



**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati**

# Manuale per le **Emergenze**



**Agenzia di Protezione Civile**

**Edizione italiana**



---

## Avvertenze pratiche

I vari capitoli possono essere trovati rapidamente grazie all'indice generale, mentre per cercare argomenti specifici si consulerà l'indice analitico. Il manuale è articolato come segue:

### la prima sezione

sintetizza il mandato di protezione internazionale dell'Unhcr, come pure gli obiettivi e i principi della risposta alle emergenze;

### la seconda sezione

tratta della gestione delle emergenze;

### la terza sezione

illustra i settori essenziali, al tempo stesso quelli più problematici nelle emergenze di rifugiati: sanità, alimentazione, igiene ambientale e acqua, come pure le attività sul terreno, fondamentali a sostegno delle operazioni: logistica, servizi comunitari e registrazione dei rifugiati. Tutti i capitoli di questa sezione iniziano con un sommario, per consentire ai lettori che non avessero bisogno di conoscere tutti i dettagli di comprendere rapidamente i principi di base;

### la quarta sezione

fornisce indicazioni circa il supporto delle operazioni sul terreno, per quanto attiene principalmente all'amministrazione e al personale;

### le appendici

comprendono, fra l'altro, il Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze dell'Unhcr, che segnala le risorse che possono essere mobilitate immediatamente, secondo quali modalità e in che tempi. Fra le appendici si trova anche un "Prontuario" che raccoglie, in un unico documento, i parametri, gli indicatori e i riferimenti utili menzionati nelle varie parti del manuale.

Oltre al *Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze*, un altro vademecum essenziale è costituito dalla *Lista di controllo per il gestore dell'emergenza*, cui sono allegati molti dei principali formulari, documenti di base e linee direttrici dell'Unhcr, citati nel manuale e necessari per l'amministratore chiamato a creare un nuovo ufficio distaccato. Un'altra opera di consultazione essenziale è lo *Unhcr Manual*, il cui capitolo 4, relativo alla gestione del programma e dei progetti, sarà aggiornato e sostituito da un *Operations Management System Field Manual*.





# Manuale per le Emergenze

## ■ Indice

Sezione	Capitolo	Pagina
	Avvertenze pratiche	V
	Indice	VII
	Presentazione	VIII
	Introduzione	X
	La missione dell'Unhcr	XII
<b>I. Principi dell'Unhcr</b>	1 Obiettivo e principi della risposta	2
	2 La protezione	10
<b>II. Gestione delle emergenze</b>	3 Gestione delle emergenze	26
	4 Pianificazione d'emergenza	34
	5 Valutazione iniziale e risposta immediata	40
	6 Pianificazione operativa	48
	7 Coordinamento, organizzazione a livello del sito	56
	8 Accordi d'attuazione	66
	9 Relazioni esterne	84
<b>III. Operazioni</b>	10 Servizi comunitari e istruzione	98
	11 Stima e registrazione della popolazione rifugiata	122
	12 Scelta e progettazione del sito, alloggi di fortuna	136
	13 Distribuzione dei soccorsi	154
	14 Sanità	160
	15 Alimentazione e nutrizione	190
	16 Approvvigionamento idrico	218
	17 Igiene ambientale	238
	18 Forniture e trasporti	258
	19 Il rimpatrio volontario	284
<b>IV. Supporto operativo</b>	20 Amministrazione, personale e finanze	302
	21 Le comunicazioni	324
	22 Far fronte allo stress	332
	23 Sicurezza del personale	338
	24 Lavorare con i militari	348
<b>V. Appendici</b>	1 Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze	354
	2 Prontuario	384
	3 Protocolli d'accordo	394
	4 Glossario	418
	5 Sigle	422
	6 Indice analitico	424

---

## Presentazione



Gli operatori della Protezione Civile italiana e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati si sono incontrati e conosciuti lavorando sul terreno, in particolare nel corso della recente crisi balcanica del Kosovo.

Le operazioni di assistenza umanitaria alla popolazione kosovara in fuga verso l'Albania e la Macedonia hanno richiamato, nel marzo del 1999, strutture di soccorso ed assistenza da ogni parte del mondo per fronteggiare quello che, senza dubbio, è stato uno dei più massicci e drammatici esodi verificatisi per cause violente in territorio europeo nel corso del XX° secolo.

Le caratteristiche particolari e, sotto certi aspetti, uniche della crisi dei profughi del Kosovo hanno segnato profondamente le modalità con le quali gli interventi di assistenza sono stati condotti dai vari soggetti in campo.

In tale situazione l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati si è trovato ad operare insieme a molti altri attori, come mai in passato. L'impegno di solidarietà con il quale molti paesi - e l'Italia per prima - hanno concorso all'assistenza delle popolazioni scacciate dal territorio kosovaro ha costituito, senza alcun dubbio, un elemento positivo per la risoluzione delle tante problematiche che un'emergenza di queste dimensioni porta con sé, ma è stato anche un elemento di criticità.

Linguaggi diversi, modalità operative diverse, esigenze e tecniche gestionali diverse. Il mosaico degli interventi umanitari, soprattutto in territorio albanese, ha avuto molti e vivaci colori, ma ha sicuramente mancato in coordinamento, in unità d'intenti e di obiettivi.

Le strutture operative della Protezione Civile italiana hanno offerto un contributo fondamentale per la gestione dell'emergenza, trasferendo in Albania modelli operativi sperimentati con successo in Italia. Ma quanto di quei modelli, tuttavia, è compatibile con crisi umanitarie di quelle dimensioni? Quanto di quei modelli è davvero esportabile su larga scala anche in altre regioni del pianeta? Quanto quei modelli sono compatibili con le esigenze di "protezione" dei rifugiati e non della semplice assistenza?

Sono interrogativi sui quali non possiamo fare a meno di soffermare la nostra riflessione. Sono esigenze che ci spingono a lavorare per migliorare e rendere più efficace l'eventuale intervento delle strutture di protezione civile, in occasione di emergenze umanitarie di questo genere.

Alto Commissariato  
delle Nazioni Unite per i Rifugiati  
Ana Liria-Franch

Agenzia  
di Protezione Civile  
Franco Barberi

---

# Introduzione

---

La seconda edizione del “Manuale per le Emergenze” dell’Unhcr costituisce ormai uno strumento largamente utilizzato per la gestione delle emergenze di rifugiati e delle altre crisi umanitarie. Già disponibile in arabo, cinese, francese, giapponese, inglese e russo, il Manuale lo è ora - grazie all’appoggio dell’Agenzia di Protezione Civile italiana – anche in italiano.

Le emergenze di rifugiati contemporanee sono, in generale, il diretto risultato di gravi violazioni dei diritti umani. Pertanto, i rifugiati non hanno soltanto bisogno di aiuti umanitari: per prima cosa, e soprattutto, hanno bisogno di protezione. Con il suo mandato rivolto alla protezione internazionale, l’Unhcr basa naturalmente le proprie strategie e i propri interventi di risposta alle emergenze sui principi fondamentali del diritto applicabile ai rifugiati.

Per l’Unhcr, una risposta rapida, efficace e coordinata alle emergenze di rifugiati costituisce una priorità essenziale del suo Mandato. Nell’ultimo decennio, il compito è divenuto molto più impegnativo, con lo spettacolare aumento del numero degli attori umanitari operanti sulla scena. Il presente Manuale vuole contribuire a una migliore conoscenza del mandato dell’Unhcr, nonché del ruolo che l’organismo svolge per il coordinamento nel settore umanitario e la determinazione dei parametri applicabili alle operazioni in favore dei rifugiati. L’elaborazione di standard comuni per la protezione e l’assistenza nelle emergenze contribuisce a rinsaldare i rapporti di collaborazione fra tutti gli enti umanitari, accrescendone l’efficienza complessiva.

Recenti emergenze hanno dimostrato l’importanza della partnership: nessuna agenzia può infatti rispondere da sola alle complesse crisi cui oggi assistiamo. Come parte integrante delle proprie misure di preparazione al pronto intervento, l’Unhcr fa affidamento su meccanismi di collaborazione permanente con le Ong e con gli altri attori umanitari. Negli ultimi anni si è notevolmente sviluppata la nostra cooperazione con organizzazioni italiane in interventi d’emergenza, non solo nella crisi del Kosovo ma anche, più recentemente, in Eritrea, Sudan e Pakistan. Sono certo che la pubblicazione del “Manuale per le Emergenze” in italiano contribuirà a rafforzare e facilitare ulteriormente la collaborazione sul terreno fra l’Unhcr e i suoi partner italiani.

Ruud Lubbers  
Alto Commissario delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati

---

## La missione dell'Unhcr



---

Le Nazioni Unite hanno affidato all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) il compito di guidare e coordinare, in tutto il mondo, l'azione internazionale per la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni ai loro problemi.

Missione primaria dell'Unhcr è di garantire i diritti e il benessere dei rifugiati. L'organizzazione si batte per ottenere che ognuno di loro possa beneficiare del diritto d'asilo in un altro paese, e ritornare di propria volontà nel paese d'origine. L'Unhcr cerca, inoltre, soluzioni durevoli ai problemi dei rifugiati, aiutandoli a rimpatriare o a sistemarsi altrove.

L'Unhcr opera in conformità con il suo Statuto ed è guidato nella propria azione dalla Convenzione dell'Onu del 1951, sullo status dei rifugiati, e dal Protocollo aggiuntivo del 1967. Il diritto internazionale in materia di rifugiati costituisce la cornice normativa essenziale delle attività umanitarie dell'organizzazione.

Il Comitato esecutivo del programma dell'Alto Commissario e l'Assemblea generale dell'Onu hanno, d'altro canto, autorizzato l'intervento dell'Unhcr in favore di altri gruppi: in particolare, gli apolidi, le persone la cui nazionalità è contestata e, in alcuni casi, gli sfollati, esuli all'interno del proprio paese.

L'Unhcr cerca di prevenire gli esodi forzati di popolazione, incoraggiando gli stati e le altre componenti della comunità internazionale a creare le condizioni propizie alla tutela dei diritti umani e alla composizione pacifica delle controversie. In questo stesso spirito, l'organizzazione persegue attivamente l'obiettivo di consolidare il reinserimento dei rimpatriati nel paese d'origine, al fine di evitare situazioni d'instabilità che possano provocare nuovi esodi.

L'Unhcr presta protezione e assistenza a coloro che rientrano nelle sue competenze in modo imparziale, in funzione dei loro bisogni e senza distinzione di razza, religione, opinione politica o sesso di appartenenza. In tutte le sue attività, l'organizzazione riserva particolare attenzione alle necessità dei bambini e adolescenti, e si adopera per promuovere l'uguaglianza dei diritti delle donne.

Nelle attività volte alla protezione dei rifugiati e alla ricerca di soluzioni al fenomeno, l'Unhcr collabora strettamente con i governi, le organizzazioni intergovernative - a livello regionale o mondiale - e quelle non governative. Un principio basilare dell'azione dell'Unhcr consiste nella partecipazione dei rifugiati alle decisioni che influiscono sulla loro vita.

Con la propria azione a favore dei rifugiati e degli altri esuli, l'Unhcr promuove nel contempo i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite: mantenere la pace e la sicurezza nel mondo, sviluppare relazioni amichevoli fra le nazioni e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

# 1

---

## Obiettivo e principi della risposta



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Definizione e obiettivo</b>	<b>1-5</b>	<b>4</b>
Definizione di emergenza		
Obiettivo		
<b>Le competenze</b>	<b>6-16</b>	<b>4-6</b>
I governi e l'Unhcr		
Gli organismi delle Nazioni Unite		
Le organizzazioni non governative		
Altre organizzazioni		
I rifugiati		
Definizione delle competenze		
<b>I principi della risposta</b>	<b>17-38</b>	<b>6-8</b>
Introduzione		
Avere le persone giuste, nel posto giusto e al momento giusto		
Accertarsi dell'adeguatezza delle misure adottate		
Coinvolgere i rifugiati e promuovere l'autosufficienza		
Non trattare i problemi isolatamente		
Operare in vista di soluzioni durevoli		
Controllare e valutare l'efficacia della risposta		

## Definizione e obiettivo

1. Le operazioni dell'Unhcr cominciano, nella maggioranza dei casi, a seguito di un'emergenza causata da un improvviso afflusso di rifugiati<sup>1</sup>. La struttura e le procedure dell'organizzazione riflettono tale circostanza e, di fatto, la sua normale attività consiste in buona parte nel rispondere ad emergenze. Esistono, tuttavia, delle situazioni chiaramente eccezionali, le cui necessità sono oggetto del presente manuale.

### Definizione di emergenza

2. La distinzione si basa sulla gravità del fenomeno; ai fini dell'Unhcr e di questo manuale, un'emergenza di rifugiati può essere definita come segue:

**qualunque situazione in cui, in mancanza di un'azione immediata e appropriata, la vita o il benessere dei rifugiati possano essere in pericolo, e che richiede una risposta straordinaria e misure eccezionali.**

3. L'importante, però, non è tanto la definizione, quanto piuttosto la capacità di riconoscere tempestivamente l'insorgere di una situazione in cui sarà richiesta da parte dell'Unhcr una risposta straordinaria, per proteggere la vita e il benessere dei rifugiati.

4. Il manuale è costituito, in buona parte, da linee guida sulle misure di protezione e d'assistenza materiale probabilmente necessarie quando dei rifugiati attraversano in massa una frontiera per chiedere asilo, cioè in un'emergenza causata da un loro improvviso afflusso.

5. Tali emergenze non sono, ovviamente, le uniche situazioni che richiedono una risposta straordinaria dell'Unhcr. Un'azione altrettanto rapida è richiesta anche in altri tipi d'emergenza. Ad esempio, un tale evento può verificarsi nel corso di un'operazione già in atto, quando le circostanze mettono improvvisamente in pericolo dei rifugiati che, in precedenza, si trovavano al sicuro in un paese d'asilo (il tema è analizzato nel capitolo 2, sulla protezione). Può anche verificarsi nella fase finale di un'operazione, come nel caso di un rimpatrio su larga scala (cfr. capitolo 19, sul rimpatrio volontario). Si possono presentare, inoltre, delle emergenze complesse, cioè delle crisi umanitarie che mo-

<sup>1</sup> Per semplicità, nel presente manuale il termine "rifugiato" designa ogni persona di competenza dell'Unhcr. Le varie categorie di persone che rientrano nelle competenze dell'organizzazione, fra cui i rifugiati veri e propri, sono definite nel capitolo 2, sulla protezione.

bilitano le competenze di più organismi dell'Onu (per una definizione più completa, cfr. capitolo 7, sul coordinamento). Le direttive generali fornite nel manuale potranno essere utili anche per tali tipi d'emergenza.

### Obiettivo

**L'obiettivo della risposta d'emergenza dell'Unhcr è di fornire protezione alle persone di sua competenza, facendo sì che ricevano in tempo i necessari aiuti.**

## Le competenze

### I governi e l'Unhcr

6. Nei confronti dei rifugiati presenti sul proprio territorio, i paesi ospitanti sono responsabili della loro sicurezza e incolumità, dell'assistenza prestata loro e del mantenimento della legalità e dell'ordine pubblico nei loro insediamenti. In molti casi, i governi fanno affidamento sull'aiuto della comunità internazionale per ripartire l'onere che devono sopportare, ed è su richiesta dei governi stessi che l'Unhcr fornisce l'assistenza ai rifugiati.

**Tuttavia, la funzione statutaria della protezione internazionale dei rifugiati e della ricerca di soluzioni permanenti ai loro problemi rimane sempre di competenza dell'Unhcr.**

7. Il ruolo dell'Unhcr nelle operazioni d'emergenza è, in primo luogo, quello di proteggere i rifugiati. L'organizzazione assiste il governo nelle sue attività e le integra, convogliando gli aiuti della comunità internazionale e coordinando l'attuazione dei programmi d'assistenza. Quale che sia la forma organizzativa in cui l'Unhcr fornisce gli aiuti d'emergenza, in risposta alla richiesta di un governo, è sua la responsabilità di garantire in modo efficace e adeguato la protezione dei rifugiati e il soddisfacimento dei loro bisogni materiali più immediati.

### Gli organismi delle Nazioni Unite

8. I bisogni materiali dei rifugiati riguardano perlopiù settori in cui altre organizzazioni del sistema dell'Onu hanno una propria specifica competenza. In particolare, il Programma alimentare mondiale (Pam), col quale l'Unhcr ha instaurato una stretta collaborazione, fornisce la maggior parte degli aiuti alimentari d'emergenza. In riconoscimento delle competenze e capacità di ciascuna organizzazione, e per ren-

dere più coerenti e prevedibili i reciproci rapporti, l'Unhcr ha concluso con alcuni organismi delle Nazioni Unite dei protocolli d'accordo, che riguardano fra l'altro le loro capacità di pronto intervento e di risposta alle emergenze, e in particolare l'elaborazione congiunta di piani d'emergenza, valutazioni, parametri e linee guida, come pure l'attuazione dei programmi. Di particolare rilievo sono i protocolli d'accordo conclusi con il Pam, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef), riprodotti nell'appendice 3. Altri protocolli sono stati sottoscritti con il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (Unfpa), il Fondo delle Nazioni Unite per lo sviluppo della donna (Unifem) e l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms).

9. Di norma, è competenza dell'Unhcr coordinare la risposta del sistema dell'Onu alle emergenze di rifugiati.

10. L'organismo delle Nazioni Unite incaricato di rafforzare il coordinamento degli aiuti umanitari dell'Onu nelle emergenze complesse è l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (Ocha)<sup>2</sup> che, oltre a tale compito, partecipa anche all'elaborazione della politica del settore e si batte per la sua concreta attuazione. Le emergenze complesse sono definite ed esaminate più in dettaglio nel capitolo 7, sul coordinamento.

#### Le organizzazioni non governative

11. Un gran numero di organizzazioni non governative (Ong) assistono i rifugiati nel corso delle emergenze, spesso come partner operativi dell'Unhcr. La ripartizione delle competenze è determinata dagli accordi d'attuazione conclusi fra le stesse Ong, il governo ospitante e l'Unhcr, indipendentemente dalla provenienza dei finanziamenti (Unhcr o altre fonti). Il tema è approfondito nei capitoli 7 e 8, che trattano rispettivamente del coordinamento e degli accordi d'attuazione.

#### Altre organizzazioni

12. Anche molte altre organizzazioni agiscono in qualità di partner operativi dell'Unhcr, fornendo assistenza ai rifugiati nelle emergenze: in particolare, da tempo, il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) e la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (Fiscr), con le società nazionali ad essa affiliate. Il mandato del Cicr ri-

chiede un alto grado di neutralità operativa e indipendenza che, a volte, ne limita la partecipazione ad alcuni meccanismi di coordinamento, come pure gli scambi d'informazioni con le altre organizzazioni.

13. Fra gli altri partner operativi figurano alcune organizzazioni intergovernative, come ad esempio l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim). Obiettivo dell'Oim, che interviene soltanto col consenso di entrambi (o di tutti) gli stati interessati, è di fornire a coloro che ne hanno bisogno un'assistenza all'emigrazione. L'organizzazione collabora strettamente con l'Unhcr, in particolare nelle operazioni di rimpatrio volontario.

#### I rifugiati

14. Oltre al diritto alla protezione internazionale, garantito dallo Statuto dell'Unhcr, dalla Convenzione Onu del 1951 e dal Protocollo del 1967, tutti i rifugiati godono, al pari di ogni altro individuo, di alcuni diritti umani fondamentali, sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza; la protezione giuridica; la libertà di pensiero, coscienza e religione; il diritto alla proprietà individuale. I rifugiati hanno, inoltre, diritto alla libertà di movimento: si ammette tuttavia che, soprattutto in caso di afflussi in massa, motivi di sicurezza e i diritti della popolazione locale possano imporre restrizioni a tale libertà.

15. In base all'articolo 2 della Convenzione del 1951, i rifugiati e gli sfollati hanno anche, naturalmente, degli obblighi nei confronti del paese nel quale hanno cercato rifugio: "Ogni rifugiato ha dei doveri verso il paese nel quale si trova, che richiedono, in particolare, che si conformi alle sue leggi e norme, nonché alle misure adottate per il mantenimento dell'ordine pubblico". Dev'essere rispettato, inoltre, il carattere civile dello status di rifugiato.

#### Definizione delle competenze

16. Tutti gli interessati, sia all'interno che all'esterno del sistema delle Nazioni Unite, devono avere competenze chiaramente definite, nell'ambito di un'unica operazione globale. A tal fine, occorre creare un'idonea struttura di coordinamento ai vari livelli, per evitare doppioni e lacune. In alcuni casi, l'Unhcr può essere indotto a svolgere la propria funzione di coordinamento in modo più diretto e operativo, sia nella pianificazione e attuazione della risposta al-

<sup>2</sup> Noto in precedenza come Dipartimento affari umanitari (Dha).

l'emergenza, sia grazie alla propria specifica competenza in determinati settori.

## I principi della risposta

### Introduzione

17. Quale che sia, in una determinata emergenza di rifugiati, la ripartizione delle competenze, saranno probabilmente sempre validi alcuni principi della risposta, in buona parte temi ricorrenti dei successivi capitoli.

18. Per definizione, le esigenze di un'emergenza di rifugiati devono avere la priorità su ogni altra attività dell'Unhcr. Ciò è essenziale al fine di garantire ai rifugiati la protezione e una tempestiva assistenza. In un'emergenza, l'Alto Commissariato deve dar prova allo stesso tempo di capacità di leadership e di flessibilità.

### Avere le persone giuste, nel posto giusto e al momento giusto

19. Dipende soprattutto dalle persone che partecipano all'allestimento e all'attuazione dell'operazione, se gli aiuti giungeranno ai rifugiati rapidamente e in quantità sufficiente.

**È necessario dislocare nei posti giusti un numero adeguato di collaboratori dell'Unhcr e dei partner operativi, della giusta levatura e con la necessaria esperienza, che devono disporre dei poteri, dei finanziamenti e del sostegno materiale e logistico necessari.**

Nessuna competenza o esperienza, però, potrà mai sostituire le qualità organizzative, la flessibilità, la facoltà d'improvvisazione, la capacità di andare d'accordo con gli altri, l'attitudine a lavorare sotto pressione nelle condizioni più difficili, il tatto, la sensibilità alle altre culture e, in particolare, alla tragica condizione dei rifugiati, la disponibilità ad ascoltare e, non ultimo, un certo senso dell'umorismo.

### Accertarsi dell'adeguatezza delle misure adottate

#### *Individuare i bisogni*

20. Per fornire protezione e soccorso, una risposta appropriata richiede una valutazione dei bisogni dei rifugiati che prenda in considerazione non solo la loro situazione materiale e le risorse disponibili, ma anche la loro cultura, la ripartizione per sesso e per età e il retroterra socioculturale, come pure il patrimonio sociale e culturale dei cittadini del paese d'asilo. La protezione e i beni e servizi essenziali vanno forniti ai rifugiati secondo modalità che rispondano

effettivamente alle loro necessità.

#### *Essere flessibili e rispondere a bisogni in costante evoluzione*

21. Quello che è adatto oggi potrà non esserlo più col tempo. Nelle prime fasi di un'emergenza di grandi dimensioni, possono essere necessarie particolari misure, largamente dipendenti dall'assistenza esterna. Come principio generale, tuttavia, la risposta deve attingere per quanto possibile a risorse, materiali e usanze locali, evitando, ad esempio, di creare campi profughi eccessivamente irreggimentati. Vanno cercate soluzioni suscettibili di rapida attuazione, con le risorse disponibili e con tecnologie semplici.

#### *Individuare i parametri idonei*

22. Un importante compito dell'Unhcr è quello di determinare, d'intesa con il governo e i partner operativi, adeguati criteri d'assistenza, il che richiede esperienza in un certo numero di settori. Le linee guida esposte nella sezione III del manuale propongono delle considerazioni generali, da modificare alla luce delle circostanze di ogni singola emergenza. Alcuni parametri si trovano anche nell'appendice 2 ("Pron-tuario"). Per ogni settore bisogna decidere il giusto livello dell'assistenza complessiva, cumulando tutte le fonti.

23. Di norma, i criteri dell'assistenza devono riflettere i bisogni specifici dei rifugiati, in funzione della loro situazione, della loro condizione fisica e delle loro passate traversie. Occorre tener conto, allo stesso tempo, dei parametri previsti per la popolazione locale, come anche della sua effettiva condizione prima dell'emergenza.

24. Se i parametri sono stati determinati correttamente, non possono in seguito essere ridotti senza inconvenienti per i rifugiati, i quali devono, ad esempio, ricevere una razione alimentare minima di base. I contributi esterni necessari per raggiungere tali parametri saranno, però, ovviamente ridotti a mano a mano che i rifugiati diventeranno più autosufficienti.

#### *Tenere sempre presenti gli obiettivi a lungo termine*

25. Nel valutare l'adeguatezza delle misure adottate, un ultimo principio di carattere generale vuole che, sin dall'inizio, le risorse disponibili siano suddivise fra il soddisfacimento dei bisogni immediati e l'azione mirante a miglioramenti nel lungo periodo, nonché alla pre-

venzione dei problemi. Ad esempio, bisogna destinare contemporaneamente delle risorse alla sanità pubblica in generale e al trattamento delle singole malattie, molte delle quali potrebbero essere prevenute grazie ad un'acqua più depurata e ad una migliore igiene ambientale. Gli aiuti d'emergenza devono essere destinati, quanto più possibile, ad attività che producano benefici duraturi, riducendone dunque al minimo la durata.

26. Sin dall'inizio di un'emergenza, e anche nella fase preparatoria all'intervento, la pianificazione deve prendere in considerazione pure la fase successiva, nonché le possibili soluzioni durvoli.

### **Coinvolgere i rifugiati e promuovere l'autosufficienza**

27. Per garantire che l'assistenza fornita ai rifugiati sia adeguata, è necessario coinvolgerli sin dall'inizio nelle iniziative destinate a sopperire ai loro bisogni. Tutte le componenti dell'operazione, inoltre, devono essere pianificate in modo da favorire la loro autosufficienza. Per quanto il principio sia ovvio, le pressanti necessità di un'emergenza spesso rendono più semplice l'allestimento di un'operazione dall'esterno, in favore dei beneficiari, anziché con la loro partecipazione.

28. Se l'operazione coinvolge i rifugiati sin dall'inizio, la sua efficacia risulta notevolmente accresciuta. Inoltre, un approccio di questo tipo permette ai rifugiati di mantenere il loro senso di dignità e la loro determinazione, incoraggiando l'autosufficienza e contribuendo ad evitare la dipendenza. Durante un'emergenza, i rifugiati sono spesso considerati come dei destinatari inerti e passivi degli aiuti esterni, mentre vanno invece incoraggiati, sin dall'inizio, ad aiutarsi da soli, utilizzando le proprie capacità e risorse.

**È importante promuovere la partecipazione dei rifugiati, durante tutte le fasi di pianificazione e d'attuazione.**

29. In molti casi, i rifugiati sono meglio in grado di aiutarsi da soli, e quindi dipendono meno dall'assistenza esterna, se non sono raggruppati in campi profughi estremamente organizzati, ma vivono piuttosto in piccoli gruppi, meno strutturati.

30. Gli interessi e i bisogni di determinate categorie di rifugiati, e in particolare di quelle più vulnerabili, saranno meglio soddisfatti e questi sforzi saranno più sostenibili, se sin dall'inizio ci

si assicurerà il sostegno e la partecipazione di tutta la comunità. Il coinvolgimento dei rifugiati, inoltre, contribuisce a garantire che la risposta all'emergenza risponda alle loro esigenze sociali, umane e psichiche, andando oltre la pura e semplice fornitura dei soccorsi materiali.

### **Essere consapevoli dei ruoli sociali ed economici**

**Per pianificare e gestire efficacemente la risposta ad un'emergenza, occorre analizzare e comprendere adeguatamente il ruolo socioeconomico di tutti i rifugiati - donne, uomini e minori - per prevedere come potrà influenzare le attività programmate ed esserne, a sua volta, influenzato<sup>3</sup>.**

31. Nella pianificazione e nell'attuazione della risposta a un'emergenza, è essenziale capire i fattori socioeconomici, per evitare di privare involontariamente alcuni rifugiati - in particolare, donne, bambini, anziani e disabili - dei benefici dell'assistenza. Soprattutto nelle emergenze, l'Unhcr presta particolare attenzione alle necessità fondamentali di tali gruppi vulnerabili (sfavoriti dal punto di vista fisico, mentale o sociale) che vanno, pertanto, individuati e seguiti sistematicamente, per fare in modo che non siano ancor più svantaggiati. Se necessario, occorre adottare apposite misure per sopperire ai loro particolari bisogni.

32. Anche nel corso di un'emergenza, è probabile che i rifugiati abbiano una qualche forma di rappresentanza, attraverso un'organizzazione di tutta la comunità o dei singoli gruppi.

**È importante individuare esattamente il tipo di struttura di leadership esistente.**

È anche attraverso una efficace rappresentanza che i diritti dei rifugiati possono essere meglio tutelati. Bisogna, però, essere consci del fatto che a volte i leader possono non essere rappresentativi, o avere un programma o degli obiettivi suscettibili di provocare conseguenze negative per gli altri rifugiati.

### **Non trattare i problemi isolatamente**

33. In tutte le fasi di un'emergenza, bisogna vedere i problemi e le necessità dei rifugiati in

<sup>3</sup> A livello dell'Unhcr, questo metodo di valutazione e pianificazione, noto come "Pianificazione orientata verso l'individuo", è analizzato in dettaglio in: *A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children*, Unhcr, Ginevra 1992.

una prospettiva globale, e fissare i compiti specifici di ogni settore in una cornice multisettoriale, dato che l'intervento in un'area potrà riflettersi sulle altre. Ad esempio, la vera soluzione di un problema sanitario potrebbe consistere nel miglioramento della qualità dell'acqua. Occorre realizzare un giusto equilibrio nella destinazione delle risorse ai vari settori.

**Una caratteristica fondamentale della risposta alle emergenze dev'essere l'approccio multisettoriale.**

#### ***Tener conto sin dall'inizio dei fattori ambientali***

34. Analogamente, non bisogna trascurare certi problemi a carattere orizzontale, come spesso accade per le categorie vulnerabili, i bambini, le donne e l'ambiente. In particolare, i fattori ambientali vanno presi in considerazione sin dalla primissima fase di un'emergenza. Quando questa è accompagnata da un massiccio esodo di popolazione, è inevitabile un certo degrado ambientale, che può avere conseguenze negative sulla salute e il benessere dei rifugiati e della comunità ospitante. La fase dell'emergenza è, quindi, d'importanza critica per l'adozione di misure che limitino tali guasti, in quanto quelli prodotti in questa fase risulteranno sempre più difficili e costosi da riparare in seguito. Va fatto ogni sforzo per prevenire, o almeno minimizzare, un impatto ambientale irreversibile delle attività umanitarie e della presenza dei rifugiati.

#### **Operare in vista di soluzioni durevoli**

35. All'insorgere di un'emergenza, gli interventi intrapresi nella primissima fase possono avere rilevanti conseguenze a lungo termine. Una politica chiara e coerente sin dall'inizio avrà per molto tempo effetti di rilievo. Analogamente, la risposta immediata della comunità internazionale ad un massiccio afflusso di rifugiati deve tener presente il fine ultimo, che è la ricerca di una soluzione durevole al problema. Occorre quindi incoraggiare i rifugiati all'autosufficienza, riducendo una prolungata dipendenza dagli aiuti esterni, e non far nulla che possa im-

pedire il raggiungimento, appena possibile, di una soluzione a lungo termine.

36. Come principio generale, il rimpatrio volontario rappresenta la migliore soluzione. Se non è realizzabile, l'assimilazione nel paese d'asilo (integrazione sul posto) è, nella maggioranza dei casi, preferibile a quella in un paese terzo (reinsediamento), soprattutto per i gruppi numerosi e nei casi in cui il reinsediamento avverrebbe in un ambiente culturale poco familiare per i rifugiati. In certe situazioni, però, il reinsediamento può essere l'unico modo per garantire la protezione.

#### **Controllare e valutare l'efficacia della risposta**

37. Quale che sia la natura dell'emergenza, l'intervento dell'Unhcr può variare nel tempo e con l'evolversi della situazione.

**È essenziale un continuo riesame dell'efficacia della risposta e un tempestivo adeguamento dell'intervento alle mutate esigenze.**

Ciò richiede un sistema affidabile di monitoraggio, rendicontazione e valutazione, con idonei indicatori, per individuare ogni deterioramento, o comunque cambiamento, della situazione, come pure un continuo riesame degli obiettivi dell'assistenza, sia per porre termine appena possibile all'emergenza, sia per promuovere una soluzione durevole.

38. Tale monitoraggio deve anche garantire che i contributi volontari dei governi e degli altri donatori siano utilizzati dall'Unhcr nel modo più proficuo: un concetto insito nel principio della risposta appropriata. Bisogna tenere presente che, qualunque sia la disponibilità di fondi nelle prime fasi di una grave emergenza umanitaria, col passare del tempo potranno insorgere difficoltà finanziarie. È quindi importante che i donatori, esistenti e potenziali, si rendano conto della reale indispensabilità dell'azione prevista, come pure dell'efficacia del suo impatto.

**Infine, la risposta ad un'emergenza deve rispondere pienamente alle specifiche esigenze dei minori, essere sensibile al genere e consapevole dell'impatto ambientale delle metodologie e prassi adottate.**



# 2

---

## La protezione



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1-8</b>	<b>12</b>
Mandato dell'Unhcr		
Strumenti giuridici		
Definizione di rifugiato		
<b>La protezione nelle emergenze</b>	<b>9-27</b>	<b>12-15</b>
Ammissione e <i>non refoulement</i> (non respingimento)		
Determinazione dello status di rifugiato		
Persone escluse dallo status di rifugiato		
Competenze rispettive dell'Unhcr e degli stati		
Principi di base applicabili ai rifugiati		
Protezione temporanea		
<b>I primi interventi</b>	<b>28-59</b>	<b>15-19</b>
Introduzione		
Dislocazione rapida, presenza continuativa e libertà d'accesso		
Valutazione iniziale		
Garanzia del rispetto del <i>non refoulement</i>		
Far comprendere il mandato dell'Unhcr		
Presenza alla frontiera		
Localizzazione dei rifugiati		
Contatti con le autorità locali		
Protezione e assistenza		
Registrazione dei rifugiati		
Donne e minori		
Monitoraggio e rapporti		
Formalizzazione degli accordi e interventi per iscritto		
Pubbliche relazioni		
<b>La sicurezza materiale dei rifugiati</b>	<b>60-77</b>	<b>19-21</b>
Introduzione		
Sicurezza nei campi profughi		
Ridurre la tensione fra i rifugiati e la comunità locale		
Sicurezza nelle zone di conflitto		
Operazioni in zone controllate da entità non statali		
Reclutamento forzato		
Situazione dei combattenti		
<b>Le emergenze derivanti da mutamenti nella politica governativa</b>	<b>78-84</b>	<b>21</b>
<b>Le altre categorie di competenza dell'Unhcr</b>	<b>85-89</b>	<b>22</b>
Rimpatriati		
Apolidi		
Sfollati		
<b>Le soluzioni durevoli</b>	<b>90-99</b>	<b>22-23</b>
Rimpatrio volontario		
Integrazione in loco		
Reinsediamento in un paese terzo		
Procedure per il reinsediamento d'emergenza		
<b>Da consultare</b>		<b>23</b>
<b>Allegato 1: Prospetto riepilogativo degli strumenti internazionali fondamentali</b>		<b>24-25</b>

## Introduzione

### Mandato dell'Unhcr

1.

**Le competenze fondamentali dell'Unhcr sono:**

- i. la protezione internazionale dei rifugiati;
- ii. la ricerca di soluzioni permanenti al fenomeno dei rifugiati.

2. La necessità della protezione internazionale deriva dal fatto che, a differenza degli altri cittadini stranieri, i rifugiati non godono più della protezione del paese d'origine. La protezione internazionale, pertanto, sostituisce temporaneamente quella fornita in genere dagli stati ai loro cittadini che si trovano all'estero, fin quando il rifugiato potrà nuovamente beneficiarne.

**In un'emergenza, occorre innanzitutto accertare se le persone a rischio rientrano nelle competenze dell'Unhcr e hanno quindi diritto alla sua protezione.**

3. Occorre comprendere a fondo la base giuridica di tale protezione, le sue finalità, nonché gli strumenti per fornirla: è questo l'oggetto del presente capitolo.

### Strumenti giuridici

4. Tutto il personale dell'Unhcr dev'essere a conoscenza dei principali strumenti internazionali sulla protezione dei rifugiati. Di fondamentale importanza sono:

- i. lo Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati;
- ii. la Convenzione del 1951 delle Nazioni Unite, relativa allo status dei rifugiati, e il Protocollo aggiuntivo del 1967;
- iii. la Convenzione del 1969 dell'Organizzazione dell'unità africana (Oua), che regola gli aspetti specifici del problema dei rifugiati in Africa;
- iv. la Dichiarazione di Cartagena del 1984 sui rifugiati e la Dichiarazione di San José del 1994.

5. L'allegato 1 riporta un elenco di questi e di altri strumenti internazionali pertinenti, con le loro principali finalità.

6. I rifugiati godono dei diritti umani fondamentali, enunciati in strumenti quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e gli altri testi di cui all'allegato 1, come pure, in quanto rifugiati, di specifici diritti sanciti nei vari strumenti in materia.

### Definizione di rifugiato

7. Il rifugiato è definito come:

**chiunque si trovi fuori del proprio paese d'origine e non voglia o non possa farvi ritorno, né avvalersi della protezione di tale paese, a causa di:**

- i. un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale od opinioni politiche;

**oppure di:**

- ii. un pericolo per la propria vita o incolumità, a seguito di un conflitto armato o di altre forme di violenza generalizzata, che turbano gravemente l'ordine pubblico.

La qualità di rifugiato non dipende da un riconoscimento formale, bensì dalla rispondenza a tale definizione.

### La protezione nelle emergenze

8. La presenza sul posto e la rapidità dell'intervento sono, in genere, di vitale importanza per il conseguimento degli obiettivi dell'Unhcr, in particolare quando vi sia un rischio di respingimento o di violazioni dei diritti umani, quali la detenzione arbitraria o i maltrattamenti.

**Lo scopo della protezione internazionale nelle emergenze è di:**

- i. garantire l'ammissione e l'asilo, almeno temporaneo;
- ii. impedire il ritorno forzato (*refoulement*);
- iii. far sì che i rifugiati siano trattati secondo i principi fondamentali dei diritti umani.

### Ammissione e *non refoulement* (non respingimento)

9. La prima e più urgente priorità consiste nell'ottenere che sia rispettato il diritto all'asilo dei rifugiati, e che non siano respinti alla frontiera o rinvii forzatamente al paese da cui sono fuggiti.

### *Non refoulement*

10. D'importanza cardinale è il principio del *non refoulement*, sancito nell'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione del 1951, che afferma:

"Gli stati contraenti non possono in alcun modo espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere di territori in cui corra rischi per la sua vita o la sua libertà, per motivi di razza, religione, nazionalità, apparte-

nenza a una determinata categoria sociale od opinioni politiche”.

**Il non refoulement è il divieto di respingere un rifugiato alla frontiera, o di rinviarlo, dopo l'ammissione, in un paese dove rischi la persecuzione.**

11. La Convenzione del 1951 prevede limitatissime eccezioni al principio del *non refoulement* dei rifugiati: in particolare, per quanti sono con ragione ritenuti un pericolo per la sicurezza del paese nel quale si trovano, o per quanti, condannati con sentenza passata in giudicato per un reato particolarmente grave, costituiscono un pericolo per la collettività.

12. Il principio del *non refoulement* è stato esplicitamente sancito in vari strumenti internazionali, adottati a livello universale o regionale.

13. Come principio fondamentale e universalmente accettato, il *non refoulement* è stato riconosciuto nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, ed è pertanto vincolante per tutti gli stati.

**Il non refoulement è un principio di diritto internazionale, vincolante per tutti gli stati, firmatari o meno della Convenzione del 1951 o di altri strumenti internazionali sui rifugiati.**

### **Ammissione**

14. I richiedenti asilo devono essere ammessi nello stato in cui cercano rifugio, senza discriminazioni di razza, religione, nazionalità, opinione politica o minorazione fisica. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sancisce che:

“Chiunque ha il diritto di chiedere e di ricevere in un altro paese asilo dalle persecuzioni”.

15. Al momento dell'adozione dello Statuto dell'Unhcr, l'Assemblea generale dell'Onu ha rivolto un appello ai governi a collaborare con l'Alto Commissariato nello svolgimento dei suoi compiti, ammettendo i rifugiati nei rispettivi territori.

16. A causa della fuga, è possibile che i rifugiati non rispondano ai normali requisiti per l'immigrazione. La Convenzione del 1951 obbliga gli stati a non penalizzarli per essere entrati nel loro territorio senza adempiere le previste formalità.

### **Determinazione dello status di rifugiato**

17. I rifugiati possono essere riconosciuti come tali in base a una determinazione dello status giuridico in gruppo, *prima facie*, oppure a titolo individuale.

18. All'inizio di una crisi, quando i richiedenti asilo arrivano in gran numero e in breve lasso di tempo, è spesso impossibile nella pratica determinare lo status di rifugiato per ciascun componente del gruppo. Nella maggior parte delle emergenze, quanti cercano rifugio possono rientrare nelle competenze dell'Unhcr, il cui Statuto richiede un intervento in loro favore. Quando la protezione rappresenta chiaramente un'urgente esigenza umanitaria, si deve concedere il beneficio del dubbio, almeno fin quando non si possa esprimere un giudizio ponderato.

**In caso di afflusso in massa, lo scopo è di garantire un trattamento conforme ai principi umanitari riconosciuti a livello universale, senza necessariamente un legame diretto con lo status giuridico di coloro che hanno bisogno di assistenza. La rapidità dell'intervento volto ad assicurare la protezione è quindi assolutamente prioritaria.**

19. In simili circostanze, l'Unhcr e gli stati ricorrono di solito alla determinazione dello status di rifugiato per l'intero gruppo, in base alla conoscenza che hanno della situazione oggettiva nel paese d'origine. Ogni membro del gruppo è quindi considerato rifugiato *prima facie*, cioè fino a prova contraria.

### **Persone escluse dallo status di rifugiato**

20. Alcune categorie di persone non rientrano nelle competenze dell'Alto Commissariato e sono, pertanto, escluse dalla protezione: sono persone di cui si hanno seri motivi per ritenere che abbiano commesso crimini contro la pace, crimini di guerra (ad esempio, la tortura o l'uccisione di prigionieri), crimini contro l'umanità (come il genocidio), gravi reati comuni (come l'assassinio o lo stupro) fuori del paese d'asilo, oppure atti contrari alle finalità dell'asilo o agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite.

21. La Sede centrale dell'Unhcr dev'essere immediatamente informata di tali situazioni e, di norma, i criteri delle decisioni di esclusione vanno stabiliti d'intesa con essa. È da notare che i richiedenti asilo possono ottenere il riconoscimento *prima facie* come gruppo, ma che possono essere esclusi dal riconoscimento come rifugiati soltanto su base individuale.

### Competenze rispettive dell'Unhcr e degli stati

22. Le competenze universali di protezione dell'Alto Commissariato gli sono state affidate dall'Assemblea generale, attraverso lo Statuto dell'Unhcr. L'esercizio della funzione di protezione internazionale da parte dell'organizzazione non è subordinata ad una richiesta del governo interessato.

23. La funzione di protezione dell'Unhcr è agevolata nei paesi che hanno aderito ai vigenti strumenti giuridici. La Convenzione Onu del 1951 obbliga, infatti, gli stati firmatari a collaborare con l'Alto Commissariato nell'esercizio delle sue funzioni e, in particolare, a facilitarne il compito di vigilanza sulla concreta applicazione delle norme della Convenzione stessa. Un'analoga disposizione esiste nella Convenzione Oua del 1969.

24. Anche quando un'emergenza si verifica in un paese che non ha aderito agli strumenti internazionali in vigore, alcuni principi sanciti nella Convenzione dell'Onu sono entrati a far parte del diritto internazionale consuetudinario, e sono pertanto vincolanti per tutti gli stati: primo fra tutti, quello del non respingimento. Inoltre, la forza morale e il valore normativo delle conclusioni del Comitato esecutivo dell'Unhcr (Excom) non sono limitati agli stati membri del Comitato stesso (per maggiori dettagli sull'argomento, cfr. capitolo 9, sulle relazioni esterne).

### Principi di base applicabili ai rifugiati

25. Per il trattamento applicabile ai rifugiati nelle emergenze, è stata concordata una serie di principi fondamentali, riconosciuti a livello internazionale<sup>1</sup>.

- a) I rifugiati e richiedenti asilo non devono essere penalizzati né soggetti a un trattamento sfavorevole, per il solo fatto che la loro presenza nel paese è considerata illegale; né devono subire restrizioni ai loro movimenti, se non per motivi sanitari o di ordine pubblico;
- b) devono godere dei diritti civili fondamentali, riconosciuti a livello internazionale, e in particolare di quelli enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- c) devono ricevere tutta l'assistenza necessaria e quanto occorre per sopperire ai bisogni essenziali della vita, come cibo, alloggio di fortuna, servizi igienici e assistenza sani-

taria di base; a tale riguardo, la comunità internazionale deve conformarsi ai principi di solidarietà e di ripartizione degli oneri;

- d) devono essere trattati come persone la cui tragica condizione richiede particolare comprensione e simpatia, e non essere vittime di trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
- e) non devono subire alcuna discriminazione per motivi di razza, religione, opinione politica, nazionalità, paese d'origine o minorazione fisica;
- f) davanti alla legge, devono essere considerati come ogni altra persona, con libertà di accesso ai tribunali e alle competenti autorità amministrative;
- g) la localizzazione dei richiedenti asilo deve essere determinata dalla loro sicurezza e dal loro benessere, come pure dalle esigenze in materia di sicurezza del paese ospitante. Per quanto possibile, devono essere sistemati ad una ragionevole distanza dalla frontiera del paese d'origine. Non devono, inoltre, prendere parte ad attività sovversive contro il paese d'origine o altri paesi;
- h) va rispettata l'unità della famiglia;
- i) occorre fornire ogni possibile aiuto per rintracciare i familiari;
- j) occorre adottare adeguate misure per la protezione dei minori, in particolare quelli non accompagnati;
- k) dev'essere permesso inviare e ricevere corrispondenza;
- l) dev'essere consentito ricevere aiuti materiali da parte di amici e parenti;
- m) si devono adottare appropriate misure, quando sia possibile, per la registrazione delle nascite, dei decessi e dei matrimoni;
- n) agli interessati dev'essere concessa ogni necessaria facilitazione per poter conseguire una soddisfacente soluzione durevole;
- o) dev'essere loro permesso di trasferire nel paese in cui ottengono tale soluzione durevole i beni che hanno portato con sé nel paese di primo asilo;
- p) occorre compiere ogni sforzo per agevolare il rimpatrio volontario.

### Protezione temporanea

26. Alcuni paesi adottano una definizione restrittiva del termine "rifugiato", che non com-

<sup>1</sup> Adottati dal Comitato esecutivo dell'Unhcr nel 1981, conclusione n° 22.

prende quanti fuggono da conflitti armati (considerati, invece, rifugiati ai sensi della definizione contenuta, ad esempio, nella Convenzione dell'Oua). In tali paesi, si parla di "protezione temporanea" quando essa è estesa ad alcune categorie di persone, chiaramente bisognose di una protezione internazionale, ma per le quali il riconoscimento come rifugiati presenterebbe difficoltà, perché non rientrerebbero nella definizione restrittiva, oppure perché sarebbe impossibile una determinazione individuale dello status, a causa del gran numero di interessati.

27. Gli elementi fondamentali della protezione temporanea sono:

- i. l'ammissione nel paese d'asilo;
- ii. il rispetto dei diritti umani fondamentali, con un trattamento conforme ai principi umanitari riconosciuti a livello internazionale (ad esempio, quelli di base applicabili ai rifugiati, elencati qui sopra);
- iii. la protezione contro il respingimento;
- iv. il rimpatrio volontario, quando la situazione nel paese d'origine lo permetta. In genere, le persone ammesse in un paese nell'ambito di un programma di protezione temporanea non godono di tutta la gamma dei benefici accordati ai rifugiati riconosciuti come tali.

## I primi interventi

### Introduzione

28. La base giuridica dell'intervento dell'Unhcr, mirante a garantire la protezione dei rifugiati, è contenuta negli strumenti sopra citati. Spesso, però, ancor più che gli stessi strumenti giuridici, quello che interessa è la linea d'azione da adottare.

**In molti casi, la protezione dipende, più che dalle minuziose disposizioni dello Statuto, da una sollecita e adeguata azione del personale dell'Unhcr sul terreno.**

29. Per l'efficace adempimento del proprio mandato di protezione, l'Unhcr deve poter raggiungere liberamente e senza intralci tutti i rifugiati e richiedenti asilo, dovunque si trovino.

30. Va ricordato che l'azione intrapresa all'inizio di un'emergenza può avere conseguenze significative a lungo termine, sia per il mantenimento della protezione, anche a beneficio di altri gruppi di rifugiati che si trovassero eventualmente nel paese, sia per la ricerca di soluzioni durevoli.

### Dislocazione rapida, presenza continuativa e libertà d'accesso

31. La rapida dislocazione del personale necessario è assolutamente prioritaria.

**Nella zona interessata occorre istituire, per tutto il tempo necessario, una presenza regolare dell'Unhcr, con un accesso diretto e senza intralci ai rifugiati.**

La libertà d'accesso e la presenza regolare e continuativa costituiscono il supporto pratico essenziale per l'adempimento del mandato dell'Unhcr. Si deve disporre, inoltre, di sufficiente personale femminile, per aiutare le rifugiate a manifestare i loro problemi di protezione, e per farli riconoscere e affrontare in modo appropriato.

### Valutazione iniziale

32. Una buona protezione richiede una buona informazione. Il personale dell'Unhcr, spesso insieme alle autorità locali, deve recarsi sia ai punti d'ingresso che a quelli in cui si raccolgono i rifugiati, per assumere informazioni sulle questioni di cui all'allegato 1 del capitolo 5, sulla valutazione iniziale (in particolare, chi sono, da dove vengono, perché sono fuggiti, e l'identificazione dei gruppi vulnerabili). Occorre, inoltre, intervistare i rifugiati sulla situazione lungo il percorso seguito nella fuga, e su eventuali problemi incontrati all'ingresso nel paese d'asilo.

33. Occorre coltivare fonti d'informazione e instaurare un contatto diretto con persone che si trovano sul terreno, in modo che l'Unhcr sia rapidamente informato di eventuali nuovi afflussi o problemi di protezione. Tali canali di comunicazione sono di particolare importanza nelle zone di confine lontane dalla capitale, in cui l'Unhcr può non disporre ancora di una propria presenza.

34. Tra le potenziali fonti d'informazione si possono citare:

- gli stessi richiedenti asilo;
- le autorità locali e centrali;
- i capi della comunità e i leader religiosi;
- le Ong nazionali e internazionali;
- se è presente, il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr);
- gli altri organismi delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali;
- i mezzi d'informazione nazionali (soprattutto nella lingua locale) e internazionali.

35. Se possibile, le autorità centrali dovrebbero partecipare alle missioni d'osservazione, poiché ciò riduce il rischio di malintesi con l'Unhcr e con le autorità locali.

#### **Garanzia del rispetto del *non refoulement***

36. Il miglior modo per garantire il rispetto del principio del non respingimento e dei diritti umani fondamentali consiste nel sensibilizzare le autorità nazionali, a tutti i livelli. In una situazione di crisi, può risultare impossibile fornire una vera e propria formazione, ma nei contatti quotidiani con i responsabili dei campi profughi, le autorità locali, i militari e la polizia di frontiera, occorre fare ben comprendere il principio del non respingimento. Spiegare alle autorità, con esempi concreti, che un rifugiato respinto può rischiare perfino la morte. Può anche essere necessario sensibilizzare la popolazione locale, in particolare attraverso i media, e l'opinione pubblica può esercitare notevole influenza.

#### **Far comprendere il mandato dell'Unhcr**

37. I motivi dell'interessamento e dell'intervento dell'Unhcr vanno spiegati in termini quanto più concreti possibile. Può darsi che i funzionari locali non siano al corrente del suo mandato, né dell'eventuale assistenza che l'organizzazione già fornisce in altre regioni del paese.

**Occorre ribadire che l'attività dell'Alto Commissariato è rigorosamente apolitica, umanitaria e sociale.**

#### **Presenza alla frontiera**

38. Instaurare buoni rapporti con le autorità di confine e sorvegliare i movimenti transfrontalieri: anche questo aiuta a prendere contatto con i rifugiati, fornendo informazioni sugli avvenimenti in corso nel paese d'origine, come pure su potenziali problemi dell'attraversamento della frontiera, da entrambi i lati di questa. Se non è possibile dislocare personale in permanenza presso tutti i valichi di confine, questi vanno comunque controllati di frequente.

39. Ogni problema nel campo della protezione, relativo all'ammissione dei rifugiati o al loro trattamento alla frontiera, dev'essere immediatamente portato all'attenzione delle autorità competenti del paese ospitante e di ogni altro paese interessato, in vista dell'urgente adozione di adeguati provvedimenti.

#### **Localizzazione dei rifugiati**

40. Per evitare problemi di sicurezza, i rifugiati devono essere sistemati a una distanza sufficiente dalle frontiere del paese d'origine.

#### **Contatti con le autorità locali**

41. Sia a livello locale che centrale, dev'essere garantito in ogni momento l'accesso a quei funzionari le cui decisioni influiscono sulla situazione dei rifugiati. Occorre individuarli, contattarli e, se possibile, chiedere loro il numero di telefono privato e i dati di eventuali altri mezzi di comunicazione, in modo da potere, se insorge un problema in materia di protezione, informarne immediatamente il funzionario competente. A volte, infatti, il respingimento avviene con estrema rapidità.

42. Si deve contattare il funzionario locale, direttamente responsabile, più alto in grado e chiedergli di concedere l'asilo (almeno temporaneo). In certi casi, può trattarsi del comandante militare della regione.

43. Le Ong possono fornire indicazioni sul processo decisionale e le infrastrutture locali; possono anche essere d'aiuto delle personalità influenti del luogo, quali leader di comunità e capi religiosi.

44. Le autorità locali vanno tenute al corrente dei passi che l'Unhcr ha compiuto o intende compiere nella capitale: non solo quelli a carattere politico o formale, ma anche quelli relativi agli aspetti pratici e assistenziali del programma.

#### **Protezione e assistenza**

45. La protezione e l'assistenza materiale devono essere pianificate come due componenti, complementari fra loro, di un'unica operazione. L'assistenza non può essere fornita senza la garanzia dell'asilo; viceversa, se mancano gli aiuti materiali indispensabili per la sopravvivenza, la protezione da sola non può tutelare la vita e il benessere dei rifugiati. Occorre far sapere rapidamente che l'intervento dell'Unhcr potrà tradursi in assistenza materiale, vale a dire che la concessione dell'asilo e il soddisfacimento dei bisogni più immediati non graveranno sul bilancio delle autorità locali. I funzionari sul terreno devono ricevere al più presto le direttive di cui alla sezione III, circa l'estensione degli impegni che possono assumersi per quanto riguarda i soccorsi materiali, così da poter trasmettere l'informazione alle autorità locali. Se l'afflusso è costituito da nuovi richiedenti asilo, chiaramente appartenenti a un gruppo già assistito dall'Unhcr, in genere si fornisce una ga-

ranza impegnativa di assistenza materiale, nei limiti dei mezzi disponibili. Benché il legame esistente fra i compiti di assistenza e di protezione sia ovvio per l'Unhcr, bisogna tenere presente che può non esserlo altrettanto per le autorità locali o quelle centrali.

### Registrazione dei rifugiati

46. La registrazione va effettuata al più presto, nella fase iniziale di un'operazione d'emergenza (per maggiori dettagli, cfr. il capitolo 11, sulla stima della popolazione e la registrazione).

### Donne e minori

47. Quando viaggiano da soli o in piccoli gruppi in remote zone di confine, i rifugiati, e in particolare le donne, i bambini e gli adolescenti, sono molto esposti al rischio di estorsioni, maltrattamenti e violenze sessuali. Per garantire loro una protezione, è necessaria una strategia di prevenzione attiva.

L'Unhcr definisce come minore:

**ogni persona al di sotto dei 18 anni, a meno che, ai sensi della legge applicabile ai minori, la maggiore età non sia raggiunta prima,**

come indicato nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

È da notare che anche le persecuzioni legate al sesso d'appartenenza possono costituire la base per il riconoscimento dello status di rifugiato.

La pubblicazione intitolata: *UNHCR's Guidelines on the Protection of Refugee Women and Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* (cfr. Da consultare) costituisce il testo fondamentale per chi debba elaborare un programma di protezione. Si troveranno maggiori informazioni sulle procedure esposte qui di seguito nella sezione III del presente manuale, e in particolare nel capitolo 10, sui servizi comunitari.

48. Prevenire i problemi relativi alla protezione delle donne e dei minori rifugiati attraverso una solida strutturazione del programma in tutti i settori, e in particolare:

- buona conoscenza del profilo della popolazione, e soprattutto della ripartizione per sesso ed età;
- tutela dell'unità delle famiglie e delle strutture preesistenti della comunità;
- consultazione delle donne sulle varie componenti del programma d'assistenza, e in particolare sulla progettazione del campo profughi e sul sistema di distribuzione degli aiuti;

- collocazione dei vari servizi in modo da non esporre le rifugiate ad ulteriori rischi quando li utilizzano;
- illuminazione del campo profughi, soprattutto lungo i percorsi verso le latrine;
- sufficiente numero di donne in seno al personale, in particolare quello addetto alla protezione, ai servizi collettivi e all'assistenza medica;
- formazione, tra gli stessi rifugiati, di pattuglie addette alla sicurezza, che abbiano come priorità la protezione delle donne;
- soprattutto in caso di presenza massiccia di forze militari o di polizia, impartire loro una formazione sui diritti delle donne e dei minori;
- iniziare, non appena possibile, le operazioni di rintraccio dei familiari, adottando appropriate misure per l'identificazione, il rilascio dei documenti, il rintraccio vero e proprio, l'assistenza temporanea e il ricongiungimento dei bambini separati con la propria famiglia (per maggiori informazioni sui minori non accompagnati, cfr. il capitolo 10, sui servizi comunitari);
- prevedere, a beneficio dei bambini, attività organizzate e scuole elementari: può essere importante anche come strumento di protezione, contribuendo a ridurre il rischio di reclutamento forzato in gruppi armati;
- orientare l'assistenza in modo da eliminare il bisogno dei minori di lavorare;
- rilasciare ai minori il certificato di nascita, che può costituire il presupposto indispensabile per l'ottenimento della cittadinanza e l'iscrizione a scuola, e avere fondamentale importanza per il rintraccio. Per di più, può essere importante per prevenire il reclutamento in formazioni militari e altre forme di sfruttamento.

*Aiutare i bambini e gli adolescenti aiutando le famiglie; assistere le donne per preservare l'unità familiare.*

**Il miglior modo per favorire la protezione, il benessere e l'incolumità dei minori consiste nell'assistere le loro famiglie.**

Operare attivamente per preservare l'unità delle famiglie. Le misure volte a tutelare la salute e l'incolumità delle donne rifugiate possono contribuire ad evitare la separazione delle madri dai figli. In una famiglia i cui membri sono

stati separati o si trovano in una situazione di grande tensione, i figli corrono particolari rischi. Il compito prioritario è di aiutare i genitori, o le altre persone che si prendono cura dei minori, a sopperire alle loro necessità. Occorre, però, riconoscere anche i bisogni dei genitori stessi. Le famiglie possono aver bisogno d'aiuto per far fronte alle difficoltà e ricostituire le proprie reti di supporto, che bisogna sforzarsi con ogni mezzo di preservare o ripristinare, anche aiutando i gruppi di famiglie che desiderino vivere insieme.

### Monitoraggio e rapporti

49. Una volta assicurata la protezione immediata, occorre adottare disposizioni per sorvegliare la situazione e garantire il costante rispetto dei diritti dei rifugiati.

50. È importante che dei rapporti immediati, chiari e regolari sugli sviluppi, le misure adottate e quelle che si intende adottare, siano trasmessi sia dal funzionario sul terreno al responsabile dell'ufficio dell'Unhcr, sia da quest'ultimo alla Sede centrale. Se necessario, bisogna chiedere direttive e raccomandare, se del caso, interventi della Sede stessa. Per un modello di rapporto sulla situazione (*sitrep*), cfr. l'allegato 3 del capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

51. I rapporti dettagliati sulla situazione sono la base per l'intervento presso un governo o per mobilitare il sostegno della comunità internazionale.

**Il personale distaccato sul posto, giustamente impaziente di fornire un'assistenza immediata, deve ricordare che, se non sono messe in comune, le informazioni raccolte in loco sono di limitata utilità.**

### Formalizzazione degli accordi e interventi per iscritto

52. Ogni accordo temporaneo o specifico con le autorità, come ad esempio quello sulla presenza dell'Unhcr, dev'essere formalizzato. In ogni carteggio formale relativo alla fornitura di aiuti materiali, si deve fare riferimento alla protezione e alle soluzioni durevoli.

53. In genere, un passo diplomatico scritto va compiuto appena possibile presso le autorità centrali, al massimo livello necessario. Tale livello, come pure la forma dell'intervento, sono determinati dalla natura della presenza dell'Unhcr nel paese. Di norma, una nota di una missione arrivata da poco tempo è indirizzata al ministro degli Affari esteri (o eventualmente dell'Interno; chiedere consiglio all'Undp e/o al-

le ambasciate). La comunicazione potrà:

- i. fare riferimento alle informazioni in possesso dell'Unhcr sull'afflusso o sul problema (se necessario, indicando le limitazioni dei dati stessi: in molti casi, il governo ne saprà comunque di più dell'organizzazione);
- ii. esporre il punto di vista dell'Unhcr, secondo cui gli interessati sono o possono essere (secondo i casi) di competenza dell'Alto Commissariato;
- iii. fare riferimento alle responsabilità del governo in materia di protezione;
- iv. richiedere (confermando l'intesa, esprimendo gratitudine, ecc.) l'assicurazione che agli interessati sarà concesso l'asilo (almeno temporaneo; se del caso, precisare: in attesa della determinazione dello status giuridico e di una soluzione a più lungo termine);
- v. se gli interessati sono considerati di competenza dell'Unhcr, annunciare un impegno di massima per la fornitura di aiuti materiali (ad esempio, con la formula: "sarà compiuto ogni sforzo per...").

54. I testi dei passi compiuti a livello dei Delegati devono essere comunicati immediatamente alla Sede centrale, sia per informazione che per poterli trasmettere alla Missione permanente a Ginevra del paese interessato e/o per farvi riferimento in eventuali ulteriori passi compiuti dalla Sede. Analogamente, il testo di questi sarà ovviamente trasmesso subito, per informazione, alla Delegazione nel paese.

55. Se dubitano che i loro interventi bastino a garantire la protezione, i Delegati raccomanderanno un'azione immediata a livello della Sede centrale.

56. Si dovranno compiere ulteriori interventi, orali e scritti, se c'è motivo di temere che la protezione non sia ancora adeguatamente garantita (casi di respingimento, rapimento, detenzione arbitraria, maltrattamento, violenza sulle donne e i bambini, ecc.). Un'azione complementare a livello locale consentirà sia di seguire da vicino gli sviluppi in materia di protezione, sia di aiutare, in tutta la misura del possibile, le autorità a far fronte ai problemi pratici dell'afflusso.

### Pubbliche relazioni

57. In alcune circostanze, la tensione nelle relazioni fra stati confinanti può esigere che si ponga in rilievo, anche a livello locale, che la concessione dell'asilo è un atto puramente umanitario.

**Ribadire che la concessione dell'asilo è un atto puramente umanitario e quindi non ostile, e che la presenza e l'intervento dell'Unhcr possono contribuire a ridurre la tensione.**

58. Particolare attenzione va riservata all'attività di informazione destinata agli altri organismi dell'Onu e alla comunità diplomatica, e in particolare a quei governi interessati la cui influenza può facilitare la protezione (ad esempio, con una sollecita indicazione del loro appoggio all'Unhcr e/o della loro intenzione di contribuire finanziariamente all'operazione).

59. Le visite dei media nazionali e internazionali e del corpo diplomatico possono contribuire a una più vasta conoscenza della funzione di protezione dell'Unhcr. La posizione da assumere nei confronti dei mezzi di comunicazione dipende, in larga misura, dalle circostanze e dall'eventuale aiuto che la pubblicità può dare alla protezione delle persone di competenza dell'Unhcr. È necessario uno stretto coordinamento fra i vari livelli dell'organizzazione: dove questa è già rappresentata, i buoni contatti instaurati in precedenza con i media locali (e soprattutto nella lingua locale) possono rivelarsi una valida fonte d'informazione e favorire la conoscenza del ruolo dell'Unhcr. Alcune indicazioni generali sui rapporti con i media sono contenute nel capitolo 9, sulle relazioni esterne.

## La sicurezza materiale dei rifugiati

### Introduzione

60. Anche dopo l'accoglienza in un paese d'asilo, i rifugiati possono ancora correre gravi rischi per la loro incolumità. Nelle emergenze, sono soprattutto minacciati alcuni diritti umani fondamentali, che debbono essere protetti in modo particolare dalla legge, come pure con azioni concrete. Tali minacce possono venire dal paese d'origine o da quello d'asilo, o anche da gruppi di rifugiati.

### Sicurezza nei campi profughi

61. Per ridurre i rischi di attacchi militari dal paese d'origine, occorre installare o trasferire i campi o altri insediamenti a una certa distanza dalla frontiera (cfr. il capitolo 12, sulla progettazione dei siti). Può essere, inoltre, necessario che le autorità del paese d'asilo rinforzino la loro presenza militare nella zona di frontiera e attorno ai campi o insediamenti dei rifugiati. La presenza militare all'interno dei campi dovrebbe però essere evitata.

62. Nel paese di rifugio, può accadere che delle minacce contro la sicurezza materiale dei ri-

fugiati (respingimento, detenzione illegale, violenze sessuali, ecc.) vengano da funzionari che trattano con i rifugiati.

**Le autorità del paese d'asilo devono essere rese edotte del fatto che mantengono la responsabilità principale della sicurezza, e che spetta loro garantire l'incolumità e il benessere dei rifugiati.**

63. Eventuali misure correttive sono di competenza delle autorità e vanno adottate risolutamente. Per ottenere un intervento adeguato, l'Unhcr deve mantenere il contatto con i rifugiati e con le autorità stesse.

64. Gli attacchi criminali e il banditismo ai danni dei rifugiati devono essere affrontati dalle autorità civili e dalle forze di sicurezza del paese ospitante, in stretta collaborazione con l'Unhcr e la popolazione rifugiata.

65. Allorché in mezzo ai rifugiati si trovano individui armati, l'Unhcr deve promuovere la separazione dei rifugiati dagli elementi armati e il disarmo di questi ultimi.

66. In ogni caso di presenza di militari e poliziotti, è importante adottare, per prevenire la violenza sessuale ai danni delle donne e dei minori rifugiati, le misure generali di cui al precedente paragrafo 48, quali campagne di sensibilizzazione e attività di formazione ai fini della protezione dei loro diritti.

67. Nel caso di conflitti interni in seno alla popolazione rifugiata, l'Unhcr dovrebbe in un primo tempo favorire una mediazione da parte della stessa comunità. Qualora questa fallisse, dovrebbe sollecitare le autorità del paese ospitante perché risolvano il conflitto.

### Ridurre la tensione fra i rifugiati e la comunità locale

68. In situazioni che possono originare tensioni e conflitti fra i rifugiati e la popolazione locale, si possono contemplare le seguenti misure, oltre a un'azione mirante ad affrontare le cause specifiche del problema:

- i. organizzare regolari incontri fra rappresentanti dei rifugiati e leader della comunità locale;
- ii. sensibilizzare quest'ultima alla drammatica situazione dei rifugiati attraverso i media locali (programmi radiotelevisivi, articoli sui giornali) e i leader della comunità;
- iii. sensibilizzare i rifugiati alle usanze e tradizioni locali;

- iv. garantire una sufficiente mobilitazione di aiuti umanitari, in modo che la presenza dei rifugiati non abbia un impatto negativo sulle scarse risorse locali;
- v. operare a beneficio della comunità locale, ad esempio potenziando le infrastrutture idriche, sanitarie, stradali, ecc.

69. Come misura di protezione, il personale dell'Unhcr deve incoraggiare la comunità rifugiata ad organizzarsi, aiutandola a tale scopo e coinvolgendola, d'intesa con la popolazione e le autorità locali, in tutti gli aspetti amministrativi dell'insediamento di rifugiati. Le donne e gli adolescenti devono partecipare all'organizzazione della comunità, in particolare per quanto riguarda la loro sicurezza. Altri interventi riguarderanno la presenza dell'Unhcr nei campi profughi e una speciale formazione, destinata a tutti i funzionari che trattano con i rifugiati, sui principi e le norme internazionali in materia.

#### **Sicurezza nelle zone di conflitto**

70. Nelle situazioni di conflitto armato, il diritto umanitario internazionale<sup>2</sup> assicura la protezione ai civili, in ciò compresi i rifugiati. Nei conflitti non interstatali (vale a dire conflitti armati interni, ma non operazioni di polizia), tutte le parti interessate sono tenute, in virtù delle Convenzioni di Ginevra del 1949, a rispettare tutte le persone che non prendono parte attivamente alle ostilità, e in particolare a:

- i. trattarle umanamente e senza distinzione di razza, religione, sesso, nascita, ricchezza o altri criteri analoghi;
- ii. astenersi da violenze contro la vita e le persone;
- iii. non catturare ostaggi;
- iv. rispettare la dignità personale;
- v. non pronunciare sentenze né procedere ad esecuzioni senza un regolare procedimento giudiziario;
- vi. raccogliere e curare i feriti e i malati.

71. Il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) è l'organismo incaricato di vigilare sull'osservanza del diritto umanitario internazionale, in situazioni di conflitto armato. Nella maggior parte dei casi di conflitto armato o di guerra civile, il Cicr offre la propria collaborazione a tutte le parti in causa, per assistere le

vittime e garantire la protezione delle popolazioni civili - compresi, se del caso, rifugiati e altre popolazioni esuli - come pure la protezione dei prigionieri.

72. Quando il Cicr è presente, il personale dell'Unhcr deve richiederne la collaborazione, per beneficiare della sua esperienza sul modo di trattare, in situazioni di conflitto armato, con interlocutori governativi e non.

#### **Operazioni in zone controllate da entità non statali**

73. In situazioni di guerra civile o di conflitto armato interno, possono insorgere particolari difficoltà per il fatto che gli interlocutori dell'Unhcr non sono degli stati, o delle forze armate regolari responsabili verso di essi, bensì dei gruppi ribelli o altre entità non statali. L'Unhcr può non avere altra scelta se non di trattare con tali gruppi, in quanto detengono il controllo di fatto su una popolazione rifugiata. Sarà importante porre l'accento sul ruolo imparziale, apolitico e umanitario dell'organizzazione ed esercitare pubblicamente pressioni su tali gruppi, per convincerli dell'importanza di aderire al diritto umanitario e a quello relativo ai rifugiati. Nel trattare con i gruppi stessi, tuttavia, l'Unhcr non deve suggerire, con proprie azioni o comunicazioni, un riconoscimento formale di tali entità non statali da parte delle Nazioni Unite.

#### **Reclutamento forzato**

74. Un altro problema nel campo della protezione, che si può presentare quando i rifugiati si trovano in una zona di conflitto o nelle sue vicinanze, è quello del loro arruolamento forzato ad opera di una o più parti in conflitto. Di fronte a tale problema, il personale dell'Unhcr deve tenere presente, e ricordare alle autorità, quanto segue:

- i. il carattere civile dei campi e insediamenti di rifugiati va preservato e rispettato in ogni circostanza. È, pertanto, inaccettabile il reclutamento di qualsiasi gruppo d'età a scopi militari e paramilitari;
- ii. l'arruolamento forzato può ammontare a un trattamento crudele, disumano o degradante, comunque proibito;
- iii. sono vietati il reclutamento e la partecipazione diretta alle ostilità di minori di 15 anni; l'Unhcr si batte, inoltre, per l'esclusione di tutti i minori di 18 anni, sia dalla partecipazione diretta alle ostilità, sia dallo svolgimento di attività di supporto;
- iv. se i rifugiati sono costretti o coartati a tornare nel proprio paese d'origine per com-

<sup>2</sup> Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977 trattano della protezione dei civili nei conflitti armati.

battere, ciò equivale a un respingimento, in ogni caso proibito.

### Situazione dei combattenti

75. L'Unhcr non è competente per intervenire in favore dei combattenti. Quelli di loro che sono messi fuori combattimento (malati, feriti, naufraghi e prigionieri di guerra) sono protetti in primo luogo dal diritto umanitario internazionale e rientrano nelle competenze del Cigr.

76. Un ex combattente può presentare i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, se si può accertare l'esistenza di un fondato timore di persecuzione, e se non ci sono seri motivi per ritenere che debba essere escluso<sup>3</sup>.

77. In ultimo, è da notare che il fatto di portare un'arma non fa di una persona un combattente: in alcune società è tradizione portare un'arma, ad esempio un coltello.

### Le emergenze derivanti da mutamenti nella politica governativa

78. Un particolare tipo di emergenza relativa alla protezione può verificarsi a seguito di un improvviso cambiamento, per le ragioni più svariate, nella politica di un governo nei confronti di persone che si trovano già sul suo territorio e che rientrano nelle competenze dell'Unhcr. Si può trattare sia di individui noti all'Unhcr, che li riconosce come rifugiati, sia di altri, che non hanno ancora presentato una formale domanda d'asilo né si sono presentati all'Unhcr, ma che possono comunque rientrare nelle sue competenze.

79. Il comportamento da adottare in emergenze di questo tipo, relative alla protezione, può essere molto diverso a seconda dei casi, e al riguardo si possono fornire solo indicazioni molto generiche. Occorreranno sempre precise informazioni, se necessario una presenza dell'Unhcr, nonché una politica chiara e coerente in difesa dei diritti dei rifugiati. Le linee guida che seguono vanno modificate in funzione della situazione reale, ed anche alcune considerazioni espresse nelle sezioni precedenti possono rivelarsi pertinenti.

80. L'Unhcr deve immediatamente cercare di individuare, se possibile redigendone un elenco, le persone a rischio, presente o potenziale, ma che non erano in precedenza note al suo personale. L'elenco va continuamente aggiornato. Fra le possibili fonti d'informazione vi sono la

comunità diplomatica (alcune persone potrebbero rivolgersi a delle ambasciate o anche chiedervi asilo), il Cigr, la società nazionale della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa, le organizzazioni religiose e le Ong. Nei contatti con le ambasciate, occorre aver cura di garantire la riservatezza sui singoli casi. Una rapida identificazione e, se possibile, registrazione dei nuovi casi da parte dell'Unhcr può spesso accrescere notevolmente la protezione.

81. L'Unhcr deve mantenere (o, nel caso di un nuovo regime, instaurare) una collaborazione stretta e continuativa con le autorità. Se il paese ha aderito agli strumenti internazionali applicabili, i relativi obblighi rimangono vincolanti, quale che sia la nuova politica da esso adottata. Se invece il paese non ha sottoscritto nessuno degli strumenti relativi ai rifugiati, occorre invocare lo Statuto dell'Unhcr e gli strumenti universali.

82. Il governo è, ovviamente, responsabile dell'incolumità fisica dei rifugiati. Va compiuto ogni sforzo per incoraggiarlo a proteggere i rifugiati, in particolare durante eventuali periodi di tensioni interne. L'obiettivo immediato è che i rifugiati possano rimanere in sicurezza nell'attuale paese d'asilo. È d'importanza capitale il rispetto del principio del non respingimento.

83. In determinate circostanze, è necessario come ultima risorsa trasferire i rifugiati in un altro paese. Tali trasferimenti sono ben diversi dal reinsediamento su vasta scala, attuato come soluzione durevole. Possono essere necessari dietro esplicita richiesta del governo o se non c'è altro modo di proteggere i rifugiati. Occorre prendere immediatamente contatto con i potenziali paesi d'asilo, a livello sia locale, delle ambasciate, che della Sede centrale dell'Unhcr. Le offerte di reinsediamento possono esercitare notevole influenza sull'atteggiamento del governo nei confronti dei rifugiati. Occorre, inoltre, trovare dei partner operativi: oltre che alle Ong insediate sul posto, si può chiedere assistenza al Cigr (ad esempio, per i documenti di viaggio) e all'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

84. In alcune situazioni estreme, di grande tensione, in cui era in pericolo la vita dei rifugiati, sono state create delle "oasi di sicurezza" (*safe heaven*) di vario genere loro destinate. L'esperienza dell'Unhcr al riguardo ha, tuttavia, dimostrato che in molti casi i rifugiati non hanno ricevuto adeguata protezione, continuando ad essere esposti a gravi rischi. Non si consiglia, pertanto, di istituire formalmente delle "oasi di sicurezza".

<sup>3</sup> Cfr. *Note on the Application of Exclusion clauses*, IOM 83/96, FOM 93/96, Unhcr, 1996.

