



# FORUM

## Valutazione

a cura di  
**CISP-MOVIMONDO**

# 7

EDITORIALE

M. Viezzoli

PREFAZIONE

B. Marziali

### **NUMERO MONOGRAFICO SULL'EMERGENZA**

ISSUES IN THE COLLECTION AND USE OF SOCIO-ECONOMIC  
INFORMATION IN HUMANITARIAN AID OPERATIONS

J. Borton, J. Shoham

FOOD SCARCITY AND FAMINE: ASSESSMENTS AND SURVEYS

H. Young

L'ORGANIZZAZIONE LOCALE NELLE SITUAZIONI DI EMERGENZA  
Centro Collaborativo per l'Emergenza OPS/OMS-DGCS

AIDING RECOVERY? A PRELIMINARY ASSESSMENT OF THE ROLE  
OF INTERNATIONAL AID IN POST-CONFLICT SITUATIONS

J. Macrae

ALCUNE RIFLESSIONI SULLE PROBLEMATICHE VALUTATIVE NEI PROGRAMMI  
DI EMERGENZA: L'ESPERIENZA DI CISP-MOVIMONDO IN SOMALIA

M.G. Dente, P. Dieci

THE PHYSICO-SOCIAL EFFECTS OF CONFLICTS ON CIVILIAN POPULATIONS

D. Summerfield

NGOs, DISASTER RELIEF AND ASSET TRANSFER IN THE HORN

M. Duffield

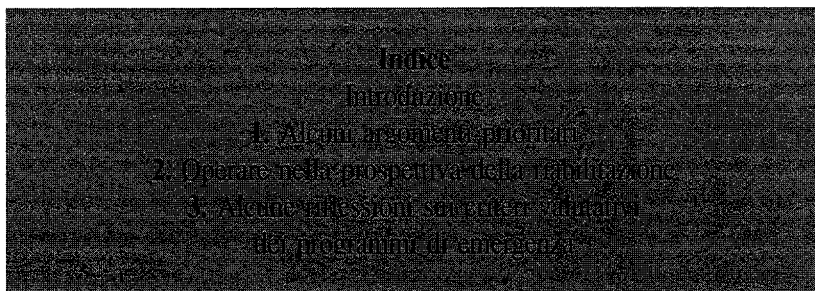
---

---

# Alcune riflessioni sulle problematiche valutative nei programmi di emergenza: l'esperienza di CISP-Movimondo in Somalia

---

M. G. Dente, P. Dieci



*L'esperienza descritta in questo articolo deve la sua particolarità al fatto che la organizzazione non governativa impegnata in programmi di emergenza in Somalia, era presente nel paese già da diversi anni con programmi di sviluppo. Ciò ha sicuramente permesso una rapida ed appropriata identificazione dei bisogni e delle priorità, ed un altrettanto veloce avvio del programma, un compito questo piuttosto arduo nelle emergenze complesse.*

*Gli autori illustrano, a partire dalla loro esperienza, alcuni punti nodali da cui non è possibile prescindere: tempi ristretti, la difficile scelta degli interlocutori locali più appropriati, una situazione in continuo mutamento, etc.*

*Le peculiarità di un intervento di aiuto umanitario e gli svariati ostacoli che si incontrano in questo settore possono scoraggiare ad impegnarsi nella valutazione di questo tipo di programmi, ma nulla sarebbe più sbagliato se si vuole favorire il successo di tali azioni. In questo senso gli autori suggeriscono alcuni criteri guida per la valutazione dei programmi di emergenza che servano non soltanto a misurarne la efficacia ed efficienza, ma anche l'impatto nel medio-lungo periodo..*

---

**Maria Grazia Dente**, ha lavorato come *programme officer* nel settore socio-sanitario di CISP-Movimondo

**Paolo Dieci** è responsabile dei programmi in Africa di CISP-Movimondo

---

## Introduzione

In Somalia CISP-Movimondo ha realizzato programmi di cooperazione dal 1984. Nel periodo 1984-1990 l'associazione ha condotto un programma di Primary Health Care nel Distretto di Jilib, nel sud del paese.

