, affinché possiamo partecipare, senza pronunciare riserve, al prossimo rinnovamento della Convenzione concernente l'aiuto alimentare dell'Accordo internazionale sul grano del 1986. L'ammontare totale risultante, compresa la riserva per catastrofi eccezionali, è di 530 milioni di franchi, che vanno però considerati soltanto un valore indicativo. Il volume effettivo delle spese sarà fissato ogni anno nel bilancio preventivo.

### **62 Ripartizione dei mezzi**

Abbiamo già sottolineato la necessità di una maggiore flessibilità nell'impiego dei diversi mezzi e strumenti a nostra disposizione. In questo modo il nostro aiuto potrà essere meglio adeguato ai bisogni della popolazione beneficiaria e pertanto la sua qualità venir migliorata. Per questa ragione abbiamo aumentato notevolmente la forma d'aiuto più flessibile, vale a dire i contributi in denaro alle organizzazioni internazionali e agli enti assistenziali svizzeri. D'altronde, i progetti e programmi relativi hanno spesso anche una componente d'aiuto alimentare. Devono però essere considerati come costituente un'unità e sono finanziati come tali. Poiché i contributi in denaro alle organizzazioni menzionate e i mezzi destinati alle azioni dell'ASC sono iscritti nella stessa voce del preventivo, disponiamo anche della flessibilità che ci permette, per esempio in caso di azioni di maggiore portata dell'ASC, di impiegare immediatamente mezzi, evitando di trasferire somme da una voce contabile all'altra.

La ripartizione dei contributi in denaro tra le singole organizzazioni e i singoli enti assistenziali e il tipo dei contributi non possono essere determinati definitivamente in anticipo, poiché dipendono essenzialmente da avvenimenti imprevedibili; la concessione di contributi a programmi generali o a progetti specifici d'istituzioni umanitarie internazionali ci permette di partecipare ad azioni di aiuto degli enti assistenziali svizzeri con contributi straordinari, che dovrebbero corrispondere circa a un quinto del preventivo annuo.

Abbiamo l'intenzione di aumentare leggermente l'aiuto alimentare nel suo insieme e di renderlo più flessibile. Per quanto concerne l'aiuto in latticini, prevediamo come finora, un ammontare di 120 milioni di franchi. L'esperienza di questi ultimi anni mostra che tale ammontare corrisponde ai mezzi che possiamo utilizzare opportunamente, vale a dire conformemente ai nostri principi e criteri. Sempre per ragioni di flessibilità anche la voce «altre forme d'aiuto alimentare» con la quale possiamo finanziare gli acquisti di prodotti locali (p. es. leguminose) nei Paesi in sviluppo è stata sensibilmente aumentata.

Riteniamo che sia indispensabile includere una riserva adeguata nel nuovo credito quadro come abbiamo fatto col precedente, per poterne disporre nelle situazioni eccezionali di catastrofe. L'ammontare di questa riserva, che non figura nel piano finanziario, non è stato modificato. Consideriamo che qualsiasi prelievo su questa riserva dovrebbe essere compensato con corrispondenti addebiti di altre voci del preventivo dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Abbiamo l'intenzione di ripartire nel modo seguente i mezzi disponibili per le diverse forme dell'aiuto umanitario internazionale, riservandoci tuttavia il diritto di procedere a trasferimenti di ammontari da una voce all'altra:

Forma d'aiuto	Nuovo credito quadro in mio fr.	Credito quadro di 440 mio fr.
a. Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofi .....	45	37
b. Contributi a organizzazioni e enti assistenziali internazionali .....	169	118
c. Aiuto alimentare sotto forma di latticini svizzeri .....	120	120
d. Aiuto alimentare cerealicolo .....	68	62
1993 .....	20	
1989 .....		23
e. Altre forme d'aiuto alimentare ....	51	23
f. Riserva a favore delle vittime di catastrofi straordinarie .....	57	57
<b>Totale .....</b>	<b>530</b>	<b>440</b>

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

### **71 Conseguenze finanziarie**

Come abbiamo menzionato nel numero 6, domandiamo lo stanziamento di un credito quadro di 530 milioni di franchi. Questo ammontare comprende le spese previste nel piano finanziario e una riserva di 57 milioni di franchi che utilizzeremo soltanto in situazioni eccezionali.

Prevediamo che il credito quadro attuale sarà esaurito alla fine di febbraio 1989. I nuovi impegni occasioneranno spese a carico del preventivo federale del 1989 e probabilmente fino al 1992, che dovranno essere coperte con le risorse generali della Confederazione. Ve le sottoporremo per approvazione ogni anno nel bilancio di previsione.

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

Nel nostro messaggio del 21 novembre 1984 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione (FF 1985 I 129), ab-

biamo spiegato che la moltiplicazione dei compiti dell'aiuto umanitario e l'accrescimento dei mezzi messi a disposizione ci hanno obbligati a domandare un aumento dell'effettivo del personale incaricato della pianificazione e del controllo delle operazioni. Dal 1985 abbiamo così attribuito in totale tre posti supplementari alla divisione dell'aiuto umanitario della DSA (due per l'ASC e uno per la sezione dell'aiuto umanitario e alimentare); inoltre, quando si è trattato di occupare questi posti, abbiamo provveduto affinché fossero scelti candidati con una solida esperienza in loco.

Onde migliorare ulteriormente la qualità dell'aiuto umanitario occorrerà rafforzare ancora una volta gli effettivi di questa divisione per la durata del prossimo credito quadro. Prevediamo di attribuirle almeno due posti supplementari, sia approfittando delle misure di razionalizzazione in seno alla DSA e al DFAE, sia prelevandoli dalla riserva di personale dell'amministrazione generale della Confederazione. Se ciò non fosse possibile per una ragione o l'altra ci vedremmo costretti a sottoporvi, nel quadro delle proposte relative al preventivo annuo, una domanda d'aumento dell'effettivo del personale autorizzato.

### **73      Conseguenze per i Cantoni e i Comuni**

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

### **8          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).

### **9          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 dell'aiuto umanitario internazionale 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 che vi è sottoposto non sottostà al referendum facoltativo.

**Decreto federale  
concernente la prosecuzione dell'aiuto umanitario  
internazionale della 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 25 maggio 1988<sup>2)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> È stanziato un credito quadro di 530 milioni di franchi per la prosecuzione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione.

<sup>2</sup> Esso è assegnato per un periodo minimo di tre anni a contare dal 1° marzo 1989, ma al più presto dal momento in cui sarà esaurito il precedente credito quadro.

<sup>3</sup> I crediti annui di pagamento verranno 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 di volontari per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero, nonché per la formazione e l'equipaggiamento dei volontari;
- c. la fornitura di latticini d'origine svizzera;
- d. altri aiuti alimentari, segnatamente quello cerealicolo.

**Art. 3**

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

1802

<sup>1)</sup> RS 974.0

<sup>2)</sup> FF 1988 II 1045



**Allegati**

Le statistiche seguenti riguardano l'aiuto umanitario internazionale della Confederazione negli anni 1984, 1985, 1986 e 1987.

- Allegato 1      Ripartizione geografica dell'aiuto umanitario
- Allegato 2      Partner principali dell'aiuto umanitario non direttamente operativo
- 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      Interventi dell'ASC e breve descrizione delle azioni tipiche
- Allegato 8      Scelta d'azioni tipiche dell'aiuto umanitario non direttamente operativo (con descrizione di progetti)

Il messaggio del 21 novembre 1984 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione riporta i dati statistici sino alla fine del 1983. 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 una statistica incompleta; tuttavia, per quanto concerne le statistiche di cifre globali, abbiamo tenuto conto esclusivamente degli anni 1985-1987.

- 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 di concentrazione della DSA