## Le altre categorie di competenza dell'Unhcr

85. Oltre ai rifugiati definiti come tali dai vigenti strumenti internazionali (cfr. il precedente paragrafo 7), l'Unhcr è stato anche abilitato a fornire la sua protezione alle categorie elencate qui appresso. I rifugiati, come pure tali gruppi di persone, sono spesso denominati "persone di competenza dell'Unhcr".

### Rimpatriati

86. I rimpatriati sono rifugiati che ritornano volontariamente nel paese d'origine, e che cessano formalmente di essere rifugiati nel momento in cui attraversano la frontiera. L'Unhcr è stato incaricato dall'Assemblea generale dell'Onu di proteggere e assistere i rimpatriati, sia durante il viaggio di ritorno che dopo il rientro nel paese d'origine, come pure di facilitare la ricerca di soluzioni durevoli ai loro problemi.

### Apolidi

87. L'apolide è un individuo che nessun paese considera proprio cittadino. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce che tutti hanno diritto ad una nazionalità, e che nessuno dovrebbe essere arbitrariamente privato della propria, né del diritto di cambiarla. I principali strumenti internazionali che trattano dell'apolidia sono elencati nell'allegato 1. L'Unhcr è stato designato per assistere gli apolidi a presentare le domande alle autorità competenti, e gli stati ad elaborare e attuare la legislazione sulla cittadinanza, fornendo loro consulenza e assistenza tecnica.

### Sfollati

88. Gli sfollati possono essere definiti, in generale, come persone costrette ad abbandonare in massa le loro case, improvvisamente o inaspettatamente, a seguito di conflitti armati, lotte interne, violazioni sistematiche dei diritti umani, catastrofi naturali o provocate dall'uomo, ma rimaste sul territorio del loro paese d'origine.

### Considerazioni relative all'intervento dell'Unhcr per gli sfollati

89. I principali presupposti dell'intervento dell'Unhcr in favore degli sfollati<sup>4</sup> sono:

- i. una specifica richiesta dell'Assemblea generale, del Segretario generale o di un altro organo principale competente delle Nazioni

<sup>4</sup> Cfr. *UNHCR's Role with Internally Displaced Persons*, IOM 87/97, FOM 91/97, Unhcr, 1997.

Unite;

- ii. il consenso dello stato interessato o, se del caso, di un'altra entità;
- iii. l'utilità, in quella particolare situazione, della specifica esperienza dell'Unhcr per l'assistenza, la protezione e la ricerca di soluzioni per gli sfollati;
- iv. la disponibilità di risorse per le attività in questione.

### Criteri d'intervento

In determinate situazioni, l'intervento dell'Unhcr può rivelarsi utile: quelle in cui esiste un chiaro collegamento con le attività da esso svolte nell'adempimento del proprio mandato, ad esempio quando degli sfollati si trovano, o potrebbero trovarsi, in mezzo ai rimpatriati, oppure quando le stesse cause hanno prodotto sia l'esodo interno degli sfollati, sia quello all'estero dei rifugiati, o quando c'è il rischio che l'esodo interno debordi oltre frontiera. Qualora non esista un collegamento con le attività che rientrano nel suo mandato, l'Unhcr può contemplare un intervento in favore di sfollati per agire sulle cause del loro esodo e contribuire alla risoluzione del conflitto, attraverso l'azione umanitaria.

### Misure di assistenza agli sfollati

Sono largamente simili a quelle valide per i rifugiati. Per definizione, tuttavia, gli sfollati rimangono all'interno del proprio paese, e la loro protezione e i loro diritti sono disciplinati dalla legislazione nazionale, anziché dagli specifici strumenti giuridici internazionali. Gli strumenti universali in materia di diritti umani si applicano, naturalmente, anche agli sfollati.

La presenza del personale dell'Unhcr e di altre organizzazioni internazionali nelle zone dove gli sfollati hanno cercato scampo, si è dimostrata utile per incoraggiare le autorità e le parti in conflitto a rispettare le normative nazionali e i diritti umani universali.

### Le soluzioni durevoli

Sin dall'inizio di un'emergenza, l'Unhcr deve tener presente l'obiettivo ultimo della protezione dei rifugiati: aiutarli a uscire dalla condizione di esuli ed a trovare una soluzione che consenta il ripristino della protezione nazionale e la fine del loro status di rifugiati.

### Rimpatrio volontario

90. La maggior parte delle massicce emergenze di rifugiati si risolvono con il rimpatrio vo-

lontario, una volta che il pericolo al quale avevano voluto sfuggire è venuto meno o si è notevolmente ridotto. Si veda, in proposito, il capitolo 19, sul rimpatrio volontario.

### Integrazione in loco

91. S'intende per integrazione in loco l'assimilazione nel paese d'asilo. Nel caso di conflitti prolungati, spesso i rifugiati si integrano, almeno di fatto, nella società del paese ospitante. In tali casi, è importante che vi abbiano uno status ufficiale, e il punto di partenza deve essere il riconoscimento come rifugiati, ai sensi della Convenzione del 1951.

### Reinsediamento in un paese terzo

92. Il reinsediamento (vale a dire l'integrazione in un paese terzo) va preso in considerazione quando i rifugiati non possono né rimpatriare né sistemarsi nel paese di primo asilo, oppure vi si trovano in pericolo. Si decide il reinsediamento quando non c'è altro modo per garantire la sicurezza fisica o legale degli interessati. Il reinsediamento sotto l'egida dell'Unhcr è rigorosamente limitato ai rifugiati che rientrano nel suo mandato, e che continuano ad aver bisogno della protezione internazionale.

### Reinsediamento d'emergenza

93. Il reinsediamento d'emergenza può essere preso in considerazione in caso di:

- i. pericolo immediato di respingimento verso il paese d'origine;
- ii. pericolo immediato di espulsione verso un altro paese, dal quale il rifugiato potrebbe essere respinto verso il paese d'origine;
- iii. pericolo di arresto arbitrario, internamento o reclusione;
- iv. pericolo per l'incolumità o violazione dei diritti umani nel paese d'asilo, analoghi a quelli contemplati nella definizione di rifugiato, che rendono l'asilo insostenibile.

94. Le categorie di rifugiati che possono essere prese in considerazione per il reinsediamento d'emergenza sono le seguenti: superstiti di violenze e torture; rifugiati affetti da patologie gravi, non curabili nel paese d'asilo; donne a rischio; bambini e adolescenti. Occorre dare la priorità ai rifugiati che hanno urgente bisogno di protezione legale e fisica, come le donne a rischio e quei minori non accompagnati per i quali si è accertato che il reinsediamento risponde al loro "superiore interesse".

### Procedure per il reinsediamento d'emergenza

95. Si deve ricorrere al reinsediamento d'emergenza in modo selettivo e sulla base di una valutazione approfondita e obiettiva sia dello status del rifugiato, sia dell'urgenza del trasferimento. Il reinsediamento d'emergenza viene deciso quando il rischio per l'incolumità e/o la salute del rifugiato è così immediato da richiedere il suo allontanamento dalla situazione di pericolo nel giro di pochi giorni, se non di poche ore. Per semplicità si è stabilito un limite teorico di un massimo di cinque giorni.

96. Le seguenti informazioni vanno trasmesse immediatamente alla Sede centrale:

- i. nome e cognome, data e luogo di nascita, sesso, nazionalità e origine etnica;
- ii. un'analisi dettagliata dei motivi per la determinazione positiva dello status;
- iii. eventuali membri della famiglia;
- iv. dettagli come al capoverso i. per ogni familiare che accompagnerà il candidato;
- v. motivazione della necessità del reinsediamento;
- vi. giustificazione dell'inserimento nella categoria del reinsediamento d'emergenza, e tempi della partenza richiesti;
- vii. eventuale possesso di documenti di viaggio validi da parte di tutti gli interessati;
- viii. nel caso di un'emergenza sanitaria: diagnosi, prognosi, attuale stato di salute del rifugiato (e dei familiari, se del caso), eventuale necessità di un accompagnatore;
- ix. raccomandazioni motivate sui paesi proposti per il reinsediamento, ed eventuali legami con paesi terzi.

97. Appena possibile, s'inoltreranno ulteriori dettagliate informazioni mediante l'apposito modulo (*Resettlement Registration Form - Rrf*), insieme ai documenti giustificativi.

98. Il modulo può essere richiesto alla Sezione reinsediamento e casi particolari, presso la Divisione protezione internazionale della Sede centrale, che cura l'istruzione delle domande di reinsediamento d'emergenza. La stessa sezione cura anche il coordinamento e l'assistenza per il reinsediamento dei casi difficili o con particolari necessità, sui quali deve essere consultata.

99. Si troveranno ulteriori informazioni nel manuale dell'Unhcr sul reinsediamento.

### Da consultare

*Collection of Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Collection of International Instruments Concerning Refugees*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Guidelines on the Protection of Refugee Women*, Unhcr, Ginevra, 1991.

*Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, Oms, Ginevra, 1997.

*Handbook for Determining Refugee Status*, Unhcr, Ginevra 1979.

*International Legal Standards Applicable to the*

*Protection of Internally Displaced Persons*, Unhcr, Ginevra, 1996.

*Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Unhcr, Ginevra 1994.

*Refworld CD-ROM*, Unhcr, Ginevra (aggiornato regolarmente).

*Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*UNHCR Resettlement Handbook*, Unhcr, Ginevra, 1997.

*UNHCR's Role with Internally Displaced Persons*, IOM 87/97, FOM 91/97, Unhcr, Ginevra, 1997.

### Allegato 1 - Prospetto riepilogativo degli strumenti internazionali fondamentali

Strumenti internazionali relativi ai rifugiati		
Titolo abbreviato	Titolo completo	Descrizione
Statuto del 1951	Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.	Statuto dell'Alto Commissariato, adottato dall'Assemblea generale con la risoluzione 428 (V) del 14 dicembre 1950. Enuncia le funzioni e le competenze dell'Unhcr, consistenti nella protezione internazionale e nella ricerca di soluzioni permanenti al fenomeno dei rifugiati. Rappresenta l'atto costitutivo dell'Unhcr e comprende la definizione delle persone di competenza dell'organizzazione. Il mandato è stato modificato nel tempo, mediante successive risoluzioni dell'Assemblea generale e dell'Ecosoc.
Convenzione del 1951 Protocollo del 1967	Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati.	Trattato internazionale vincolante per gli stati firmatari, di cui sancisce le responsabilità nei confronti dei rifugiati che si trovano sul loro territorio, enunciando anche gli obblighi di questi.
Convenzione dell'Oua	Convenzione dell'Oua che regola gli aspetti specifici del problema dei rifugiati in Africa (Organizzazione dell'unità africana, Addis Abeba, 1969).	Integrazione regionale della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967. Contiene una definizione estensiva del rifugiato, come pure disposizioni in materia di asilo sicuro e pacifico, ripartizione dell'onere e rimpatrio volontario.
i. Dichiarazione di Cartagena  ii. Convenzione di San José	i. Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, 1984.  ii. Convenzione americana sui diritti umani, "Patto di San José, Costa Rica", 1969.	Dichiarazioni non vincolanti che hanno sensibilmente influenzato le politiche regionali sui rifugiati e i richiedenti asilo; contengono una definizione estensiva del rifugiato.
Conclusioni dell'Excom	Varie conclusioni sulla protezione internazionale adottate dal Comitato esecutivo dell'Unhcr.	Contengono importanti direttive destinate agli stati e all'Unhcr.

Strumenti connessi		
Carta dell'Onu	Carta delle Nazioni Unite, 1945.	Impone agli stati membri dell'Onu alcuni obblighi generali, di particolare rilevanza per la funzione di protezione internazionale dell'Unhcr.
Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo	Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948.	Strumento internazionale che enuncia i diritti umani fondamentali di ogni individuo, compresi i rifugiati.
Convenzione relativa allo status degli apolidi	Convenzione relativa allo status degli apolidi, 1954.	Accorda uno status giuridico riconosciuto agli apolidi che risiedono legalmente e abitualmente in un paese. Analoga alla Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati.
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia	Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, 1961.	Contiene misure atte ad evitare l'apolidia.
Patto sui diritti civili e politici	Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966.	Obbliga gli stati firmatari a rispettare e tutelare i diritti sanciti nel Patto a beneficio di tutti gli individui (entro il territorio e la giurisdizione dello stato), senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o d'altro genere, origine nazionale o sociale, patrimonio, nascita o altra condizione.
Convenzione contro la tortura	Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti, 1984.	Include il principio del <i>non refoulement</i> (non respingimento).
Convenzione sui diritti del fanciullo	Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989.	Codificazione completa dei diritti dei minori (di età inferiore ai 18 anni).
Convenzioni di Ginevra e Protocolli aggiuntivi	Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra (Ginevra, 1949).	Enuncia il trattamento da riservare in tempo di guerra ai civili, compresi i rifugiati.
Dichiarazione sull'asilo territoriale	Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale, 1967.	Include il principio del <i>non refoulement</i> .
Atto finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi, 1954	Conferenza delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi.	Include il principio del <i>non refoulement</i> .

# 3

---

## Gestione delle emergenze



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1-10</b>	<b>28-30</b>
Struttura di questa parte del manuale		
Capacità e risorse		
<b>Le principali funzioni nella gestione delle emergenze</b>	<b>11-22</b>	<b>30-31</b>
Introduzione		
Leadership		
Pianificazione		
Organizzazione e coordinamento		
Controllo		
<b>Le varie fasi operative nelle emergenze di rifugiati</b>	<b>23-38</b>	<b>31-33</b>
Capacità di pronto intervento		
Risposta alle emergenze		
<b>Da consultare</b>		<b>33</b>
<b>Figura 1: Principali elementi della gestione delle emergenze</b>		<b>29</b>
<b>Tabella 1: Indicatori di un'emergenza</b>		<b>32</b>

## Introduzione

1. Non esiste uno schema fisso per gestire le emergenze di rifugiati: ognuna è un caso a sé stante. L'esperienza ha dimostrato, tuttavia, che tendono ad evolversi secondo schemi chiaramente identificabili e documentati.

**Una buona gestione delle emergenze è condizionata dalla conoscenza di tali tendenze e delle misure più efficaci per farvi fronte.**

Un'emergenza non deve necessariamente tradursi in una tragedia. La probabilità che ciò avvenga è molto ridotta se l'emergenza è ben gestita, a cominciare dalla fase del pronto intervento.

2. Pur presentando, in genere, molte caratteristiche identiche a quelle di una buona gestione in qualunque altro settore, la gestione delle emergenze è contraddistinta da alcuni elementi peculiari:

- i. sono in gioco la vita e il benessere di esseri umani;
- ii. i tempi di reazione sono brevi;
- iii. il fattore rischio è elevato, e le conseguenze di errori o ritardi possono rivelarsi disastrose;
- iv. regna una notevole incertezza;
- v. è di cruciale importanza l'investimento effettuato nella pianificazione d'emergenza e in altre attività di preparazione organizzativa al pronto intervento;
- vi. il personale e i responsabili sono probabilmente sottoposti a un particolare stress a causa, ad esempio, di problemi di sicurezza e di condizioni di vita quanto mai difficili;
- vii. non esiste un'unica risposta che sia chiaramente quella giusta.

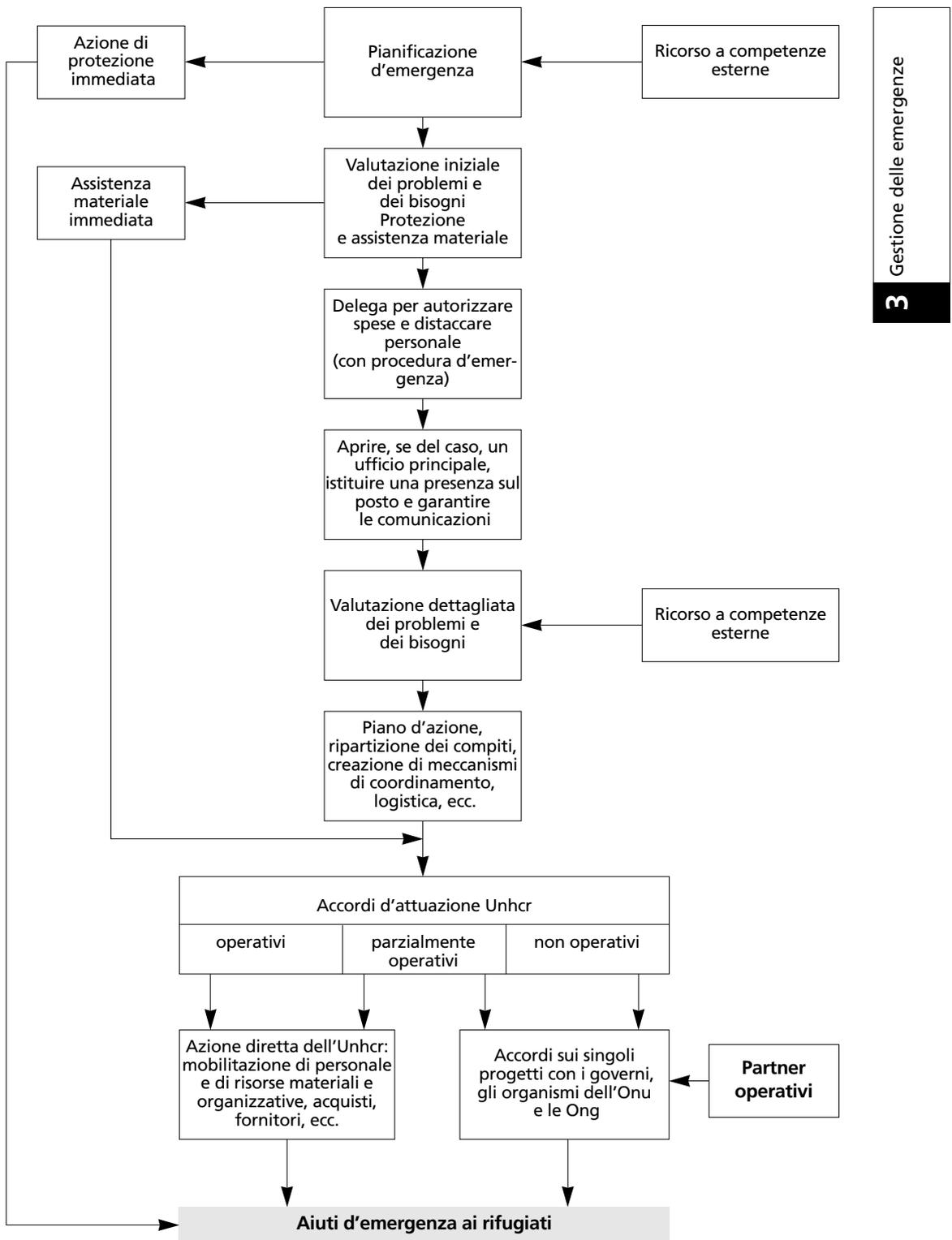
### Struttura di questa parte del manuale

3. Questa parte del manuale (capitoli da 3 a 9) è strutturata in modo da riflettere le varie fasi della preparazione all'intervento e della risposta alle emergenze. Si analizzano, in primo luogo, le attività preparatorie consistenti nella predisposizione di scorte e nel preallarme (capitolo 4), seguite dalla valutazione iniziale dei bisogni e delle risorse e dalla risposta immediata (capitolo 5). La programmazione operativa, il coordinamento e l'organizzazione in loco sono oggetto dei capitoli 6 e 7. Sono poi esaminati gli accordi d'attuazione, ivi comprese le procedure operative e di controllo (capitolo 8). Infi-

ne, il capitolo 9, sulle relazioni esterne, analizza i rapporti col paese ospitante (in ciò compresa l'istituzione di una formale presenza), le relazioni con i donatori e la comunità diplomatica, e il modo di rispondere all'interesse dei mezzi di comunicazione. È da notare che alcune attività riguardano contemporaneamente le fasi della preparazione al pronto intervento e della risposta: è questo il caso, in particolare, delle relazioni esterne, del coordinamento e della pianificazione.

4. La figura 1 riporta in forma schematica alcune considerazioni svolte in questa parte del manuale, con particolare riferimento alla risposta alle emergenze. Tutte le attività proprie della risposta - valutazione dei problemi e delle necessità, pianificazione operativa, accordi d'attuazione e formulazione del programma - sono strettamente interconnesse. Alcuni aspetti qui trattati separatamente possono, nella pratica, risultare indistinguibili, e non esiste un'unica sequenza o un'unica modalità corretta da osservare nella preparazione di un'operazione d'emergenza; occorre, tuttavia, conformarsi alle procedure saldamente collaudate dell'Unhcr per la presentazione e il controllo dei progetti.

Figura 1 - Principali elementi della gestione delle emergenze



## Capacità e risorse

5. La gestione delle emergenze può essere definita come:

**la mobilitazione di capacità e risorse per far fronte a minacce contro la vita e il benessere dei rifugiati.**

6. La preparazione all'intervento e la risposta alle emergenze di rifugiati richiedono la disponibilità delle risorse giuste al momento giusto, come pure la capacità di utilizzarle efficacemente.

7. S'intende per capacità l'insieme delle capacità organizzative interne: pianificazione, personale, strutture, sistemi, procedure, linee guida, scambio d'informazioni, comunicazioni, potere decisionale e supporto amministrativo. Le risorse comprendono quelle finanziarie e quelle umane, i soccorsi, gli equipaggiamenti di supporto, le altre attrezzature e i servizi.

8. Se la capacità è carente, probabilmente lo sarà pure la risposta all'emergenza, anche in presenza di risorse adeguate.

**Una forte capacità può, a volte, compensare l'insufficienza delle risorse, grazie a una loro più efficiente utilizzazione.**

9. La capacità è un aspetto della gestione delle emergenze cui non si riserva, a volte, un'adeguata priorità. Spesso si dà maggior rilievo, in fase sia di programmazione che operativa, alle risorse, in quanto più tangibili. È la capacità, però, che determina la qualità della risposta a un'emergenza. Un'organizzazione dotata di buone capacità è probabilmente in grado di allestire un'operazione più credibile ed efficiente, che possa attrarre le necessarie risorse.

10.

**Un'efficiente gestione delle emergenze richiede che si dia la necessaria priorità alla messa in atto e all'utilizzazione delle capacità operative, durante le diverse fasi di un'operazione.**

Se è vero che tali capacità devono essere in buona parte preesistenti, possono però essere mobilitate anche nel corso dell'operazione.

## Le principali funzioni nella gestione delle emergenze

### Introduzione

11. Alcune funzioni gestionali sono essenziali

per tutta la durata di un'emergenza di rifugiati:

- leadership;
- pianificazione;
- organizzazione e coordinamento;
- controllo.

12. Queste funzioni devono essere disimpegnate dall'Unhcr come organizzazione, nonché dai suoi singoli funzionari, a tutti i livelli.

**Se tali funzioni vengono a mancare, è probabile che si registrino gravi carenze nella gestione di un'operazione d'emergenza.**

Esse rimangono sempre di competenza della persona responsabile di tutta l'operazione, anche se possono essere delegate a dei collaboratori.

### Leadership

13. Può essere definita come:

**il processo consistente nell'ideare e trasmettere agli altri una certa concezione dell'operazione d'emergenza, come pure nell'imprimerle un chiaro indirizzo strategico, anche in situazioni di grande incertezza e pericolo.**

14. Il successo della gestione richiede la leadership; subordinata al ruolo del governo, questa può costituire il più importante contributo dell'Unhcr alla risposta all'emergenza. La leadership esige che le decisioni adottate siano correttamente attuate. Questa disciplina è essenziale nelle emergenze, quando spesso non c'è tempo per spiegare le considerazioni sottiacenti. Nella misura del possibile, tutti i diretti interessati devono contribuire alle decisioni che li riguardano, ma la responsabilità ultima rimane del responsabile dell'Unhcr.

### Pianificazione

15. Può essere definita come:

**il processo consistente nel valutare la situazione e nel definire gli obiettivi immediati e a più lungo termine, come anche le attività necessarie per raggiungerli.**

16. La pianificazione è essenziale sia prima che durante un'emergenza; quella operativa dev'essere basata su una valutazione dettagliata dei bisogni e delle risorse disponibili.

### Organizzazione e coordinamento

17. Possono essere definiti come:

**i sistemi e meccanismi idonei al conseguimento di un dato obiettivo, nonché il coor-**

**dinamento delle persone e delle organizzazioni affinché operino insieme, in modo logico, verso il comune obiettivo.**

18. L'organizzazione e il coordinamento significano selezionare, formare e assicurare la supervisione del personale, assegnare chiaramente ruoli e competenze a tutti i partecipanti all'operazione, come pure strutturare la comunicazione e lo scambio di informazioni. In un'emergenza, il coordinamento rappresenta un aspetto organizzativo di cruciale importanza.

#### **Delega di poteri e competenze**

19. La gestione delle emergenze va organizzata in modo da delegare poteri e competenze al più basso livello idoneo, e realizzata quanto più vicino possibile all'operazione o ai beneficiari. Occorre istituire, e portare a conoscenza di tutto il personale, una struttura gerarchica e di subordinazione trasparente e univoca.

20. La struttura direzionale dev'essere organizzata in modo che sia chiaro chi debba rispondere delle proprie azioni, comprese quelle in materia di gestione. Le persone chiamate a decidere devono disporre delle conoscenze necessarie, e garantire l'attuazione e il seguito (compreso il monitoraggio) delle proprie decisioni. La partecipazione di troppi responsabili, ai vari livelli, alle decisioni e alla loro attuazione, rende confuse ed eccessivamente diluite le responsabilità. L'ambiguità e la mancanza di semplicità nella definizione delle competenze contribuiscono anch'esse a rallentare l'azione.

#### **Controllo**

21. Può essere definito come:

**il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia in confronto ai piani e l'introduzione di eventuali modifiche.**

22. È da notare che le principali funzioni di gestione sono importanti, anche se in misura diversa, non solo durante la risposta all'emergenza, ma anche nella fase preparatoria. I meccanismi di organizzazione e di coordinamento, ad esempio, vanno messi a punto durante la pianificazione d'emergenza.

#### **Le varie fasi operative nelle emergenze di rifugiati**

23. La tabella che segue fornisce un esempio delle attività che possono succedersi durante un'emergenza di rifugiati. È importante comprendere che le varie fasi e attività di un'operazione possono sovrapporsi, parzialmente o completamente.

24. La fase finale di una tale operazione consiste nella transizione dalla risposta d'emergenza agli aiuti a più lunga scadenza (assistenza di sostentamento) e alle soluzioni durevoli (rimpatrio volontario, integrazione sul posto o reinsediamento). La fornitura dei soccorsi deve essere limitata al tempo minimo necessario, e la pianificazione e l'attuazione devono sempre

Fasi	Attività caratteristiche
Preparazione al pronto intervento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenzione</li> <li>• Preallarme</li> <li>• Pianificazione d'emergenza</li> <li>• Creazione di sistemi di risposta alle emergenze</li> <li>• Mobilitazione dell'aiuto dei potenziali paesi ospitanti e donatori</li> <li>• Allestimento di risorse pronte all'impiego</li> <li>• Predisposizione dei soccorsi in località idonee</li> <li>• Formazione</li> </ul>
Risposta alle emergenze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse disponibili</li> <li>• Mobilitazione di tali risorse</li> <li>• Relazioni con i donatori e i media</li> <li>• Pianificazione operativa</li> <li>• Attuazione e coordinamento</li> <li>• Monitoraggio e valutazione a posteriori</li> <li>• Passaggio alla fase post-emergenza</li> </ul>

guardare al lungo termine. L'importanza di un giusto equilibrio fra il breve e il lungo periodo si riscontra in numerosi settori essenziali.

25. In base al proprio mandato, l'Unhcr è tenuto ad assistere i governi nella ricerca di soluzioni durevoli al problema dei rifugiati. Queste devono essere sempre tenute presenti, sin dalla fase della pianificazione d'emergenza, in quanto è in tale periodo che si fanno le scelte riguardanti le modalità, la quantità e la durata degli aiuti umanitari: scelte che in molti casi si ripercuotono sulle prospettive di soluzioni permanenti, le quali rimarranno valide ancora a lungo, dopo la fine dell'emergenza.

#### **Capacità di pronto intervento**

26. Il modo migliore per garantire un'efficace risposta alle emergenze consiste nel prepararsi ad intervenire. La preparazione al pronto intervento può essere definita come:

**i piani e le misure destinati a garantire la tempestiva disponibilità delle risorse ne-**

**cessarie per soddisfare i bisogni previsti, e la capacità di utilizzarle.**

27. La possibile sfera d'applicazione del pronto intervento è molto ampia e le attività, in tale fase, possono essere svolte a livello mondiale, regionale e/o nazionale.

**Le misure preparatorie devono consentire all'organizzazione di rispondere alle emergenze in modo rapido ed efficace.**

28. A livello mondiale, l'Unhcr dispone, con una gestione centralizzata, di una vasta gamma di risorse di risposta alle emergenze, la cui lista è stata messa a punto in base all'esperienza acquisita in passato. Tali risorse comprendono: il sostegno del personale, le risorse umane e finanziarie, beni e servizi di supporto operativo, come pure delle scorte gestite a livello centralizzato, e che possono essere rese disponibili con breve preavviso dovunque se ne presenti la necessità, garantendo a livello mondiale un minimo prevedibile di preparazione alle emergenze. Certe attività di formazione, inoltre, possono essere utilizzate per accrescere la capacità d'accoglienza dei paesi d'asilo.

29. Per maggiori dettagli su tali risorse, cfr. l'appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze.

30. La pianificazione d'emergenza riduce il periodo di tempo necessario per mettere in piedi una risposta efficace, e costituisce uno strumento essenziale per rafforzare la capacità d'intervento.

**A livello di paese e di regione, il preallarme e la pianificazione d'emergenza sono le principali misure di preparazione al pronto intervento..**

31. Il processo di pianificazione d'emergenza (cfr. capitolo 4) permette di individuare anticipatamente eventuali carenze nelle risorse disponibili. Un piano realistico può incoraggiare i donatori, esistenti e potenziali, a fornire le risorse mancanti.

32. La pianificazione d'emergenza aiuta a prevedere le caratteristiche d'una situazione eccezionale imminente, accrescendo la capacità analitica istituzionale cui si può attingere se essa si verifica effettivamente. Aiuta, inoltre, ad individuare le ulteriori attività preparatorie eventualmente necessarie: ad esempio, il potenziamento o la ristrutturazione della presenza dell'Unhcr nel paese, il dislocamento di per-

sonale d'emergenza, la costituzione di scorte, la predisposizione di soccorsi, nonché la formazione. Si darà, ovviamente, la priorità alle attività che richiedono più tempo per il loro avvio effettivo.

### **Indicatori di un'emergenza**

33. Un'emergenza può iniziare con un afflusso improvviso e massiccio di rifugiati, in cui molte migliaia di persone attraversano una frontiera, con evidente pericolo per la loro vita. Più spesso, tuttavia, l'inizio di un'emergenza non è così drammatico né evidente, e una situazione che richiede una risposta straordinaria e misure eccezionali può evolversi per un certo periodo di tempo. È quindi essenziale poter riconoscere l'esistenza (o l'imminenza) di una situazione che richieda una risposta d'emergenza, come pure le sue probabili caratteristiche principali (cfr. tabella 1).

34. I seguenti indicatori, perfettamente misurabili, sono comunemente usati come soglie al di sopra (o, secondo i casi, al di sotto) delle quali esiste una chiara situazione d'emergenza, oppure per segnalare se una situazione è sotto controllo, o se invece è necessario un intervento urgente per porvi rimedio. Il più importante fra questi indicatori è il tasso di mortalità (per informazioni sulle modalità di calcolo, cfr. il capitolo 14, sulla sanità. Si troveranno maggiori dettagli sugli altri indicatori nei capitoli corrispondenti e nell'appendice 2, Prontuario).

**Tabella 1 - Indicatori di un'emergenza**

Indicatore	Livello d'emergenza
<b>TASSO DI MORTALITÀ</b>	<b>&gt; 2 per 10mila al giorno</b>
Situazione nutrizionale dei bambini	> 10% con meno dell'80% peso/altezza
Disponibilità di viveri	<2.100calorie/persona/giorno
Disponibilità d'acqua	< 10 litri a persona al giorno
Qualità dell'acqua	> 25% degli individui affetti da diarrea
Superficie dell'insediamento	< 30 m <sup>2</sup> a persona (non com prese eventuali aree a verde)
Superficie dell'alloggio di fortuna	< 3,5 m <sup>2</sup> a persona.

35. Altri indicatori, forse meno facilmente quantificabili, possono tuttavia avere un'importan-

za altrettanto critica: ad esempio, l'esistenza di una minaccia fisica contro i rifugiati o i loro diritti umani. In particolare, il rischio di respingimento (*refoulement*) va considerato come un indicatore della necessità di una risposta d'emergenza.

#### Risposta alle emergenze

36. Può essere definita come:

**un'azione immediata e appropriata volta a salvare delle vite umane, garantire la protezione e ripristinare il benessere dei rifugiati.**

37. Nella gestione di un'emergenza, una volta garantito un asilo sicuro, si darà la priorità alle attività intese a salvare delle vite umane. Una valutazione tempestiva e rapida dei problemi, dei bisogni e delle risorse disponibili permetterà, sin dalla fase della pianificazione d'emergenza, di confermare o di individuare i settori nei quali sussistono carenze, sul piano delle competenze e delle risorse necessarie.

38. È essenziale identificare i problemi che richiedono competenze specialistiche. Nella maggior parte delle emergenze di rifugiati sono necessari, oltre a specialisti della protezione, uno o più esperti per il coordinamento dei settori tecnici essenziali: sanità, alimentazione, nutrizione, igiene ambientale, approvvigionamento idrico, alloggi di fortuna e infrastrutture.

#### Da consultare

*A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children*, Unhcr, Ginevra, 1992.

*Contingency Planning - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1996.

*Coordination Among International Organizations in Complex Emergencies, Disaster Management Training Programme*, Nazioni Unite, 1997.

*Initial Assessment in Emergency Situations - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1998.

*Supplies and Food Aid Field Handbook*, Unhcr, Ginevra, 1989.

*UNHCR Handbook; People-Oriented Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming*, Unhcr, Ginevra, 1994.

*Unhcr Manual*, capitolo 4, Unhcr, Ginevra, 1995 (e successivi aggiornamenti).

*Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, Unhcr, Ginevra, 1996.

# 4

---

## Pianificazione d'emergenza



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1- 9</b>	<b>36</b>
Quando pianificare		
Preallarme		
<b>Il processo di pianificazione</b>	<b>10-17</b>	<b>36-37</b>
Riunioni		
<b>I vari compiti della pianificazione d'emergenza</b>	<b>18-22</b>	<b>37-38</b>
Individuazione dei possibili scenari		
Obiettivi programmatici e strategici		
Obiettivi e attività settoriali		
<b>Le caratteristiche di un buon piano</b>	<b>23-27</b>	<b>38</b>
<b>Da consultare</b>		<b>38</b>
<b>Figura 1: Differenze tra pianificazione d'emergenza e operativa</b>		<b>37</b>
<b>Allegato 1: Schema tipo di un piano d'emergenza</b>		<b>39</b>

## Introduzione

1. La pianificazione d'emergenza può essere così definita:

**un processo che guarda al futuro, in una situazione d'incertezza, per concordare scenari e obiettivi, definire iniziative tecniche e gestionali e predisporre potenziali meccanismi di risposta, atti a prevenire o a meglio affrontare un'emergenza.**

2.

**È importante vedere la pianificazione d'emergenza come un processo continuativo, dal quale si ricava un piano.**

Il processo di pianificazione coinvolge un gruppo di persone od organizzazioni che collaborano in permanenza per individuare obiettivi comuni e definire i rispettivi settori di competenza.

3. La pianificazione d'emergenza è il presupposto indispensabile di una risposta rapida ed efficace. Senza di essa, nei primi giorni di un'emergenza si perderebbe molto tempo inutilmente. Tale pianificazione consente di riunire le varie capacità organizzative necessarie, e deve costituire la base della pianificazione operativa e della risposta all'emergenza.

### Quando pianificare

4. Nella maggioranza dei casi, gli operatori sul terreno sapranno, semplicemente per esperienza e grazie alla buona conoscenza della situazione, quando è prudente predisporre dei piani.

5. Non c'è una regola circa il momento in cui avviare la pianificazione, tranne che, in caso di dubbio, è opportuno elaborare un piano d'emergenza.

**È preferibile pianificare quando non ce n'è bisogno, che non aver pianificato quando era necessario.**

### Preallarme

6. I segni premonitori di un evento potenzialmente critico devono far scattare il processo di pianificazione d'emergenza. Il preallarme consiste nel raccogliere, analizzare e utilizzare delle informazioni per conoscere meglio la situazione del momento e prevedere i possibili sviluppi futuri, con particolare attenzione per quelli suscettibili di originare un esodo di popolazione. Il preallarme può venire da tutta una serie di fonti: enti governativi, popolazione locale, dirigenti politici, media, stu-

diosi, rifugiati, organizzazioni internazionali e nazionali.

7. La raccolta e l'analisi delle informazioni che fanno scattare un preallarme devono far parte integrante del normale lavoro degli uffici dell'Unhcr. Una regolare vigilanza e la presentazione di frequenti rapporti, redatti con uno schema uniforme, sono un mezzo importante per registrare certi scenari e determinate tendenze, e per rilevare qualunque cambiamento che indichi un probabile esodo di popolazione.

8

**Quando le informazioni di preallarme segnalano il pericolo di un'emergenza di rifugiati, occorre avviare automaticamente la necessaria pianificazione.**

9. Nel corso di un'emergenza, per l'Unhcr il rischio più comune è rappresentato da un nuovo afflusso o dall'improvviso aumento di una popolazione rifugiata. La pianificazione d'emergenza è necessaria, pertanto, anche durante un'operazione già in corso, per far fronte a varie eventualità: un nuovo afflusso di rifugiati, una catastrofe naturale, un'epidemia, un attacco militare, uno scoppio di violenza all'interno di un campo, un improvviso rimpatrio spontaneo, o un qualche pericolo per il personale o gli uffici. In situazioni del genere, la realtà delle operazioni in corso è ben nota, ma occorre predisporre piani d'emergenza per i possibili sviluppi futuri, ai quali bisogna essere adeguatamente preparati.

### Il processo di pianificazione

10. La pianificazione è un'attività continuativa; il pianificatore ha bisogno di valutare costantemente la situazione e di adeguare gli obiettivi e le possibili alternative, per tener conto degli sviluppi in atto.

11. Un piano d'emergenza statico è rapidamente superato e dà un falso senso di sicurezza. Attraverso un regolare riesame e aggiornamento, è invece possibile verificare e adeguare costantemente le misure di preparazione in atto.

12. Uno dei contributi più importanti che il piano può dare alla risposta alle emergenze sta, in molti casi, nello stesso processo di pianificazione: individuare i partner operativi, le loro capacità e risorse, instaurare un rapporto di lavoro e giungere ad una visione comune dei problemi, delle priorità e delle rispettive competenze.

**Gli organismi interessati saranno meglio in grado di rispondere ad un'emergenza, se avranno prima partecipato alla pianificazione stessa.**

13. Sia la pianificazione d'emergenza che quella operativa fissano obiettivi strategici e settoriali, traducendosi in un piano d'azione volto al loro raggiungimento. La principale differenza fra i due tipi di pianificazione è che la prima comporta la formulazione di ipotesi e di scenari di base, mentre nella seconda il punto di partenza è noto, e la pianificazione si fonda sulla valutazione dei bisogni e delle risorse disponibili.

**Figura 1 - Differenze tra la pianificazione d'emergenza e quella operativa**

Aspetto	Piano d'emergenza	Piano operativo
Relazione con l'evento d'emergenza	prima	durante
Portata del piano	globale o basato su uno scenario	sia strategico che specifico
Partner coinvolti	tutti i possibili partner	solo i partner operativi ed esecutivi
Centro d'interesse	predisporre gli scenari concordati	risposta efficace e rapida
Relazioni	in corso di instaurazione	in corso di utilizzazione
Tipo di pianificazione	indicativa	vincolante e indicativa
Attribuzione	di ruoli variabili,	di competenze
Tempi	incerti	fissi, immediati

### Riunioni

14. Nella pianificazione d'emergenza, molti tranelli possono essere evitati attraverso una pianificazione collettiva, schierando tutte le capacità locali possibili e integrandole con contributi esterni.

**La pianificazione d'emergenza è più efficace se è realizzata in collaborazione e in modo coordinato, con tutti gli interessati che per un certo periodo lavorano assieme, in vista di obiettivi comuni.**

Per l'elaborazione del piano, un'unica riunione è di solito insufficiente e darebbe un prodotto in molti casi inadeguato. Il processo di pianificazione d'emergenza è quindi imperniato su riunioni regolari e sul seguito che viene loro dato.

15. I partecipanti al processo devono essere quelli che potrebbero essere coinvolti nella risposta all'emergenza: governi, agenzie, rappresentanti dei paesi donatori, organizzazioni e competenze locali. Le riunioni sono a volte definite "tavole rotonde", per sottolineare l'importanza della partecipazione di tutti gli interessati. I pareri potranno essere divergenti, ma spesso ciò sarà vantaggioso per il processo di pianificazione, costituendo un'utile occasione di approfondimento e affinamento delle varie ipotesi di base. In tal modo, il prodotto finale risulterà più vicino alla realtà. L'Unhcr può convocare le tavole rotonde, ma sempre nel rispetto del ruolo e dell'importanza dei singoli partecipanti.

16. Una riunione di pianificazione deve produrre una bozza di piano d'emergenza, comprendente i seguenti elementi:

- i. individuazione dei possibili scenari;
- ii. obiettivi strategici;
- iii. obiettivi e attività settoriali.

Le riunioni successive saranno destinate ad un riesame degli indicatori di preallarme, ad un resoconto sulle iniziative adottate dopo la riunione precedente e all'aggiornamento del piano.

17. I contributi presentati in queste riunioni saranno costituiti da pareri specialistici di esperti, risultati di sopralluoghi e dichiarazioni programmatiche delle varie agenzie. I risultati saranno, in particolare, il piano d'emergenza, delle bozze di bilancio preventivo e degli accordi di collaborazione permanente, ad esempio per le scorte di generi di prima necessità.

### I vari compiti della pianificazione d'emergenza

#### Individuazione dei possibili scenari

18. In base agli indicatori di preallarme e alla propria esperienza, i partecipanti al processo di pianificazione elaborano i probabili scenari. Quest'attività è quella più basata sull'intuizione, eppure è una delle più importanti, perché pone le basi per il seguito del processo. Quando si elaborano degli scenari, bisogna formulare delle ipotesi. Anche se queste si basano sui dati più attendibili di cui si dispone, non si può in alcun modo eliminare una certa dose d'imprevedibilità.

19. Lo scenario è una specie di quadro di riferimento: se l'afflusso sarà minore del previsto, si

disporrà di un confortevole margine di sicurezza; se sarà maggiore, ciò porrà in rilievo l'importanza di una urgente azione correttiva.

20. Per l'elaborazione degli scenari occorre:

- i. considerare tutte le possibilità (lavorare d'immaginazione);
- ii. fissare solo un numero limitato di alternative (di norma, una o due), perché altrimenti il processo di pianificazione risulterebbe troppo complesso;
- iii. utilizzare il concetto dello scenario più sfavorevole oppure di quello più probabile.

#### **Obiettivi programmatici e strategici**

21. I pianificatori devono avere una certa concezione dell'orientamento da seguire in tutta l'operazione, che dev'essere per quanto possibile condiviso da tutti. Non di rado, i vari partner hanno posizioni fondamentalmente diverse su una determinata questione. Se non è possibile appianare tali divergenze, occorre almeno che siano riconosciute da tutti gli interessati. Bisogna, tuttavia, fare uno sforzo per accordarsi su alcuni principi generali, fissando gli obiettivi globali della risposta all'emergenza, cui devono rispondere tutte le attività svolte nell'ambito del piano.

#### **Obiettivi e attività settoriali**

22. È questa la parte più dettagliata del processo di pianificazione. Per ogni settore i pianificatori devono raggiungere un accordo, quanto più dettagliato possibile compatibilmente col tempo disponibile, sui seguenti punti:

- i. obiettivi dei singoli settori, con i relativi parametri;
- ii. principali attività da svolgere;

- iii. responsabili di tali attività;
- iv. tempi d'attuazione.

#### **Le caratteristiche di un buon piano**

23. Un buon piano (sia operativo che d'emergenza) dev'essere esauriente, ma non troppo particolareggiato, realizzando un giusto equilibrio fra la trattazione di tutti i temi importanti e un livello non eccessivo di dettaglio.

24. Dev'essere altresì ben strutturato, di facile lettura e, cosa importante, di facile aggiornamento. Essendo in gran parte orientato verso attività concrete, deve indicare chiaramente ciò che va fatto, da chi ed entro che termine.

25. Dev'essere un documento vivo e costantemente aggiornato, corretto e migliorato: non soggetto ad una revisione globale a scadenze fisse, ma piuttosto in continua evoluzione.

**Un documento breve, con una struttura chiara, sarà più facile da aggiornare.**

26. Un piano di pronto intervento deve, inoltre, realizzare un equilibrio tra flessibilità (in modo da potersi applicare ad una vasta gamma di scenari) e specificità (per determinati fattori essenziali, come una razionale localizzazione delle scorte d'emergenza). Il piano non dev'essere troppo vincolante, ma deve fornire un adeguato orientamento. Non deve rappresentare un documento estremamente rigido.

27. Per la struttura tipo di un piano d'emergenza, cfr. allegato 1.

#### **Da consultare**

*Contingency Planning - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1996.

---

## Allegato 1 - Schema tipo di un piano d'emergenza

Si troverà qui di seguito un possibile schema di un piano d'emergenza, relativo ad un afflusso di rifugiati. Per scenari diversi saranno necessari gli opportuni adattamenti.

### Capitolo 1: Situazione generale e possibili scenari

- i. Informazioni di base e sul paese
- ii. Punti d'ingresso
- iii. Cifra totale di pianificazione
- iv. Ritmo degli arrivi
- v. Accoglienza e spostamenti previsti nel paese
- vi. Disposizioni organizzative per la sistemazione
- vii. Prevedibile profilo demografico dei rifugiati
- viii. Attivazione della risposta d'emergenza

### Capitolo 2: Indirizzi e obiettivi globali dell'operazione

- i. Obiettivi globali concreti (strategici) del programma
- ii. Osservazioni sulla posizione programmatica dei vari partner

### Capitolo 3: Obiettivi e attività settoriali

- i. Gestione e coordinamento generale, ripartizione delle competenze
- ii. Protezione, accoglienza, registrazione, sicurezza
- iii. Servizi comunitari
- iv. Logistica e trasporti
- v. Progettazione delle infrastrutture e del sito
- vi. Alloggi di fortuna
- vii. Generi di prima necessità di uso domestico e assistenza alle famiglie
- viii. Approvvigionamento idrico
- ix. Igiene ambientale
- x. Sanità e nutrizione
- xi. Alimentazione
- xii. Istruzione
- xiii. Attività economiche
- xiv. Supporto dell'operazione, amministrazione, comunicazioni, assistenza e sicurezza del personale.

In ogni sezione si prenderanno in esame, settore per settore, gli obiettivi prefissati e i risultati effettivamente raggiunti, i bisogni, le risorse disponibili, le attività, le necessità finanziarie, le misure di pronto intervento in atto e programmate, le competenze e i tempi d'attuazione.

### Capitolo 4: Procedure di feedback, aggiornamento e azione futura

Indicare le modalità previste per l'aggiornamento e la revisione del piano, chi ne sarà responsabile, e come si prevede di diffondere le informazioni.

### Possibili allegati

- i. Cartine
- ii. Moduli di registrazione
- iii. Elenco delle organizzazioni o dei singoli individui che partecipano alla pianificazione
- iv. Profilo delle agenzie (dettagli sul personale, le risorse, le future attività previste)
- v. Tabelle d'individuazione delle lacune (cfr. capitolo 6, sulla pianificazione operativa)
- vi. Specifiche dei generi di prima necessità
- vii. Progetti di bilancio preventivo.

# 5

---

## Valutazione iniziale e risposta immediata



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1-8</b>	<b>42-43</b>
<b>Come organizzare la valutazione</b>	<b>9-16</b>	<b>43</b>
<b>La risposta immediata</b>	<b>17-22</b>	<b>43-44</b>
Mettersi in condizione di agire		
Protezione		
Considerazioni organizzative		
<b>La protezione e l'assistenza materiale</b>	<b>23-28</b>	<b>44-45</b>
Localizzazione dei rifugiati		
Controlli negli insediamenti di rifugiati		
Stima del numero e registrazione dei rifugiati		
Bisogni urgenti per la sopravvivenza		
<b>Da consultare</b>		<b>45</b>
<b>Allegato 1: Lista di controllo per la valutazione iniziale</b>		<b>46-47</b>

## Introduzione

1. Gli aiuti d'emergenza devono basarsi su una valutazione approfondita, seppure rapida, dei problemi e dei bisogni più immediati dei rifugiati, come pure delle risorse disponibili per farvi fronte.

2. L'obiettivo dell'analisi iniziale dei problemi e della valutazione dei bisogni è di dare all'Unhcr una visione chiara e concisa della situazione, in termini quantitativi e qualitativi, sufficiente per permettere di prevedere l'evoluzione dell'emergenza, almeno nel breve periodo, e che costituirà la base delle decisioni che determineranno il futuro dell'operazione.

3.

**Delle valutazioni più dettagliate seguiranno con l'evolversi dell'emergenza e dei bisogni: la valutazione, infatti, è un processo permanente.**

La valutazione iniziale e quelle successive sono intimamente legate alla pianificazione operativa, di cui staranno alla base. La valutazione iniziale, inoltre, si fonderà anche sulla pianificazione d'emergenza.

4. La valutazione iniziale deve:

rispondere a due domande: "qual è il problema principale?" e "esiste veramente un'emergenza?";

fornire sufficienti informazioni per consentire all'Unhcr di decidere se partecipare alla risposta all'emergenza, come pure la misura di tale partecipazione;

essere un'iniziativa interistituzionale, ma con un unico organismo che si faccia carico del coordinamento generale, e che includerà personale dell'Unhcr, del governo e di altri potenziali partner (ad esempio, altre agenzie dell'Onu e Ong). Idealmente, il gruppo di lavoro interistituzionale che ha curato il piano d'emergenza deve costituire il nucleo del gruppo incaricato di una valutazione sommaria del problema e dei bisogni. In molti casi, coloro che effettuano la valutazione iniziale forniscono contemporaneamente la risposta iniziale. La squadra incaricata della valutazione deve comprendere, se possibile, coloro che dovranno attuare l'operazione d'emergenza sul terreno;

essere svolta rapidamente;

fornire un quadro completo delle dimensioni dell'emergenza, piuttosto che concentrarsi

su una zona o un settore limitato (è meglio avere un quadro completo, anche se approssimativo);

descrivere la popolazione vittima dell'emergenza (un semplice profilo demografico);

individuare la capacità dei rifugiati di provvedere a sé stessi;

individuare le risorse disponibili sul posto;

individuare le priorità immediate;

utilizzare criteri concordati e idonei per valutare le necessità;

coinvolgere sin dall'inizio i rifugiati (uomini e donne), cercando di conoscerli e di capire le loro preoccupazioni: essi sono, infatti, una fonte essenziale di informazioni;

prendere nota della fonte dei dati raccolti;

effettuare controlli incrociati dei dati stessi, non facendo affidamento soltanto su uno strumento (ad esempio, rilevamenti aerei, riscontrati con osservazioni sul campo e interviste);

ricorrere alle competenze tecniche appropriate;

procedere mediante indagini per campione, anziché raccogliere un'eccessiva massa di dati dettagliati, difficili da analizzare;

presentare raccomandazioni d'immediata attuazione, indicando nel contempo le risorse necessarie;

essere in grado di far scattare una risposta immediata ed efficace;

dare ampia e rapida diffusione ai risultati.

5. La valutazione deve, come minimo, rispondere alle domande contenute nella lista di controllo dell'allegato 1, che riporta le informazioni essenziali per pianificare un'operazione d'emergenza.

6. La valutazione iniziale va focalizzata sui problemi prioritari che mettono in pericolo delle vite umane e che riguardano, in genere, i seguenti settori: protezione, approvvigionamento idrico, alimentazione, igiene ambientale, alloggi di fortuna e sanità. La valutazione deve giudicare la condizione effettiva dei rifugiati rispetto a quanto è necessario per la loro sopravvivenza e il loro immediato benessere (sotto forma di parametri). Vanno anche valutate le risorse a disposizione.

**Un'importante premessa per la valutazione dei bisogni è la definizione di adeguati parametri.**

7. Tali parametri costituiscono un punto di riferimento per giudicare la condizione dei rifugiati (cfr. appendice 2, per alcuni criteri minimi di sopravvivenza). Quelli fissati per gli aiuti d'emergenza devono corrispondere all'obiettivo di garantire la sopravvivenza e un minimo di benessere, essere applicati equamente a tutti i rifugiati ed essere rispettati da tutti gli interessati.

8. Il documento *Initial Assessment in Emergency Situations: a Practical Guide for Field Staff* (cfr. Da consultare) contiene delle liste di controllo più dettagliate per le valutazioni, come anche informazioni pratiche sui principi, la pianificazione, le tecniche, i metodi e i vari formulari utilizzati. Si veda anche il capitolo 6, sulla pianificazione operativa, per un esempio di tabella d'individuazione delle lacune, un utile strumento per confrontare bisogni e risorse.

### **Come organizzare la valutazione**

9. La valutazione iniziale va svolta sul posto, appena risulta evidente il rischio di un'emergenza di rifugiati, coinvolgendo anche il governo e gli altri principali interessati.

10. Una premessa essenziale è, ovviamente, l'accesso immediato alla zona in cui si trovano i rifugiati. Il sollecito avvio della valutazione, appena possibile, richiede l'immediata adozione di alcune misure pratiche: stabilire una presenza dove si trovano i rifugiati, o nelle vicinanze, per avere informazioni di prima mano; intervistare gli stessi rifugiati; utilizzare altre eventuali fonti d'informazione; mobilitare le competenze e le risorse locali.

11. Se è vero che è necessario un approccio organizzato, non bisogna però perdere tempo solo perché le competenze desiderate non sono disponibili immediatamente. Dove l'Unhcr è già presente, l'intervento iniziale non deve essere ritardato nell'attesa dell'arrivo di personale più esperto.

**Una risposta rapida a bisogni chiaramente urgenti non va mai ritardata a causa del mancato completamento della valutazione generale.**

12. Pianificare la valutazione significa fissarne gli obiettivi, definire il mandato e selezionare i membri della squadra. Il piano di valutazione

deve indicare le informazioni da raccogliere e il rapporto deve dire chiaramente quali dati non è stato possibile ottenere.

13. Se l'Unhcr non è già presente nel paese, la missione di valutazione sarà, in genere, organizzata dalla Sede centrale.

14. La valutazione dei problemi e dei bisogni comincerà con un riesame delle informazioni di base disponibili (relazioni di missioni, servizi giornalistici, rapporti sulla situazione, cartine della zona). L'ideale sarebbe di disporre già di un piano d'emergenza, debitamente aggiornato, che fornisca i dati necessari per la valutazione e la risposta immediata. La Sede centrale dell'Unhcr può mettere a disposizione carte e altre informazioni geografiche, tratte da una banca dati computerizzata e che possono essere adattate alle specifiche necessità della valutazione. Questa deve, inoltre, includere interviste con i rifugiati e altri interessati.

15. Gli strumenti comunemente utilizzati nelle valutazioni sono:

- i. questionari;
- ii. liste di controllo;
- iii. sopralluoghi.

16. Di norma si usa una combinazione di tali strumenti, in vista di un controllo incrociato delle conclusioni. I questionari e le liste di controllo (per una lista tipo, cfr. allegato 1) sono particolarmente utili perché, grazie ad una metodologia standardizzata, obbligano gli incaricati della valutazione a prevedere in anticipo i dati da raccogliere. I sopralluoghi, dal canto loro, forniscono informazioni generali, consentendo di inquadrare nel loro contesto i dati ricavati da valutazioni più sistematiche.

### **La risposta immediata**

17. La raccolta di dati sui problemi, le necessità e le risorse, da una parte, e la definizione dei parametri dell'intervento, dall'altra, permetteranno di determinare i bisogni immediati ancora insoddisfatti.

**Le azioni più urgenti vanno attuate con i materiali e le risorse organizzative disponibili sul posto, quali che siano, anche se le informazioni raccolte sono incomplete.**

18. Per sopperire alle necessità più urgenti per la sopravvivenza, le prime misure più importanti saranno probabilmente le seguenti:

- i. mettersi in condizione di agire;
- ii. protezione;
- iii. considerazioni organizzative.

#### **Mettersi in condizione di agire**

19. La massima priorità è quella di predisporre le capacità organizzative richieste per far fronte alle necessità dell'emergenza.

**Occorre dislocare, in numero sufficiente, personale dell'Unhcr e dei partner esecutivi, del giusto calibro e di adeguata esperienza.**

Per lo stanziamento dei fondi, gli accordi d'attuazione, i rifornimenti alimentari, gli acquisti in loco e l'assunzione di personale, può essere necessario ricorrere a procedure d'emergenza. Si troveranno nell'appendice 1 i dettagli sull'utilizzazione delle risorse di cui l'Unhcr dispone per rispondere alle emergenze. Nel quadro di un piano d'azione immediata occorre, inoltre, mobilitare d'intesa con il governo le risorse di altri organismi dell'Onu, e in particolare del Pam e dell'Unicef, nonché del settore delle Ong.

#### **Protezione**

20.

**Nessun programma d'assistenza è possibile se ai rifugiati non viene garantito il diritto d'asilo.**

Bisogna intervenire a questo scopo, come anche per garantire loro la sicurezza e i diritti umani fondamentali. Si è già messa in rilievo l'importanza di una presenza dell'Unhcr nelle zone in cui si trovano i rifugiati. Possono essere necessarie misure specifiche, ad esempio per rispondere ai problemi e ai bisogni particolari di gruppi a rischio (minori non accompagnati, ragazze prive di familiari, minoranze etniche, ecc.), come anche per proteggere i rifugiati da atti arbitrari di estranei e da gruppi che, mescolandosi fra loro, possono mettere in pericolo la loro incolumità.

#### **Considerazioni organizzative**

21. Nelle zone di concentrazione dei rifugiati, l'Unhcr deve istituire una propria presenza, dotandola di mezzi idonei per comunicare con l'ufficio principale nel paese e con la Sede centrale. È di cruciale importanza disporre delle capacità logistiche necessarie per fornire l'assistenza.

22. Una volta valutati i bisogni e le risorse, sarà prioritario fornire l'assistenza essenziale per la

sopravvivenza, dovunque si trovino i rifugiati. Occorrerà, inoltre, prendere alcune decisioni organizzative o di pianificazione essenziali, che potranno in parte determinare le future caratteristiche dell'intera operazione. Tali decisioni riguardano, in molti casi, i punti riassunti qui di seguito, e vanno considerate parte integrante della risposta immediata.

**Se tali decisioni non sono prese di volta in volta o sono errate, saranno poi molto difficili da correggere.**

### **La protezione e l'assistenza materiale**

#### **Localizzazione dei rifugiati**

23. Questa avrà una grande influenza sulla protezione e su tutti i settori dell'assistenza. Se i rifugiati si sono sistemati in più insediamenti spontanei, non vanno raggruppati, se non per motivi impellenti. Se si trovano già in siti giudicati insoddisfacenti, vanno trasferiti altrove. La difficoltà di trasferire i rifugiati da un luogo inadatto aumenta notevolmente col tempo. Anche se non è possibile trasferire quanti si trovano già sul posto, bisogna indirizzare altrove i nuovi arrivati (cfr. capitolo 12, sulla progettazione dei siti).

#### **Controlli negli insediamenti di rifugiati**

24. Determinare anticipatamente le dimensioni ottimali della popolazione e prevedere in conseguenza nuovi siti. A mano a mano che arrivano i rifugiati, mantenere uno stretto controllo sull'effettiva occupazione dell'insediamento, in modo da riempire in maniera ordinata le zone già attrezzate.

#### **Stima del numero e registrazione dei rifugiati**

25. Una precisa stima della popolazione rifugiata è una premessa essenziale per l'efficacia della protezione e dell'assistenza. Una efficiente distribuzione degli aiuti a tutti coloro che ne hanno bisogno richiede, come minimo, una registrazione per famiglie, da organizzare il più presto possibile. Ciò nonostante, è possibile che nei primi tempi ci si debba basare su una stima del numero dei rifugiati, anziché su una registrazione completa (cfr. capitoli 11 e 13, sulla registrazione della popolazione e la distribuzione dei soccorsi).

#### **Bisogni urgenti per la sopravvivenza**

26. Far fronte ai bisogni più urgenti per la sopravvivenza: viveri, acqua, alloggi di fortuna, assistenza medica e igiene ambientale, garantendo un'equa distribuzione degli aiuti:

- i. *Coinvolgere i rifugiati* e incoraggiarli sin dall'inizio a cercare di rendersi autosufficienti. In caso contrario, gli aiuti d'emergenza saranno molto meno efficaci, e si rischierà di perdere l'occasione per aiutare subito i rifugiati a riprendersi dalle conseguenze psicologiche del loro calvario;
- ii. *Alimentazione*. Garantire che sia coperto almeno il fabbisogno energetico minimo; si arriverà successivamente alla razione completa. Attuare speciali programmi nutrizionali, se ci sono chiari indizi di malnutrizione. Creare strutture di magazzinaggio;
- iii. *Approvvigionamento idrico*. Proteggere dall'inquinamento le fonti già esistenti e creare la massima capacità di stoccaggio dell'acqua, con i mezzi più semplici a disposizione. Se il fabbisogno non può essere soddisfatto diversamente, trasportare l'acqua fino al sito;
- iv. *Alloggi d'emergenza*. Rispondere al fabbisogno di materiali di copertura e d'altro genere, se possibile in loco. Se necessario, chiedere forniture esterne (ad esempio, di teloni di plastica);
- v. *Assistenza medica*. Fornire la necessaria assistenza organizzativa, il personale sanitario, i medicinali e le attrezzature di base, in

stretto coordinamento con le autorità sanitarie nazionali. Benché probabilmente le necessità più immediate siano di cure mediche, non bisogna trascurare le misure preventive, in particolare d'igiene ambientale;

- vi. *Igiene ambientale*. Isolare gli escrementi umani dalle fonti d'approvvigionamento idrico e dagli alloggi di fortuna.

27. Adottare misure per rispondere alle esigenze sociali e, se del caso, per favorire il ricongiungimento familiare. Potranno essere necessarie apposite indagini per individuare le persone più bisognose, che spesso non si fanno avanti, come anche operazioni di rintraccio dei familiari dispersi. I gruppi di rifugiati accidentalmente separati vanno riuniti, riservando particolare attenzione ai minori non accompagnati.

28. Una volta attuate queste misure prioritarie ed eventuali altre, cominciare il più ampio processo di pianificazione.

#### Da consultare

*Initial Assessment in Emergency Situations - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1998.

---

## **Allegato 1 - Lista di controllo per la valutazione iniziale**

La presente lista, relativa ad un afflusso di rifugiati, va modificata alla luce della natura effettiva dell'emergenza.

### **Chi sono i rifugiati, loro numero, modalità dell'arrivo**

- Quanti sono all'incirca i rifugiati?
- Da dove vengono? Perché?
- Qual è il ritmo degli arrivi? È probabile che aumenti o che diminuisca?
- Quale potrà essere il loro numero totale?
- Quali sono i loro punti d'arrivo e i luoghi dove attualmente si concentrano (latitudine e longitudine)?
- I rifugiati arrivano da soli o in gruppo? Si tratta di gruppi familiari, di clan, tribali, etnici o di abitanti di uno stesso villaggio?
- Le famiglie, i gruppi di abitanti di villaggi e le comunità sono intatti?
- Come sono organizzati i rifugiati? I gruppi o le comunità hanno dei leader?
- Come si spostano i rifugiati: a piedi, con automezzi?
- Qual è la ripartizione per sesso della popolazione?
- Qual è il profilo della popolazione per gruppi d'età: sotto i cinque anni, dai cinque ai 17 anni, dai 18 anni in su?
- Quanti sono i minori non accompagnati? In che condizioni si trovano?
- Qual era la situazione socioeconomica dei rifugiati prima dell'esodo?
- Quali sono le loro qualifiche e le lingue parlate? Quali sono la loro origine etnica e il loro retroterra culturale?
- Ci sono individui o gruppi con particolari problemi sociali? Ci sono gruppi resi più vulnerabili dalla situazione (ad esempio, disabili, minori separati dalle famiglie o anziani bisognosi d'assistenza)?
- Quali sono le abitudini alimentari, abitative e igieniche dei rifugiati?
- Qual è la situazione della sicurezza in seno alla popolazione rifugiata: è necessario separare i diversi gruppi, ci sono gruppi armati?
- Qual è lo status giuridico ufficiale dei rifugiati?

### **Caratteristiche della zona**

- Quali sono le caratteristiche fisiche della zona in cui si trovano i rifugiati?
- E quelle topografiche, dei suoli e del drenaggio?
- C'è sufficiente spazio per quanti si trovano già sul posto e quanti potranno ancora arrivare?
- La zona è accessibile in ogni stagione?
- Dal luogo in cui si trovano, i rifugiati possono raggiungere i soccorsi?
- Qual è il manto vegetale?
- I rifugiati avranno bisogno di legna da ardere e di legname per gli alloggi di fortuna?
- Quanti sono all'incirca gli abitanti della zona?
- A chi appartiene la terra (o chi ha diritto al suo utilizzo)?
- Ci sono terre coltivabili e pascoli?
- Qual è l'impatto - effettivo o probabile - sulla popolazione locale, e qual è l'atteggiamento di

- questa e delle autorità locali nei confronti dei rifugiati?
- Esistono problemi di sicurezza?
  - Quali fattori ambientali vanno tenuti presenti: ad esempio, fragilità dell'ambiente fisico e dipendenza della comunità locale da esso, rapidità dell'eventuale degrado da parte dei rifugiati, vicinanza di aree protette?
  - Quali sono le condizioni di vita della popolazione locale? Oltre ai rifugiati, andrebbe anch'essa assistita?

#### **Situazione e principali problemi a livello sanitario**

- Esiste un numero rilevante di malati o feriti, la mortalità è eccessiva?
- Ci sono indizi di malnutrizione?
- I rifugiati dispongono a sufficienza d'acqua potabile?
- E di riserve alimentari? Ancora per quanto tempo?
- I rifugiati dispongono di adeguati alloggi di fortuna?
- Esistono idonei servizi igienici?
- I rifugiati dispongono degli articoli d'uso domestico essenziali?
- Dispongono a sufficienza di combustibile per cucinare e riscaldare?

#### **Risorse, misure spontanee e assistenza in atto**

- Che tipo di beni, e in che quantità, i rifugiati hanno portato con sé?
- Che cosa hanno già fatto per far fronte ai bisogni più immediati?
- Che assistenza è già fornita dalla popolazione locale, dal governo, da organismi dell'Onu e da altre organizzazioni; è adeguata e sostenibile?
- L'assistenza in atto potrà aumentare, rimanere invariata, diminuire?
- Qual è la politica governativa in materia d'assistenza ai rifugiati?
- Esistono gravi restrizioni che possano influire sull'operazione umanitaria?
- Esistono piani di pronto intervento per questo tipo d'emergenza?
- Quali accordi di coordinamento sono necessari?

#### **Mezzi per fornire la protezione e l'assistenza**

- È possibile concludere rapidamente, in loco, degli accordi d'attuazione soddisfacenti e, in caso negativo, quali sono le alternative?
- I rifugiati hanno dei leader chiaramente individuati, con cui sarà possibile coordinare la protezione e l'assistenza?
- Quali sono le necessità logistiche e come farvi fronte?
- Da dove verranno i necessari rifornimenti?
- Come giungeranno ai rifugiati?
- Quali sono le necessità di magazzinaggio, dove e come?
- Ci sono beni essenziali reperibili solo fuori della zona, la cui rapida fornitura sarà d'importanza cruciale (ad esempio, viveri, camion)?
- Quali sono le necessità dell'Unhcr e dei partner esecutivi per quanto riguarda il personale e il sostegno del personale?

# 6

---

## Pianificazione operativa



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1-8</b>	<b>50</b>
<b>Compiti della pianificazione operativa</b>	<b>9</b>	<b>50-52</b>
<b>Ripartizione dei compiti</b> Tabella d'individuazione delle lacune Ruoli e compiti	<b>10-14</b>	<b>52</b>
<b>Figure</b>		
<b>Figura 1:</b> Esempio di tabella d'individuazione delle lacune		<b>52</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Schema tipo di un piano operativo		<b>53</b>
<b>Allegato 2:</b> Tabella d'individuazione delle lacune (non riempita)		<b>54</b>

## Introduzione

1. La risposta alle emergenze richiede una buona pianificazione, e un aspetto importante di questa, soprattutto in una situazione d'emergenza, è l'elaborazione di un "piano operativo". Si tratta di uno strumento essenziale per la gestione, fondato su una valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse. Il piano deve determinare le priorità del programma, fissare gli obiettivi, e precisare i compiti dei responsabili dei vari settori dell'operazione. In un'emergenza, occorre individuare chiaramente i compiti specifici dei singoli responsabili, e formulare il piano nel modo più chiaro e concreto possibile.

**All'insorgere di un'emergenza si tende a rinviare la pianificazione, sia perché non si dispone di molte informazioni, sia perché vi sono bisogni evidenti e urgenti che possono essere soddisfatti anche senza un piano, ma solo in modo frammentario. Questa tendenza va combattuta.**

2. Quanto più critica è la situazione, tanto più importante è che il responsabile delle operazioni trovi il tempo per fare il punto della situazione, determinare le priorità ed elaborare un piano di quanto va fatto, quando, da chi e come.

3. In condizioni ideali, il piano operativo dovrebbe utilizzare il processo di elaborazione del piano d'emergenza, i partner già individuati e le risorse predisposte, come pure lo stesso piano d'emergenza. Poiché si applicano gli stessi principi di pianificazione, la struttura del piano operativo può essere basata sul piano d'emergenza (cfr. allegato 1). Vi sono, del resto, una serie di altre considerazioni, oltre quelle proprie di quest'ultimo, molte delle quali saranno affrontate col tempo. Le principali differenze tra la pianificazione d'emergenza e quella operativa, come pure le caratteristiche di un buon piano, sono trattate nel capitolo 4, sulla pianificazione d'emergenza. I compiti e la metodologia saranno diversi, soprattutto a causa di una diversa valutazione: nella pianificazione operativa il punto di partenza è noto, e l'osservazione della situazione reale sostituisce gli scenari e molte ipotesi del piano d'emergenza.

4. Nell'elaborazione del piano operativo, va tenuto conto del punto di vista dei rifugiati. Sono loro la risorsa più importante per soddisfare i propri bisogni, e hanno certamente idee precise sul miglior modo di procedere. Il piano deve rafforzare le risorse proprie dei rifugiati e la

loro fiducia in sé stessi, evitando di creare una dipendenza, e nel contempo tendere all'obiettivo di una soluzione durevole.

5. Il piano operativo dev'essere globale, individuando nella loro totalità problemi, bisogni e risorse, indipendentemente da chi se ne fa carico: l'Unhcr o altre organizzazioni e fonti di finanziamento. L'elaborazione del piano operativo dev'essere un lavoro di équipe. Occorre, tuttavia, che il governo e/o l'Unhcr forniscano chiare direttive.

**I piani operativi più efficaci sono quelli elaborati da o con coloro che dovranno attuarli.**

6. Benché il piano debba essere globale, tale esigenza va conciliata con quella di una sua rapida elaborazione, in modo che, in un'emergenza in continua evoluzione, il piano non sia superato ancor prima di essere ultimato. Inoltre, un piano la cui preparazione si protrae troppo nel tempo può essere difficile da aggiornare. Le caratteristiche di un buon piano sono esposte nei paragrafi da 23 a 25 del capitolo 4, sulla pianificazione d'emergenza.

7.

**Va sottolineato che, come per la pianificazione d'emergenza, anche la pianificazione operativa costituisce un processo.**

Il documento che contiene il piano non è fine a sé stesso, ma è semplicemente il verbale di tale processo. Va tenuto aggiornato alla luce dell'evolversi della situazione: la sua attuazione dev'essere verificata, adottando eventuali misure correttive, e il piano deve allora essere adattato e rivisto. Il piano operativo dev'essere a disposizione di chiunque ne abbia bisogno.

8. Il presente capitolo s'incentra sui piani operativi elaborati d'intesa con i partner. Non bisogna, però, trascurare la pianificazione interna dell'Unhcr; anche i semplici piani d'azione elaborati a tutti i livelli dell'organizzazione, dagli insediamenti di rifugiati fino alla Sede centrale, devono ricollegarsi al piano operativo generale, basandosi sugli stessi principi: chiarire gli obiettivi, ripartire i compiti, definire le attività necessarie per raggiungere tali obiettivi e determinare i meccanismi di coordinamento, quali le riunioni del personale (il tema è trattato nel capitolo 20, sull'amministrazione e il personale).

### Compiti della pianificazione operativa

9. La pianificazione operativa comporta i seguenti compiti:

- i. *passare in rassegna i piani già esistenti e le informazioni contenute nel piano d'emergenza;*
- ii. *valutare i problemi, i bisogni e le risorse, individuando in particolare i bisogni essenziali rimasti insoddisfatti.*

La valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse determina il da farsi, con le relative priorità. Tale valutazione fa parte della pianificazione: i piani devono essere aggiornati per tener conto delle nuove valutazioni e dei progressi compiuti nella loro attuazione. I bisogni essenziali rimasti insoddisfatti vanno individuati confrontando i risultati delle valutazioni stesse con i criteri prefissati: è quindi d'importanza fondamentale la determinazione dei criteri da seguire per l'assistenza. Occorre, inoltre, individuare le risorse disponibili e quelle necessarie: risorse umane, partner esecutivi e operativi, nazionali e internazionali, risorse materiali.

**Nelle prime fasi di un'emergenza di vaste dimensioni, è poco probabile che le risorse bastino per sopperire a tutte le necessità; pertanto, una componente importante della pianificazione operativa è la definizione delle priorità.**

### iii. *Stabilire gli obiettivi generali*

È necessario chiarire gli obiettivi generali e strategici dell'operazione, cui devono conformarsi tutti gli altri obiettivi e le altre attività. Nel formularli, la domanda più importante è: "Quale risultato s'intende ottenere?". Gli obiettivi devono essere precisi, misurabili, raggiungibili e realistici, e occorre specificare i tempi entro i quali vanno raggiunti.

### iv. *Chiarire gli assunti di base della pianificazione*

Sarà anche necessario chiarire i principali vincoli, assunti e criteri che stanno alla base dell'operazione d'emergenza. Essi vanno enunciati esplicitamente, precisando anche il ruolo, le competenze e le strategie del governo, dell'Unhcr, degli altri organismi dell'Onu e dei partner operativi. Vanno anche fissate le procedure, standard o già collaudate, i meccanismi di monitoraggio e coordinamento, i protocolli d'accordo, ecc. Analogamente, bisogna precisare i parametri adottati nei vari settori, e ogni altra necessaria direttiva (qualora il piano preveda obiettivi, risultati e attività a livello settoriale). Questi temi, di norma già trattati nel piano d'emergenza, dovranno essere riesaminati alla luce della valutazione dei problemi e dei bi-

sogni, e se necessario ripresentati ad eventuali nuovi partner, in modo che ognuno lavori in base alle stesse ipotesi e agli stessi parametri.

### v. *Determinare le strade da seguire per raggiungere gli obiettivi generali (accordi d'attuazione)*

Prendere in considerazione varie alternative, con i rispettivi vantaggi e svantaggi: quali presentano una sufficiente flessibilità, quali sono le più valide? In una situazione in rapido mutamento, è importante scegliere per gli accordi d'attuazione una soluzione che garantisca una certa elasticità. L'argomento è esaminato più in dettaglio nel capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

### vi. *Determinare gli obiettivi e le strade da seguire per raggiungere gli obiettivi settoriali*

Definire gli obiettivi, le attività e i risultati sperati per ciascun settore. Come per la pianificazione d'emergenza, è questa la parte più dettagliata del piano. L'organizzazione che ha la responsabilità operativa di un determinato settore o sito deve elaborare il relativo piano d'azione.

### vii. *Ripartire i compiti*

Occorre indicare chiaramente le varie responsabilità, sia in seno all'Unhcr che fra i vari partecipanti all'operazione.

### viii. *Determinare i meccanismi di coordinamento*

Occorre istituire dei meccanismi di coordinamento fra i vari partecipanti all'operazione, come pure assicurare un coordinamento ai vari livelli geografici (ad esempio, sul posto e nella capitale nazionale o regionale). Nelle operazioni di vaste dimensioni, può essere anche necessario disporre di meccanismi di coordinamento a livello settoriale.

### ix. *Determinare i meccanismi di monitoraggio*

Sin dall'inizio, la gestione di un'emergenza di rifugiati deve includere un'attività permanente di monitoraggio (mediante opportuni indicatori dei risultati conseguiti), informazione e valutazione, per garantire che gli obiettivi rimangano validi col mutare delle circostanze, e che le attività miranti al loro conseguimento siano svolte in modo efficace.