La permanenza continuativa nel Paese per un periodo di sette anni ha consentito a CISP-Movimondo di:

- conoscere la realtà locale in modo estraneamente approfondito, (includere tematiche e dinamiche sociali e politiche assai complesse in un paese come la Somalia);
- costruire e rafforzare una rete di contatti di lavoro e non ;
- poter acquisire capacità di rilevare cambiamenti in atto, priorità emergenti, interessi locali non sempre espressi, ecc.

In seguito ai noti eventi politico-militari, il programma viene interrotto nel dicembre del 1990 e, dopo pochi mesi, CISP-Movimondo avvia nel Paese programmi di emergenza, alcuni dei quali tuttora in corso.

Attualmente l'azione in Somalia comprende interventi in tre diverse aree del paese: Mogadiscio, la Regione del Galgaduud e la Regione del Mudug. A Mogadiscio l'associazione sta gestendo 7 centri di salute materno-infantile ed altrettanti ambulatori, oltre a sostenere la ripresa delle attività scolastiche in 9 scuole primarie.

Nelle regioni centrali del Galgaduud e del Mudug, invece, sono in corso programmi multisettoriali nei settori sanitario (riabilitazione di centri sanitari, posti di salute e centri materno-infantile, inclusa la fornitura di farmaci e materiali di base), idrico (ripristino di punti d'acqua, costruzione di nuovi pozzi) e veterinario (formazione di personale locale, sostegno alle attività di esportazione del bestiame, assistenza tecnica).

A partire dal 1991, quindi, CISP-Movimondo inizia a maturare una conoscenza diretta sulla realizzazione di programmi umanitari in aree di conflitto, che è alla base delle considerazioni qui di seguito esposte.

### 1.

## Alcuni argomenti prioritari

Vorremmo innanzitutto sottolineare, in accordo con molti altri che operano in questo settore, che le fasi preliminari, (individuazione dell'intervento ed avvio) di un programma di emergenza - soprattutto se in un'area di conflitto - sono particolarmente delicate e determinanti al fine di garantire un prosieguo gestibile ed efficace delle attività identificate e intraprese. Una strategia di valutazione che si confronti con problematiche di emergenza in zone di conflitto dovrebbe di conseguenza tenere in particolare conto i criteri e le modalità con

---

i quali i programmi sono stati identificati e concepiti.

In generale, si può prevedere il consenso della gran parte delle organizzazioni impegnate in programmi di aiuto in zone di conflitto sulle seguenti affermazioni:

- la situazione di emergenza impone di intervenire immediatamente e ciò riduce i "normali" tempi a disposizione per l'individuazione delle priorità, per le scelte operative adeguate, per la definizione di sistemi di monitoraggio e valutazione, inclusa la scelta degli indicatori da utilizzare; la presenza di CISP-Movimondo in Somalia, anteriore di anni allo scoppio del conflitto, ha consentito che le fasi di individuazione ed avvio del programma fossero celeri e allo stesso tempo "consapevoli" delle problematiche sopra evidenziate;
- l'instabilità sociale e politica impone il rispetto di misure di sicurezza atte a salvaguardare l'incolumità delle persone operanti da cui è impossibile prescindere nell'organizzazione tecnico-logistica dell'intervento;
- è assolutamente prioritario e denso di implicazioni sia politiche che tecniche il compito di individuare e relazionarsi localmente con gli interlocutori più appropriati, con i quali condurre gli interventi.

Un'analoga considerazione si impone a proposito del personale espatriato. A questo riguardo è opportuno sottolineare due punti:

- coerentemente con l'obiettivo di non cronicizzare l'emergenza e non creare una dipendenza eccessiva dall'esterno, occorre evitare di affidare esclusivamente o prevalentemente ad operatori esterni il compito di gestire le attività programmate. Un'eccessiva presenza di tecnici e operatori stranieri rischia di penalizzare il pieno utilizzo di risorse umane disponibili;
- il personale espatriato, soprattutto quello preposto a funzioni direttive deve essere selezionato dando particolare importanza ai parametri della stabilità emotiva e della conoscenza del contesto nel quale andrà ad operare, includendo quella circa la genesi e le ragioni del conflitto oltrechè delle sue manifestazioni;
- la situazione è normalmente in continua e rapida evoluzione, sia da un punto di vista politico che "umanitario", includendo in questo caso variazioni della situazione nutrizionale, epidemiologica, dell'igiene-ambientale, ecc.. Si impone così la necessità di mettere a punto fin dalle prime fasi del programma una struttura operativa altamente sensibile e flessibile (capace cioè di rilevare qualsiasi cambiamento in atto e di adattarvi prontamente);
- infine, ma non per questo di minor importanza, bisogna tener presente il tessuto sociale e lavorativo e il sistema sanitario e sociale pre-esistenti il conflitto.