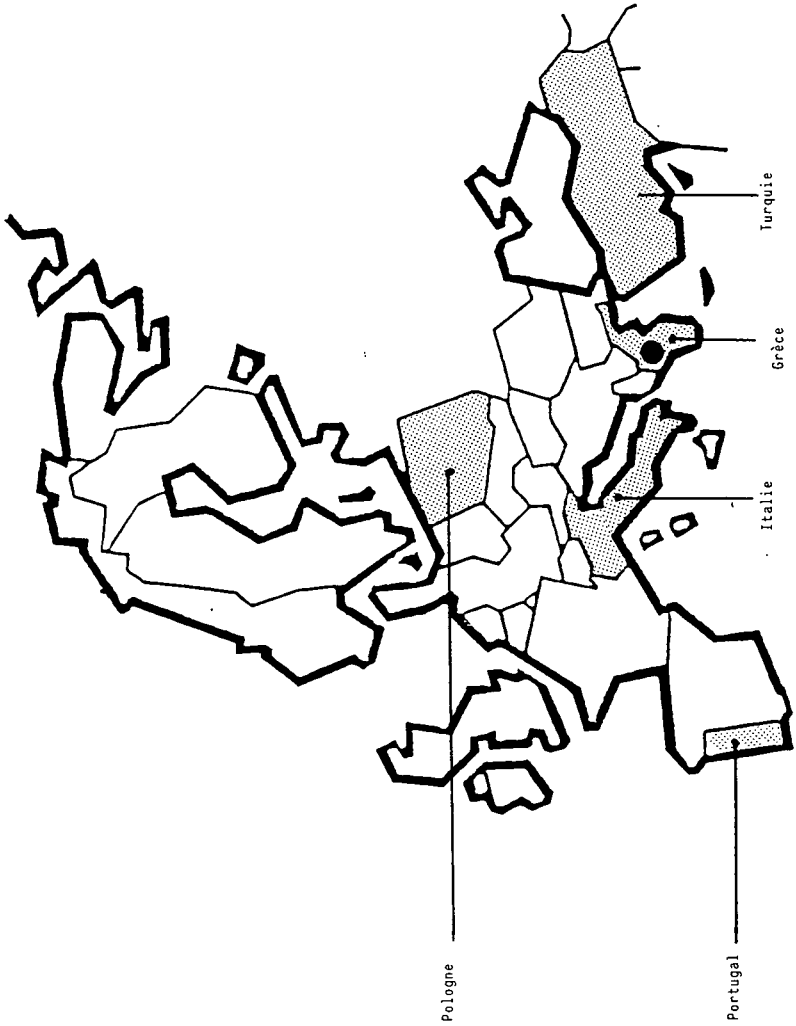
Aiuto umanitario 1985-1987

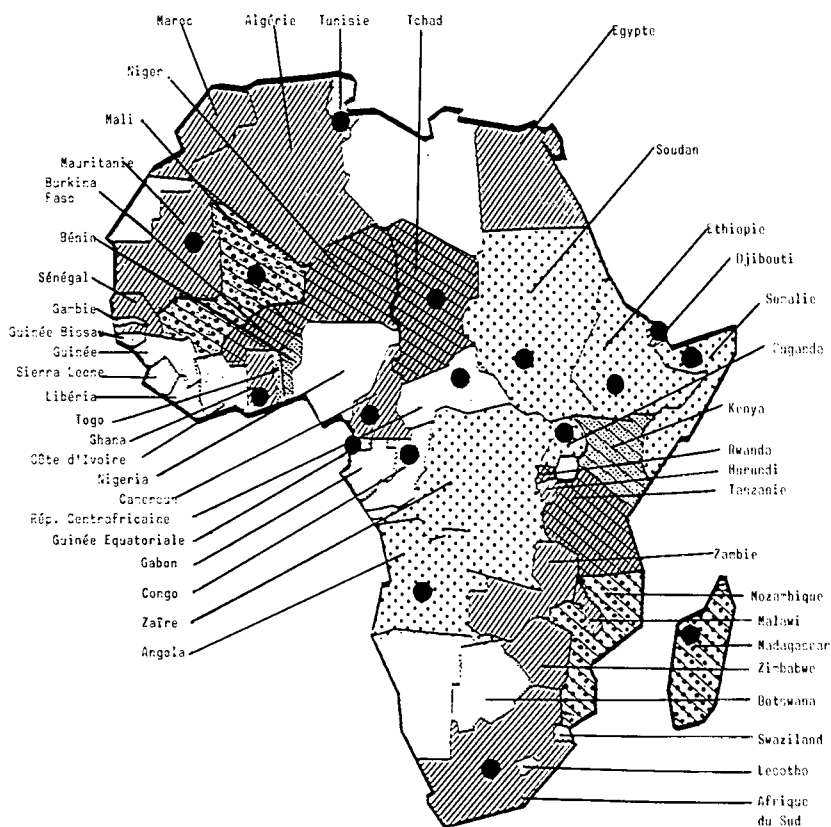
fino a 1 000 000 di franchi

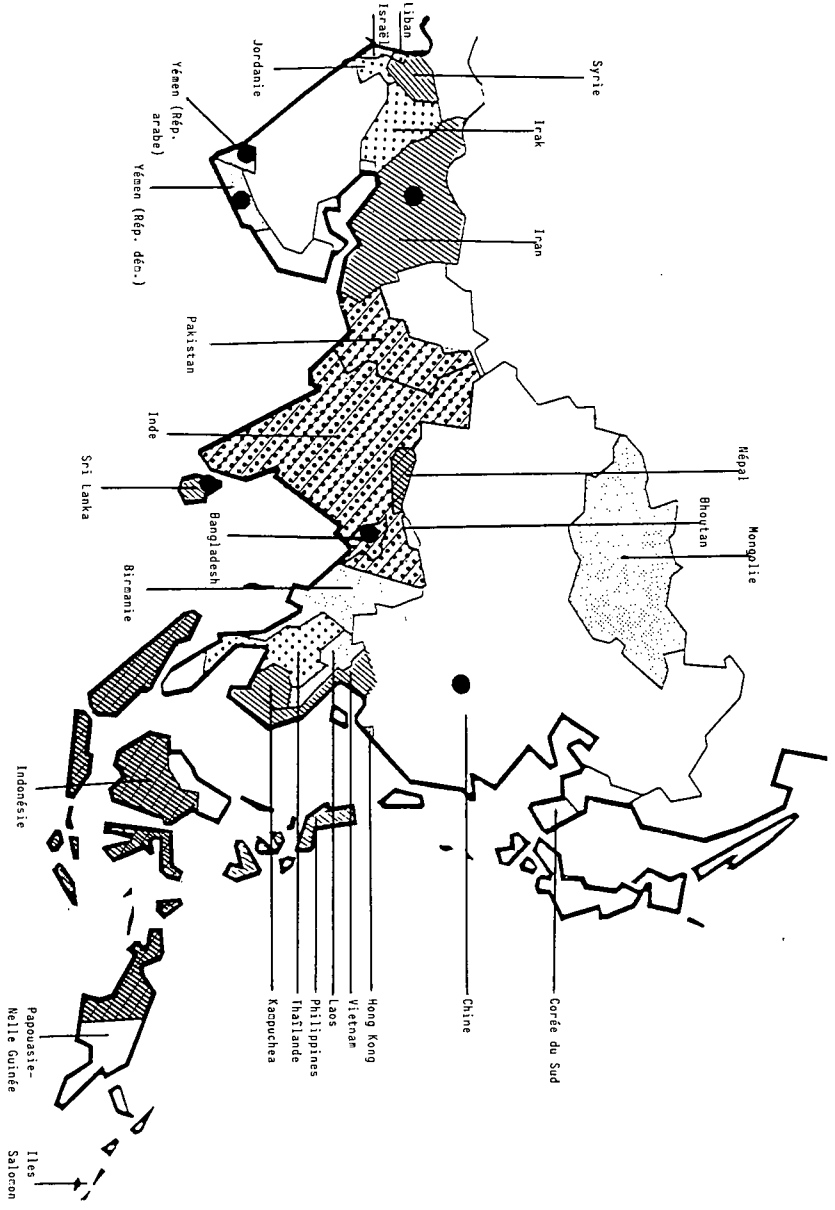
oltre 1 000 000 e fino a 5 000 000 di franchi

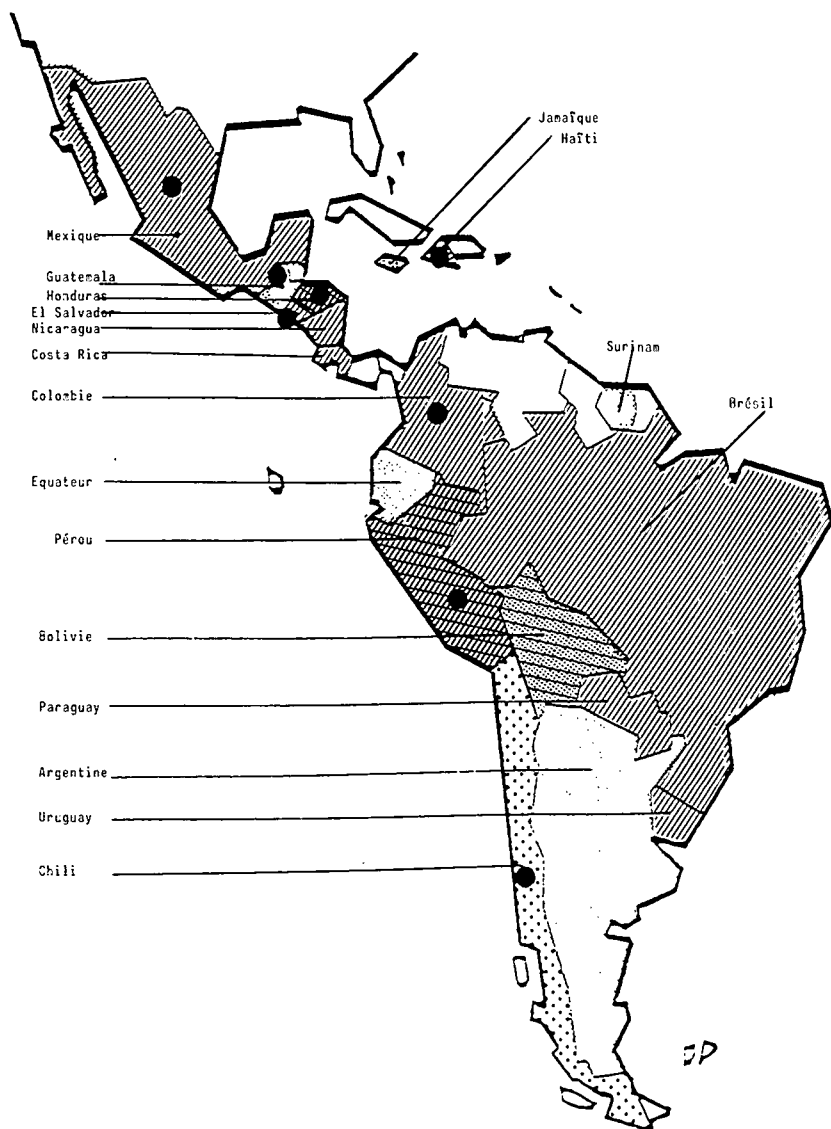
oltre 5 000 000 di franchi

Paesi nei quali l'ASC ha effettuato almeno un'azione tra il  
1985 e il 1987







114      **America Latina**

## 12

## Ripartizione per Paesi

(senza i contributi ordinari ad organizzazioni internazionali)

Continenti/Paesi	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987
(in migliaia di franchi)					
<b>Africa</b>					
Africa del Sud .....	304	345	378	473	1 196
Algeria .....	1 048	1 043	571	450	2 064
Angola .....	3 351	2 054	2 162	1 044	5 260
Bénin .....	1 989	311	368	257	936
Botswana .....	86	84	172	347	603
Burkina Faso .....	429	425	520	458	1 403
Burundi .....	119	970	452	178	1 600
Camerun .....	78	644	1 208	931	2 783
Capo Verde .....	2 990	1 776	1 620	1 454	4 850
Ciad .....	2 498	2 218	391	852	3 461
Comores .....	20	—	101	8	109
Congo .....	133	331	108	111	550
Costa d'Avorio .....	330	227	314	364	905
Egitto .....	247	12	75	2 085	2 172
Etiopia .....	13 211	13 783	5 510	11 026	30 319
Gabon .....	21	21	—	772	793
Gambia .....	92	159	89	—	248
Ghana .....	1 651	563	489	503	1 555
Gibuti .....	3 123	930	313	1 187	2 430
Guinea .....	159	74	98	132	304
Guinea Bissau .....	19	1	25	78	104
Guinea equatoriale .....	675	379	240	234	853
Kenya .....	836	253	283	—	536
Lesotho .....	86	70	79	93	242
Liberia .....	—	—	—	46	46
Madagascar .....	823	544	1 429	3 739	5 712
Malawi .....	334	106	25	929	1 060
Mali .....	2 507	1 839	3 016	1 393	6 248
Marocco .....	586	1 601	959	14	2 574
Mauritania .....	2 801	1 934	2	14	1 950
Maurizio .....	41	18	17	17	52
Mozambico .....	2 272	1 402	1 900	4 838	8 140
Niger .....	557	1 579	251	—	1 830
Repubblica Centrafricana .....	510	394	—	—	394
Rwanda .....	1 471	2 044	160	163	2 367
Sao Tomé e Príncipe .....	139	—	21	—	21