### x. *Materializzare il piano in un documento, dargli la massima diffusione, verificarne lo stato d'avanzamento, adottare misure correttive, adattarlo e rivederlo.*

Il documento *Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams*, aggiornato nel gennaio 1999, fornisce maggiori dettagli per gestire il processo di pianificazione a tutti i livelli, nel modo più efficiente possibile. Se si attribuisce tanta importanza a tale processo, è perché si ritiene che perfezionandolo si possano conseguire migliori risultati, tempestivamente e con un migliore rapporto costi-benefici.

**Figura 1 - Esempio di tabella d'individuazione delle lacune**

	Sito 1	Sito 2	Sito 3
Gestione generale del sito	Agenzia M	Agenzia M	Agenzia R
Protezione	Unhcr		Unhcr
Distribuzione dei viveri	Agenzia B		Agenzia K
Alloggi di fortuna	Agenzia B	Agenzia Y	
Approvvigionamento idrico	Agenzia W		Agenzia W
Assistenza medica		Agenzia H	Agenzia H
Ecc.			

### Ripartizione dei compiti

#### Tabella d'individuazione delle lacune

10. Si tratta di uno strumento semplice, ma molto utile e importante, per ripartire efficacemente i compiti e per individuare i bisogni essenziali ancora insoddisfatti dei rifugiati, sito per sito e settore per settore. Indica le varie competenze in un'operazione, segnalando le lacune di un settore o di un sito che richiedono particolare attenzione. Nell'esempio qui riportato, le caselle vuote indicano delle "lacune", cioè i siti o i settori di cui nessuno ha la responsabilità e che richiedono un'attenzione prioritaria. L'allegato 2 riporta una tabella non riempita, mentre la figura 1 fornisce un esempio di tabella compilata.

### Ruoli e compiti

11. Occorre indicare chiaramente i ruoli e i compiti di tutte le parti in causa. Di solito, un ritardo nel definirli fa sì che ognuna di esse definisca autonomamente i propri obiettivi, delimitando nel contempo le proprie competenze, il che può rapidamente provocare confusione, lacune e doppioni. Le responsabilità vanno definite per ogni livello amministrativo, sia per le organizzazioni che per gli individui. L'assegnazione dei compiti ai singoli individui è trattata nel capitolo 20, sull'amministrazione e il personale.

12. Nel corso di un'emergenza di rifugiati, le responsabilità sono ripartite fra le varie organizzazioni principalmente in base al rispettivo mandato, agli strumenti internazionali vigenti e ai protocolli d'accordo già esistenti fra di esse.

13. Le competenze e i ruoli sono definiti più in dettaglio, in funzione delle specifiche necessità di ogni emergenza, come anche delle specifiche capacità dei vari organismi presenti sul terreno, in accordi d'attuazione con i partner esecutivi, protocolli d'accordo e scambi di lettere con le altre agenzie dell'Onu, nonché in accordi con il governo. Se non sono stati ancora stipulati accordi formali e la collaborazione si basa soltanto su una lettera d'intenti, è più che mai essenziale la definizione delle responsabilità contenuta nel piano operativo (per un modello di lettera d'intenti, cfr. allegato 1 del capitolo 8, sugli accordi d'attuazione).

14. Occorre, inoltre, definire i compiti delle organizzazioni che forniscono assistenza, senza essere partner esecutivi dell'Unhcr, il che può creare problemi, soprattutto quando varie Ong vogliono avere la responsabilità di un settore specifico. In ultima istanza spetta al governo decidere, e il Delegato dell'Unhcr o il responsabile delle operazioni devono agire in stretta concertazione con le autorità nazionali. Nella misura del possibile, tuttavia, ogni conflitto d'interessi va risolto nell'ambito di un meccanismo di coordinamento.

---

**Allegato 1 - Schema tipo di un piano operativo**

basato sulla valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse

Segue una proposta di schema di un piano operativo, basato su un afflusso di rifugiati. In situazioni diverse, saranno ovviamente necessari degli adattamenti.

**Capitolo 1: Situazione generale**

- i. Informazioni generali e sul paese
- ii. Punti d'ingresso
- iii. Cifre di pianificazione concordate
- iv. Ritmo degli arrivi
- v. Accoglienza e spostamenti nel paese
- vi. Disposizioni per la sistemazione
- vii. Profilo demografico dei rifugiati.

**Capitolo 2: Strategie e obiettivi generali dell'operazione**

- i. Obiettivi generali (strategici) del programma
- ii. Osservazioni sull'approccio dei vari partner.

**Capitolo 3: Obiettivi e attività settoriali**

- i. Gestione e coordinamento generale, ripartizione dei compiti
- ii. Protezione, accoglienza, registrazione, sicurezza
- iii. Alimentazione
- iv. Logistica e trasporti
- v. Infrastrutture e progettazione del sito
- vi. Alloggi di fortuna
- vii. Bisogni domestici, articoli per la casa
- viii. Approvvigionamento idrico
- ix. Igiene ambientale
- x. Sanità e nutrizione
- xi. Servizi comunitari
- xii. Istruzione
- xiii. Attività economiche
- xiv. Supporto operativo, amministrazione, comunicazioni, assistenza e sicurezza del personale.

In ogni sezione si riporteranno gli obiettivi generali per ciascun settore, gli obiettivi e i risultati prefissati per ciascun sito, i problemi, i bisogni, le risorse e i finanziamenti necessari, le attività, le responsabilità per l'attuazione e i tempi previsti.

**Capitolo 4: Procedure per l'aggiornamento del piano operativo**

Indicare come si prevede di aggiornare il piano, chi ne sarà responsabile, e come saranno diffuse le informazioni.

**Eventuali allegati**

- i. Carte topografiche
- ii. Moduli per la registrazione dei rifugiati
- iii. Elenco delle organizzazioni o dei singoli individui partecipanti all'operazione
- iv. Profilo delle agenzie (dettagli sul personale e le risorse impegnati nell'operazione)
- v. Tabella d'individuazione delle lacune
- vi. Specifiche dei generi di prima necessità
- vii. Bilancio preventivo.

---

**Allegato 2 - Tabella d'individuazione delle lacune (non riempita)**

	Sito 1	Sito 2	Sito 3
Gestione generale del sito			
Protezione			
Registrazione			
Alloggi di fortuna			
Approvvigionamento idrico			
Assistenza medica			
Nutrizione			
Impianti igienici			
Distribuzione degli aiuti			
Altre voci			



# 7

---

## Coordinamento, organizzazione a livello del sito



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Coordinamento</b>	<b>1-25</b>	<b>58-60</b>
Introduzione		
Coordinamento della risposta dell'Onu alle emergenze di rifugiati		
Meccanismi di coordinamento nelle emergenze di rifugiati		
Coordinamento della risposta dell'Onu alle emergenze complesse		
<b>Organizzazione a livello del sito</b>	<b>26-38</b>	<b>60-62</b>
Introduzione		
Organizzazione comunitaria		
Partecipazione collettiva		
Rappresentanza dei rifugiati		
<b>Da consultare</b>		<b>62</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Struttura dell'organo di coordinamento		<b>63</b>
<b>Allegato 2:</b> Suggerimenti per la condotta delle riunioni		<b>64-65</b>

## Coordinamento

### Introduzione

1. Il coordinamento può essere definito come: **un'attività svolta congiuntamente, in modo armonioso ed efficace, da parte di persone e organizzazioni, per raggiungere un obiettivo comune.**
2. Un buon coordinamento deve avere come risultato:
  - i. massimo impatto per un dato livello di risorse;
  - ii. eliminazione di lacune e sovrapposizioni nei servizi;
  - iii. appropriata ripartizione dei compiti;
  - iv. trattamento, parametri di protezione e di servizio uniformi per tutti i beneficiari.
3. Per un efficace coordinamento è necessario predisporre, ai vari livelli, metodologie e strutture appropriate. Il coordinamento richiede una buona gestione e una chiara definizione degli obiettivi, delle competenze e dei poteri.

**Il coordinamento non è gratuito, bensì ha un costo, in termini di tempo e delle altre risorse necessarie per una piena funzionalità.**

### Coordinamento della risposta dell'Onu alle emergenze di rifugiati

4. Nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, è all'Unhcr che compete la responsabilità dei rifugiati e quindi, nelle emergenze, il compito di coordinare la risposta di tutto il sistema all'emergenza.

### Meccanismi di coordinamento nelle emergenze di rifugiati

5. Un efficace coordinamento è il risultato di una sana gestione. I meccanismi di coordinamento messi in piedi senza fissare obiettivi chiari e senza attribuire competenze e deleghe di poteri risulteranno insoddisfacenti. Il coordinamento dev'essere basato su un regolare scambio d'informazioni, soprattutto a livello del sito: in caso contrario, potrebbe addirittura rivelarsi controproducente.
6. I meccanismi di coordinamento sono, in particolare, i seguenti:
  - i. strumenti e accordi internazionali e regionali che definiscono competenze e ruoli a livello mondiale (nonché, a volte, a livello regionale o nazionale);
  - ii. protocolli d'accordo e scambi di lettere con altri organismi, come pure accordi con i part-

ner esecutivi e i paesi ospitanti, in cui si definiscono le competenze e i ruoli durante l'emergenza;

- iii. un organo di coordinamento;
  - iv. comitati settoriali, in funzione delle necessità;
  - v. riunioni periodiche;
  - vi. redazione di rapporti, scambio di informazioni;
  - vii. servizi e strutture comuni: ad esempio, autoriparazioni, comunicazioni, nonché un gruppo congiunto per la sicurezza del personale;
  - viii. un codice etico per le organizzazioni attive nelle emergenze umanitarie.
7. Nelle emergenze di rifugiati, se non è già in atto, l'Unhcr deve prendere l'iniziativa di un efficace coordinamento che comprenda la creazione di un organo di coordinamento.
  - 8.

**Indipendentemente dal contenuto degli accordi d'attuazione, occorre istituire un unico organo di coordinamento per tutta l'operazione: ad esempio, una task force, una commissione o un centro operativo.**

L'organo di coordinamento costituisce la cornice in cui ci si concentra sull'attuazione del programma e si adottano le decisioni in materia di gestione. Deve avere competenze e poteri chiaramente definiti e adeguatamente divulgati.

9. La struttura di un organo di coordinamento, e in particolare la composizione e le funzioni, sono descritte nell'allegato 1, mentre nell'allegato 2 si troveranno suggerimenti per la condotta delle riunioni, fra cui quelle di coordinamento.

10. Quando non esiste già una tale struttura, l'Unhcr deve, d'intesa con il governo, prendere l'iniziativa, in quanto componente essenziale del proprio ruolo di leadership, di creare il meccanismo e l'organo di coordinamento. Quest'ultimo può essere istituito formalmente e presieduto dal governo, con una rilevante assistenza dell'Unhcr, o copresieduto da entrambi, o anche essere presieduto dal solo Alto Commissariato.

11. Dell'organo di coordinamento faranno parte ministeri ed enti statali, come pure altri organismi dell'Onu, Ong e altre organizzazioni interessate. È importante coordinare le attività di

tutte le Ong, che abbiano concluso o no un accordo d'attuazione con l'Unhcr. In un'emergenza di vasta portata, in cui intervengono molti enti diversi, l'organo di coordinamento potrebbe diventare difficile da gestire. Ciò nondimeno, dev'essere possibile garantire a tutti gli interessati un certo grado di rappresentanza o di partecipazione all'organo di coordinamento, direttamente o in seno a comitati settoriali, oppure tramite dei partner con i quali collaborano molto strettamente, e che sono presenti in seno all'organo stesso.

12. Questo tiene regolari riunioni, a carattere formale, durante le quali si esamina l'andamento generale dell'emergenza e si adeguano i programmi. Tali riunioni devono essere integrate da contatti informali con i vari componenti dell'organo di coordinamento.

13. Se necessario, questo può istituire, ad esempio per la sanità e la nutrizione, appositi comitati settoriali, incaricati di coordinare l'attuazione del programma nelle rispettive aree di competenza per poi riferirgli, e che possono anche svolgere un ruolo importante nell'elaborazione dei criteri specifici dell'assistenza. Se le dimensioni dell'operazione lo giustificano, alcuni comitati settoriali possono essere coordinati da responsabili di settore dell'Unhcr.

14. Un organo di coordinamento può anche rivelarsi di notevole utilità quando arrivano nuove agenzie, sia per integrare la loro azione umanitaria nel programma generale, sia per le questioni amministrative pratiche e per fornire loro le necessarie informazioni.

15. Il coordinamento deve basarsi su un regolare scambio d'informazioni, in particolare con il livello locale. È probabile che i meccanismi organizzativi e di coordinamento a livello del sito siano largamente simili a quelli esistenti a livello centrale, e può accadere che sia altrettanto difficile far passare le informazioni in senso verticale, tra il livello centrale e quello locale, che da un'organizzazione all'altra. Ogni organizzazione deve garantire una buona comunicazione fra il proprio personale distaccato in loco e quello della sede centrale, e poi far pervenire le informazioni più importanti all'organo di coordinamento.

#### **Coordinamento della risposta dell'Onu alle emergenze complesse**

16. Un'emergenza complessa può essere definita come:

**una crisi umanitaria in un paese, regione o società, in cui si registra, a seguito di un**

**conflitto interno o esterno, un crollo totale o parziale del potere, il quale richiede una risposta internazionale che trascende il mandato o le capacità di un solo organismo delle Nazioni Unite e/o il programma dell'Onu in corso nel paese.**

17. Fra le probabili caratteristiche delle emergenze complesse, si possono citare:

- i. un gran numero di vittime civili, delle popolazioni assediate o costrette all'esodo, sofferenze umane su vasta scala;
- ii. la necessità di massicci aiuti internazionali, e un'azione che va al di là del mandato o delle capacità di un solo organismo dell'Onu;
- iii. la fornitura dei soccorsi umanitari è ostacolata o completamente impedita dai belligeranti;
- iv. elevati rischi per la sicurezza degli operatori umanitari che forniscono l'assistenza;
- v. questi sono deliberatamente presi di mira dai belligeranti.

18. L'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (Ocha) è l'organismo incaricato di rafforzare il coordinamento dell'assistenza umanitaria delle Nazioni Unite nelle emergenze complesse, con tre principali funzioni: coordinamento della risposta umanitaria, messa a punto di una strategia, difesa della causa umanitaria.

19. L'Ocha svolge il suo compito principalmente tramite un Comitato interistituzionale permanente (*Inter-Agency Standing Committee – Iasc*), presieduto dal Coordinatore degli aiuti d'emergenza (*Emergency Relief Coordinator – Erc*), di cui fanno parte i principali organismi umanitari<sup>1</sup>. È in questo comitato che vengono adottate, a livello interistituzionale, le decisioni necessarie in risposta alle emergenze complesse, che riguardano la valutazione dei bisogni, gli appelli unitari, le misure di coordinamento sul terreno, come pure l'elaborazione di strategie umanitarie.

20. Quando si verifica un'emergenza complessa, viene designato un individuo o un organismo, denominato "Coordinatore umanitario", col compito di coordinare sul terreno la risposta di tutto il sistema dell'Onu.

21. Il Coordinatore umanitario è nominato dal

<sup>1</sup> I membri titolari dello Iasc sono l'Ocha (che assicura la presidenza), la Fao, l'Oim, l'Undp, l'Unhcr, il Pam, l'Unicef, l'Oms; sono, inoltre, presenti un certo numero di invitati permanenti, il movimento internazionale della Croce Rossa/Mezzaluna Rossa e alcune Ong.

Comitato interistituzionale permanente (Iasc).

22. La designazione di un organismo come Coordinatore umanitario dipende dalla natura dell'emergenza, come pure dalle rispettive capacità comparate degli organismi già operanti nella regione.

23. Per il coordinamento dell'assistenza dell'Onu nelle emergenze complesse, si ricorre di norma a quattro possibili alternative, e precisamente:

i. *il Coordinatore residente:*

Il Coordinatore residente dirige l'équipe dell'Onu nel paese ed è, in genere, il responsabile dell'Undp nel paese stesso. In un'emergenza complessa, può nel contempo essere designato come Coordinatore umanitario;

ii. *l'organismo capofila:*

Come responsabile del coordinamento può essere designato un organismo dell'Onu, in molti casi quello che fornisce la fetta più consistente degli aiuti;

iii. *il Coordinatore umanitario:*

In un'emergenza di grandi dimensioni, si può nominare un Coordinatore umanitario, distinto dal Coordinatore residente e dall'organismo capofila. Di norma, il Coordinatore umanitario esce gradualmente di scena quando la situazione comincia a migliorare, e gli eventuali compiti residui sono affidati al Coordinatore residente;

iv. *il Coordinatore umanitario regionale:*

Se l'emergenza colpisce più paesi, può essere nominato un Coordinatore umanitario con competenze a livello regionale.

***Ruolo dell'Unhcr e degli altri organismi dell'Onu nelle emergenze complesse***

24. Nelle emergenze complesse che coinvolgono dei rifugiati, l'Unhcr è responsabile delle attività di protezione e di assistenza in loro favore. L'organizzazione può, inoltre, essere designata come agenzia capofila e quindi incaricata di coordinare la risposta dell'Onu.

25. Indipendentemente dall'eventuale designazione dell'Unhcr come capofila, il Delegato nel paese rimane direttamente responsabile di fronte all'Alto Commissario per tutto quanto riguarda il programma dell'organizzazione nel paese stesso, come pure le questioni politiche e quelle relative al suo mandato.

**La protezione dei rifugiati deve rimanere prerogativa esclusiva dell'Alto Commissariato.**

## Organizzazione a livello del sito

### Introduzione

26. È probabile che i meccanismi organizzativi e di coordinamento a livello del sito riflettano, in larga misura, la struttura di quelli istituiti a livello centrale con, tuttavia, una differenza fondamentale: a livello del sito, spetta ai rifugiati stessi svolgere un ruolo di primaria importanza.

**L'organizzazione della comunità dei rifugiati deve sostenere e incoraggiare la loro capacità di provvedere a sé stessi.**

27. Una esatta conoscenza degli obiettivi dell'operazione d'emergenza e un adeguato coordinamento sono ancora più importanti a livello locale che a quello centrale, perché è qui che gli insuccessi e i malintesi si ripercuoteranno direttamente sui rifugiati.

**Quando più organizzazioni forniscono lo stesso tipo di assistenza, è particolarmente importante adottare parametri comuni.**

È essenziale tenere regolari riunioni con tutti gli interessati. Occorre porre in essere un meccanismo di coordinamento generale presieduto da un'autorità governativa, dal responsabile dell'Unhcr sul terreno e/o da un partner operativo, meccanismo che può essere integrato da comitati settoriali.

28. Alcune attività, interdipendenti o con una componente comune, necessiteranno di un coordinamento particolarmente stretto a livello del sito. Ad esempio, le misure di sanità ambientale vanno rigorosamente coordinate con l'assistenza medica, la cui componente "visite domiciliari" dovrà essere coordinata con i programmi nutrizionali e i servizi comunitari.

29. Una rapida rotazione del personale esterno può creare gravi problemi per il coordinamento in loco, anche se è ovvio che alcuni esperti possono essere necessari solo per brevi periodi. L'importanza della continuità è proporzionale all'intensità del contatto con i rifugiati. I partner che operano nell'insediamento devono ricevere orientamenti e informazioni di base secondo una procedura standard, per garantire la continuità dell'azione e della strategia, nonostante i cambiamenti di personale.

### Organizzazione comunitaria

30. Nei capitoli 10 e 12, riguardanti rispettivamente i servizi comunitari e la progettazione dei siti, si sottolinea l'importanza di preservare e incoraggiare il sentimento di appartenenza alla comunità. Per bene inquadrare e comprendere l'organizzazione di questa e del sito, si deve procedere dall'unità più piccola – la famiglia – verso l'alto, anziché imporre tale organizzazione andando dall'unità più grande verso il basso, il che difficilmente rifletterebbe le strutture e le preoccupazioni naturali o attuali della comunità.

31. È quindi probabile che l'unità fondamentale per l'organizzazione e la gestione dell'insediamento sia la famiglia, secondo i modelli sociali tradizionali e le caratteristiche peculiari della popolazione (quali, ad esempio, il numero dei minori separati dai familiari, degli adolescenti e delle donne capofamiglia). Le unità più grandi, ai fini dell'organizzazione e della rappresentanza, seguiranno anch'esse la struttura della comunità. Ad esempio, il livello immediatamente superiore sarà probabilmente costituito da comunità di 80-100 persone, raggruppate in funzione degli alloggi, seguito da gruppi di più comunità, composti da un migliaio di individui. Vari servizi dell'insediamento saranno decentrati a questi diversi livelli; ad esempio, l'erogazione dell'acqua e le latrine, a livello dei nuclei familiari; l'istruzione e l'assistenza medica, a livello della comunità o a un livello superiore. La sistemazione materiale del sito eserciterà notevole influenza sull'organizzazione sociale.

**In generale, sono da preferire insediamenti di dimensioni quanto più ridotte possibile, con l'obiettivo prioritario di evitare la creazione di immensi campi sovraffollati.**

### Partecipazione collettiva

32. I rifugiati devono partecipare all'elaborazione e all'attuazione delle misure volte a rispondere ai propri bisogni. L'organizzazione della comunità può contribuire alla valorizzazione delle loro specifiche capacità, consentendo ad alcuni fra loro di lavorare in alcuni servizi dell'insediamento.

33. La partecipazione dei rifugiati può concretarsi a tre livelli diversi. Il primo riguarda la pianificazione e l'organizzazione globale, ad esempio per cercare, pur con risorse limitate, la soluzione migliore – e più appropriata dal punto di vista culturale – di un problema. Questo livello richiede che i rifugiati dispongano, all'interno della comunità, di un'organizzazione so-

ciale adeguatamente rappresentativa. Poiché è probabile che le strutture sociali preesistenti siano state gravemente stravolte, ci vorrà tempo per rimetterle in piedi, ma ciò sarà importante per il successo dell'operazione d'emergenza e per il futuro dei rifugiati. Nel frattempo bisogna, ovviamente, intervenire con urgenza per rispondere ai bisogni più evidenti.

34. Il secondo livello di partecipazione consiste nel valorizzare, ogni qualvolta sia possibile, le capacità e le risorse dei rifugiati per l'attuazione dell'operazione. I rifugiati stessi devono gestire, nella misura del possibile, la propria comunità. Quando alcuni fra loro possiedono idonee qualifiche o esperienze, quali infermieri, insegnanti od operatori della medicina tradizionale, vanno naturalmente utilizzati. In caso contrario, l'assistenza esterna deve curare la formazione di alcuni rifugiati per prendere il posto di quelli che fungono temporaneamente da tappabuchi. Fra i servizi che possono essere svolti dai rifugiati, si citeranno: i programmi nutrizionali, l'igiene ambientale (manutenzione e pulizia delle latrine, drenaggio, raccolta dei rifiuti, lotta contro i vettori di malattie, ecc.), l'edilizia (alloggi di fortuna ed edifici per servizi collettivi), l'istruzione, le operazioni di rintraccio e, in genere, l'amministrazione. È da notare che, in molti casi, le donne e gli adolescenti hanno le necessarie capacità, ma non la sicurezza o le conoscenze linguistiche per farsi avanti; per individuarli, potrebbe allora rivelarsi utile un apposito programma di sensibilizzazione.

35. Allo stesso tempo, occorre valorizzare altre capacità tradizionali: oltre che nell'edilizia, già citata, ad esempio per lo scavo dei pozzi. Le misure specifiche intese a sviluppare l'autosufficienza varieranno da una situazione all'altra, ma lo scopo sarà sempre lo stesso: evitare o ridurre la dipendenza dall'assistenza esterna. Al riguardo, le iniziative di maggior successo sono, in genere, quelle basate su metodi e abitudini familiari ai rifugiati.

36. Il terzo livello di partecipazione dei rifugiati è rappresentato dall'educazione della comunità alla vita in una nuova situazione, quasi sempre molto diversa da quella precedente: ad esempio, nel settore dell'educazione sanitaria, su temi quali l'importanza dell'igiene in condizioni di sovraffollamento, l'assistenza materno-infantile e l'uso di latrine di tipo nuovo. Altro esempio: quando si devono utilizzare cibi o metodi di preparazione sconosciuti, è indispensabile fornire immediatamente istruzioni pratiche in merito. È preferibile che le informazioni e i

consigli di questo tipo siano forniti dagli stessi rifugiati (uomini, donne e giovani), con un'assistenza esterna.

#### **Rappresentanza dei rifugiati**

37. Gli insediamenti di rifugiati non sono, di solito, una semplice replica delle condizioni di vita precedenti della comunità, e una popolazione numerosa può trovarsi a vivere temporaneamente al di fuori della struttura di leadership tradizionale. Tuttavia, in quasi tutte le emergenze, fra i rifugiati saranno presenti dei leader, dei portavoce, o anche degli anziani particolarmente rispettati. Sarà necessario definire con la comunità il metodo per la scelta dei leader, per garantire un'equa rappresentanza e un'adeguata partecipazione sia all'elaborazione che all'attuazione del programma d'emergenza. Quanto più l'insediamento si discosta dal precedente sistema di vita della comunità, tanto maggiore sarà probabilmente l'importanza di quest'azione per il successo del programma stesso.

**Bisogna, però, essere consapevoli della possibilità che emergano, anche con la forza, nuove strutture di potere che potrebbero, pur non essendo rappresentative, esercitare un controllo di fatto sulla popolazione.**

38. Il sistema di rappresentanza dei rifugiati deve:

- i. essere veramente rappresentativo dei vari interessi e settori della comunità, tanto degli uomini come delle donne;

- ii. comprendere rappresentanti e leader ai diversi livelli, per garantire una rappresentanza e un accesso adeguati ai singoli rifugiati;
- iii. evitare una inconscia parzialità, ad esempio in base alla lingua, tenendo presente che non c'è alcun motivo per cui un rifugiato debba rappresentare la comunità, semplicemente perché conosce la lingua di coloro che forniscono l'assistenza esterna;
- iv. basarsi, per quanto possibile, sul sistema tradizionale di leadership, purché consenta un'adeguata rappresentanza (ad esempio, anche se esso esclude le donne, occorre comunque che ce ne siano alcune fra i rappresentanti);
- v. corrispondere alle suddivisioni materiali esistenti nella sistemazione del sito.

#### **Da consultare**

*A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations taking account of Women, Men and Children*, Unhcr, Ginevra, 1992.

*Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, Unhcr, Ginevra 1996.

*UNHCR Handbook; People-Oriented Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming*, Unhcr, Ginevra, 1994.

---

## Allegato 1 - Struttura dell'organo di coordinamento

Ognuno dei fattori indicati qui di seguito va visto facendo riferimento al particolare contesto e alla politica del paese ospitante. All'inizio dell'operazione, l'Unhcr deve assicurarsi la disponibilità di una idonea sala, destinata alle riunioni di coordinamento.

### Composizione

La natura dell'organismo di coordinamento e la sua utilità saranno in parte determinate dalla sua composizione.

1. Criteri di partecipazione:
  - i. fornitura di servizi diretti;
  - ii. regolare partecipazione alle riunioni di coordinamento;
  - iii. rispetto delle direttive e dei criteri di servizio;
  - iv. regolari contributi finanziari al meccanismo di coordinamento.
2. Altre organizzazioni potranno voler partecipare alle riunioni, senza una completa partecipazione al meccanismo di coordinamento:
  - i. organizzazioni che decidono di non partecipare a pieno titolo, quali il Cicr;
  - ii. organismi finanziatori e rappresentanti dei donatori;
  - iii. gruppi rappresentativi della società civile;
  - iv. forze militari.

### Funzioni dell'organo di coordinamento

1. Riunioni.

Possono essere necessarie a livello sia centrale che del sito, e si distinguono in:

  - i. riunioni di coordinamento generale che, all'inizio di un'emergenza, possono anche richiedere una frequenza giornaliera;
  - ii. riunioni di comitati settoriali (ad esempio, sanità, registrazione, approvvigionamento idrico);
  - iii. conferenze di portata più vasta.
2. Individuazione dei servizi necessari e sollecitazione delle agenzie volontarie affinché se ne assumano la responsabilità.
3. Assegnazione dei soccorsi e dei contributi finanziari ricevuti dai donatori.
4. Direttive e criteri per la fornitura dei servizi.
5. Orientamento delle agenzie appena arrivate.
6. Orientamento del nuovo personale.
7. Ricerche e documentazione.
8. Assistenza ai comitati di coordinamento dell'insediamento.
9. Coordinamento con le agenzie fuori del paese.
10. Scambio di informazioni.
11. Raccolta di fondi.

---

## Allegato 2 - Suggerimenti per la condotta delle riunioni

### 1. Fissare obiettivi chiari

- Qual è lo scopo della riunione, quale l'esito sperato? (dialogo? risoluzione di un problema? pianificazione? adozione di decisioni?)
- Chi deve parteciparvi?
- La riunione dev'essere formale o informale?

### 2. Preparare un ordine del giorno

- Preparare un ordine del giorno scritto, con obiettivi chiari e il tempo approssimativo da prevedere per ogni argomento;
- indicare chiaramente la motivazione della riunione;
- elaborare un ordine del giorno realistico (non troppi punti) e con una successione logica;
- trattare i temi difficili, importanti, poco dopo l'inizio (cominciare eventualmente con un punto rapido e semplice);
- prevedere degli intervalli, se la durata prevista è superiore a un'ora;
- evitare di mescolare nella stessa riunione lo scambio di informazioni e l'adozione di decisioni, ma indire riunioni separate.

### 3. Documentazione

- Distribuire con un certo anticipo (ma non eccessivo, preferibilmente due o tre giorni), l'ordine del giorno dettagliato, l'elenco dei partecipanti e un'eventuale documentazione di base (ad esempio, il verbale della riunione precedente);
- indicare l'ora, il luogo e la prevedibile durata della riunione;
- preparare in anticipo eventuale materiale audiovisivo.

### 4. Sistemazione della sala

- Scegliere un tavolo rotondo o rettangolare;
- evitare, se possibile, un tavolo lungo e stretto, che rende più difficile il dialogo;
- in un ambiente informale, la soluzione migliore consiste nel disporre delle sedie in semicerchio, di fronte ad una lavagna di carta;
- ogni partecipante deve poter vedere tutti gli altri;
- i partecipanti non devono trovarsi né troppo vicini, né troppo lontani fra di loro.

### 5. Durante la riunione

- Iniziare puntualmente;
- chiedere ai partecipanti di presentarsi, se non si conoscono già;
- illustrare gli obiettivi della riunione e passare in rassegna l'ordine del giorno e i tempi previsti;
- indicare il modo in cui s'intende condurre la riunione;
- designare un relatore o segretario;
- chiedere ai partecipanti se approvano l'ordine del giorno, essendo pronti ad accettare eventuali proposte di piccoli cambiamenti, se tutti sono d'accordo;
- se del caso, passare in rassegna i punti trattati in precedenti riunioni, cui si doveva dar seguito;
- prima di aprire la seduta, accertarsi di avere l'attenzione generale.

**6. Durante la riunione, il presidente o moderatore deve:**

- evitare di partecipare personalmente alla discussione;
- mantenere una visione d'insieme circa gli obiettivi della riunione;
- non perdere il filo dell'argomentazione;
- attenersi all'ordine del giorno (ma con una certa flessibilità nell'ambito di ogni punto);
- chiedere informazioni e pareri;
- riassumere e riformulare i punti principali (chiedere al relatore o segretario di annotarli a mano a mano sulla lavagna di carta);
- quando è necessario, chiarire e approfondire determinati punti;
- concentrarsi sui temi essenziali e interrompere chi divaga;
- cercare di rendersi conto se esiste un consenso;
- dare a tutti la possibilità di esprimersi;
- ripartire i compiti e fissare una scadenza per le iniziative concordate (seguito da dare, responsabile e termine ultimo per ogni punto dell'ordine del giorno);
- fissare la data, l'ora e il luogo della successiva riunione;
- concludere la riunione all'ora prevista, su una nota risoluta e positiva.

**7. Dopo la riunione**

- Far redigere il verbale, che deve comprendere i seguenti punti fondamentali:
  - i. l'elenco dei partecipanti, compresi quelli invitati e che si sono scusati per la mancata partecipazione;
  - ii. per ogni punto dell'ordine del giorno, le conclusioni, decisioni o raccomandazioni adottate e il seguito da dare, indicando il nome del responsabile e il termine previsto;
  - iii. la data, l'ora e il luogo della successiva riunione.

**N.B.: il lavoro in piccoli gruppi**

Se una riunione è prevista con oltre 12 partecipanti, per evitare che le discussioni si protraggano eccessivamente, può essere opportuno prevedere piccoli gruppi, suddivisi a seconda degli argomenti. Ciò permetterà una discussione approfondita di determinate questioni, contribuendo forse alla loro soluzione.

# 8

---

## Accordi d'attuazione



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1</b>	<b>68</b>
<b>Accordi d'attuazione</b>	<b>2-12</b>	<b>68-69</b>
Estensione dell'intervento operativo dell'Unhcr		
Ruolo operativo del governo		
Ruolo operativo degli organismi dell'Onu		
Organizzazioni non governative		
<b>Procedure d'attuazione</b>	<b>13-31</b>	<b>69-71</b>
Lettera di istruzioni d'emergenza		
Accordi d'attuazione		
Spese amministrative dei partner esecutivi		
Pagamenti diretti dell'Unhcr		
Approvvigionamenti		
Contributi in natura		
<b>Monitoraggio, rendicontazione e valutazione</b>	<b>32-39</b>	<b>71-72</b>
<b>Considerazioni particolari</b>	<b>40-50</b>	<b>72-74</b>
Spese d'acquisto o locazione di terreni occupati dai rifugiati		
Retribuzioni versate ai rifugiati		
Servizi forniti alla popolazione locale		
Il problema della corruzione		
Attività politiche e religiose		
<b>Da consultare</b>		<b>74</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Modello di lettera d'intenti per la conclusione di un accordo		<b>75-76</b>
<b>Allegato 2:</b> Acquisti effettuati dagli uffici distaccati dell'Unhcr		<b>77-79</b>
<b>Allegato 3:</b> Modello di rapporto sulla situazione d'emergenza ( <i>sitrep</i> )		<b>80-81</b>
<b>Allegato 4:</b> Modello di rapporto sulla popolazione rifugiata nelle emergenze		<b>82</b>

## Introduzione

1. Per garantire il successo di un'operazione d'emergenza, è essenziale concludere idonei accordi d'attuazione. In base allo Statuto, l'Unhcr ha la competenza esclusiva della protezione internazionale dei rifugiati. Lo Statuto stesso non contempla, invece, una corrispondente competenza esclusiva per la fornitura e la distribuzione di aiuti materiali ai rifugiati, attività che possono essere svolte da altri organismi: enti statali, agenzie dell'Onu, Ong, ma anche direttamente dall'Unhcr. Vari fattori possono influire sugli accordi per l'attuazione delle operazioni d'assistenza. Nel presente capitolo si descrivono, nelle grandi linee, tali accordi e le procedure da seguire nelle emergenze, e in particolare il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione. Per maggiori dettagli, si vedano le linee guida dell'Unhcr sulle procedure standard.

### Accordi d'attuazione

2. Secondo le dimensioni e i bisogni dell'emergenza, può essere necessario un certo numero di accordi d'attuazione nei vari settori. Un'organizzazione potrà avere la responsabilità operativa dell'assistenza sanitaria, e un'altra della logistica. Anche all'interno di uno stesso settore, può essere necessaria una ripartizione dei compiti. Inoltre, dei partner operativi diversi possono essere incaricati, ad esempio, dell'assistenza medica in insediamenti o per gruppi di rifugiati diversi. Secondo la terminologia dell'Unhcr, un partner operativo è un'organizzazione o agenzia che collabora con l'Alto Commissariato per la protezione e l'assistenza dei rifugiati, mentre un partner esecutivo è un partner operativo che conclude un accordo d'attuazione con l'Unhcr.

3.

**Ogni qualvolta è possibile, l'Unhcr dà la priorità all'assistenza indiretta, tramite un partner esecutivo, anziché a quella diretta.**

Questa politica trae origine dallo stesso Statuto, che all'articolo 1° invita l'Alto Commissario a ricercare "soluzioni permanenti al problema dei rifugiati, prestando la sua assistenza ai governi e, previa approvazione di questi, alle organizzazioni private...". In virtù dell'articolo 10, l'Alto Commissario "amministra i fondi, pubblici o privati, che riceve per l'assistenza ai rifugiati, ripartendoli fra gli organismi privati e, se del caso, pubblici, ritenuti più qualificati per prestare tale assistenza".

### Estensione dell'intervento operativo dell'Unhcr

4. Per quanto l'Unhcr si sforzi, in generale, di attuare i propri programmi indirettamente, tramite un partner esecutivo, vi sono circostanze in cui può essere necessario, e/o chiaramente nell'interesse dei rifugiati, che si assuma maggiori compiti operativi. L'estensione del suo intervento diretto varia da un'emergenza di rifugiati all'altra e anche nel tempo, con l'evolversi dell'operazione.

5. I fattori che influiscono sull'estensione dei compiti operativi assunti dall'Unhcr, da altre organizzazioni e dal governo sono, in particolare:

- i. la capacità del governo di gestire l'emergenza di rifugiati in funzione delle dimensioni, della natura e della localizzazione, e la capacità di risposta delle strutture pubbliche esistenti;
- ii. l'esistenza e le capacità delle altre organizzazioni del paese, nei settori nei quali l'assistenza è più necessaria;
- iii. la fase dell'emergenza: all'inizio, di frequente è il governo ad assumersi tutti i compiti operativi. Ad esempio, spesso i nuovi arrivati sono assistiti, in un primo tempo, dalle autorità locali, provinciali e regionali. In circostanze diverse, invece, è proprio all'inizio della crisi che l'Unhcr si assume, in molti casi, le maggiori responsabilità operative, in mancanza di partner disponibili immediatamente nel paese.

6. Quando l'Unhcr si assume una vasta competenza operativa, occorre agire sollecitamente per garantire la disponibilità del necessario personale qualificato, grazie alla rapida dislocazione di personale in numero sufficiente (cfr. capitolo 20, sull'amministrazione e il personale d'emergenza). Allo stesso tempo, occorre agire per individuare e mobilitare altre organizzazioni che si assumano al più presto la responsabilità dei vari settori.

### Ruolo operativo del governo

7. Indipendentemente dagli accordi d'attuazione, la responsabilità complessiva ricade sempre sul governo, con l'assistenza dell'Unhcr. In base all'articolo 1° dello Statuto, l'organizzazione deve avere il consenso del governo in merito ai previsti accordi d'attuazione.

8. Anche se il governo non è in grado di fungere da ente operativo principale, può tuttavia ricoprire un ruolo di primaria importanza nello

svolgimento delle varie attività dell'Unhcr e dei donatori. In questo caso, è bene assicurarsi che il braccio politico del governo (ad esempio, il ministero dell'Interno) sia distinto dagli enti "operativi", poiché le relazioni con questi, in quanto beneficiari di finanziamenti dell'Unhcr, sono sostanzialmente diverse.

**È preferibile che i programmi siano attuati dai ministeri "funzionali": ad esempio, per i programmi d'assistenza medica, il ministero della Sanità. Di norma, per far fronte ad una crisi di rifugiati non si devono espressamente istituire nuovi enti statali.**

Va risolutamente combattuta la creazione di nuovi enti specializzati.

#### Ruolo operativo degli organismi dell'Onu

9. L'Unhcr conserva sempre la competenza per le necessità di protezione dei rifugiati, ma i loro bisogni materiali rientrano probabilmente, in virtù dei rispettivi mandati, esperienze e capacità, in settori di specifica competenza di altri organismi del sistema dell'Onu, quali il Programma alimentare mondiale (Pam) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (l'Unicef). Il ruolo e le competenze degli organismi dell'Onu sono definiti in virtù dei singoli mandati e in appositi protocolli d'accordo, mentre le specifiche competenze nelle diverse situazioni sono definite in scambi di lettere e in appositi accordi: lo scopo è di evitare doppioni, ridurre al minimo le carenze e chiarire le diverse funzioni, in base a un'analisi dei rispettivi vantaggi comparati.

#### Organizzazioni non governative

10. Se in un dato settore il partner esecutivo non è un ente pubblico, può essere opportuno designare un'organizzazione nazionale privata o una Ong, in possesso delle necessarie capacità. È possibile che delle organizzazioni nazionali o locali, che conoscono bene il paese, forniscano già aiuti d'emergenza e dispongano di personale sul posto.

11. Molte Ong internazionali hanno una grande esperienza di emergenze di rifugiati, e alcune di loro sono in grado di dislocare in tempi brevi risorse umane e materiali, sia per settori specifici che per la gestione generale della crisi. Oltre al proprio personale, possono ricorrere a una vasta cerchia di operatori di loro fiducia, provvisti delle qualifiche e dell'esperienza necessarie. Le Ong internazionali già operanti nel paese possono ricevere rinforzi dalle rispettive sedi centrali. Ad esempio, sotto la responsabi-

lità globale delle società nazionali della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa, la federazione che le raggruppa a livello mondiale (Fiscr) può intervenire per potenziare rapidamente una società nazionale, in vista della partecipazione ad un'operazione d'emergenza.

12. I criteri per la selezione dei partner esecutivi sono esposti nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr.

#### Procedure d'attuazione

**Queste sono suscettibili di variazione. I formulari, le condizioni, la documentazione, le procedure e i testi di consultazione (ad esempio, il capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr), cui si fa riferimento in questa sezione (paragrafi 13-31), possono essere oggetto di periodiche modifiche. I principi di base, tuttavia, rimangono sempre gli stessi.**

13. L'autorizzazione per la realizzazione del piano operativo dev'essere data formalmente, mediante appositi strumenti d'attuazione. Questi definiscono le condizioni di esecuzione del progetto e autorizzano gli stanziamenti d'impegno e di pagamento.

14. I poteri d'attuazione sono innanzitutto delegati all'interno dell'Unhcr, di solito mediante una lettera d'istruzioni (*Letter of Instruction - Loi*) che autorizza il Delegato nel paese ad attuare i progetti direttamente, ovvero a stipulare appositi accordi d'attuazione con partner esecutivi. La delega di poteri interna costituisce la base per la conclusione degli accordi d'attuazione con i partner esecutivi dell'Unhcr.

**Ogni ente che utilizzi fondi erogati dall'Unhcr deve avere previamente concluso con esso un formale accordo.**

#### Lettera di istruzioni d'emergenza

15. La lettera di istruzioni d'emergenza (*Emergency Letter of Instruction - Elo*) è più semplice, sia nella forma che per la procedura, di una Loi "normale", ed è utilizzata per delegare rapidamente i poteri di esecuzione al rappresentante dell'Unhcr sul terreno. Trasmessa generalmente per e-mail, fax o telex, l'Elo conferisce immediatamente al Delegato in un paese in cui un'emergenza è in rapida evoluzione, il potere di sostenere spese e di concludere accordi con partner esecutivi, ai fini dell'attuazione di determinati progetti. La lettera d'istruzioni d'emergenza non è destinata a disciplinare tutta l'operazione umanitaria, ma piuttosto a permettere una risposta rapida ai bisogni più im-

mediati, in attesa dell'elaborazione di un progetto d'assistenza basato su una valutazione dettagliata delle necessità e delle risorse. Pertanto, allo scopo di garantire il mantenimento dell'assistenza dopo l'esaurimento dei fondi o la conclusione del progetto nel quadro dell'Eloi, il responsabile dell'operazione deve trasmettere alla Sede centrale una proposta dettagliata di progetto ai fini dell'emissione di una lettera di istruzioni "normale", conformemente alle procedure illustrate nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr.

16. Per la preparazione di una lettera di istruzioni d'emergenza (Eloi), l'ufficio distaccato deve trasmettere alla Sede centrale almeno una bozza di bilancio preventivo, espresso in dollari Usa, settore per settore. Non sono richiesti né una descrizione del progetto, né un programma di lavoro.

17. La Sede centrale può allora emettere una lettera di istruzioni d'emergenza contenente i seguenti dati di base:

- i. finanziamento complessivo necessario;
- ii. livello iniziale d'impegno di spesa;
- iii. destinazione della spesa, settore per settore;
- iv. eventuale termine ultimo previsto per i pagamenti;
- v. simbolo del progetto;
- vi. riepilogo del bilancio preventivo, settore per settore.

18. La spesa effettivamente sostenuta in base a una lettera di istruzioni d'emergenza dev'essere registrata con un maggiore livello di dettaglio (attività per settore o, preferibilmente, per sottocapitolo di spesa) e dev'essere imputata al relativo progetto in via di attuazione. Per registrare ogni esborso va compilata una quietanza con il nome del beneficiario, l'importo, il simbolo del progetto, lo scopo e la data del pagamento. La quietanza, firmata dal beneficiario o accompagnata da fatture debitamente quietanzate, dev'essere inviata alla Sede centrale con la contabilità mensile.

19. In alcuni casi, la lettera di istruzioni d'emergenza può non essere necessaria, perché è possibile, grazie a una precedente lettera di istruzioni, stornare per un'altra destinazione dei fondi disponibili.

#### **Accordi d'attuazione**

20. L'attuazione di tutto o parte di un progetto può essere affidata, con un rapporto di

subfornitura, ad uno o più partner esecutivi. Un contraente che esborse fondi dell'Unhcr deve avere concluso con esso un formale contratto. L'accordo deve basarsi sulla delega interna di poteri e rispettare i termini dell'autorizzazione (Loi, Eloi) e il Regolamento finanziario. Le disposizioni tipo che devono figurare in ogni accordo d'attuazione sono riportate nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr.

21. Se il governo o un'organizzazione internazionale forniscono anticipatamente dei soccorsi, prelevandoli dalle proprie scorte, l'Unhcr può impegnarsi per iscritto a un rimborso in denaro o in natura, a condizione che sia precisato l'impegno massimo in dollari e che non superi l'importo non ancora impegnato, disponibile in base alla lettera d'intenti o di un'altra precedente autorizzazione. Gli eventuali impegni di questo tipo vanno immediatamente segnalati alla Sede centrale.

22. Un eventuale accordo con il governo, relativamente alla fornitura dell'assistenza, è del tutto distinto dall'accordo amministrativo che regola lo status giuridico della rappresentanza dell'Alto Commissario nel paese. Qualora occorra concludere questo accordo (spesso definito "Accordo di cooperazione con l'Unhcr"), la Sede centrale fornirà particolari istruzioni. Per degli esempi di tali accordi, si vedano anche gli allegati alla Lista di controllo per il responsabile dell'emergenza.

#### **Lettera d'intenti**

23. Se il partner esecutivo deve cominciare a fornire l'assistenza senza che ci sia il tempo per concludere un accordo, l'impegno di fondi può essere autorizzato mediante una "lettera d'intenti in vista della conclusione d'un accordo", debitamente firmata. Si tratta di una misura temporanea, finché non è possibile mettere a punto i particolari dell'accordo stesso. Se ne troverà un modello nell'allegato 1, con le clausole fondamentali che la lettera deve obbligatoriamente contenere.

#### **Accordi**

24. La forma dell'accordo dipende dalle circostanze, come pure dall'identità del partner esecutivo. Esistono due tipi diversi di accordi: quelli bipartiti riguardano progetti attuati da un'organizzazione governativa o non governativa, mentre quelli tripartiti si riferiscono a progetti realizzati da un'organizzazione non governativa, in cui interviene come terzo firmatario il governo. Il responsabile che firma a nome dell'Unhcr dev'essere lo stesso destinatario della

lettera di istruzioni (Eloi o Loi). L'accordo sancisce i compiti di ognuna delle parti, come ad esempio dei contributi in natura del governo (terreni, servizi, ecc.) e gli impegni da esso assunti per facilitare l'importazione e il trasporto dei soccorsi (diritti di traffico e d'atterraggio, esenzioni fiscali e doganali, ecc.).

#### **Spese amministrative dei partner esecutivi**

25. L'Unhcr si aspetta che i partner esecutivi contribuiscano con proprie risorse al programma d'assistenza ai rifugiati, e riescano gradualmente a far fronte alle proprie spese amministrative, in particolare quelle delle rispettive Sed centrali. L'organizzazione riconosce, tuttavia, che alcune categorie di spese amministrative possano essere legittimamente imputate sui fondi volontari dell'Unhcr. Le spese amministrative (in contrapposizione a quelle operative) sono definite nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr, che fornisce anche le direttive per la loro copertura.

#### **Pagamenti diretti dell'Unhcr**

26. In molti casi, può essere necessario che l'Unhcr si accoli direttamente certe spese relative ai progetti, in aggiunta a quelle di gestione del programma e di supporto amministrativo: ad esempio, acquisti effettuati dall'organizzazione a livello internazionale, costi di sdoganamento, magazzinaggio e trasporto nel paese in relazione a contributi in natura, come pure le prime spese operative sostenute direttamente dai funzionari dell'Unhcr presso l'insediamento di rifugiati.

#### **Approvvigionamenti**

27. Il Delegato può stipulare un contratto (o più contratti collegati fra loro <sup>1</sup>) per l'acquisto di beni e servizi fino a un limite prefissato (nel 2000, 100mila dollari), senza una espressa approvazione della Sede centrale, ma sempre nel rispetto dell'autorizzazione (ad esempio, la lettera di istruzioni d'emergenza) e delle procedure vigenti.

28. Per la conclusione di un contratto (o di più contratti collegati fra loro) per un importo superiore, il Delegato deve avere il benestare della Sede centrale o del locale Comitato contrattati. Questo può essere istituito, con il benestare

della Sede centrale (cfr. procedure nell'allegato 2), qualora lo richiedano le circostanze, ad esempio all'inizio di un'emergenza, quando i beni e servizi necessari sono reperibili in loco.

29. In ogni caso, prima di aggiudicare la fornitura di qualsiasi tipo di beni o servizi, il Delegato deve sempre procedere a un'approfondita valutazione delle possibili alternative, fra cui la gara d'appalto.

30. Le procedure da seguire per gli approvvigionamenti sono descritte nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr, e riprodotte nell'allegato 2 del presente capitolo. Si veda anche il capitolo 18, sugli approvvigionamenti e i trasporti.

#### **Contributi in natura**

31. Dei contributi in natura possono essere erogati per sopperire a bisogni previsti nell'ambito del programma d'emergenza. Sia che vengano disposti a livello bilaterale, sia tramite l'Unhcr, il loro valore (calcolato generalmente sulla stessa base della spesa preventivata in bilancio) è di norma accreditato alla corrispondente voce di bilancio, e gli esborsi in denaro richiesti tramite l'Unhcr per quella voce sono ridotti in proporzione. A volte è necessario spiegare tale meccanismo in modo esauriente al governo e ai partner esecutivi. Per tutti i contributi in natura effettuati tramite l'organizzazione, la Sede centrale predispone un apposito progetto oppure una speciale "lettera di istruzioni per contributi in natura", per il valore del contributo stesso. Il destinatario della lettera deve trasmettere alla Sede centrale precisi rapporti sull'arrivo e la ripartizione del contributo. Il paragrafo 53 del capitolo 9, sulle relazioni esterne, tratta dei contributi in natura ricevuti dagli uffici distaccati.

#### **Monitoraggio, rendicontazione e valutazione**

32. Il controllo dei fondi dell'Unhcr da parte degli uffici distaccati e dei partner operativi, come pure il monitoraggio e la valutazione, devono conformarsi alle procedure stabilite dall'Unhcr e alle relative clausole della lettera di istruzioni (Loi o Eloi). In un'emergenza, è particolarmente importante un adeguato controllo dei progetti, con una rigorosa vigilanza sugli stanziamenti d'impegno e quelli di pagamento, a causa del rischio di supero dei preventivi e della necessità di una rapida redistribuzione delle risorse sottoutilizzate.

33. È essenziale un monitoraggio attento e rigoroso delle attività svolte e dei risultati conse-

<sup>1</sup> S'intendono per acquisti collegati i contratti stipulati con un unico fornitore entro i 90 giorni precedenti, di importo pari o superiore a 100mila dollari, esclusi quelli approvati dall'apposito Comitato.

guiti. Indipendentemente dal contenuto degli accordi d'attuazione, occorre prevedere una presenza dell'Unhcr, o almeno frequenti sopralluoghi della stessa persona presso l'insediamento di rifugiati.

34. Il monitoraggio consiste nel continuo riesame di un'operazione o un progetto in corso d'attuazione, per accertare che le risorse utilizzate, le attività svolte e i risultati conseguiti procedano secondo i piani prestabiliti (in particolare, il bilancio preventivo e il programma di attività). Il monitoraggio permette di seguire i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, che vanno analizzati e valutati dai responsabili in vista dell'eventuale adozione di migliorie e correttivi. Il monitoraggio si può riassumere nella domanda: *"Stiamo facendo correttamente il nostro lavoro?"*.

35. I progetti vanno anche valutati, però, in funzione delle loro specifiche finalità, della loro pertinenza e della possibilità di raggiungerle, il che si può riassumere nella domanda: *"Abbiamo fatto e continuiamo quello che dovevamo?"*.

**Coloro che hanno il potere decisionale devono disporre di sufficienti informazioni, per poter adeguare l'operazione alle mutate necessità od ovviare ad eventuali carenze.**

36. Il monitoraggio e la valutazione non vanno considerati come attività che sottraggono tempo alla protezione e all'assistenza dei rifugiati, ma come strumenti particolarmente importanti nel corso di un'emergenza, per assicurarsi che le attività svolte conservino la loro utilità, in una situazione in rapida evoluzione, continuando a far fronte ai problemi più urgenti. Occorre vigilare con particolare attenzione sulla situazione delle donne e dei bambini, che può e deve servire da banco di prova per controllare l'efficienza di tutta l'operazione.

37. I rapporti devono seguire uno schema tipo o trattare questioni standard, in modo da fornire sempre le informazioni importanti, evitando però dettagli superflui. Bisogna sempre pensare alla destinazione di un rapporto e ai potenziali lettori, mantenendolo conciso e pertinente, senza sprecare energie con informazioni che non serviranno da base per azioni concrete: un rapporto che non viene letto e non è seguito da un'azione rappresenta uno spreco di carta e di tempo.

38. Si troverà nell'allegato 3 il modello raccomandato per i rapporti sulla situazione durante un'emergenza.

**I rapporti sulla situazione vanno inviati come prassi abituale.**

Inoltre, relazioni specifiche saranno necessarie per vari settori, quali la protezione, la sanità e i servizi comunitari.

39. Il partner esecutivo deve presentare regolari rapporti ai responsabili dell'Unhcr sul terreno, in virtù di un impegno contenuto negli accordi d'attuazione. Anche gli uffici distaccati devono regolarmente trasmettere alla Sede centrale delle relazioni: quelle dei partner esecutivi, inoltrate a Ginevra, vanno sempre accompagnate da un'analisi e da osservazioni del Delegato.

### **Considerazioni particolari**

40. In un'emergenza di rifugiati, il personale può trovarsi davanti a un certo numero di problemi, per i quali potranno rivelarsi utili le indicazioni che seguono.

#### **Spese d'acquisto o locazione di terreni occupati dai rifugiati**

41. Come prassi generale, l'Unhcr non acquista né prende in affitto terreni, di norma messi a disposizione dal governo del paese d'asilo. Eventuali deroghe a tale politica richiedono l'approvazione della Sede centrale. Le eventuali costruzioni realizzate sui terreni stessi possono, invece, essere finanziate dall'organizzazione.

#### **Retribuzioni versate ai rifugiati**

42. È inevitabile che si ponga il problema delle retribuzioni, in denaro o in natura, da corrispondere ai rifugiati per determinate attività d'assistenza (ad esempio, certi servizi comunitari, la realizzazione di infrastrutture di base e di alloggi di fortuna). La soluzione data al problema può avere conseguenze decisive sul carattere di un insediamento.

**Il versamento di una retribuzione può vanificare il senso di responsabilità che i rifugiati provano per le proprie condizioni di vita.**

La mancata corresponsione di una retribuzione, al contrario, può significare che dei lavori essenziali per la vita dell'insediamento non siano effettuati, o debbano essere affidati ad una manodopera esterna, debitamente remunerata.

43. In genere, nei primi giorni d'esistenza di un insediamento non è opportuno pagare i rifugiati. In quella fase di avvio, devono assumersi l'impegno, verso sé stessi e verso i loro compagni, di partecipare alla creazione del loro inse-

diamiento. Perfino le retribuzioni in natura rischiano, in tale periodo, di essere inopportune. Oltre all'incresciosa impressione di generare un diritto alla retribuzione, potrebbero anche comportare un impegno che poi non potrebbe essere mantenuto, o che dovrebbe esserlo a scapito della razione alimentare generale. All'inizio della vita di un insediamento, i problemi di approvvigionamento sono quasi inevitabili, e nessun gruppo deve, in tali circostanze, ottenere un supplemento di soccorsi, a spese degli altri gruppi.

44. A lungo termine, cominciano in molti casi ad apparire alcuni tipi di lavoro d'interesse collettivo in cui, senza una qualche forma di retribuzione, si assiste a un netto calo del livello qualitativo. Ciò avviene spesso in quel servizio essenziale che è l'assistenza medica, la cui importanza non sempre è chiaramente compresa dai rifugiati. Prima di instaurare un qualsiasi sistema retributivo, bisogna calcolarne il possibile costo totale, e assicurarsi di una maggiore disponibilità di fondi o di generi alimentari. Alla lunga, per una popolazione rifugiata di grandi dimensioni le implicazioni finanziarie possono essere considerevoli.

**È da tener presente che, una volta introdotta una retribuzione per un determinato tipo di lavoro o per un certo gruppo di lavoratori, gli altri interessati lo considereranno un precedente.**

Per il lavoro retribuito a beneficio della comunità, sarà necessario fissare alcuni criteri molto chiari, ma restrittivi. Il sistema retributivo non deve impedire i progressi verso l'autosufficienza dell'insediamento. Le agenzie responsabili dei vari servizi settoriali devono accollarsi le retribuzioni dei rifugiati che lavorano nei rispettivi settori di competenza.

45. Dato che i rifugiati sono già assistiti, i livelli di remunerazione devono essere molto al di sotto di quelli nazionali. È importante che un'uguale retribuzione sia corrisposta a tutti i rifugiati che svolgono un lavoro più o meno simile. In molti insediamenti di rifugiati, un importante motivo di discordia è stato il versamento ai rifugiati, da parte di organizzazioni diverse, di compensi notevolmente diversi per lo stesso lavoro.

**È essenziale applicare un tariffario standard.**

Si deciderà, d'accordo con i rifugiati, se praticare un tariffario differenziato in funzione dei vari livelli di qualifica.

### Servizi forniti alla popolazione locale

46. La popolazione locale non deve vedere i rifugiati come un peso, per il loro impatto sui servizi collettivi già esistenti e sull'ambiente, né i rifugiati devono essere causa di risentimento, dando l'impressione di essere gli unici a godere di certi benefici. Pertanto, certi interventi a favore dei rifugiati, come la manutenzione o il potenziamento di determinate infrastrutture (strade, ospedali e scuole) o le misure di difesa dell'ambiente, possono contribuire ad evitare o ad attenuare il rancore della popolazione locale.

47. Bisogna incoraggiare i programmi d'assistenza bilaterali e le altre organizzazioni, interne o esterne al sistema dell'Onu, a venire in aiuto dei cittadini del paese ospitante, anch'essi vittime della situazione. L'assistenza fornita ai rifugiati deve tener conto delle condizioni degli abitanti della zona, attraverso un approccio flessibile: il principio fondamentale è che i servizi forniti ai rifugiati non devono essere maggiori di quelli di cui dispone la popolazione locale.

### Il problema della corruzione

48. L'Unhcr deve assicurarsi che tutti coloro che partecipano alla fornitura degli aiuti conoscano chiaramente la sua politica in materia di corruzione. L'organizzazione è obbligata, sia dai donatori che dallo stesso mandato, ad accertarsi che i fondi da essa erogati siano correttamente impiegati, a beneficio dei rifugiati, e che ogni operazione finanziaria sia conforme al relativo regolamento. L'Unhcr deve indicare chiaramente quali prassi sono accettabili e corrette e quali no. Dev'essere chiaro, inoltre, che non sono tollerate violazioni di tale politica; la portata del messaggio sarà rafforzata se per tutti gli interessati sarà evidente l'esistenza di una rigorosa attività di vigilanza e controllo.

### Attività politiche e religiose

49. Ogni individuo ha il diritto di espressione politica e religiosa: i rifugiati, tuttavia, sono nel contempo tenuti a rispettare le leggi e le altre norme del paese ospitante, come pure le misure adottate per il mantenimento dell'ordine pubblico. L'Unhcr stesso è tenuto alla apoliticità<sup>2</sup>. Negli insediamenti di rifugiati, spetta sempre al governo la responsabilità della sicurezza e

<sup>2</sup> Il paragrafo 2 dello Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati afferma: "l'attività dell'Alto Commissariato non ha carattere politico, bensì umanitario e sociale...".

dell'ordine pubblico. Per contribuire al mantenimento dell'ordine, nella progettazione si deve tener conto dell'eventuale necessità di separare fisicamente dei gruppi di rifugiati, ostili fra loro.

50. Altre organizzazioni d'assistenza possono avere una componente religiosa nella loro azione. Alcune di esse sono tradizionalmente partner dell'Unhcr, e da tempo la separazione fra le attività religiose e le altre è acquisita e del tutto chiara, ma per altre può essere utile richiamare i principi di base. Qualora siano permesse dalle autorità, le attività religiose svolte da persone estranee alla popolazione rifugiata devono essere chiaramente dissociate dalla fornitura di aiuti e servizi.

**Non è consentito alcun proselitismo in relazione a servizi quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria e i servizi comunitari.**

#### **Da consultare**

*Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, Unhcr, Ginevra, 1996.

*Supplies and Food Aid Field Handbook*, Unhcr, Ginevra, 1989.

*UNHCR Manual*, capitolo 4, Unhcr, Ginevra, 1995 (e successivi aggiornamenti).

Allegato 1 - Modello di lettera d'intenti per la conclusione di un accordo

NAZIONI UNITE  
ALTO COMMISSARIATO  
PER I RIFUGIATI



UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES

Data  
N/ rif.:

Egregio...,

Con riferimento ai contatti già intercorsi fra noi [aggiungere gli opportuni dettagli] in vista dell'attuazione, da parte di [nome del partner esecutivo], per conto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), di un programma di aiuti d'emergenza per [numero dei beneficiari e loro provenienza], sono a conoscenza del fatto che è nostra comune intenzione concludere e sottoscrivere quanto prima un accordo relativo alla nostra collaborazione per tale programma. L'accordo comprenderà, fra l'altro, le clausole in allegato e richiederà la presentazione da parte di [nome del partner esecutivo] di dettagliati rapporti finanziari sull'utilizzo di tutti i contributi ricevuti dall'Alto Commissariato. La conclusione di un accordo contenente tali impegni è obbligatoria in virtù del Regolamento finanziario dell'Unhcr, ogni qualvolta dei fondi siano erogati dall'organizzazione.

Le sarò grato se vorrà confermare per iscritto, in calce, l'esattezza di quanto precede, come pure il Suo accordo sul fatto che l'utilizzo dell'importo di [in valuta nazionale o in dollari Usa], che l'Alto Commissariato intende mettere a disposizione di [nome del partner esecutivo] al ricevimento di tale conferma, sarà soggetto alle condizioni dell'accordo, una volta concluso e sottoscritto.

[firma e qualifica del destinatario della lettera di istruzioni]

Confermo che quanto sopra esposto è condiviso da [nome del partner esecutivo], il quale si dichiara d'accordo sul fatto che l'utilizzo dell'importo di [in valuta nazionale o in dollari Usa] sarà soggetto alle condizioni dell'accordo, una volta concluso e sottoscritto.

[firma e qualifica del destinatario della lettera - data]

**DISPOSIZIONI VINCOLANTI**

Le disposizioni riguardanti il tasso di cambio (1.08 o 2.03), la tenuta dei registri finanziari e progettuali (3.08), le ispezioni e il controllo finanziario (3.11 e 3.12), la certificazione di bilancio (3.13) e l'esenzione di responsabilità dell'Alto Commissariato (4.05 e 4.06) costituiscono ESIGENZE LEGALI inderogabili (i numeri dei paragrafi rinviano al Manuale dell'Unhcr, capitolo 4, appendice 8). Tali disposizioni sono riportate qui di seguito:

#### **Tasso di cambio**

- 1.08 (se il firmatario dell'accordo è un governo): applicare il tasso ufficiale più favorevole alla conversione in valuta locale dei fondi stanziati dall'Unhcr per l'attuazione del progetto disciplinato dall'accordo;
- 2.03 (se il partner esecutivo è una Ong): applicare il cambio ufficiale più favorevole a tutte le operazioni relative all'attuazione del progetto disciplinato dall'accordo;

#### **Tenuta dei registri contabili e progettuali**

- 3.08 tenere appositi registri e conti relativi al progetto, contenenti in particolare la seguente documentazione:
- a) copia dell'accordo (o degli accordi) con l'Unhcr e di eventuali revisioni successive;
  - b) quietanze di pagamento, indicanti chiaramente il simbolo del progetto o sottoprogetto, il nome del beneficiario, l'importo, l'oggetto e la data del pagamento, relative a tutti i pagamenti effettuati e con allegati tutti i necessari documenti giustificativi;
  - c) quietanze comprovanti il ricevimento di ogni rimessa, versamento in contanti o altra forma di accredito sul conto del progetto;
  - d) analisi periodiche dei pagamenti effettuati, in confronto a quelli preventivati;
  - e) documentazione di tutti gli impegni finanziari assunti nel corso del progetto;
  - f) rapporti dei revisori dei conti sulla contabilità e le attività progettuali;

#### **Esame e controllo finanziario**

- 3.11 facilitare l'esame e il controllo finanziario del progetto disciplinato dall'accordo con l'Unhcr, da parte del Servizio interno di controllo finanziario delle Nazioni Unite, o di ogni altra persona debitamente autorizzata dall'Alto Commissariato ad agire a nome dell'Onu. Inoltre, il Comitato di revisori dei conti delle Nazioni Unite può in qualunque momento procedere a controlli finanziari sul progetto, consistenti in particolare nell'esame dei registri contabili, per accertare la conformità dei costi imputati al supporto amministrativo e operativo rispetto a quelli previsti negli allegati all'accordo. Ai fini del controllo finanziario, i registri vanno conservati per sei anni dopo l'ultimazione del progetto;
- 3.12 facilitare i sopralluoghi dell'Alto Commissario o di altre persone da esso debitamente autorizzate sul sito o i siti del progetto, per valutare i progressi e i risultati conseguiti nel corso dell'attuazione o successivamente;

#### **Certificazione di bilancio per gli enti pubblici che operano come partner esecutivi**

- 3.13 presentare all'Alto Commissariato, entro tre mesi dal termine ultimo per la liquidazione degli impegni di spesa, una certificazione di bilancio rilasciata dalla competente autorità statale, accompagnata da eventuali osservazioni del revisore circa le attività del progetto in generale e, in particolare, la situazione finanziaria dichiarata dall'ente pubblico;

#### **Certificazione di bilancio per le Ong internazionali che operano come partner esecutivi**

- 3.14 presentare all'Alto Commissariato, entro sei mesi dal termine dell'esercizio finanziario dell'Ong, una copia del bilancio consolidato, verificato dal controllo finanziario e in cui siano chiaramente evidenziati i finanziamenti dell'Unhcr, rilasciato da un organismo indipendente, quale è stato presentato all'organo direttivo dell'agenzia e da questo approvato. La relazione dei revisori dei conti deve includere eventuali osservazioni generali sulle attività del progetto finanziato dall'Unhcr e, in particolare, chiaramente indicare che i fondi dell'Unhcr sono stati debitamente inclusi nella revisione dei conti;

#### **Certificazione di bilancio per le Ong nazionali che operano come partner esecutivi**

- 3.15 per tutti gli accordi conclusi con l'Unhcr per un importo pari o superiore a 100mila dollari, occorre presentare all'Alto Commissariato, entro sei mesi dal termine ultimo per l'esecuzione degli impegni di spesa, una certificazione di bilancio rilasciata da un organismo indipendente. La relazione dei revisori dei conti deve includere eventuali osservazioni riguardanti le attività del progetto in generale e, in particolare, la situazione finanziaria sottoposta dall'agenzia all'Unhcr nel rapporto finale di monitoraggio sul sottoprogetto. Per tutti gli accordi di importo inferiore ai 100mila dollari, l'Unhcr si riserva il diritto di richiedere, conformemente al precedente paragrafo 3.11, una revisione dei conti;

#### **Clausola d'esenzione di responsabilità**

- 4.05 [l'Unhcr deve] essere esonerato da qualsiasi responsabilità per l'indennizzo di terzi in relazione a qualsivoglia pretesa, debito, danno o richiesta derivanti dall'attuazione del progetto disciplinato dall'accordo con l'Unhcr, e che possano essere fatti valere contro gli altri firmatari dell'accordo;
- 4.06 non accettare alcun obbligo di risarcimento in caso di decesso, invalidità, o conseguenze di altri rischi eventualmente incorsi da dipendenti degli altri firmatari dell'accordo con l'Unhcr, a seguito del lavoro svolto in attività oggetto dell'accordo.

## Allegato 2 - Acquisti effettuati dagli uffici distaccati dell'Unhcr

### 1. Introduzione

- 1.1. Le procedure applicabili agli acquisti di beni e/o servizi da parte della Sede centrale o degli uffici distaccati dell'Unhcr (diverse dagli accordi contrattuali relativi all'assunzione di personale) variano a seconda dell'importo, espresso in dollari Usa (al cambio vigente delle Nazioni Unite), e sono descritte qui di seguito.
- 1.2. Per tutti gli acquisti di ingenti quantità di soccorsi o di altre forniture da parte degli uffici distaccati dell'Unhcr, i Delegati devono designare un punto focale per gli acquisti e la logistica, dotato di precise competenze: in particolare, decidere, o almeno approvare, gli acquisti effettuati sul posto.

In tutte le circostanze, compresa la valutazione delle offerte per la fornitura di beni e servizi o consulenze, si applicheranno le procedure descritte qui di seguito. Il termine "ordinativo" si riferisce anche ad altre forme di autorizzazione, in relazione a contratti per la fornitura di servizi o consulenze ad enti pubblici o privati.

- 1.3. Per tutti gli acquisti di beni e/o servizi, le procedure e i controlli applicati devono essere conformi all'appendice 4, capitolo 8, del Manuale dell'Unhcr e consentire, in modo aperto, competitivo, qualitativo e responsabile, la fornitura, al più basso prezzo possibile, di beni o servizi rispondenti alle esigenze progettuali. Il destinatario della lettera d'istruzioni è responsabile del rispetto di tali procedure.
- 1.4. Ogni contratto per la fornitura di beni e/o servizi deve garantire il totale esonero o rimborso di dazi doganali, prelievi e imposte dirette gravanti su beni, servizi, forniture e altri articoli di qualsiasi genere importati o acquistati nel paese.
- 1.5. Spetta al Delegato assicurarsi che ogni ufficio distaccato dell'Unhcr tenga un registro di tutti i contratti commerciali stipulati, a ognuno dei quali dev'essere attribuito un numero progressivo.

### 1.7 Per importi inferiori a 2.500 dollari

L'ordinativo può essere emesso senza ricorrere ad una vera e propria gara d'appalto, mediante licitazione privata, a condizione di disporre dei fondi previsti nella lettera di istruzioni e di esaminare almeno tre offerte, scegliendone la più conveniente.

### 1.8 Per importi compresi fra 2.500 e 5mila dollari

L'ordinativo può essere emesso mediante licitazione privata, a condizione di disporre dei fondi previsti nella lettera di istruzioni e di confrontare almeno tre offerte, scegliendone la più conveniente. Sarà predisposta una documentazione scritta delle offerte ricevute e delle ragioni della scelta.

### 1.9 Per importi compresi fra 5mila e 50mila dollari

L'ordinativo può essere emesso a condizione che i fondi siano disponibili secondo la lettera d'istruzioni e che si scelga fra almeno tre offerte, presentate in risposta a un formale bando di gara inviato a fornitori debitamente selezionati, con l'invito a presentare un'offerta in busta chiusa, entro un certo termine. La tabella 3.F e l'allegato VIII del Manuale pratico sulle forniture e gli aiuti alimentari contengono direttive al riguardo e un modello di bando di gara, in cui si richiede di inviare le offerte all'ufficio dell'Unhcr in busta sigillata e firmata sul bordo chiuso, contrassegnata col numero del bando di gara. Le offerte devono rimanere sigillate e sotto chiave, fino allo scadere del termine ultimo per la presentazione. Tutte le offerte devono essere aperte, in presenza di un testimone, dal funzionario amministrativo o dal responsabile pro tempore dell'amministrazione, e devono essere siglate sia da chi apre le buste, sia dal testimone. Questi sarà designato dal Delegato fra i funzionari internazionali e locali. Tutte le offerte saranno confrontate in base a un prospetto riepilogativo, il cui modello si trova nell'allegato IX del Manuale pratico sulle forniture e gli aiuti alimentari, nel quale saranno riportati il nome del fornitore prescelto e i motivi della scelta.

### 1.10 Per importi compresi fra 50mila e 100mila dollari

Il Delegato istituirà un Comitato approvvigionamenti, incaricato di esaminare le offerte e presentare le opportune raccomandazioni. Non è richiesta l'approvazione della Sede centrale. Le norme e le procedure relative a tali Comitati e alla loro composizione sono riportate qui di seguito. In un paese con più uffici distaccati o sottodelegazioni, il Delegato può decidere la creazione di un Comitato approvvigionamento presso ogni sede di lavoro. In funzione dei costi locali e del cambio in vigore, il Delegato può anche ridurre l'importo minimo degli approvvigionamenti da sottoporre al giudizio dell'apposito Comitato, il quale esami-

na le offerte secondo le modalità di cui al precedente paragrafo 1.9. Se del caso, il Delegato e/o il Comitato possono decidere di chiedere il parere specialistico della Sezione supporto tecnico e al programma, o alla Sezione forniture e trasporti, presso la Sede centrale.

#### 1.11 Per importi pari o superiori a 100mila dollari

Dev'essere presentata una proposta al Comitato contratti della Sede centrale, salvo se questa ha autorizzato l'istituzione di un Comitato contratti locale, come indicato nel successivo paragrafo 3. Per tale proposta va richiesto un minimo di quattro offerte. Dopo averle esaminate, il Comitato acquisti propone al Comitato contratti il fornitore ritenuto più idoneo, tramite l'ufficio (*desk*) geograficamente competente presso la Sede centrale. Se è stata autorizzata l'istituzione di un Comitato contratti locale, questo può valutare le offerte e decidere in merito, senza dover ricorrere al Comitato acquisti. Ciò nonostante, occorre in ogni caso consultare, prima o durante le fasi di presentazione e valutazione delle offerte, gli specialisti della Sezione supporto tecnico e al programma e della Sezione forniture e trasporti, al fine di garantire il rispetto dei requisiti tecnici, come anche la congruità dei prezzi con quelli del mercato internazionale. Le proposte presentate al Comitato contratti devono comprendere i dati di cui alla tabella 3.G del Manuale pratico sulle forniture e gli aiuti alimentari. Dopo l'approvazione del Comitato contratti centrale (o locale), può essere emesso l'ordinativo.

### 2. Comitato acquisti

2.1 Le forniture di beni o servizi richieste da un ufficio distaccato dell'Unhcr per importi compresi fra 50mila e 100mila dollari devono essere approvate da un Comitato acquisti. Questo prepara, inoltre, le proposte destinate al Comitato contratti della Sede centrale per le forniture di importo superiore a 100mila dollari, quando questa non ha autorizzato l'istituzione di un Comitato a livello locale. Il Comitato acquisti, istituito e presieduto dal Delegato, unifica le specifiche, vigila su tutto l'iter della gara d'appalto, sceglie i fornitori locali più idonei e compila un verbale con le proprie raccomandazioni.

2.2 Il Comitato è composto da membri titolari e supplenti, designati dal Delegato fra i funzionari internazionali e locali, ad esclusione di quelli responsabili degli approvvigionamenti. Quando più partner esecutivi hanno bisogno di forniture similari, il Delegato può decidere di includere nel Comitato acquisti dei loro rappresentanti. Nelle riunioni del Comitato, il numero legale è di tre membri presenti.

2.3 Il funzionario responsabile degli approvvigionamenti presenta al Comitato acquisti una proposta scritta con le informazioni sui beni o servizi da acquistare, secondo la tabella 3.G del Manuale pratico sulle forniture e gli aiuti alimentari. Della riunione del Comitato viene redatto un verbale, da distribuire (almeno in bozza) entro due giorni lavorativi. In alternativa, soprattutto durante un'emergenza, i membri del Comitato possono approvare la fornitura firmando la proposta, aggiungendo eventualmente delle osservazioni. In genere, il Comitato adotta una procedura analoga a quella del Comitato contratti dell'Unhcr, descritta nell'allegato 8.5, capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr, tranne per le disposizioni relative alle procedure d'emergenza.