---

## 2.

### Operare nella prospettiva della riabilitazione

Quest'ultima affermazione richiama direttamente al nesso emergenza-riabilitazione, attualmente al centro del dibattito sia tra gli organismi di cooperazione che tra le agenzie donatrici e il sistema delle Nazioni Unite.

La gestione dei programmi di emergenza dovrebbe essere orientata a porre le basi per futuri piani di riabilitazione; se così non fosse, il rischio sarebbe quello di cronicizzare l'emergenza stessa, generando, anche sul piano psicologico, una dipendenza strutturale e "a tempo indeterminato" dagli aiuti esterni.

Ai fini della riabilitazione, è evidentemente di grande importanza la conoscenza e il confronto con i sistemi sanitari ed istituzionali pre-esistenti le distruzioni indotte dal conflitto. Ad esempio, se da una parte è accettabile un aumento dei servizi sanitari a fronte della moltiplicazione delle domande di assistenze, in fase di prima emergenza, dall'altra, quando si inizia ad affrontare il tema della riabilitazione del sistema sanitario, occorre tenere conto del numero, della tipologia e della dislocazione dei servizi originari.

Riteniamo al tempo stesso che quanto appena sostenuto vada integrato da due considerazioni generali:

- il sistema -in questo caso sanitario, ma l'esempio potrebbe estendersi ad altri settori- precedente l'esplosione del conflitto potrebbe in alcuni casi avere alcune macroscopiche lacune e manchevolezze. In questo caso, un processo di ricostruzione che tendesse a replicarle non avrebbe ovviamente senso e, con il supporto tecnico e teorico di personale locale, la ricostruzione dovrebbe orientarsi anche a colmare i vuoti del precedente sistema;
- in alcuni casi la situazione di conflitto incide tanto negativamente sulla realtà economica dell'area e, prevedibilmente, per un periodo tanto lungo, da determinare la non sostenibilità del sistema precedente, imponendo riaggiustamenti e riorganizzazioni. In questi casi, di conseguenza, è particolarmente necessario che un eventuale processo di riabilitazione venga preceduto ed accompagnato da una rigorosa analisi delle priorità. Questo anche in considerazione del fatto che le priorità, anche nel medio e lungo periodo, possono essere state sostanzialmente mutate dal conflitto. A titolo di esempio, si può citare il caso della salute mentale, che in talune situazioni post-belliche continua ad essere una priorità emergente in maniera assai più pronunciata che prima dell'esplosione del conflitto.

---

### 3.

## Alcune riflessioni sui criteri valutativi dei programmi di emergenza

Un'altra riflessione che è emersa con la prosecuzione delle attività dopo le fasi di avvio, è quella relativa alla necessità di analizzare attentamente le interrelazioni esistenti tra gli interventi e il contesto nel quale si realizzano, di cui è parte integrante il conflitto stesso.

Possono infatti verificarsi situazioni nelle quali gli interventi sono fonti di ulteriori tensioni tra la popolazione o, al contrario, possono generare opportunità di riconciliazione, quantomeno a livello di base, cioè tra la gente.

Inoltre, in situazioni - come quella somala - dominate da una vera e propria economia di guerra, gli apparati logistici funzionali agli interventi umanitari, con i relativi costi di affitti, personale, acquisti, possono - anche contro ogni intenzione di chi utilizza tali apparati - finire con il servire anche allo scopo di sostenere economicamente operazioni militari, il che potrebbe avere effetti ben più negativi dei benefici indotti dagli interventi. In altre parole, il rischio che si corre è di favorire economicamente, attraverso pagamenti di servizi e di mezzi necessari agli interventi, ambienti locali direttamente coinvolti nei conflitti. È anche per questo motivo che in zone di guerra, le stesse operazioni logistiche vanno concepite non solo in base a parametri di economicità ed efficacia ma anche tenendo conto delle loro potenziali implicazioni politiche.