Continenti/Paesi	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987
(in migliaia di franchi)					
Senegal .....	798	540	776	1 179	2 495
Seychelles .....	56	45	60	49	154
Sierra Leone .....	—	160	—	—	160
Somalia .....	3 937	2 988	7 194	3 600	13 782
Sudan .....	3 834	12 612	6 651	1 653	20 916
Swaziland .....	119	70	—	88	158
Tanzania .....	1 046	743	1 638	1 154	3 535
Togo .....	280	217	166	148	531
Uganda .....	701	635	2 705	2 597	5 937
Tunisia .....	242	383	202	88	673
Zaire .....	1 763	2 370	1 181	1 951	5 502
Zambia .....	863	580	295	2 489	3 364
Zimbabwe .....	559	82	67	1 880	2 029
<b>America Latina</b>					
Argentina .....	242	35	27	29	91
Bolivia .....	357	17	227	35	279
Brasile .....	1 461	818	1 667	1 628	4 113
Cile .....	889	2 826	959	1 797	5 582
Colombia .....	555	1 343	1 104	1 003	3 450
Costa Rica .....	100	500	850	250	1 600
El Salvador .....	250	1 764	1 618	1 344	4 726
Ecuador .....	58	81	66	412	559
Giamaica .....	62	63	63	65	191
Guatemala .....	—	—	100	14	114
Haiti .....	94	633	547	686	1 866
Honduras .....	417	625	1 106	810	2 541
Messico .....	200	2 168	1 510	269	3 947
Nicaragua .....	270	1 595	976	1 203	3 774
Paraguay .....	376	476	459	583	1 518
Perù .....	826	1 826	882	581	3 289
Surinam .....	—	—	—	450	450
Uruguay .....	107	1 094	32	—	1 126
Venezuela .....	—	—	—	8	8
<b>Asia/Oceania</b>					
Bangladesh .....	811	1 272	4 325	988	6 585
Birmania .....	160	160	105	—	265
Buthan .....	28	—	—	—	—



Continenti/Paesi	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987
(in migliaia di franchi)					
Cina, Repubblica popolare	—	—	—	13	13
Corea, Repubblica .....	—	50	5	3	58
Filippine .....	2 122	2 081	508	2 029	4 618
Hongkong .....	4	—	—	37	37
India .....	3 803	2 410	3 700	3 752	9 862
Indonesia .....	574	1 348	757	191	2 296
Kampuchea .....	—	300	700	150	1 150
Laos .....	—	91	200	—	291
Malaisia .....	—	—	—	200	200
Mongolia .....	281	308	319	—	627
Nepal .....	73	160	357	1 265	1 782
Nuova Caledonia .....	52	53	53	55	161
(territorio francese)					
Pakistan .....	690	1 665	4 582	1 823	8 070
Papuasia-Nuova Guinea ..	100	—	—	—	—
Isole Salomon .....	—	—	350	—	350
Sri Lanka .....	591	245	544	1 575	2 364
Thailandia <sup>1)</sup> .....	2 348	3 943	2 794	1 955	8 692
Viêtnam .....	706	2 189	—	—	2 189
<b>Medio Oriente</b>					
Giordania <sup>2)</sup> .....	1 982	2 690	3 329	2 917	8 936
Iran/Irak .....	—	5 500	—	1 400	6 900
Iran .....	200	100	1 185	1 411	2 696
Israele (compresi i territori occupati) <sup>2)</sup>	4 464	4 717	3 944	1 765	10 426
Libano <sup>2)</sup> .....	2 952	1 306	2 042	4 311	7 659
Siria <sup>2)</sup> .....	1 482	1 421	1 393	576	3 390
Yemen, Rep. araba .....	1 853	87	—	500	587
Yemen, Rep. democratica	117	38	593	—	631
<b>Europa</b>					
Grecia .....	—	—	461	295	756
Italia .....	37	—	—	—	—
Polonia .....	577	—	318	—	318
Portogallo .....	566	33	21	—	54
Turchia .....	272	34	—	—	34

<sup>1)</sup> Compreso l'aiuto all'UNBRO.

<sup>2)</sup> Compreso l'aiuto alimentare multilaterale all'UNRWA.

## 2 Partner dell'aiuto umanitario non direttamente operativo

<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	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
(in migliaia di franchi)										
<b>a) Organizzazioni internazionali</b>										
<b>UNHCR</b>										
- Contributo ordinario . . . . .	4 500	—	4 700	—	5 000	—	5 300	—	15 000	—
- Contributi straordinari . . . .	7 185	1 103	9 300	2 132	13 057	3 088	9 535	4 404	31 892	9 624
- Quota spese amministrative per Paesi non membri ONU	—	—	1 029 <sup>1)</sup>	—	—	—	485 <sup>**)</sup>	—	1 514	—
- Interventi ASC . . . . .	9	—	5 917	—	2 154	—	2 170	—	10 241	—
<b>PAM</b>										
- Contributi al programma ordinario . . . . .	—	7 510	—	9 462	—	8 504	—	7 934	—	25 900
- Contributi alla riserva di urgenza (RAIU) . . . . .	—	8 401	—	14 366	—	9 909	—	10 146	—	34 421
- Contributi straordinari in denaro . . . . .	—	—	573	—	—	—	—	—	573	—
- Azioni bilaterali . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	2 284	—	2 284
- Interventi ASC . . . . .	2 031	—	23	—	643	—	698	—	1 364	—

<sup>1)</sup> Per gli anni 1982, 1983 e 1984.

<sup>\*\*)</sup> Per gli anni 1985 e 1986.

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
(in migliaia di franchi)										
<b>UNRWA</b>										
- Contributo ordinario . . . .	1 700	7 404	2 900	6 085	2 900	5 515	3 000	4 803	8 800	16 403
- Contributi straordinari . . . .	—	—	—	—	100	—	200	—	300	—
UNBRO . . . . .	700	963	800	1 483	1 000	1 083	1 500	13	3 300	2 579
<b>UNDRO</b>										
- Contributo volontario al fondo per le catastrofi . . . .	150	—	150	—	150	—	160	—	460	—
- Contributi straordinari . . . .	224	480	—	—	360	—	580	—	940	—
- Interventi ASC . . . . .	1 400	—	623	—	855	—	401	—	1 879	—
<b>CIM</b>										
- Contributo ordinario . . . .	500	—	500	—	500	—	600	—	1 600	—
- Contributi straordinari . . . .	100	—	200	—	100	—	200	—	500	—
- Contributo al bilancio ammi- nistrativo <sup>2)</sup> . . . . .	483	—	580	—	503	—	466	—	1 549	—
<b>UNICEF</b>										
- Contributo ordinario <sup>2)</sup> . . . .	9 000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
- Contributi straordinari . . . .	—	500	350	417	100	—	200	—	650	417
- Interventi ASC . . . . .	—	—	—	—	—	—	219	—	219	—

<sup>1)</sup> Dal 1985 i contributi sono pagati sul credito di programma della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario.

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
FAO .....	—	—	—	—	—	—	744	—	744	—
OMS .....	240	—	—	—	100	—	11	—	111	—
UNESCO .....	—	—	—	—	80	—	—	—	80	—
ONU										
- Interventi ASC .....	188	—	698	—	226	—	273	—	1 197	—
Fondo delle NU per le vittime della tortura .....	—	—	—	—	150	—	—	—	150	—
<b>b) Organizzazioni della Croce Rossa</b>										
CICR										
- Contributo ordinario <sup>3)</sup> ....	18 000	—	18 000	—	40 000	—	40 000	—	98 000	—
- Contributi straordinari ....	16 000	7 343	13 608	11 229	11 850	1 333	11 850	4 016	37 308	16 578
- Interventi ASC .....	226	—	105	—	—	—	—	—	105	—
Lega delle società della Croce Rossa .....	—	2 451	—	1 174	—	2 255	—	—	—	3 969
Croce Rossa Svizzera										
- Contributo ordinario per l'aiuto in caso di catastrofe	1 500	—	2 000	—	2 000	—	2 000	—	6 000	—
- Contributi straordinari ....	4 320	5 539	3 154	4 797	1 915	1 229	1 431	930	6 500	6 956
- Interventi ASC .....	—	—	—	—	—	—	769	—	769	—

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
(in migliaia di franchi)										
Istituto Henry-Dunant										
- Contributo volontario ....	65	—	65	—	65	—	—	—	130	—
- Contributi straordinari ....	20	—	30	—	—	—	—	—	30	—
<b>c) Opere d'assistenza private svizzere</b>										
Azioni svizzera Return .....	120	540	120	145	—	634	—	—	120	779
American Joint Distr. Com. .	—	152	—	153	—	150	—	—	—	303
Amici di Padre Mantovani ..	—	298	—	185	—	200	—	268	—	653
Esercito della salvezza .....	—	656	—	628	—	310	—	680	—	1 618
Assistenza svizzera amici Af- ghanistan .....	—	—	—	—	—	—	135	—	135	—
Bund Freier Evang. Gemeinden der Schweiz .....	—	—	—	—	—	—	—	166	—	166
Caritas .....	445	7 535	650	6 729	869	6 737	876	7 021	2 395	20 487
Christian Refugee Aid .....	—	—	—	—	—	—	—	108	—	108
Christl. Hilfsw. Inter Aid Schweiz .....	—	119	—	194	—	—	—	—	—	194
Comitato svizzero di sostegno all'Eritrea .....	—	40	—	60	—	20	—	21	—	101
Comitato svizzero di sostegno al popolo sahraoui .....	—	101	50	—	50	—	50	—	150	—
Cons. svizzero missioni evang.	—	1 868	—	1 794	89	1 806	—	1 829	89	5 429