### 3. Comitato contratti locale

3.1 In un ufficio distaccato dell'Unhcr, il Delegato può chiedere alla Sede centrale di autorizzare l'istituzione di un Comitato contratti locale, soprattutto nei primi tempi di un'operazione d'emergenza e quando si sa che i beni o servizi necessari sono disponibili in loco o nelle vicinanze. La Sede centrale dà l'autorizzazione specificando, in genere, lo scopo, i limiti geografici, temporali e finanziari e l'esigenza di applicare le norme e procedure vigenti e, se del caso, imponendo l'obbligo di consultare la Sezione forniture e trasporti, o la Sezione supporto tecnico e al programma, circa i prezzi e le fonti di approvvigionamento dei beni e/o servizi disponibili nella regione. Il Comitato, presieduto dal Delegato o da un suo vice formalmente designato, è composto da almeno tre funzionari internazionali. In caso di mancanza del numero legale, il fascicolo è sottoposto al Comitato contratti della Sede centrale. Il Comitato contratti locale esamina le offerte ricevute secondo le condizioni enunciate nel precedente paragrafo 1.9.

3.2 Tutte le richieste per l'istituzione (o la proroga del periodo di attività) di un Comitato contratti locale devono essere inviate, tramite il *desk* geograficamente competente, al presidente del Comitato contratti centrale, il quale verifica le motivazioni e i criteri forniti e chiede, se del caso, al segretario dello stesso Comitato di preparare una comunicazione di autorizzazione. Questa deve ottenere il benestare dell'ufficio regionale competente e del capo della Sezione forniture e trasporti, come anche l'autorizzazione del presidente del Comitato contratti. Le richieste di istituzione di un Comitato contratti locale devono fornire una dettagliata motivazione, come pure informazioni sui limiti temporali e finanziari previsti; de-

sono, inoltre, confermare che i beni o servizi richiesti sono disponibili sul posto o nella zona, e che si dispone del numero minimo di funzionari internazionali che devono far parte del Comitato contratti locale. Le richieste devono anche indicare i nomi di tre membri titolari e tre supplenti.

- 3.3 Il Delegato nomina un segretario del Comitato contratti locale, incaricato di ricevere le proposte ad esso indirizzate, fissare la data delle riunioni e predisporre la necessaria documentazione, curare la corrispondenza, gestire l'archivio, redigere e distribuire i verbali delle sedute.
- 3.4 Il verbale delle riunioni del Comitato contratti locale, accompagnato da un prospetto riepilogativo delle offerte ricevute e da una copia dei contratti stipulati e degli ordinativi emessi (nonché di eventuali successive modifiche), va trasmesso al segretario del Comitato contratti della Sede centrale, che li sottopone per eventuali osservazioni al presidente e agli altri componenti del Comitato stesso. I verbali devono riportare una sintesi della discussione, la motivazione delle decisioni adottate, informazioni dettagliate sul contraente o fornitore prescelto e l'indicazione del costo preventivato.

---

### Allegato 3 - Modello di rapporto sulla situazione d'emergenza (*sitrep*)

1. Nelle emergenze, è essenziale che al mondo esterno (altri organismi dell'Onu, partner esecutivi) giungano regolarmente rapporti sulla situazione. La loro periodicità sarà determinata dall'evoluzione dell'emergenza stessa, con una maggiore frequenza nella fase iniziale. I rapporti sulla situazione devono darne una visione d'insieme, con dati di fatto e un'illustrazione degli sviluppi intervenuti dal rapporto precedente, che consentano di rispondere a domande pertinenti sulla situazione, anziché sollevare nuovi interrogativi. Descrivendo i progressi compiuti, i problemi incontrati e le iniziative in corso o previste per superarli, i rapporti devono fornire un quadro globale del modo in cui si sopperisce ai bisogni dei rifugiati e riferire sulle iniziative in corso e programmate, senza dilungarsi, tuttavia, sulle intenzioni per il futuro.

Il *sitrep* deve:

- essere conciso;
  - incentrarsi sui settori prioritari;
  - fornire i dati numerici secondo uno schema fisso (ad esempio, indicare il tasso giornaliero di mortalità per 10mila persone e NON il numero dei decessi);
  - evidenziare delle tendenze (ad esempio, l'aumento/la diminuzione dell'approvvigionamento idrico; l'accelerazione/il rallentamento del ritmo degli arrivi);
  - indicare chiaramente i responsabili delle eventuali iniziative menzionate.
2. Un modello consigliato è riportato qui di seguito. Prima di essere trasmesse al successivo livello gerarchico, le informazioni contenute nel *sitrep* devono essere debitamente analizzate e sintetizzate, evitando la prassi che consiste nel limitarsi a riprodurre da un livello all'altro dei dati "grezzi" e non analizzati. Se tutti i livelli utilizzano lo stesso schema, dall'insediamento di rifugiati all'ufficio centrale nel paese e alla Sede centrale, sarà più facile unificare i rapporti provenienti dalle varie zone. I principali capitoli devono, di norma, essere gli stessi in ogni rapporto, con l'eventuale indicazione "niente da segnalare". Il rapporto può essere articolato per settore d'assistenza, trattando tutti gli insediamenti in ciascun settore, o viceversa per insediamento, trattando tutti i settori in ciascun insediamento. In entrambi i casi, i dati da fornire per ogni settore e ogni località riguarderanno, secondo i casi:
    - i. la situazione del momento;
    - ii. i particolari problemi incontrati, i correttivi previsti e i relativi tempi;
    - iii. le eventuali discrepanze rispetto agli accordi generali d'attuazione;
    - iv. gli eventuali provvedimenti richiesti da parte del destinatario del rapporto.
  3. I *sitrep* devono recare una numerazione progressiva e, se necessario, essere trasmessi per conoscenza ad altri uffici dell'Unhcr (fra cui quello di collegamento di New York); possono, inoltre, costituire la base per più ampi rapporti sulla situazione, diramati dalla Sede centrale.

**SITREP** (*numero*)

PAESE

PERIODO DA (*data*) A (*data*)

Redatto, approvato, autorizzato da (*nome*), il (*data*).

A. SITUAZIONE GENERALE

B. PRINCIPALI SVILUPPI

Valutazione generale della situazione, della localizzazione dei rifugiati e del dislocamento del personale dell'Unhcr. Sintesi delle principali tendenze generali, anche in materia di protezione.

C. STATISTICHE E REGISTRAZIONE DEI RIFUGIATI

Per località del paese d'origine o per gruppi distinti, se non si può accertare con sicurezza la provenienza. Indicazione degli sviluppi avvenuti dall'ultimo rapporto. Indicazione delle fonti, ad esempio: governo, Unhcr, ecc. Eventuali altre informazioni, purché pertinenti, circa la suddivisione per sesso, i casi vulnerabili, le discrepanze fra le cifre dell'Unhcr e quelle ufficiali, la determinazione dello status in gruppo o individuale, ecc. Un modello di rapporto sulla popolazione nelle situazioni d'emergenza è riportato nell'allegato 1 del capitolo 11, sulla stima e la registrazione della popolazione rifugiata.

D. PROTEZIONE E SOLUZIONI DUREVOLI

Sintesi degli eventuali sviluppi.

E. OPERAZIONI

E.1. Coordinamento

Ministeri e altri enti governativi, sistema dell'Onu, Ong, sia a livello centrale che locale.

E.2. Accordi generali d'attuazione

Ruolo delle autorità. Ruolo operativo dell'Unhcr. Ruolo degli interlocutori governativi dell'Unhcr, di altri organismi dell'Onu, organizzazioni internazionali e Ong partner. Altre fonti importanti d'assistenza.

E.3. Assistenza

Sintesi dei principali sviluppi intervenuti dopo l'ultimo rapporto, per settore e/o insediamento, a seconda dei casi. Ulteriori notizie possono riguardare i maggiori problemi incontrati nell'esecuzione del programma e le necessarie modifiche degli accordi d'attuazione.

F. RELAZIONI ESTERNE

Avvenimenti di rilievo nei rapporti con i rappresentanti dei paesi donatori, le missioni diplomatiche in generale e i media.

G. AMMINISTRAZIONE E PERSONALE

Creazione di una presenza dell'Unhcr, locali per gli uffici, automezzi ed equipaggiamenti, disposizioni in materia di personale, dipendenti locali, ecc.





# 9

---

## Relazioni esterne



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Relazioni con il governo e il corpo diplomatico</b>	<b>1-11</b>	<b>86-87</b>
Riunioni informative ( <i>briefing</i> )		
<b>Relazioni con i mezzi di comunicazione</b>	<b>12-42</b>	<b>87-90</b>
Introduzione		
Direttive generali sulle relazioni con i media		
Mezzi di comunicazione locali		
Scambio d'informazioni con il governo		
Scambio d'informazioni tra gli uffici distaccati e la Sede centrale		
Suggerimenti per le interviste		
Guida per le apparizioni alla televisione		
"Visibilità" dell'operazione		
<b>Finanziamenti e relazioni con i donatori</b>	<b>43-63</b>	<b>90-93</b>
Fondo per le emergenze		
Fondo centrale di rotazione per le emergenze		
Utilizzo dei finanziamenti già disponibili		
Come presentare le necessità ai donatori		
Come preparare un appello d'emergenza		
Comunicazioni tra gli uffici distaccati e la Sede centrale		
Come presentare i rapporti ai donatori, esigenze particolari		
<b>Comunicazioni ufficiali scritte</b>	<b>64-71</b>	<b>93-94</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Stati membri del Comitato esecutivo del programma dell'Alto Commissario (Excom)		<b>95</b>
<b>Allegato 2:</b> Modello di nota verbale		<b>96</b>

## Relazioni con il governo e il corpo diplomatico

1. Come per gli altri organismi dell'Onu, tutte le questioni protocollari relative alla creazione di una presenza dell'Unhcr durante un'emergenza saranno probabilmente di competenza del ministero degli Esteri. Le materie riguardanti più propriamente i rifugiati, tuttavia, possono essere trattate da un altro ente, ad esempio la Presidenza del Consiglio o il ministero dell'Interno. Si forniscono qui di seguito alcune indicazioni sulla forma che devono rivestire le comunicazioni scritte con il governo.

2. È importante che, sin dall'inizio di un'emergenza, il corpo diplomatico accreditato nel paese sia tenuto al corrente delle attività dell'Unhcr. Un corpo diplomatico informato e interessato sarà utile per ottenere il sostegno all'operazione d'emergenza, da parte sia delle istituzioni del paese ospitante, sia dei governi donatori in vista di un finanziamento.

### Riunioni informative (*briefing*)

3. Le riunioni informative devono cominciare nei primi giorni di un'emergenza e continuare regolarmente. È possibile che già esista un gruppo di contatto degli ambasciatori più interessati al problema dei rifugiati, che può essere informato all'inizio di un'emergenza. In mancanza di un tale gruppo, oppure per rendere più formali le disposizioni relative alle riunioni, si possono invitare ai *briefing* gli ambasciatori degli stati che compongono il Comitato esecutivo del programma dell'Alto Commissario (Excom), di cui si troverà l'elenco in allegato 1.

**Lo scopo è di tenere informati i paesi membri del Comitato esecutivo e gli altri paesi più strettamente interessati, dedicando il tempo necessario ad un compito protocollare di particolare rilevanza.**

4. Un certo numero di persone possono essere d'aiuto, fornendo consigli circa l'organizzazione delle riunioni e i partecipanti da invitare, e in particolare: l'ambasciatore del paese che esercita la presidenza del Comitato esecutivo dell'Unhcr, il decano del Corpo diplomatico, l'ambasciatore del paese che detiene la presidenza dell'Unione europea (in quanto importante gruppo donatore), o dell'Organizzazione dell'Unità africana, o di altri gruppi regionali.

5. Ai *briefing* sarà presente, di norma, un rappresentante del governo. Saranno anche inviati

tati gli organismi delle Nazioni Unite e le Ong direttamente interessate all'operazione d'emergenza.

6. Se non è il rappresentante del governo a presiederla, la riunione sarà, in genere, presieduta dal rappresentante dell'Unhcr. Gli altri organismi saranno invitati a riferire sulle rispettive attività. All'inizio, le riunioni dovranno probabilmente avere un ritmo quindicinale, o addirittura settimanale, ma in seguito, una volta che la situazione cominci ad essere sotto controllo, potrà essere sufficiente una frequenza mensile.

7. Può essere utile preparare le riunioni informative con discussioni preliminari con altre agenzie partecipanti, per accertarsi di essere d'accordo sui vari problemi e sui dati di base, quali ad esempio le cifre relative alla popolazione rifugiata.

8. Se non è possibile rispondere immediatamente ad una domanda, ci si accorderà con il richiedente per darle seguito a livello bilaterale.

9. Questi *briefing* sono importanti ai fini della raccolta di fondi. In quanto membri del corpo diplomatico, vi parteciperanno i rappresentanti dei governi donatori. Altre riunioni, più ristrette, potranno essere utili per rispondere alle particolari preoccupazioni di un donatore, per incontrare una missione di donatori, o anche per discutere importanti questioni in materia di protezione, che possono richiedere incontri più ristretti e discreti.

10. Un'utile iniziativa complementare, che può finire col sostituire le riunioni informative per i diplomatici e le altre, può essere costituita da un rapporto scritto, settimanale o mensile, redatto dall'Unhcr. Il rapporto interno standard sull'emergenza (*sitrep*) può servire da base anche a questo scopo (un modello è riportato nell'allegato 3 del capitolo 8, sugli accordi d'attuazione). Se si utilizza il *sitrep*, occorre indicare chiaramente le parti da non divulgare. Gli altri organismi delle Nazioni Unite direttamente interessati contribuiranno con un resoconto sulle rispettive attività. I rapporti sulla situazione devono essere ampiamente diffusi nella zona delle operazioni ed essere trasmessi ai punti focali presso la Sede centrale.

11. L'attività relativa alle riunioni informative assorbirà tempo e sforzi preziosi, poiché la priorità consiste chiaramente nel fornire ai rifugiati gli aiuti d'emergenza di cui hanno bisogno. Tuttavia, se gli interessati non sono tenuti regolarmente al corrente degli sviluppi dell'operazione, il personale dell'Unhcr rischia di dover

dedicare ancora più tempo ad un'attività d'informazione a livello bilaterale.

## Relazioni con i mezzi di comunicazione

### Introduzione

12. I media sono, per tradizione, alleati dell'Unhcr e degli altri organismi umanitari, chiamati ad operare in condizioni difficili. Possono inoltre, soprattutto grazie ai loro corrispondenti sul posto, costituire un'utile fonte d'informazione. Può darsi che dimostrino notevole interesse per una determinata emergenza, ed è nei primi giorni che si formeranno un'opinione sull'azione della comunità internazionale in generale, e dell'Unhcr in particolare. La cosa ha rilevanti implicazioni per il loro appoggio all'organizzazione: ci vuole tempo, infatti, per correggere una prima impressione sfavorevole e, prima che ciò avvenga, può darsi che l'interesse dei media si sia spostato altrove.

**Il modo migliore per beneficiare di servizi giornalistici positivi e del sostegno dei mezzi di comunicazione è di realizzare l'operazione d'emergenza con la massima efficienza consentita dalle circostanze. La competenza nelle relazioni con i media non potrà mai, infatti, sostituire la qualità dei risultati.**

13. La televisione, la radio e la stampa quotidiana operano con tempi molto stretti e hanno bisogno di servizi sulle realtà di un'emergenza, accompagnati da alcune informazioni di base. La stampa periodica, invece, come anche certi programmi radiotelevisivi, trattano gli argomenti più in profondità e dispongono di più tempo per le inchieste e la successiva verifica. Le reti televisive d'informazione (come Cnn, Bbc World e Sky News) e le agenzie di stampa (ad esempio, l'Agence France Presse - Afp, l'Associated Press - Ap, la Reuters) producono servizi informativi sotto forma di bollettini regolari, hanno tempi molto ristretti e rappresentano probabilmente, a livello mondiale, la principale fonte d'informazione sull'emergenza.

14. Date le difficoltà logistiche di alcune situazioni, è probabile che i giornalisti si rivolgano alle agenzie umanitarie chiedendo assistenza per i loro spostamenti. Ogni qualvolta sia possibile, tenendo presenti le priorità operative e la delicatezza di alcune situazioni, occorre assistere i giornalisti, sia nazionali che internazionali, nella preparazione dei loro servizi.

### Direttive generali sulle relazioni con i media

15. La prima cosa da decidere è chi dovrà gestire le relazioni con i media. Questi preferiscono ricevere le informazioni direttamente dai responsabili, cosa che può assorbire molto tempo. Si raccomanda quindi che, sin dall'inizio, un addetto all'informazione faccia parte della squadra dell'Unhcr sul terreno.

16. L'addetto all'informazione deve avere pieno e immediato accesso alle informazioni relative agli sviluppi dell'operazione e alle strategie e reazioni dell'Unhcr. Dev'essere tenuto aggiornato dal funzionario dell'Unhcr di grado più elevato con la frequenza necessaria: almeno una volta al giorno, in un'emergenza di grandi dimensioni. L'addetto all'informazione sarà quindi responsabile di tutti gli aspetti dei rapporti con i media. In sua mancanza, sarà opportuno mantenere buoni contatti con gli addetti stampa degli altri organismi dell'Onu, per un orientamento generale e per l'organizzazione di conferenze stampa congiunte.

17. Nelle emergenze, i giornalisti si recheranno probabilmente nei luoghi dove si trovano i rifugiati, spesso senza preavvertire, e contano su un *briefing* da parte dei funzionari dell'Unhcr dislocati sul posto. Le informazioni fornite si devono limitare ai fatti e alle intenzioni concrete. Si troveranno più avanti alcuni suggerimenti per le interviste.

18. Quando si può prevedere un notevole interesse della stampa per un particolare evento, è vivamente consigliato di preparare una dichiarazione breve e semplice, da distribuire a chi chiede informazioni, evitando ulteriori commenti orali. È essenziale uno stretto coordinamento interno con il personale sul terreno, soprattutto se l'interesse dei media riguarda un evento che si svolge in un posto dove l'Unhcr dispone di propri funzionari. La dichiarazione dev'essere obbligatoriamente trasmessa anche alla Sede centrale, data la probabilità che le siano rivolte domande specifiche.

19. Di norma, i direttori dei giornali pubblicheranno una rettifica di eventuali notizie erranee, e spesso daranno spazio, nella rubrica delle opinioni o nelle "lettere al direttore", a rilievi dell'Unhcr su errate interpretazione del proprio ruolo e della propria politica. Più difficile è, invece, correggere un'informazione errata trasmessa alla televisione o alla radio. Quando si cerca di ottenere una rettifica, comunque, deve riguardare i fatti e non la loro interpretazione.

**L'Unhcr deve evitare di prender parte a dibattiti pubblici su questioni controverse.**

#### Mezzi di comunicazione locali

20. I media nazionali saranno molto importanti nel determinare l'atteggiamento della popolazione locale verso i rifugiati, e possono anche fornire tempestive indicazioni su questioni delicate e perfino sulla politica del governo. Questo può preoccuparsi dei servizi dei media nazionali altrettanto che di quelli stranieri. I giornali locali in lingua straniera possono essere meno importanti, salvo indirettamente, per la risonanza che possono avere presso la comunità diplomatica e i rappresentanti della stampa estera.

21. Gli uffici distaccati devono seguire i media locali, e in particolare la radio e la televisione, che possono influenzare l'opinione pubblica molto più dei giornali. Occorre instaurare buone relazioni con i corrispondenti locali che si occupano dell'emergenza, dando tuttavia prova di molta discrezione, finché non si ha un'esperienza pratica dell'esito delle interviste. Le barriere linguistiche sono spesso fonte di malintesi, soprattutto al telefono e, da questo punto di vista, può essere di grande aiuto un assistente dell'addetto stampa, reclutato sul posto.

22. Sarà probabilmente utile, inoltre, prendere rapidamente contatto con i capicronisti dei principali giornali e delle maggiori radio e televisioni nazionali (eventualmente anche in lingue straniere), per illustrare il ruolo dell'Unhcr. Sottolineare che si dà la massima priorità ai bisogni dell'emergenza e indicare un possibile contatto, per ulteriori richieste d'informazioni.

#### Scambio d'informazioni con il governo

23. Il governo può essere sensibile alle informazioni date sui rifugiati, e occorre contattare tempestivamente l'ufficio stampa o il servizio informazioni del governo. Le dichiarazioni generiche e i comunicati stampa devono essere trasmessi a tale servizio, come pure all'ente competente per i rifugiati e i rapporti con l'Unhcr. Può accadere, inoltre, che le dichiarazioni relative ad azioni realizzate congiuntamente con il governo richiedano una sua preventiva approvazione.

#### Scambio d'informazioni tra gli uffici distaccati e la Sede centrale

24. È indispensabile uno scambio di informazioni regolare e rapido. Molte domande sull'o-

perazione saranno rivolte direttamente a Ginevra e New York. Una conferenza stampa ha luogo a Ginevra, con la partecipazione dell'Unhcr, ogni martedì e venerdì mattina, e a New York ogni giorno feriale, a mezzogiorno, su iniziativa del portavoce del Segretario generale. Inoltre, l'Unhcr organizza anche delle conferenze stampa straordinarie, in funzione delle necessità.

25. Occorre che la Sezione informazione del pubblico della Sede centrale disponga costantemente di informazioni aggiornate. Gli uffici distaccati devono, pertanto:

- tener presente l'interesse dei media, quando inviano rapporti alla Sede centrale (ad esempio, tramite i *sitrep*);
- fornire informazioni (nei rapporti sulla situazione o con altro mezzo) su questioni che possano presentare un interesse specifico per la stampa;
- trasmettere alla Sede centrale una rassegna dei servizi pubblicati dai media locali.

26. Inoltre, quando un ufficio distaccato rilascia un'intervista a un importante quotidiano o canale televisivo straniero, o se un corrispondente all'estero è stato aggressivo o è parso insoddisfatto delle risposte, occorre avvertirne la Sezione informazione del pubblico.

27. Analogamente, gli uffici distaccati vanno tenuti regolarmente informati dalla Sezione stessa dei servizi realizzati dai media internazionali. Può accadere, infatti, che servizi di importanti media internazionali (compresi quelli basati su *briefing* effettuati sul terreno) non siano accessibili in loco.

**I giornalisti che prendono contatto con la Sede centrale, prima di recarsi sul posto, devono essere chiaramente avvertiti che, durante l'emergenza, potranno ricevere dai funzionari sul terreno scarsa attenzione e un limitato supporto logistico.**

#### Suggerimenti per le interviste

28. I giornalisti, in genere, rispettano le regole di base delle interviste, purché chiaramente stabilite in anticipo. L'intervistatore e l'intervistato devono accordarsi sul modo in cui saranno attribuite le dichiarazioni e su come sarà citato l'intervistato: per nome, come "portavoce dell'Unhcr", "fonti dell'Onu", "un operatore umanitario", "fonti della comunità internazionale", ecc. Nel corso dell'intervista, può essere necessario alternare un'attribuzione integrale dei da-

ti di fatto con informazioni non attribuite, su considerazioni e difficoltà di natura politica. Viceversa, un'intervista può essere interamente attribuita, e in molti casi può essere registrata. Può servire, inoltre, per fornire le informazioni di base e, in tal caso, le dichiarazioni dell'intervistato non gli saranno attribuite direttamente.

29. Le interviste radiotelevisive possono assicurare una buona risonanza agli obiettivi perseguiti dall'Unhcr. Le opinioni che vi sono espresse devono essere, per definizione, interamente attribuite agli intervistati. Se ciò non è consigliabile a causa di particolari sensibilità, tali interviste sono da evitare. Tener presente, per di più, che le interviste radiotelevisive possono subire un'elaborazione redazionale.

30. In ogni intervista e dichiarazione ai media, in caso di dubbio è meglio peccare per eccesso di discrezione. Occorrono una notevole esperienza e una grande autodisciplina per riuscire a limitare le proprie dichiarazioni a quanto previsto in precedenza. Se si è accettato di rilasciare un'intervista o di rispondere a delle domande, risulterà quasi sempre controproducente dar prova di ostilità o irritazione, anche se certe domande sono fuori luogo o tendenziose.

31. Il lavoro dell'Unhcr è difficile e si faranno inevitabilmente degli errori, ma non si deve cercare di nascondere problemi e difficoltà.

**La discrezione è certamente importante, ma l'onestà e la chiarezza sono la migliore strategia.**

La maggior parte dei giornalisti comprende quei problemi e rispetta gli sforzi compiuti in condizioni, come ben sanno, molto difficili. In effetti, è quasi sempre preferibile parlare dei problemi prima che i media li scoprano da sé, come generalmente accade. Infine, se si commettono errori, occorre ammetterli e cercare di ricavarne un insegnamento.

32. Quando si è risposto in modo esauriente a una domanda e segue un silenzio, non lasciarsi impressionare. Nessuna legge obbliga a dire più di quanto si voglia o s'intenda dire. È preferibile fare una pausa per strutturare una risposta, piuttosto che divagare. Non suggerire domande di replica, se non per divulgare delle informazioni importanti.

33. Non cercare di impedire la pubblicazione di un servizio giornalistico. I tentativi di censura sono controproducenti e avranno probabilmente due conseguenze immediate: un'inda-

gine più approfondita sui fatti che si vogliono celare, e un servizio negativo sui tentativi per imbavagliare i media.

34. Nelle conferenze stampa, in particolare con i media elettronici, è bene esprimersi subito sulla questione più importante. Nelle successive risposte e dichiarazioni, fare nuovi accenni al punto più importante. Con la radio e la televisione, limitarsi a risposte brevi: il tempo disponibile è fortemente limitato, e le spiegazioni e risposte prolisse finiscono col non andare in onda, per cui il tema principale rischia di non essere trattato.

35. A domande dirette, risposte dirette: se non si hanno le informazioni richieste, è meglio ammetterlo, offrendosi di fornirle all'interrogante successivamente.

36. Le domande su questioni sensibili, di politica o di strategia, devono essere comunicate all'ufficio principale dell'Unhcr nel paese. Le risposte alle domande generiche circa la situazione vanno date nella prospettiva del mandato e degli obiettivi dell'organizzazione.

37. Prendere l'iniziativa/il controllo. Evitare di rispondere a domande speculative del tipo "e che succede se...?".

**Esser pronti a prendere l'iniziativa e orientare l'intervista verso informazioni positive sull'operazione.**

38. Quello che è essenziale ricordare, in ogni intervista:

- ESSERE SÉ STESSI.** Se è vero che i giornalisti sono sempre a caccia di un buon servizio, non cercano di rendere la vita impossibile all'intervistato. Rilassarsi, quindi, ed essere cordiali; guardare l'intervistatore; evitare gesti nervosi e pose; essere brevi e semplici nelle risposte;
- ESSERE POSITIVI.** Non criticare colleghi, altri organismi dell'Onu e Ong. Siamo tutti nella stessa barca;
- ESSERE "ALLA MANO".** Quando si parla con i giornalisti, bisogna essere semplici e chiari: non utilizzare il linguaggio di molti documenti interni dell'Unhcr. Nella conversazione di ogni giorno, le persone normali non usano espressioni come "modalità", "soluzioni durevoli", "segnatamente", "mandato specifico di protezione internazionale", "Ong", o "partner esecutivo". Usare esempi che rendano le informazioni comprensibili per il pubblico;

- ❑ **ESSERE CONCISI.** Un'intervista di 10 minuti può finire con l'andare in onda per pochi secondi o essere condensata in tre righe di giornale. È essenziale cristallizzare il proprio pensiero in poche frasi che possano essere citate testualmente;
- ❑ **ESSERE IDENTIFICABILI CON L'UNHCR.** Per un'intervista alla televisione, o se una fotografia accompagnerà un servizio giornalistico, cercare di avere l'emblema dell'Unhcr alle spalle, eventualmente una bandiera o un automezzo con tale emblema, indossare una maglietta o portare un berrettino dell'Unhcr.

#### **Guida per le apparizioni alla televisione**

39. Le cose essenziali da ricordare per le interviste televisive:

##### **DA FARE**

- ❑ **GUARDARE** sempre l'intervistatore, non la telecamera. Non vagare con lo sguardo;
- ❑ **INDOSSARE** abiti adatti, dai colori smorzati. Sul terreno, vanno bene i normali abiti da lavoro; gli uomini non metteranno giacca e cravatta;
- ❑ **CONTROLLARE** il proprio aspetto, prima di presentarsi davanti alla telecamera: capelli, bottoni, cerniere;
- ❑ **FARE** dichiarazioni brevi, ognuna a sé stante;
- ❑ **RICORDARSI** di parlare, appena possibile, delle questioni più importanti;
- ❑ **CONCORDARE** con l'intervistatore, prima di cominciare, una sorta di "scaletta";
- ❑ **RICORDARSI** che, sull'argomento, l'intervistatore e il pubblico ne sanno meno di voi;
- ❑ **RICORDARSI** che ogni programma televisivo può essere modificato in sede di montaggio.

##### **DA NON FARE**

- ❑ **NON** fumare;
- ❑ **NON** portare occhiali da sole né gioielli;
- ❑ **NON** dimenticare che la minima posa risulta più evidente alla televisione;
- ❑ **NON** giocherellare né gingillarsi con penne, matite, accendini, ecc.;
- ❑ **NON** dire troppo spesso: "io penso che...": dà l'impressione che non si sia padroni dell'argomento. Dire piuttosto "noi" o "l'Unhcr".

#### **"Visibilità" dell'operazione**

40. Oltre a collaborare con i media per informare il pubblico delle attività dell'Unhcr, i responsabili dell'emergenza devono prestare attenzione alla "visibilità" dell'operazione.

41. Un'appropriata identificazione del personale, degli automezzi, degli edifici e dei soccorsi contribuisce a migliorare il dialogo con i beneficiari, le autorità locali e i partner.

**Nelle zone di conflitto, dei contrassegni ben visibili possono costituire un'importante misura di sicurezza per il personale e i beni dell'Unhcr.**

42. Il personale dell'organizzazione dev'essere "visibile" e identificabile come tale. La Sede centrale può fornire tutta una gamma di articoli per la "visibilità" del personale, degli automezzi e degli edifici (si veda il Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze, appendice 1). Se l'Unhcr è ben "visibile", ciò contribuirà a dimostrare ai beneficiari e al mondo esterno che è presente, attivo, e impegnato nell'assistenza ai rifugiati.

#### **Finanziamenti e relazioni con i donatori**

##### **Fondo per le emergenze**

43. La disponibilità di fondi è la premessa essenziale per qualunque intervento d'emergenza dell'Unhcr. Il finanziamento iniziale per il progetto operativo e il sostegno amministrativo è, in genere, prelevato dal Fondo d'emergenza istituito, ai sensi del Regolamento finanziario, per fornire "un aiuto finanziario ai rifugiati e agli altri esuli, in situazioni d'emergenza per le quali non esista un apposito stanziamento nei programmi approvati dal Comitato esecutivo", come anche per far fronte alle maggiori spese amministrative derivanti da tali situazioni. L'Alto Commissario può prelevare dal Fondo d'emergenza fino a 25 milioni di dollari all'anno, a condizione che la dotazione unitaria per un'emergenza non superi gli 8 milioni nel corso di un anno, e che la dotazione del Fondo non scenda sotto gli 8 milioni. Si troveranno maggiori dettagli nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr e nell'appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze.

##### **Fondo centrale di rotazione per le emergenze**

44. Il Fondo centrale di rotazione per le emergenze, istituito presso l'Ufficio dell'Onu per il

coordinamento degli affari umanitari (Ocha), è stato creato per erogare finanziamenti nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, ai fini di una rapida risposta alle emergenze. Il Fondo, previsto con una dotazione massima di 50 milioni di dollari e finanziato mediante contributi volontari, è utilizzato per erogare anticipi di cassa agli organismi e agli altri enti operativi dell'Onu. In linea di massima, tali anticipi sono rimborsati come primo addebito sulle entrate ricevute successivamente, in genere a seguito di appelli interistituzionali. Ulteriori dettagli sono forniti nel capitolo 4 del Manuale dell'Unhcr e nell'appendice 1 del presente volume.

#### Utilizzo dei finanziamenti già disponibili

45. Se un'emergenza si verifica nel corso di un'operazione in atto, è possibile stanziare immediatamente dei fondi, prelevandoli da quelli già previsti per tale operazione o, se del caso, dalla riserva del programma ordinario dell'Unhcr. Secondo l'entità del maggior fabbisogno finanziario, e anche secondo il periodo dell'anno nel quale scoppia l'emergenza, ulteriori stanziamenti possono essere richiesti al Comitato esecutivo nel quadro di un nuovo progetto a carico dell'esercizio in corso o di quello successivo, oppure possono dar luogo ad un appello per contributi straordinari.

#### Come presentare le necessità ai donatori

46. Occorre esporre chiaramente ai donatori le necessità, gli sviluppi e le limitazioni dell'operazione. Sin dai primi giorni di un'emergenza, si deve elaborare una strategia per le relazioni con i donatori che sarà seguita sino alla fine.

47. Essa consisterà in:

- i. riunioni informative (*briefing*) e regolari contatti a livello locale con i rappresentanti dei donatori. Le riunioni periodiche (cfr. i precedenti paragrafi 3-11) hanno lo scopo di tenerli al corrente delle azioni in corso, dei problemi inerenti alla protezione e di eventuali difficoltà;
- ii. contatti regolari e attività di seguito (*follow-up*) a livello della Sede centrale;
- iii. la partecipazione di rappresentanti dei donatori a visite ad insediamenti di rifugiati e a strutture assistenziali;
- iv. la comunicazione indiretta delle esigenze operative, grazie alle notizie fornite dai media sulle attività dell'Unhcr.

48. Nelle comunicazioni con i donatori è importante mettere in evidenza il ruolo di prote-

zione e coordinamento dell'Unhcr. Il coordinamento dev'essere una realtà sul terreno, e l'Unhcr deve assumersi, in modo ben visibile, un adeguato ruolo di capofila.

49.

**I finanziamenti vanno richiesti soltanto per operazioni e bilanci già formalmente approvati.**

Non ci sono eccezioni a questa regola, mirata a garantire la destinazione dei finanziamenti dove sono più necessari, la coerenza delle priorità e degli obiettivi operativi, come anche l'informazione dei donatori su tali priorità. Presso la Sede centrale, varie sezioni dell'Unhcr forniscono informazioni ai donatori, ed è importante per la credibilità che queste siano concordanti. In caso di dubbio sulle necessità da sottoporre ai donatori ai fini di un finanziamento, consultare il Servizio relazioni con i donatori e mobilitazione delle risorse.

50. Occorre orientare i donatori verso il finanziamento di quelle attività o aree di operazione che più necessitano di fondi. Se del caso, promuovere un finanziamento su scala regionale: non va dimenticato, infatti, che l'emergenza può avere una dimensione transnazionale. Includere questo e altri elementi dell'operazione dell'Unhcr nei *briefing*, ed essere pronti a discutere con i donatori il finanziamento di tutti gli aspetti dell'operazione.

51. I contributi strettamente vincolati ad uno specifico aspetto di questa limitano la flessibilità della gestione. A volte, cospicui contributi hanno una destinazione rigorosamente predefinita, e il margine d'azione per modificare il bilancio, una volta approvato, è molto ristretto.

**Ogni qualvolta sia possibile, i donatori devono essere incoraggiati ad erogare contributi non vincolati ad una specifica destinazione.**

Tuttavia, se i donatori vogliono assolutamente destinare un contributo ad una determinata parte di un'operazione, bisogna consigliare loro di consultare il servizio Relazioni con i donatori della Sede centrale, per accertarsi che non sia stata già interamente finanziata, o proposta per il finanziamento ad un altro donatore.

52. Soprattutto nelle emergenze, avviene che i donatori, invece di erogare contributi in denaro, offrano di fornire beni o servizi. Spetterà soprattutto agli uffici distaccati decidere se que-

sti sono utili o no. L'offerta va immediatamente segnalata al servizio Relazioni con i donatori, chiedendo al donatore di discuterla con la Sede centrale. Le donazioni in natura devono essere coordinate da questa per evitare doppioni, con contributi simili offerti da più donatori, e per evitare incertezze circa l'entità effettiva dei contributi in denaro sul totale <sup>1</sup>.

### Come preparare un appello d'emergenza

53. Il documento di base per comunicare con i donatori è l'appello d'emergenza. È questo che va portato alla loro attenzione nelle riunioni informative, e le attività in esso previste devono essere oggetto di regolari rapporti.

54. L'appello d'emergenza è preparato congiuntamente dagli uffici distaccati e dalla Sede centrale.

**Le informazioni sulle necessità operative in esso contenute devono provenire dalla zona di attuazione del programma; gli appelli redatti prevalentemente sul terreno sono, pertanto, i più efficaci ai fini della raccolta di fondi.**

La Sede centrale è competente per il lancio dell'appello e deve quindi ricevere al più presto dai responsabili sul terreno tutte le informazioni necessarie per potere approvare il bilancio preventivo e pubblicare l'appello appena possibile.

55. In sede di elaborazione dell'appello, si deve consultare il governo del paese ospitante. L'appello stesso deve, inoltre, tener conto dei risultati della valutazione iniziale, e il bilancio deve coprire tutte le uscite previste.

56. Qualora la situazione muti drasticamente nel corso dell'emergenza e l'appello non sia più pertinente, l'ufficio distaccato deve riesaminare gli obiettivi operativi e concordare con la Sede centrale una nuova strategia, prima di presentare ai donatori un'operazione riveduta.

57. Quando il governo è partner esecutivo dell'Unhcr, l'appello e le modalità di finanziamento dell'operazione possono generare confusione. Si può, infatti, credere erroneamente che il bilancio sia destinato ad essere speso per intero nel paese, mentre deve ovviamente coprire

anche tutte le spese dirette dell'Unhcr, come quelle per gli acquisti all'estero, l'attuazione dell'operazione e il supporto amministrativo a livello locale e della Sede centrale, nonché la protezione. Se si è chiari su questo punto sin dall'inizio, ad esempio nei comunicati stampa e nelle dichiarazioni ai media nazionali, si potrà evitare di trovarsi più tardi nell'imbarazzo.

### Comunicazioni tra gli uffici distaccati e la Sede centrale

58. Per quanto riguarda il finanziamento e le relazioni con i donatori, è necessaria una stretta collaborazione fra gli uffici distaccati e la Sede. Presso quest'ultima, è competente in prima linea il Servizio relazioni con i donatori e mobilitazione delle risorse; peraltro, anche l'Unità raccolta fondi nel settore privato può lanciare appelli rivolti al pubblico in generale, o mirati a singoli donatori o ad imprese e istituzioni.

59. Spetta al Servizio relazioni con i donatori:

- consigliare il miglior modo di trattare con un determinato donatore;
- fornire le informazioni più aggiornate sul finanziamento dell'operazione;
- mantenere i rapporti con i governi dei paesi donatori, per quanto riguarda potenziali contributi discussi sul terreno;
- elaborare e lanciare gli appelli (con la partecipazione attiva degli uffici distaccati);
- indirizzare precise richieste agli enti dei paesi donatori che erogano i finanziamenti (con la partecipazione attiva degli uffici distaccati);
- presentare rapporti dettagliati ai donatori.

60. Spetta, per contro, agli uffici distaccati:

- fornire le informazioni di base sull'operazione, nonché altri elementi utili per l'elaborazione degli appelli;
- informare la Sede centrale quando un donatore annuncia l'intenzione di versare un contributo, in risposta ad un appello o per una particolare operazione, per attività espressamente specificate, o anche sotto forma di contributo in natura, chiedendo al donatore stesso di dar seguito alla sua offerta attraverso i normali canali della Sede;
- fornire informazioni ai donatori sulla situazione del momento e i programmi dell'Unhcr. Per decidere un contributo, i donatori hanno bisogno di dati pertinenti: in parte, questi saranno già contenuti nell'appello d'emergenza o saranno forniti nelle riunioni

<sup>1</sup> Si troveranno maggiori informazioni sui contributi in natura in: *Procedures for Handling Contributions in Kind, JOM/65/96 - FOM/74/96*, Unhcr, novembre 1996. Le procedure di bilancio relative a tali contributi sono esposte nel capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

informative, ma alcuni donatori hanno bisogno d'informazioni ancora più dettagliate. Delle risposte tempestive e particolareggiate garantiranno maggiore celerità nei finanziamenti;

- fornire rapporti e informazioni alla Sede centrale per aiutarla a riferire ai donatori. Per garantire la continuità dei finanziamenti, è essenziale che i dati richiesti siano forniti dagli uffici distaccati senza indugio.

### Come presentare i rapporti ai donatori, esigenze particolari

61. Per giustificare i loro contributi ed erogare ulteriori finanziamenti, i donatori hanno bisogno di tutta una serie di rapporti. Ricordare che i loro cicli di rendicontazione possono non coincidere con quelli dell'Unhcr.

62. Alcuni importanti donatori richiedono rapporti particolarmente dettagliati a livello sia finanziario che descrittivo, con una presentazione standardizzata ed entro rigorose scadenze. Questi rapporti speciali sono redatti dal Servizio relazioni con i donatori e mobilitazione delle risorse, sulla base delle informazioni fornite dagli uffici distaccati. Alcuni donatori, inoltre, seguono l'attuazione del programma direttamente, tramite i loro rappresentanti in loco.

63. Alcuni donatori attribuiscono grande importanza alla "visibilità" del loro sostegno finanziario, attraverso diciture apposte sui soccorsi o in altro modo.

### Comunicazioni ufficiali scritte

64. Quando l'Unhcr istituisce una nuova presenza in un paese, sarà probabilmente necessario inviare un certo numero di comunicazioni scritte al governo o alle autorità locali. In questa sezione si troverà una breve guida alla redazione di lettere formali e di "note verbali" (note formali redatte in terza persona; cfr. esempio nell'allegato 2).

65. Le lettere formali sono utilizzate per le comunicazioni, su questioni importanti, indirizzate a ministri, ambasciatori ed alti funzionari (ad esempio, un direttore generale di un ministero).

66. Per la corrispondenza con ambasciatori, ministri e altre personalità, osservare le seguenti raccomandazioni:

- i. la formula iniziale consueta è: "Ill.mo/Egregio..." o "Gentile..." (per una signora), utilizzando, se del caso, "Sua Eccellenza", oppure "S.E.", solo nell'indirizzo. Può essere, tut-

tavia, prassi locale che la lettera inizi e termini con "Eccellenza". In caso di dubbio, verificare con l'Ufficio o utilizzare "Egregio...". "Sua Eccellenza" precede ogni altro titolo o rango (ad es.: "Sua Eccellenza dr. XY", "Sua Eccellenza generale AB, ministro dell'Interno");

- ii. in genere, l'espressione "Ho l'onore di/Mi pregio..." si usa solo nella frase iniziale;
- iii. "Lei/Ella" si può, di norma, utilizzare nel testo. In un testo lungo, tuttavia, può essere cortese, di tanto in tanto, alternare con la formula più protocollare (ad esempio: "Le sarei grato, Eccellenza, se volesse confermare che il Suo governo condivide questo modo di vedere");
- iv. le lettere formali terminano con "Mi è gradita l'occasione/Mi avvalgo dell'occasione per esprimereLe, egregio.../gentile Signora.../Eccellenza, i sensi della mia più alta considerazione".

67. Una nota verbale è una nota formale, scritta in terza persona e indirizzata al ministro o al ministero degli Affari esteri, a un ambasciatore o un'ambasciata. Ad una nota verbale si risponde sempre con lo stesso mezzo. La nota verbale è inviata da una persona ad un'altra (ad es., da un Delegato dell'Unhcr a un ministro) o da un ufficio a un altro (ad es., dalla Delegazione a un ministero). Occorre prestare attenzione ai seguenti punti:

- i. si ricorre abitualmente alle note verbali per scambiare informazioni fra l'Unhcr e i governi, le ambasciate o le missioni permanenti. La nota verbale non è normalmente utilizzata per comunicare con altri organismi delle Nazioni Unite, e mai per rivolgersi alle Ong o al pubblico. La nota comincia con: "Il Delegato/L'Inviato speciale dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati in (paese) porge i suoi saluti a... e ha l'onore di/si pregia...", oppure "La Delegazione in (paese) dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati porge i suoi saluti a... e ha l'onore di/si pregia...";
- ii. i titoli devono essere espressi per intero, almeno nel primo e nell'ultimo paragrafo. Accertarsi che la denominazione del paese utilizzata sia esatta e completa (Regno di ..., Repubblica di ..., Repubblica democratica di ..., ecc.)<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> Una utile guida è costituita dal documento: *Terminology, Country Names, United Nations Bulletin No. 347 (ST/CS/SER.F/347/Rev.1)*.

- iii. la formula di cortesia, impiegata in chiusura di una nota verbale, è sempre la stessa: "Il Delegato/L'Inviato speciale dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati in (paese) coglie l'occasione per porgere/rinnovare i sensi della più alta considerazione", oppure, se del caso, "La Delegazione..." ecc.;
- iv. La nota non va firmata. Sopra la data dattiloscritta viene apposto il timbro della Delegazione, e il funzionario responsabile dell'invio aggiunge la propria sigla all'interno del timbro. Il Delegato o Inviato speciale e un vice possono essere tenuti a depositare la propria sigla, o anche la firma, presso il Cerimoniale degli Esteri;
- v. il luogo e la data devono figurare nell'ultima pagina, in basso a destra. In una nota verbale, non appare l'indirizzo;
- vi. il testo della nota verbale dev'essere battuto a interlinea semplice, con doppia interlinea tra un paragrafo e l'altro.

68. Sia le lettere formali che le note verbali possono recare nella prima pagina, in alto a sinistra, l'indicazione, quanto più breve possibile, del fascicolo di riferimento.

69. Alle note verbali si risponde sempre con note verbali, e alle lettere formali con lettere formali. Tranne le restrizioni sull'uso delle note verbali riportate più sopra, non esistono precise regole sull'impiego delle une o delle altre,

quando è l'Unhcr ad iniziare un carteggio. Si può dire, in generale, che la nota verbale serve a trasmettere brevi informazioni e costituisce la forma normale degli scambi di routine con il Cerimoniale, ad esempio, per chiedere lo sdoganamento di soccorsi o annunciare l'arrivo di funzionari internazionali. I riferimenti a incontri importanti con funzionari di alto grado e i problemi di maggior rilievo, in particolare se già discussi in precedenza, vanno trattati di preferenza in una lettera formale, che può, peraltro, pervenire più rapidamente che una nota al funzionario chiamato a reagire.

70. La posizione dell'Unhcr su un tema specifico (strategia, azioni svolte, iniziative future, ecc.) può essere esposta con un promemoria redatto in terza persona. Privo dell'indicazione del destinatario, questo reca la semplice intestazione "Promemoria", seguita dal titolo. Allo stesso scopo si può utilizzare una "Nota dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati", con una lieve differenza: questa denominazione va posta sotto il titolo del documento. Si ricorre, in genere, ad un promemoria per trasmettere informazioni ad un ministero o ad un ente governativo, ad un'ambasciata o al corpo diplomatico. Per una diffusione meno formale o più vasta, può essere adatta la formula "Nota dell'...".

71. Tutti e quattro i tipi di comunicazione devono essere redatti su carta intestata dell'Unh-

---

Allegato 1

**STATI MEMBRI DEL COMITATO ESECUTIVO DEL PROGRAMMA  
DELL'ALTO COMMISSARIO (EXCOM)**

Al 4 febbraio 2000

cr.

Relazioni esterne

**9**

---

Allegato 2 - Modello di nota verbale

UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES



NAZIONI UNITE  
ALTO COMMISSARIATO  
PER I RIFUGIATI

Nota verbale

La Delegazione in [Ruritania] dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) porge i suoi saluti al ministero degli Affari esteri di \_\_\_\_\_, e si prega richiedere l'autorizzazione per l'importazione di [due Toyota Land Cruiser]. Richiede inoltre l'invio alle autorità competenti del consueto benessere per l'esenzione dal pagamento dei dazi d'importazione, delle accise e delle spese d'immatricolazione e messa in circolazione per [i suddetti autoveicoli]. Seguono i dettagli relativi [ai suddetti autoveicoli]:

1. numero della polizza di carico: TAN-P-C 16-11/25-03
2. numero del motore: B-L-C 741-1334  
B-L-C 24-04-01

La Delegazione dell'Alto Commissario per i rifugiati si avvale dell'occasione per rinnovare al ministero degli Affari esteri [della Ruritania] i sensi della sua più alta considerazione.

(timbro)

[sede dell'ufficio dell'Unhcr in Ruritania], [data]

Algeria	Iran, Repubblica islamica d'
Madagascar	
Argentina	
Marocco	Thailandia
Australia	
Mozambico	
Austria	
Namibia	Irlanda
Bangladesh	
Nicaragua	
Belgio	Tunisia
Nigeria	
Brasile	
Norvegia	Israele
Canada	
Paesi Bassi	
Cile	Turchia
Pakistan	
Cina	
Polonia	
Colombia	Italia
Regno Unito	
Costa d'Avorio	
Repubblica democratica del Congo	Uganda
Danimarca	
Repubblica di Corea	
Etiopia	
Repubblica unita di Tanzania	Jugoslavia
Federazione russa	
Santa Sede	
Filippine	Ungheria
Somalia	
Finlandia	
Spagna	Lesotho
Francia	
Stati Uniti d'America	
Germania	
Sudafrica	Venezuela
Giappone	
Sudan	
Grecia	Libano
Svezia	
India	
Svizzera	

# 10

---

## Servizi comunitari e istruzione



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	<b>1- 4</b>	<b>101</b>
<b>Organizzazione dei servizi comunitari</b>	<b>5-15</b>	<b>101-102</b>
Introduzione		
Valutazione e piano d'azione		
Istituzione del programma di servizi comunitari		
Estensione graduale dei servizi comunitari		
<b>Risorse umane</b>	<b>16-23</b>	<b>102-104</b>
Introduzione		
Lavoro in équipe		
<b>Rintraccio e ricongiungimento delle famiglie</b>	<b>24-26</b>	<b>104-105</b>
<b>Gruppi a rischio e vulnerabili</b>	<b>27-72</b>	<b>105-111</b>
Introduzione		
Minori (bambini e adolescenti)		
Minori non accompagnati		
Donne		
Famiglie monoparentali		
Superstiti di violenze		
Disabili e portatori di handicap		
Anziani		
Gruppi sociali emarginati		
<b>Istruzione</b>	<b>73-86</b>	<b>111-114</b>
Introduzione		
Elaborazione del programma d'istruzione		
Misure da adottare		
<b>Da consultare</b>		<b>114</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Lista di controllo dei servizi comunitari		<b>115-117</b>
<b>Allegato 2:</b> Modulo per la registrazione dei minori non accompagnati		<b>118-119</b>
<b>Allegato 3:</b> Elenco di materiali per attività ricreative e varie		<b>120</b>
<b>Allegato 4:</b> Elenco di materiali per scrittura		<b>121</b>

## **Situazione**

Diventare rifugiato può costituire un trauma molto grave. Le normali strutture da cui dipendevano il benessere della comunità e anche l'assistenza ai gruppi a rischio – anziani, donne, bambini e disabili – sono andate in frantumi e devono essere rimesse in piedi. Si creano o si esasperano problemi sociali e psichici cui è essenziale dare un'adeguata soluzione.

## **Obiettivi**

Provvedere al benessere di tutto il gruppo di rifugiati, facendo sì che i più vulnerabili fra di loro abbiano pari accesso ai beni e ai servizi fondamentali.

Promuovere il ripristino e la creazione di strutture comunitarie, utili per la gestione del programma di assistenza e atte a minimizzare i problemi di dipendenza a lungo termine.

Accertarsi dell'idoneità degli aiuti predisposti.

## **Principi della risposta**

- La partecipazione di tutta la comunità rifugiata (uomini e donne) va incoraggiata in tutti i settori, facendo il più possibile affidamento sulle loro stesse risorse e incoraggiando i singoli individui, le famiglie e tutto il gruppo all'autosufficienza;
- i servizi speciali per le persone vulnerabili devono essere forniti, nella misura del possibile, dalla stessa comunità;
- i servizi devono essere decentrati, in base a un piano ben strutturato, e raggiungere gli individui più bisognosi;
- i servizi comunitari devono essere creati in coordinamento con i settori prioritari (aiuti indispensabili per la sopravvivenza) e a loro sostegno, e rappresentare una componente essenziale di tutta l'operazione umanitaria.

## **Misure da adottare**

- Valutare i problemi, i bisogni e le risorse della comunità. Aiutare i rifugiati a individuare e istituire dei servizi che rispondano, in tutti i settori, alle loro esigenze;
- individuare e assistere prontamente gli elementi più vulnerabili;
- creare idonee strutture di gestione della comunità, con meccanismi per la partecipazione delle donne al processo decisionale e per garantire un'adeguata rappresentanza di tutti i gruppi. Selezionare operatori comunitari in grado di aiutare i più vulnerabili, diffondere informazioni utili e appoggiare gli altri settori;
- agire immediatamente per impedire la disgregazione delle famiglie, e ricongiungere al più presto quelle separate;
- individuare e assistere tutti gli individui vulnerabili isolati, in special modo i minori non accompagnati. I gruppi di formazione spontanea, se sono già molto affiatati, vanno mantenuti uniti;
- creare idonei canali di comunicazione con i rifugiati, per assicurare un buon dialogo fra i rifugiati e coloro che li assistono;
- accrescere le capacità della comunità, individuando i bisogni di formazione e collaborando all'organizzazione di una formazione pratica e diretta per operatori comunitari.

## Introduzione

1. Lo shock dell'abbandono forzato della propria casa e le circostanze della vita da rifugiato, soprattutto nelle prime fasi di un'emergenza, creano gravi problemi psichici e sociali, esasperando i problemi già esistenti nella comunità. Il trauma della fuga e i suoi postumi possono rendere i rifugiati confusi, spaventati, isolati e insicuri, di fronte a un futuro incerto, in un ambiente estraneo, a volte ostile. La separazione o la perdita dei familiari, come pure la perdita del sostegno della propria comunità, sono frequenti nelle emergenze di rifugiati e provocano stress e altri problemi psichici per i singoli individui e tutta la comunità cui appartengono.

2. L'iniziativa più importante da adottare per contribuire ad attenuare il trauma e lo stress consiste nel garantire alla comunità sicurezza, stabilità e protezione. Tale risultato può essere raggiunto sia con aiuti materiali che assicurando ai rifugiati la protezione e coinvolgendoli, sin dall'inizio, nell'organizzazione di tutti gli aspetti della loro nuova vita e, in particolare, nella ricerca di soluzioni durevoli. I servizi comunitari rappresentano un collegamento essenziale fra i rifugiati e i beni e servizi di cui godono nella loro nuova sistemazione. Senza un aiuto per adattarsi al nuovo ambiente, il senso di smarrimento e isolamento può accentuarsi, anche in condizioni di relativo benessere materiale.

3. È importante far partecipare i rifugiati alla fornitura dei soccorsi e permettere alla comunità di condividere la responsabilità di provvedere a sé stessa e ai suoi membri vulnerabili, riducendo al minimo la dipendenza e incoraggiando il conseguimento dell'autosufficienza.

**L'approccio utilizzato durante l'emergenza determinerà il comportamento dei rifugiati in risposta all'assistenza esterna.**

4. In ogni emergenza ci saranno gruppi di rifugiati a rischio, con problemi psichici o sociali che richiedono un'attenzione particolare. I più vulnerabili sono quelli senza un sostegno familiare e che dipendono, per la loro sopravvivenza quotidiana, da un'assistenza esterna. Tale dipendenza può essere dovuta all'età, alle condizioni fisiche o psichiche, o anche a problemi socioeconomici. Lo sconvolgimento sociale delle emergenze fa sì che questi problemi si aggravino e siano per di più trascurati, mentre in una situazione stabile, fuori dell'emergenza, è la comunità stessa a sopperire ai bisogni dei gruppi a rischio. È quindi preferire fornire i servizi destinati a soddisfare tali necessità nell'ambito di un programma comunitario.

## Organizzazione dei servizi comunitari

- ◆ Elaborare e attuare il programma di servizi comunitari insieme ai rifugiati;
- ◆ nell'attuazione concreta del programma, utilizzare una strategia in più fasi;
- ◆ valutare i bisogni attraverso un rilevamento esteso a tutta la comunità; raramente i più vulnerabili si fanno avanti da soli;
- ◆ operare in stretto coordinamento con gli altri settori.

## Introduzione

5. I principali obiettivi dei servizi comunitari sono l'individuazione e l'assistenza di coloro le cui necessità fondamentali non sono adeguatamente soddisfatte e, più in generale, il benessere di tutti i rifugiati. Il programma di servizi comunitari deve mobilitare adeguatamente le risorse della stessa comunità con, se necessario, un'assistenza esterna, per individuare quanti hanno problemi urgenti e far sì che i loro bisogni immediati siano soddisfatti. I servizi comunitari possono poi operare per incoraggiare i rifugiati all'autosufficienza e mettere in piedi attività collettive.

6. Per attuare il programma di servizi comunitari, si è elaborata una strategia in tre fasi:

- Fase 1: valutazione, piano d'azione, direttive;
- Fase 2: avvio del programma;
- Fase 3: graduale estensione dei servizi comunitari.

Per misurare i risultati raggiunti in ciascuna delle tre fasi (che possono parzialmente sovrapporsi), si può utilizzare una lista di controllo dei servizi comunitari (cfr. allegato 1).

7. L'esperienza indica che, anche in un'emergenza, molti bisogni possono essere meglio soddisfatti con risorse già esistenti all'interno della comunità. Ogni comunità ha propri convincimenti, valori sociali, usanze, tradizioni e preferenze circa il modo di risolvere i problemi.

**Il programma di servizi comunitari deve cercare di potenziare e migliorare i meccanismi positivi già esistenti per far fronte ai problemi.**

I problemi della comunità avranno migliore soluzione mediante una strategia integrata, interdisciplinare, attuata in collaborazione con altri settori. Il personale addetto ai servizi comu-

nitari deve quindi lavorare in seno alla squadra dell'Unhcr, partecipando alle attività di valutazione, programmazione e monitoraggio degli altri settori.

8. I programmi di servizi comunitari richiedono, in genere, una struttura decentrata, permettendo agli operatori scelti fra gli stessi rifugiati di lavorare insieme a loro, per giungere a una migliore conoscenza reciproca. Un'attiva squadra dei servizi comunitari può rappresentare un importante punto di riferimento, che aiuterà ad indirizzare i rifugiati verso le risorse disponibili e individuerà i settori più bisognosi di aiuto, verso i quali potranno essere orientati altri servizi (assistenza medica, nutrizione, ecc.).

#### **Valutazione e piano d'azione**

9. Un'accurata valutazione iniziale consentirà di individuare i problemi sociali più pressanti, in vista del piano d'azione, e sarà estesa a tutta la comunità, con speciale attenzione per i rifugiati con particolari necessità, che spesso non si fanno avanti spontaneamente. La valutazione e il piano che ne risulta devono tener conto dei dati demografici e culturali della popolazione rifugiata, come pure delle politiche e delle risorse del paese d'asilo. Nell'elaborazione del programma di servizi comunitari, un'altra priorità è la ricerca di eventuali lacune del programma generale di assistenza.

10. L'esito della valutazione determinerà il piano d'azione per i servizi comunitari, che indicherà le priorità fra le varie misure da adottare, il ruolo dei partner e l'esigenza di programmi particolari, come il ricongiungimento familiare o l'assistenza alle vittime della violenza (per direttive su questi argomenti, cfr. Da consultare).

11. Prima di istituire la squadra dei servizi comunitari (cfr. più avanti la sezione sulle risorse umane), sarà necessario individuare idonei partner a livello locale, nazionale e internazionale, fra cui Ong, enti statali, leader locali e dei rifugiati. Il coinvolgimento della comunità e degli enti locali contribuirà a sensibilizzare i rifugiati alle esigenze e alla cultura della popolazione della zona, facilitando nel contempo l'accettazione dei rifugiati da parte di quest'ultima, ed evitando così possibili tensioni.

#### **Istituzione del programma di servizi comunitari**

12. È importante individuare e incoraggiare dei gruppi di autogestione dei rifugiati, all'interno delle strutture collettive oppure, se la cosa è più accettabile sul piano culturale, in gruppi sepa-

rati. Di tali gruppi devono far parte anche le donne e i giovani. Occorre incoraggiare, da parte della comunità, il sostegno agli elementi vulnerabili: dei rifugiati volontari possono aiutare a individuarli e a garantire loro l'accesso ai servizi d'interesse generale.

13. Per far sì che tutti i rifugiati, e in particolare quelli più vulnerabili, possano accedere a tali servizi, occorre:

- i. orientarli verso i servizi di assistenza medica o nutrizionale appropriati;
- ii. organizzare immediatamente la ricerca dei minori smarriti, la loro registrazione e quella degli altri individui vulnerabili, e fornire assistenza a tutte le persone sole e incapaci di provvedere a sé stesse;
- iii. affrontare i problemi delle vittime di maltrattamenti e violenze.

14. Per ridurre al minimo la dipendenza a lungo termine, e far sì che i servizi siano adeguati per tutti i rifugiati, i servizi comunitari ne incoraggeranno la partecipazione in tutti i settori, accrescendo la capacità della comunità di risolvere i propri problemi. I servizi comunitari devono, inoltre, sensibilizzare e mobilitare i rifugiati sui temi dell'igiene ambientale e del rispetto per le risorse della popolazione locale.

#### **Estensione graduale dei servizi comunitari**

15. Una volta avviato il programma di servizi comunitari, questi sono gradualmente ampliati mediante: il potenziamento delle capacità dei partner esecutivi; il coordinamento di centri distaccati e attività formative; la creazione di reti d'informazione; l'attuazione di un programma per la formazione di operatori comunitari, di programmi scolastici, di un programma per il rintraccio dei rifugiati separati dai familiari, come anche di altri programmi specifici. Certe attività estese a tutta la comunità, ad esempio manifestazioni culturali e ricreative, sono importanti per dare un maggior senso di normalità e sicurezza, attenuare lo stress e promuovere il sentimento dell'appartenenza a una comunità.

#### **Risorse umane**

- ◆ Gli stessi rifugiati devono svolgere un ruolo preminente;
- ◆ è molto importante la continuità del personale;
- ◆ occorre adottare un comportamento professionale imparziale e tutelare la riservatezza;
- ◆ è essenziale lavorare d'intesa con gli altri settori.

## Introduzione

16. I rifugiati che hanno ricevuto una formazione di operatori comunitari devono costituire la spina dorsale del programma. Degli estranei incontrerebbero serie difficoltà, a causa delle barriere linguistiche e della scarsa familiarità con i valori sociali e le usanze locali. Gli operatori comunitari rifugiati avranno il compito di assistere gruppi e individui mediante un lavoro capillare e indirizzando, se del caso, le persone ai servizi competenti. In alcune culture, i guaritori tradizionali sono particolarmente abili nel risolvere i problemi psichici.

17. La formazione degli operatori scelti fra i rifugiati è prioritaria: deve attingere alla conoscenza che questi hanno della propria comunità, utilizzando anche competenze esterne (preferibilmente del paese ospitante). I temi della formazione devono essere l'assistenza sociale e lo sviluppo comunitario, con apporti di altre discipline: in particolare, sanità, nutrizione, igiene ambientale, protezione, approvvigionamento idrico, alloggi di fortuna.

18. Gli operatori comunitari rifugiati devono provenire dai vari gruppi esistenti fra loro; può essere necessario uno sforzo particolare per garantire la presenza di un numero sufficiente di donne. Si deve, inoltre, raggiungere un giusto equilibrio fra membri dei vari gruppi sociali ed etnici.

19. Il numero di operatori necessario dipenderà, in larga misura, dai meccanismi di risposta della comunità stessa, come pure dalla distanza geografica fra i vari insediamenti, dalle dimensioni della popolazione e dalla complessità della situazione. Di solito, comunque, è sufficiente un operatore ogni 1.000 rifugiati. Altri operatori comunitari devono essere destinati ai centri sanitari, dove tendono a dirigersi coloro che hanno particolari problemi, anche se non di natura medica.

20. Del personale esterno sarà necessario per coordinare i servizi comunitari, gestire i programmi di formazione e far fronte ai problemi che trascendono le capacità dei rifugiati stessi. Tale assistenza esterna richiederà probabilmente l'intervento di personale sia internazionale, sia nazionale. Il ruolo di quello internazionale potrà limitarsi principalmente ai seguenti compiti: coordinamento e orientamento generale, supporto, formazione, collegamento con le autorità e le altre organizzazioni interessate.

**È essenziale una certa dimestichezza con i valori sociali e gli usi locali.**

21. Il personale nazionale svolgerà un ruolo importante, dato che conosce e comprende, dal punto di vista culturale, i rifugiati, mentre per determinati problemi potrà essere necessario del personale specializzato. Al riguardo, l'Unhcr ha concluso un protocollo d'accordo con l'agenzia svedese *Radda Barnen* ("Salvate i bambini"), in base al quale del personale specializzato in servizi comunitari può essere dislocato rapidamente (per ulteriori dettagli, cfr. appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze).

**Data la fondamentale rilevanza del contatto umano e della fiducia, una certa stabilità del personale è necessaria per una maggiore efficienza dei servizi comunitari.**

22. Gli interpreti costituiscono un collegamento vitale fra l'Unhcr e la comunità rifugiata, permettendo di superare la barriera delle differenze culturali, nazionali, linguistiche e razziali. In genere, sono scelti fra i rifugiati e la popolazione locale, e devono comprendere un'adeguata proporzione di donne. Gli interpreti rifugiati hanno il vantaggio di conoscere la propria comunità e di essere impegnati ad aiutarla; possono, tuttavia, trovarsi in una situazione difficile come intermediari fra i rifugiati e l'Unhcr, dovendo rispondere davanti ad entrambi. Di conseguenza, se possibile, gli interpreti rifugiati non devono essere impiegati in situazioni delicate, quali i colloqui per la determinazione dello status.

### Lavoro in équipe

23. I servizi comunitari devono fornire appoggio ad altri settori, con i quali sono in stretto contatto. Ad esempio:

*Protezione:* i servizi comunitari e la protezione hanno ruoli complementari, affrontando giorno per giorno i problemi dei rifugiati e lavorando con i gruppi a rischio. In certi settori, tali ruoli si sovrappongono parzialmente: ad esempio, formazione, attività di promozione e tutela della causa dei rifugiati, a livello comunitario; programmi per i minori non accompagnati, quali rintraccio, ricongiungimento familiare e affidamento; ricerca e messa in atto di meccanismi preventivi e di soluzioni comunitarie, per far fronte alle vessazioni subite dai gruppi minoritari e alla violenza sessuale.

*Servizio sanitario:* molti problemi hanno una componente medica e una sociale. Può accadere che i rifugiati non ricorrano al servizio d'assistenza medica perché disabili, o troppo deboli, o traumatizzati, oppure semplicemente perché non ne conoscono l'esistenza. Le donne possono incontrare particolari difficoltà, se non esiste del personale femminile in numero sufficiente. D'altro canto, ai centri medici possono essere indirizzate persone con problemi d'ogni genere, per cui dovrebbero farne parte anche degli operatori umanitari. Si può ricorrere, inoltre, al tessuto sociale della comunità per divulgare consigli sanitari elementari in materia di pulizia, igiene ambientale, allattamento al seno, ecc.

*Progettazione e realizzazione dell'insediamento:* i servizi comunitari possono aiutare ad individuare i fattori determinanti, a livello socio-culturale, per la progettazione degli alloggi di fortuna; promuovere il coinvolgimento dell'intera comunità, comprese le donne; contribuire alla creazione di comitati di rifugiati che seguano i lavori di costruzione; ottenere che la comunità si assuma il compito di scegliere l'alloggio per i suoi membri più vulnerabili, in quelle zone del campo profughi in cui possono essere meglio protetti e assistiti.

*Ambiente:* i servizi comunitari devono diffondere consigli relativi all'ambiente, come la necessità di preservare gli alberi e la vegetazione durante le emergenze (cfr. capitolo 12, sulla scelta dei siti). Devono, inoltre, incoraggiare all'utilizzo di tecniche di risparmio energetico, semplici ma essenziali: ad esempio, quando si cucina, coprire la pentola con un coperchio; far asciugare, spaccare e smiuzzare la legna da ardere, prima di usarla; mettere a mollo i fagioli e i cereali, per ridurre il tempo di cottura. Gli operatori comunitari devono lavorare a stretto contatto con esperti di ecologia, in aree quali la silvicoltura e il risparmio energetico domestico, per assicurarsi che si tenga conto delle preoccupazioni e delle priorità della popolazione locale e di quella rifugiata. Senza la partecipazione della comunità, i programmi ambientali rischiano di non raggiungere i loro obiettivi.

*Logistica:* i servizi comunitari devono collaborare anche con i responsabili della logistica, per far sì che i gruppi vulnerabili e quelli a rischio abbiano pari accesso a tutti i soccorsi umanitari.

## Rintraccio e ricongiungimento delle famiglie

- ◆ Il rintraccio e il ricongiungimento dei familiari separati devono essere organizzati il più rapidamente possibile;
- ◆ i rifugiati devono poter inviare e ricevere posta.

24. Le procedure per il ricongiungimento delle famiglie, separate durante la fuga o nel paese d'asilo, devono essere concordate con le autorità e attuate appena possibile. I programmi di rintraccio vanno elaborati e coordinati fra il paese d'asilo, quello d'origine e altri paesi della regione. A livello del campo profughi o a livello locale, ecco alcuni mezzi semplici ed efficaci per il rintraccio: affissione di un elenco di nomi, accompagnato da fotografie, su tabelloni d'informazione installati in vari luoghi; messaggi alla radio, annunci al megafono. Le disposizioni relative al rintraccio devono avere ampia divulgazione, e in ogni insediamento sarà probabilmente necessario avere un punto centrale di contatto. Il rintraccio è un compito delicato, e dev'essere affidato a persone in possesso delle qualifiche e dell'esperienza necessarie, o addirittura ad un'agenzia umanitaria di adeguata competenza. Il rintraccio necessita, inoltre, della collaborazione degli stessi rifugiati, chiamati a svolgere, come anche la popolazione e le autorità locali, un ruolo di grande rilievo. Al riguardo, sono anche essenziali la riservatezza delle informazioni e la protezione dei singoli individui.

25. Quando si istituisce un sistema di rintraccio, occorre prendere in considerazione le cause della separazione. Questa può essere provocata da un esodo di popolazione su vasta scala, ma anche da altri fattori: ad esempio, se i figli hanno deciso di andar via dalla famiglia, o se alcuni membri di questa sono stati dati in affidamento per meglio assicurare la loro sopravvivenza. Può anche accadere che degli estranei, in molti casi operatori umanitari, abbiano allontanato un bambino da una situazione di apparente pericolo, senza informarne la famiglia e senza registrare il fatto.

26. È opportuno procedere come segue:

- organizzare il rintraccio e il ricongiungimento delle famiglie separate quanto prima possibile, dando la priorità assoluta ai minori non accompagnati e ad altri individui particolarmente vulnerabili;
- utilizzare congiuntamente vari sistemi: ricerca sul posto, ricorso ad altri rifugiati, rintraccio organizzato a livello della regione;

- ❑ coordinare le attività con agenzie particolarmente esperte nel settore, come il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr). È da notare che le procedure da questo attuate, tramite le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, possono richiedere tempo, ma sono le più adatte per i casi difficili;
- ❑ standardizzare i sistemi di registrazione a livello regionale;
- ❑ creare una rete di comunicazione ad uso della comunità, che comprenda un sistema di posta. Uno scambio d'informazioni adeguatamente organizzato (messaggi della Croce Rossa), può notevolmente ridurre l'onere di lavoro richiesto dal rintraccio e accelerare il ricongiungimento dei membri delle famiglie separate. I rifugiati - è bene ricordarlo - hanno diritto di inviare e ricevere posta.

### Gruppi a rischio e vulnerabili

- ◆ Porre in atto o rafforzare, ogni qualvolta sia possibile, il sostegno della comunità ai gruppi vulnerabili;
- ◆ far sì che i bambini siano accuditi secondo i loro bisogni fisici e psichici; è di estrema importanza l'assistenza individuale dei minori non accompagnati;
- ◆ garantire la partecipazione di tutti i gruppi di rifugiati alle decisioni che hanno un'incidenza sulle loro condizioni di vita.

### Introduzione

27. Per i gruppi vulnerabili, è preferibile un'assistenza a livello comunitario, ricorrendo solo come estrema risorsa a piccole strutture specializzate. Queste devono essere predisposte per breve tempo, per ospitare gli individui vulnerabili mentre si cercano adatti meccanismi di sostegno comunitario.

28. L'esperienza dimostra che, nelle emergenze, alcuni gruppi corrono maggiori rischi di altri. Occorre quindi elaborare, d'intesa con gli stessi rifugiati, dei criteri standard per decidere sulla vulnerabilità degli individui, e dunque sul loro diritto a una particolare assistenza. In caso contrario, si rischia di escludere alcuni gruppi da decisioni che influiscono direttamente sulle loro condizioni di vita e, nell'elaborazione dei programmi, di ignorare o non soddisfare involontariamente le loro particolari necessità. Come spesso avviene con i gruppi minoritari, questa esclusione può rendere vulnerabile il gruppo. In modo sostanzialmente analogo possono essere escluse le donne, che spesso costituiscono la maggioranza della popolazione.

29. Nelle emergenze, i rifugiati vulnerabili possono aver bisogno di un trasporto speciale, quando lo stato di salute impedisce loro uno spostamento su lunghe distanze. Può trattarsi di anziani, disabili, donne agli ultimi mesi di gravidanza, individui molto denutriti o affetti da gravi problemi psichici. Se è necessario un trasporto speciale, il rifugiato deve essere accompagnato da qualcuno che se ne prenda cura (in genere, un parente) e occorre stabilire chiaramente un punto di raduno, per evitare un'ancora maggiore vulnerabilità a causa di una separazione dalla famiglia.

30. Quando è necessaria un'assistenza individuale, bisogna tenere registri aggiornati e fascicoli individuali riservati, e organizzare un semplice sistema di rapporti periodici, incentrati sui bisogni individuati e sui servizi forniti, e non limitati a una serie di dati statistici. È importante che, quando i rifugiati vengono trasferiti, lo siano anche i rispettivi dossier. Un'azione coordinata evita un'inutile ripetizione delle interviste di base, che non solo rappresenta una perdita di tempo, ma può anche essere dannosa dal punto di vista psichico.

### Minori (bambini e adolescenti)

31. Ai fini del presente manuale, s'intendono per "minori" i "minori di 18 anni", secondo la definizione contenuta nella Convenzione sui diritti del fanciullo, del 1989, includendo quindi bambini e adolescenti.

32. Nella maggior parte delle popolazioni rifugiate, una notevole proporzione è costituita da minori. Un intervento tempestivo durante l'emergenza contribuirà a normalizzare la loro situazione. Per alcune parti di un programma mirato ai bambini, potrà essere necessaria la competenza di agenzie specializzate.

33. L'iscrizione all'anagrafe dopo la nascita, probabilmente indispensabile per la cittadinanza e l'iscrizione a una scuola, può anche costituire uno strumento di vitale importanza per il rintraccio, come anche per impedire il reclutamento forzato in gruppi militari e altre forme di sfruttamento. Occorre, pertanto, prevedere la registrazione alla nascita di tutti i bambini rifugiati, possibilmente con la stessa procedura seguita per i cittadini del paese d'asilo. Se ciò non è possibile, bisogna sollecitare le autorità ad istituire un apposito sistema per la registrazione dei neonati rifugiati. Qualora neanche questo sia possibile, si organizzerà un sistema temporaneo di certificazione, che attesti come minimo la data e il luogo di nascita, nonché il

nome e la nazionalità di entrambi i genitori. Tale attestato potrebbe essere rilasciato, per esempio, dall'ufficio distaccato dell'Unhcr o dalla Croce Rossa/Mezzaluna Rossa.

34. I vari gruppi di età avranno problemi diversi: i bambini piccoli hanno necessità molto diverse dagli adolescenti.

35. L'Unhcr ha concluso con l'Unicef un protocollo d'accordo che definisce le rispettive competenze per i bambini e per i minori non accompagnati: l'Unicef funge da capofila nei paesi d'origine e l'Unhcr nei paesi d'asilo (cfr. testo riprodotto nell'appendice 2).

36. Procedere come segue:

- individuare o creare dei meccanismi comunitari per appurare le esigenze di assistenza e protezione dei minori rifugiati;
- accertare se la popolazione infantile nel suo insieme ha specifiche caratteristiche o necessità, per effetto del trauma della fuga e di quello che hanno vissuto prima di trovare asilo: in particolare, se i minori sono stati vittime e/o combattenti in conflitti armati e presentano, di conseguenza, particolari problemi psichici, fisici o sociali;
- accertare i rischi eventualmente esistenti per la popolazione infantile: ad esempio, persistente rischio di arruolamento militare, oppure di sfruttamento o violenza sessuale;
- incoraggiare il ruolo sociale degli adolescenti nella comunità e il loro senso di responsabilità verso gli altri rifugiati bisognosi, ad esempio lavorando come operatori comunitari. Gli adolescenti dovranno essere assistiti, soprattutto se come capifamiglia hanno assunto ruoli di adulti. Dovranno avere, inoltre, accesso e informazioni sui servizi di salute riproduttiva, come pure un adeguato addestramento professionale;
- coordinare con il settore sanitario e quello nutrizionale l'organizzazione di campagne e attività educative in materia di sanità, nutrizione e igiene ambientale a livello della comunità, per promuovere, ad esempio, l'allattamento al seno e i programmi di vaccinazione e nutrizione integrativa;
- organizzare attività ludiche, ricreative e didattiche per i bambini in età prescolastica e scolastica, maschi e femmine, estese anche a quelli vulnerabili;
- individuare le risorse, all'interno e all'esterno della comunità, utilizzabili per risponde-

re ai bisogni dei bambini e dei giovani (e delle loro famiglie), incoraggiandoli al raggiungimento dell'autosufficienza e operando per prevenire le violenze domestiche e sessuali, la tossicodipendenza e l'alcolismo, come anche il coinvolgimento in attività militari;

- integrare le necessità dei bambini in tutte le attività programmate.