Un ulteriore criterio-guida per la corretta gestione di interventi di emergenza deve riguardare l'intensità e la qualità del coordinamento tecnico, logistico e politico con altri organismi umanitari presenti, internazionali e non. Tale criterio appare addirittura vincolante in una situazione quale quella somala nella quale sono venute drammaticamente meno le istituzioni nazionali e locali, normalmente preposte, nei programmi di cooperazione, a favorire tale coordinamento.

La situazione di emergenza in cui si opera, sembra favorire l'abbandono di qualsiasi criterio valutativo, eccezion fatta per quelli di carattere più squisitamente organizzativo, o che si riferiscono alla quantità e qualità degli *item* forniti o dei servizi resi.

Ciononostante, riteniamo che uno sforzo ulteriore andrebbe fatto al fine di considerare anche altri aspetti degli interventi condotti in situazioni di emergenza.

Ad esempio, il numero e la tipologia del personale locale impiegato per la gestione degli interventi costituiscono informazioni preziose atte a valutare l'ampiezza con la quale si sono sapute valorizzare le risorse locali.

È al proposito raccomandabile definire anche con precisione i ruoli ricoperti da tale personale (direttivo, tecnico, amministrativo, logistico, ecc.). Difficilmente valutabile, invece, può risultare - sempre in riferimento alla pro-

---

blematica dei collaboratori locali - il tema della scelta e della selezione degli interlocutori che, come si è cercato di spiegare, si presenta particolarmente complesso. In questo caso, probabilmente, più che l'utilizzo di veri e propri indicatori può risultare preziosa un'attenta, rigorosa e trasparente analisi della realtà e della sua evoluzione. Un'associazione non governativa in un'area di conflitto, ad esempio, che un programma si propone all'inizio di valorizzare e sostenere, può alla lunga rivelarsi un'efficace e seria organizzazione umanitaria o, al contrario, un'istituzione tecnicamente e politicamente non credibile. Vale la pena di sottolineare che questo è vero ovunque, in ogni continente; la ragione per la quale tale questione assume un'importanza affatto peculiare in aree di conflitto è che l'obiettivo di fondo degli interventi umanitari in tali aree - sostenere la pacificazione - può venire totalmente distorto se i soggetti locali sui quali si fa perno agiscono secondo una logica inversa rispetto a quella della pacificazione.

Inoltre, andrebbe tenuto in estrema considerazione il contributo dato dagli interventi alla ricostituzione del tessuto sociale. A titolo esemplificativo, si può citare il caso delle scuole che vengono riaperte. La frequenza scolastica, il numero di maestri che volontariamente (cioè senza un compenso da parte dell'organismo) riprendono le attività, il livello di partecipazione comunitaria - ad esempio tramite la prestazione gratuita di mano d'opera per i lavori di ristrutturazione degli edifici - al processo di riabilitazione delle classi sono possibili indicatori da utilizzare.

La quantità e la tipologia delle scelte operative e strategiche assunte assieme ad altri enti attivi in loco e da questi condivisi per i loro interventi vanno analizzate al fine di ricostruire con rigore l'estensione e la qualità del coordinamento al quale gli interventi hanno fatto riferimento.

È infine da sottolineare che se da una parte è necessario assicurare la massima efficacia possibile ad interventi in aree di conflitto, dall'altra occorre anche tenere presente la centralità dell'azione politica e diplomatica, interna ed internazionale, finalizzata alla cessazione del conflitto stesso.

In questo quadro, un ONG può assumersi il compito di stimolare l'attivazione di strategie atte a sostenere processi di pacificazione, fornendo anche alla loro elaborazione il proprio contributo di conoscenza della realtà locale.

Anche questo lavoro di "lobby" ed elaborazione può e deve essere sottoposto ad un'attenta valutazione, preferibilmente a partire dall'individuazione di sedi di confronto ed elaborazione congiunta potenzialmente aperte al contributo di tutti gli operatori umanitari attivi in una stessa area.