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
Emmaus .....	—	344	—	315	—	337	—	168	—	820
Aiuto protestante svizzero ...	600	199	809	9	200	2	266	95	1 275	106
Federazione luterana mondiale	—	2 363	—	1 471	—	2 315	—	1 388	—	5 174
Fondazione USTHI .....	—	—	—	—	—	—	120	—	120	—
Frères de nos Frères .....	—	59	—	60	—	127	—	149	—	336
Helvetas .....	28	—	—	300	—	—	55	300	55	600
Holy Land Instit. of Deaf ...	—	—	—	—	—	—	54	—	54	—
Morija .....	—	—	—	128	—	200	—	—	—	328
Movimento cristiano per la pace / Organizzazione sviz- zera d'aiuto operaio .....	100	790	114	252	100	250	217	322	431	824
Org. mennonite suisse .....	—	354	—	263	—	14	—	4	—	281
Schweiz. Heiligland-Verein ..	100	—	—	—	100	—	100	—	200	—
Solidarietà Terzo Mondo ....	—	1 317	—	821	—	611	—	1 098	—	2 530
Assoc. svizzera d'aiuto all'o- spedale Albert Schweitzer .	—	—	—	—	—	—	750	—	750	—
Terre des Hommes, Ginevra .	—	579	—	527	—	680	—	637	—	1 844
Terre des Hommes, Losanna	1 181	2 368	1 736	1 912	2 080	2 295	2 822	2 099	6 638	6 306
Unione svizzera delle chiese evangeliche .....	—	196	—	227	—	351	—	361	—	939
Verein Caritas Kinderhilfe VCKB .....	240	—	200	—	—	—	280	—	480	—
Diverse .....	596	315	110	17	40	60	80	74	230	151

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

Allegato 3

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

Continenti/Paesi	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
<b>Africa</b>										
Africa del Sud .....	—	—	—	—	—	—	50	—	50	—
Angola .....	226 <sup>*)</sup>	—	105 <sup>*)</sup>	—	—	—	—	—	105	—
Camerun .....	—	—	—	—	171	—	17	—	188	—
Ciad .....	21	—	1134	—	150	—	—	—	1284	—
Congo .....	—	—	216 <sup>*)</sup>	—	—	—	—	—	216	—
Etiopia .....	50	—	344 <sup>*)</sup>	—	643 <sup>*)</sup>	—	697 <sup>*)</sup>	—	1 684	—
Ghana .....	879	—	202	—	204	—	15	—	421	—
Gibuti .....	16	—	128	—	240	—	12	—	380	—
Guinea .....	118	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guinea Equatoriale .....	675	—	129	—	—	—	—	—	129	—
Madagascar .....	—	—	—	—	923	—	2 246	—	3 169	—
Malawi .....	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mali .....	—	—	407 <sup>*)</sup>	—	686 <sup>*)</sup>	—	453 <sup>*)</sup>	—	1 546	—
Mauritania .....	1 400 <sup>*)</sup>	339	749	—	2	—	—	—	751	—
Uganda .....	—	—	—	—	1 092 <sup>*)</sup>	2	1 973 <sup>*)</sup>	—	3 065	—
Paesi del Sahel .....	703 <sup>*)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Repubblica Centrafricana ..	9 <sup>*)</sup>	—	23	—	—	—	—	—	23	—
Somalia .....	—	—	—	—	64	—	—	—	64	—

Continenti/Paesi	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
Sudan .....	—	—	5 573 <sup>*)</sup>	—	114 <sup>*)</sup>	—	198 <sup>*)</sup>	—	5 885	—
Tunisia .....	7	—	211	—	8	—	—	—	219	—
<b>America Latina</b>										
Cile .....	—	—	1 024	—	126	—	—	—	1 150	—
Colombia .....	280	—	1 064	—	820	—	769 <sup>**)</sup>	—	2 653	—
El Salvador .....	—	—	—	—	864	—	824	—	1 688	—
Haiti .....	—	—	—	—	213 <sup>*)</sup>	—	151 <sup>*)</sup>	—	364	—
Honduras .....	—	—	—	—	158 <sup>*)</sup>	—	—	—	158	—
Guatemala .....	—	—	—	—	—	—	14	—	14	—
Messico .....	—	—	1 059 <sup>*)</sup>	—	810	—	19	—	1 888	—
Perù .....	216 <sup>*)</sup>	—	23 <sup>*)</sup>	—	—	—	—	—	23	—
<b>Asia</b>										
Bangladesh .....	—	—	312	—	826	—	105	—	1 243	—
Cina, Repubblica popolare ..	—	—	—	—	—	—	13	—	13	—
Sri Lanka .....	—	—	—	—	—	—	26	—	26	—
<b>Medio Oriente</b>										
Iran .....	—	—	—	—	700 <sup>*)</sup>	—	—	—	700	—
Yemen, Repubblica araba ...	1 190	—	80	—	—	—	—	—	80	—
Yemen, Repubblica demo- cratica .....	118	—	14	—	193 <sup>*)</sup>	—	—	—	207	—



Continenti/Paesi	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
(in migliaia di franchi)										
<b>Europa</b>										
Grecia .....	—	—	—	—	461	—	295	—	756	—
Italia .....	37	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Turchia .....	272	—	—	—	—	—	—	—	—	—
p.m.: Periti ONU .....	188 <sup>*)</sup>	—	698 <sup>*)</sup>	—	227 <sup>*)</sup>	—	273 <sup>*)</sup>	—	1 198	—
Studio UNDRO .....	—	—	—	—	31 <sup>*)</sup>	—	38 <sup>*)</sup>	—	69	—

<sup>\*)</sup> Compresi gli interventi dell'ASC per conto di organizzazioni internazionali.

<sup>\*\*)</sup> Intervento 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 coordinamento della DSA

Allegato 4

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

Continenti/Paesi	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
<b>Africa</b>										
Africa del Sud .....	—	—	27	—	—	—	169	—	196	—
Burkina Faso .....	—	—	—	—	—	—	213	—	213	—
Camerun .....	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—
Capo Verde .....	—	2 218	—	1 235	—	1 077	—	779	—	3 091
Ciad .....	—	32	—	16	—	—	—	—	—	16
Egitto .....	—	—	—	—	43	21	—	—	43	21
Liberia .....	—	—	—	—	—	—	46	—	46	—
Madagascar .....	49	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mali .....	—	—	—	—	—	1 505	—	940	—	2 445
<b>America Latina</b>										
Argentina .....	9	—	5	—	—	—	—	—	5	—
Bolivia .....	130	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cile .....	29	—	—	27	—	23	40	7	40	57
Ecuador .....	—	—	—	—	—	—	318	—	318	—
Honduras .....	17	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Perù .....	—	—	70	—	81	—	50	28	201	28
Uruguay .....	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Venezuela .....	—	—	—	—	—	—	8	—	8	—

Continenti/Paesi	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
<b>Asia</b>										
Corea, Repubblica .....	—	—	50	—	—	—	—	—	50	—
Nepal .....	—	—	—	—	—	—	—	1 055	—	1 055
Pakistan .....	—	—	—	—	70	—	50	—	120	—
Sri Lanka .....	—	—	—	—	—	27	—	12	—	39
<b>Medio Oriente</b>										
Giordania .....	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Israele .....	—	41	—	—	—	—	—	—	—	—
Libano .....	—	—	—	—	—	—	203	—	203	—

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

<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	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
(in migliaia di franchi)										
<b>a) Organizzazioni internazionali</b>										
<b>UNHCR</b>										
- Contributo ordinario . . . . .	4 500	—	4 700	—	5 000	—	5 300	—	15 000	—
- Contributi straordinari . . . . .	7 185	1 103	9 250	2 131	13 058	3 563	9 534	4 404	31 842	10 098
- Quota spese amministrative per Paesi non membri ONU	—	—	1 029 <sup>1)</sup>	—	—	—	485 <sup>**)</sup>	—	1 514	—
<b>UNRWA</b>										
- Contributo ordinario . . . . .	1 700	—	2 900	—	2 900	—	3 000	—	8 800	—
- Contributi straordinari . . . . .	—	7 404	—	6 085	100	5 515	200	5 118	300	16 718
UNBRO . . . . .	700	963	800	1 483	1 000	1 083	1 500	13	3 300	2 579
UNDRO . . . . .	—	—	—	—	60	—	—	—	60	—
PAM . . . . .	—	—	—	2 678	—	2 488	—	6 299	—	11 465

<sup>1)</sup> Per gli anni 1982, 1983 e 1984.

<sup>\*\*)</sup> Per gli anni 1985 e 1986.