### **Minori non accompagnati**

37. L'Unhcr definisce "minore non accompagnato" ogni individuo sotto i 18 anni che è venuto ad essere separato da entrambi i genitori, e per il quale non si trova nessuno che abbia, per legge o consuetudine, la responsabilità primaria dell'assistenza. È da osservare che altre organizzazioni possono applicare una diversa definizione dei minori non accompagnati, talvolta denominati anche "minori separati".

38. Etichettare i bambini come orfani tende ad incoraggiare le adozioni - il che può generare, in alcuni casi, un'enorme pressione esterna sugli orfanotrofi e/o per adozioni in paesi terzi - invece di favorire il rintraccio delle famiglie, l'affidamento dei minori e un maggior sostegno da parte della comunità.

**Invece di "orfani", parlare sempre di "minori non accompagnati" o "minori separati".**

39. Sebbene la responsabilità giuridica di tali minori spetti al paese d'asilo, con la consulenza e l'assistenza dell'Unhcr, accade in pratica, se le risorse statali bastano a malapena, che l'organizzazione si assuma un ruolo più attivo.

### **Prevenire la separazione**

40. Per preservare al massimo l'unità familiare, non si deve adottare alcuna iniziativa che possa impedire il ricongiungimento della famiglia. Non solo la mancata tutela di tale unità si traduce in sofferenze fisiche e psichiche che potevano essere evitate, ma per di più gli sforzi per poi riunire le famiglie risultano costosi e difficili, e il ritardo nel ricongiungimento ostacola una soluzione durevole. Benché, nel corso dell'esodo, i minori vengano spesso a trovarsi separati dalle loro famiglie, si può cercare di ridurre al minimo ulteriori separazioni e di aumentare al massimo le possibilità di un rapido e felice ricongiungimento.

**Per prevenire la separazione, occorre in particolare offrire un sostegno ai nuclei familiari a rischio ed evitare che le cure prestate ai minori non accompagnati si tramutino per i genitori in un incentivo ad abbandonare i figli all'assistenza istituzionalizzata.**

41. A volte ci si trova nella pressante necessità di allontanare dei minori da situazioni pericolose; alcune evacuazioni di soli giovani rifugiati, tuttavia, hanno provocato anni di separazione e, in alcuni casi, il distacco è risultato permanente. In tali casi, si rischia di sopravvalutare i pericoli materiali, sottovalutando nel contempo l'esigenza psicologica del bambino di restare con i genitori.

**Nell'evacuazione non bisogna separare i minori dai genitori o da altri adulti riconosciuti come custodi principali (affidatari), a meno che ciò sia inevitabile per proteggere la loro incolumità.**

42. Se l'evacuazione è indispensabile, occorre adottare le seguenti precauzioni: i minori devono essere accompagnati da un parente adulto o, in mancanza, da una persona qualificata di loro conoscenza che se ne prenda cura: ad esempio, un insegnante. Prima della partenza, occorre rilasciare ai minori i necessari documenti d'identità che, se possibile, dovranno portare con sé durante tutto il viaggio; altre persone di fiducia devono attenderli all'arrivo a destinazione. L'evacuazione va coordinata con l'agenzia designata come capofila. Se i minori devono attraversare un confine di stato, bisogna ottenere previamente l'accordo scritto delle autorità, per garantire la possibilità di visite e di un ricongiungimento con i familiari.

43. La stabilità delle misure di assistenza in atto può contribuire ad evitare un ulteriore distacco e facilitare il ricongiungimento. Non bisogna mai separare fratelli e sorelle, e neanche bambini non imparentati fra loro, ma che hanno vissuto insieme e si sostengono a vicenda sotto il profilo psichico.

#### **Valutazione, individuazione, registrazione e rintraccio**

44. Procedere ad una rapida valutazione della situazione dei minori non accompagnati in mezzo alla popolazione rifugiata. Per individuarli, la prima fonte d'informazione sarà costituita dagli stessi rifugiati e dai leader della comunità. Una registrazione generale o un censimento dei

rifugiati può fornire l'occasione adatta per l'identificazione iniziale, senza far nascere eccessive aspettative finché non si sono ottenute informazioni più dettagliate.

45. La registrazione generale o il censimento permetteranno di individuare anche i bambini che non sono soli, ma che non si trovano con la famiglia in senso stretto, e che quindi richiedono un rintraccio. Si darà la priorità all'identificazione dei bambini sotto i cinque anni, delle bambine, che possono essere vittime di violenze sessuali, e dei ragazzi, che possono essere reclutati in formazioni militari.

46. Una volta identificati, i minori non accompagnati devono essere registrati individualmente, quanto più rapidamente possibile (cfr. allegato 2, modulo di registrazione dei minori non accompagnati).

**La registrazione non deve far nascere l'aspettativa di uno status giuridico speciale o di particolari vantaggi.**

La dotazione d'emergenza per i minori non accompagnati, da richiedere alla Sede centrale, contiene direttive e strumenti per l'individuazione, la registrazione e il rintraccio: un manuale sulle misure prioritarie, quaderni per la registrazione durante le emergenze, macchine fotografiche, attrezzature varie e forniture essenziali.

47. Predisporre il rilascio ai minori di documenti di registrazione e tessere di razione personali (con una foto recente), che dovranno portare sempre con sé: ciò eviterà possibili disguidi, in caso di abbandono di un bambino dato in affidamento.

48. I minori non accompagnati devono essere oggetto di una valutazione e una visita medica individuale. Per il colloquio è molto importante adottare un approccio improntato alla simpatia e all'immaginazione, per cui è preferibile ricorrere a rifugiati accuratamente formati a tale scopo, possibilmente già conosciuti dal bambino e che godono della sua fiducia. Se il colloquio richiede l'intervento di un interprete, questo deve esservi adeguatamente preparato, e il suo ruolo deve limitarsi alla traduzione pura e semplice, senza mai interrompere il contatto personale fra l'intervistatore e il minore. I bambini possono reagire in modo molto diverso, a seconda, per esempio, della gravità del trauma subito, della paura e della timidezza. La presenza di uno o più amici durante il colloquio può non solo rassicurarli, ma anche fornire im-

portanti informazioni. Occorre anche interrogare eventuali accompagnatori adulti, o comunque coloro che hanno accompagnato il bambino dagli operatori umanitari.

49. Appena individuati i minori non accompagnati, iniziare la ricerca dei genitori o di altri familiari. La ricerca delle famiglie non è considerata esaurita se non dopo due anni di indagini. Tutte le richieste di ricongiungimento sono da verificare, perché a volte si verificano errori e si ricevono domande infondate.

#### **Assistenza e protezione dei minori non accompagnati**

50. È frequente che i bambini (e adolescenti) separati, nel corso di un'emergenza, dai familiari più prossimi siano assistiti dalla comunità dei rifugiati, in molti casi nell'ambito della famiglia ampliata.

**Solo quando i minori non possono essere assistiti dalla comunità saranno necessarie misure speciali in loro favore.**

Ogni qualvolta sia possibile, i bambini devono essere sistemati presso famiglie, perché la sistemazione in un istituto non può rispondere adeguatamente alle loro esigenze di sviluppo e d'inserimento socioculturale nella società. L'ideale è che siano assistiti da parenti o da altri membri dello stesso gruppo etnico o culturale.

51. Uno dei principi fondamentali nella cura di un minore è che deve trattarsi di un rapporto stabile, data l'importanza del legame emotivo che viene a crearsi con la persona che lo assiste. Un minore non accompagnato deve essere affidato ad una famiglia, in cui tale legame possa continuare finché non si ritrova almeno un genitore, o almeno uno dei primi affidatari riconosciuti. Il bambino avrà allora bisogno di tempo per ristabilire un legame con questo o questi. Può quindi essere necessario un periodo di "sovrapposizione" tra le due famiglie, per consentire il ripristino del rapporto con i genitori, evitando al tempo stesso un brusco distacco dalla famiglia affidataria. Se sono passati anni, può essere nel vero interesse del minore rimanere con quest'ultima. La prassi abituale dell'Unhcr consiste nel lasciare ai minori non accompagnati, di età superiore ai 15 anni, la decisione in vista di una soluzione permanente.

52. I criteri relativi alla famiglia affidataria vanno elaborati con la comunità. Le disposizioni in materia di affidamento devono essere forma-

lizzate al più presto mediante contratti o accordi scritti, con l'intesa che i minori devono essere restituiti ai familiari, qualora siano ritrovati. Le famiglie ospitanti particolarmente bisognose possono beneficiare, caso per caso, di un sussidio per il mantenimento del bambino, ma il provvedimento non va adottato sistematicamente per tutti gli affidatari. Ovviamente, le razioni alimentari e gli altri aiuti normali devono continuare ad esser forniti, attraverso la famiglia affidataria, al minore, che deve però continuare a disporre di documenti di registrazione e tessere di razionamento personali. Gli accordi d'affidamento vanno sorvegliati in modo rigoroso e capillare in tutta la comunità. Bisogna, inoltre, tenere il debito conto degli orientamenti culturali in materia di affidamento: in alcune situazioni, ad esempio, per una famiglia può risultare difficile pensare di accogliere un minore, tranne che come domestico.

53. Quando è necessario creare centri d'assistenza all'infanzia, devono essere di piccole dimensioni, decentrati in seno alla comunità, e integrati con le altre attività a beneficio di questa.

**Occorre ricordare che, quando le strutture e i servizi per i minori non accompagnati sono molto migliori di quelli di cui disporrebbero normalmente, si corre il rischio che i genitori affidino deliberatamente i figli all'assistenza.**

54. Il vantaggio dei piccoli centri residenziali è che, se si prevede un rapido ricongiungimento con i genitori, forniscono un'efficace assistenza ai bambini, senza perderli di vista durante il trambusto e la concitazione dei primi tempi dell'emergenza.

**I minori non accompagnati devono godere delle stesse condizioni di vita, attività e prestazioni degli altri bambini, evitando sia di emarginarli, sia di riservare loro particolare attenzione.**

55. Si garantirà la continuità e la stabilità dell'assistenza (affidamento a famiglie o in altra forma) impiegando personale composto da rifugiati e da operatori comunitari, cittadini del paese ospitante, per i quali il rischio di un trasferimento sarà minore che per il personale internazionale.

56. Gli addetti all'assistenza dei bambini devono beneficiare di supervisione, appoggio e di un'apposita formazione, in materia di tecniche

di intervista, sviluppo del bambino, mobilitazione della comunità e traumi infantili. Occorre, inoltre, impartire ai rifugiati e agli operatori umanitari una particolare formazione per individuare e registrare, sin dall'inizio di un'emergenza, i minori non accompagnati.

### Donne

57. Se è vero che le donne non vanno viste come un gruppo vulnerabile, è anche vero che hanno specifiche esigenze che, se non soddisfatte, possono metterle in pericolo, ad esempio rendendole vulnerabili allo sfruttamento e alle violenze sessuali, a discriminazioni legate alla condizione di donne ed a limitazioni nella disponibilità dei servizi essenziali. Inoltre, molte decisioni relative alla gestione dell'insediamento, che si riflettono sulle donne, sono prese senza consultarle. Non includere le rifugiate in tale processo decisionale può far correre loro dei rischi, e accrescere l'onere di lavoro che grava su di loro. In aggiunta, l'efficacia del programma di assistenza può diminuire, perché non si sono adeguatamente individuati i problemi e i bisogni di tutti i beneficiari.

58. Quando, però, si cerca di far partecipare le donne al processo decisionale, è anche bene ricordare che iniziative che mettano in discussione lo status quo possono apparire minacciose ai leader tradizionali. Può quindi essere necessario compiere un particolare sforzo per superare la resistenza al cambiamento.

**Non si possono invocare la cultura e la tradizione per escludere le rifugiate dalla partecipazione alle decisioni.**

#### *Per garantire la partecipazione delle donne:*

- includere le rifugiate in funzioni di leader e affidare loro compiti di responsabilità in seno alla comunità, compresa la partecipazione ad organi decisionali;
- garantire loro la parità di accesso ai servizi collettivi, in particolare di assistenza medica e alla maternità, e informare le interessate in merito a tali risorse;
- incoraggiare attività come corsi di alfabetizzazione per adulti, che contribuiscano a emancipare le donne ed a farle incontrare per sostenersi a vicenda;
- fornire alle donne un'assistenza comunitaria, organizzando attività ricreative ed educative per i figli;
- mettere a punto con la comunità dei mecca-

nismi preventivi di protezione, per salvaguardare le donne da ogni forma di violenza;

- operare con gli anziani e altri gruppi influenti, per ottenere il loro appoggio a una partecipazione femminile alla gestione del campo.

### Famiglie monoparentali

59. Nelle emergenze di rifugiati, la maggioranza delle famiglie monoparentali hanno come capofamiglia una donna. I servizi comunitari, tuttavia, devono essere sensibili ai bisogni sia delle donne sia degli uomini che si ritrovano privi del coniuge. Può essere necessario, in effetti, aiutare questi ultimi ad allevare i figli ed a ripartire i compiti in seno al nucleo familiare. D'altra parte, soprattutto se giovani, le donne che devono sopperire da sole alle necessità familiari sono vulnerabili a varie forme di sfruttamento e molestie, e possono subire pressioni legate alla distribuzione del cibo e degli altri soccorsi. Le donne devono, pertanto, far parte del comitato per la gestione dei viveri ed eventualmente di altri comitati. Può accadere che, per mantenere la famiglia, alcune di loro siano portate a darsi alla prostituzione, in particolare se non hanno nessun mestiere per guadagnarsi da vivere.

### Superstiti di violenze

60. In una situazione di conflitto, gli uomini, le donne e i bambini possono essere vittime di violenze (fra cui la tortura, lo stupro e la segregazione) e rimanerne traumatizzati. Lo stupro è un crimine violento, a volte utilizzato sistematicamente come metodo di intimidazione. I superstiti di violenze sessuali possono essere di qualunque età, da giovanissimi a molto anziani, sia uomini che donne, e appartenere ad ogni gruppo sociale. È importante, inoltre, tener presente che le conseguenze di tali violenze sui bambini e gli adolescenti sono diverse da quelle sugli adulti.

61. Quando esiste un elevato rischio di violenze, si possono adottare misure per ridurre l'esposizione e la vulnerabilità. Le violenze sessuali possono verificarsi più facilmente dove le donne e/o i minori sono particolarmente esposti e vulnerabili, come quando si allontanano molto dal campo profughi per raccogliere legna o prendere acqua. Il maggiore rischio di violenze, in particolare sessuali, esistente all'interno o all'esterno della comunità, deve tradursi in maggiori precauzioni per la sicurezza dell'insediamento, come anche in meccanismi che permet-

tano di uscirne in condizioni di sicurezza, ad esempio andando a raccogliere la legna in gruppo.

**Iniziativa da adottare:**

- ❑ istituire un apposito servizio per le vittime di violenze, integrato negli altri servizi sociali e di assistenza sanitaria;
- ❑ garantire la riservatezza;
- ❑ organizzare un servizio di assistenza socio-psicologica, utilizzando personale, anche femminile, scelto fra i rifugiati, fidato e capace di dedizione;
- ❑ organizzare gruppi di sostegno, con persone di fiducia;
- ❑ predisporre un luogo sicuro in cui ospitare i superstiti di violenze, possibilmente in mezzo ad amici;
- ❑ garantire la disponibilità e l'accessibilità di idonei servizi medici e d'assistenza legale, dotati anche di personale femminile;
- ❑ mobilitare il sostegno della comunità discutendo il problema, per ottenere da essa un trattamento più compassionevole. I capi religiosi e i leader della comunità, in particolare, possono influire sull'atteggiamento di questa nei confronti dei superstiti di violenze;
- ❑ favorire la sicurezza materiale attraverso un'adeguata sistemazione e illuminazione del sito e idonee recinzioni. Una buona progettazione dell'insediamento, specie nell'ubicazione dei servizi, contribuisce a ridurre il rischio di violenze (cfr. capitolo 12, sulla progettazione del sito);
- ❑ sensibilizzare la comunità al problema e alla gravità della violenza domestica, di cui l'emergenza provoca spesso un aumento, soprattutto nei primi tempi. Tuttavia, anche nelle fasi successive gli episodi di violenza domestica possono rimanere frequenti, e talvolta moltiplicarsi, a causa dello stress generato dalla situazione stessa.

62. Per contribuire a far superare loro il trauma fisico, le vittime di stupro devono ricevere urgenti cure mediche. Per il loro trattamento occorre adottare un apposito protocollo, basato sulle leggi del paese d'asilo.

63. Le reazioni post-traumatiche alle violenze sessuali consistono in un senso di vergogna e di colpa, rabbia, umiliazione, incubi, ritiro psichico, depressione e tendenze suicide. Per poter

comprendere ed assistere le vittime, occorre che la famiglia, gli amici e i gruppi di sostegno della comunità siano avvertiti di tali possibili reazioni.

64. In genere, l'atteggiamento della società nei confronti dello stupro si basa soprattutto su un giudizio morale. Una donna rimasta incinta a seguito di uno stupro può aver bisogno d'aiuto per farsi accettare dalla famiglia e dalla comunità, o per dare in adozione il figlio. In certi casi, per vivere una vita normale la vittima, uomo o donna, è costretta a trasferirsi altrove. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una donna con un bambino, che può allora ritrovarsi priva del sostegno dei familiari. Inoltre, per effetto di una frequente reazione post-traumatica, la madre può provare ostilità nei confronti del figlio.

65. La documentazione sui casi specifici deve essere trattata con la massima riservatezza. Spetta alle vittime decidere se intraprendere o no un'azione legale; possono intervenire considerazioni molto forti che spingono a non farlo. Se si intraprende un'azione legale, l'interessato dovrà ricevere sostegno e protezione in ogni fase di quello che è un doloroso calvario, ed essere informato esattamente circa l'estensione della protezione e dell'assistenza di cui potrà godere.

66. Il personale dei servizi comunitari, quello addetto alla protezione e quello sanitario devono lavorare insieme in favore delle vittime di stupri e violenze sessuali. In caso di azione legale, gli addetti alla protezione possono fornire informazioni al riguardo e seguire l'iter giudiziario. Il personale sanitario deve mettere a disposizione le strutture e la documentazione necessarie per la terapia. I servizi comunitari devono operare a diretto contatto con l'interessato e i suoi familiari, come pure creare gruppi di sostegno e, più in generale, sensibilizzare i rifugiati al problema dello stupro. È possibile, inoltre, creare una squadra di rifugiati, da affiancare alla squadra dell'Unhcr per i servizi comunitari, per contattare direttamente le donne che esitano a farsi avanti.

**Disabili e portatori di handicap**

67. I disabili e i portatori di handicap possono avere difficoltà per godere dei beni e servizi di cui dispongono i rifugiati; occorre quindi adottare iniziative per assicurare tale accesso, compreso quello dei bambini disabili alle scuole. In alcune emergenze di rifugiati, ma più spesso dopo un rimpatrio, l'ulteriore pericolo rappresentato dalle mine richiede l'immediato avvio di

una campagna d'informazione, per evitare altre menomazioni. In un primo tempo, l'assistenza ai disabili dev'essere prestata dalle famiglie e dalla comunità; ciò nondimeno, bisogna anche introdurre appena possibile i necessari presidi per il recupero funzionale (ad esempio, sedie a rotelle, stampelle). Sin dall'inizio di un'emergenza, va privilegiata una rieducazione su base comunitaria.

### Anziani

68. La presenza di anziani all'interno della comunità può rafforzare i legami e il senso di appartenenza ad essa. Il decadimento fisico, tuttavia, può limitarne la mobilità e quindi l'accesso ai servizi di base. Gli anziani più a rischio sono quelli che vivono da soli, o che si prendono cura di bambini piccoli.

**Sebbene spesso trascurati, gli anziani possono costituire una rilevante proporzione della popolazione rifugiata.**

69. Occorre considerare la possibilità di far beneficiare gli anziani dei programmi nutrizionali integrativi: infatti, anche se già ricevono la normale razione alimentare, la loro ridotta mobilità può impedire loro di procurarsi l'acqua o la legna, essenziali per la preparazione dei pasti.

70. Nel caso degli anziani più deboli, occorre incoraggiare l'assistenza da parte della famiglia o della comunità. I rifugiati addetti ai servizi comunitari devono individuare vicini, parenti o altre persone che possano aiutarli, per ritirare i viveri e andare a prendere l'acqua e la legna.

71. È da tenere presente che, dopo ogni rimpatrio, gli anziani possono costituire un'elevata percentuale dei rifugiati che rimangono nel paese d'asilo. Di conseguenza, vanno potenziate le strutture statali e le Ong nazionali presenti sul posto, perché possano prendersi cura di loro.

### Gruppi sociali emarginati

72. Ogni società ha i suoi gruppi sociali, religiosi, politici o etnici che, anche in condizioni normali, hanno scarso accesso ai servizi e che diventano particolarmente vulnerabili durante le emergenze, perché gli aiuti sono probabilmente convogliati tramite i leader dei gruppi maggioritari. Occorre subito indagare su tali gruppi, per accertare se possono essere integrati nella comunità rifugiata, o se si devono adottare particolari disposizioni in loro favore. Certe

usanze tradizionali che possono ledere determinate categorie di rifugiati, quali le mutilazioni genitali, i matrimoni precoci e altre pratiche abusive, vanno affrontate, mediante appropriate misure, sin dall'inizio di un'emergenza.

### Istruzione

- ◆ I programmi d'istruzione possono contribuire non solo a soddisfare le necessità psicologiche e sociali dei bambini, ma anche ad assicurare il benessere dell'intera comunità, aiutando ad organizzare la popolazione e dando un punto d'appoggio ai minori e alle loro famiglie;
- ◆ tali programmi possono, inoltre, offrire un notevole sostegno alle attività essenziali per la sopravvivenza dei rifugiati;
- ◆ ogni bambino ha diritto all'istruzione. Anche in un'emergenza, cominciare appena possibile a organizzarla, nelle forme più idonee;
- ◆ la priorità è di dare a tutti l'istruzione elementare. Probabilmente saranno necessari particolari sforzi per assicurare un'adeguata partecipazione di bambine e ragazze al programma;
- ◆ per quanto possibile, le scuole per i rifugiati devono essere organizzate e gestite da loro stessi, con la necessaria assistenza esterna.

### Introduzione

73. Mettere in piedi un sistema scolastico è importante per il benessere di tutta la comunità rifugiata, come pure per quello sociale e psichico di bambini e ragazzi. L'istituzione di scuole elementari riporterà una struttura e un certo senso di normalità in una comunità sradicata e traumatizzata. I rifugiati sono stati strappati non solo alle loro case e alle loro famiglie, ma anche alla loro comunità: quella vecchia è stata sconvolta, mentre solo gradualmente emergono le strutture di una nuova comunità. All'inizio, le scuole possono essere il fulcro, e si può creare un senso di benessere se questa è parzialmente strutturata attorno ad istituzioni ben conosciute, come le scuole, anziché attorno, per esempio, a punti di distribuzione degli aiuti, centri di registrazione e ambulatori, forse più emblematici dei problemi della loro attuale condizione.

74. Le scuole, inoltre, possono essere create e gestite dalla comunità stessa molto più facilmente di altre strutture, ancora una volta rafforzando l'autostima e incoraggiando all'autosuf-

ficienza. Fra i rifugiati, spesso sono gli insegnanti e i genitori che, riconoscendo per tutti questi motivi l'importanza del sistema scolastico, creano anche durante un'emergenza - appena soddisfatti i bisogni fondamentali di cibo, acqua e assistenza medica - delle scuole "informali".

**Le scuole "informali", messe in piedi dagli stessi rifugiati, devono essere aiutate e possono servire da punto di partenza per l'avvio del programma scolastico.**

75. Oltre a strutturare la comunità, le altre funzioni importanti della scuola nel corso di un'emergenza sono:

- i. trasmettere messaggi utili per la sopravvivenza e, più in generale, nozioni utili per la vita. Attraverso la scuola possono essere diffusi messaggi semplici, su temi quali la salute, l'igiene ambientale, la nutrizione e la salvaguardia delle risorse locali (come la legna per la cottura degli alimenti), in modo da evitarne il rapido esaurimento;
- ii. lasciare ai genitori più tempo per sopperire alle necessità vitali della famiglia;
- iii. costituire, in certi casi, un importante strumento di protezione, ad esempio come alternativa al reclutamento in formazioni militari;
- iv. garantire la continuità dell'istruzione, che può facilitare il reinserimento nel paese d'origine.

**Ogni minore gode del diritto all'istruzione, sancito nella Convenzione sui diritti del fanciullo.**

76. Si troveranno informazioni dettagliate sull'elaborazione dei programmi scolastici, come anche sui criteri da rispettare nelle scuole per i rifugiati, nella più recente edizione della pubblicazione dell'Unhcr: *Guidelines for Educational Assistance to Refugees*, la cui consultazione è indispensabile per coloro che preparano un tale programma.

#### **Elaborazione del programma d'istruzione**

77. È essenziale impartire l'istruzione di base (elementare) e, per quanto le priorità dell'emergenza possano rendere difficile la completa attuazione di un programma scolastico, bisogna pur cominciare in un modo o nell'altro. L'inizio di un programma dev'essere ritardato solo se è chiaro che l'emergenza sarà di breve durata.

**Il programma scolastico d'emergenza deve offrire a tutti i bambini e ragazzi rifugiati il libero accesso ad attività organizzate e all'istruzione di base.**

78. Occorre individuare, in mezzo alla popolazione rifugiata, degli insegnanti in grado di organizzare attività ricreative e didattiche, nonché delle agenzie disposte a collaborare all'elaborazione del programma per la scuola elementare.

#### **Delle attività semplici**

79. All'inizio, l'obiettivo è di mettere in piedi un programma semplice di attività strutturate, ludiche e educative, per bambini e ragazzi. Ciò è possibile anche con limitate forniture scolastiche: il semplice fatto di far stare insieme i bambini per un certo numero di ore al giorno, tenendoli occupati, è già un primo passo in avanti. Si dovranno reperire, fra i rifugiati, gli insegnanti disposti ad assumersi tale incarico. Le attività devono costituire un supporto delle misure essenziali per la sopravvivenza attuate negli altri settori, con semplici messaggi sulla salute, l'igiene ambientale, ecc., adatti ai bambini, e lasciando ai genitori maggior tempo per provvedere alle necessità vitali della famiglia. In appoggio a questo programma, potranno essere utilizzati i materiali per attività ludiche e di animazione elencati nell'allegato 3.

80. Le attività iniziali devono poi trasformarsi in una normale istruzione elementare, articolata sul programma del paese d'origine. Il momento della transizione dipenderà dall'evoluzione dell'emergenza. Allorché l'ordinamento scolastico del paese d'asilo è simile a quello del paese o della regione d'origine, e il numero dei rifugiati è limitato, si può fornire alle scuole locali un appoggio per consentire loro di accogliere gli alunni rifugiati, purché con un rapporto costi-benefici favorevole.

#### **Istruzione di base (elementare)**

81. Un sistema scolastico unificato sarà messo in piedi appena possibile. Per avviare il programma d'istruzione di base, si possono utilizzare i materiali didattici descritti nell'allegato 4: essi rispondono alle prime necessità di 1.000 rifugiati, e comprendono materiale per scrivere sufficiente per due aule destinate ad alunni del primo anno della scuola elementare, più un'aula per alunni che ne abbiano già frequentato due, tre o più anni. Se all'inizio ogni aula è utilizzata col sistema dei doppi turni (mattina e po-

meriggio), tale materiale può bastare per un totale di 240 alunni. In genere, ogni scuola disporrà, in funzione del numero di aule, di due o più dotazioni complete di materiale per scrivere (del tipo elencato nell'allegato 4).

**In un primo tempo, il programma di studio sarà basato su quello del paese o della regione d'origine, per facilitare il reinserimento dopo il rimpatrio.**

82. Quando è possibile, si prenderà contatto col ministero della Pubblica istruzione del paese d'origine, all'inizio per ottenere libri di testo e guide per gli insegnanti e, in seguito, per attestare l'equivalenza dell'istruzione e della formazione ricevute da rifugiati e insegnanti. Per aprire le scuole il più rapidamente possibile, si possono installare dei ripari temporanei, utilizzando teloni di plastica. La comunità dev'essere mobilitata per partecipare alla realizzazione e alla manutenzione. Quant'altro sia necessario per delle semplici aule, come le latrine, ecc., sarà realizzato, se possibile, con materiali locali.

**Delle scuole piccole e decentrate sono in genere preferibili a strutture di maggiori dimensioni. Le scuole elementari devono essere raggiungibili a piedi dai bambini piccoli.**

83. Le attività ricreative e sportive per bambini e adolescenti devono far parte integrante del programma d'istruzione e, in sede di progettazione dell'insediamento, occorre prevedere lo spazio necessario. La possibilità che, in una fase successiva, siano necessarie altre aule va tenuta presente fin dal momento della scelta e della delimitazione del sito.

**È probabile che i giovani rifugiati abbiano dovuto interrompere il normale corso di studi. Non deve quindi esistere alcun limite d'età per la frequenza scolastica.**

84. Nei primi tempi, il bilancio disponibile deve consentire la stampa o la fotocopia del materiale didattico destinato ad alunni e insegnanti, in base agli elementi essenziali del programma del paese d'origine, come pure i primi acquisti di forniture scolastiche e per attività ricreative. Un'apposita dotazione di bilancio potrà, inoltre, essere necessaria per la traduzione e riproduzione di materiali contenenti messaggi educativi su temi quali salute, ambiente, difesa della pace e così via.

#### Misure da adottare:

- ❑ Individuare le agenzie umanitarie cui affidare, in ogni insediamento di rifugiati, l'assistenza pedagogica; istituire e preparare adeguatamente dei comitati comunitari per la scuola e dei gruppi di genitori e insegnanti;
- ❑ reperire i possibili siti per le scuole, allestire ripari temporanei, provvedere alla costruzione di latrine;
- ❑ predisporre, a sostegno delle iniziative collettive, il materiale necessario per scrivere e per l'animazione (cfr. allegati 3 e 4);
- ❑ creare un comitato per l'istruzione, composto da rifugiati, autorità scolastiche locali, organismi competenti dell'Onu, partner esecutivi e educatori specializzati, al livello più opportuno (regionale e/o nazionale);
- ❑ consultare la Sede centrale dell'Unhcr e l'ufficio dell'Unicef nel paese circa la disponibilità di materiale didattico e di libri di testo;
- ❑ organizzare il calendario e l'orario delle attività educative e ricreative compatibilmente con le altre attività delle famiglie, per ottenere la massima partecipazione e collaborazione dei rifugiati;
- ❑ creare scuole in tutti gli insediamenti, con consulenti pedagogici e insegnanti specializzati nell'istruzione dei rifugiati. Programmare il passaggio, appena possibile, al normale sistema scolastico;
- ❑ mirare ad un livello di prestazioni realistico, sostenibile nel lungo periodo;
- ❑ organizzare la formazione sul lavoro degli insegnanti, che comprenderà: organizzazione scolastica; fondamenti di pedagogia; revisione della materia d'insegnamento; diffusione di messaggi in materia di salute, sanità ambientale, protezione dell'ambiente e tutela della pace;
- ❑ tenere d'occhio la partecipazione delle ragazze ai programmi educativi, e incoraggiarle a iscriversi e a frequentare le scuole. Individuare le cause profonde di una eventuale scarsa presenza. Favorire l'assunzione e la formazione di insegnanti donne (almeno il 50%);
- ❑ reinserire, nelle scuole o nell'istruzione informale, i bambini e ragazzi che hanno abbandonato gli studi, indagando nel contempo sulle cause dell'abbandono scolastico e della mancata partecipazione alle attività comunitarie.

85. Per consigliare sulla messa a punto del programma, può essere necessario ricorrere ad un esperto d'insegnamento. Prendere contatto con la Sede centrale dell'Unhcr, per informazioni circa il materiale e le competenze specialistiche disponibili all'interno dell'organizzazione o attraverso accordi di collaborazione permanente (cfr. Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze, appendice 1).

86. L'istruzione ricevuta dai rifugiati può dar loro un privilegio di cui non gode, in certe zone, la popolazione locale. Se le autorità sono d'accordo, e se la lingua usata nelle scuole è la stessa, di norma è opportuno permetterne l'accesso anche agli abitanti del luogo. Una certa assistenza può anche essere fornita alle scuole statali situate in vicinanza immediata di quelle per i rifugiati.

#### **Da consultare**

*Assisting Disabled Refugees*, Unhcr, Ginevra, revisione del 1996.

*Environmental Guidelines*, raccolta di direttive dell'Unhcr sull'ambiente, per vari settori (revisione del maggio 1998): *Domestic Energy Needs in Refugee Situations; Livestock in Refugee Situations; Forestry in Refugee Situations*. Unhcr, Ginevra, 1996.

*Evacuation of Children from Conflict Areas*, Unhcr, Unicef, Ginevra 1992.

*Guidelines for Educational Assistance to Refugees*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Guidelines on the Protection of Refugee Women*, Unhcr, Ginevra, 1991.

*Memorandum of Understanding between UNHCR and UNICEF*, 1995.

*Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Unhcr, Ginevra, 1994.

*Refugee Emergencies: A Community-Based Approach*; Unhcr, Ginevra, revisione del 1996.

*Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Working with Unaccompanied Minors: A Community-Based Approach*; Unhcr, Ginevra 1996.

*Urban refugees, A Community-Based Approach*. Unhcr, Ginevra, 1996.

## Allegato 1 – Lista di controllo dei servizi comunitari

La tabella che segue riproduce le tre fasi dei servizi comunitari durante un'emergenza. Si sono individuate le attività tipiche di ciascuna fase ed elencati degli indicatori quantitativi e qualitativi, utilizzabili per valutare l'efficacia del programma di servizi comunitari.

### FASE 1. VALUTAZIONE, PIANO D'AZIONE, LINEE GUIDA

Attività principali	Lista di controllo dei servizi comunitari
1.1. Collaborare alla gestione globale del programma	<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Esistono risorse per servizi comunitari che possano essere mobilitate mediante una lettera d'istruzioni?</li><li><input type="checkbox"/> Il responsabile dei servizi comunitari fa parte della squadra di gestione dell'Unhcr e collabora anche in altri settori: acqua, igiene ambientale, alloggi di fortuna, sanità, alimentazione e nutrizione, programma d'emergenza, protezione e ambiente?</li></ul>
1.2. Contribuire a soddisfare i bisogni fondamentali per la sopravvivenza dei rifugiati	<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Nella valutazione dei bisogni e delle risorse, si è tenuto conto dei servizi comunitari?</li><li><input type="checkbox"/> Fra i rifugiati sono stati individuati dei leader? Sono stati invitati a partecipare alla valutazione?</li><li><input type="checkbox"/> I gruppi vulnerabili dispongono di una prima assistenza di base?</li><li><input type="checkbox"/> Sono state individuate le risorse utilizzabili degli enti locali ed eventuali altre risorse locali (Ong, famiglie ospitanti)?</li><li><input type="checkbox"/> Sono stati fissati parametri e linee guida in materia di servizi comunitari?</li><li><input type="checkbox"/> Esiste un piano d'azione basato su quanto precede?</li></ul>

10 Servizi comunitari e istruzione

### FASE 2. AVVIO DEL PROGRAMMA DI SERVIZI COMUNITARI

Attività principali	Lista di controllo dei servizi comunitari
2.1. Facilitare la partecipazione e l'autogestione dei rifugiati	<ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> Sono stati istituiti comitati e reti d'informazione di rifugiati, con la partecipazione di donne e uomini, e i gruppi vulnerabili vi sono rappresentati?</li><li><input type="checkbox"/> È in corso un'opera di sensibilizzazione della comunità e di diffusione delle informazioni?</li><li><input type="checkbox"/> Esiste un meccanismo di coordinamento dei servizi comunitari con i rifugiati, i partner esecutivi e le autorità?</li></ul>

### FASE 3. ESTENSIONE DEI SERVIZI COMUNITARI

Attività principali	Lista di controllo dei servizi comunitari
<p>3.1 Assistenza ai gruppi a rischio, promuovendone l'autosufficienza</p>	<p><b>Minori non accompagnati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sono protetti dallo sfruttamento, mediante centri d'informazione, ecc.?</li> <li><input type="checkbox"/> Sono stati istituiti punti d'accoglienza, per il ricongiungimento dei genitori con i figli?</li> <li><input type="checkbox"/> Quanti minori non accompagnati sono stati individuati?</li> <li><input type="checkbox"/> La comunità è mobilitata per assistere dei minori mediante un affidamento?</li> <li><input type="checkbox"/> Sono state diffuse informazioni sul programma di ricongiungimento?</li> </ul> <p><b>Minori e adulti traumatizzati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> I minori frequentano gli ambulatori, i servizi di assistenza loro destinati, le scuole o i giochi organizzati?</li> <li><input type="checkbox"/> Esiste un sistema per individuare i casi più gravi e trasferirli alle strutture locali; si sono trovati dei volontari per farlo?</li> <li><input type="checkbox"/> Sono stati attuati appositi programmi di attività terapeutiche? I minori vi partecipano effettivamente?</li> </ul> <p><b>Famiglie monoparentali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Dei vicini o volontari si sono mobilitati per assisterle?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono costituiti dei gruppi di difesa?</li> </ul> <p><b>Superstiti di violenze</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Si sono individuati e attuati meccanismi per assicurare la loro incolumità?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono organizzate attività per creare un clima di sostegno e farli ritornare a una vita normale?</li> </ul> <p><b>Disabili</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Si sono adottate misure preventive?</li> <li><input type="checkbox"/> I bambini sono stati vaccinati?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono elaborati e diffusi messaggi di educazione sanitaria?</li> <li><input type="checkbox"/> I disabili sono indirizzati ai servizi competenti per esservi esaminati e assistiti?</li> <li><input type="checkbox"/> Le loro famiglie ricevono un particolare aiuto?</li> <li><input type="checkbox"/> I disabili vanno a scuola?</li> </ul> <p><b>Anziani non accompagnati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sono assistiti nella quotidiana lotta per la sopravvivenza?</li> <li><input type="checkbox"/> Partecipano ad attività comunitarie?</li> <li><input type="checkbox"/> Si è fatto un inventario delle loro capacità e competenze?</li> </ul> <p><b>Minoranze etniche e coppie miste</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> La sistemazione dell'insediamento garantisce la loro incolumità?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono organizzate delle attività collettive per promuovere la pace e la riconciliazione?</li> </ul>

Attività principali	Lista di controllo dei servizi comunitari
	<p><b>Adolescenti</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Partecipano ad attività comunitarie?</li> </ul> <p><b>Donne sole</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sono protette?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono individuati vicini o volontari che offrano loro un aiuto?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono organizzate delle attività comunitarie?</li> <li><input type="checkbox"/> All'interno dell'insediamento, le donne sono state alloggiate in modo da godere di una sicurezza materiale?</li> </ul> <p><b>Altri gruppi particolari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Esiste un sistema di aiuti d'emergenza per i rifugiati urbani, coordinato con il programma d'assistenza e con la protezione?</li> </ul>
3.2 Creazione e gestione di servizi di salute riproduttiva	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Si sono consultati i vari gruppi di rifugiati?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono individuate le varie necessità e priorità: maternità sicura, pianificazione familiare, Hiv/Aids, malattie sessualmente trasmissibili, violenze sessuali e basate sul genere, esigenze specifiche degli adolescenti?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono creati i necessari ambulatori e servizi?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono reclutati e addestrati degli operatori sanitari fra i rifugiati?</li> <li><input type="checkbox"/> Le donne frequentano tali servizi?</li> </ul>
3.3 Promozione dell'autosufficienza dei rifugiati e di soluzioni durevoli	<p><b>Attività per l'autonomia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Si sono varati progetti di sviluppo comunitario?</li> </ul> <p><b>Formazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Si sono elaborati e attuati dei programmi di formazione per i rifugiati?</li> <li><input type="checkbox"/> Si sono organizzate attività di perfezionamento (formazione pratica oppure orientamento professionale) per operatori umanitari del governo, delle Ong, dei servizi comunitari?</li> </ul> <p><b>Istruzione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sono state create delle scuole (soprattutto elementari) e si sono iscritti gli alunni?</li> <li><input type="checkbox"/> È stata istituita un'istruzione "informale" (extrascolastica)?</li> <li><input type="checkbox"/> Si è provveduto all'istruzione delle bambine e ragazze?</li> </ul> <p><b>Miglioramento delle infrastrutture per i rifugiati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sono state create le necessarie strutture (in particolare, centri sociali, ambulatori, alloggi)?</li> <li><input type="checkbox"/> Alcuni programmi sono stati affidati a gruppi di rifugiati?</li> <li><input type="checkbox"/> Le donne fanno parte della struttura di leadership?</li> </ul>



### MODULO DI REGISTRAZIONE

Data	N° di registr.	Minore			Padre	Madre
		Cognome e nome	Età	Sesso	Cognome e nome	Cognome e nome

N.B.: individuare immediatamente chi ha trovato il minore e annotarne nome, cognome e indirizzo.

Ci sono altre persone che sappiano come rintracciare la famiglia? Continuare a parlare col minore per ottenere maggiori informazioni al riguardo e registrarle.

Ultimo indirizzo conosciuto del minore e della famiglia	Affidatario attuale (persona o ente) Nome completo e indirizzo	Con fratelli e/o sorelle si/no	In caso di partenza del minore, indicarne il motivo: ricongiungimento familiare, trasferimento, dove, perché? Deceduto, ecc.

---

**Allegato 3 – Elenco di materiali per attività ricreative e varie**  
(Dotazione per bambini e ragazzi)

Le quantità indicate s'intendono per una popolazione totale di 1.000 rifugiati.

**Per i bambini piccoli**

Quantità	Articolo
2	palloni da calcio
2	palloni gonfiabili di dimensioni medie
8	corde per saltare lunghe
40	corde per saltare corte
80	lavagnette (formato A4)
80	matite per lavagnette
80	cancellini

**Per i ragazzi**

2	palloni da pallavolo
2	reti per pallavolo
2	palloni da calcio
100	quaderni (da 100 pagine, a righe)
100	penne a sfera

**Per conservare i suddetti materiali**

1	mobiletto chiudibile in metallo o plastica
1	lucchetto

**Per la squadra di animatori**

2	lavagne a due facce
2	registri
2	blocchi per appunti A4 (da 250 pagine, a righe)
4	tamburelli
4	campanelle grandi
8	fischietti
2	pompe
2	dotazioni per riparare le forature
6	scatole di gesso bianco (144 bastoncini)
2	metri a nastro
2	borse sportive chiudibili
2	lucchetti piccoli

N.B.: il materiale sopra elencato è sufficiente per una popolazione di 1.000 rifugiati. (Pertanto, per una popolazione di 50mila rifugiati tale quantità andrebbe moltiplicata per 50). Occorre aggiungere altri materiali, secondo le necessità e le usanze locali (per esempio, per determinati giochi). Se non sono disponibili sul posto, si può chiedere alla Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, a Ginevra, di provvedere all'acquisto. Si aggiungeranno anche eventuali materiali specifici, normalmente utilizzati dai minori rifugiati.

---

#### **Allegato 4 – Elenco di materiali per scrittura**

Le quantità indicate sono necessarie per una popolazione rifugiata complessiva di 1.000 persone.

##### **Per i bambini più piccoli**

Quantità	Articolo
160	lavagnette
160	matite per lavagnette
160	cancellini
160	matite
160	quaderni (da 100 pagine)

##### **Per i bambini più grandi**

240	quaderni (da 100 pagine, a righe)
240	quaderni (da 100 pagine, a quadretti)
240	penne a sfera

##### **Per conservare i suddetti materiali**

3	mobiletti chiudibili in metallo o plastica
3	lucchetti

##### **Per gli insegnanti**

3	lavagne a due facce
6	scatole di gesso bianco (144 bastoncini)
1	riga da lavagna
1	compasso da lavagna
1	squadra a 90° da lavagna
18	penne a sfera (6 blu, 6 rosse e 6 nere)
3	temperamatite grandi
3	registri
3	righelli da 30 cm
3	cancellini da lavagna
9	gomme
3	scatole di matite Hbo (da 12 pezzi)
3	serie di poster (alfabeto e numeri nella lingua e con i caratteri usati dai rifugiati)
3	borse capienti per il materiale destinato agli insegnanti.

# 11

---

## Stima e registrazione della popolazione rifugiata



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	1- 7	125
<b>Stime della popolazione</b>	8 -27	125-127
Introduzione		
Conta dei rifugiati		
Archivi amministrativi		
Elenchi compilati dai leader dei rifugiati		
Conta degli alloggi di fortuna ed estrapolazione		
Fotografia aerea		
<b>Registrazione</b>	28-49	127-129
Introduzione		
Materiale standard dell'Unhcr per la registrazione		
Fasi della registrazione		
<b>Da consultare</b>		129
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Schema per la presentazione dei dati demografici nei rapporti sulle emergenze		130
<b>Allegato 2:</b> Tessera temporanea		131
<b>Allegato 3:</b> Foglio di controllo/Elenco dei passeggeri		132
<b>Allegato 4:</b> Modulo di registrazione		133
<b>Allegato 5:</b> Codici usati nei moduli di registrazione dell'Unhcr		134

## **Situazione**

Le emergenze di rifugiati sono caratterizzate da una popolazione mobile e da cifre in rapida evoluzione. In molti casi, è difficile raccogliere dati esatti sulle dimensioni complessive della popolazione e sulla sua composizione.

## **Obiettivo**

Determinare l'entità totale della popolazione di competenza dell'Unhcr, come pure la sua suddivisione per età e sesso, e per gruppi di particolare rilevanza. L'identità precisa di tali gruppi dipenderà dalle specifiche circostanze dell'emergenza.

## **Principi della risposta**

- Sapere chi e quanti sono i rifugiati è essenziale per un'operazione efficace, con un buon rapporto costi-benefici;
- l'obiettivo finale è la registrazione completa della popolazione rifugiata;
- i dati raccolti saranno importanti ai fini del rimpatrio volontario e del reinserimento nel paese d'origine;
- la partecipazione e il consenso degli stessi rifugiati sono essenziali per il buon esito della registrazione.

## **Misure da adottare**

- Utilizzare, in un primo tempo, tecniche di stima della popolazione;
- programmare una registrazione completa, informandone i rifugiati;
- individuare le risorse necessarie per una registrazione completa;
- riesaminare la necessità di una registrazione in piena regola ed attuare appena possibile le varie fasi intermedie verso tale obiettivo.

## Introduzione

- Sapere quanti e chi sono i rifugiati è fondamentale per programmare e gestire efficacemente un'operazione. Esistono vari modi per accertare con sufficiente precisione le cifre;
- sebbene sia essenziale un preciso rilevamento, all'inizio di un'emergenza non si deve necessariamente procedere a una vera e propria registrazione di massa;
- per il buon esito dell'operazione, occorrono una buona pianificazione, una metodica attuazione e una costante sorveglianza.

1. Per programmare e gestire efficacemente un'operazione, una delle prime cose da sapere è quanti e chi sono i rifugiati. Un esatto rilevamento costituisce quindi una componente essenziale di ogni valutazione.

2. Il capitolo II, 8(f) dello Statuto dell'Unhcr sancisce che l'Alto Commissario assicura la protezione dei rifugiati "ottenendo dai governi informazioni sul numero e la situazione dei rifugiati presenti nei loro territori". Occorre fare ben capire alle autorità che, senza tali dati, non si può attuare un'operazione d'assistenza.

3.

**Sebbene sia essenziale un esatto rilevamento, all'inizio di un'emergenza non è sempre indispensabile una registrazione di massa in piena regola.**

Per stimare con precisione una popolazione (compresa la sua ripartizione per età e sesso), esistono un certo numero di metodi che non richiedono una vera e propria registrazione. In alcuni casi tali metodi, più semplici, possono in un primo tempo essere preferibili.

4. Il principale vantaggio della registrazione è di offrire un'occasione irripetibile per acquisire le informazioni fondamentali ai fini della successiva pianificazione, contribuendo allo stesso tempo ad evitare contestazioni sul numero dei rifugiati. La registrazione rappresenterà, inoltre, una componente essenziale di ogni programma di rintraccio individuale o familiare, e può costituire un fattore importante per la protezione dei rifugiati.

5. Il momento più adatto per registrare i rifugiati è quando arrivano in un centro di accoglienza o di transito, oppure in un campo profughi. La registrazione è spesso effettuata contemporaneamente al controllo sanitario. Anche il trasferimento dei rifugiati in un nuovo insediamento offre una buona occasione per una registrazione in massa.

6. Col tempo può insorgere una discrepanza tra le cifre ufficiali e le stime più attendibili, elaborate da quanti lavorano al fianco dei rifugiati, che, se non è rapidamente risolta, può causare gravi problemi. Date le difficoltà di rilevamento e registrazione, è facile che si verifichino piccole differenze; quelle di maggiore entità possono essere evitate mediante una tempestiva verifica delle cifre, utilizzando i vari sistemi esposti nel capitolo.

7. Per informazioni dettagliate sulle tecniche di registrazione e di stima della popolazione, si può consultare: *Registration – A Practical Guide for Field Staff*.

## Stime della popolazione

- Nella maggior parte dei metodi di stima della popolazione, è importante conoscere la struttura comunitaria della popolazione che ne è oggetto;
- le stime devono essere aggiornate regolarmente.

### Introduzione

8. Per stimare una popolazione, si possono utilizzare i seguenti metodi:

- i. conta dei rifugiati;
- ii. archivi amministrativi;
- iii. elenchi compilati dai leader dei rifugiati;
- iv. estrapolazione e sistema globale di posizionamento (*Global Positioning System - Gps*);
- v. fotografia aerea.

9. La conoscenza della struttura comunitaria della popolazione è importante per la maggior parte dei metodi di stima: occorre conoscere, ad esempio, le condizioni di alloggio e il numero medio di componenti del nucleo familiare.

10. L'allegato 1 contiene uno schema per riportare una stima di popolazione, nel quadro di un rapporto generale sulla situazione. Le stime devono essere regolarmente aggiornate.

### Conta dei rifugiati

11. Quando, durante un afflusso di rifugiati, i punti d'ingresso o di transito sono bene individuati (ad esempio, ponti o terminali di mezzi di trasporto), una conta giornaliera del numero di coloro che vi passano può fornire una stima abbastanza attendibile della popolazione. Occorre immediatamente dislocare presso tali ponti o altre località nevralgiche un numero sufficiente di addetti, che possano alternarsi 24 ore su 24,

muniti di appositi dispositivi per facilitare la conta e di moduli semplici per annotare le cifre rilevate e riferirle.

#### Archivi amministrativi

12. Può darsi che, presso l'insediamento dei rifugiati, le autorità locali raccolgano dati sulla popolazione esule. Per effettuare controlli incrociati con quelli rilevati nella zona, occorre possibilmente ottenere dal paese d'origine i dati del censimento nazionale e altri dati demografici.

#### Elenchi compilati dai leader dei rifugiati

13. Degli elenchi di nomi possono essere compilati dai leader dei rifugiati, e verificati mediante un procedimento concordato con la stessa comunità.

**Per garantire la massima precisione ed equità del sistema, è particolarmente importante conoscere la struttura della comunità.**

Durante un esodo, la struttura e la gerarchia normali della comunità sono in molti casi stravolte, e può avvenire che nel paese d'asilo altre persone si assumano il ruolo di leader. È essenziale comprendere il ruolo, le motivazioni e l'efficienza dei nuovi capi; in questo possono essere d'aiuto i servizi comunitari e il personale sul terreno. Gli elenchi compilati dai leader dei rifugiati possono perfino fare venir meno la necessità della registrazione, purché siano oggetto di controlli e verifiche casuali e di regolari aggiornamenti.

14. Tali elenchi possono anche essere utili per individuare i rifugiati vulnerabili, che hanno bisogno di particolare assistenza. Gli addetti ai servizi comunitari devono visitare gli individui e le famiglie vulnerabili, per permettere di confermare l'esattezza degli elenchi forniti dai leader.

#### Conta degli alloggi di fortuna ed estrapolazione

15. Si può ottenere una stima della popolazione anche calcolando la superficie totale del campo profughi, per poi contare gli alloggi di fortuna in una parte di esso, e ricavare per estrapolazione la popolazione dell'intero campo.

16. L'area totale del campo può essere determinata in vari modi: ad esempio, misurando a passi la lunghezza e la larghezza medie del campo, o utilizzando un metro a ruota o a nastro (per un campo di piccole dimensioni), o anche percorrendo il campo in auto (se è di maggiori dimensioni) e utilizzando il contachilometri parziale per stimare le distanze.

17. Se esiste una cartina del campo, la superficie può essere calcolata sovrapponendo alla cartina stessa un reticolo con scala, e contando il numero dei quadrati che rientrano nel perimetro del campo

18. In ultimo, l'area può essere calcolata utilizzando il Gps. Si tratta di un sistema composto da un dispositivo palmare (grande circa quanto una grossa calcolatrice), che visualizza su un piccolo schermo la latitudine e longitudine della sua posizione del momento, calcolata grazie ad una rete di satelliti. Il sistema non funziona, però, in zone coperte da fitte foreste o in valli molto incassate, perché ha bisogno di una visuale aperta verso più satelliti.

19. Il Gps è impiegato per determinare le coordinate geografiche del perimetro del campo. Quanto più irregolare è la forma di questo, tanto maggiore è il numero dei punti perimetrali necessari. Una volta conosciuto il perimetro del campo, la sua area può essere ottenuta nei seguenti modi:

- i. comunicare le coordinate del perimetro all'Unità cartografia della Sede centrale, che le utilizzerà per calcolare l'area e comunicherà il risultato. In alternativa, le coordinate del perimetro possono essere riportate su un foglio di carta che comporti un reticolo con scala, rappresentando in ascissa la longitudine e in ordinata la latitudine. Si traccia una linea che unisca tali punti; contando i quadrati in scala che rientrano nel perimetro, si otterrà l'area totale del campo profughi. La distanza rappresentata da un grado di longitudine varia, diminuendo a mano a mano che ci si sposta verso i poli, e aumentando verso l'equatore. Per utilizzare questo metodo, occorre appurare la distanza rappresentata da un grado nella località esatta in cui si trova il campo. Questa può essere dedotta da una cartina della zona, in scala abbastanza grande;
- ii. un programma informatico (denominato Sistema d'informazione geografica - Gis) può automaticamente disegnare e calcolare l'area del campo, basandosi sui punti perimetrali determinati mediante il Gps. La Sede centrale può fornire l'assistenza tecnica per l'installazione del relativo software.

20. Una volta calcolata l'area, si sceglie all'interno del campo un campione costituito da almeno tre zone, ciascuna delle quali rappresenti circa un trentesimo della superficie totale.

Ad esempio, se questa è di 600 mila m<sup>2</sup>, ogni zona campione dovrebbe avere un'area di 20 mila

la m<sup>2</sup>, ottenuta con qualunque combinazione di valori della lunghezza e della larghezza. Il Gps normale non è, però, abbastanza preciso da permettere di calcolare l'area delle zone campione, ed è preferibile utilizzare a tale scopo i metodi di misurazione tradizionali.

21. Contare il numero di alloggi unifamiliari in ognuna delle tre zone campione. Calcolare il numero medio di alloggi per zona (vale a dire su 20mila m<sup>2</sup>). Quindi moltiplicare per 30, per estrarre tale cifra alla totalità del campo.

Ad esempio, se tre zone campione contano rispettivamente 120, 134 e 145 alloggi, il numero medio di alloggi in ognuna di esse sarà:  $(120 + 134 + 145) : 3 = 133$ . Pertanto, il loro numero complessivo, nel campo che misura 600mila m<sup>2</sup>, sarà:  $133 \times 30 = 3.990$  alloggi.

22. Per stimare la popolazione totale, occorre determinare la dimensione media delle famiglie ospitate negli alloggi di fortuna. Ad esempio, se questa è di 5 persone, la popolazione totale sarà:  $5 \times 3.990 = 19.950$  persone.

#### Fotografia aerea

23. Anche le fotografie aeree (o a volte le riprese video) di un campo possono essere utilizzate per contare il numero degli alloggi unifamiliari. La cosa è pure possibile, in una certa misura, con foto scattate da una collina, da una torre o da un altro edificio elevato, situati nelle vicinanze. Oltre alle fotografie aeree professionali, per la stima della popolazione si possono utilizzare anche foto "amatoriali" scattate, per esempio, da un aereo dell'Unhcr. Per sorvolare il sito, può essere necessario il nullaosta delle autorità.

24. Le fotografie aeree devono essere accompagnate da un rilevamento sul terreno, per accertare la dimensione media delle famiglie per alloggio e la percentuale di alloggi vuoti.

25. Il numero di alloggi che appaiono in una fotografia (o in un mosaico di fotografie), moltiplicato per la dimensione media delle famiglie per alloggio, fornirà una stima della popolazione totale.

26. Per le fotografie è importante definire la scala più appropriata, che dipenderà anche dalle dimensioni del campo. I voli ad alta quota danno un minor numero di fotografie da trattare e interpretare, ma su di esse è più difficile distinguere gli alloggi.

27. I risultati dei rilevamenti aerei possono essere introdotti nel sistema Gis, da cui si possono ricavare carte topografiche.

#### Registrazione

◆ La registrazione fornisce le informazioni più dettagliate, necessarie per l'efficace gestione di un'operazione d'assistenza;

◆ è effettuata in più fasi.

#### Introduzione

28. La protezione e l'assistenza possono essere fornite con maggiore efficienza, se sono basate sui dati demografici ottenibili mediante la registrazione. Questa può essere necessaria in diverse fasi di un'operazione, come ad esempio: nell'eventualità di un nuovo afflusso di rifugiati; nel corso di un'operazione di rimpatrio volontario (cfr. capitolo 19, sul rimpatrio volontario); in qualunque momento di un programma d'assistenza, per aggiornare i dati sulla popolazione rifugiata, oppure per raccogliere informazioni su determinati gruppi, come i minori non accompagnati (cfr. allegato al capitolo 10, sui servizi comunitari). Le informazioni che seguono si riferiscono soprattutto alla registrazione effettuata durante un afflusso di rifugiati o a fini di aggiornamento dei dati.

29. Per far fronte a popolazioni numerose, è preferibile separare le varie componenti di una registrazione in sei fasi distinte, in funzione dei bisogni immediati della popolazione, nonché del tempo e del personale disponibili. Ogni fase va considerata a sé stante, ma ognuna porta, quando le circostanze lo permettono, alla fase successiva.

30. Le sei fasi della registrazione sono:

- i. stima della popolazione;
- ii. pianificazione, informazione dei rifugiati;
- iii. stabilizzazione della popolazione;
- iv. raccolta dei dati e rilascio delle tessere di registrazione;
- v. elaborazione informatica;
- vi. verifica e aggiornamento dei dati.

31. Nella registrazione, l'ideale sarebbe di lavorare quanto più possibile a stretto contatto con la popolazione rifugiata e i suoi leader, incoraggiando la responsabilizzazione della comunità e la sua partecipazione a tutte le fasi dell'operazione. Anche se, in un primo tempo, la cosa può non sempre essere possibile, dovrebbe però costituire un obiettivo prioritario sia per la registrazione, sia per la gestione del campo.

32. Una registrazione in piena regola richiede molto tempo e personale, come pure l'attiva collaborazione dei principali partner, che devono for-

nire le necessarie risorse umane: enti statali, altri organismi dell'Onu, Ong e autorità competenti in materia di sicurezza. La registrazione dev'essere effettuata solo quando:

- i. può essere garantita l'incolumità del personale e dei rifugiati;
- ii. i rifugiati ne accettano l'effettuazione;
- iii. i principali partner possono fornire il personale necessario;
- iv. si dispone a sufficienza delle dotazioni e attrezzature necessarie, ivi compresi il supporto logistico e le comunicazioni.

#### **Materiale standard dell'Unhcr per la registrazione**

33. La dotazione standard di materiale per la registrazione, disponibile presso la Sede centrale e sufficiente per registrare 300mila rifugiati, comprende, fra l'altro, tessere e moduli standard, braccialetti d'identificazione, contrassegni per stabilizzare la popolazione, ecc. Il materiale fa parte di un cosiddetto "pacchetto per la registrazione dei rifugiati"; si troveranno maggiori dettagli al riguardo, e sulle modalità per farne richiesta, nell'appendice 2, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze.

#### **Fasi della registrazione**

##### *1ª fase: stima della popolazione*

34. È il primo passo per decidere se occorre una registrazione completa, e/o per fissare a tale scopo delle "cifre di pianificazione". Fornisce anche le cifre provvisorie della popolazione, necessarie per la pianificazione operativa finché non si disponga di dati demografici più dettagliati.

##### *2ª fase: pianificazione, informazione dei rifugiati*

35. Designare un "punto focale" che si assuma il compito di programmare ed effettuare la registrazione, tenendo presente che un'operazione pilota svolta in un altro insediamento può consentire di individuare potenziali difficoltà. La pianificazione va realizzata congiuntamente con i partner interessati e i rifugiati, e in questa fase può essere necessario fornire al personale un'apposita formazione. Assicurarsi della disponibilità, alla data prevista, di tutto quanto sarà necessario: personale, attrezzature, forniture, sicurezza, telecomunicazioni, automezzi e supporto logistico. Stabilire il grado di dettaglio dei dati che si intende raccogliere sui fogli di controllo o sui moduli di registrazione, e predisporre la successiva elaborazione informatica.

36. Contemporaneamente alla pianificazione, si realizzerà un'intensa campagna d'informazione, mirata a tutta la popolazione rifugiata (e non solo ai leader), per illustrare ai rifugiati le procedure e i vantaggi della registrazione.

##### *3ª fase: stabilizzazione della popolazione*

37. Fornire ad ogni componente della popolazione oggetto della registrazione un apposito contrassegno (cfr. allegato 2) o braccialetto. Ciò permetterà di definire e congelare temporaneamente le dimensioni del gruppo, sul quale si raccoglieranno poi dati più dettagliati. Senza questa fase di stabilizzazione, la registrazione sarà qualcosa di simile ad una porta spalancata, suscettibile di crescenti distorsioni e abusi. Questa fase dev'essere svolta rapidamente (di preferenza nel giro di poche ore, al massimo in un giorno) per evitare registrazioni multiple e/o fasulle. La popolazione può essere avvertita con breve preavviso di quando ciò avverrà, ma è necessario assicurarsi che capisca di che si tratta.

##### *4ª fase: raccolta dei dati e rilascio delle tessere di registrazione*

*a) Raccolta limitata di dati mediante i fogli di controllo e rilascio di tessere di registrazione temporanee*

38. Questa fase va attuata prima della successiva distribuzione di viveri, perché il contrassegno o braccialetto "di stabilizzazione" non è collegato a dati verificabili circa le persone particolarmente bisognose, e non può essere usato in modo affidabile per la distribuzione dei soccorsi.

39. In genere, non c'è tempo per raccogliere subito informazioni dettagliate, ma l'assistenza dev'essere distribuita con urgenza e sono necessari i dati demografici essenziali. La prima misura consiste quindi nello scambiare la contromarca o il braccialetto di stabilizzazione con una tessera di registrazione temporanea (utilizzata anche come tessera alimentare: cfr. allegato 2), rilasciata a tutti i capifamiglia, raccogliendo solo pochi dati mediante i fogli di controllo (cfr. allegato 3): in genere solo il nome del capofamiglia, le dimensioni e la suddivisione per età e sesso della famiglia e il numero della tessera di registrazione temporanea, con l'indicazione di eventuali familiari palesemente vulnerabili (cfr. allegati 4 e 5).

##### *b) Compilazione dei moduli e distribuzione delle tessere di registrazione*

40. La seconda misura consiste nel registrare sui appositi moduli i dati dettagliati sulle famiglie (cfr. allegato 4) e nel rilasciare le tessere di registra-

zione definitive (utilizzate anche come tessere alimentari; la tessera standard dell'Unhcr ha una validità di circa un anno, ossia per 24-36 distribuzioni di viveri). Quando ciò avviene subito dopo la fase di stabilizzazione (senza la tappa intermedia delle tessere temporanee), si dovrà agire in tempi molto ristretti. Quando, invece, l'operazione è realizzata dopo il rilascio di tessere temporanee, può estendersi su un maggior periodo di tempo, fissando una corrispondente scadenza per le tessere temporanee.

**Il modulo di registrazione è il documento fondamentale nelle operazioni del genere svolte dall'Unhcr, e costituirà in seguito la base di ogni riferimento, analisi, verifica e aggiornamento dei dati così registrati.**

41. Questa fase fornisce un collegamento verificabile tra l'identità delle persone di competenza dell'organizzazione e i documenti, estremamente semplificati, necessari per la gestione, ai fini della distribuzione dei soccorsi, di una popolazione numerosa. La raccolta dei dati avviene in due tappe perché la seconda può richiedere molto tempo, e intanto si utilizzeranno, per la distribuzione degli aiuti, i dati della registrazione. È particolarmente importante, in questa fase, disporre di persone che parlino la lingua dei rifugiati e utilizzare, se questa utilizza un alfabeto diverso da quello latino, un unico sistema di traslitterazione, soprattutto per i nomi propri.

**5ª fase: elaborazione informatica**

42. Questa può cominciare dopo la distribuzione delle tessere di registrazione o anche contemporaneamente, se si dispone di sufficienti risorse. L'elaborazione dei dati è effettuata, di norma, mediante il cosiddetto "Sistema di registrazione sul terreno" (*Field Based Registration System* – Fbars). Per facilitare la raccolta e l'introduzione dei dati, soprattutto di quelli relativi ai gruppi a rischio, nei moduli di registrazione dell'Unhcr si utilizzano dei codici standard (cfr. allegato 5).

43. I dati possono essere introdotti sul posto da operatori qualificati, oppure il lavoro può essere appaltato ad una ditta specializzata esterna. I dati devono essere elaborati il più presto possibile, al massimo entro alcuni mesi dalla raccolta sui moduli di registrazione; in caso contrario, saranno superati e inutilizzabili.

44. Il sistema Fbars può trattare due tipi di registrazione: per nuclei familiari (foglio di controllo) o per singoli individui (modulo standard). Dispone anche di un'applicazione per la gestione dei convogli, utilizzabile durante i movimenti di massa or-

ganizzati. Il sistema può essere usato sia da uffici dell'Unhcr che da governi e partner esecutivi.

45. Con le sue funzionalità di facile impiego per il reperimento dei dati e l'elaborazione dei rapporti, il sistema Fbars può produrre informazioni utili per la pianificazione, il monitoraggio e la rendicontazione, come ad esempio:

- i. dati sul numero dei rifugiati e il ritmo degli arrivi;
- ii. dati sui vari gruppi di rifugiati, fra cui quelli vulnerabili;
- iii. dati aggregati a livello regionale e mondiale;
- iv. elenchi per la distribuzione dei viveri;
- v. elenchi di passeggeri.

46. Il sistema Fbars è ottenibile con il materiale di registrazione dell'Unhcr (vedi sopra). Il software e la documentazione sono attualmente disponibili in francese, inglese e russo. Le informazioni e l'assistenza tecnica per la sua utilizzazione sono fornite dalla Sezione informazione e informatica, presso la Sede centrale.

**6ª fase: verifica e aggiornamento dei dati**

47. I dati raccolti al momento della registrazione dovranno essere aggiornati in funzione dell'evoluzione della popolazione, legata a nascite, decessi e trasferimenti, secondo modalità previste sin dall'inizio. Le cifre registrate sono da riscontrare con altri dati: ad esempio, le nascite e le morti possono essere verificate attraverso il servizio sanitario, e i movimenti di popolazione mediante uno dei metodi di stima sopra descritti.

48. I documenti di registrazione possono acquisire valore monetario, soprattutto se utilizzati per ritirare gli aiuti. Occorre quindi prevedere un sistema di controllo, ad esempio mediante verifiche casuali presso i punti di distribuzione dei viveri, per accertarsi che i rifugiati non usino documenti altrui o falsi.

49. La verifica è un processo permanente, per cui i frequenti controlli di routine, comprese le visite di casa in casa, ai centri di distribuzione, ecc., devono diventare una componente normale del monitoraggio. Agli alloggi di fortuna dev'essere dato un indirizzo (numero della sezione/del blocco/del singolo alloggio), da inserire nei dati di registrazione di ciascun nucleo familiare.

**Da consultare**

*Registration – A Practical Guide For Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1994.

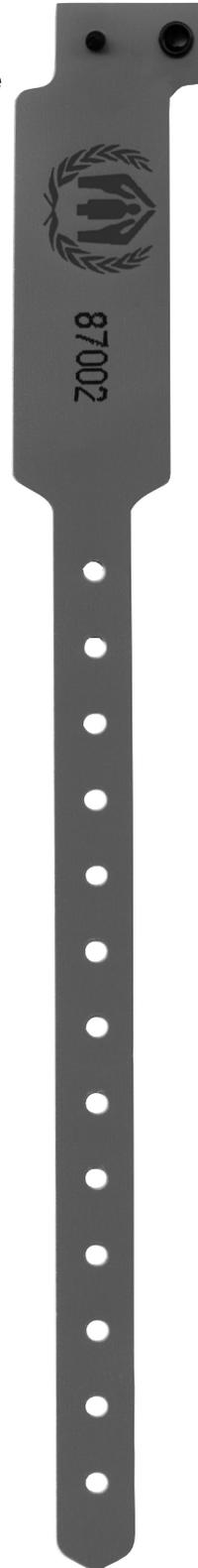


Allegato 2

Tessera alimentare

30	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	18
31	103600	1	2	3	4	5	17					
32		6	7	8	9	10	16					
33	UNHCR	13										
34	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	12	
35	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
36												

Braccialetto d'identificazione



Tessera temporanea

															M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	X	Y	Z	30
															<b>Temporary Card</b>										29			
																									28			
															UNHCR										27			
															No: 00001										26			
A															Date:		Clerk:		25									
B	Country			Site			Location								24													
C	Name of Head of Family:				Persons:		Child:		Total:			23																
D					M		F		0-4			22																
E	Vulnerable: SP UM SF PD UE														21													
F	Health Screening Comments														20													
G															19													
H															18													
I															17													
J															16													
K															15													
L															14													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16													

11 Stima e registrazione della popolazione rifugiata

Control Sheet  
Passenger Manifest



UNHCR



ACNUR

Foglio di controllo  
Elenco dei passeggeri

Country: Paese:	Site-Camp: Sito – campo prof.	Location: Località	Block: Blocco		Vehicle No: Autoveicolo n°				Clerk: Nome dell'addetto	Date: Data		
			M	F	Household Nucleo familiare		Children / Bambini < 5*				Adults 18-59	
Card N° Tessera n°	Name of HOH Nome del capofamiglia	M	F	Totale	M	F	M	F	M	F	Vulne- rab. **	Place of Origin Località d'origine
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
<b>Total / Totale</b>												

\* not yet reached 5th birthday / meno di 5 anni compiuti

\*\* SP = single parent  
= genitore solo

SF = single female  
= donna sola

PD = physically disabled  
= disabile fisico

CI = chronically ill  
= malato cronico

UM = unaccompanied minor  
= minore non accompagnato

MC = missing child  
= bambino smarrito

Allegato 4 – Registration Form/Modulo di registrazione

Registration Card Number  
N° tessera di registrazione

--

UNHCR



ACNUR

Country/Paese			Site / Sito	Location / Località		Block / Blocco					

Date of arrival / Data di arrivo:	
dd / giorno (2 cifre)	mm / mese (2 cifre)

Registration Form  
Modulo di registrazione

Country of origin / Paese di origine	Province – County / Regione - provincia	District / Distretto	Town-Village / Città - villaggio	Ethnic origin / Origine etnica
Intended place of return / Luogo di rientro previsto	Province – County / Regione - provincia	District / Distretto	Town -Village/ Città - villaggio	Religion / Religione

*(if different to above / se diverso da quello sopra indicato)*

	Name Nome e cognome		Sex Sesso	YOB Anno di nasc.	Relation Leg. di parent.	Educat. Istruz.	Occupat./Skills Profess. – qualifica	Vulnerab.
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

Registration Date: Data della registrazione	By / Effettuata da	Remarks / Osservazioni:

**Allegato 5 – Codes for UNHCR Registration Forms**  
**Codici usati nei moduli di registrazione dell'Unhcr**

<b>Sex Sesso</b>		<b>Relation to HOH Parentela col capofamiglia</b>		<b>Education Istruzione</b>		<b>Vulnerability Vulnerabilità</b>	
<b>F</b>	<i>Female Femminile</i>	<b>SPO</b>	<i>Spouse (husband/wife) Coniuge (marito/moglie)</i>	<b>P</b>	<i>Primary Elementare</i>	<b>SP</b>	<i>Single Parent Genitore solo</i>
<b>M</b>	<i>Male Maschile</i>	<b>CHI</b>	<i>Child (son/daughter) Figlio (figlio/figlia)</i>	<b>S</b>	<i>Secondary Secondaria</i>	<b>SF</b>	<i>Single Female Donna sola</i>
		<b>PAR</b>	<i>Parent (mother/father) Genitore (madre/padre)</i>	<b>T</b>	<i>Technical/ Vocational Tecnica/ professionale</i>	<b>UE</b>	<i>Unaccompanied Elder Anziano solo</i>
		<b>SBR</b>	<i>Sister/Brother Sorella/fratello</i>	<b>U</b>	<i>University Università</i>	<b>UM</b>	<i>Unaccompanied Minor Minore non accompagnato</i>
		<b>GPR</b>	<i>Grandparent (grandmother/ grandfather) Nonno (nonna/nonno)</i>	<b>G</b>	<i>Graduate Laurea universitaria</i>	<b>PD</b>	<i>Physically Disabled Disabile fisico</i>
		<b>GCH</b>	<i>Grandchild (grandson/ granddaughter) Nipote</i>	<b>I</b>	<i>Informal Education Istruzione "informale"</i>	<b>MI</b>	<i>Mentally Ill Malato di mente</i>
		<b>INL</b>	<i>In-laws Suoceri</i>	<b>N</b>	<i>No Formal Education Nessuna istruzione vera e propria</i>	<b>CI</b>	<i>Chronically Ill Malato cronico</i>
		<b>OFM</b>	<i>Other family member Altro familiare</i>	<b>X</b>	<i>Unknown Dato non disponib.</i>	<b>MC</b>	<i>Missing Child Bambino smarrito</i>
		<b>UNR</b>	<i>Unrelated person belonging to the household Estraneo apparte- nente al nucleo familiare</i>	<b>O</b>	<i>Others Altro tipo d'istruzione</i>		
		<b>A/U</b>	<i>Aunt/Uncle Zia/zio</i>				

**11** Stima e registrazione  
della popolazione rifugiata

# 12

---

## Scelta e progettazione del sito, alloggi di fortuna



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	<b>1-14</b>	<b>139-140</b>
Insediamenti sparsi		
Alloggi collettivi		
Campi profughi		
<b>Organizzazione della risposta</b>	<b>15-21</b>	<b>140-141</b>
Introduzione		
Pianificazione d'emergenza		
Informazioni per la scelta e la progettazione del sito		
Competenze specialistiche e personale		
<b>Criteri per la scelta del sito</b>	<b>22-37</b>	<b>141-144</b>
Introduzione		
Approvvigionamento idrico		
Dimensioni dei campi profughi		
Utilizzazione del territorio e regime fondiario		
Sicurezza e protezione		
Topografia, drenaggio e condizioni del terreno		
Accessibilità		
Condizioni climatiche, rischi sanitari, altri rischi		
Vegetazione		
Metodologia per la scelta del sito		
<b>Progettazione del sito: considerazioni generali</b>	<b>38-59</b>	<b>144-147</b>
Introduzione		
Piano regolatore		
Servizi e infrastrutture		
Progettazione modulare		
Considerazioni ambientali		
Donne rifugiate e individui vulnerabili		
<b>Progettazione del sito: infrastrutture specifiche</b>	<b>60-70</b>	<b>147-149</b>
Igiene ambientale		
Approvvigionamento idrico		
Rete stradale		
Prevenzione degli incendi		
Servizi amministrativi e collettivi		
<b>Alloggi di fortuna</b>	<b>71-87</b>	<b>149-151</b>
Introduzione		
Tipi di alloggio		
Parametri minimi		
Teloni di plastica		
Tende		
Alloggi prefabbricati		
Alloggi per climi freddi		
<b>Centri di raccolta e di transito</b>	<b>88-93</b>	<b>151-152</b>
<b>Edifici pubblici e strutture collettive</b>	<b>94-98</b>	<b>152</b>

## **Situazione**

Nelle prime fasi di un'emergenza, è essenziale disporre di siti adatti e ben scelti, di insediamenti per rifugiati progettati razionalmente, con alloggi idonei e infrastrutture adeguate e bene integrate, per salvare delle vite e ridurre le sofferenze. Durante le emergenze, i rifugiati possono essere alloggiati in insediamenti sparsi, in strutture collettive preesistenti o in campi profughi. Le decisioni iniziali sulla localizzazione e la sistemazione di un insediamento si ripercuoteranno su tutta la sua esistenza, con effetti di lungo periodo sulla protezione dei rifugiati e la distribuzione dei soccorsi.

## **Obiettivo**

Realizzare siti idonei e alloggi di fortuna per ospitare i rifugiati durante le emergenze.

## **Principi della risposta**

- Utilizzare principi di progettazione a più lungo termine, anche se si prevede che l'emergenza di rifugiati sia solo temporanea;
- le decisioni relative alla scelta del sito e alla progettazione del campo profughi sono molto difficili da modificare in seguito; pertanto, in caso di dubbio, chiedere un'assistenza tecnica;
- evitare un'alta densità di popolazione nell'insediamento e negli alloggi di fortuna;
- evitare insediamenti d'emergenza di grandi dimensioni; in generale, si deve ricorrere ai campi profughi solo come ultima risorsa;
- coinvolgere i rifugiati in tutte le fasi della progettazione e della realizzazione dell'insediamento e degli alloggi;
- utilizzare una metodologia di progettazione dal basso verso l'alto, cominciando dalla cellula più piccola della società e preservando, per quanto possibile, l'organizzazione e le strutture sociali tradizionali;
- elaborare un piano regolatore generale, con una configurazione incentrata sui servizi igienici e gli altri servizi, lasciando spazio per un eventuale ampliamento.

## **Misure da adottare**

- Accertare l'idoneità del sito, assicurandosi che risponda ai criteri fondamentali;
- valutare, allo stesso tempo, i bisogni più immediati in materia di alloggi di fortuna e fornire i materiali non reperibili sul posto;
- individuare le misure necessarie con maggiore urgenza per migliorare la progettazione e la sistemazione del sito, ed attuarle il più presto possibile.

## Introduzione

1. Fornire un posto dove vivere è una conseguenza naturale della concessione dell'asilo. Poiché la configurazione, l'infrastruttura e gli alloggi di un campo d'emergenza avranno notevole influenza sull'incolumità e il benessere dei rifugiati, vanno coordinati con gli altri settori essenziali che costituiscono la risposta umanitaria: servizi comunitari, approvvigionamento idrico, igiene ambientale, sanità, istruzione, distribuzione dei viveri, logistica, silvicoltura e ambiente.

2. La maggior parte delle operazioni d'assistenza ai rifugiati durano molto più a lungo di quanto previsto inizialmente; occorre pertanto programmare sin dall'inizio infrastrutture e alloggi economici e durevoli. La durata di vita prevista per un campo profughi si rifletterà sulla scelta del sito, la sistemazione del campo stesso e l'attuazione dell'operazione d'emergenza.

3. Sono evidenti, e di fondamentale importanza, il ruolo e la responsabilità delle autorità nazionali nella scelta del sito. Ma anche gli stessi rifugiati devono esservi coinvolti quanto prima possibile; l'ideale è che le loro necessità ne determinino l'ubicazione, le dimensioni e la configurazione. In pratica, occorre realizzare un compromesso fra bisogni dei rifugiati e fattori esterni, d'ordine sia pratico che politico.

4. Una buona scelta e progettazione del sito e un'adeguata concezione degli alloggi di fortuna permetteranno di:

- i. salvare delle vite e ridurre i costi;
  - ii. ridurre al minimo la necessità di adottare più tardi difficili misure correttive;
  - iii. rendere più facile ed economico l'allestimento dei servizi pubblici e delle infrastrutture;
  - iv. consentire un utilizzo più efficiente della terra, delle risorse e del tempo.
5. In genere, gli insediamenti d'emergenza per i rifugiati rientrano in una delle seguenti tre categorie:

- i. insediamenti sparsi;
- ii. alloggi collettivi;
- iii. campi profughi.

### Insediamenti sparsi

6. In questo tipo di sistemazione, i rifugiati trovano alloggio presso famiglie che vivono nella zona in cui hanno cercato scampo. Gli esuli di-

vidono con loro gli alloggi, oppure installano alloggi temporanei nelle vicinanze, utilizzando l'acqua, gli impianti igienici, la cucina e altri servizi delle famiglie del luogo.

7. Spesso i rifugiati trovano sistemazione presso parenti o persone appartenenti allo stesso gruppo etnico. Si osservano soluzioni di questo tipo in ambiente sia rurale che urbano, con i seguenti vantaggi:

- i. facilità d'attuazione;
- ii. limitata necessità di assistenza amministrativa;
- iii. basso costo;
- iv. incoraggiamento all'autosufficienza e all'autonomia;
- v. minore impatto sull'ambiente locale, rispetto ai campi profughi.

8. Gli svantaggi sono:

- i. le famiglie e le comunità ospitanti rischiano di dover sopportare un onere troppo gravoso e d'impoverirsi;
- ii. può risultare difficile distinguere la popolazione ospitante dai rifugiati, con conseguenti problemi per la stima del numero e la registrazione di questi ultimi;
- iii. è meno facile individuare i problemi in materia di protezione, rispetto a quando i rifugiati sono concentrati in campi o strutture collettive;
- iv. è probabile che occorra prevedere alloggi di fortuna e altre forme di assistenza sia per la popolazione ospitante, sia per i rifugiati.

### Alloggi collettivi

9. In questo tipo di sistemazione, i rifugiati trovano alloggio in strutture preesistenti, come scuole, caserme, alberghi o palestre, generalmente situate in aree urbane e, in molti casi, viste come una soluzione temporanea o un centro di transito. I vantaggi di questo tipo di alloggio sono i seguenti:

- i. nella loro normale destinazione, non sono occupati in permanenza e i rifugiati possono essere ospitati subito, senza sconvolgere la situazione degli alloggi nella zona d'asilo;
- ii. certi servizi, come l'acqua e gli impianti igienici, sono disponibili immediatamente, anche se possono risultare insufficienti nell'eventualità di un forte afflusso;
- iii. si evita di dover costruire altre strutture,

espressamente destinate ai rifugiati.

10. Gli svantaggi sono:

- i. rischio di rapida saturazione;
- ii. gli impianti igienici e gli altri servizi possono risultare sovraccarichi;
- iii. le attrezzature e le stesse strutture possono subire danni;
- iv. gli edifici non sono più disponibili per la destinazione originale, interrompendo quindi il funzionamento di servizi pubblici destinati alla popolazione ospitante;
- v. mancanza di intimità.

### **Campi profughi**

11. In questo tipo di sistemazione, i rifugiati sono alloggiati in insediamenti appositamente costruiti, con una serie di servizi, quali l'acqua e gli impianti igienici, in genere esclusivamente riservati agli ospiti dell'insediamento stesso.

12. I campi ad alta densità, con popolazioni molto numerose, sono la peggiore scelta possibile per ospitare i rifugiati. Può accadere, tuttavia, che non ci sia altra scelta, a seguito di una decisione del paese ospitante, o semplicemente per mancanza di alternative. I campi profughi sono abituali in zone con infrastrutture scarse o inesistenti, oppure quando le dimensioni della popolazione rifugiata sono tali che i due tipi di sistemazione illustrati in precedenza rappresenterebbero un peso insostenibile per le risorse locali.

13. I vantaggi di questo tipo di sistemazione sono i seguenti:

- i. i servizi possono essere forniti a una popolazione numerosa, in modo centralizzato ed efficiente;
- ii. rispetto agli insediamenti sparsi, si possono realizzare economie di scala nella fornitura di alcuni servizi;
- iii. sono facilitate l'identificazione della popolazione rifugiata e le comunicazioni;
- iv. il rimpatrio volontario può risultare più agevole da organizzare.

14. Gli svantaggi sono:

- i. l'elevata densità demografica accresce seriamente i rischi per la salute;
- ii. esiste un serio pericolo di danneggiare l'ambiente, nelle immediate vicinanze del campo;
- iii. le grandi concentrazioni di popolazione, so-

prattutto in prossimità di un confine di stato, possono esporla a problemi di protezione;

- iv. i campi profughi di notevoli dimensioni possono diventare un covo e una base logistica per gruppi armati, che dovrebbero essere esclusi dallo status di rifugiato. Se risulta difficile distinguerli dai veri rifugiati, può accadere che continuino a beneficiare degli aiuti.

### **Organizzazione della risposta**

- ◆ La scelta e la progettazione del sito e gli alloggi di fortuna hanno un'influenza determinante sulle altre forme di assistenza.
- ◆ L'argomento va quindi considerato essenziale per la valutazione dei problemi e delle necessità e per la risposta umanitaria.
- ◆ Occorre disporre di competenze specialistiche, nonché agire in modo rapido e coordinato per progettare un nuovo insediamento o migliorare una situazione preesistente.

### **Introduzione**

15. La scelta del sito, la progettazione e la realizzazione degli alloggi di fortuna hanno riflessi diretti sugli altri aiuti, e costituiscono pertanto fattori importanti nella valutazione globale dei problemi e dei bisogni, nonché nella pianificazione della risposta. Le decisioni adottate devono rientrare in una strategia integrata, alla luce dei consigli degli esperti e del parere dei rifugiati.

### **Pianificazione d'emergenza**

16. L'ideale sarebbe di scegliere, progettare e realizzare gli insediamenti prima dell'arrivo dei rifugiati. Spesso, però, per le mutate circostanze o a seguito di eventi inattesi, le dimensioni, la natura, i tempi o la direzione dell'afflusso di rifugiati sono tali da obbligare a modificare, in tutto o in parte, il piano d'emergenza. In genere, tuttavia, le informazioni raccolte in precedenza, nel corso della sua preparazione, manterranno la loro utilità.

17. Per la natura stessa delle emergenze, e dato che in molti casi la localizzazione di un sito è determinata soprattutto da considerazioni politiche e pratiche, la priorità immediata consisterà spesso nel migliorare gli insediamenti in cui i rifugiati si sono sistemati di loro iniziativa.

### **Informazioni per la scelta e la progettazione del sito**

18. Le informazioni raccolte nel corso della pia-

nificazione d'emergenza, come pure quelle disponibili già prima (mappe e dati), vanno attentamente esaminate per consentire di determinare una gamma di possibili siti. Le informazioni essenziali per la progettazione si presentano spesso sotto forma di mappe, rapporti, rilevamenti e altri dati, e riguardano in genere i seguenti settori: topografia, utilizzazione del territorio, clima, pedologia, geologia, idrologia, vegetazione, infrastrutture, principali risorse naturali e culturali. Le potenziali fonti d'informazioni sono, fra l'altro, gli enti pubblici, gli istituti d'istruzione e gli organismi dell'Onu. Inoltre, la Sede centrale dell'Unhcr, tramite il "punto focale" sui Sistemi d'informazione geografica (*Geographical Information Systems - Gis*), può offrire un supporto alle operazioni mediante mappe, fotografie aeree, immagini satellitari e un'apposita base dati geografica.

#### **Competenze specialistiche e personale**

19. Può essere necessaria la collaborazione di esperti di idrologia, rilevamenti topografici, pianificazione territoriale, ingegneria (ad esempio, in materia di approvvigionamento idrico, igiene ambientale, costruzione di strade e opere d'arte, materiali da costruzione, ecc.), sanità, ambiente ed eventualmente antropologia sociale. È molto importante avere una certa dimestichezza con le realtà sia del paese d'origine che di quello d'asilo. Particolarmente preziose sono una precedente esperienza nel campo delle emergenze e una notevole duttilità.

20. La collaborazione e l'assistenza di esperti possono essere richieste tramite la Sezione servizi tecnici e ambientali dell'Unhcr, che esprime un parere circa l'invio sul terreno di uno specialista per coordinare le attività in un dato settore. Le potenziali fonti delle necessarie competenze specialistiche sono i ministeri, le Ong nazionali e internazionali, le facoltà di architettura e ingegneria, l'industria e le organizzazioni professionali locali, come pure gli altri organismi dell'Onu.

21. La scelta del sito e la progettazione dell'insediamento richiedono ampie consultazioni con tutti gli interessati alla sua progettazione, realizzazione e gestione. All'occorrenza, per strutturare meglio le consultazioni e sollecitare i contributi degli esperti, si possono formare squadre e gruppi di lavoro multidisciplinari. Occorre cercare di raggiungere un consenso, anche se raramente si potranno soddisfare pienamente le necessità di tutti gli interessati.

#### **Criteri per la scelta del sito**

◆ Può darsi che nel paese d'asilo la terra scarsa e non sia disponibile alcun sito che soddisfi tutti i criteri. Se, però, il sito è chiaramente inadeguato, bisogna fare il massimo per trasferire al più presto i rifugiati in uno migliore. Col tempo si aggravano sia i problemi derivanti da un sito non idoneo, che le difficoltà inerenti ad un trasferimento.

#### **Introduzione**

22. Il retroterra socioculturale dei rifugiati deve costituire una considerazione di primaria importanza, e sarà un fattore decisivo per la scelta del tipo più idoneo di insediamento e di alloggio. In molti casi, tuttavia, la scelta sarà limitata ed è probabile che scarseggino terreni che rispondano almeno ai criteri minimi. Nel caso di località o zone disabitate, che vengano proposte per sistemarvi i rifugiati, è opportuno accertare perché non siano già occupate, e chiedersi se il motivo - ad esempio, la mancanza d'acqua o le inondazioni nella stagione dei monsoni - non ne escluda l'utilizzazione anche da parte dei rifugiati.

#### **Approvvigionamento idrico**

23. Nella scelta di un sito, una premessa indispensabile è il giudizio di un esperto circa la disponibilità d'acqua.

**La pratica ha dimostrato che la disponibilità d'acqua, in quantità adeguata per tutto l'anno, costituisce il criterio più importante e, in genere, più problematico.**

Non si deve scegliere un sito nell'ipotesi di trovare l'acqua semplicemente scavando o trivellando, oppure di farcela arrivare in autobotte. Può accadere che le trivellazioni non siano realizzabili, oppure non forniscano acqua in quantità e di qualità adeguate. Non si sceglierà in alcun caso un sito che richieda il trasporto dell'acqua per un lungo periodo.

#### **Dimensioni dei campi profughi**

24. Se è vero che esistono parametri raccomandati circa la superficie minima per rifugiato, vanno però applicati con cautela ed elasticità, costituendo una regola empirica per un primo calcolo iniziale, piuttosto che norme tassative.

**Nella progettazione di un campo profughi, la superficie minima raccomandata è, in condizioni ideali, di 45 m<sup>2</sup> a persona (comprese le aree a verde). La superficie effettiva (escluse le aree a verde) non deve però essere inferiore a 30 m<sup>2</sup> a persona.**

La superficie unitaria di 30 m<sup>2</sup> comprende le aree necessarie per strade, percorsi pedonali, strutture scolastiche, igiene ambientale, sicurezza, fasce tagliafuoco, servizi amministrativi, stoccaggio ed erogazione dell'acqua, mercati, immagazzinamento e distribuzione dei soccorsi e ovviamente, alloggi di fortuna. I 30 m<sup>2</sup> non comprendono, invece, terreni destinati ad attività agricole o zootecniche di un qualche rilievo. Sebbene l'agricoltura non sia, di solito, prioritaria durante le emergenze, è opportuno prevedere sin dall'inizio, nella progettazione del sito, un orticello contiguo all'appezzamento familiare. Ciò richiede un aumento minimo di 15 m<sup>2</sup> a persona; in totale, sarebbe pertanto necessario prevedere un minimo di 45 m<sup>2</sup> a persona.

25. In generale, si deve evitare di creare grandi campi profughi, per oltre 20mila persone.

*Le dimensioni di un sito per 20mila persone, comprese le aree destinate agli orti, vanno calcolate come segue:*

**20.000 persone x 45 m<sup>2</sup> = 900.000 m<sup>2</sup> = 90 ha**

**(il sito potrà quindi misurare, ad esempio, 948 x 948 m).**

26. Se possibile, i campi vanno ubicati a notevole distanza l'uno dall'altro. La distanza effettiva dipende da vari fattori: accessibilità, vicinanza della popolazione locale, risorse idriche, considerazioni ambientali, utilizzazione del territorio.

27. Gli insediamenti di rifugiati devono avere possibilità di ampliamento, per tener conto dell'aumento di popolazione dovuto all'incremento fisiologico e ai nuovi arrivi. L'eccedenza della natalità sulla mortalità significa che la popolazione può crescere fino ad un 3-4% l'anno.

#### **Utilizzazione del territorio e regime fondiario**

28. Nella maggior parte dei paesi scarseggiano i terreni utilizzabili come insediamenti per rifugiati, che in molti casi sono realizzati su terre demaniali, messe a disposizione dal governo. L'eventuale occupazione di terreni privati deve avvenire in base a un accordo formale, nel rispetto delle leggi del paese.

**Va rilevato che l'Unhcr non acquista né affitta terreni per gli insediamenti dei rifugiati.**

In caso di problemi al riguardo, consultare immediatamente la Sede centrale.

29. Una volta individuata una possibile località, nella valutazione del sito si deve sempre includere un accertamento della proprietà e del regime fondiario. Quasi sempre, i diritti di proprietà o uso del terreno sono noti, anche se eventualmente non ben documentati nelle mappe catastali, o non sempre evidenti. L'uso nomade di terreni per il pascolo libero, ad esempio, richiede immense estensioni di terreno, che possono sembrare inutilizzate.

30. I rifugiati devono avere l'uso esclusivo del sito, mediante accordi con le autorità nazionali e locali (comprese quelle tradizionali). I diritti tradizionali o consuetudinari di utilizzazione del territorio rappresentano un tema molto delicato e, anche a seguito dell'accordo del governo centrale per l'occupazione del sito, può darsi che gruppi locali non l'accettino, neanche in via temporanea. È necessario altresì accertare i diritti di accesso e le eventuali restrizioni all'uso della terra, per definire il diritto dei rifugiati di:

- i. raccogliere legna da ardere, come pure legname per la costruzione di alloggi di fortuna, e foraggio per il bestiame;
- ii. pascolare gli animali;
- iii. dedicarsi all'agricoltura o ad altre attività di sussistenza.

#### **Sicurezza e protezione**

31. In linea di principio, la concessione dell'asilo non rappresenta un atto d'inimicizia del paese d'asilo nei confronti di quello d'origine. Per garantire la sicurezza e la protezione dei rifugiati, tuttavia, è consigliabile sistemarli ad una certa distanza dai confini di stato, nonché da altre zone potenzialmente sensibili, come installazioni militari.

**La Convenzione dell'Oua afferma: "Per motivi di sicurezza, i paesi d'asilo sistemano, per quanto possibile, i rifugiati a ragionevole distanza dalla frontiera del paese d'origine" <sup>1</sup>.**

Si può derogare a questa norma solo nell'interesse dei rifugiati, ad esempio se esistono buone prospettive di un sollecito rimpatrio volon-

<sup>1</sup> Convenzione dell'Oua, articolo II, paragrafo 6.

tario e se lo consentono la situazione della sicurezza e della protezione.

#### **Topografia, drenaggio e condizioni del terreno**

32. Quando l'acqua è disponibile senza difficoltà, lo scolo delle acque viene spesso a costituire un criterio essenziale. L'insediamento dev'essere interamente situato a quota superiore ad eventuali aree inondabili, di preferenza in leggero pendio (2-4%). I siti con pendenza maggiore del 10% sono difficilmente utilizzabili, e di solito richiedono complesse e costose opere di terrazzamento. I terreni in pianura presentano seri problemi per il deflusso delle acque di scarico e delle forti piogge. Occorre evitare, inoltre, le zone suscettibili di trasformarsi, durante la stagione delle piogge, in paludi o acquitrini.

33. Per la costruzione e il buon funzionamento delle latrine a fossa, è importante scegliere un terreno che permetta il rapido assorbimento delle acque superficiali. Il sottosuolo deve consentire una buona infiltrazione (permettendo cioè l'assorbimento dell'acqua nel terreno, e trattenendo i rifiuti solidi nella latrina). È da notare che i suoli molto sabbiosi, che garantiscono una buona infiltrazione, sono a volte insoddisfacenti per quanto riguarda la stabilità del pozzo. Quando l'acqua potabile è prelevata da fonti sotterranee, bisogna essere particolarmente attenti ad impedire che siano contaminate dalle latrine a fossa. Queste non devono poter raggiungere le acque sotterranee, e la falda freatica deve trovarsi ad almeno 3 m di profondità.

34. Evitare i terreni eccessivamente rocciosi o impermeabili, perché rendono difficile la costruzione tanto degli alloggi di fortuna quanto delle latrine. Se possibile, scegliere un terreno che sia adatto almeno per realizzarvi orti e piccole colture agricole.

#### **Accessibilità**

35. Il sito dev'essere accessibile e situato vicino alle necessarie fonti d'approvvigionamento, ad esempio per i generi alimentari, il combustibile per la cucina e i materiali da costruzione per gli alloggi di fortuna. È anche auspicabile la vicinanza ai servizi pubblici esterni, in particolare di assistenza medica. Le strade devono essere transitabili "con ogni tempo", consentendo quindi l'accesso tutto l'anno. Nel quadro della realizzazione del campo profughi, si possono costruire brevi raccordi con la strada principale. Può essere conve-

niente scegliere una località vicina ad un centro urbano, a meno che esista un rischio di attriti con la popolazione locale.

#### **Condizioni climatiche, rischi sanitari, altri rischi**

36. Le zone degli insediamenti devono essere esenti da gravi rischi ambientali per la salute, quali la malaria, l'oncocercosi (cecità causata dai fiumi), la schistosomiasi (bilharziosi) e la mosca tse-tse. Una località può presentare rischi occulti e/o saltuari (ma spesso conosciuti sul posto), come improvvise inondazioni o casi di grave inquinamento industriale. In certe zone, le frequenti nuvole di polvere possono favorire le malattie respiratorie. Gli alloggi d'emergenza o temporanei devono essere protetti dai venti forti, mentre una brezza regolare rappresenta, invece, un vantaggio. Le condizioni climatiche devono essere idonee durante tutto l'anno, tenendo debitamente conto delle variazioni stagionali: un sito adatto durante la stagione secca può essere invivibile durante quella delle piogge. Analogamente, le zone montane possono essere idonee in estate, mentre in inverno le temperature possono scendere molto al di sotto dello zero. La stagionalità può incidere fortemente sul tipo e il costo degli alloggi di fortuna, delle infrastrutture, del combustibile per il riscaldamento e perfino del regime alimentare. Per quanto è possibile, i rifugiati non devono essere sistemati in zone dal clima molto differente da quello al quale erano abituati. Ad esempio, può risultare catastrofico sistemare rifugiati provenienti da altopiani, immuni dalla malaria, in zone paludose, dove la malattia è endemica.

#### **Vegetazione**

37. Il sito deve avere un buon manto vegetale (erba, cespugli, alberi), che fornisce ombra e riduce l'erosione e la polvere. Durante i lavori preparatori alla realizzazione dell'insediamento, si cercherà di danneggiare il meno possibile la vegetazione e lo strato superficiale del suolo. Quando si utilizzano macchinari pesanti, bisogna a tutti i costi evitare l'uso indiscriminato delle ruspe e la rimozione dello strato superficiale. Se è necessario usare legna da ardere per cucinare o legname per costruire gli alloggi di fortuna, i rifugiati devono essere incoraggiati a non rifornirsi nello stesso insediamento o nelle immediate vicinanze. Viceversa, va incoraggiato un sistema di raccolta della legna su scala più vasta, da coordinare con l'azienda forestale o i guardaboschi lo-

cali (cfr., più avanti, la sezione sulla progettazione del sito e la gestione delle risorse naturali). È opportuno effettuare un rapido sopralluogo per accertare la disponibilità di vegetazione e di biomassa per tali scopi. L'insediamento non deve essere ubicato in prossimità di zone protette o fragili dal punto di vista ecologico o ambientale.

#### **Metodologia per la scelta del sito**

Accordarsi fra i membri della squadra di progettazione, circa i criteri per la scelta del sito;

- i. stabilire un ordine di priorità fra tali criteri;
- ii. procurarsi mappe e altre informazioni sulla topografia, la rete stradale, l'utilizzazione del territorio e le risorse idriche;
- iii. accertare le caratteristiche del sito attraverso sopralluoghi, individuando i possibili punti deboli che potrebbero portare a escluderlo (ad esempio, mancanza d'acqua, rischio di inondazioni);
- iv. fare una semplice stima della superficie dei siti potenziali, utilizzando, per esempio, il contachilometri dell'automezzo per calcolare le distanze o, se possibile, utilizzando altri metodi quali il Gps (Sistema globale di posizionamento - cfr. capitolo 11, sulla stima e la registrazione della popolazione);
- v. valutare le implicazioni delle varie configurazioni sui vari siti, e classificarli in base all'elenco dei criteri.

#### **Progettazione del sito: considerazioni generali**

- ◆ La configurazione fisica del sito deve riflettere una metodologia decentrata, su base comunitaria, imperniata sulla famiglia, il villaggio o altri gruppi sociali.
- ◆ La progettazione del sito deve adottare un approccio "dal basso verso l'alto", partendo dalle caratteristiche e dai bisogni delle singole famiglie e riflettendo, nella misura del possibile, i desideri della comunità.

#### **Introduzione**

38. L'organizzazione materiale dell'insediamento avrà rilevanti implicazioni sulla salute e il benessere della comunità. Una buona progettazione faciliterà, inoltre, una distribuzione equa ed efficiente dei soccorsi e dei servizi.

**Quali che siano le circostanze, l'obiettivo prioritario dev'essere quello di evitare un'alta densità nei campi profughi.**

#### **Piano regolatore**

39. Un "piano regolatore", o piano generale dell'insediamento, ne riporterà la sistemazione complessiva, le caratteristiche e i dintorni, nonché l'ubicazione rispetto ad elementi del paesaggio e a preesistenze, ivi compresi gli eventuali insediamenti umani. Il piano terrà conto dell'organizzazione sociale dei rifugiati e dei principi della progettazione modulare, rispettando gli elementi naturali elencati qui di seguito.

40. Elementi naturali e preesistenze:

- i. curve di livello (isoipse: linee che congiungono punti di uguale altitudine);
- ii. fiumi, foreste, colline, golene, acquitrini;
- iii. terreni rocciosi o sabbiosi;
- iv. costruzioni, strade, ponti già esistenti;
- v. terreni coltivati, elettrodotti, acquedotti.

41. Elementi progettati:

- i. aree destinate agli alloggi di fortuna e di possibile ampliamento;
- ii. strade, percorsi pedonali;
- iii. rete di drenaggio, terrazzamenti;
- iv. impianti per l'igiene ambientale;
- v. rete idrica;
- vi. servizi pubblici, rete d'illuminazione, ecc.;
- vii. servizi amministrativi;
- viii. strutture scolastiche e sanitarie;
- ix. punti di distribuzione dei soccorsi;
- x. centri nutrizionali;
- xi. mercati, campi giochi;
- xii. fasce tagliafuoco;
- xiii. appezzamenti agricoli.

42. Come base per la progettazione del sito, è di cruciale importanza un rilevamento topografico e planimetrico della zona. La pianta o mappa dev'essere disegnata a una scala compresa fra 1:1.000 e 1:5.000 o, nel caso di campi profughi di grandi dimensioni, di 1:10.000 e anche più. Il rilevamento topografico descrive le caratteristiche fisiche di un paesaggio (corsi d'acqua, valli, monti), mentre quello planimetrico riporta le ubicazioni esatte all'interno della zona (ad esempio, il sito del campo profughi).

#### **Servizi e infrastrutture**

43. Seguono i parametri applicabili ai vari ser-

vizi e infrastrutture, cui va fatto riferimento nell'elaborazione del piano regolatore:

1 rubinetto	per	1 comunità (80-100 persone)
1 latrina	per	1 famiglia (6-10 persone)
1 centro medico	per	1 sito (20mila persone)
1 ospedale zonale	per	10 siti (200mila persone)
1 struttura scolastica	per	1 settore (5mila persone)
4 punti di distribuzione dei soccorsi	per	1 sito (20mila persone)
1 mercato	per	1 sito (20mila persone)
1 centro nutrizionale	per	1 sito (20mila persone)
2 bidoni per le immondizie	per	1 comunità (80-100 persone).

44. La progettazione è richiesta in due diverse situazioni:

- i. riqualificazione di insediamenti spontanei già esistenti;
- ii. creazione di nuovi insediamenti.

I parametri progettuali devono essere gli stessi in entrambi i casi, ma i metodi, la strategia e i tempi possono essere notevolmente diversi.

45. Quando i rifugiati si sono sistemati in insediamenti spontanei, è comprensibile che siano riluttanti a spostarsi. In tali casi, la partecipazione di loro rappresentanti alla pianificazione faciliterà, in genere, la comprensione e l'accettazione dei cambiamenti proposti. È consigliabile delimitare rapidamente e chiaramente i singoli appezzamenti di terreno, comprese le aree riservate ai servizi.

**Per un nuovo sito è essenziale una progettazione globale, ma rapida.**

#### Progettazione modulare

46. La progettazione deve partire dalla prospettiva della singola famiglia di rifugiati. Cominciare prendendo in considerazione i bisogni del singolo nucleo familiare, come la distanza dall'acqua e dalle latrine; i rapporti con gli altri membri della comunità (parenti, appartenenti allo stesso clan o allo stesso gruppo etnico); le tradizioni in materia di alloggio e di genere di vita. Elaborando in questo modo la sistemazione della comunità, per passare poi al più vasto problema della configurazione di tutto l'insediamento, si otterranno probabilmente risultati molto migliori, anziché partire da una siste-

mazione prestabilita di tutto il sito, per poi suddividerlo in entità più piccole.

47. Pertanto, la progettazione e l'organizzazione materiale dell'insediamento devono partire dal modulo più piccolo, la famiglia, per poi costituire unità più grandi, come segue:

Modulo	costituito da	numero approssimativo di persone
Famiglia	1 famiglia	4-6 persone
1 comunità	16 famiglie	80 persone
1 blocco	16 comunità	1.250 persone
1 settore	4 blocchi	5mila persone
1 campo profughi	4 settori	20mila persone

Queste cifre sono indicative e vanno adattate alle condizioni effettive.

48. La progettazione modulare non significa necessariamente che si debba adottare una pianta ortogonale. La configurazione lineare o a pianta ortogonale, con aree quadrate o rettangolari circoscritte da strade che si incrociano ad angolo retto, è spesso utilizzata per la sua semplicità di progettazione e rapidità di attuazione. Occorre fare il possibile, tuttavia, per evitare un progetto rigidamente a maglie ortogonali, che favorisce gli insediamenti ad alta densità, in quanto i problemi d'igiene ambientale e le malattie sono direttamente proporzionali alla densità di popolazione. Qualunque sia lo schema adottato, deve tener conto delle caratteristiche naturali del sito e dell'identità della comunità rifugiata.

49. L'organizzazione sociale, il retroterra socioculturale e la struttura familiare sono altrettanti fattori che influiscono sulla sistemazione materiale del sito. All'inizio queste informazioni, che fanno parte della valutazione fondamentale dei problemi e delle necessità, vanno raccolte parlando con i rifugiati e con altre persone che abbiano dimestichezza con la loro società. Una completa indagine socioeconomica sulla popolazione rifugiata va condotta appena le risorse lo permettano, e sarà importante per la successiva pianificazione, in particolare ai fini dell'autosufficienza e delle soluzioni durevoli.

#### Considerazioni ambientali

50. Sin dall'inizio di un'emergenza, occorre integrare nella progettazione del sito e degli alloggi di fortuna delle considerazioni ambientali. L'ubicazione e la sistemazione dei campi profughi, la realizzazione degli alloggi d'emer-

genza, nonché l'utilizzo delle risorse locali come materiali da costruzione e combustibile, possono avere un grave impatto negativo sull'ambiente. È proprio nelle prime fasi di un'emergenza che si possono verificare i maggiori danni ambientali, che avranno, a loro volta, conseguenze sanitarie e socioeconomiche per i rifugiati e la popolazione locale, ed anche eventuali ripercussioni politiche.

51.

**In realtà, il ripristino dell'ambiente deve cominciare sin dalla fase dell'emergenza, e il costo in termini di danni ambientali può essere notevolmente ridotto con tempestive misure di protezione.**

52. Per salvaguardare il benessere dei rifugiati e della popolazione locale, proteggendo nel contempo l'ambiente, si possono adottare le seguenti misure:

- i. scelta del sito: evitare le zone di tutela ambientale: un sito dovrebbe trovarsi, se possibile, ad almeno un giorno di cammino da zone protette o riserve naturali;
- ii. preparazione del sito: preservare la vegetazione esistente e lo strato superficiale del suolo;
- iii. densità e dimensioni del campo: in generale, sono preferibili insediamenti quanto più piccoli possibile;
- iv. sistemazione del campo: questa seguirà (in particolare per le strade) le curve di livello, riducendo così l'erosione, preservando lo strato superficiale del suolo ed evitando la formazione di pericolosi avvallamenti. Un sito con alloggi raggruppati attorno ad un nucleo centrale (che può anche accrescere la sicurezza) favorisce la messa in comune delle risorse, compresa la preparazione dei pasti, riducendo così il consumo di combustibile;
- v. progettazione degli alloggi di fortuna (risparmio energetico mediante l'isolamento termico): nei climi freddi, con un lungo inverno che richiede un riscaldamento ininterrotto, alcune misure passive di risparmio energetico, come una buona coibentazione del tetto, delle pareti e del pavimento, possono consentire un notevole risparmio di combustibile, rivelandosi economiche nel lungo periodo;
- vi. alloggi di fortuna e combustibile: i materiali da costruzione e la legna da ardere provengono in molti casi dalle vicinanze imme-

diate del campo. È di cruciale importanza adottare, sin dalle prime fasi di un'emergenza, un sistema di gestione controllata delle risorse naturali locali, fra cui il legname da costruzione e la legna da ardere. Il soddisfacimento in loco del fabbisogno iniziale di materiali per i ripari di fortuna può avere effetti particolarmente distruttivi; pertanto, la loro raccolta deve essere attentamente gestita, e/o i materiali da costruzione devono provenire da fonti alternative.

53. Occorre elaborare al più presto un semplice piano di gestione delle risorse naturali, in cui un elemento essenziale sarà la regolamentazione del taglio e della raccolta, nei dintorni del campo, di legna da ardere e di legname da costruzione. Il piano va discusso con enti statali, come l'azienda forestale, e può includere: la delimitazione di alcune zone e la marchiatura di alberi da non abbattere, consentendo solo la raccolta della legna secca; l'avvio di un programma di sensibilizzazione ambientale per definire, sin dall'inizio, chiare regole circa il prelievo della legna da ardere e per promuovere il rispetto delle risorse locali; l'assegnazione a determinati gruppi del compito di gestire, in determinate zone, la raccolta della legna.

54. La decisione circa l'eventuale fornitura esterna di legna da ardere (ad esempio, trasportandola in camion), con le relative modalità e le quantità necessarie, va adottata a seconda delle specifiche situazioni. Il rifornimento organizzato di legna da ardere o di un altro combustibile, come il cherosene, può avere complesse ripercussioni e va deciso con molta cautela. La fornitura regolare e gratuita di combustibile è opportuna solo in alcune circostanze: ad esempio, quando esistano serie restrizioni per altre fonti d'approvvigionamento. Quando la legna da ardere è anche facilmente reperibile sul posto, la sua distribuzione gratuita dall'esterno può finire col provocare un aumento dei consumi. Inoltre, i rifugiati contano sulle risorse naturali locali come fonte di reddito; pertanto, se la legna da ardere per uso di cucina è distribuita gratuitamente, la raccolta nella zona continuerà come fonte di reddito (ad esempio, per vendere legna da ardere o legname, produrre carbone, ecc.). Per mantenere il suo valore, quindi, la legna da ardere deve, di solito, essere fornita in cambio di prestazioni lavorative.

55. Occorre anche prendere in considerazione la provenienza e l'impatto della fornitura di legna ai rifugiati:

- i. la raccolta avviene in modo sostenibile?

- ii. oppure ci si limita a spostare altrove i problemi ambientali?

Bisogna, inoltre, aver cura di evitare l'emergere di fornitori locali monopolistici. In ultimo, va ricordato che, se è necessario nei primi tempi di un'emergenza fornire gratuitamente la legna da ardere, sarà poi difficile modificare il sistema.

56. Si deve al più presto elaborare (all'occorrenza, con il parere di esperti) un piano più globale per la gestione delle risorse naturali, esteso alle immediate vicinanze dell'insediamento.

**Tale piano sarà basato su un dettagliato rilevamento della situazione ambientale.**

Il piano globale per la gestione delle risorse naturali riguarderà, oltre al taglio controllato della legna da ardere, già citato: l'incoraggiamento all'impiego di fornelli ad alta resa energetica e di metodi di cottura che risparmino il combustibile; la fornitura di dispositivi essenziali per il risparmio energetico (ad esempio, pentole munite di coperchio, macine per i cereali, oppure cereali già macinati); programmi di sensibilizzazione; ricerca di un possibile migliore utilizzo delle risorse naturali (per esempio, utilizzando le acque di scarico, le aree comuni e i terreni attorno agli alloggi di fortuna per creare orti e piantare alberi); come pure, se necessario, il rimboschimento.

#### **Donne rifugiate e individui vulnerabili**

57. Nelle emergenze può venir meno la normale partecipazione alla comunità, e i mutamenti nelle proporzioni demografiche possono aver alterato valori e principi. Ciò può provocare il crollo dei meccanismi tradizionali di protezione e assistenza delle donne. Nelle comunità di rifugiati, tale cambiamento dei modelli sociali può anche tradursi in:

- i. un maggior numero di nuclei familiari con a capo una donna;
- ii. un gran numero di minori non accompagnati;
- iii. una scarsità di uomini;
- iv. la disgregazione della famiglia ampliata, con il suo ruolo di assistenza sociale.

58. Nella progettazione del sito, è importante tener conto delle esigenze delle donne, che può risultare difficile consultare se, per tradizione, non fanno parte dei leader della comunità. In tal caso, gli operatori comunitari devono aiutare a raccogliere pareri sulla protezione e la sicurezza delle donne.

59. Fra i rifugiati ce ne possono essere alcuni, particolarmente vulnerabili, che non sono in grado di costruirsi da sé l'alloggio di fortuna. Occorre fare il necessario affinché la stessa comunità si organizzi per aiutare i propri membri più vulnerabili a farlo.

#### **Progettazione del sito: infrastrutture specifiche**

◆ Un problema frequente è la sottovalutazione della superficie necessaria per le infrastrutture sociali e i servizi collettivi.

60. All'inizio di un'emergenza, può essere difficile prevedere tutti i servizi amministrativi e collettivi che, con ogni probabilità, saranno necessari. Quando c'è disponibilità di spazio, occorre riservare delle aree ad un loro futuro ampliamento. Nei siti di limitata superficie, è frequente la sottovalutazione della superficie richiesta per le future necessità collettive.

#### **Igiene ambientale**

61. Se è vero che è il fabbisogno d'acqua a determinare in molti casi la scelta del sito, sono le necessità igienico-sanitarie che spesso ne dettano la sistemazione. Un'alta densità di popolazione, accompagnata da un'igiene carente, rappresenta una grave minaccia per la salute e la sicurezza dei rifugiati. È quanto spesso avviene allorché i siti si sviluppano in modo anarchico. Occorre introdurre un minimo di organizzazione dei servizi igienici di base, prima della riqualificazione dell'insediamento o del trasferimento dei rifugiati in uno nuovo. Ciò deve includere il divieto della defecazione incontrollata e la creazione di latrine pubbliche, prevedendo spazio sufficiente per quelle sostitutive. Se è inevitabile l'adozione di latrine collettive, occorre avere un piano per la loro manutenzione, che sarà facilitata se sono accessibili dalla strada.

62. Per tutti i siti, nuovi o ristrutturati, l'obiettivo deve essere quello di una latrina per famiglia: solo se la latrina rimane affidata al controllo e alla manutenzione di una famiglia, saranno garantite a lungo termine la sicurezza e l'igiene. L'ubicazione ideale della latrina unifamiliare è nell'appezzamento di terreno della famiglia stessa, il più lontano possibile dall'alloggio.

#### **Approvvigionamento idrico**

63. Quando è fattibile, la distanza massima fra gli alloggi e i punti d'erogazione dell'acqua non deve superare i 100 m, ossia non più di qualche

minuto di cammino. La configurazione del sito deve comprendere la rete idrica come parte integrante del piano dei servizi, e le tubazioni devono essere interrati ad una profondità tale (40-60 cm), da non essere danneggiate dal traffico veicolare o da altre attività di superficie. In paesi con temperature molto rigide, saranno collocate a maggiore profondità (60-90 cm), per non rischiare di gelare. L'esperienza ha dimostrato che l'erogazione dell'acqua a piccoli gruppi, socialmente omogenei, di 80-100 persone riduce sensibilmente sia gli sprechi che il progressivo degrado delle cannelle montanti, dei rubinetti e delle relative superfici cementate. In tal modo, i punti d'erogazione avranno maggiori probabilità di essere mantenuti ben drenati e puliti, e le acque di scarico saranno usate per irrigare orti collettivi o domestici.

64. Le acque di scarico e quelle residue, provenienti dai punti d'erogazione, devono avere un facile deflusso ed essere poi assorbite in appositi pozzetti o in orti.

#### **Rete stradale**

65. Un insediamento dev'essere dotato di strade d'accesso e interne, come pure di percorsi pedonali di collegamento fra le varie zone e strutture. Le strade d'accesso devono essere transitabili con ogni tempo, essere situate al di sopra della quota inondabile e disporre di un adeguato drenaggio. Qualora si preveda un intenso traffico veicolare interno, questo va separato dal traffico pedonale. Tutte le costruzioni, comprese le recinzioni, devono essere separate dalle strade mediante una fascia di rispetto di circa 5-7 m, in modo che pedoni e automezzi siano adeguatamente visibili.

#### **Prevenzione degli incendi**

66. Come regola empirica, si raccomanda una fascia tagliafuoco (zona priva di costruzioni), larga 30 m, per ogni zona costruita di circa 300 m di larghezza. Nei campi modulari, tali fasce saranno situate fra un blocco e l'altro e saranno ideali come orti o campi giochi. Se lo spazio lo consente, la distanza fra le singole costruzioni dev'essere abbastanza grande da permettere che, in caso d'incendio, non tocchino crollando quelle adiacenti. Pertanto, la distanza tra i fabbricati dev'essere almeno doppia dell'altezza totale; in presenza di materiali altamente infiammabili (paglia, canne, ecc.), la distanza sarà portata a 3-4 volte tale valore. È anche importante tenere conto della direzione dei venti dominanti.

#### **Servizi amministrativi e collettivi**

67. Gli edifici destinati a servizi amministrativi e collettivi devono essere strutture tradizionali, se possibile di concezione plurifunzionale, per facilitare usi alternativi. Ad esempio, degli edifici inizialmente destinati a servizi d'emergenza potranno poi essere utilizzati come scuole o altre infrastrutture comunitarie. L'elenco che segue riporta i servizi amministrativi e collettivi in genere necessari; la ripartizione in due categorie è solo indicativa, e si è già sottolineata l'importanza del massimo decentramento. In ogni caso, che siano centralizzati o decentrati, i servizi amministrativi e collettivi devono essere concepiti e situati in modo da essere accessibili alle donne come agli uomini.

68. I servizi e le strutture probabilmente centralizzati sono:

- i. ufficio amministrativo;
- ii. uffici di coordinamento dei servizi: assistenza medica, programmi nutrizionali, approvvigionamento idrico, istruzione, ecc.;
- iii. magazzini e depositi;
- iv. zona per la registrazione e il controllo sanitario iniziali;
- v. servizio di rintraccio dei familiari separati;
- vi. se necessario, centro di nutrizione terapeutica.

69. I servizi e le strutture probabilmente decentrati sono:

- i. zone per il bagno e il bucato;
- ii. se necessario, centri di nutrizione integrativa;
- iii. strutture scolastiche;
- iv. istituti assistenziali (ad esempio, se del caso, per i disabili e i minori non accompagnati);
- v. campi giochi;
- vi. centri di distribuzione dei soccorsi.

70. L'ubicazione dei servizi centralizzati dipenderà dalle specifiche situazioni e, in particolare, dallo spazio disponibile. Se questo è sufficiente, conviene ovviamente insediare i servizi centralizzati al centro del campo. Quando lo spazio scarseggia, può essere preferibile collocarli all'ingresso del campo. Si eviterà così, in particolare, che i camion dei rifornimenti debbano attraversare un insediamento densamente popolato, con i relativi problemi di polvere, rumore e pericolo per i pedoni. Se è inevitabile una qualche forma di campo chiuso, almeno i servizi am-

ministrativi centralizzati dovranno probabilmente essere situati nei pressi dell'ingresso. Per motivi di sicurezza, i magazzini devono sempre trovarsi vicino all'ufficio amministrativo.

### Alloggi di fortuna

- ◆ Gli alloggi di fortuna dei rifugiati devono fornire protezione dagli elementi, spazio per vivere e sistemare le proprie cose, intimità e sicurezza psichica;
- ◆ occorre fornire, se necessario, coperte e indumenti;
- ◆ gli alloggi devono essere idonei dal punto di vista socioculturale e di tipo conosciuto. Sono da preferire idonei materiali locali, se disponibili;
- ◆ gli alloggi devono essere adatti a tutte le stagioni;
- ◆ tranne - in alcuni casi - le tende, i prefabbricati o gli alloggi speciali d'emergenza non si sono rivelati pratici, né dal punto di vista economico né da quello culturale;
- ◆ ogni qualvolta sia possibile, i rifugiati devono costruirsi gli alloggi da sé, con la necessaria assistenza organizzativa e materiale.

### Introduzione

71. Gli alloggi di fortuna devono, come minimo, fornire protezione dagli elementi, spazio per vivere e sistemare le proprie cose, intimità e sicurezza psichica. L'alloggio sarà probabilmente uno dei principali fattori determinanti delle condizioni di vita complessive, e rappresenta di frequente una delle maggiori voci di spesa non ricorrente. Se è vero che il bisogno fondamentale di un riparo è simile nella maggior parte delle emergenze, da una situazione all'altra varieranno notevolmente certi fattori: ad esempio, il tipo di alloggio necessario, i materiali e le caratteristiche costruttive, chi costruisce gli alloggi e quanto tempo dovranno durare.

72. Soprattutto nei climi freddi o in caso di forte escursione termica, la mancanza di adeguati alloggi e indumenti può avere gravi conseguenze per la salute e lo stato nutrizionale dei rifugiati.

**Pertanto, oltre agli alloggi di fortuna, sarà assolutamente prioritaria la fornitura, in quantità sufficiente, di coperte, indumenti appropriati e stufe.**

73. La prima cosa da fare è giudicare se gli alloggi di fortuna eventualmente già costruiti dai

rifugiati sono adeguati, e sopperire alle necessità più immediate fornendo semplici materiali da costruzione di provenienza locale.

### Il segreto di un adeguato riparo è il tetto.

Se non è possibile procurare i materiali per tutto l'alloggio, la priorità sarà di fornire idonei materiali di copertura, dato che in genere le pareti possono essere realizzate in terra o altro materiale disponibile sul posto o nei dintorni.

74. Ogni qualvolta sia possibile, i rifugiati devono costruire il proprio alloggio da sé o aiutare a costruirlo, con la necessaria assistenza organizzativa e materiale. Questo contribuirà a far sì che l'alloggio risponda alle loro specifiche esigenze, attenuando il senso di dipendenza e anche riducendo notevolmente i costi.

### Tipi di alloggio

75. L'alloggio unifamiliare è sempre preferibile ad una sistemazione collettiva, in quanto fornisce la necessaria intimità e serenità psichica e un proprio spazio vitale, anche se ridotto al minimo, che incarna l'aspirazione ad una futura sicurezza fisica, e offre protezione alle persone e alle loro cose, contribuendo a preservare o ricostituire l'unità familiare.

76. Per meglio rispondere al fabbisogno di alloggi d'emergenza, occorre utilizzare gli stessi materiali o lo stesso tipo di riparo che sarebbero normalmente usati dai rifugiati e dalla popolazione locale. Solo se non sono rapidamente reperibili in quantità sufficiente sul posto, i materiali per gli alloggi di fortuna saranno importati. Sono da preferire le strutture più semplici e i metodi costruttivi che utilizzano molta manodopera. I materiali devono essere eco-compatibili o prelevati dall'ambiente circostante in modo sostenibile.

### Parametri minimi

77. All'inizio di un'emergenza, l'obiettivo dev'essere di fornire ai rifugiati dei materiali sufficienti per costruirsi un alloggio rispondente ai parametri minimi di superficie utile, che nelle emergenze sono:

- nei climi caldi dei tropici, un minimo di 3,5 m<sup>2</sup> a persona, escluse le attrezzature per cucinare o la cucina (si presume che si cucini all'aperto);
- nei climi freddi o nelle aree urbane, da 4,5 a 5,5 m<sup>2</sup> a persona, comprese la cucina e gli impianti per l'igiene personale.

78. Se possibile, le caratteristiche dell'alloggio

di fortuna devono permettere modifiche da parte degli occupanti, per rispondere alle loro specifiche necessità. Nei climi freddi, ad esempio, è molto probabile che i rifugiati, e in particolare i bambini e gli anziani, vi rimangano tutto il giorno, per cui è necessario più spazio.

#### **Teloni di plastica**

79. In molte operazioni di soccorso, i teloni di plastica sono diventati la componente "alloggi di fortuna" più importante. Nelle zone urbane, si possono riparare i tetti con speciali teloni di plastica robusta, resistente ai raggi ultravioletti. Le finestre possono essere riparate con pannelli rinforzati semitrasparenti. Le tende e i ripari di fortuna possono essere coperti con teloni impermeabili di plastica tessuta, molto riflettente e resistente agli ultravioletti.

80. Se il legno per le intelaiature e i sostegni è raccolto nei boschi circostanti, questo può arrecare grave danno all'ambiente. È quindi importante fornire in ogni caso il materiale per le intelaiature (sufficiente per sostenere la plastica), che deve provenire da fonti sostenibili e rinnovabili: l'ideale, se è disponibile, è il bambù. Nell'allegato 1 del capitolo 18, su forniture e trasporti, si troveranno le specifiche standard dei teloni di plastica.

#### **Tende**

81. Le tende possono essere utili e idonee, ad esempio, quando i materiali non sono disponibili in loco oppure lo sono solamente in certe stagioni, o anche per i rifugiati di tradizione nomade. La durata di una tenda dipende dal clima e dalla cura con cui viene trattata, e può arrivare anche a 2-3 anni. Quando si impiegano tende, bisogna fornire anche il materiale per le riparazioni. Una tendopoli può anche servire come sistemazione temporanea, in attesa della realizzazione di alloggi di fortuna più adatti. Le specifiche standard delle tende si trovano nel capitolo 18, allegato 1, su forniture e trasporti.

82. Un telo esterno permette di dare ombra e protezione alla tenda, nella quale dev'essere possibile stare in piedi su tutta la larghezza. Le tende sono difficili da riscaldare, perché le pareti e il tetto di tela non isolano dalle perdite di calore. È possibile, tuttavia, riscaldare a sufficienza una tenda di buona qualità, ermeticamente chiusa, con una stufetta. Per mantenere una temperatura confortevole, questa dev'essere alimentata di combustibile (in genere, legna o cherosene) 24 ore su 24, con un costo elevato. Di conseguenza, le tende non sono adat-

te come ripari nei climi freddi, ma in mancanza d'altra scelta possono salvare vite umane e rivelarsi utili in attesa dell'allestimento di alloggi più idonei.

#### **Alloggi prefabbricati**

83. Nelle grandi emergenze di rifugiati, né le costruzioni prefabbricate, né gli alloggi di fortuna modulari, appositamente ideati per le emergenze, e neppure quelli particolarmente isolati per l'inverno, si sono dimostrati efficienti, per i seguenti motivi:

- i. alto costo unitario;
- ii. lunghi tempi di produzione;
- iii. lunghi tempi di spedizione;
- iv. problemi di trasporto, fra cui il costo;
- v. mancanza di flessibilità.

In genere, prima che tali prefabbricati possano arrivare sul posto si saranno già trovate altre soluzioni.

#### **Alloggi per climi freddi**

84. Nei climi in cui il freddo, accompagnato da pioggia e neve, regna per lunghi periodi (3-5 mesi), è imperativo vivere soprattutto in casa. In particolare, hanno bisogno di spazi chiusi e ben riscaldati gli individui più vulnerabili, come gli anziani, i bambini piccoli, i malati e i portatori di handicap.

85. Per consentire di sopportare il freddo, gli alloggi devono rispondere a caratteristiche rigorose e la loro costruzione è complessa e costosa, tenendo presenti le seguenti esigenze:

- i. protezione dal vento di pareti, tetti, porte e finestre;
- ii. spazio interno ben chiuso e isolato, dotato di semplici divisori;
- iii. installazione di una stufa;
- iv. stabilità della struttura (per resistere al peso della neve e al vento);
- v. cucine e servizi igienici protetti e riscaldati.

86. Per aiutare le persone a sopravvivere agli effetti del freddo durante un'emergenza, bisogna concentrarsi sui seguenti punti:

##### *i. sopravvivenza individuale:*

è estremamente importante proteggere il corpo umano dalla perdita di calore. In particolare durante il sonno, è essenziale rimanere caldi, riuscendo a generare e mantenere il calore corporeo con coperte, sacchi a

pelo, indumenti e calzature, come anche grazie ad alimenti ipercalorici;

*ii. spazio abitativo:*

è della massima importanza concentrarsi in uno spazio limitato, facendo in modo da impedire l'afflusso dell'aria fredda. Ciò può essere ottenuto chiudendo ermeticamente l'ambiente con teli di plastica e nastro adesivo. Finestre e porte devono essere coperte con teli di plastica semitrasparente, graffettati agli stipiti di porte e finestre. Gli ambienti più grandi devono essere suddivisi per mezzo di teli di plastica o coperte. Le costruzioni nuove devono essere provviste di un'intercapedine, per non fare entrare l'aria fredda. Le pareti, il soffitto e il pavimento dello spazio in cui si vive devono essere concepiti in modo da isolare dall'aria fredda e da trattenerne l'aria calda, nel modo più efficiente possibile;

*iii. riscaldamento:*

il mantenimento di una temperatura confortevole (15-19 °C) all'interno di un alloggio di fortuna dipende in larga misura dai seguenti fattori: temperatura esterna, caratteristiche costruttive, qualità dell'isolamento, orientamento, tipo e potenza della stufa. In funzione di tali elementi, nella maggior parte delle regioni fredde una stufa della potenza di 5-7 KW dovrebbe bastare per riscaldare una superficie di 40-70 m<sup>2</sup>. Di solito, la stufa è anche utilizzata come cucina e forno.

87. Per motivi di sicurezza, le stufe a convezione sono più consigliabili di quelle a radiazione. È molto importante la resa del combustibile, che può non essere facilmente reperibile, e i rifornimenti possono creare grossi problemi logistici. Trascurare all'inizio un regolare approvvigionamento di combustibile può avere conseguenze molto negative per l'ambiente.

### **Centri di raccolta e di transito**

88. Si ricorre a centri di raccolta e di transito quando occorre fornire ai rifugiati una sistemazione provvisoria. Tali centri possono essere necessari, nei primi tempi di un'emergenza, come alloggi temporanei in attesa del trasferimento in un campo profughi idoneo e sicuro, oppure alla fine di un'operazione, prima del rimpatrio, come tappa sulla via del ritorno. I centri di raccolta e di transito sono quindi, in genere, installazioni di breve durata.

89. Sia utilizzato in un'emergenza che nel-

l'ambito di un'operazione di rimpatrio, il campo di transito dev'essere concepito per brevi permanenze, da due a cinque giorni, con un rapido avvicendamento.

90. La capacità di un centro di transito dipenderà principalmente dal numero di persone che vi transiteranno e dalla prevista durata di vita. Questa dipenderà, a sua volta, dalla capacità di assorbimento o di reinserimento a destinazione, come pure dalla durata complessiva prevista per l'operazione.

91. I criteri fondamentali per la scelta di un sito destinato a centro di transito sono:

- i. buone condizioni d'accesso (strade, porti, aeroporti);
- ii. disponibilità d'acqua;
- iii. buon drenaggio (pendenza minima del 2%);
- iv. condizioni adeguate d'igiene ambientale.

92. Il campo di transito dev'essere rigorosamente funzionale e attrezzato secondo parametri costruttivi molto più elevati rispetto ad un normale campo profughi. La manutenzione ordinaria dev'essere totalmente integrata nella gestione corrente del campo. In particolare, la pulizia e la disinfezione degli alloggi e dei servizi igienici vanno effettuate in modo regolare e continuativo. Si devono distribuire cibi già cotti, vietandone la preparazione individuale. Il campo di transito avrà quindi bisogno di cucine, di un centro per la distribuzione di pasti preparati e di una sala mensa. Data la brevità della permanenza prevista, sarà sufficiente una superficie minima di 3 m<sup>2</sup> a persona.

93. I parametri da rispettare nell'allestimento dei centri di transito sono i seguenti:

- i. sistemazione: in caserme o in lunghi baraccamenti (con camerate o suddivisi per gruppi/famiglie di cinque persone), riscaldati nei climi freddi. Ad esempio, una tenda di 85 m<sup>2</sup> può ospitare da 14 a 25 persone;
- ii. servizi igienici: 20 persone per latrina, 50 persone per doccia. È necessaria una manutenzione regolare e accurata;
- iii. approvvigionamento idrico: il minimo assoluto è di 7 litri/persona/giorno, più l'acqua necessaria per le cucine, le pulizie e i servizi igienici;
- iv. preparazione del cibo: circa 100 m<sup>2</sup> per 500 persone;
- v. magazzini: 150-200 m<sup>3</sup> per 1.000 persone;

- vi. una rete di altoparlanti;
- vii. illuminazione;
- viii. zone arrivo e partenza, separate dalle zone alloggi;
- ix. uffici amministrativi e alloggi per il personale;
- x. centro medico;
- xi. recinzioni di sicurezza (a seconda delle circostanze).

### **Edifici pubblici e strutture collettive**

- ◆ Gli edifici pubblici devono essere utilizzati solo come sistemazione di breve durata, per guadagnare tempo in attesa dell'allestimento di alloggi più idonei;
- ◆ sin dall'inizio, deve essere garantita un'accurata manutenzione di strutture e infrastrutture;
- ◆ devono essere applicati i parametri dell'Unhcr in materia di alloggi di fortuna.

94. In certi casi, si utilizzano in un primo tempo come alloggi di fortuna edifici pubblici, ad esempio scuole. Questo avviene, in particolare, nei climi freddi, che impongono la ricerca in tempi brevissimi di una sistemazione per i rifugiati.

95. Per quanto possibile, la sistemazione in edifici pubblici deve costituire una soluzione temporanea. Con un utilizzo intensivo, gli impianti tecnici dell'edificio (acqua, elettricità, servizi igienici) si deteriorano molto rapidamente, ad un punto tale da rendere pericolosamente in-

salubri le condizioni di vita. Gli edifici si degradano rapidamente perché non sono adatti a un così gran numero di utenti e mancano delle infrastrutture e dei servizi necessari. In aggiunta, contribuisce al deterioramento lo scarsissimo senso di responsabilità degli occupanti.

96. La normale destinazione degli edifici dev'essere sospesa, con svariate conseguenze sociali ed economiche (potendo diversamente essere utilizzati come scuole, sanatori, residenze per operai o studenti, centri sportivi o alberghi). Di conseguenza, sia le autorità locali che quelle nazionali sono restie a trasformare edifici pubblici in alloggi umanitari.

97. Per mantenere un ambiente salubre, negli edifici pubblici è particolarmente importante una regolare manutenzione, sia ordinaria sia straordinaria. Trascurare la manutenzione, sin dal primo momento, di un edificio può avere gravi conseguenze per la salute dei rifugiati, come anche conseguenze economiche per il governo ospitante.

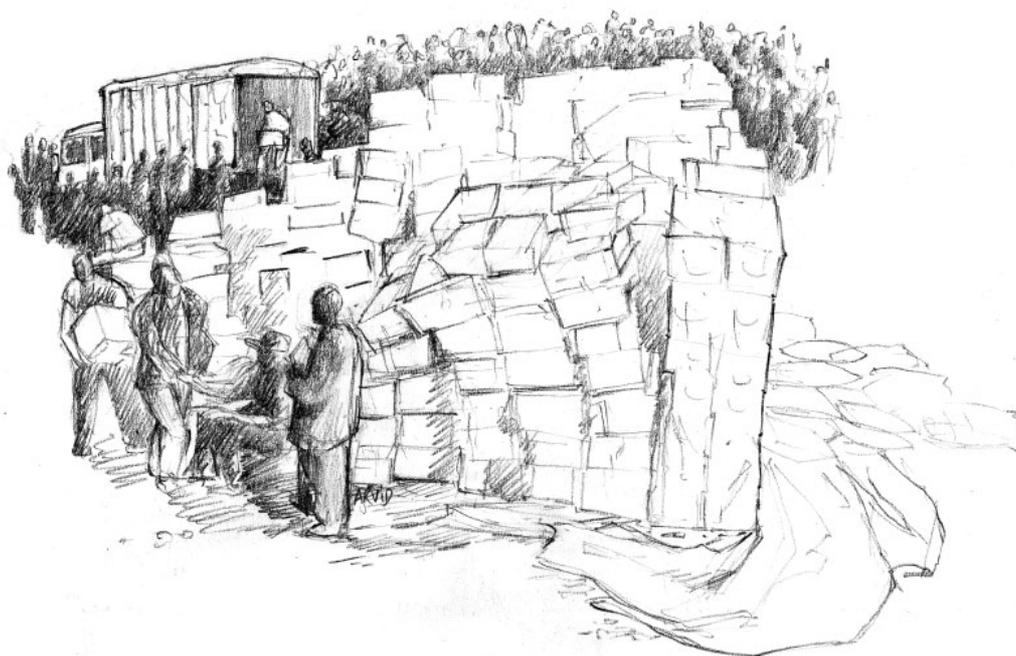
98. Si devono applicare i parametri minimi dell'Unhcr per gli alloggi, di circa 3,5-5,5 m<sup>2</sup> a persona, e quelli relativi agli impianti igienici pubblici (20 persone al massimo per gabinetto/latrina). Gli edifici pubblici, ad esempio le scuole, non sono attrezzati per rispondere alle esigenze di una numerosa popolazione, che richiedono servizi igienici, seppure rudimentali, e impianti per l'igiene personale, il bucato e il lavaggio delle stoviglie.



# 13

---

## Distribuzione dei soccorsi



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>	1	156
<b>Quando iniziare la distribuzione</b>	2	157
<b>Scelta del sistema</b>	3-5	157-158
<b>Componenti dei vari sistemi di distribuzione</b>	6-18	158-159
Considerazioni generali		
Coinvolgimento dei rifugiati		
Considerazioni logistiche		
Considerazioni gestionali		
<b>Ruolo delle donne rifugiate</b>	19-24	159
La politica dell'Unhcr		
Settori di partecipazione delle donne		
<b>Sorveglianza</b>	25	159
<b>Da consultare</b>		159
<b>Tabella 1: I vari sistemi di distribuzione dei soccorsi</b>		157

## **Situazione**

Le situazioni d'emergenza sono caratterizzate dal bisogno urgente di distribuire i soccorsi essenziali per la sopravvivenza (salvavita): viveri, materiali per ripari di fortuna, utensili da cucina e combustibile. Una loro equa distribuzione è spesso problematica, e alcuni gruppi o singoli rifugiati possono approfittare del trambusto per mettere le mani sulle risorse distribuite.

## **Obiettivo**

Fornire soccorsi salvavita alle famiglie di rifugiati, in modo equo, in base a razioni, priorità e criteri di selezione precisi.

## **Principi della risposta**

- Il sistema di distribuzione dev'essere basato su un'approfondita conoscenza della struttura sociale della comunità rifugiata;
- i rifugiati devono essere tenuti costantemente informati sulla struttura del sistema di distribuzione, il calendario delle distribuzioni e la quantità dei soccorsi da distribuire;
- tutti i gruppi della popolazione rifugiata devono essere adeguatamente coinvolti nella concezione e nell'attuazione del sistema, curando particolarmente la partecipazione delle donne;
- la famiglia, come unità di base della società, svolge un compito fondamentale nel sopperire ai bisogni più elementari degli individui: di conseguenza, la distribuzione dei soccorsi dev'essere mirata al nucleo familiare;
- il ciclo di distribuzione dev'essere regolare e prevedibile: ogni irregolarità aumenta la tendenza dei rifugiati a cercare di frodare il sistema.

## **Provvedimenti da adottare**

- Utilizzare le strutture dei servizi comunitari (o istituirne di nuove, se necessario) per consultare i rifugiati sulla concezione e l'attuazione del sistema di distribuzione;
- scegliere un determinato sistema e metterlo in atto;
- prevedere una regolare informazione di tutti i rifugiati sulla sua attuazione;
- permettere ai rifugiati stessi di vigilare sull'equità del sistema.

### Introduzione

- ◆ Con la distribuzione si trasferisce il possesso di un bene ai beneficiari: occorre, quindi, che i soccorsi siano ripartiti secondo ragioni, priorità e criteri di selezione precisi;
- ◆ la distribuzione dev'essere sorvegliata, per assicurarsi che sia equa e che raggiunga i gruppi vulnerabili;
- ◆ per quanto ingegnoso, il sistema potrà difficilmente funzionare bene senza il sostegno dei rifugiati stessi;
- ◆ con i propri sistemi di distribuzione, l'Unhcr intende fornire l'assistenza materiale alle famiglie e per loro tramite.

1. I principi brevemente esposti in questo capitolo si applicano alla distribuzione di tutti i soccorsi, alimentari e non, anche se i primi ne rappresentano in molti casi la maggior quota. Per chi debba mettere in piedi e gestire un tale sistema, è essenziale, inoltre, la lettura del manuale: *Commodity Distribution: A Practical Guide For Field Staff* (cfr. Da consultare, alla fine del capitolo).

### Quando iniziare la distribuzione

2. Nella pianificazione della distribuzione dei soccorsi regna di solito una qualche incertezza: in condizioni ideali, dovrebbe iniziare solo dopo una valutazione completa dei bisogni, e una volta conosciuta l'esatta dimensione della po-

polazione beneficiaria. In quasi tutti i programmi d'emergenza, invece, in realtà si è costretti a cominciare prima del raggiungimento di tali condizioni ideali. Si cercherà, comunque, di non farlo prima di disporre almeno di una minima struttura d'appoggio, come anche di un programma inteso a migliorare le successive distribuzioni.

### Scelta del sistema

3. I due quesiti fondamentali sono:
- i. quanta responsabilità dare agli stessi rifugiati;
  - ii. quali risorse sono disponibili per mettere in atto e gestire il sistema (in particolare, in termini di tempo, spazio, personale qualificato e finanziamenti; cfr. tabella 1).
4. Esistono tre grandi categorie di sistemi di distribuzione (tabella 1): è da osservare, a tale proposito, che il capofamiglia può essere indifferentemente uomo o donna.

**I sistemi di distribuzione possono essere classificati a seconda di chi prende materialmente in consegna i soccorsi.**

5. È probabile che, nelle prime fasi di un'emergenza, per un certo periodo non sia possibile procedere alla registrazione della popolazione, né rilasciare tessere alimentari. Un'effi-

Tabella 1 - I vari sistemi di distribuzione dei soccorsi

Attraverso i leader dei gruppi	Attraverso gruppi di capifamiglia	Attraverso i singoli capifamiglia
Descrizione del sistema		
I soccorsi sono consegnati in blocco a un rappresentante di un gruppo numeroso di beneficiari, che poi li ripartisce all'interno del gruppo.	Tutti i soccorsi destinati a un gruppo di famiglie, in genere una ventina, sono consegnati a un rappresentante del gruppo, per essere ridistribuiti subito dopo ai singoli capifamiglia.	I soccorsi sono consegnati direttamente a ciascun capofamiglia.
Situazioni tipo in cui si utilizzano i vari sistemi		
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Primi tempi di un'emergenza.</li> <li>◆ Afflusso in massa di rifugiati.</li> <li>◆ Mancanza di registrazione formale.</li> <li>◆ Popolazione molto numerosa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Quando la popolazione è relativamente stabile e/o dispone di tessere alimentari.</li> <li>◆ Quando i beneficiari vivono in campi profughi.</li> <li>◆ Quando la popolazione è relativamente omogenea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Quando la popolazione è relativamente stabile e/o dispone di tessere alimentari.</li> <li>◆ Quando i beneficiari vivono in campi o insediamenti per rifugiati, oppure in mezzo alla popolazione locale.</li> </ul>
<p style="margin: 0;">&lt;&lt;&lt;&lt;&lt;&lt; Aumenta il grado di autoregolamentazione dei rifugiati &lt;&lt;&lt;&lt;&lt;&lt; &gt;&gt;&gt;&gt;&gt;&gt; Aumenta la quantità di risorse necessaria &gt;&gt;&gt;&gt;&gt;&gt;</p>		

ciente distribuzione dei soccorsi è comunque possibile anche senza tali tessere.

## Componenti dei vari sistemi di distribuzione

### Considerazioni generali

6. Il sistema di distribuzione ideale dev'essere sicuro e facilmente accessibile ai beneficiari cui è destinato.

- ❑ Sicuro: vale a dire per tutti gli utilizzatori, con particolare attenzione alle donne e agli individui vulnerabili;
- ❑ accessibile: i punti di distribuzione devono essere situati vicino agli insediamenti di rifugiati, e in modo da non impedire l'accesso a determinati gruppi. I tempi delle distribuzioni devono rispondere alle esigenze dei beneficiari.

7. I rifugiati sono quelli che possono sorvegliare e controllare più efficacemente il sistema di distribuzione. A tale scopo, devono essere informati circa il tipo e la quantità dei soccorsi, nonché il metodo e il calendario previsti.

**Occorre trovare il modo per informare costantemente i rifugiati sui cambiamenti di quantità, tipo o metodo delle distribuzioni.**

8. Nelle prime fasi di una nuova operazione, in particolare nelle emergenze di grandi dimensioni, un controllo efficace della distribuzione può rivelarsi impossibile. Sin dall'inizio, però, ogni misura adottata deve contribuire alla progressiva assunzione del controllo da parte dell'Unhcr. Ad esempio, la fornitura di teloni di plastica, tende e altri materiali per ripari di fortuna è molto importante, perché riduce la mobilità della popolazione. Una volta effettuata, la popolazione può sistemarsi, e sarà più facile organizzare la distribuzione dei soccorsi e gli altri servizi.

### Coinvolgimento dei rifugiati

9. Far sì che i rifugiati (uomini e donne) siano bene informati su quello che riceveranno, in che quantità, quando e come. Tali informazioni devono pervenire loro direttamente, e non tramite i loro leader.

**I rifugiati devono conoscere individualmente il sistema di distribuzione, perché ne sono loro stessi i migliori controllori.**

Si prevederà quindi la partecipazione dei rifugiati ad ogni livello della distribuzione, essendo, tuttavia, consapevoli del pericolo costituito da leader non rappresentativi (cfr. capitolo 7, sul coordinamento e l'organizzazione a livello degli insediamenti).

10. Le eventuali irregolarità nel ciclo di distribuzione intaccano la fiducia dei beneficiari, accrescendo la spinta a cercare di frodare il sistema.

### Considerazioni logistiche

11. Nei campi profughi, il sistema di distribuzione deve permettere ai beneficiari di ritirare, a regolari intervalli mensili, le razioni in vicinanza degli alloggi di fortuna (a non oltre 5 km di distanza). Per gli insediamenti sparsi, i rifugiati non dovrebbero essere costretti a percorrere più di 5-10 km per raggiungere i punti di distribuzione.

12. Nel caso dei viveri, di solito è preferibile distribuire razioni secche, non cotte, alla rinfusa. Per la razione normale, è da evitare la distribuzione in massa di cibi cotti (cfr. capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione).

### Considerazioni gestionali

13. La distribuzione dei soccorsi coinvolge molti organismi e individui, quali il governo, il Pam e le Ong: è quindi necessario istituire delle strutture di coordinamento, con regolari riunioni di tutti gli interessati, la cui frequenza dipenderà dalla situazione. All'inizio di un'emergenza, dovranno probabilmente essere quotidiane; una volta la situazione normalizzata, la frequenza potrà essere ridotta ad una al mese.

14. È importante comprendere i ruoli e le competenze delle principali parti in causa che collaborano alle varie fasi della distribuzione. Nel caso dei viveri, le modalità di questa, come pure i rendiconti richiesti, sono oggetto di un accordo tripartito fra l'Unhcr, il Pam e il partner operativo. I rispettivi ruoli dell'Unhcr e del Pam in relazione agli aiuti alimentari sono descritti nel relativo protocollo d'accordo (appendice 3). Per maggiori dettagli sulle distribuzioni di viveri e il ruolo del Pam, cfr. capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione.

15. Per tutti i soccorsi, alimentari o no, destinataria della distribuzione dev'essere la famiglia, in quanto unità fondamentale della società. L'assistenza fornita alle famiglie e per loro tramite assicura al sistema una solida base, sostenendo nel contempo il nucleo familiare. Ciò non significa, però, che la razione debba es-

sere consegnata direttamente ad ogni famiglia: in certe situazioni, la distribuzione può essere più efficiente attraverso gruppi di famiglie o altre strutture comunitarie.

16. Si eviterà di pagare in natura gli addetti alla distribuzione: ciò rende difficile la sorveglianza e, in tempo di penuria, per poter retribuire il personale si rischia di privare degli aiuti delle persone vulnerabili.

17. Nei campi profughi, cercare di predisporre almeno un punto di distribuzione per 20mila rifugiati.

18. Prevedere almeno due addetti alla distribuzione per 1.000 beneficiari.

## Ruolo delle donne rifugiate

### La politica dell'Unhcr

19. La politica dell'Unhcr è di garantire un'adeguata partecipazione, quanto più ampia possibile, delle donne rifugiate a tutti gli aspetti della distribuzione. Per determinarne le modalità esatte, occorre consultare tutti i rifugiati, donne e uomini, e valutare attentamente la totalità dei bisogni e delle responsabilità delle rifugiate e delle loro famiglie. Non tenendo debitamente conto di queste considerazioni, si rischiano ripercussioni negative che vanno ben oltre il sistema di distribuzione.

20. Nella grande maggioranza delle comunità di rifugiati, si raggiungerà più facilmente l'obiettivo di un'equa distribuzione grazie a un giusto equilibrio fra uomini e donne. Di norma, però, le donne, in particolare quelle capofamiglia, sono inadeguatamente rappresentate o addirittura escluse.

### Settori di partecipazione delle donne

21. Esistono tre campi nei quali si possono coinvolgere le rifugiate:

- processo decisionale e sorveglianza;
- distribuzione vera e propria (assicurando la supervisione e/o distribuendo i soccorsi);
- presa in consegna dei soccorsi (quando sono distribuiti alle donne e non agli uomini).

22. Le donne devono partecipare direttamente alle decisioni e alla sorveglianza, e dunque anche ad elaborare il sistema e a determinare il

proprio coinvolgimento nella sua attuazione, facendo parte del comitato distribuzione o di quello viveri.

23. Le donne devono scegliere le loro rappresentanti che parteciperanno alla distribuzione vera e propria dei soccorsi; l'estensione e la natura di tale partecipazione dipenderanno dalle specifiche circostanze della situazione.

24. Se le donne stesse (capofamiglia o no) ritengono che il modo più efficace per esser sicure di ricevere la quota dei soccorsi loro dovuta, e di mantenere successivamente il controllo sul suo utilizzo, consista nel ritirare personalmente gli aiuti, alimentari e no, destinati al loro nucleo familiare o almeno nel presenziare alla distribuzione, occorre garantire loro tale possibilità.

## Sorveglianza

25. Un'importante competenza gestionale dell'Unhcr è la sorveglianza sul sistema di distribuzione, i cui principi ispiratori sono enunciati nel capitolo 8, sugli accordi d'attuazione. Essa consiste in una vigilanza sull'effettiva distribuzione dei soccorsi, come anche in controlli casuali effettuati, nei giorni in cui ha luogo, nei campi profughi. Per maggiori dettagli sull'argomento, cfr. capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione, come pure: *Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff*.

### Da consultare

*Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, 1997.

*Memorandum of Understanding on the Joint Working Arrangements for Refugee, Returnee and Displaced Persons Feeding Operations*, Unhcr, Ginevra, 1997.

*Model Tripartite Agreement: UNHCR, WFP and the Implementing Partner*, Pam/Unhcr, marzo 1998.

*UNHCR Training Videos: Under Watchful Eyes*, Unhcr, 1995 - *Sorting it Out*, Unhcr, 1993.