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
<b>CIM</b>										
- Contributo ordinario . . . . .	500	—	500	—	500	—	600	—	1 600	—
- Contributi straordinari . . . . .	100	—	200	—	100	—	200	—	500	—
- Contributo al bilancio amministrativo <sup>2)</sup> . . . . .	483	—	580	—	502	—	466	—	1 548	—
<b>b) Organizzazioni della Croce Rossa</b>										
CICR . . . . .	8 000	775	3 800	112	1 000	56	1 000	—	5 800	168
Croce Rossa Svizzera . . . . .	805	65	2 000	400	1 450	—	750	—	4 200	400
<b>c) Opere d'assistenza private svizzere</b>										
Azione svizzera Return . . . . .	—	417	—	100	—	3	—	—	—	103
Ass. sviz. amici Afghanistan . . . . .	—	—	—	—	—	—	135	—	135	—
Caritas . . . . .	100	361	350	9	27	115	137	135	514	259
Christian Refugee Aid . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	108	—	108
Comitato svizzero di sostegno al popolo sahraoui . . . . .	—	101	50	—	50	—	50	—	150	—
Aiuto protestante svizzero . . . . .	450	—	184	—	200	—	66	—	450	—
Movimento cristiano per la pace / Organizzazione svizzera d'aiuto operaio . . . . .	100	790	114	53	100	250	217	262	431	565

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
Terre des Hommes, Losanna	—	—	—	—	—	—	65	—	65	—
Diverse .....	140	40	125	—	—	20	10	—	135	20
<b>d) Rappresentanze svizzere</b>										
Africa del Sud .....	—	—	27	—	—	—	169	—	196	—
<b>e) Interventi del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe (ASC)</b>										
<i>Africa</i>										
Etiopia .....	—	—	344	—	—	—	—	—	344	—
Gibuti .....	—	—	128	—	—	—	—	—	128	—
Mali .....	—	—	—	—	686	—	—	—	686	—
Somalia .....	—	—	—	—	64	—	—	—	64	—
Sudan .....	—	—	5 574	—	114	—	198	—	5 886	—
Uganda .....	—	—	—	—	1 092	—	1 973	—	3 065	—
<i>America Latina</i>										
Honduras .....	—	—	—	—	158	—	—	—	158	—
<i>Asia/Medio Oriente</i>										
Sri Lanka .....	—	—	—	—	—	—	26	—	26	—
Iran .....	—	—	—	—	700	—	—	—	700	—

## 52 Ripartizione per Paesi

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

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
<b>Africa</b>										
Africa del Sud .....	—	—	27	—	—	—	169	—	196	—
Algeria .....	100	791	164	53	150	265	150	262	464	580
Camerun .....	—	—	—	—	—	850	—	699	—	1 549
Ciad .....	—	—	—	—	—	—	393	—	393	—
Etiopia .....	—	215	1 344	1 000	1 708	20	1 603	1 600	4 655	2 620
Ghana .....	—	—	15	—	—	—	—	—	15	—
Gibuti .....	200	—	628	301	—	—	—	1 175	628	1 476
Malawi .....	—	—	—	—	—	—	900	—	900	—
Mali .....	—	—	—	—	746	—	—	—	746	—
Mozambico .....	—	—	—	—	—	—	560	258	560	258
Repubblica Centrafricana ..	400	—	—	323	—	—	—	—	—	323
Rwanda .....	—	—	—	368	—	—	—	—	—	368
Sierra Leone .....	—	—	—	160	—	—	—	—	—	160
Somalia .....	1 000	950	500	605	2 764	1 656	500	1 392	3 764	3 653
Sudan .....	2 572	535	9 324	993	4 464	3	1 357	—	15 145	996
Tanzania .....	—	—	—	—	500	—	—	—	500	—
Uganda .....	—	314	—	—	1 592	—	1 973	—	3 565	—
Zaire .....	1 015	164	1 500	318	300	302	364	1 152	2 164	1 772

Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	Contributi in denaro	Aiuto alimen. 1)	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 migliaia di franchi)									
Zambia .....	—	—	—	—	100	—	500	1 738	600	1 738
Zimbabwe .....	200	—	—	—	—	—	—	1 813	—	1 813
<b>America Latina</b>										
Argentina .....	200	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cile .....	—	—	—	112	—	53	—	—	—	165
Costa Rica .....	100	—	500	—	500	350	250	—	1 250	350
El Salvador .....	250	—	150	—	—	—	—	—	150	—
Guatemala .....	—	—	—	—	100	—	—	—	100	—
Honduras .....	400	—	500	100	685	421	500	310	1 685	831
Messico .....	200	—	1 000	—	700	—	250	—	1 950	—
Nicaragua .....	—	100	—	—	100	—	—	—	100	—
Perù .....	—	34	—	—	—	—	—	—	—	—
Uruguay .....	—	—	100	—	—	—	—	—	100	—
<b>Asia/Oceania</b>										
Hong Kong .....	—	—	—	—	—	—	37	—	37	—
India .....	—	—	—	—	—	—	71	—	71	—
Indonesia .....	—	—	—	300	—	150	—	—	—	450
Kampuchea .....	—	—	—	—	700	—	150	—	850	—
Laos .....	—	—	—	—	200	—	—	—	200	—
Malaisia .....	—	—	—	—	—	—	200	—	200	—



Organizzazioni	1984		1985		1986		1987		Totale 1985-1987	
	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>	Contributi in denaro	Aiuto alimen. <sup>1)</sup>
	(in migliaia di franchi)									
Filippine .....	—	549	400	850	500	3	50	381	950	1 234
Pakistan .....	500	—	1 480	—	1 500	1 800	1 773	—	4 753	1 800
Papuasias-Nuova Guinea .....	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sri Lanka .....	—	—	—	—	—	—	591	—	591	—
Thailandia <sup>1)</sup> .....	1 374	963	2 400	1 483	1 700	1 083	1 800	148	5 900	2 714
Viêtnam .....	300	—	300	—	—	—	—	—	300	—
<b>Medio Oriente</b>										
Iran/Irak .....	6 000	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Iran .....	200	—	100	—	700	485	1 118	293	1 918	778
Israele (compresi i territori occupati) <sup>2)</sup> .....	—	3 612	50	3 875	—	2 895	—	995	50	7 765
Giordania <sup>2)</sup> .....	—	1 951	—	1 557	—	2 046	—	2 818	—	6 421
Libano <sup>2)</sup> .....	140	752	80	280	150	256	261	846	491	1 382
Siria <sup>2)</sup> .....	—	1 089	50	373	—	455	—	459	50	1 287
Yemen, Repubblica araba ...	—	—	—	—	—	—	500	—	500	—
<b>Europa</b>										
Turchia .....	—	—	34	—	—	—	—	—	34	—

<sup>1)</sup> Compreso aiuto all'UNBRO.

<sup>2)</sup> Compreso aiuto alimentare multilaterale all'UNRWA.

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

## 6 Aiuto alimentare

Prodotti	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987
	in tonnellate					in migliaia di franchi				
<b>Latticini svizzeri</b>										
- Latte intero in polvere ....	2 648	2 169	2 330	1 680	6 179					
- Latte scremato in polvere .	580	1 338	581	743	2 662					
- Formaggio fuso .....	528	636	483	580	1 699					
- Diversi, compresi biscotti al latte intero, a contare dal 1986 .....	314	387	317	177	881					
<b>Totale .....</b>	<b>4 070</b>	<b>4 530</b>	<b>3 711</b>	<b>3 180</b>	<b>11 421</b>	<b>37 000</b>	<b>36 819</b>	<b>32 604</b>	<b>27 756</b>	<b>97 179</b>
<b>Aiuto in cereali</b>										
- Farina di grano svizzero ..	11 050	8 500	4 000	11 500	24 000					
- Diversi cereali acquistati in altri Paesi industrializzati ..	400	4 010	—	—	4 010					
- Cereali acquistati in Paesi del Terzo Mondo:										
• Grano .....	—	—	30 000	2 165	32 165					
• Riso .....	9 098	10 038	7 532	14 269	31 839					
• Granoturco (inclusa farina di granoturco) .....	4 588	1 500	7 405	25 187	34 092					
• Sorgo e miglio .....	374	3 914	3 260	3 106	10 280					
<b>Totale .....</b>	<b>25 510</b>	<b>27 962</b>	<b>52 197</b>	<b>56 227</b>	<b>136 386</b>	<b>19 844</b>	<b>18 743</b>	<b>13 039</b>	<b>18 520</b>	<b>50 302</b>

Prodotti	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987	1984	1985	1986	1987	Totale 1985-1987
	in tonnellate					in migliaia di franchi				
<b>Altre derrate alimentari acquistate in Svizzera</b>										
- Pere secche .....	297	378	210	208	796					
- Conserve di pesci .....	57	96	201	221	518					
- Grasso commestibile .....	283	345	152	117	614					
- Wheat-Soja-Milk .....	—	240	106	36	382					
- Biscotti al latte intero fino al 1985 .....	—	248	—	—	248					
	637	1 307	669	582	2 558	3 163	7 254	3 307	3 043	13 604
Diversi prodotti alimentari ac- quistati nei Paesi del Terzo Mondo .....	90	564	290	1 556	2 410	540	558	725	1 714	2 997
Contributi in denaro .....						4 296	8 488	3 612	4 582	16 682
Totale .....	727	1 871	959	2 138	4 968	7 999	16 300	7 644	9 339	33 283
Totale generale .....	30 307	34 363	56 867	61 545	152 775	64 843	71 862	53 287	55 615	180 764

## 7      **Gli interventi dell'ASC con una breve descrizione di azioni tipiche**

### **El Salvador**

#### *Intervento della «Catena svizzera di salvataggio»*

Il 10 ottobre 1986 un violento terremoto ha distrutto la regione della capitale San Salvador. Tragico bilancio: 1300 morti, 10 000 feriti, 200 000 senzatetto e considerevoli danni materiali.

La «Catena svizzera di salvataggio» ha inviato nella regione colpita un gruppo di oltre 50 persone per aiutare nelle ricerche, approntare alloggi, distribuire viveri e acqua potabile nonché montare tende che sono servite provvisoriamente per i pazienti di due ospedali.

La collaborazione tra le organizzazioni di salvataggio, soprattutto con quelle europee, si è rivelata eccellente.

#### *Costruzione di edifici scolastici*

Immediatamente dopo l'intervento della Catena di salvataggio, l'ASC ha costruito parecchie scuole provvisorie per consentire la ripresa immediata dell'insegnamento scolastico. Verso la fine del 1986, fondandosi su un'indagine preliminare effettuata al momento dell'intervento di salvataggio e sulla pianificazione fatta dalla Svizzera, è cominciata la costruzione di tre scuole per circa 1500 allievi alla periferia di San Salvador. Nei limiti del possibile l'ASC ha provveduto a ripristinare o sostituire mobili ed equipaggiamento. Nel febbraio 1988, dopo una stretta ed efficace collaborazione con le autorità governative, le scuole erano pronte.

#### *Prospettive*

Già da un po' di tempo, la cooperazione allo sviluppo prevede di impegnarsi anche nel Salvador. In una prima fase, dopo un sopralluogo comune, dovrebbe essere elaborato un nuovo progetto che seguirà l'intervento dell'ASC. Nel quadro della sua esecuzione sarà possibile determinare gli ulteriori bisogni e prevedere eventualmente un programma di sviluppo della DSA.