# 14

---

## Sanità



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>	1- 3	162-164
<b>Valutazione, pianificazione, monitoraggio e vigilanza sanitaria</b>	4-25	164-168
Valutazione iniziale		
Monitoraggio e vigilanza: sistema di informazione sanitaria		
Mortalità		
Morbilità		
<b>Principali programmi sanitari</b>	26-72	168-175
Assistenza terapeutica		
Vaccinazione		
Lotta contro le malattie infettive		
Salute riproduttiva		
Prevenzione e lotta antitubercolare		
Salute mentale		
Miglioramento delle capacità		
Fornitura di medicinali		
Servizi di laboratorio		
<b>Organizzazione dell'assistenza sanitaria per i rifugiati</b>	73-88	175-177
Introduzione		
Assistenza sanitaria a livello della comunità		
Centro sanitario		
Servizi di riferimento		
<b>Risorse umane e coordinamento</b>	89-115	177-180
Rifugiati		
Fabbisogno di personale		
Autorità sanitarie nazionali		
Coordinatore sanitario dell'Unhcr		
Altro personale specializzato		
Ruolo dell'Onu e degli organismi specializzati		
Ruolo delle Ong		
Organizzazione della risposta		
<b>Da consultare</b>		180
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Sistema informativo sanitario		181-188
<b>Allegato 2:</b> Possibile organizzazione dei servizi sanitari in un'emergenza di grandi dimensioni		189
<b>Figure e tabelle</b>		
<b>Figura 1:</b> Impatto relativo delle misure sanitarie		163
<b>Figura 2:</b> Valutazione e risposta		165
<b>Tabella 1:</b> Tassi grezzi di mortalità di riferimento		167
<b>Tabella 2:</b> Malattie più comuni		171

## Situazione

L'esperienza dimostra che le emergenze si traducono in un numero eccessivo di perdite umane (alta mortalità) e in una maggiore incidenza delle malattie (alta morbilità). Le malattie principali responsabili di questi valori elevati sono il morbillo, le malattie diarroiche (in particolare, il colera), le infezioni respiratorie acute (polmonite), la malnutrizione e la malaria. Tra i fattori che aumentano il rischio di malattia, e che devono essere affrontati in ogni emergenza, si possono citare: un ambiente estraneo, la povertà, l'insicurezza, il sovraffollamento, l'acqua in quantità e qualità insufficienti, la scarsa igiene ambientale, gli alloggi di fortuna e i rifornimenti alimentari inadeguati.

## Obiettivo

- Contribuire a raggiungere livelli quanto più elevati possibile di salute fisica e mentale<sup>1</sup>, e prevenire valori eccessivi di mortalità e di morbilità.

## Principi della risposta

- Si deve dare la priorità ad una strategia di assistenza sanitaria di base incentrata sui settori vitali: approvvigionamento idrico, alimentazione, igiene ambientale, alloggi d'emergenza, configurazione fisica degli insediamenti per rifugiati. Occorre fornire, inoltre, un servizio sanitario di base, di prevenzione e di cura. È più probabile che questi interventi, più che l'assistenza individuale, giovino alla salute della maggioranza dei rifugiati;
- è essenziale la partecipazione dei rifugiati alla creazione e alla fornitura dei servizi sanitari;
- i servizi forniti ai rifugiati devono essere di livello equivalente a quello ritenuto adeguato per i cittadini del paese ospitante: in altre parole, è indispensabile un trattamento di *parità*;
- il programma sanitario, inoltre, dev'essere sostenibile. A volte è preferibile rinunciare ad avviare attività che non potranno essere proseguite nel tempo, piuttosto che togliere il sostegno ad attività ben avviate, che sia i partner esecutivi che i beneficiari davano ormai per scontate;
- è indispensabile che i servizi sanitari siano di una qualità tale da assicurare che i programmi, gli operatori e le istituzioni rispettino i diritti dei pazienti, osservando le norme sanitarie e i principi di deontologia medica accettati a livello nazionale e internazionale;
- molti paesi non dispongono delle risorse umane e materiali necessarie per rispondere in maniera adeguata ai bisogni eccezionali provocati da un'emergenza. Si devono mobilitare Ong nazionali ed internazionali di provata esperienza, per porre in atto le misure salvavita più urgenti. È essenziale una sollecita collaborazione con il ministero della Sanità;
- i servizi sanitari devono prendere in considerazione la situazione di particolare vulnerabilità, nelle emergenze, dei bambini sotto i 5 anni, dando la priorità alle vaccinazioni, ai programmi nutrizionali, alla terapia di reidratazione orale, alla profilassi a base di vitamina A, alle terapie di base e alla salute di tutta la famiglia;
- i servizi sanitari devono, inoltre, tener conto delle particolari esigenze delle donne, che svolgono una funzione essenziale in quanto forniscono ai familiari le cure mediche di base e che, nel contempo, devono sopportare un enorme sovraccarico di sofferenze e di difficoltà esistenziali;
- si deve nominare un coordinatore sanitario dell'Unhcr, responsabile del programma sanitario e tenuto ad assicurare il rispetto delle norme e delle migliori prassi accettate a livello nazionale ed internazionale, in stretto coordinamento con le autorità sanitarie nazionali ed altri organismi competenti.

## Misure da adottare

- Valutare lo status sanitario e nutrizionale della popolazione e individuare i fattori critici di rischio nelle particolari condizioni ambientali;
- accertare i bisogni prioritari, definire le attività richieste per farvi fronte e determinare le risorse

<sup>1</sup> Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1996, articolo 12.

se umane, materiali e finanziarie necessarie;

- in funzione di tali attività, organizzare i servizi sanitari a livello comunitario ed elaborare adeguati meccanismi di organizzazione e coordinamento, d'intesa con i partner sanitari e con gli altri settori dell'assistenza interessati;
- favorire l'educazione sanitaria di base dei rifugiati, e formare operatori sanitari scelti tra loro;
- controllare e valutare l'efficienza di tali servizi, ed apportare rettifiche secondo il caso;
- far sì che le decisioni concernenti i servizi sanitari si basino su una valutazione e una vigilanza adeguate;
- per sensibilizzare l'opinione pubblica, divulgare informazioni sulla situazione dell'emergenza e i servizi sanitari.

### Introduzione

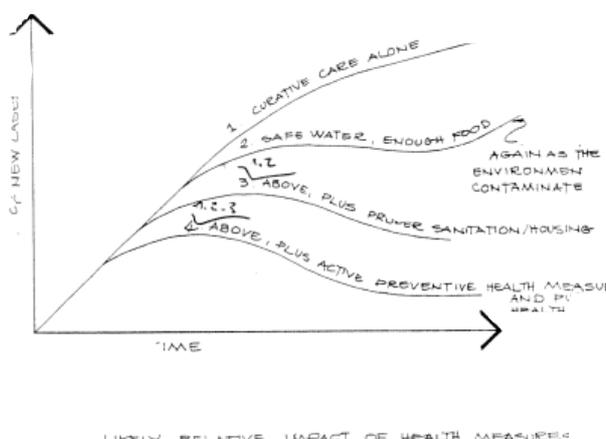
1. Proprio perché dipende da tanti fattori non strettamente medici, la buona salute è un argomento troppo importante per lasciarlo trattare soltanto agli operatori sanitari. Questo capitolo è diretto al personale non specialistico sul terreno. Non pretende di fornire "risposte mediche" ai problemi sanitari, ma cerca piuttosto di dimostrare che un'attenta valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse, un'adeguata organizzazione e un idoneo coordinamento dei servizi medici, nel quadro di una strategia dell'assistenza di base, sono più importanti per la situazione sanitaria complessiva dei rifugiati che non la sola medicina curativa (vedi figura 1). Tali fattori cruciali di natura organizzativa sono molto spesso di competenza del personale non medico dell'Unhcr.

2. In un'emergenza, una numerosa popolazione di rifugiati si trova esposta a condizioni di insicurezza, alloggi di fortuna inadeguati, sovraffollamento, penuria di acqua non inquina-

ta, scarsa igiene ambientale, alimentazione insufficiente o inappropriata, ed eventuale mancanza di immunità rispetto alle malattie presenti nel nuovo ambiente. Inoltre, già al loro arrivo i rifugiati possono essere debilitati per varie cause: malattie, malnutrizione, fame, affaticamento, intimidazioni, violenze fisiche e sofferenze psichiche. Anche la povertà, la sensazione d'impotenza e l'instabilità sociale, particolarmente diffuse tra i rifugiati, possono contribuire all'aumento delle violenze sessuali e alla diffusione delle malattie sessualmente trasmesse, ed in particolare del virus dell'immunodeficienza umana (Hiv).

3. L'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) ha sintetizzato in questi termini il concetto di assistenza sanitaria di base: "Si tratta dell'assistenza sanitaria essenziale, resa accessibile a tutti gli abitanti del paese; è fornita in maniera accettabile per gli individui, le famiglie e la comunità, in quanto richiede la loro comple-

Figura 1



ta partecipazione; è fornita a un costo sostenibile per la comunità e il paese. Per quanto non esista un modello unico applicabile ovunque, l'assistenza sanitaria di base deve includere le seguenti componenti: nutrizione adeguata, sufficiente disponibilità di acqua non inquinata, impianti igienici di base, assistenza alle donne in età riproduttiva e assistenza pediatrica, ivi compresa la pianificazione familiare, trattamento adeguato delle malattie e delle lesioni più comuni, vaccinazione contro le principali malattie infettive, prevenzione e controllo delle patologie endemiche locali, informazione sui problemi sanitari più comuni e sui possibili interventi di prevenzione e controllo".

**Elemento centrale di tale strategia è l'intervento preventivo, in contrapposizione al semplice intervento curativo.**

### **Valutazione, pianificazione, monitoraggio e vigilanza sanitaria**

- ◆ Una valutazione della situazione sanitaria e nutrizionale è un elemento di partenza imprescindibile per poter predisporre i servizi sanitari;
- ◆ tale valutazione deve essere compiuta da specialisti che abbiano esperienza in fatto di emergenze e, se possibile, conoscano bene la situazione locale;
- ◆ occorre individuare i fattori che incidono sulla salute dei rifugiati e creare un sistema di vigilanza, documentazione e informazione.

#### **Valutazione iniziale**

4. In primo luogo, si devono raccogliere dati sul numero dei rifugiati <sup>2</sup>suddivisi in base all'età (percentuale di bambini sotto i 5 anni) e al sesso (rapporto maschi/femmine). Cfr. capitolo 11, sulla registrazione, per ulteriori informazioni sulla stima del numero complessivo dei rifugiati.

La suddivisione per età e sesso può essere stimata in base a:

- i. dati raccolti nel corso di precedenti rilevamenti;
- ii. dati raccolti nel corso di campagne di vaccinazione di massa;

<sup>2</sup> Gli esperti sanitari definiscono a volte tale numero "denominatore".

iii. *screening* sanitario di massa all'arrivo dei rifugiati;

iv. informazioni raccolte dagli operatori sanitari comunitari.

5. La valutazione sanitaria iniziale, mirante a individuare i problemi e le necessità di base e a determinare le priorità, dev'essere effettuata da personale qualificato e di adeguata esperienza. Sono evidenti i vantaggi del ricorso a personale nazionale o locale ma, se necessario, sarà possibile disporre in tempi brevi anche di esperti esterni, dietro richiesta alla Sezione sanità e sviluppo comunitario della Sede centrale.

6. A titolo prioritario, si deve valutare l'incidenza delle principali cause di mortalità e morbidità superiori alla norma: morbillo, malattie diarroiche, polmonite, malaria e malnutrizione.

7. I dati pertinenti possono essere ricavati:

- i. dall'osservazione diretta;
- ii da un'attenta lettura delle informazioni di base riguardanti il paese/le zone d'origine e d'asilo;

iii. analizzando la documentazione disponibile nelle strutture sanitarie e intervistando gli operatori sanitari;

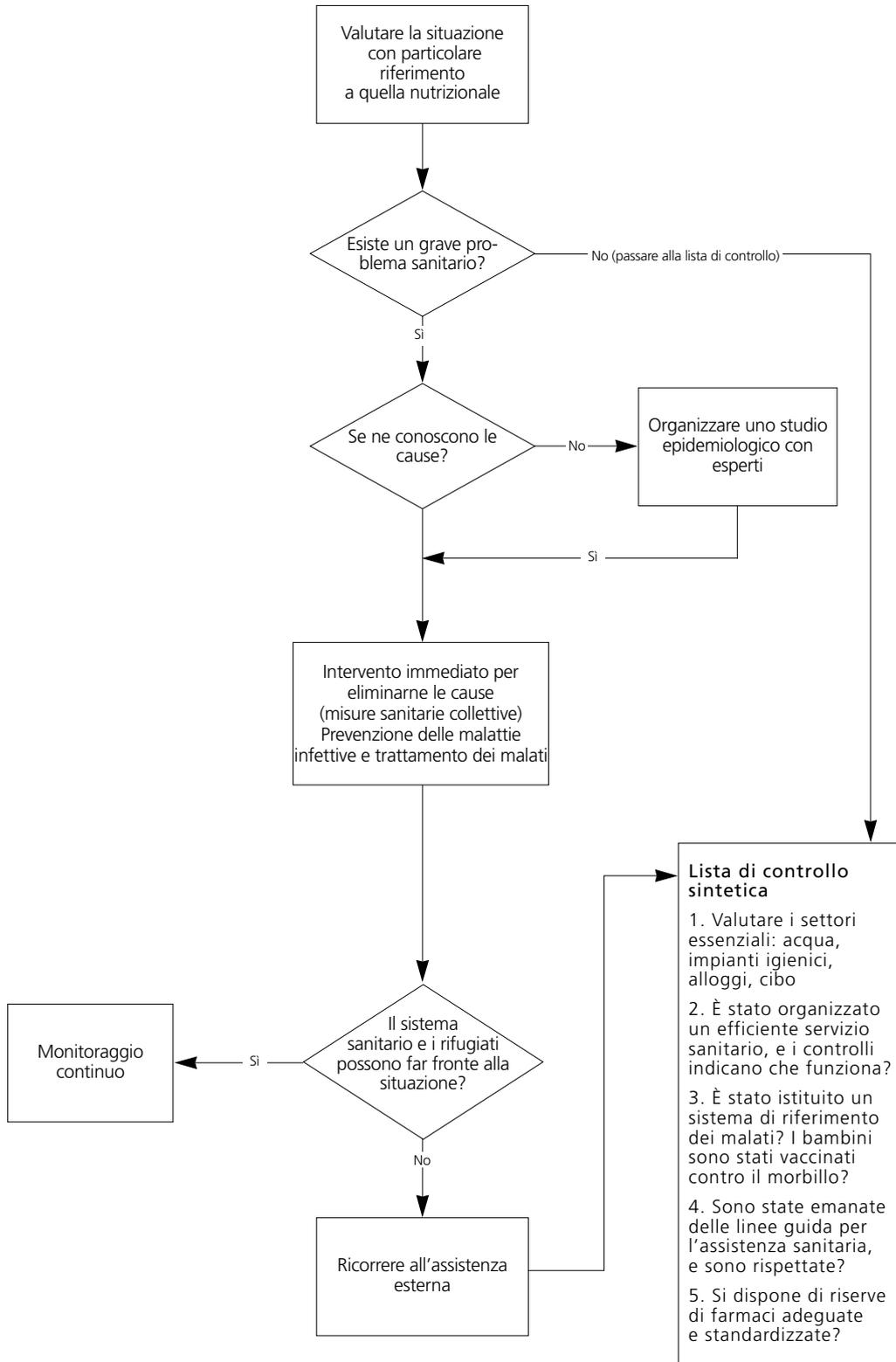
iv. mediante indagini campionarie (sulla nutrizione e la mortalità), che vanno effettuate da esperti;

v. dalla stima e dalla registrazione della popolazione (cfr. sull'argomento il capitolo 11);

vi. in base allo *screening* sanitario e nutrizionale di massa, realizzato all'arrivo dei rifugiati e comprendente: (i) uno *screening* nutrizionale in base all'esame visivo e alla misurazione della circonferenza medio-omeroale (cfr. capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione); (ii) la raccolta di dati sulle malattie infettive e sulle vaccinazioni già effettuate; (iii) l'individuazione dei pazienti da indirizzare urgentemente verso centri debitamente attrezzati. Di solito è poco pratico cercare di eseguire anche interventi curativi, mentre i rifugiati fanno la fila per lo *screening*.

8. La figura 2 illustra le principali considerazioni gestionali per l'intervento, sulla scorta della valutazione iniziale.

Figura 2 - Valutazione e risposta



### **Monitoraggio e vigilanza: sistema di informazione sanitaria**

9. Sin dalle fasi iniziali di un'emergenza, si deve organizzare un sistema di informazione sanitaria, di cui sarà responsabile il coordinatore sanitario dell'Unhcr. Il sistema, semplice, affidabile e con finalità prettamente operative, sarà essenziale per:

- i. quantificare la situazione sanitaria e nutrizionale della popolazione rifugiata;
- ii. seguirne l'andamento tendenziale e monitorare gli effetti e i risultati del programma umanitario;
- iii. individuare le epidemie;
- iv. valutare l'efficacia del programma e l'estensione dei servizi sanitari;
- v. far sì che le risorse vengano destinate in via prioritaria ai settori che ne hanno più bisogno;
- vi. riorientare il programma, a seconda delle necessità.

10. L'allegato 1 riporta le tabelle e i moduli per la raccolta dei dati sanitari. Per avere, però, un quadro più completo della situazione, sarà necessario anche raccogliere e analizzare informazioni concernenti la disponibilità di acqua e cibo, gli impianti igienici, gli alloggi di fortuna e la disponibilità di sapone (cfr. i relativi capitoli su approvvigionamento idrico, nutrizione, igiene ambientale, progettazione dei siti).

11. Il sistema d'informazione sanitaria dev'essere semplice. I dati da raccogliere devono essere adattati in funzione delle qualifiche di chi li raccoglie. Le richieste di rapporti eccessivamente particolareggiati o complessi non verranno soddisfatte. Inoltre, si devono raccogliere esclusivamente i dati finalizzati all'azione. La comunicazione e lo scambio di idee fra tutti i protagonisti del sistema d'informazione sanitaria sono essenziali per il suo buon funzionamento.

**Nelle emergenze, solo le soluzioni semplici sono efficaci.**

12. Nei primi stadi di un'emergenza, i dati sanitari devono concentrarsi sui seguenti aspetti:

- i. demografia (cfr. capitolo 11, sulla stima e la registrazione della popolazione, come pure il precedente paragrafo 4 e la tabella 1 dell'allegato 1);

- ii. mortalità e relative cause (cfr. tabelle 2.1 e 2.2. dell'allegato 1 e il successivo paragrafo 14);

- iii. situazione nutrizionale (cfr. allegati 4 e 5 del capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione);

- iv. morbilità (cfr. paragrafo 15, qui di seguito, e tabella 3.1 dell'allegato 1).

13. Soltanto quando la situazione sarà stabilizzata si potrà rendere più completo il sistema. I dati in materia di mortalità e morbilità vanno raccolti come segue:

#### **Mortalità**

14. Ogni struttura sanitaria deve tenere un registro di tutti i decessi, insieme con la causa e i dati demografici attinenti. Tali dati devono essere riportati in forma sintetica nelle tabelle 2.1 e 2.2 dell'allegato 1, trasmessi al livello centrale e amalgamati con gli altri dati. Stante che molti decessi si verificano al di fuori del sistema di assistenza sanitaria, occorre anche creare un sistema comunitario di vigilanza sulla mortalità. A tal fine è necessario individuare i luoghi utilizzati come cimiteri, assumere guardiani di tombe in servizio permanente nelle 24 ore, fornire lenzuoli per la sepoltura dei defunti e ricorrere ad informatori a livello della comunità. I decessi extraospedalieri e per cause ignote devono essere convalidati da un rapporto autoptico verbale, reso da operatori sanitari specificamente addestrati a tale compito.

#### **Morbilità**

15. Tutte le strutture sanitarie che forniscono servizi ambulatoriali (inclusi i centri per i bambini sotto i 5 anni e per i programmi nutrizionali selettivi) devono tenere una documentazione giornaliera, sotto forma di giornale di bordo o almeno di fogli di riscontro, che deve riportare, come minimo, il nome del paziente, l'età, il sesso, la diagnosi clinica, i risultati degli esami di laboratorio e la terapia. Tali informazioni verranno sintetizzate negli appositi moduli, come da tabella 3.1 dell'allegato 1, e trasmesse a livello centrale.

16. Per le malattie documentate nel sistema di informazione sanitaria, occorre una definizione del caso (cioè una descrizione standard) che servirà di guida alla diagnosi da parte degli operatori sanitari, e garantirà l'uniformità e la validità dei dati. Nella misura del possibile, le definizioni dei casi basate su segni e sintomi clinici (ad esempio, malaria) devono essere verificate con un test standard di laboratorio (ad esem-

pio, l'esame del sangue per un'eventuale diagnosi di malaria).

17. Inoltre, al paziente verrà rilasciata una tessera sanitaria (tessera *Road to Health* - "la strada della salute") in cui si registreranno la data, la diagnosi e la terapia. Tutti i contatti del paziente con il sistema di assistenza sanitaria, per usufruire di servizi sia curativi che preventivi, devono essere annotati sulla tessera sanitaria in suo possesso.

18. A intervalli periodici, sarà necessario valutare il sistema di informazione sanitaria per accertarne la precisione, completezza, semplicità, flessibilità e tempestività. Si deve valutare, inoltre, il modo in cui i pianificatori e i principali responsabili decisionali utilizzano le informazioni. A mano a mano che cambiano le esigenze di informazione, il sistema deve evolversi.

19. Se si vogliono individuare i problemi in tempo per consentire interventi preventivi e/o correttivi e per adeguare la ripartizione delle risorse, è essenziale un monitoraggio, a livello sia dei campi profughi che centrale, della situazione sanitaria e nutrizionale. A mano a mano che i servizi sanitari cominciano a funzionare a regime e i rifugiati si adattano al loro nuovo ambiente, le loro condizioni sanitarie devono migliorare.

20. È indispensabile, comunque, mantenere in atto un accurato sistema di vigilanza. I cambiamenti di stagione hanno un effetto sulla salute (per esempio, le variazioni di temperatura e, in particolare, la stagione delle piogge), per cui sussisteranno variazioni stagionali nell'incidenza delle malattie. Il coordinatore sanitario dell'Unhcr, gli enti statali competenti e gli altri partner saranno responsabili per quanto riguarda la qualità di tale vigilanza, i dati da raccogliere, chi sarà chiamato ad interpretarli e come garantire un intervento in base ai risultati ottenuti e un *feedback* a beneficio di tutti i protagonisti.

### Mortalità

21. Due sono gli indicatori più importanti e più specifici della situazione complessiva di una popolazione rifugiata: il tasso grezzo di mortalità (*Crude Mortality Rate* - Cmr), per tutta la popolazione, e il tasso di mortalità sotto i 5 anni (*Under-5 Mortality Rate* - U-5Mr), per i bambini di tale classe d'età. Questi indicatori sono di cruciale importanza per i responsabili dell'operazione, e anche di grande interesse per i media, i donatori e le agenzie umanitarie. Per il sistema di vigilanza sanitaria, una priorità consiste nel divulgare dati attendibili sulla mortalità.

22. Nella fase di emergenza, i tassi di mortalità vanno espressi in termini di decessi/10.000 persone/giorno, in modo da poter evidenziare improvvise variazioni.

**Il tasso grezzo di mortalità:  
decessi/10.000/giorno  
viene calcolato come segue:  
numero di morti x 10.000  
numero di giorni x popolazione totale.**

23. Durante la fase di emergenza, l'obiettivo globale del programma di assistenza sarà di raggiungere al più presto possibile valori di Cmr di < 1/10.000/giorno, e di U-5Mr di < 2/10.000/giorno. Tali indici rappresentano comunque valori all'incirca doppi di quelli "normali", nella maggior parte del Terzo mondo, per popolazioni non costrette ad abbandonare le loro case, e non devono indurre a rallentare l'impegno.

24. I dati di mortalità specifici per sesso e per età devono essere raccolti in maniera sistematica, e possono indicare la necessità di interventi mirati. La tabella 1 qui di seguito riporta alcuni valori di riferimento (*benchmarks*) con cui confrontare il tasso grezzo di mortalità (Cmr) giornaliero. La mortalità sotto i 5 anni (U-5Mr) è generalmente doppia del Cmr.

**Tabella 1 - Tassi grezzi di mortalità di riferimento (*benchmarks*)**

Tasso medio nella maggioranza dei paesi del Terzo mondo	0,5 decessi/10.000/giorno
Programma di assistenza: sotto controllo	<1,0 decesso/10.000/giorno
Programma di assistenza: situazione gravissima	>1,0 decesso/10.000/giorno
Emergenza: fuori controllo	>2,0 decessi/10.000/giorno
Catastrofe di grandi proporzioni	>5,0 decessi/10.000/giorno

### Morbilità (incidenza e tipi di patologie)

25. La conoscenza delle principali cause di malattia e dei gruppi a più alto rischio è utile per un'efficace pianificazione delle strategie d'intervento e per il più efficiente impiego delle risorse disponibili. L'incidenza della morbilità rappresenta il numero, solitamente indicato per 1.000 individui, di nuovi casi di una data malattia nella popolazione, durante un certo periodo di tempo. È più utile seguire questo indice che non limitarsi ad una semplice registrazione

numerica dei casi, in quanto consente di seguire l'andamento tendenziale nel tempo, oppure di confrontarlo con altre situazioni. L'incidenza della morbilità va registrata come indicato nelle tabelle 3.1 e 3.2 dell'allegato 1.

### Principali programmi sanitari

- ◆ Nelle situazioni di emergenza, le cause principali di mortalità e morbilità sono: morbillo, malattie diarroiche (in particolare, colera), infezioni respiratorie acute, malnutrizione e malaria (nelle zone di prevalenza). Nei programmi di intervento, bisogna puntare in linea prioritaria a ridurre l'impatto negativo di tali malattie;
- ◆ fra le altre cause di morbilità vi sono la tubercolosi, la meningite, le malattie trasmesse da vettori di infezioni, quelle trasmesse sessualmente, e in particolare l'Hiv/Aids, le complicanze ostetriche<sup>3</sup>, le malattie di età pediatrica che si possono prevenire con i vaccini;
- ◆ lo stress emotivo dell'esodo, spesso aggravato da vessazioni, violenze e sofferenze psichiche, contribuisce a infiacchire le capacità fisiche ed emotive dei rifugiati e a ridurre la resistenza naturale alle malattie;
- ◆ l'esperienza insegna quanto sia importante venire incontro alle necessità dei rifugiati, in modo particolare delle donne e degli adolescenti, nel campo della salute riproduttiva;
- ◆ ci si deve impegnare sin dall'inizio a correggere i fattori ambientali che hanno conseguenze negative sulla salute.

### Assistenza terapeutica

26. L'assistenza terapeutica riveste la massima importanza nella fase iniziale, allorché i rifugiati sono più vulnerabili al loro nuovo ambiente, con tutti i rischi sanitari che esso comporta, e prima che si sia potuto apportare miglioramenti di rilievo sul piano della salute pubblica. Per quanto da sola l'assistenza terapeutica non possa raggiungere l'obiettivo di ridurre le eccessive perdite di vite umane, creerà comunque fra i rifugiati un clima di fiducia nei confronti dei servizi sanitari.

27. Per le principali malattie, è necessario definire adeguati protocolli diagnostici e terapeutici, conformi a quelli nazionali, se questi risultano adatti alla situazione dei rifugiati. Può esserci qualche eccezione a questa regola, ma l'attuazione di protocolli specifici per i rifugiati va

<sup>3</sup> Ostetricia: la branca della medicina relativa al parto e al trattamento delle donne prima e dopo il parto.

sempre concordata previamente con le autorità nazionali.

28. Occorre pensare a tener conto dei decessi che si verificano al di fuori del sistema sanitario. È un errore comunemente osservato, commesso anche da eccellenti clinici, talmente assorbiti dal loro lavoro nelle strutture sanitarie da non accorgersi che intanto i cimiteri si riempiono di rifugiati, morti nei loro alloggi di fortuna, senza mai essere stati individuati né indirizzati verso tali strutture, per ricevervi le necessarie cure mediche.

### Vaccinazione

29. È documentato che il morbillo è responsabile di un gran numero di decessi, in particolare, ma non esclusivamente, fra i bambini al di sotto dei 5 anni.

**Nei primi tempi di un'emergenza, l'unica vaccinazione essenziale è quella contro il morbillo, per i bambini in tenera età.**

L'Unhcr preconizza la vaccinazione dei bambini dai 6 mesi fino ai 12 o anche ai 15 anni di età (anziché fino ai più consueti 5 anni), proprio per i maggiori rischi derivanti dalle condizioni di vita dei rifugiati nelle emergenze.

30. La decisione se avviare o no una campagna di vaccinazione contro il morbillo, allo scoppio di un'emergenza, deve essere affidata a un esperto. In una situazione ideale, la campagna dovrebbe essere integrata, senza però esserne ritardata, dalla distribuzione di vitamina A. La decisione dipenderà dall'estensione delle vaccinazioni già effettuate nel paese e nella zona d'origine e dalla loro affidabilità, nonché da un'eventuale epidemia o da un'eventuale recente campagna di vaccinazione. Se la vaccinazione contro il morbillo risulta necessaria, non dev'essere ritardata nell'attesa della disponibilità di altri vaccini, e occorre instaurare adeguati meccanismi per vaccinare anche i nuovi arrivati. La fornitura dei vaccini va concordata con l'Unicef (cfr. il relativo Protocollo d'accordo con l'Unhcr, appendice 3).

31. Sussistono validi motivi, sia medici che organizzativi, per non attuare un programma di vaccinazione di massa con tutti i vaccini. Le vaccinazioni non hanno effetti terapeutici né preventivi sulle più comuni cause di malattia e di morte nella fase d'emergenza, ad eccezione del morbillo. Inoltre, i programmi di massa richiedono un gran numero di operatori, e i vaccini vanno maneggiati con gran cautela, in condi-

zioni refrigerate e controllate. Per tutti questi motivi, l'avvio di una tale campagna nel corso di un'emergenza può rappresentare un uso improprio del tempo e delle risorse disponibili.

32. Non appena l'emergenza si sarà stabilizzata, occorre avviare un programma allargato di vaccinazione, che deve costituire parte integrante del programma sanitario a lungo termine. Il programma allargato tipo comprende i vaccini contro la difterite, la pertosse e il tetano (Dpt), il vaccino orale antipolio (Opv) e quello contro il Bcg (bacillo Calmette-Guérin), come pure quello contro il morbillo. Non si deve, tuttavia, attuare una campagna di vaccinazione contro nessuna di queste malattie (salvo il morbillo), né un programma allargato completo, finché non sono soddisfatti i seguenti criteri: si prevede che la popolazione rimanga stabile per almeno tre mesi; si dispone di un'adeguata capacità operativa per praticare le vaccinazioni, e il programma può essere integrato, entro un ragionevole lasso di tempo, in quello nazionale (cfr. Protocollo d'accordo fra l'Unicef e l'Unhcr, appendice 3).

33. È essenziale conservare un'adeguata documentazione della campagna di vaccinazione. Come minimo assoluto, si distribuiranno tessere personali di vaccinazione (tessere "la strada della salute"). Inoltre, è auspicabile l'esistenza di un registro centrale indipendente di tutte le vaccinazioni, per consentire un'analisi della loro estensione.

#### Lotta contro le malattie infettive

- ◆ Le condizioni di un'emergenza, in particolare il sovraffollamento, la scarsa igiene ambientale, ecc., facilitano la diffusione delle malattie infettive;
- ◆ per lottare contro di esse, gli obiettivi perseguiti sono: prevenzione, individuazione, controllo e terapia;
- ◆ i rifugiati corrono i maggiori rischi allorché sono esposti ad una malattia contro cui non hanno un'immunità acquisita (per esempio, il morbillo, la malaria, ecc.);
- ◆ l'insorgere di epidemie di malattie infettive richiede un'immediata indagine sul posto da parte di esperti, e uno stretto coordinamento degli interventi, secondo i casi, con le autorità nazionali, l'Oms e i partner operativi.

34. Nelle emergenze, le principali cause di mortalità e morbilità tra i rifugiati sono le seguenti:

- i. morbillo
- ii. malattie diarroiche
- iii. infezioni respiratorie acute
- iv. malaria (nelle zone di diffusione).

Inoltre, l'interazione fra malnutrizione e infezioni, soprattutto nei bambini piccoli, contribuisce all'ulteriore aumento della mortalità.

Anche altre malattie infettive - meningite da meningococchi <sup>4</sup>, tubercolosi, malattie sessualmente trasmesse, epatite, febbre tifoidea, tifo, febbre ricorrente - sono state osservate fra i rifugiati. Comunque, nel quadro patologico globale l'incidenza di tali malattie è relativamente scarsa.

#### Malattie diarroiche

35. Tali malattie costituiscono un grave problema sanitario; le epidemie acute di shigellosi (che causa la dissenteria con perdite ematiche) e di colera sono ormai frequenti nelle emergenze, provocando eccessive perdite umane. Nelle zone a rischio, è essenziale attuare al più presto adeguate misure preventive, e in particolare:

- i. approvvigionamento adeguato di acqua potabile, sistema idoneo d'igiene ambientale;
- ii. fornitura di sapone, educazione all'igiene personale e all'attenta gestione dell'acqua;
- iii. incoraggiamento della sicurezza alimentare e dell'allattamento al seno;
- iv. frequenti visite a domicilio, per una diagnosi precoce;
- v. delimitazione di una zona ("unità anticolerica") in cui trattare i pazienti affetti dal colera, in caso di epidemia.

36. Non è possibile prevedere l'evoluzione di un focolaio di colera. Adottando le misure preventive del caso, dovrebbe essere colpito meno dell'1% della popolazione. In genere, tuttavia, la percentuale delle persone colpite varia dall'1 al 3%, ma in casi estremi può essere superiore, arrivando addirittura al 10%.

37. Per essere pronti a reagire tempestivamente allo scoppio di un'epidemia, le misure preventive sopra indicate devono essere integrate dalla definizione di adeguati protocolli per il trattamento dei malati. Tali protocolli si devono basare sui protocolli nazionali o quelli dell'Oms, prevedendo una terapia di reidratazio-

<sup>4</sup> Cfr.: World Health Organization. *Control of Epidemic Meningococcal Disease: WHO Practical Guidelines*, 1995.

ne, un'alimentazione continua e un'adeguata terapia con antibiotici (soprattutto per la shigellosi<sup>5</sup>). Inoltre, si deve attivare un affidabile sistema di vigilanza per la diagnosi precoce del colera, per seguire le tendenze in atto e per valutare l'efficacia degli interventi specifici.

38. Per reagire all'insorgenza di un'epidemia di colera e ridurre la mortalità, occorreranno probabilmente cospicue risorse materiali, finanziarie e umane, in particolare di personale esperto.

39. Per facilitare un immediato intervento, la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale può distribuire, con breve preavviso, dei kit anticolera, ognuno dei quali consente di curare 500 casi circa. Al momento, non è ancora disponibile un vaccino in grado di prevenire episodi di colera.

### **Malaria**

41. Anche la malaria può causare gravi problemi. Un trattamento e un controllo adeguati richiedono l'intervento di esperti, e si basano sulle seguenti componenti:

- i. diagnosi precoce e terapia appropriata. Potrà essere necessario studiare la farmacoresistenza;
- ii. trattamento preventivo (chemioprolifassi), soprattutto per le gestanti;
- iii. eliminazione dei luoghi di proliferazione dei vettori;

iv. lotta contro i vettori, prevedendo in particolare la distribuzione di zanzariere impregnate di insetticidi e la periodica disinfestazione con insetticidi, come già indicato.

42. Le misure chimiche di prevenzione e lotta, quali ad esempio la disinfestazione mediante insetticidi e l'uso di zanzariere impregnate, possono sembrare molto pratiche, ma vanno attuate solo su consiglio di esperti. In effetti, occorre considerare vari fattori, fra cui: le abitudini dei rifugiati, le variazioni stagionali, i comportamenti abituali delle zanzare, i livelli di trasmissione, i protocolli nazionali sull'impiego di sostanze chimiche e gli elenchi delle sostanze registrate, nonché i costi. Per la lotta contro i vettori della malaria, cfr. capitolo 17, sull'igiene ambientale.

### **Infezioni respiratorie acute**

43. Fra le infezioni respiratorie acute, la polmonite è documentata come causa di un'elevata mortalità, in particolare fra i bambini sotto i 5 anni. Pertanto, è essenziale fornire quanto prima ai rifugiati un alloggio di fortuna adeguato e coperto a sufficienza. Il personale sanitario dev'essere addestrato alla diagnosi e al trattamento delle infezioni respiratorie.

44. La tabella 2 che segue riporta le malattie più comuni, illustrando l'impatto ambientale sulle malattie e indicando i miglioramenti delle condizioni di vita che avranno un effetto diretto sulla salute dei rifugiati

<sup>5</sup> Cfr.: World Health Organization. *Guidelines for the control of Epidemics due to Shigella Dysenteriae Type 1*, 1995.

**Tabella 2 - Malattie più comuni**

Malattia	Principali fattori concomitanti	Misure preventive
Malattie diarroiche	Sovraffollamento, contaminazione dell'acqua e degli alimenti Mancanza d'igiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguato spazio abitativo</li> <li>• educazione sanitaria</li> <li>• distribuzione di sapone</li> <li>• buona igiene personale e alimentare</li> <li>• acqua depurata, buona igiene ambientale</li> </ul>
Morbillo	Sovraffollamento Scarsa copertura della vaccinazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale, definiti nel capitolo 12, sulla progettazione dei siti</li> <li>• vaccinazione dei bambini, con distribuzione di vitamina A. Dati i maggiori rischi legati alle condizioni di vita, la vaccinazione è raccomandata dai 6 mesi fino ai 12-15 anni (invece dei più normali 5 anni)</li> </ul>
Infezioni respiratorie acute	Alloggi insoddisfacenti Mancanza di coperte e di vestiario Fumo nell'abitazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• alloggi idonei, vestiario adeguato, coperte a sufficienza</li> </ul>
Malaria	Nuovo ambiente, con una tensione nervosa alla quale i rifugiati non sono immuni Acqua stagnante, propizia alla proliferazione delle zanzare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distruzione dei luoghi di proliferazione delle zanzare, delle larve e degli individui adulti mediante disinfestazione. Tuttavia, il successo della lotta contro i vettori di malattie dipende dalle particolari abitudini delle zanzare, e occorre consultare esperti locali</li> <li>• fornitura di zanzariere</li> <li>• profilassi farmaceutica (ad esempio, per le gestanti, secondo i vigenti protocolli nazionali)</li> </ul>
Meningite da meningococchi	Sovraffollamento in zone dove la malattia è endemica (spesso con un andamento stagionale locale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• vaccinazione solo dopo parere qualificato, quando i rilevamenti ne suggeriscono la necessità</li> </ul>
Tubercolosi	Sovraffollamento Malnutrizione Elevata diffusione dell'Hiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale (ma dove è endemica, continuerà a costituire un problema)</li> <li>• vaccinazione</li> </ul>
Tifo	Sovraffollamento Scarsa igiene personale Rete idrica contaminata Insufficiente igiene ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• acqua depurata, adeguata igiene ambientale</li> <li>• buona igiene personale, alimentare e pubblica, educazione sanitaria</li> </ul> <p>L'Oms non raccomanda la vaccinazione, perché offre soltanto una modesta protezione individuale, di breve durata, e una protezione scarsa o nulla contro la diffusione della malattia</p>
Vermi, in particolare anchilostomi	Sovraffollamento Insufficiente igiene ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• adeguata igiene ambientale, buona igiene personale</li> <li>• uso di calzature</li> </ul>
Scabbia <sup>6</sup>	Sovraffollamento Scarsa igiene personale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• sufficienti acqua e sapone per lavarsi e per il bucato</li> </ul>
Xeroftalmia, carenza di vitamina A	Regime alimentare inadeguato A seguito di infezioni acute prolungate, morbillo e diarrea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguata assunzione di vitamina A nel quadro del regime alimentare. Se non è disponibile, distribuire alimenti arricchiti di vitamina A. Se neanche questo è possibile, distribuire vitamina A</li> <li>• vaccinazione contro il morbillo. Profilassi sistematica per i bambini, ogni 4-6 mesi</li> </ul>
Anemia	Malaria, anchilostomiasi, scarso assorbimento o insufficiente assunzione di ferro e di acido folico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prevenzione/cura della malattia concomitante</li> <li>• correzione del regime alimentare, includendovi cibi arricchiti</li> </ul>
Tetano	Lesioni in individui vaccinati Pratiche ostetriche carenti, che provocano il tetano neonatale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pronto soccorso efficiente</li> <li>• vaccinazione delle gestanti e successiva vaccinazione generale, nell'ambito del programma allargato</li> <li>• formazione delle levatrici; disinfezione di lacci, forbici, rasoi, ecc.</li> </ul>
Epatite	Mancanza d'igiene Contaminazione degli alimenti e dell'acqua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acqua depurata</li> <li>• adeguata igiene ambientale</li> <li>• idonee precauzioni nelle trasfusioni</li> </ul>
Malattie sessualmente trasmesse/Hiv	Disgregazione dell'organizzazione sociale Pratiche trasfusionali carenti Scarsa informazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• test della sifilide durante la gravidanza</li> <li>• test completo del sangue prima delle trasfusioni</li> <li>• rispetto delle precauzioni universali</li> <li>• educazione sanitaria</li> <li>• disponibilità di preservativi</li> <li>• trattamento dei partner</li> </ul>

<sup>6</sup> Scabbia: affezione cutanea provocata dagli acari.

## Salute riproduttiva <sup>7</sup>

45. L'assistenza per la salute riproduttiva dei rifugiati dev'essere fornita da personale ben preparato e con supervisione adeguata, e deve attenersi al seguente principio:

**L'assistenza per la salute riproduttiva dev'essere disponibile in tutte le situazioni, basandosi sulle necessità e sulle esplicite richieste dei rifugiati, e in particolare delle donne. Si devono rispettare i diversi valori etici e religiosi e le diverse tradizioni culturali dei rifugiati, in conformità con i diritti umani universalmente riconosciuti.**

46. Per fornire servizi di qualità per la salute riproduttiva, occorre il concorde impegno di numerosi settori (sanità, servizi comunitari, protezione, istruzione) e organismi, che devono fornire tali servizi in base ai rispettivi mandati.

47. Per quanto non si debbano sottrarre risorse alla lotta contro le maggiori cause di mortalità (morbillo, malattie diarroiche, infezioni respiratorie acute e malaria), vi sono alcuni aspetti della salute riproduttiva che è indispensabile affrontare nella fase iniziale di un'emergenza. I principali obiettivi dell'assistenza per la salute riproduttiva sono allora i seguenti:

- i. prevenire e affrontare le conseguenze della violenza sessuale;
- ii. ridurre la trasmissione dell'Hiv attuando le misure universali di precauzione <sup>8</sup> e garantendo la disponibilità gratuita di preservativi;
- iii. prevenire un'eccessiva morbidità e mortalità materna e neonatale fornendo delle dotazioni per il parto a casa, garantendo nei centri medici l'igiene e la sicurezza del parto e trattando le complicanze ostetriche in base ad un sistema di riferimento;
- iv. programmare al più presto possibile servizi completi per la salute riproduttiva, integrati nell'assistenza sanitaria di base;

<sup>7</sup> L'Unfpa ha messo a punto una serie di kit per la salute riproduttiva da utilizzare nell'ambito di un programma che affronti i problemi concernenti la salute riproduttiva. Per ulteriori dettagli, contattare la Sezione sanità e nutrizione, oppure la Sezione forniture e trasporti presso la Sede centrale.

<sup>8</sup> Per "misure universali di precauzione" si intendono le procedure e le prassi attuate dagli operatori sanitari per limitare la trasmissione delle malattie.

v. designare un responsabile per il coordinamento di tutte le attività concernenti la salute riproduttiva, e che faccia capo al coordinatore generale per la sanità.

48. Appena possibile, una volta che la situazione si sia stabilizzata, si devono organizzare servizi completi per la salute riproduttiva in base alle esigenze dei rifugiati. Tali servizi devono essere integrati nel sistema di assistenza sanitaria di base e devono affrontare i seguenti aspetti:

### **Maternità sicura**

49. Questo aspetto comprende l'assistenza prenatale, durante il parto e dopo il parto. Durante la gravidanza, tutte le donne incinte devono beneficiare dei servizi di assistenza prenatale. Tutti i parti devono essere eseguiti da un operatore sanitario esperto. Occorre organizzare un sistema di riferimento per gestire le complicanze ostetriche. Nelle prime quattro-sei settimane dopo il parto, le madri devono recarsi con i neonati presso i servizi sanitari e ricevere integratori alimentari, consigli in materia di pianificazione familiare e informazioni sull'allattamento al seno e la cura dei lattanti.

### **Violenza sessuale: prevenzione e risposta**

Si rinvia al capitolo 10, servizi comunitari.

### **Malattie sessualmente trasmesse, con particolare riferimento all'Aids/Hiv <sup>9</sup>**

50. L'esperienza insegna che l'Hiv si diffonde con la massima rapidità in un contesto di povertà e di instabilità sociale: vale a dire, le condizioni tipiche delle emergenze dei rifugiati. La priorità deve essere data alla prevenzione del contagio: garantire l'attuazione delle misure universali di precauzione e lavorare in stretto contatto con la comunità per promuovere strategie di prevenzione, in particolare l'informazione e la distribuzione di preservativi. Garantire condizioni di sicurezza nelle trasfusioni. Il trattamento delle malattie sessualmente trasmesse deve far parte integrante dei servizi sanitari e prevedere un adeguato *follow-up* dei partner.

**I test obbligatori di sieropositività fra i rifugiati, con l'unica eccezione dell'esame del sangue prima di una trasfusione, non sono giustificati e, come prassi generale, l'Oms ha stabilito che non vanno effettuati.**

<sup>9</sup> UNHCR, UNAIDS and WHO. *Guidelines for HIV Interventions in Emergency Settings*, 1996.

### **Pianificazione delle nascite**

51. I servizi di pianificazione delle nascite devono essere avviati il più presto possibile. Assicurarsi che i rifugiati siano debitamente informati e comprendano di avere libertà di scelta.

### **Altri problemi di salute riproduttiva**

52. Le donne che vanno incontro a complicanze, quali ad esempio un aborto spontaneo o un rischio di aborto, devono essere curate in base ad un sistema di riferimento.

53. Dopo che la situazione si è stabilizzata, si devono attuare programmi per debellare delle prassi tradizionali molto pericolose, in particolare quella delle mutilazioni genitali delle donne. Nell'affrontare tale problema<sup>10</sup>, è di cruciale importanza lavorare a stretto contatto con la comunità dei rifugiati. Non appena possibile, si devono fornire alle donne articoli sanitari rispondenti alla loro cultura. Una protezione sanitaria inadeguata può impedire alle donne di ricevere la necessaria assistenza materiale.

### **Salute riproduttiva e giovani**

54. In fatto di salute riproduttiva, gli operatori sanitari devono dedicare particolare attenzione alle esigenze dei giovani, in quanto possono costituire un gruppo a più alto rischio e avere nel contempo un accesso più limitato ai servizi necessari.

55. È importante che un numero sufficiente di operatrici sanitarie sia addestrato nel settore della salute riproduttiva, onde fornire servizi sanitari rispondenti alla cultura dei rifugiati, ivi compresa una informazione all'interno della comunità e nei centri sanitari. Almeno alcune di esse dovrebbero provenire dalla comunità stessa.

### **Prevenzione e lotta antitubercolare<sup>11</sup>**

56. Negli ultimi anni, la diffusione della tubercolosi (Tbc) è notevolmente aumentata in tutto il mondo; tuttavia, nelle fasi iniziali di un'emergenza, allorché la mortalità e la malnutrizione sono particolarmente elevate, un programma di prevenzione e lotta non rientra nelle priorità.

57. Prima di avviare un programma di lotta antitubercolare, occorre ascoltare il parere degli

esperti e coinvolgere i responsabili del programma nazionale di prevenzione e controllo (spesso patrocinato dall'Oms). Eventuali carenze in sede di pianificazione e di attuazione potrebbero risultare gravemente controproducenti.

58. Per aumentare le probabilità di successo, i programmi antitubercolari devono essere avviati soltanto in situazioni di stabilità, allorché è possibile attuare una terapia ad osservazione diretta<sup>12</sup>, e quando si dispone dei mezzi finanziari e dei farmaci necessari, di servizi di laboratorio affidabili, come pure di personale qualificato.

### **Salute mentale<sup>13</sup>**

59. Le necessità psicosociali dei rifugiati sono state spesso trascurate, se non addirittura dimenticate. I servizi sanitari devono, al contrario, cercare di incoraggiare più elevati parametri di salute sia fisica che mentale. Non ci vuol molto a capire che i rifugiati sono duramente provati, per effetto, ad esempio, delle violenze fisiche, delle sofferenze, della perdita di persone care, della paura, dello stress, di un diffuso senso di impotenza e dell'incertezza quanto al futuro.

60. Nonostante la limitata esperienza nella diagnosi e nel trattamento dei problemi psicosociali dei rifugiati (in particolare i disturbi da stress post-traumatico), si possono formulare delle direttive a carattere generale. Ogni programma per la salute mentale dev'essere basato sulla comunità, e i rifugiati stessi devono svolgerci un ruolo importante. Il programma deve fondarsi su una solida conoscenza delle loro tradizioni culturali, ed essere integrato con gli altri servizi loro forniti; la sostenibilità a lungo termine del programma stesso va assicurata sin dall'inizio.

### **Miglioramento delle capacità**

#### **Educazione sanitaria**

61. L'importanza dell'educazione sanitaria è largamente riconosciuta. Si incontrano, tuttavia, notevoli difficoltà quando si cerca di persuade-

<sup>10</sup> Cfr. JOM/FOM (83/97; 90/97), *Policies on Harmful Traditional Practices*, UNHCR, 1997.

<sup>11</sup> WHO and UNHCR. *Guidelines for Tuberculosis Control in Refugees and Displaced Populations*, 1996.

<sup>12</sup> Nella terapia ad osservazione diretta l'operatore sanitario è in grado di osservare il trattamento, ed in particolare di verificare che i pazienti prendano correttamente i medicinali prescritti.

<sup>13</sup> WHO and UNHCR *Manual of Mental Health of Refugees*, 1996.

re le persone più a rischio a modificare abitudini di lunga data.

**Nella fase dell'emergenza, i temi prioritari devono essere quelli direttamente correlati ai problemi immediati della salute pubblica.**

62. Pertanto, l'educazione sanitaria si deve concentrare sull'eliminazione delle feci e dei rifiuti, la gestione delle acque e l'igiene personale. Molti governi e organismi hanno elaborato dei testi semplici di educazione sanitaria, che possono risultare utili. Dei rifugiati formati come insegnanti e degli anziani che godano del rispetto della comunità saranno probabilmente più efficaci che non degli estranei nel comunicare alla loro gente i principi e le pratiche sanitarie fondamentali. In una fase successiva, l'informazione, l'educazione e la comunicazione devono costituire uno strumento importante ai fini della prevenzione e della riduzione delle malattie sessualmente trasmesse, e segnatamente dell'Hiv.

#### **Formazione**

63. La definizione stessa di "emergenza" indica che sarà necessaria una mobilitazione straordinaria di risorse, in particolare umane, per far fronte alla situazione. Nell'allegato 2 si presenta una proposta di strutturazione dei servizi sanitari, con il numero e le qualifiche degli operatori necessari. Non tutti saranno disponibili immediatamente; in particolare, gli operatori sanitari scelti in seno alla comunità, quelli professionali, i medici e i paramedici per i centri, le postazioni sanitarie e gli ambulatori, dotati delle qualifiche e dell'esperienza necessarie.

**Per questo motivo, la formazione costituirà un elemento chiave per un efficace programma d'intervento sanitario.**

64. Le attività di formazione devono mirare a realizzare l'obiettivo del programma; ciò dipende dalla ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i vari livelli di assistenza sanitaria e dalla individuazione delle qualifiche necessarie. La formazione deve far parte del programma sanitario principale.

#### **Fornitura di medicinali**

65. È necessaria una linea d'azione generale per i farmaci essenziali, con l'obiettivo di garantire la fornitura di farmaci sicuri, efficaci e di costo contenuto, per far fronte ai bisogni prioritari

dei rifugiati. La Sezione sanità e sviluppo comunitario e la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale hanno distribuito un elenco dei farmaci fondamentali, utilizzato durante le operazioni dell'Unhcr per effettuare le ordinazioni.

66. Per incoraggiare un impiego appropriato dei farmaci, si devono stabilire protocolli di trattamento standard. Ciò contribuirà a razionalizzare il sistema di prescrizione fra i vari partner e ad organizzare delle attività di formazione. I protocolli generalmente si attengono alle norme nazionali.

67. Spesso, nella fase iniziale di un'emergenza, è utile ricorrere a dotazioni d'emergenza preconfezionate. La più nota è quella messa recentemente a punto grazie alla collaborazione fra numerosi organismi internazionali (Oms, Unicef, Medici senza frontiere, Croce Rossa internazionale, Unhcr ed altri ancora). Il kit è predisposto per far fronte alle esigenze di 10mila persone per tre mesi; può essere ottenuto con breve preavviso dalla Sezione forniture e trasporti ed essere utilizzato per l'assistenza sanitaria alla comunità e nei centri medici. La dotazione deve essere utilizzata soltanto nella fase iniziale di un'emergenza, e non a più lungo termine.

68. Al più presto possibile, occorre prendere accordi per la regolare fornitura di un'adeguata quantità dei farmaci fondamentali, in base all'elenco dell'Unhcr. Le richieste si devono basare sulla vigilanza epidemiologica e sul quadro delle malattie. La Sezione forniture e trasporti può, inoltre, assistere per l'acquisto dei farmaci e il loro trasporto sul terreno.

69. È della massima importanza istituire un sistema di monitoraggio del consumo dei farmaci. Nelle operazioni su vasta scala, potrà essere necessaria la collaborazione a tempo pieno di un farmacista. Questo perché nelle emergenze è tutt'altro che rara l'esperienza di un eccesso di prescrizioni da parte degli operatori sanitari, per effetto delle insistenze dei rifugiati.

70. Le donazioni di farmaci non richiesti spesso costituiscono un problema. Una serie di agenzie internazionali (Undp, Unhcr, Unicef, Oms, Medici senza frontiere ed altre) hanno elaborato congiuntamente una serie di linee guida sulle donazioni di farmaci<sup>14</sup>, che forniscono ai donatori e agli utenti un elenco di farmaci e di scorte che è possibile inviare nelle emergenze.

<sup>14</sup> WHO, *Guidelines for Drug Donations*, 1996.

Ciò serve ad evitare che il personale sul terreno debba sprecare tempo prezioso nella cernita di donazioni "inutili" (piccole quantità di farmaci di vario genere, campioni gratuiti, medicinali scaduti, vaccini non idonei, farmaci identificati solo con un marchio commerciale o in una lingua non conosciuta). Secondo la prassi dell'Unhcr, le scorte di medicinali internazionali devono essere inviate soltanto dietro specifica richiesta o con l'autorizzazione degli esperti. Il rappresentante dell'Oms, le missioni diplomatiche locali e tutti gli altri interessati devono ricevere un *briefing* in tal senso.

### Servizi di laboratorio

71. I rifugiati si trovano spesso a grande distanza dai laboratori. Tuttavia, anche i più semplici servizi di laboratorio disponibili sul posto sono generalmente sufficienti.

72. I servizi di laboratori di riferimento sono necessari per la gestione e il controllo delle epidemie (ad esempio, meningite, shigellosi, colera, febbri emorragiche e ricorrenti, elevata endemicità di malaria, epatite, ecc.), al fine di confermare/definire la diagnosi e di realizzare i test di sensibilità agli antibiotici. Tutto ciò dev'essere concordato con le autorità nazionali e l'Oms. Quando si effettuano trasfusioni, i servizi di laboratorio saranno assolutamente indispensabili per praticare previamente i test di sieropositività, per la ricerca dell'Hiv nel sangue di tutti i donatori.

### Organizzazione dell'assistenza sanitaria per i rifugiati

- ◆ Non esiste un modello unico per organizzare i servizi sanitari in tutte le situazioni di emergenza, ma di solito si ha un modello articolato su tre livelli: postazioni sanitarie e ambulatori a livello della comunità, centri sanitari, ospedali di riferimento;
- ◆ è della massima importanza assicurare una buona comunicazione e un regolare *feedback* fra i vari livelli di assistenza sanitaria;
- ◆ per i centri di riferimento, si deve dare la priorità all'utilizzo delle strutture sanitarie del paese ospitante, cui sarà fornito un sostegno da concordare (si veda il Protocollo d'accordo fra l'Oms e l'Unhcr).

### Introduzione

73. I tre livelli di assistenza sanitaria sono rappresentati sinteticamente nell'allegato 2. Il primo livello è quello della comunità, con postazioni sanitarie, ambulatori e servizi esterni. Il se-

condo livello è costituito da un centro sanitario dotato delle strutture fondamentali per curare i pazienti, sia ambulatoriali sia ospedalieri, per effettuare fasciature e iniezioni, completato da una farmacia e un laboratorio con le dotazioni di base. Al terzo livello si colloca l'ospedale di riferimento per gli interventi chirurgici e l'assistenza ostetrica di emergenza, il trattamento dei casi molto complicati, gli esami di laboratorio, ecc. In linea di massima, gli ospedali di riferimento sono strutture nazionali, operative a livello provinciale, regionale o nazionale.

74. È indispensabile che i rifugiati abbiano facile accesso alle terapie appropriate. Se risulta impossibile potenziare le strutture sanitarie locali per far fronte alle loro necessità, occorre predisporre soluzioni alternative. Se non si riesce a fornire il trattamento al livello appropriato, gli ospedali o i centri sanitari saranno letteralmente sommersi da un gran numero di rifugiati che chiedono di venir curati per problemi molto semplici. Pertanto, è necessario un servizio sanitario a livello della comunità, in grado di individuare le persone che hanno bisogno dell'assistenza sanitaria, come pure di fornirla al livello appropriato. A tale riguardo, è essenziale lavorare in stretto coordinamento con i servizi comunitari.

### Assistenza sanitaria a livello della comunità

75. Sia che i rifugiati siano ospitati in campi profughi, o che si siano sistemati spontaneamente nei villaggi circostanti, i servizi comunitari sono comunque essenziali.

**Sin dall'inizio della emergenza, l'assistenza a livello della comunità dev'essere il punto di forza dei servizi sanitari.**

76. Ciò vuol dire che l'assistenza sanitaria di base dev'essere fornita a livello della comunità in forma decentrata, articolata su due componenti: (i) una postazione sanitaria o ambulatorio periferico; (ii) servizi esterni forniti dagli operatori sanitari comunitari e dalle levatrici tradizionali. Queste ultime potranno essere reclutate all'interno della comunità. Per poter lavorare con efficacia, gli uni e le altre devono essere formati, ben assistiti e agire sotto un'attenta supervisione. La loro funzione prevede:

- visite a domicilio, individuazione dei malati e dei bambini malnutriti e loro riferimento all'ospedale;
- individuazione delle gestanti e loro riferimento per l'assistenza prenatale e durante e dopo il parto;

- iii. educazione sanitaria di base;
- iv. raccolta dei dati per il sistema di informazione sanitaria (decessi e relativa causa, incidenza delle principali malattie infettive);
- v. assistenza alle rifugiate che sono state vittime di violenze sessuali.

Orientativamente, si cercherà di disporre di un operatore sanitario comunitario per ogni 1.000 persone e di una levatrice tradizionale per ogni 3mila. In una situazione ideale, il 50% delle persone appositamente addestrate dovrebbero essere donne, in quanto spesso si preferisce essere assistiti da persone dello stesso sesso.

77. La postazione sanitaria o ambulatorio si farà carico delle necessità di circa 5mila rifugiati che, pur vivendo in condizioni di sovraffollamento, godono di una salute ragionevolmente buona. Si tratterà di edifici semplici, con strutture di consultazione, assistenza terapeutica di base (farmaci provenienti dalla dotazione d'emergenza di recente creazione), terapia di reidratazione orale, prestazioni cliniche semplici, come le fasciature (ma non le iniezioni, dato il rischio di trasmissione dell'Hiv), una piccola farmacia sotto chiave, semplici apparecchi e sistemi di sterilizzazione (non sempre ci sarà l'elettricità), raccolta dei dati (giornale di bordo per registrare i pazienti e le attività svolte). In tutte le strutture sanitarie, sono essenziali la disponibilità d'acqua e gli impianti igienici.

#### **Centro sanitario**

78. In appoggio alle postazioni sanitarie/ambulatoriali, in ogni campo profughi (da 10mila a 20mila persone circa) si deve disporre di un centro sanitario, e di più d'uno nei campi più grandi. Il centro sanitario dev'essere in grado di assistere tutti i pazienti di interesse medico, ostetrico e chirurgico, tranne i casi più complicati. Meglio attrezzati degli ambulatori, tali centri devono offrire servizi di laboratorio di base, una farmacia centrale, e alcuni posti letto per il ricovero dei pazienti, nella proporzione di un posto letto per ogni 2-5mila rifugiati. Il centro sanitario deve raccogliere e amalgamare i dati provenienti dagli ambulatori e dalle postazioni sanitarie, nonché organizzare i programmi sanitari principali (programma allargato di vaccinazione, salute riproduttiva, lotta antitubercolare) e la supervisione e la formazione del personale (sia al primo che al secondo livello).

79. Il numero e le qualifiche degli operatori sanitari necessari sono riportati, indicativamente, nell'allegato 2.

#### **Servizi di riferimento**

80. Il centro sanitario dev'essere in grado di indirizzare alcuni pazienti all'ospedale per i trattamenti del caso. Gli ospedali di riferimento devono fornire assistenza ostetrica e chirurgica di emergenza, trattamento delle patologie gravi, servizi radiografici e di laboratorio, oltre a supportare i programmi di prevenzione e controllo su scala nazionale (programmi concernenti la Tbc, la lebbra, l'Hiv/Aids).

81. Soltanto un piccola percentuale dei pazienti avrà bisogno dei servizi di riferimento, che saranno organizzati, in linea di massima, presso strutture sanitarie già esistenti a livello provinciale, regionale o nazionale; la soluzione ideale sarebbe quella di riferire i pazienti all'ospedale nazionale più vicino. Ciò comporta vantaggi evidenti, non ultimo il fatto che l'infrastruttura è già disponibile.

**Il programma deve retribuire le strutture nazionali di riferimento per i servizi forniti ai rifugiati.**

82. I singoli ospedali devono essere ampliati o potenziati, a seconda delle necessità, ad esempio con la fornitura di tende e di personale sanitario, e altresì con un'assistenza finanziaria e/o materiale (farmaci, scorte, generi alimentari). Occorre la massima attenzione per non sommergere di pazienti gli ospedali locali, per cui è essenziale uno stretto collegamento diretto con gli ufficiali medici provinciali o regionali.

83. Fra le parti interessate sarà stipulato, sotto l'egida del ministero della Sanità, un accordo che definisca con chiarezza le condizioni dell'assistenza e, in particolare, il costo per paziente e per trattamento e il sostegno fornito in natura (viveri e medicinali). Per evitare eventuali controversie, è indispensabile un accordo scritto.

84. Soltanto in circostanze particolari si allestiranno appositi ospedali per i rifugiati, trattandosi in linea di massima di una prassi da evitare. Lo si farà solo qualora sia impossibile far fronte alla situazione con gli ospedali già esistenti, anche potenziati: ad esempio, allorché il numero dei rifugiati è molto elevato (e supera di gran lunga la popolazione locale), quando gli ospedali più vicini sono comunque troppo distanti, ovvero per motivi di sicurezza. Prima di allestire o acquisire ospedali da campo ad uso esclusivo dei rifugiati, sarà necessario consultare la Sezione forniture e trasporti e la Sezione sanità e sviluppo comunitario.

85. Quali che siano gli accordi conclusi per il riferimento e il trattamento ospedaliero, è indispensabile prevedere efficienti mezzi di trasporto con cui raggiungere gli ospedali di riferimento. Le strutture ospedaliere devono venire incontro anche alle esigenze dei parenti, e consentire ai genitori di rimanere con i bambini piccoli.

86. In base agli accordi di riferimento, solo i pazienti specificamente indirizzati dai centri sanitari verranno curati in ospedale, evitando che singoli rifugiati vi si presentino direttamente.

87. In genere, le emergenze di rifugiati non sono caratterizzate da un gran numero di feriti. Se ciò avviene, potrà essere necessario in una prima fase il rapido allestimento di un reparto chirurgico, normalmente disponibile in tempi brevi. Delle dotazioni chirurgiche preconfezionate (e particolarmente onerose) possono essere ottenute con breve preavviso, richiedendole alla Sezione forniture e trasporti.

88. Il coordinatore sanitario dell'Unhcr deve garantire l'esistenza di un sistema di documentazione sul riferimento dei pazienti, il trattamento ricevuto e il successivo *follow-up*.

### Risorse umane e coordinamento

- ◆ I servizi sanitari devono essere posti in essere **insieme ai rifugiati**, e non solo a **beneficio dei rifugiati**, venendo incontro ai loro bisogni e alle loro richieste;
- ◆ si è dimostrato essenziale nominare, sin dall'inizio, un coordinatore sanitario di provata esperienza. È anche opportuno individuare al più presto un "punto focale" per la salute produttiva;
- ◆ per quanto sia preferibile impiegare e valorizzare le competenze locali, in un'emergenza è spesso necessario mobilitare un'assistenza esterna;
- ◆ la retribuzione del personale e gli incentivi sono temi da affrontare e risolvere sin dall'inizio;
- ◆ il ministero della Sanità dev'essere interessato, a tutti i livelli, nel modo più diretto possibile.

### Rifugiati

89. I rifugiati devono essere responsabili della propria salute. Gli operatori sanitari esterni devono riuscire a comprendere le loro concezioni in fatto di salute e di malattia. Sin dall'inizio, i servizi sanitari devono essere predisposti e gestiti insieme ai rifugiati, e non solo a loro beneficio. In caso contrario, saranno meno efficien-

ti, potrà insorgere un clima di sfiducia, l'utilizzo sarà poco soddisfacente, e alla fine sarà improbabile che i servizi possano sopravvivere a lungo.

90. I servizi di prevenzione devono sempre essere gratuiti. Nella maggior parte dei casi, anche gli altri servizi sanitari vengono offerti gratuitamente. Per quanto questo atteggiamento possa trovare valide giustificazioni, non deve diventare una prassi costante, basandosi spesso su atteggiamenti paternalistici. Il problema della copertura dei costi e del pagamento dei servizi va analizzato sistematicamente, in particolare allorché i rifugiati si sono inseriti in mezzo alla popolazione locale (che è tenuta a pagare i servizi sanitari), oppure quando beneficiano dell'integrazione in loco e hanno una qualche fonte di reddito.

### Fabbisogno di personale

91. Come principio generale, l'ordine di preferenza per la selezione del personale sanitario, d'intesa con le autorità nazionali, è il seguente:

- i. rifugiati;
- ii. cittadini del paese o stranieri che vi risiedono, provvisti di adeguata esperienza;
- iii. personale espatriato.

Nelle emergenze, è quasi sempre indispensabile combinare tutti e tre gli elementi.

92. Si deve sottolineare con decisione l'importanza di addestrare, controllare e migliorare le capacità mediche dei rifugiati prescelti, in particolare nel ruolo precedentemente svolto all'interno della comunità. Nella scelta dei rifugiati, si deve porre grande attenzione a coinvolgere le donne, che possono esitare a farsi avanti più degli uomini. Si deve utilizzare al meglio l'esperienza delle levatrici e dei guaritori tradizionali. I rifugiati possono rivolgersi a loro per essere curati secondo la medicina tradizionale, e l'esperienza insegna quanto sia utile incoraggiare metodi di cura tradizionale che completino i servizi sanitari organizzati sul posto.

93. Un altro elemento importante può essere l'atteggiamento del governo nei confronti del personale medico proveniente dall'estero, ad esempio per quanto concerne il riconoscimento delle qualifiche e l'autorizzazione all'esercizio della professione.

94. Come si è detto, il problema della retribuzione del personale e degli incentivi va affrontato sin dall'inizio. Tutte le agenzie e le organizzazioni partecipanti al programma di assi-

stenza devono attenersi agli stessi criteri. La definizione delle remunerazioni e degli incentivi deve basarsi sui parametri nazionali (o quelli del paese di origine), tenendo il debito conto dell'assistenza in natura ricevuta dai rifugiati (cibo, acqua, alloggio gratuito, ecc.). In linea di principio, tutto il personale che lavora giornalmente, con compiti ben definiti e un rigido orario di lavoro, deve ricevere una retribuzione o un incentivo.

95. Si deve procedere con particolare attenzione al reclutamento del personale locale. La remunerazione o gli incentivi loro offerti devono essere conformi ai parametri del paese. Molto spesso, le emergenze di rifugiati attraggono personale nazionale (e si parla allora di "fuga dei cervelli") a scapito dei servizi statali, il che può provocare gravi tensioni.

#### **Autorità sanitarie nazionali**

96. È essenziale coinvolgere sin dall'inizio i servizi sanitari centrali, regionali e provinciali del paese ospitante. Nella misura del possibile, l'assistenza fornita ai rifugiati dev'essere integrata nei servizi nazionali. Sarà di particolare importanza garantire l'integrazione e la compatibilità con i protocolli terapeutici, i programmi di vaccinazione e le iniziative di prevenzione e vigilanza sulle malattie infettive. È evidente che contribuire alla buona salute dei rifugiati coincide con gli interessi della popolazione locale. Inoltre, dando un appoggio alle strutture esistenti si contribuirà a far sì che i servizi sanitari forniti ai rifugiati siano sostenibili e di livello equivalente a quelli di cui beneficia il resto della popolazione.

#### **Coordinatore sanitario dell'Unhcr**

97. Nelle emergenze più gravi (ad esempio, in presenza di epidemie, di numerosi partner esecutivi e operativi e di un gran numero di rifugiati), l'Unhcr deve procedere alla nomina di un coordinatore sanitario. Si tratterà di un elemento chiave in seno alla squadra dell'Unhcr, svolgendo un ruolo di capofila nel settore, oppure prestando un sostegno essenziale all'ente nazionale che si è assunto tale funzione.

98. Come responsabilità primaria, il coordinatore sanitario deve far sì che il livello e la qualità dei servizi forniti siano conformi all'etica medica e ai parametri accettati a livello nazionale e internazionale.

Gli altri suoi compiti principali sono i seguenti:

- i. promuovere e partecipare alla concertazione fra tutte le parti interessate, per giun-

gere a un'attendibile valutazione dei problemi, dei bisogni e delle risorse;

- ii. promuovere e partecipare alla creazione di comitati per la salute e la nutrizione, congiuntamente con il ministero della Sanità, altre agenzie dell'Onu e organizzazioni non governative (Ong), allo scopo di coordinare gli interventi prioritari e di pianificarne l'attuazione, in base alla definizione delle risorse umane, materiali e finanziarie necessarie;
- iii. facilitare la cooperazione fra tutti i partner per l'attuazione e il monitoraggio del programma, come concordato in seno al comitato di coordinamento;
- iv. impostare un efficace sistema di informazione sanitaria e partecipare alla sua attuazione pratica;
- v. curare l'elaborazione di protocolli congiunti per i trattamenti medici, l'assunzione e la formazione del personale, garantendone il rispetto da parte dei partner esecutivi;
- vi. designare una persona esperta e qualificata per coordinare, all'inizio del programma di assistenza, le attività di salute riproduttiva;
- vii. promuovere il coordinamento intersettoriale;
- viii. amalgamare i rapporti sulle condizioni sanitarie e nutrizionali dei rifugiati;
- ix. contribuire all'elaborazione del piano di evacuazione sanitaria per il personale Unhcr.

99. L'esperienza ha dimostrato che la massima mortalità si registra nei primi giorni e nelle prime settimane di una emergenza.

**È quindi di vitale importanza che il coordinatore sanitario dell'Unhcr sia inviato immediatamente sul terreno, nella primissima fase dell'emergenza.**

100. Il modo più rapido e pratico per dislocare un coordinatore sanitario consiste generalmente nell'inviare un funzionario o consulente dell'Unhcr. In proposito, è necessario consultare immediatamente la Sede centrale. In una fase successiva, sarà possibile creare posti *ad hoc* o distaccare personale da altri organismi dell'Onu (Unicef, Oms) o dal ministero della Sanità.

### Altro personale specializzato

101. La necessità di personale specializzato dev'essere valutata con attenzione da parte del coordinatore sanitario o della Sezione sanità e sviluppo comunitario, presso la Sede centrale. Si tratterà segnatamente di specialisti dei seguenti settori: epidemiologia, salute pubblica, mentale e riproduttiva, nutrizione, medicina tropicale, pediatria, ostetricia, farmacia.

**È più importante disporre di personale esperto con la personalità giusta, piuttosto che di specialisti superqualificati, le cui qualità si rivelano in molti casi poco rispondenti alle necessità pratiche.**

102. La dimestichezza con la cultura locale, le patologie prevalenti e i servizi sanitari, come anche una precedente esperienza in materia di emergenze, sono altrettanto importanti di una conoscenza molto approfondita della medicina e delle relative tecniche.

### Ruolo dell'Onu e degli organismi specializzati

103. *Oms*. In quasi tutti i paesi del mondo, l'Organizzazione mondiale della sanità opera a diretto contatto con il ministero della Sanità. L'intervento per fronteggiare i bisogni sanitari dei rifugiati e delle popolazioni locali deve essere strettamente coordinato con l'Oms. I dettagli di tale collaborazione sono contenuti nel Protocollo d'accordo con l'Unhcr.

104. *Unicef*. Nelle emergenze, la collaborazione con l'Unicef riguarderà soprattutto la fornitura di vaccini antimorbillo e di dotazioni per il parto in casa, così come l'educazione sanitaria (per ulteriori dettagli, si veda il Protocollo d'accordo con l'Unhcr, appendice 3).

105. *Unfpa*. La collaborazione con l'Unfpa è incentrata sulla salute riproduttiva e la demografia. Un Protocollo d'accordo con l'Unhcr precisa i termini di tale collaborazione.

106. *Unaids*. L'Unaids è un meccanismo interistituzionale creato nel 1995 per sostenere i programmi nazionali in materia di Hiv/Aids. I servizi sanitari per i rifugiati devono essere integrati in tali programmi nazionali.

107. In base a un accordo permanente con l'Unhcr, il *Center for Disease Control and Prevention* (Cdc, Atlanta, Usa), è in grado di fornire con breve preavviso gli esperti necessari per una rapida valutazione sanitaria e nutrizionale, per migliorare la capacità di affrontare le epidemie e reagire nelle emergenze e organizza-

re un sistema d'informazione sanitaria. Tali esperti sono abitualmente distaccati per periodi di quattro-otto settimane; le richieste vanno trasmesse alla Sezione sanità e sviluppo comunitario della Sede centrale.

### Ruolo delle Ong

108. I partner operativi ed esecutivi sono per l'Unhcr collaboratori essenziali. Tutti coloro che collaborano al programma sanitario d'emergenza devono essere presenti nei sottocomitati operanti, secondo i casi, sul terreno o a livello centrale. All'inizio, è possibile che tali comitati si debbano riunire ogni giorno o almeno una volta alla settimana, generalmente sotto la presidenza di un rappresentante del ministero della Sanità, assistito dal coordinatore sanitario dell'Unhcr. Come soluzione ottimale, i membri del comitato dovrebbero essere designati già nella fase d'elaborazione dei piani d'emergenza.

109. Le attività del sottocomitato sanitario consistono in: assegnazione dei compiti, scambio e raccolta di informazioni sulle attività sanitarie e con gli altri settori operativi (ad esempio, distribuzione dei viveri, approvvigionamento idrico, igiene ambientale, ecc.), elaborazione congiunta di protocolli in materia di procedure mediche, fabbisogno di personale e relativa formazione, come pure, in generale, soluzione dei problemi quotidiani.

110. Nelle emergenze, è pressoché inevitabile che insorga l'urgente necessità di assistenza esterna in ambito sanitario, in quanto le competenze specialistiche talvolta urgentemente richieste costituiscono un onere che le strutture locali già esistenti non sono fatte per sopportare. Queste non avranno quasi mai la necessaria capacità di riserva, in termini di personale a tutti i livelli, infrastrutture, forniture mediche e competenza tecnica. Tale capacità potrà essere sviluppata col tempo, con il sostegno del governo centrale e di altri organismi delle Nazioni Unite.

111. Le Ong (internazionali, regionali o nazionali) devono essere selezionate con la massima attenzione, compito che generalmente spetta al paese d'asilo. Peraltro, è anche compito dell'Unhcr segnalare al governo quali organizzazioni hanno dato prova di competenza nelle emergenze. Alcune agenzie hanno acquisito particolare esperienza in situazioni di rifugiati di lunga durata, piuttosto che nel corso di emergenze; altre possono avere un campo d'azione troppo limitato, preferendo ad esempio occu-

parsi esclusivamente di assistenza medica, e non di salute pubblica, prevenzione, igiene ambientale, ecc.

112. Prima di essere impegnate in un'emergenza, le piccole Ong, e in particolare quelle costituite in risposta ad una situazione specifica, devono dimostrare di disporre di idonee competenze.

**Il numero delle agenzie che collaborano dev'essere limitato al massimo.**

113. Nelle prime fasi di un'emergenza, è essenziale che il numero delle Ong coinvolte sia limitato al massimo, e che quelle prescelte siano veramente professionali, in grado di dislocare personale esperto e con provata esperienza nella collaborazione tanto con i governi che con l'Unhcr, per l'efficace gestione di un'emergenza.