### **Mali**

#### *Campagna di vaccinazione*

Nell'ottobre 1987, il Ministero della sanità aveva chiesto alla Svizzera, tramite il coordinatore della DSA, di fornirgli urgentemente la sua assistenza nella lotta contro un'epidemia di febbre gialla.

Nei tre distretti limitrofi alla regione colpita, la popolazione doveva essere vaccinata il più presto possibile. Bougouni, Yanfolila e Kolodieba coprono una superficie di circa 37 000 km<sup>2</sup> e la popolazione vive in molti villaggi disseminati.

In stretta collaborazione con il Ministero della sanità, l'OMS e l'UNICEF, il 26 ottobre la squadra medica dell'ASC ha cominciato a vaccinare la popolazione che ha risposto favorevolmente all'appello.

Sei settimane dopo, la campagna era terminata: 307 000 persone, pari all'87 per cento della popolazione delle regioni interessate, sono state vaccinate.

## **Ciad**

### *Passaggio provvisorio sul Logone*

Sino alla fine del 1984, tutti i trasporti per N'Djaména e il retroterra dovevano avvenire via fiume da Koussérie (Camerun) fino alla capitale del Ciad. Questo passaggio si è rivelato una vera strozzatura soprattutto durante lo svolgimento del programma internazionale d'aiuto d'emergenza in occasione della carestia nel Sahel. A causa poi del basso livello delle acque dei fiumi di confine Chari e Logone (conseguenza della persistente siccità), nel dicembre 1984 si è dovuto perfino sospendere l'esercizio dei traghetti. Il rifornimento è stato seriamente minacciato. In occasione di una visita in loco durante lo stesso mese di dicembre, un ingegnere dell'ASC ha proposto di costruire un ponte provvisorio sul Logone. La realizzazione del progetto è stata affidata al capocantiere dell'ASC che esplicava già la sua attività a N'Djaména. Circa due mesi più tardi è stato messo in servizio il passaggio provvisorio su cui transitava giornalmente una sessantina di autocarri con i beni di soccorso. Le spese per la costruzione sono state assunte dal fondo di sviluppo della Comunità europea.

### *Ponte sul Logone*

In seguito a una gara d'appalto indetta dall'ONU, l'impresa edile germanica Wayss & Freytag SA, con sede in Camerun, all'inizio del 1985 ha avuto il mandato di costruire un ponte definitivo sul fiume di confine Logone, presso N'Djaména. Il capogruppo edile dell'ASC è stato incaricato di dirigere i lavori e uno specialista edile dell'ASC ha assunto la direzione locale. Già sei mesi più tardi i primi autocarri potevano transitare sul ponte. Ora i trasporti dal Camerun a N'Djaména sono garantiti tutto l'anno.

## **Uganda**

### *Aiuto ai rimpatriati e ai rifugiati*

Nel 1986, i disordini nel Sudan meridionale hanno costretto le popolazioni a ritornare in massa in Uganda.

Dall'agosto 1986, l'ASC, rispondendo a un appello internazionale lanciato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACR), presta aiuti soprattutto nei seguenti ambiti: risanamento degli edifici e ripristino dell'infrastruttura medica nell'East-Madi (1 ospedale e 6 dispensari) nonché dei servizi sanitari di base, nella regione d'intervento, per circa 100 000 persone.

In seguito alla ripresa dei conflitti armati e al successivo nuovo appello dell'ONU, a fine 1986 abbiamo dato l'autorizzazione di incrementare l'aiuto svizzero.

L'ASC ha quindi svolto in condizioni difficili diversi compiti suppletivi nei settori logistico e medico: impiego di un aereo per l'approvvigionamento nell'Uganda del Nord, esercizio di un'autorimessa, riapprontamento di un traghetto sul Nilo e sostegno ai programmi sanitari nazionali.

L'intervento dell'ASC durerà sino alla fine di giugno 1988. D'intesa con l'ACR e il Governo, si sta cercando di trovare un'organizzazione in grado di continuare e consolidare il lavoro effettuato dall'ASC nell'East-Madi.

Purtroppo finora le diverse possibilità studiate approfonditamente non si sono ancora concretate.

## **Colombia**

### *Ricostruzione dopo la catastrofe vulcanica*

Il 13 novembre 1985, l'eruzione del «Nevado del Ruiz» ha causato una delle più gravi catastrofi vulcaniche della storia.

Nel mezzo della notte, Armero, una città di 25 000 abitanti, è stata sommersa da un mare di fango e cancellata dalla carta geografica; l'economia della regione è stata gravemente perturbata. Inoltre non era pensabile di ricostruire Armero sulle sue rovine.

Circa 15 000 sopravvissuti, una parte dei quali aveva perso i parenti, l'abitazione e il lavoro, hanno dovuto essere alloggiati provvisoriamente nei piccoli villaggi vicini a Lerida e a Guayabal prima che si potesse trovare per loro un nuovo insediamento.

L'intervento svizzero nell'ambito di un aiuto d'emergenza si è rivelato inutile e fin dall'inizio l'ASC si è concentrato su attività di ricostruzione.

Dopo aver edificato una scuola per circa 500 allievi, il Corpo ha partecipato, nell'ambito di un progetto comunitario realizzato con la Croce Rossa Svizzera (CRS), alla pianificazione e alla costruzione di un quartiere di 120 casette, compresi gli immobili comunitari, a Guayabal/Armero. Nel quadro dei provvedimenti di reintegrazione, la creazione di posti di lavoro riveste comunque un'importanza capitale. Per questa ragione, tale obiettivo costituisce, unitamente alle cure mediche e all'aiuto alla formazione, uno dei cardini del programma sociale della CRS. La fine dei lavori edili e il successivo ritiro dell'ASC sono previsti per la metà del 1988; la CRS, dal canto suo, sarà impegnata ancora per almeno tre anni.

### *Vigilanza sismica*

La valle del Cauca, nel sud-est della Colombia, è una delle regioni dell'America del Sud più sviluppate industrialmente e demograficamente. Benché situata in una zona sismica, non dispone affatto di strumenti per valutare i rischi di terremoti.

D'intesa con la DSA, nel 1985 si è quindi deciso di installare una rete di vigilanza sismica e di mantenerla in funzione per parecchi anni.

La responsabilità per l'assistenza scientifica e tecnica del progetto nonché per la fabbricazione e l'istallazione degli apparecchi è stata assunta dalla sezione

«geoscienze» dell'Università di Ginevra e dal Servizio svizzero di sismologia del PFZ. L'ASC è incaricato del coordinamento amministrativo e del finanziamento dell'impianto. Anche da parte colombiana sono impegnati tre partner, segnatamente l'Università di Cali, l'Istituto nazionale di geologia e mineraria nonché la Corporazione autonoma di Cauca.

Le prime cinque stazioni di sismografia sono in servizio sin dalla primavera 1987. Cinque altre stazioni, finanziate per la maggior parte dalla Colombia, saranno operative per la metà del 1988.

In questo intento un volontario dell'ASC, ex collaboratore del Servizio di sismologia del PFZ, ha lavorato per un anno e mezzo in Colombia.

Il contratto va fino al 1991. Nel frattempo si procederà alla valutazione dei dati, all'allestimento di carte topografiche e soprattutto alla formazione degli scienziati e periti colombiani.

## **Sahel**

### *Precauzioni contro le catastrofi*

Su suggerimento della Sezione dell'aiuto umanitario e alimentare nonché del «Club del Sahel» (Associazione dei Paesi donatori), Parigi, l'ASC ha fatto un elenco delle difficoltà tecniche che nel passato hanno continuato ad ostacolare in otto Paesi del Sahel lo svolgimento delle azioni internazionali d'aiuto di soccorso. Trattasi degli otto Stati riuniti in seno al CILSS (Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel), vale a dire il Burkina Faso, le Isole di Capo Verde, la Gambia, il Mali, la Mauritania, il Niger, il Senegal e il Ciad.

In collaborazione con le autorità locali, sono stati studiati 33 progetti, segnatamente la costruzione di depositi regionali e l'edificazione di un servizio di manutenzione per autocarri. I progetti potrebbero essere realizzati a breve termine con una spesa di 20 milioni di dollari USA. D'intesa con il Segretariato generale del CILSS, l'elenco dettagliato è stato consegnato all'Ufficio del Coordinatore delle Nazioni Unite per l'aiuto in caso di catastrofe (UNDRO) per l'ulteriore elaborazione dei progetti. Alcuni di essi sono stati realizzati nel 1986/87 sia dalla stessa Svizzera sia da altri Paesi.

## 8 Scelta d'azioni tipiche dell'aiuto umanitario indiretto

### 81 Aiuto di soccorso

#### *Aiuto di soccorso all'Etiopia*

A metà 1987 nel Nord dell'Etiopia sono aumentati i segni premonitori di una nuova carestia nel 1988. La mancanza di piogge, le invasioni di cavallette e i conflitti armati hanno causato una perdita dei raccolti valutata tra il 30 e l'80 per cento.

I Paesi donatori e le organizzazioni internazionali ritenevano opportuno portare il proprio aiuto alimentare per quanto possibile sui luoghi di residenza delle popolazioni colpite dalla carestia. Si trattava di evitare i movimenti migratori e la creazione di «campi della fame» nonché di sostenere gli sforzi intrapresi dalla popolazione accordando particolare attenzione ai problemi logistici.

Le medesime considerazioni hanno influenzato anche il concetto d'aiuto della Confederazione. L'aiuto operativo diretto dell'ASC provvede ai trasporti stradali nei luoghi critici; sono in fase di costruzione padiglioni per l'immagazzinamento intermedio nei porti e nei centri di distribuzione; la rete radio è stata migliorata per facilitare all'ONU il compito di coordinare l'azione d'aiuto; sono stati impiegati due piccoli aeroplani per i soccorsi nelle regioni inaccessibili. Il costo di queste operazioni, realizzate in stretta collaborazione con il CICR, l'ONU e il PAM, ammonta a circa 4,5 milioni di franchi. In seguito ai provvedimenti presi dal governo all'inizio di aprile 1988, questo settore d'intervento ha subito forti restrizioni.

Nel campo dell'aiuto non direttamente operativo, la DSA sostiene i programmi di soccorso di organizzazioni internazionali, del CICR e delle opere assistenziali private. Mettiamo a disposizione derrate alimentari, soprattutto cereali, e partecipiamo alle spese di trasporto e distribuzione. Mediante l'acquisto di semente per assicurare il prossimo raccolto, l'aiuto di soccorso opera a lungo termine. Attualmente l'aiuto non direttamente operativo s'aggira sui 9 milioni di franchi. Anche quest'aiuto è colpito dai provvedimenti governativi dell'aprile 1988, ma in misura differenziata secondo l'organizzazione con cui collabora; è così evidente il vantaggio di operare in simili situazioni con un gran numero di partners.

#### *Aiuto di soccorso dopo le inondazioni in Brasile*

Nella primavera del 1986, il Brasile nordorientale è stato colpito da inondazioni che hanno distrutto case, piantagioni e gran parte del bestiame. Terre des Hommes (Losanna), già attiva in questa parte del Brasile, ha chiesto alla DSA un aiuto immediato per poter facilitare la sopravvivenza delle persone colpite distribuendo beni d'emergenza quali coperte, vestiti e derrate alimentari. L'opera assistenziale ha poi ricevuto un contributo in denaro destinato all'acquisto di beni di soccorso e derrate alimentari nonché alla cura medica. Contemporaneamente Terre des Hommes ha ricevuto 12 000 kg di latte intero in polvere che sono stati impiegati in un programma alimentare.



Da giugno a novembre 1986, sono state aiutate circa 40 000 persone – soprattutto bambini – a Fortaleza e a Haicaba. Il programma d'aiuto di soccorso è stato organizzato da Terre des Hommes parallelamente ai programmi regolari attuati nella medesima regione. L'azione ha potuto essere realizzata grazie ai gruppi di collaboratori volontari abitanti nella regione.

### *Programma di soccorso in favore delle vittime della siccità in India*

Dal 1985, la DSA sostiene, mediante cooperazione tecnica, un'organizzazione privata nell'ambito di un progetto di sviluppo rurale. Durante una missione compiuta all'inizio del 1986, i collaboratori della DSA sono rimasti impressionati dalle conseguenze di una siccità nella regione del progetto. Fra le misure a lungo termine previste inizialmente dal Governo, per esempio nell'ambito dell'approvvigionamento in acqua potabile, ne sono state realizzate solamente alcune. S'impondeva dunque un'azione d'aiuto di soccorso urgente. Caritas Svizzera ha quindi fatto una richiesta alla DSA affinché fossero finanziate trivellazioni a grandi profondità e fosse fornita acqua potabile alla popolazione colpita dalla siccità. Considerata la situazione d'emergenza, la richiesta è stata accettata e il progetto ha beneficiato di un contributo di 100 000 franchi. Tra il maggio 1986 e il maggio 1987 sono state fatte con successo 50 trivellazioni. Così oltre 50 000 persone hanno potuto riavere l'acqua potabile.

## **82 Assistenza sociale**

### *Nidi d'infanzia itineranti a Bombay e a Nuova Dehli, India*

Nel 1969, un'indiana fu colpita dalle condizioni miserande in cui vivevano i bambini di quei lavoratori che, un giorno dopo l'altro, spessissimo per un salario minimo, erano impiegati in un grande cantiere del quartiere. Fondò allora i «Nidi d'infanzia itineranti per bambini di madri che lavorano» e nella prima fase d'avvio del progetto vi hanno lavorato anche i volontari di una piccola opera assistenziale svizzera. Considerata la solidità della struttura locale, dopo qualche anno i volontari hanno lasciato l'organizzazione.

La direzione dei grandi progetti edili assume i lavoratori senza formazione professionale dei quartieri poverissimi alla periferia della città e li installa con le famiglie in baracche provvisorie intorno al cantiere. Quando i lavori sono terminati, le baracche vengono demolite e le famiglie sloggiate. Il lavoro femminile riveste grande importanza nelle diverse fasi di costruzione. Ma mentre i genitori lavorano, i bambini sono affidati a loro stessi o alla sorveglianza di fratelli o sorelle maggiori. Ora se ne occupano i volontari dei nidi d'infanzia itineranti.

In asili aperti tutto il giorno, i bambini di ogni età seguono programmi scolastici e sanitari. Si cerca anche di creare basi migliori per le condizioni di vita sul cantiere mediante la formazione degli adulti, i programmi madre-bambino e semplici corsi di formazione professionale per adolescenti.

A Nuova Dehli ci si occupa ora di circa 3000 bambini intorno a 30 grandi cantieri. A Bombay vi sono 25 cantieri con 2000 bambini e a Poona 6 cantieri con circa 300 bambini.

Dall'inizio degli anni ottanta, nel quadro dei programmi alimentari sorvegliati da periti, è impiegato latte intero in polvere di provenienza svizzera. Nelle cucine decentralizzate dei progetti, i pasti sono preparati osservando le indispensabili misure igieniche. Nei nidi d'infanzia riveste priorità assoluta l'alimentazione dei bambini per la maggior parte denutriti.

Non appena terminati i lavori nei cantieri, ci si continua ad occupare delle famiglie che ritornano nei quartieri poverissimi delle regioni limitrofe della città.

L'organizzazione può così accedere agli strati più miseri della popolazione di queste zone. Al centro del programma appena iniziato vi sono prioritariamente bambini denutriti o malnutriti.

#### *Dove non occorre il latte in polvere*

A metà degli anni settanta, la Confederazione ha consegnato annualmente, tramite un'opera assistenziale svizzera, una tonnellata di latte intero in polvere a un'organizzazione locale di sviluppo di una certa importanza in Egitto. Nel 1988, durante un viaggio di servizio, due rappresentanti della Confederazione hanno potuto farsi un'idea del progetto.

L'organizzazione locale ha fatto un'impressione eccellente. I lavori eseguiti nel settore sanitario, in quello della pianificazione familiare e della formazione professionale rispondono alle esigenze della popolazione e sono ben integrati nelle strutture del villaggio. Il latte intero in polvere, distribuito durante i diversi corsi di formazione, serve anche da incentivo a partecipare ai corsi.

La medesima organizzazione possiede anche una fattoria modello con vacche della razza Jersey che producono circa 250 000 litri di latte all'anno. Metà del latte è trasformato in formaggio grasso che è venduto sul mercato.

Quindi, l'impiego del latte in polvere non soddisfa più i nostri criteri. Innanzitutto non serve più alle persone denutrite o malnutrite. Per incentivare la partecipazione ai corsi si potrebbero fare altri regali. Inoltre la preparazione del latte non è centralizzata dacché esso è distribuito sotto forma di polvere ai partecipanti dei corsi. Infine, se fosse necessaria per un programma alimentare potrebbe essere impiegata la produzione locale di latte e formaggio. Per questi motivi sono dunque state sospese le consegne di latte in polvere.

#### *«Ragazzi di strada a Fortaleza», Brasile*

Dal 1970, padre Sechi ha fondato la «République des petits vendeurs» a Belem, nel nord del Brasile. Per proteggerli dallo sfruttamento, dalle minacce e dai maltrattamenti, questo programma si proponeva inizialmente di riunire i ragazzi che dovevano mantenersi e mantenere la famiglia con le proprie attività quotidiane (vendita di dolciumi, custodia di vetture ecc.).

Così i ragazzi hanno segnatamente la possibilità di nutrirsi regolarmente, di beneficiare di un aiuto medico, di ricevere una formazione oppure di poter contare su un appoggio e su un aiuto in caso di difficoltà con le autorità. Inoltre possono dedicarsi a differenti attività durante il tempo libero (giochi, sport, cultura). Dal momento della fondazione, il programma ha continuato a svilupparsi e, nel 1980 con la fondazione della città di Emmaus, sono state inglobate anche le famiglie dei ragazzi.

Oggi, nel quadro dell'azione «République des petits vendeurs», padre Sechi e i suoi collaboratori a Belem si occupano di oltre 1500 ragazzi. Oltre 1200 sono iscritti nella scuola e nella mensa della città di Emmaus. Le donne hanno poi la possibilità di guadagnare qualcosa lavando e stirando. Dal 1979, la DSA sostiene finanziariamente questo programma.

### **83      Aiuto umanitario a più lungo termine con carattere di sviluppo**

#### *Acquisto locale di riso nel Madagascar*

Nel 1982, il Governo malgascio ha deciso di adottare un programma di adeguamento strutturale per stimolare la ripresa dell'economia a quell'epoca in piena crisi. I prezzi, mantenuti fino allora a livello troppo basso nell'interesse dei consumatori, sono stati sbloccati, segnatamente quelli del riso di cui vi era grande domanda.

Negli anni successivi però il prezzo del riso è aumentato eccessivamente nelle città, non da ultimo a causa della speculazione dei commercianti che si accaparrano il mercato. Questa nuova situazione colpisce soprattutto i consumatori, in particolare quelli più poveri, che non hanno più possibilità d'acquistare quanto occorre al loro sostentamento. La fame ha cominciato a farsi sentire. D'altra parte, i prezzi riscossi dai produttori non coprono più completamente i costi di produzione così che anche gli agricoltori si trovano in una difficile situazione.

La Confederazione, dopo negoziati con il Programma alimentare mondiale (PAM) e le autorità malgасce, ha messo a disposizione un milione di franchi per l'aiuto alimentare. Sono state così acquistate 2200 t di riso in due regioni ben distinte del Madagascar. Sono state acquistate 2000 t tramite un'impresa statale nella regione di Marovoay sulla costa occidentale dove i contadini, a fine 1987, erano stati costretti a vendere il riso a un prezzo inferiore a quello di base; le altre 200 t provengono dalla regione di Firavahana, a 120 km da Antananarivo. I produttori devono essere indotti a collaborare fra di loro e a trasportare i raccolti in città così che le vendite avvengano nelle vicinanze dei luoghi di residenza dei consumatori.

Il riso comperato è consegnato alle opere d'assistenza locali che lo distribuiscono, nel quadro di programmi sociali, ai cittadini più bisognosi. Prima di ricevere una determinata quantità di riso, l'opera assistenziale deve presentare una domanda concreta precisando i gruppi di destinatari e i criteri di ripartizione.

Con un'infrastruttura sviluppata in Madagascar il PAM porta avanti il progetto su mandato della Confederazione. In caso di decisione importante, quale l'acquisto del riso e la sua distribuzione a opere assistenziali, chiede l'approvazione dell'Ufficio di coordinamento della DSA ad Antananarivo.

Poiché il progetto ha anche una funzione pilota su piano internazionale, abbiamo domandato al PAM, in quanto esecutore, di inviarci un rapporto critico sui successi e sui punti deboli dell'azione. Le osservazioni ricevute finora dalle

autorità malgascse e dai responsabili del progetto sono assai incoraggianti. È stato particolarmente apprezzato l'intervento deciso e rapido delle autorità svizzere.

### *Il progetto «Sviluppo comunitario Niafunké» nel Mali*

Il progetto, che esiste dal 1983 nella parte settentrionale del Mali all'interno del Sahel, si propone di sostenere numerose iniziative della popolazione locale, segnatamente la costituzione di scorte di cereali, la trivellazione di pozzi, l'aiuto finanziario ad artigiani e pescatori, ecc.

Durante la siccità e la carestia del 1984-1986, la DSA ha deciso di sostenere i progetti non solo con contributi finanziari e tecnologici ma anche mettendo a disposizione derrate alimentari, tramite l'aiuto umanitario. L'azione, ancora in corso, concretamente si svolge come segue:

- i gruppi di indigeni (comuni, cooperative, ecc.) ricevono dal progetto i fondi necessari per acquistare cereali nel sud del Paese che, nonostante il periodo di crisi, ha avuto raccolti eccedenti;
- un rappresentante della comunità è responsabile per l'acquisto e il regolamento dei conti; organizza anche il trasporto;
- i cereali sono distribuiti ai soci della comunità che partecipano ai lavori collettivi in funzione del loro impiego o del numero dei membri della famiglia.

La distribuzione delle derrate alimentari ha consentito non solamente di migliorare il livello alimentare della popolazione ma anche di offrirle la speranza in un avvenire migliore. Numerosi giovani emigrati verso il sud in cerca di lavoro e guadagno sono ritornati a casa e hanno partecipato ad azioni comuni.

Per gli anni 1986-1988 era previsto di sussidiare il progetto con 2,2 milioni di franchi prelevati dalle risorse della cooperazione allo sviluppo. L'aiuto umanitario, dal canto suo, ha contribuito con 1,5 milioni di franchi destinati all'acquisto di 2200 t di miglio e riso.

### *Officine Bata nella Guinea equatoriale*

Dal 1982 al 1985, il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe ha attuato, in collaborazione con il Governo della Guinea equatoriale, l'OMS e l'Agenzia spagnola di cooperazione allo sviluppo, un programma di vaccinazioni. In quell'occasione è stata costruita e gestita un'officina di riparazione di veicoli per assicurare i trasporti durante le campagne di vaccinazione. Con il ritiro dell'ASC, la Croce Rossa Svizzera (CRS) si era dichiarata pronta a continuare la gestione dell'officina. Il finanziamento è stato assicurato grazie ai fondi dell'aiuto umanitario.

Impegnandosi tre anni, la CRS non solo ha potuto assicurare il servizio e la manutenzione dei veicoli del programma permanente di vaccinazioni, ma ha anche formato meccanici locali nei settori tecnico, organizzativo e amministrativo. L'obiettivo di mettere l'officina sotto la direzione della Guinea equatoriale è stato così realizzato a fine marzo 1988.

### *Formazione di tecnici ortopedisti libanesi*

Dal 1978 al 1981 la CRS ha formato tecnici ortopedisti ed ergoterapeuti libanesi che successivamente hanno svolto la propria attività in un Centro di riabili-

tazione a Tripoli. Il Centro fornisce protesi e altri mezzi tecnici a numerosi invalidi e feriti di guerra. Poiché nel 1981 due ortopedisti non lavoravano più presso il Centro, la CRS si era dichiarata pronta a sostenere, con mezzi finanziari e con personale e in collaborazione con le organizzazioni locali di supporto, la messa in opera di un secondo programma di formazione.

Nel quadro del programma, a contare dal maggio 1986 cinque apprendisti libanesi avrebbero dovuto apprendere, in un corso di formazione di due anni, nozioni scientifiche di base e conoscenze pratiche. In una seconda fase l'apprendista più qualificato avrebbe dovuto essere preparato, grazie a una formazione ulteriore, ad assumere la funzione di responsabile del laboratorio. A tale scopo la CRS aveva intenzione di inviare due istruttori a Tripoli e di mettere a disposizione materiale per protesi e ortesi. Ne avrebbero beneficiato ancora gli invalidi e i feriti di guerra del Libano settentrionale.

La Confederazione partecipava con 411 000 franchi su un preventivo globale di 761 000 franchi.

Ma, a causa della situazione precaria per la sicurezza nel Libano, il programma non ha potuto essere avviato in maggio, come si sperava, ma solo nel dicembre 1986. Per lo stesso motivo la CRS si è trovata nell'impossibilità di ingaggiare, come previsto, due istruttori per tre anni.

Alla fine si è rinunciato parzialmente alla consegna di materiale ortopedico di provenienza europea in favore di materiale fabbricato in loco per garantire la produzione di protesi e mezzi tecnici appropriati anche dopo il ritiro della CRS.

A causa delle modificazioni e degli adeguamenti il programma ha dovuto essere ridimensionato. L'obiettivo iniziale rimane immutato ma l'assistenza finanziaria e materiale da parte della CRS e della DSA è stata parzialmente ridotta.

## **84      Aiuto ai rifugiati**

### *Aiuto a rifugiati, profughi e rimpatriati del Mozambico*

Da anni il Mozambico è travagliato da una guerra civile, da un canto, e da ripetute siccità, dall'altro. Centinaia di migliaia di persone hanno dovuto lasciare le proprie regioni per cercare protezione e nutrimento all'interno o all'esterno del Paese. Secondo le valutazioni dell'ACR, a fine 1987 nei Paesi limitrofi vivevano 750 000 rifugiati del Mozambico. Le persone rifugiatesi all'interno del Mozambico sono assistite dal CICR.

L'ACR, in collaborazione con il PAM, aiuta i rifugiati grazie ai programmi in Malawi, nello Swaziland, in Tanzania, nella Zambia e nello Zimbabwe; gli interessati ricevono soccorsi in derrate alimentari e assistenza nell'approvvigionamento idrico, sanitario e alimentare. Piccoli progetti nel cui ambito sono messi animali e sementi a disposizione dei rifugiati, servono a completare i beni di soccorso distribuiti e a incoraggiare le iniziative personali.

Inoltre, sono organizzati diversi programmi (agricoltura, rimboschimento) per offrire ai rifugiati la garanzia di un reddito minimo. In talune circostanze, i programmi comprendono anche un aiuto alla popolazione locale. Per esempio

nel Malawi, nel quadro dei piccoli progetti precitati, è stato allestito un servizio veterinario non solo per gli animali dei rifugiati ma anche per quelli della popolazione locale.

Nonostante il sostegno dell'ACR e di altre organizzazioni, l'afflusso di rifugiati e di profughi costituisce un onere notevole per le regioni e i Paesi limitrofi. È quindi estremamente importante che vi sia un rientro volontario.

Sino a fine 1987, 47 000 rimpatriati, per la maggior parte sistemati in campi di raccolta nelle tre province al nord del Mozambico, attendevano di essere reinseriti nelle regioni rurali. L'ACR garantisce l'approvvigionamento in derrate alimentari, acqua, assistenza medica e alloggi. Per consentire loro di costruirsi la propria abitazione, ai rimpatriati sono consegnati materiale edilizio e utensili. Inoltre ai giovani e agli adulti sono impartiti corsi di formazione. Per costruire negozi o cooperative e provvedere al proprio sostentamento, i muratori o i falegnami, ad esempio, ricevono gli attrezzi necessari.

Nel 1987, la Svizzera ha sussidiato con circa 2 milioni di franchi differenti programmi d'aiuto dell'ACR, del PAM, del CICR e di opere assistenziali private in favore di profughi del Mozambico e di rimpatriati.

#### *Aiuto alle vittime del conflitto afgano da parte del CICR*

Nel 1981, il CICR ha aperto un ospedale chirurgico con circa 100 letti a Peshawar/Pakistan per poter curare i feriti di guerra afgani. A contare dall'apertura dell'ospedale sono stati effettuati oltre 20 000 interventi chirurgici. Contemporaneamente sono stati aperti un laboratorio ortopedico per la fabbricazione di protesi e un centro di rieducazione per paraplegici. L'anno successivo posti itineranti di pronto soccorso hanno cominciato a lavorare lungo il confine afgano. Un medico, un'infermiera e un infermiere raccolgono i feriti che hanno attraversato il confine, prestano le prime cure in loco e, se necessario, assicurano il loro trasporto all'ospedale. Nello stesso anno il CICR ha allestito dei corsi di pronto soccorso cui partecipavano gli afgani che si erano temporaneamente rifugiati in Pakistan prima di rientrare in patria. In pari tempo sono state loro insegnate le regole principali del diritto internazionale umanitario.

Alla fine dei corsi, i partecipanti ricevono una valigetta di pronto soccorso. Nel 1983 è stato aperto a Quetta il secondo ospedale chirurgico con 50 letti. A fine 1987 erano già stati eseguiti più di 8000 interventi chirurgici. Nel 1984 era pronto un nuovo centro per paraplegici a Peshawar; accoglie, oltre ai feriti di guerra afgani, anche i feriti civili pakistani. Dal 1986 questo centro è gestito dalla Mezzaluna Rossa pakistana e non è più finanziato dal CICR.

La Svizzera ha contribuito ai diversi programmi del CICR in favore delle vittime del conflitto afgano a contare dal 1983. Durante il periodo del presente credito di programma, vale a dire dal 1985, i nostri contributi sono stati di 2,4 milioni di franchi.