#### **Organizzazione della risposta**

114. Nell'allegato 2 è presentata una possibile gerarchia dei servizi sanitari, riferita a un'emergenza su vasta scala e che coinvolge un numeroso personale sanitario, sia nazionale che internazionale. Un'emergenza meno grave richiederà un'organizzazione meno articolata. È da rilevare che il numero e le qualifiche del personale sono puramente indicativi: le esigenze effettive saranno dettate dalla gravità dei problemi sanitari, dal grado di isolamento della zona colpita, e via dicendo.

115. Una volta definito il quadro patologico e i bisogni globali, in base alla situazione specifica si elaboreranno delle linee guida sulle procedure standard, destinate agli operatori sanitari e conformi a norme riconosciute a livello nazionale o internazionale. Esse riguarderanno tutti gli aspetti dei servizi e, in particolare: principi di base, organizzazione dei servizi, compresi eventuali programmi nutrizionali selettivi, protocolli terapeutici standardizzati, elenchi di farmaci e loro fornitura, vaccinazioni, documentazione e informazione. Le linee guida devono

essere predisposte dal coordinatore sanitario dell'Unhcr previa consultazione con tutti gli interessati, essere divulgate sotto gli auspici, se possibile, del ministero della Sanità ed essere oggetto di periodica revisione, ad esempio da parte del sottocomitato di coordinamento sanitario. Almeno una parte delle linee guida deve essere tradotta nella lingua degli operatori sanitari comunitari.

**Tutte le organizzazioni che forniscono assistenza sanitaria ai rifugiati devono partecipare all'elaborazione delle linee guida sulle procedure standard e saranno tenute a rispettarle.**

#### **Da consultare**

*An Inter-agency Field Manual on Reproductive Health in Refugee Situations*, 1995 (aggiornato nel 1999). Unhcr, Ginevra.

*Essential Drugs Manual: Guidelines for the Use of Drugs in Refugee Settings and UNHCR List of Essential Drugs*, 1989, Ginevra.

*Famine-affected, Refugee, and Displaced Populations: Recommendations for Public Health Issues*, 24 luglio 1992/Vol. 41/No. RR-13. The Centers for Disease Control (CDC).

*Guidelines for Tuberculosis Control in Refugees and Displaced Populations*, 1996, Oms/Unhcr.

*Guidelines for HIV Interventions in Emergency Settings*, 1996, Unhcr, Unaid e Oms, Ginevra.

*Manual of Mental Health of Refugees*, 1996, Oms/Unhcr.

*Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response*, UNHCR, Ginevra 1995.

*UNHCR, IOM/FOM (83/97; 90/97), Policies on Harmful Traditional Practices*, 1997 Unhcr, Ginevra.

*Vector and Pest Control in Refugee Situations*, aprile 1997, Unhcr Ginevra.

## Allegato 1 - Sistema informativo sanitario

Nelle prime fasi di un'emergenza, è di vitale importanza raccogliere dati su base settimanale o mensile per le seguenti tabelle:

Numero	Descrizione
1	Dati demografici
2.1 A e B, 2.2	Tasso grezzo di mortalità e tasso di mortalità sotto i 5 anni Mortalità per cause specifiche
3.1	Incidenza della morbilità
4.1 e 4.2 (riportate negli allegati 4 del capitolo 15, sulla nutrizione)	Nutrizione, programmi integrativi e terapeutici
5.2	Cause principali di dimissione/decesso dei pazienti ricoverati
7.1	Parti: nascite (soltanto numero totale delle nascite e tasso di natalità)
7.4	Colera/meningite/epatite/deficit di micronutrienti

A mano a mano che si stabilizza la situazione, si procederà gradualmente alla raccolta dei dati richiesti per le altre tabelle.

Per individuare i problemi e monitorare l'impatto di ogni programma sanitario, è necessario raccogliere le informazioni nel corso del tempo, in modo da seguire le tendenze in atto. Le tabelle che seguono mirano a facilitare una tabulazione dei dati su base settimanale o mensile. La presentazione grafica degli stessi dati renderà più agevole il riconoscimento delle tendenze. Può essere necessario modificare le tabelle, per meglio riflettere le esigenze di situazioni specifiche.

### 1. Dati demografici

Tabella 1 - Popolazione

Campo profughi zona	Maschi sotto i 5 anni	Femmine sotto i 5 anni	Maschi sopra i 5 anni	Femmine sopra i 5 anni	Popolazione totale
Totale					

Fonte dei dati demografici: registrazione , stima , enti pubblici , altra

% della popolazione totale sotto i 5 anni:

% della popolazione totale di sesso femminile:

N.B.: I dati demografici non vanno necessariamente riportati sotto forma di tabelle. Il denominatore utilizzato per il calcolo dei tassi può differire rispetto alle cifre di base ufficiali, ed è necessario chiarire tale eventualità.

## 2. Mortalità

### 2.1 Tassi di mortalità

I tassi di mortalità (disaggregati in base all'età e al sesso) devono essere indicati per 10.000 persone e per giorno

#### A. Tasso grezzo di mortalità (*Crude Mortality Rate - Cmr*)

Tabella 2.1 A

Campo profughi zona	Maschi		Femmine		Totale	
	Numero decessi	Mortalità	Numero decessi	Mortalità	Numero decessi	Mortalità
Totale						

#### B. Tasso di mortalità sotto i 5 anni (*U-5 Mortality Rate - U-5Mr*)

Tabella 2.1 B

Campo profughi zona	Maschi		Femmine		Totale	
	Numero decessi	Mortalità	Numero decessi	Mortalità	Numero decessi	Mortalità
Totale						

#### Rapporto femmine/maschi:

Si potrà allegare un grafico che indichi l'andamento della Cmr e della U-5Mr.

## 2.2 Mortalità da cause specifiche

Tabelle 2.2 (2.2 A per la popolazione totale, e 2.2 B per i bambini sotto i 5 anni)

	Maschi		Femmine		Totale	
	Numero di decessi	% del numero totale di decessi	Numero di decessi	% del numero totale di decessi	Numero di decessi	% del numero totale di decessi
Malaria						
Polmonite						
Diarrea liquida						
Diarrea con perdite ematiche						
Morbillo						
Meningite						
Colera						
Morte materna (solo 2.2 A)						
Peri/neonatale						
Malnutrizione						
Totale		100%		100%		100%

Dalle tabelle 2.2 A e 2.2 B si potranno elaborare grafici da allegare al rapporto.  
L'elenco di malattie qui riportato ha solo valore indicativo.

**Osservazioni sulla mortalità:**

## 3. Morbilità

### 3.1 Incidenza (Numero di nuovi casi per 1.000 persone durante il periodo)

Tabelle 3.1 (3.1 A per la popolazione totale, e 3.1 B per i bambini sotto i 5 anni)

	Maschi	Femmine	Totale
Malaria			
Polmonite			
Diarrea liquida			
Diarrea con perdite ematiche			
Morbillo			
Meningite			
Malattie sessualmente trasmesse			

L'elenco di malattie qui riportato ha solo valore indicativo.

### 3.2 Visite di pazienti ambulatoriali (Out-Patient Department - Opd)

Tabella 3.2 - Numero di visite per rifugiato all'anno \*

Campo profughi	Maschi	Femmine	Totale
Media			

\* Partendo dal totale delle visite ambulatoriali di ogni campo profughi, si definisce per estrapolazione il numero delle visite per rifugiato all'anno. Ad esempio, 10.000 visite in un mese in un campo che ospita 30.000 persone daranno:  $10.000 \times 12 = 120.000 / 30.000 = 4$  visite/rifugiato/anno.

#### *Osservazioni sulla morbilità:*

## 4. Nutrizione

### 4.1 Rapporto mensile del programma nutrizionale integrativo

La tabella è riportata nell'allegato 4 del capitolo 15, sulla nutrizione.

### 4.2 Rapporto mensile del programma nutrizionale terapeutico

La tabella è riportata nell'allegato 5 del capitolo 15, sulla nutrizione.

### 4.3 Monitoraggio della razione alimentare

Cfr. capitolo 15, sulla nutrizione.

Se si procede a tale monitoraggio, si prega di specificare l'esecutore e i risultati ottenuti.

#### *Osservazioni sulla nutrizione:*

## 5. Attività concernenti i pazienti ricoverati (*In-Patients Department - Ipd*)

### 5.1 Attività

Tabella 5.1 (su base settimanale o mensile)

	Nome dell'ospedale	Nome dell'ospedale	Nome dell'ospedale
A. Numero di pazienti a fine sett./mese prec.			
B. Numero di pazienti ricoverati			
C. Numero di pazienti a fine settimana/mese (A + B - D)			
D. Numero delle dimissioni, di cui:			
D.1 autorizzate	%		
D.2 non autorizzate	%		
D.3 decessi	%		
D.4 trasferimenti	%		
Numero di posti letto			
Durata media della degenza (giorni)			
Indice di occupazione	%		

### 5.2 Cause principali di dimissione/decesso per i pazienti ricoverati

Tabella 5.2 (su base settimanale o mensile)

	Nome dell'ospedale:		Nome dell'ospedale:		Nome dell'ospedale:	
	Numero di casi	Numero di decessi	Numero di casi	Numero di decessi	Numero di casi	Numero di decessi
Malaria						
Polmonite						
Diarrea liquida						
Diarrea con perdite ematiche						
Meningite						
Morbillo						

**Osservazioni sui pazienti ricoverati:**

## 6. Sistema di trasferimento

### 6.1 Totale dei pazienti trasferiti, con indicazione dei reparti:

### 6.2 Motivi del trasferimento

Tabella 6.2

	Campo profughi:		Campo profughi:		Campo profughi:	
	Numero di casi	% del totale	Numero di casi	% del totale	Numero di casi	% del totale
Ostetricia						
Chirurgia						
Pediatria						
Medicina interna						
Trasfusioni						
Totale						

**Osservazioni:**

## 7. Programmi sanitari principali

### 7.1 Salute riproduttiva

#### 7.1.1 Maternità sicura

##### a. Parti: nascite

Tabella 7.1.1

Campo profughi	Numero	Natalità grezza*
Totale A: a1 + a2 + a3		

\* Natalità grezza =  $\frac{\text{numero di nascite in un anno}}{\text{popolazione totale}} \times 1.000$

- a1: numero totale e % delle nascite in ospedale o in un centro sanitario:
- a2: numero totale e % delle nascite assistite da un'ostetrica **qualificata** (fuori di un ospedale o di un centro sanitario):
- a3: numero totale e % delle altre nascite (vale a dire, A - (a1 + a2):
- numero totale e % dei parti con complicanze:
- numero totale dei casi di tetano neonatale:
- numero totale e % dei parti con vaccinazione antitetanica (Tt):

**b. Assistenza prenatale (*Ante-natal care* - Anc)**

- numero totale di gravidanze previste all'anno:
- numero totale di nuove visite prenatali (negli ultimi tre mesi) e % rispetto alle previsioni:
- % di donne che hanno effettuato tre visite prenatali prima del parto:
- si somministrano integratori alimentari alle gestanti? Specificare i criteri seguiti e gli integratori somministrati:
- test Rpr (antisifilide): % di test positivi:

**c. Altri dati**

- Mortalità materna: numero e incidenza per 100.000 nati vivi all'anno:
- Mortalità peri/neonatale: numero e incidenza per 1.000 nati vivi all'anno:
- Numero di aborti e % rispetto al numero di gravidanze:
- Nascite sottopeso (sotto i 2,5 kg): numero e % sul totale:
- Numero e % sul totale delle nascite seguite da una visita post-parto:

**7.1.2 *Violenza sessuale e in base alla differenza di genere***

- Numero di casi di violenza sessuale e in base alla differenza di genere, al mese (incidenza per 10.000):
- Esiste un programma particolare per far fronte alle mutilazioni genitali femminili (dove sono diffuse)? In caso affermativo, fornire una breve descrizione:

**7.1.3 *Malattie sessualmente trasmesse, con particolare riferimento all'Hiv/Aids***

- Applicazione delle precauzioni universali:
- % di esami del sangue per l'Hiv prima della trasfusione:
- % di sieropositività così riscontrata:
- Distribuzione di preservativi, numero e % di accettazione:

**7.1.4 *Controllo delle nascite (ogni tre mesi)***

- Numero di nuove persone che l'hanno accettato negli ultimi tre mesi, per metodo:
- Numero totale e % di persone che lo accettano, per metodo:

**7.1.5 *Adolescenti***

Esiste un programma particolare per gli adolescenti? In caso affermativo, fornire una breve descrizione:

***Osservazioni sulla salute riproduttiva:***

**7.2 *Programma allargato di vaccinazione (Epi)***

- Vaccinazione antimorbillo:
- Protezione contro altri antigeni:
- Nei campi vi è una prevalenza di malattie prevenibili con vaccini?:

***Osservazioni:***

### 7.3 Tubercolosi (ogni tre mesi e generalmente non durante la fase d'emergenza)

- Numero di nuovi casi previsti all'anno (vale a dire, prevalenza nel paese d'origine):
- Protocolli terapeutici:

Tabella 7.3

	Gennaio-Marzo	Aprile-Giugno	Luglio-Settembre	Ottobre-Dicembre
A. N° in terapia all'inizio				
B. N° di nuovi casi				
C. N° di pazienti dimessi, di cui:				
C.1 guariti	%			
C.2 persi di vista	%			
C.3 deceduti	%			
C.4 trasferiti	%			
Totale a fine periodo: A + B + C				

### 7.4 Colera/meningite/epatite/deficit di micronutrienti, ecc.

Su base giornaliera, settimanale e/o mensile: numero di casi, numero di decessi, tasso di contagio (*attack rate*, cumulato) e tasso di casi mortali (*fatality rate*, cumulato). Si potrà accludere al rapporto la relativa rappresentazione grafica.

### 7.5 Salute mentale

Fornire una descrizione del programma di salute mentale.

### 7.6 Attività di formazione

Fornire una descrizione delle attività di formazione realizzate nel periodo in esame: tipo di corso, formatori, destinatari, ecc.

### 7.7 Attività di laboratorio

### 8. Informazioni su altri settori essenziali

- Disponibilità di acqua potabile: numero di litri per persona/giorno:
- Disponibilità di latrine efficienti per numero di persone:
- % della popolazione che dispone di un adeguato alloggio di fortuna:
- Quantità di sapone disponibile per persona/mese:
- Precisare le attività di prevenzione e lotta contro i vettori di malattie:

**Allegato 2 - Possibile organizzazione dei servizi sanitari in un'emergenza di grandi dimensioni**

	Unità/ubicazione	Livello	Personale sanitario	Principali compiti
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comitato sanitario di coordinamento con tutti i partner, eventualmente decentrato</li> <li>Unità sanitaria per i rifugiati (possibilmente presso il ministero della Sanità, o nell'ambito della squadra Unhcr addetta al programma)</li> </ul>	A livello della capitale/a livello nazionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinatore sanitario dell'Unhcr o sanitari professionisti, nutrizionista, farmacista, amministratore sanitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificazione e monitoraggio dei programmi</li> <li>Elaborazione e diffusione di linee guida sulle procedure standard</li> <li>Coordinamento e supervisione generali</li> <li>Acquisto e fornitura di medicinali e attrezzature</li> </ul>
3° livello	Ospedale regionale/distrettuale	A livello regionale o distrettuale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se necessario, ad esempio: 1 medico, 2 infermieri per aiutare il personale già esistente (più, all'occorrenza, materiale di supporto, soprattutto viveri e medicinali)</li> <li>Il costo per paziente o per trattamento potrebbe anche essere negoziato con l'ospedale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complicanze ostetriche ed emergenze chirurgiche, trasferite dal campo profughi</li> <li>Laboratorio di riferimento</li> </ul>
2° livello	Centro sanitario (con un numero limitato di posti letto per il pernottamento: a titolo indicativo, 1 posto letto per 2-5mila rifugiati)	In ogni insediamento di rifugiati, di circa 30mila persone	<ul style="list-style-type: none"> <li>A titolo indicativo: 2 medici, 6-8 infermieri/e, 1 ostetrica</li> <li>Circa 10 operatori sanitari (1 per 50-70 consultazioni/giorno)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supervisione dei servizi sanitari del campo, compresa la formazione degli operatori, e di eventuali programmi nutrizionali selettivi</li> <li>Terapie per i pazienti non curati al 1° livello</li> <li>Sicurezza, distribuzione e impiego dei medicinali</li> <li>Laboratorio di base</li> <li>Trasferimento al 3° livello</li> </ul>
1° livello	1 postazione sanitaria o ambulatorio	A livello di un settore, di circa 5mila rifugiati	<ul style="list-style-type: none"> <li>A titolo indicativo, 1 infermiere/a (del gruppo sopra indicato) e 2-3 operatori sanitari, professionali o rifugiati, per settore</li> <li>Operatori sanitari comunitari, scelti fra i rifugiati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servizi a livello di settore per l'assistenza sanitaria di base, sia preventiva che curativa</li> <li>Supervisione dei servizi decentrati</li> <li>Individuazione dei problemi sanitari e nutrizionali, sia collettivi che individuali</li> <li>Trasferimento dei pazienti ammalati alle postazioni sanitarie</li> <li>Visite domiciliari</li> <li>Vigilanza di base sulla mortalità e la natalità</li> </ul>
	A livello della comunità rifugiata	Servizi distaccati (organizzati per settori: ad esempio, 1 operatore sanitario comunitario per 1.000 rifugiati e 1 levatrice tradizionale per 3.000 rifugiati)		

# 15

---

## Alimentazione e nutrizione



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	1- 7	193
<b>Organizzazione degli aiuti alimentari</b>	8-22	193-196
Collaborazione Pam/Unhcr		
Valutazione e pianificazione congiunte		
Coordinamento		
Ruolo dei rifugiati e educazione nutrizionale		
Combustibile per cucinare		
<b>Valutazioni nutrizionali</b>	23-34	196-198
Introduzione		
Diagnosi e determinazione della malnutrizione		
Malnutrizione modica e grave		
<b>Programma alimentare generale</b>	35-48	198-201
Razione di base		
Distribuzione dei viveri		
Monitoraggio		
<b>Programmi nutrizionali selettivi</b>	49-79	201-206
Principi generali		
Programmi nutrizionali integrativi		
Programmi nutrizionali terapeutici		
Avvio di un programma nutrizionale selettivo		
Individuazione dei beneficiari		
Pianificazione e organizzazione di un programma nutrizionale selettivo		
Monitoraggio dei programmi nutrizionali selettivi		
Criteri per la cessazione dei programmi		
<b>Alimentazione infantile e prodotti lattei</b>	80-81	206-207
<b>Da consultare</b>		207
<b>Glossario</b>		208
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Nozioni essenziali in materia di alimentazione e nutrizione		209-211
<b>Allegato 2:</b> Esempi di razioni alimentari		212
<b>Allegato 3:</b> Principali patologie da deficit nutrizionale nelle emergenze		213
<b>Allegato 4:</b> Schema di rapporto sui programmi nutrizionali integrativi		214
<b>Allegato 5:</b> Schema di rapporto sui programmi nutrizionali terapeutici		215
<b>Allegato 6:</b> Schema di rapporto sulle indagini nutrizionali		216
<b>Figure e tabelle</b>		
<b>Figura 1:</b> Cause complesse della malnutrizione		193
<b>Figura 2:</b> Soddisfacimento dei bisogni alimentari e nutrizionali		200
<b>Figura 3:</b> Programmi nutrizionali selettivi		203
<b>Figura 4:</b> Criteri di ammissione e dimissione		205
<b>Tabella 1:</b> Principali indicatori nutrizionali		197
<b>Tabella 2:</b> Tipi di programmi nutrizionali selettivi		204
<b>Tabella 3:</b> Organizzazione dei programmi nutrizionali selettivi		205
<b>Tabella 4:</b> Proiezione della suddivisione per età		206

## **Situazione**

Nelle emergenze, la sicurezza alimentare e nutrizionale è spesso seriamente minacciata, e aumentano i rischi di malnutrizione, malattia e morte. Pertanto, i rifugiati hanno bisogno di un'assistenza alimentare, parziale o totale. Alcuni possono aver bisogno, inoltre, di una riabilitazione nutrizionale.

## **Obiettivo**

Fornire ai rifugiati quantità sufficienti di viveri, adeguati per mantenerli in buona salute e in buona condizione nutrizionale e, se necessario, migliorare lo stato di coloro che sono già denutriti.

## **Principi della risposta**

- Le misure per sopperire alle necessità alimentari devono essere idonee e standardizzate, con una chiara definizione dei compiti, e con un coordinamento globale a carico di un'unica organizzazione;
- nella misura del possibile, utilizzare alimenti conosciuti, che rispondano alle esigenze nutrizionali e permettano di mantenere le sane abitudini dell'alimentazione tradizionale;
- il sistema di distribuzione dei viveri deve permettere alle famiglie di preparare i pasti da sé;
- riservare particolare attenzione all'alimentazione dei neonati e ai bisogni dei bambini, delle donne e di altre persone a rischio di malnutrizione;
- mantenere uno stretto coordinamento con gli altri settori essenziali (sanità, approvvigionamento idrico, igiene ambientale, ecc.) e mirare alla massima integrazione con i servizi già esistenti;
- assicurarsi il contributo attivo di un nutrizionista.

## **Misure da adottare**

- Valutare, il più presto possibile, la situazione sanitaria e nutrizionale e i bisogni alimentari;
- assicurarsi la disponibilità di viveri idonei e provvedere alle necessità in materia di trasporto, magazzinaggio, combustibile e utensili da cucina;
- organizzare un programma alimentare generale per tutti i rifugiati e, se del caso, programmi nutrizionali selettivi per sopperire ai maggiori bisogni dei bambini, delle donne e di altri gruppi;
- controllare l'efficacia dei programmi e apportare i necessari cambiamenti.

## Introduzione

1. Nel corso di un'emergenza, può accadere che i rifugiati dipendano completamente da fonti di alimentazione esterne. Occorre procedere, appena possibile, ad una prima valutazione della loro situazione sanitaria e nutrizionale e ad una prima stima del loro numero. I tipi di programmi necessari saranno determinati da queste prime valutazioni. Il monitoraggio continuo della situazione nutrizionale consentirà poi di adeguare le priorità dei vari programmi, per adeguarsi alle mutate condizioni.

2. Le cause della malnutrizione sono spesso complesse e multisetoriali (cfr. figura 1). È quindi fondamentale il coordinamento dei programmi alimentari e nutrizionali con il settore sanitario e gli altri settori essenziali.

3. Gli aiuti alimentari devono essere idonei per le necessità nutrizionali dei rifugiati e accettabili sul piano culturale. Sono preferibili alimenti preparati in loco, con ingredienti locali, a cibi importati. Richiede particolare attenzione la strategia nutrizionale per i neonati.

4. Alcuni gruppi corrono maggiori rischi di malnutrizione che altri. Fra di essi, i neonati e i bambini in tenera età, i bambini, le gestanti e le madri in allattamento, i malati e gli anziani. Particolari sforzi sono necessari per individuare le persone denutrite e vulnerabili, e per sopperire alle loro maggiori necessità. Se i rifugiati hanno già sofferto per una prolungata penuria, al

momento della prima valutazione molti di loro saranno denutriti.

5. Se i rifugiati stanno già subendo gli effetti di una grave carenza di alimenti, occorre intervenire immediatamente fornendo viveri disponibili sul posto, che siano per loro accettabili.

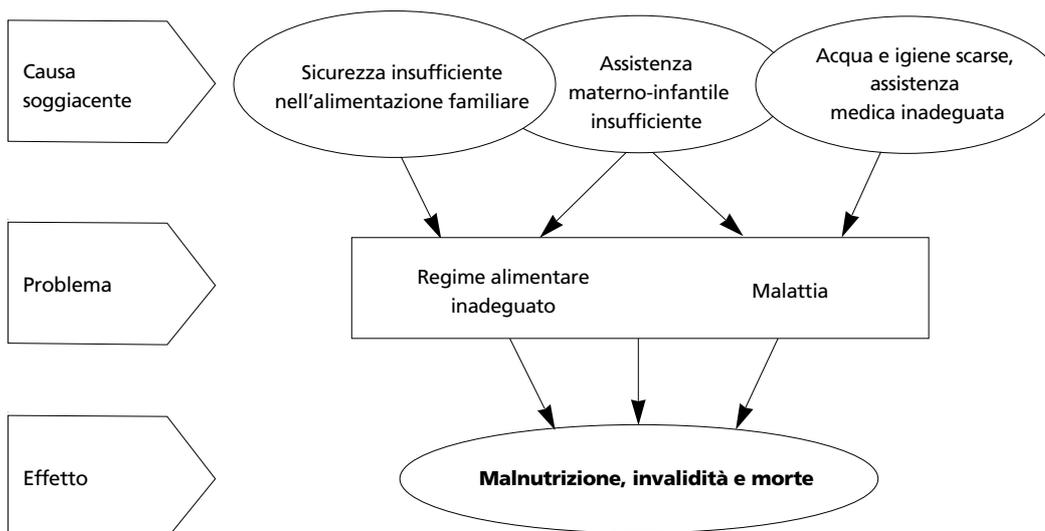
6. Se in loco la disponibilità di viveri accettabili non è sufficiente, occorre farli arrivare dall'esterno: all'inizio, se necessario, per via aerea. Si dovrà dar prova di elasticità e capacità d'improvvisazione, e potrà essere necessario un certo tempo per mettere a punto completamente le soluzioni descritte in questo capitolo.

7. La lettura del presente capitolo sarà utile completata dalla consultazione di: *Nutrition Guidelines*, Medici senza frontiere (Msf), 1995; *UNHCR/WFP: Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs*, 1997, e *Selective Feeding Programmes*, 1999.

## Organizzazione degli aiuti alimentari

- ◆ Il Programma alimentare mondiale (Pam), l'organismo del sistema delle Nazioni Unite competente in materia di aiuti alimentari, condivide con l'Unhcr il compito di sopperire alle necessità alimentari e nutrizionali dei rifugiati;
- ◆ il protocollo d'accordo concluso fra il Pam e l'Unhcr stabilisce una ripartizione di competenze, come pure meccanismi di coordinamento per le operazioni di assistenza ali-

Figura 1 - Cause complesse della malnutrizione



Adattato da: *UNICEF Conceptual Framework of Malnutrition*, 1997.

mentare a beneficio di rifugiati, rimpatriati e sfollati;

- ◆ l'obiettivo del programma alimentare è di consentire il ripristino e il mantenimento di un sano stato nutrizionale, attraverso una razione alimentare rispondente alle necessità individuate con la valutazione iniziale, equilibrata sul piano nutrizionale, appetibile e culturalmente accettabile;
- ◆ nella maggioranza delle emergenze di rifugiati, occorre designare un coordinatore Unhcr per l'alimentazione e la nutrizione, il quale avrà la competenza globale per il coordinamento di tutti gli aspetti del programma;
- ◆ occorre coinvolgere i rifugiati, e più particolarmente le donne, nell'organizzazione del programma stesso;
- ◆ un'elementare educazione nutrizionale fa parte integrante di un'efficace assistenza alimentare.

#### Collaborazione Pam/Unhcr

**L'obiettivo della cooperazione fra il Pam e l'Unhcr è di fornire tempestivamente la giusta quantità di viveri, per consentire il ripristino e il mantenimento di un sano stato nutrizionale.**

8. Per conseguire tale obiettivo, occorre una razione alimentare rispondente alle esigenze emerse dalla valutazione iniziale, equilibrata sul piano nutrizionale, appetibile, accettabile a livello culturale e che incoraggi il graduale conseguimento dell'autosufficienza da parte dei beneficiari. A tale scopo è essenziale, sin dall'inizio dell'emergenza, una pianificazione congiunta fra l'Unhcr e il Pam.

9. Fra le due organizzazioni esiste un protocollo d'accordo (cfr. appendice 3) sulla collaborazione per la fornitura degli aiuti alimentari, in virtù del quale il Pam soddisfa le necessità alimentari d'emergenza dei rifugiati, dei rimpatriati e, in determinate situazioni, degli sfollati, fornendo anche il necessario supporto logistico. I termini del protocollo si applicano solo allorché i beneficiari nel paese d'asilo sono più di 5 mila, indipendentemente dal paese d'origine o dalla loro localizzazione in quello d'asilo. L'Unhcr, da parte sua, sopperisce alle esigenze alimentari delle persone di sua competenza che non rientrano nel campo d'applicazione del protocollo d'accordo.

10. Nell'ambito di tale protocollo, il Pam fun-

ge da capofila per mobilitare i generi alimentari di prima necessità elencati qui di seguito (sia destinati a programmi alimentari generali che selettivi), nonché le risorse necessarie per la loro fornitura.

**I generi di prima necessità forniti dal Pam sono:**

- i. cereali;
- ii. oli e grassi commestibili;
- iii. legumi e altri alimenti proteici;
- iv. alimenti composti;
- v. sale iodato;
- vi. zucchero;
- vii. biscotti iperenergetici.

11. Il Pam è inoltre responsabile della macinatura dei cereali e del trasporto dei soccorsi da esso forniti fino a punti di consegna centralizzati (*Extended Delivery Points - Edp*) previamente concordati, nonché della loro attivazione e gestione. Da parte sua, l'Unhcr è competente per il trasporto di tutti gli aiuti dagli Edp alla destinazione finale, come anche per la loro distribuzione ai beneficiari.

12. Ai sensi del protocollo d'accordo, l'Unhcr s'incarica di mobilitare e trasportare i generi alimentari complementari e di fornire i necessari micronutrienti (vitamine e minerali), quando il loro apporto non può avvenire tramite la razione alimentare.

**I generi alimentari forniti dall'Unhcr sono:**

- i. alimenti freschi di produzione locale;
- ii. spezie e altri condimenti;
- iii. tè;
- iv. latte in polvere;
- v. latte ad uso terapeutico.

13. L'Unhcr e il Pam hanno messo a punto una serie di linee guida comuni <sup>1</sup> per valutare i bisogni alimentari nelle emergenze <sup>2</sup>, che vanno utilizzate sia per i programmi generali che per quelli selettivi.

<sup>1</sup> WFP/UNHCR *Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*, UNHCR/WFP, 1997.

<sup>2</sup> UNHCR/WFP *Guidelines for Selective feeding Programmes in Emergencies*, WFP, UNHCR, Geneva, 1999.

#### **Punti di consegna centralizzati (Edp)**

Un punto di consegna centralizzato (*Extended Delivery Point* – Edp) è un luogo in cui il Pam consegna una partita di viveri all'Unhcr o ad un suo partner esecutivo. Il Pam è responsabile della partita stessa e di tutte le spese di trasporto e magazzinaggio, finché l'Unhcr o il suo rappresentante non la prende in consegna. La localizzazione degli Edp va sempre stabilita di comune accordo fra le due organizzazioni.

Gli Edp devono essere ubicati in modo da garantire forniture economiche e pratiche dal punto di vista logistico, evitando al tempo stesso di creare troppe difficoltà ai beneficiari, a causa di un'eccessiva lontananza e/o di difficoltà d'accesso. Ogni qualvolta sia possibile, l'Edp deve trovarsi nella stessa località del punto di distribuzione finale, o almeno quanto più vicino possibile. Occorre prevedere un Edp per ogni 10mila beneficiari circa.

#### **Valutazione e pianificazione congiunte**

14. D'intesa con le autorità statali, i partner operativi e gli esperti, l'Unhcr e il Pam procedono a una valutazione congiunta di tutte le necessità alimentari, nutrizionali e connesse.

**La prima esigenza è la conoscenza del numero complessivo, dello stato nutrizionale e delle abitudini alimentari dei rifugiati.**

La valutazione della situazione nutrizionale è esaminata in dettaglio più avanti. La valutazione congiunta Unhcr/Pam ai fini del programma di aiuti alimentari deve comprendere i seguenti elementi:

#### **Informazioni di base**

- i. Numero dei rifugiati e caratteristiche demografiche (cfr. capitolo 11, sulla registrazione);
- ii. attuale situazione nutrizionale;
- iii. possibilità di macinazione dei cereali;
- iv. preferenze dei beneficiari in materia di generi alimentari di prima necessità;
- v. capacità della famiglia di preparare, conservare e trasformare gli alimenti;
- vi. disponibilità di combustibile, utensili da cucina e recipienti per ritirare i viveri nelle distribuzioni;
- vii. disponibilità presente e futura di generi alimentari;
- viii. disponibilità di prodotti locali in vendita;
- ix. facilità di accesso ai rifornimenti alimentari;

- x. gruppi a rischio: individuarne la presenza e la consistenza numerica;
- xi. livello attuale e prospettive future di autosufficienza;
- xii. strategie di sopravvivenza.

#### **Altre informazioni importanti**

- i. Situazione sanitaria e servizi sanitari;
- ii. rischi sanitari legati all'ambiente;
- iii. struttura della comunità;
- iv. sistemi di distribuzione dei viveri;
- v. situazione socioeconomica;
- vi. disponibilità di risorse umane;
- vii. limitazioni logistiche;
- viii. capacità di magazzinaggio e relative caratteristiche;
- ix. calendario per la fornitura dei soccorsi, alimentari e non;
- x. attività delle altre agenzie e aiuti attualmente forniti: quantità, tipo e frequenza, programmi nutrizionali selettivi.

15. Il Pam e l'Unhcr elaborano piani riguardanti i seguenti punti: numero dei beneficiari, composizione della razione alimentare, sue dimensioni, durata dell'assistenza, come pure aiuti non alimentari direttamente collegati, che possono influire sullo stato nutrizionale dei beneficiari (per esempio, utensili da cucina, combustibile per cucinare e attrezzi per macinare i cereali).

16. Le principali considerazioni da tenere presenti per soddisfare i bisogni alimentari e nutrizionali dei rifugiati sono riportate nella figura 1.

17. Occorre riservare particolare attenzione alle esigenze delle donne, dei bambini e dei gruppi a rischio, chiedendo il parere dei beneficiari, e in particolare delle donne. Il programma di aiuti alimentari deve pure tener conto della necessità di ridurre al minimo l'impatto ambientale della cottura dei viveri forniti.

#### **Coordinamento**

18. Un coordinatore dell'Unhcr sarà nominato "punto focale" per le questioni alimentari e nutrizionali. Nelle operazioni di minori dimensioni, potrà essere lo stesso responsabile del programma o quello della logistica. Se all'inizio non si dispone delle necessarie competenze tecniche all'interno dell'Unhcr, va chiesta l'assistenza di nutrizionisti del governo, di altri organismi dell'Onu o di Ong.

19. Le competenze del coordinatore dell'alimentazione e della nutrizione sono le seguenti: istituzione di procedure standard, in particolare per la distribuzione generale dei viveri; coordinamento, monitoraggio e valutazione dei programmi nutrizionali; stretto coordinamento e stretta integrazione con i servizi comunitari, quelli sanitari e altri settori. All'interno dell'Unhcr, il coordinatore funge da "punto focale" per il coordinamento con il Pam e le Ong. Se non è esperto di nutrizione, si avrà bisogno anche di un nutrizionista di provata esperienza per fornirgli i necessari pareri tecnici.

#### **Ruolo dei rifugiati e educazione nutrizionale**

20. Grazie a un'apposita formazione, i rifugiati devono collaborare sin dall'inizio all'organizzazione e alla gestione dei programmi nutrizionali.

21. Quando non si possono evitare alimenti poco conosciuti o nuovi metodi di cottura, è in ogni caso necessario impartire ai rifugiati una semplice educazione nutrizionale. Organizzata nel quadro di una regolare attività in tale campo, fornirà consigli sui seguenti argomenti: alimentazione dei neonati e dei bambini malati, terapia della diarrea, igiene alimentare di base e preparazione dei viveri disponibili, per ricavarne il massimo beneficio nutrizionale.

#### **Combustibile per cucinare**

22. Particolare attenzione va riservata alla fornitura di combustibile, come pure a una gestione disciplinata delle risorse naturali nei dintorni dei campi profughi. In caso contrario, si rischia la rapida distruzione della vegetazione all'interno del campo e di quella circostante, provocando danni durevoli all'ambiente, con effetti diretti sulla salute e sulle condizioni di vita dei rifugiati e della popolazione locale, come anche attriti con quest'ultima. Il fabbisogno e il consumo di combustibile variano notevolmente<sup>3</sup>, in funzione, fra l'altro, dei seguenti fattori:

i. *preparazione degli alimenti*, tecniche di cottura, tipo e preparazione del combustibile. Alcuni accorgimenti consentono un notevole risparmio di combustibile e possono essere inclusi nei programmi di sensibilizzazione ambientale e di formazione: mettere i fagioli a bagno prima di cuocerli, coprire le pentole con un coperchio, assicurarsi che la legna sia asciut-

ta e spaccata, spegnere il fuoco dopo la cottura. Un'altra misura volta a facilitare un efficiente impiego del combustibile consiste nell'ottenere la fornitura di pentole munite di coperchio;

- ii. *tipo di fornello*. Può essere possibile utilizzare la tecnologia locale per modificare i tipi esistenti di fornelli a legna o a carbone, per migliorarne la resa energetica. È preferibile ricorrere a semplici migliorie e a tecniche locali. Va rilevato che, per determinare se una nuova tecnologia sarà adottata, le sue implicazioni socioeconomiche sono, in genere, più importanti dell'efficienza della tecnologia stessa. L'introduzione e l'impiego di fornelli perfezionati devono coinvolgere da vicino i rifugiati;
- iii. *tipo di alimenti*. I prodotti agricoli raccolti da poco richiedono un minor tempo di cottura; inoltre, si ottiene un notevole risparmio di combustibile impiegando cereali macinati anziché interi e alimenti precotti. Occorre tener conto, d'intesa con il Pam, delle ripercussioni ambientali della razione alimentare;
- iv. *disponibilità (o "prezzo") del combustibile stesso*. È spesso questo il fattore più importante che incide sul consumo pro capite di combustibile. Per ulteriori dettagli sulla fornitura della legna e sulla gestione controllata delle risorse naturali circostanti, cfr. capitolo 12, sulla progettazione dei siti.

#### **Valutazioni nutrizionali**

- ◆ La valutazione nutrizionale va effettuata il più presto possibile, da un nutrizionista di adeguata esperienza;
- ◆ deve includere un'indagine antropometrica, oltre ad informazioni sulla sicurezza alimentare;
- ◆ sono necessari regolari accertamenti, sia per controllare lo stato nutrizionale di tutta la comunità rifugiata, sia per individuare i singoli e i gruppi che hanno bisogno di particolari cure e aiuti alimentari;
- ◆ oltre al tasso di malnutrizione, occorre raccogliere dati sulla mortalità e la morbilità, per comprendere le cause profonde della malnutrizione e individuare coloro che più ne soffrono.

#### **Introduzione**

23. Una prima valutazione dello stato nutrizionale dei rifugiati va effettuata il più presto pos-

<sup>3</sup> Il consumo medio di legna da ardere per persona/giorno varia, a seconda dei campi profughi, fra 0,9 e 4 kg.

sibile, ad opera di un nutrizionista di provata esperienza. L'entità della malnutrizione ha importanti ripercussioni sulle modalità della risposta all'emergenza, e consentirà di decidere rapidamente circa la composizione della razione alimentare e la necessità di eventuali programmi nutrizionali selettivi.

24. La valutazione iniziale dev'essere seguita da regolari indagini nutrizionali, sotto la supervisione di specialisti, per tenere sotto controllo la situazione di tutta la popolazione.

25. Quando la situazione e/o i risultati della valutazione iniziale o delle successive indagini segnalano la necessità di programmi nutrizionali selettivi, occorrerà individuare e registrare i beneficiari. I progressi compiuti da ciascuno di loro dovranno poi essere controllati attraverso periodiche rilevazioni presso i centri nutrizionali.

26. Nella prima valutazione nutrizionale e nelle periodiche indagini svolte presso tutta la popolazione, si misurano il peso e l'altezza di un campione casuale della popolazione infantile (come è spiegato più avanti). In un primo tempo, tali indagini vanno effettuate ogni 2-3 mesi; una volta che le condizioni si siano stabilizzate, basterà una frequenza di 6-12 mesi. Sarà così possibile individuare ogni cambiamento o andamento particolare dello stato nutrizionale, consentendo gli opportuni adattamenti dei programmi di assistenza.

**Si ha una grave emergenza nutrizionale allorché il tasso di malnutrizione è superiore al 15%, oppure al 10% con circostanze aggravanti (ad esempio, un'epidemia). Tale situazione esige un immediato intervento.**

#### Diagnosi e determinazione della malnutrizione

27. La malnutrizione può essere diagnosticata attraverso segni clinici (come l'edema e i deficit

di micronutrienti) e mediante l'antropometria (misure corporee). Misure quali il rapporto peso/altezza sono usate come valutazione oggettiva dello stato nutrizionale, quantificandolo in un dato momento e consentendo confronti nel corso del tempo.

28. I dati di mortalità e morbilità aiutano a comprendere le cause profonde della malnutrizione e ad individuare le persone che più ne soffrono; di particolare importanza è il tasso di mortalità infantile.

**In un'emergenza, un elevato tasso di mortalità infantile è molto spesso accompagnato da un alto livello di malnutrizione.**

Nei bambini gravemente denutriti, il tasso di mortalità può essere da sei a dieci volte superiore a quello dei bambini sani e ben nutriti, facenti parte della stessa popolazione.

29. Il **rapporto peso/altezza dei bambini** costituisce il miglior indicatore per valutare e sorvegliare lo stato nutrizionale di una popolazione. Il peso del bambino è calcolato in percentuale di quello standard di un bambino normale della stessa altezza (quoziente z). È questo l'indicatore più sensibile della malnutrizione acuta, preferito nelle indagini nutrizionali e per misurare il progresso individuale durante i programmi nutrizionali. Nelle inchieste nutrizionali di solito si misurano i bambini piccoli, di età fra 6 e 59 mesi, in quanto in tempi di penuria alimentare sono i primi a presentare segni di malnutrizione e sono i più gravemente colpiti. Quando non si conosce l'età dei bambini, si usa come punto di riferimento l'altezza di 65 e 110 cm rispettivamente, invece dell'età di 6 e 59 mesi.

30. L'**indice di massa corporea** (*Body Mass Index - Bmi*):  $(\text{peso in kg})/(\text{altezza in m})^2$ , è utilizzato per valutare lo stato nutrizionale degli adulti, stimandone la magrezza (cfr. tabella 1).

Tabella 1: Principali indicatori nutrizionali \*

Malnutrizione	Bambini sotto i 5 anni			Adulti (Bmi)
	Rapporto peso/altezza espresso in % del valore mediano <sup>4</sup>	Rapporto peso/altezza espresso in quoziente z o deviazione standard <sup>5</sup>	MUAC	
Modica	70% - 79%	z da -3 a -2	da 110mm a <125mm	16 - 17
Grave	< 70%	z < -3 oppure presenza di edema	< 110 mm, presenza di edema	< 16

\* I risultati ottenuti con metodi diversi non sono direttamente comparabili.

<sup>4</sup> Percentuale inferiore ai valori mediani "di riferimento" del rapporto peso/altezza.

<sup>5</sup> Scarto quadratico medio (deviazione standard - Sd, o quoziente z) inferiore ai valori mediani "di riferimento" del rapporto peso-altezza.

31. L'**edema** è un indicatore essenziale della nutrizione e indica la presenza del kwashiorkor (cfr. allegato 3). È caratterizzato dal gonfiore di entrambe le estremità inferiori, dovuto ad un accumulo anormale di fluido negli spazi intercellulari del corpo.

32. La **circonferenza medio-omerale** (*Mid-upper-arm-circumference* - Muac) è misurata sul braccio sinistro, a metà distanza fra il gomito e la spalla, e va utilizzata solo nell'ambito di uno *screening* in due fasi. In una prima fase, si misura la Muac dei bambini; su quelli che ricadono al di sotto di un certo valore si misura poi il rapporto peso/altezza, per determinare il loro stato nutrizionale e deciderne l'eventuale inclusione nei programmi nutrizionali selettivi.

33. I **rapporti peso/età e altezza/età** non costituiscono utili indicatori nelle emergenze, in quanto spesso è difficile determinare l'età. Possono, comunque, essere utilizzati per sorvegliare la crescita di singoli bambini e per valutare la malnutrizione cronica.

#### Malnutrizione modica e grave

34. La soglia standard sotto la quale si parla di malnutrizione è compresa fra il 70 e l'80% del rapporto peso/altezza (ovvero un quoziente  $z$  compreso fra -3 e -2) per gli individui moderatamente denutriti, ed è inferiore al 70% di tale rapporto (oppure un quoziente  $z < -3$ ) per quelli gravemente denutriti.

**I bambini affetti da edema sono sempre classificati come gravemente denutriti.**

La tabella 1 riporta sinteticamente i principali indicatori della malnutrizione.

#### Programma alimentare generale

- ◆ Nelle emergenze che colpiscono paesi in via di sviluppo, per calcolare il fabbisogno energetico dei rifugiati si utilizza, ai fini della pianificazione, una cifra media di 2.100 kcal per persona/giorno<sup>6</sup>;
- ◆ tutti i rifugiati, indipendentemente dall'età e dal sesso, devono ricevere esattamente la stessa razione di base (vale a dire la stessa quantità e lo stesso tipo di alimenti);
- ◆ la razione alimentare dev'essere equilibrata dal punto di vista nutrizionale e adatta anche per i bambini e gli altri gruppi a rischio;

- ◆ occorre compiere ogni sforzo per fornire cibi conosciuti dai rifugiati e mantenere la loro alimentazione tradizionale;
- ◆ l'apporto lipidico deve costituire almeno il 17% dell'energia complessiva fornita dalla razione alimentare, e quello proteico almeno il 10-12%;
- ◆ il regime alimentare deve sopperire al fabbisogno essenziale di vitamine e minerali;
- ◆ occorre riservare particolare attenzione alle carenze di elementi nutritivi, diffuse nella zona.

#### Razione di base

35. Occorre fare tutto il possibile per fornire cibi conosciuti e mantenere le sane abitudini tradizionali in fatto di alimentazione. È essenziale il parere di esperti sulle dimensioni e la composizione della razione, tenendo pienamente conto della disponibilità in loco degli alimenti di prima necessità. Gli alimenti di base della dieta non debbono essere cambiati solo perché sono facilmente reperibili dei surrogati, sconosciuti ai rifugiati. In molti casi, cibi inadatti provocano sprechi e sono nefasti per il morale dei rifugiati.

36. La prima preoccupazione è di sopperire al fabbisogno energetico e proteico. All'inizio di un'emergenza, per una popolazione di un paese in via di sviluppo, si calcola il fabbisogno minimo medio di energia in 2.100 kcal per persona/giorno. Si veda l'allegato 1 per esempi di razioni che soddisfano tale esigenza. Tale fabbisogno medio è calcolato per una popolazione media costituita da uomini, donne e bambini dei vari gruppi d'età. Tuttavia, ad ogni rifugiato, senza distinzione, dev'essere fornita una razione completa.

**Per la popolazione di un paese in via di sviluppo, all'inizio di un'emergenza si calcola, ai fini della pianificazione, un fabbisogno minimo di 2.100 kcal per persona/giorno.**

Una popolazione costituita in prevalenza da adulti attivi può avere bisogno di un apporto energetico medio notevolmente superiore. Inoltre, nei climi freddi è indispensabile, per la sopravvivenza, una razione maggiore.

37. Il fabbisogno energetico giornaliero può essere adattato una volta che la situazione si sia stabilizzata<sup>7</sup> e si disponga di dati dettagliati. I

<sup>6</sup> *The Management of Nutritional Emergencies in Large Populations*, Oms, Ginevra, 1978.

<sup>7</sup> Per ulteriori informazioni, cfr.: *WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*, 1997.

fattori da prendere in considerazione sono i seguenti:

- i. composizione per età e per sesso della popolazione;
- ii. livello d'attività;
- iii. condizioni climatiche;
- iv. situazione sanitaria, nutrizionale e fisiologica;
- v. disponibilità di altri generi alimentari attraverso, ad esempio, l'agricoltura, il commercio e il lavoro.

38. La razione alimentare deve comprendere: una fonte di alimenti di base (cereali), una fonte d'energia (grassi e oli), una fonte di proteine (legumi, alimenti composti, carne, pesce), sale ed eventualmente condimenti (come le spezie). Della razione devono far parte anche alimenti freschi, che forniscono micronutrienti essenziali. I grassi devono intervenire per almeno il 17% nell'apporto di energia della razione alimentare, e le proteine per almeno il 10-12%.

39. Quando non si dispone di determinati generi di prima necessità, al fine di mantenere il livello adeguato di energia e di proteine è possibile sostituirli, al massimo per un mese, con altri alimenti disponibili. Qualora una certa categoria di alimenti non sia disponibile, il rapporto di sostituzione ai fini del valore energetico è il seguente:

miscela di granturco e soia ( <i>Corn Soya Blend</i> - Csb) al posto dei fagioli	1:1
zucchero al posto dell'olio	2:1
cereale al posto dei fagioli	2:1
cereale al posto dell'olio <sup>8</sup>	3:1

Per esempio, l'energia fornita da 20 g di zucchero può sostituire quella di 10 g di olio vegetale.

40. Soprattutto all'inizio di un'emergenza, occorre fornire i cereali sotto forma di farina, anziché sotto forma non trasformata. Si realizza un notevole risparmio di combustibile utilizzando i cereali macinati anziché grezzi. Se sono forniti non trasformati, dev'essere possibile macinarli sul posto, sostenendone la spesa.

41. Occorre soddisfare, inoltre, il fabbisogno essenziale di vitamine e minerali. Gli alimenti di base, distribuiti con la razione generale, di norma non comprendono la quantità necessaria di vitamine e minerali. Pertanto, spesso insorgono carenze in seno alle popolazioni interamente dipendenti dagli aiuti alimentari esterni e, più

particolarmente, fra i gruppi vulnerabili come i neonati e i bambini in tenera età, le gestanti e le madri che allattano. Bisogna riservare particolare attenzione, inoltre, ai deficit di nutrienti diffusi nella zona.

42. Il rischio di deficit di determinati nutrienti dev'essere valutato in base alla composizione della razione di base e alle possibilità che ha la popolazione di rifornirsi di viveri da altre fonti locali. Le possibili alternative per l'apporto di vitamine e minerali sono:

- i. fornire alimenti freschi;
- ii. incoraggiare la produzione ortofrutticola;
- iii. aggiungere alla razione un alimento ricco di una certa vitamina e di un certo micronutriente: per esempio, cereali arricchiti, alimenti composti, condimenti;
- iv. fornire integrazioni alimentari sotto forma di compresse, essendo quest'ultima l'alternativa meno preferibile.

43. Ogni qualvolta sia possibile, i rifugiati devono essere incoraggiati a coltivare i propri ortaggi: la produzione di alimenti freschi da parte loro consente non solo di migliorare e diversificare il regime alimentare, ma anche di risparmiare combustibile e di guadagnare del denaro. La cosa sarebbe facilitata dall'assegnazione di appezzamenti di terreno più grandi e dalla fornitura di sementi; può essere difficile, però, incoraggiare i rifugiati a produrre alimenti freschi, per l'incertezza circa la durata della loro permanenza e il problema della disponibilità della terra.

#### Distribuzione dei viveri

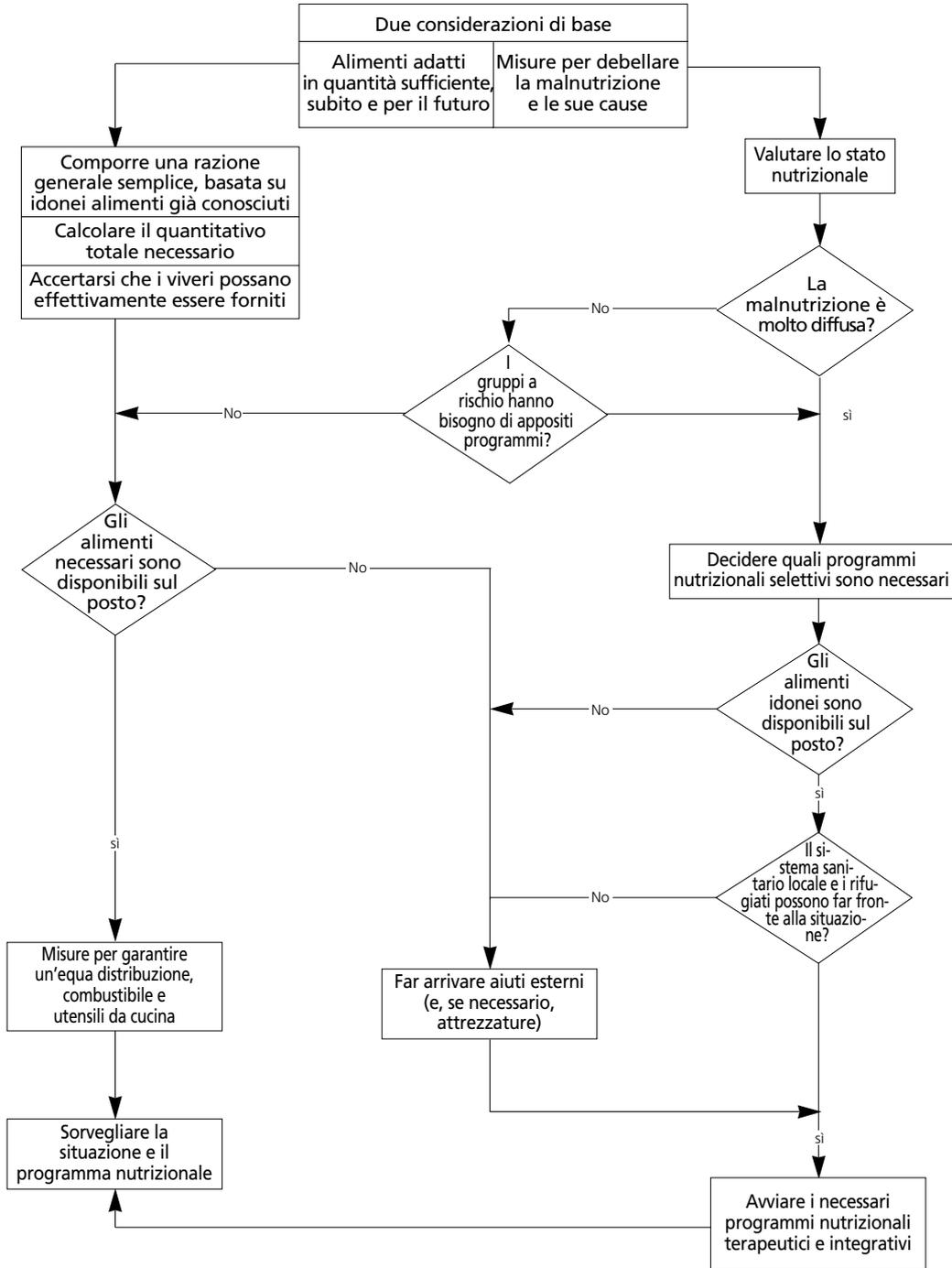
44. Non si sottolineerà mai abbastanza la necessità che la distribuzione dei viveri sia equa, efficiente e regolare. L'argomento è trattato nel capitolo 13, sulla distribuzione dei soccorsi. Esistono due tipi principali di distribuzione: di razioni asciutte e di pasti preparati.

45. La distribuzione di alimenti asciutti (da portare a casa) presenta grossi vantaggi rispetto a quella di cibi già preparati. Consente alle famiglie di cucinare e di utilizzare il loro tempo come preferiscono, il che permette loro di continuare a consumare i pasti insieme, nel nucleo familiare, ed è più accettabile dal punto di vista culturale e sociale. Riduce, inoltre, il rischio della propagazione di malattie infettive.

46. La distribuzione di alimenti precotti richiede l'installazione di cucine centralizzate e dotate di utensili, acqua e combustibile in quan-

<sup>8</sup> Solo in questo senso; va osservato che l'olio non può essere usato al posto del cereale.

Figura 2 – Soddisfazione dei bisogni alimentari e nutrizionali



tità sufficiente (il fabbisogno è, comunque, inferiore a quello necessario per la preparazione dei pasti da parte delle singole famiglie), come pure la disponibilità di personale debitamente addestrato. Di solito i rifugiati consumano il pasto tutti assieme, in un'apposita struttura, anche se in certi casi le famiglie possono portare nei rispettivi alloggi il pasto preparato. Occorre servire almeno due pasti al giorno.

**È molto più difficile organizzare in modo efficiente pasti preparati rispetto alla distribuzione di razioni asciutte, in particolare per grandi masse di rifugiati.**

Di conseguenza, la distribuzione di pasti preparati a tutta la popolazione è prevista solo in circostanze eccezionali, quando i rifugiati non dispongono di acqua e/o legna da ardere in quantità sufficiente, come pure in situazioni di scarsa sicurezza.

47. Oltre alle pentole, al combustibile e agli utensili da cucina, i rifugiati devono disporre di idonei contenitori e sacchi, per proteggere e conservare le razioni alimentari. Sono utili allo scopo le lattine dell'olio e i sacchi dei cereali, e i contratti con i fornitori, almeno per le prime partite, non devono chiederne la restituzione.

#### **Monitoraggio del programma alimentare generale**

48. Il programma alimentare generale può essere controllato come segue:

- monitoraggio della razione alimentare: confrontare la quantità e la qualità dei viveri ritirati dai rifugiati nel punto di distribuzione, nei giorni previsti a tale scopo, con la razione prevista e anche, dopo la distribuzione, mediante visite ai singoli alloggi (sempre nei giorni di distribuzione);
- parlando regolarmente con i rifugiati della qualità e della quantità delle razioni alimentari;
- indagando sulle loro lamentele.

Per maggiori informazioni sul monitoraggio del programma alimentare generale, cfr. la pubblicazione dell'Unhcr: *Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff*, e quella dell'associazione Medici senza frontiere: *Nutrition Guidelines*.

#### **Programmi nutrizionali selettivi**

- ◆ L'obiettivo di un programma nutrizionale selettivo è di ridurre i livelli di malnutrizione e

di mortalità nei gruppi a rischio;

- ◆ i programmi nutrizionali selettivi forniscono cibi integrativi ai gruppi denutriti e a rischio: questi viveri devono essere aggiuntivi (e non sostitutivi) rispetto al programma alimentare generale;
- ◆ occorre ricercare attivamente i possibili beneficiari di un programma nutrizionale selettivo, applicando i criteri descritti nel presente capitolo.

#### **Principi generali dei programmi nutrizionali selettivi**

49. In presenza di malnutrizione, o quando non si può sopperire ai bisogni dei gruppi a rischio con la sola razione generale, occorrono particolari disposizioni per la fornitura di alimenti integrativi, mediante programmi nutrizionali selettivi di vario tipo, che tengono conto del grado di malnutrizione e dei rischi connessi. Nella fase d'emergenza di un'operazione, i programmi selettivi fanno parte delle misure eccezionali volte a prevenire un'eccessiva mortalità. Tale prevenzione, tuttavia, deve consistere in una strategia che unisca nutrizione selettiva, assistenza sanitaria di base e cure mediche d'emergenza (cfr. figura 2).

**L'organizzazione di tali programmi va integrata sin dall'inizio con i servizi comunitari e quelli sanitari, e in particolare con i programmi di assistenza materno-infantili.**

50. La malnutrizione insorge in particolare presso i neonati e i bambini in tenera età, i minori, le donne incinte o che allattano, gli anziani e i malati. La loro vulnerabilità deriva dal maggior fabbisogno di nutrienti associato alle rispettive condizioni particolari: crescita, lattogenesi, ricostituzione dei tessuti, produzione di anticorpi. La malnutrizione si traduce in una minore resistenza alle infezioni, che a sua volta provoca ulteriore malnutrizione. I bambini piccoli sono particolarmente soggetti a questo ciclo di infezione e malnutrizione. I bambini ammalati devono mangiare e bere anche se non hanno appetito, vomitano o hanno la diarrea. Dato che i bambini non possono mangiare una gran quantità di cibo alla volta, occorre preparare gli alimenti in forma concentrata (con l'apporto dei necessari nutrienti in meno volume) e farli mangiare più spesso.

51. Certi altri gruppi o individui possono essere esposti alla malnutrizione per motivi sociali o economici. Fra di loro vi sono i minori non accompagnati, i disabili, le famiglie monoparen-

tali e gli anziani, soprattutto quelli senza un sostegno familiare. In alcune comunità, determinati usi e tabù sociali o culturali possono ostacolare il soddisfacimento delle necessità nutrizionali di taluni individui, come le donne incinte o che allattano, o perfino i bambini malati.

52. Anche se la quantità complessiva dei viveri è sufficiente, possono esserci altre cause, quali:

- i. ingiustizie nel sistema di distribuzione, che ne riducono la disponibilità per alcuni gruppi;
- ii. inesattezze nella registrazione o ingiusta distribuzione delle tessere alimentari;
- iii. infezioni;
- iv. errate abitudini nell'alimentazione o nella preparazione dei cibi.

**I programmi nutrizionali selettivi non sono fatti per sostituirsi a una razione di base inadeguata.**

53. Sono previsti i seguenti tipi di programmi nutrizionali selettivi:

- i. programmi nutrizionali integrativi (*Supplementary Feeding Programmes - Sfp*)
  - a) Sfp mirati
  - b) Sfp generali;
- ii. programmi nutrizionali terapeutici (*Therapeutic Feeding Programmes - Tfp*).

**Per essere efficace, la razione aggiuntiva fornita deve venire a integrare, e non a sostituire, quella generale.**

#### **Programmi nutrizionali integrativi (Sfp)**

54. Tali programmi, mirati o generali, forniscono a determinati gruppi a rischio, in aggiunta alla razione generale e per un tempo limitato, degli alimenti integrativi, sotto forma di alimenti non cucinati da portare a casa, o di cibi cotti da consumare sul posto.

55. Un Sfp mirato si propone la riabilitazione di quanti soffrono di malnutrizione modica. Può trattarsi di bambini, adulti, anziani, o di individui selezionati per ragioni mediche o sociali: ad esempio, donne incinte o che allattano e malati. È questo il tipo più comune di programma nutrizionale integrativo.

56. Un Sfp generale fornisce alimenti integrativi (e/o micronutrienti) a tutti i componenti di uno specifico gruppo vulnerabile, in-

dependentemente dal loro stato nutrizionale individuale, per prevenire il suo deterioramento nei gruppi più a rischio (in genere, bambini sotto i 5 anni, gestanti e madri che allattano).

57. I programmi nutrizionali integrativi possono essere realizzati fornendo razioni "umide" o "asciutte".

#### **Programmi nutrizionali terapeutici (Tfp)**

58. Un Tfp mira a ridurre la mortalità fra i neonati e i bambini in tenera età, affetti da grave malnutrizione da carenza proteico-energetica (*Protein-Energy Malnutrition - Pem*), le cui forme sono descritte nell'allegato 3. In genere, il programma è mirato al gruppo dei bambini sotto i 5 anni che presentano una malnutrizione grave. L'alimentazione terapeutica può essere attuata sia in appositi centri nutrizionali, sia in ospedale o ambulatorio. Il Tfp comporta una terapia medica e nutrizionale intensiva. Per la cura dei bambini gravemente malnutriti si utilizza latte terapeutico; se questo, però, non è disponibile, si può ricorrere al latte iperproteico (latte scremato in polvere, olio e zucchero), miscelandolo con vitamine e minerali.

#### **Avvio di un programma nutrizionale selettivo**

59. La decisione dell'avvio di un programma nutrizionale selettivo è basata su una larga diffusione della malnutrizione e altri fattori aggravanti, fra cui: elevata mortalità (più di una persona su 10mila al giorno), epidemia di morbillo, alta diffusione di diarrea infettiva, razione generale al di sotto del fabbisogno minimo. La diffusione della malnutrizione è rilevata attraverso la valutazione iniziale e altre valutazioni e indagini, svolte in permanenza.

**In ogni caso, va ricordato che è più importante andare alla radice delle cause della malnutrizione, piuttosto che affrontarne i sintomi mediante programmi selettivi nutrizionali.**

60. L'efficacia di tali programmi sarà gravemente compromessa se non si fornisce una razione generale adeguata.

61. La figura 3 fornisce indicazioni per decidere quando avviare i programmi nutrizionali selettivi. Occorre, peraltro, definire sin dall'inizio anche chiari criteri per la loro cessazione.

#### **Individuazione dei beneficiari**

62. I programmi nutrizionali selettivi devono essere basati su un'attiva individuazione e sor-

veglanza delle persone considerate a rischio. I beneficiari possono essere rintracciati mediante:

- ❑ visite casa per casa, per individuare tutti i componenti di una categoria vulnerabile (ad esempio, bambini sotto i 5 anni, anziani);
- ❑ *screening* di massa di tutti i bambini, per identificare quelli affetti da malnutrizione, modica o grave;
- ❑ *screening* effettuato al momento dell'arrivo

(ad esempio, all'atto della registrazione);

- ❑ casi segnalati dai servizi comunitari e sanitari.

63. La tabella 2 riepiloga i principali obiettivi, gruppi vulnerabili e criteri per la selezione dei beneficiari dei programmi nutrizionali selettivi.

64. I collegamenti fra i vari programmi selettivi e i criteri di ammissione e dimissione da un programma sono illustrati nella figura 4.

Figura 3 – Programmi nutrizionali selettivi

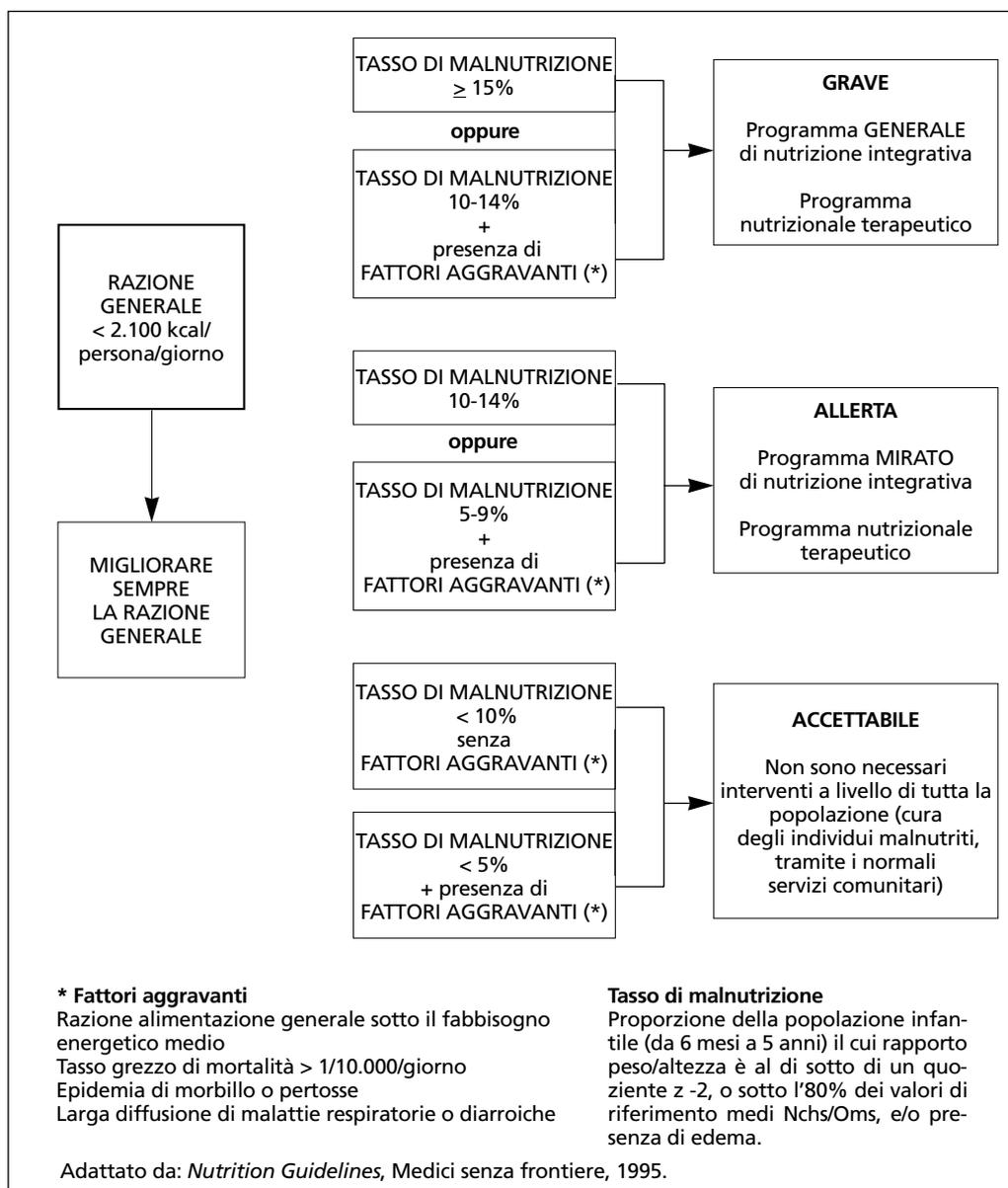


Tabella 2 – Tipi di programmi nutrizionali selettivi

Programma	Obiettivi	Criteri di selezione e gruppi vulnerabili
<b>selettivo generale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guarire la malnutrizione modica</li> <li>• Evitare che la malnutrizione da modica diventi grave</li> <li>• Ridurre il rischio di mortalità e morbilità nei bambini sotto i 5 anni</li> <li>• Fornire un'alimentazione integrativa a un gruppo selezionato di gestanti e di madri che allattano</li> <li>• Tenere sotto controllo i beneficiari dimessi dai programmi nutrizionali terapeutici</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bambini sotto i 5 anni moderatamente malnutriti:               <ul style="list-style-type: none"> <li>→ fra il 70% e l'80% del rapporto peso/altezza mediano, oppure:</li> <li>→ quoziente <math>z</math> fra -3 e -2 per il rapporto peso/altezza</li> </ul> </li> <li>• Individui malnutriti (sulla base del rapporto peso/altezza, del Bmi, della Muac o di segni clinici):               <ul style="list-style-type: none"> <li>→ bambini più grandi (fra i 5 e i 10 anni)</li> <li>→ adolescenti</li> <li>→ adulti e anziani</li> <li>→ casi segnalati da altre strutture sanitarie</li> </ul> </li> <li>• Donne incinte selezionate (dalla data della confermata gravidanza) e madri che allattano (fino a 6 mesi dopo il parto), ad esempio utilizzando una Muac &lt; 22 come soglia per le donne incinte</li> <li>• Casi segnalati dai Tfp</li> </ul>
<b>nutrizionali terapeutici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impedire un deterioramento della situazione nutrizionale</li> <li>• Ridurre la diffusione della malnutrizione acuta nei bambini sotto i 5 anni</li> <li>• Porre in atto misure precauzionali</li> <li>• Ridurre il rischio di mortalità e morbilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bambini sotto i 3 o sotto i 5 anni</li> <li>• Tutte le donne incinte (dalla data di conferma della gravidanza) e le madri che allattano (fino a un massimo di 6 mesi dopo il parto)</li> <li>• Altri gruppi a rischio</li> </ul>
<b>nutrizionali terapeutici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ridurre il rischio di eccessiva mortalità e morbilità nei bambini sotto i 5 anni</li> <li>• Fornire un trattamento medico/nutrizionale agli individui affetti da malnutrizione grave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bambini sotto i 5 anni gravemente malnutriti:               <ul style="list-style-type: none"> <li>→ &lt; 70% del rapporto peso/altezza mediano e/o presenza di edema, oppure:</li> <li>→ quoziente <math>z</math> -3 per il rapporto peso/altezza e/o presenza di edema</li> </ul> </li> <li>• Bambini gravemente malnutriti oltre i 5 anni, adolescenti e adulti ammessi sulla base dei criteri peso/altezza disponibili o per la presenza di edema</li> <li>• Bambini nati sottopeso</li> <li>• Orfani &lt; 1 anno (solo quando le pratiche tradizionali di assistenza sono inadeguate)</li> <li>• Madri di bambini al di sotto di un anno, che non possono allattare al seno (solo in casi eccezionali, quando sono fallite sia la rilattazione con assistenza psicologica, sia un'alimentazione tradizionale alternativa).</li> </ul>

### Pianificazione e organizzazione di un programma nutrizionale selettivo

#### Organizzazione di un programma nutrizionale integrativo

65. I programmi nutrizionali integrativi possono essere attuati fornendo razioni "umide" o "asciutte".

- Le razioni umide sono preparate nella cucina di un centro nutrizionale e consumate sul posto. Il beneficiario, oppure il bambino e chi ne ha cura, devono recarsi ogni giorno, per ogni pasto;
- le razioni asciutte sono distribuite per essere portate a casa, dove saranno preparati e consumati i pasti; sono distribuite, in genere, una volta alla settimana.

66. Nella maggioranza dei casi, in questi programmi sono preferibili le razioni asciutte da asporto, che presentano i seguenti vantaggi rispetto a quelle umide:

- molto maggiore facilità di organizzazione;
- minore fabbisogno di personale;
- minore rischio di trasmissione di malattie con-

tagiose;

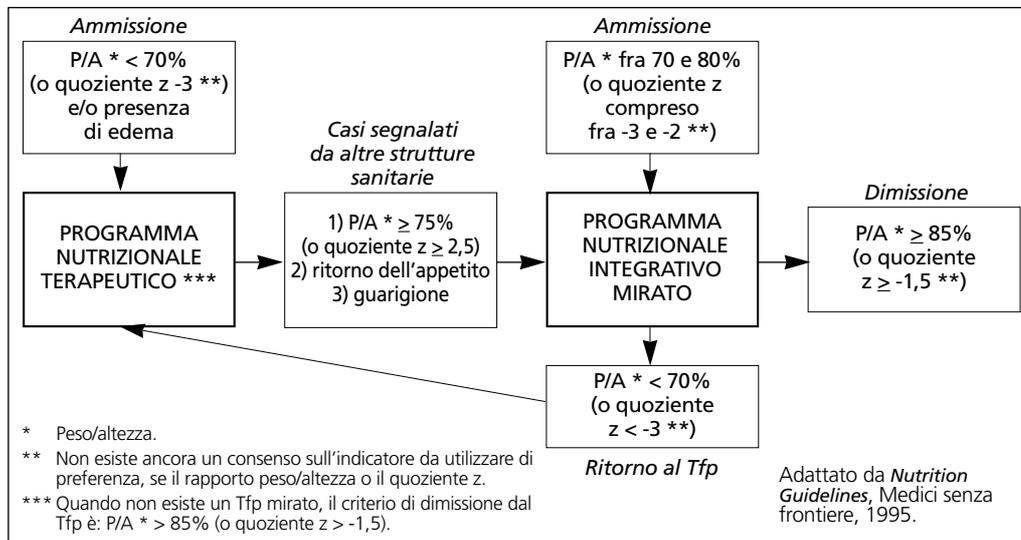
- minore perdita di tempo per le madri;
- è mantenuto il compito della madre di nutrire il proprio figlio.

La razione per l'alimentazione asciutta, tuttavia, dev'essere più abbondante di quella umida, per compensare il fatto che tra le famiglie si mettono insieme certi cibi e se ne scambiano altri. In genere, le razioni umide sono distribuite in situazioni nelle quali l'insicurezza impedisce di portare tranquillamente a casa quelle asciutte, oppure se scarseggia quanto serve per cucinare. Nella tabella 3 sono esposte alcune delle principali considerazioni da tener presenti nell'organizzazione di un programma nutrizionale selettivo.

#### Organizzazione di un programma nutrizionale terapeutico

67. I programmi nutrizionali terapeutici sono attuati in centri nutrizionali appositamente organizzati, oppure in ospedale o ambulatorio. Comportano una terapia medica e nutrizionale intensiva, come pure una reidratazione. Il pro-

Figura 4 – Criteri di ammissione e dimissione



gramma dev'essere realizzato in un luogo facilmente accessibile alla popolazione, vicino ad un servizio sanitario o integrato ad esso. La terapia va effettuata in più fasi (cfr. tabella 3), la cui durata dipende dalla gravità della malnutrizione e/o da eventuali complicanze. Almeno durante la prima settimana del Tfp, l'assistenza deve essere prestata nell'intero arco delle 24 ore.

68. Nell'attuazione di un Tfp, una delle maggiori limitazioni è la mancanza, totale o parziale, di personale esperto per gestire il programma. Prima di avviarlo, è quindi essenziale formare personale sia sanitario che non. I rifugiati, e in particolare le madri dei bambini assistiti, devono partecipare alla gestione dei centri di Tfp.

#### Previsione della quantità di viveri necessaria per la nutrizione selettiva

69. La quantità di viveri necessaria per un programma nutrizionale selettivo dipenderà da:

- i. tipo di programma selettivo;
- ii. tipo di generi alimentari;
- iii. numero previsto di beneficiari.

70. Questi dati devono essere basati su precise informazioni demografiche e sulla diffusione della malnutrizione, desunte dai risultati delle indagini nutrizionali. Il nutrizionista consiglierà i prodotti e il tipo di programma più appropriati.

71. In alcuni casi, tuttavia, può essere necessa-

Tabella 3

Organizzazione dei programmi nutrizionali selettivi			
	Programmi nutrizionali integrativi		Programmi nutrizionali terapeutici
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentazione umida sul posto</li> <li>Una limitata assistenza medica</li> </ul> In genere, l'alimentazione sul posto è prevista per Sfp mirati	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentazione asciutta da portare a casa</li> </ul> Alternativa da preferire, sia per i programmi generali che per quelli mirati	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentazione umida sul posto +</li> <li>Assistenza medica intensiva +</li> <li>Stimolazione psicologica durante la fase della riabilitazione</li> </ul>
Volume della razione integrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>500-700 kcal/persona/giorno, e inoltre</li> <li>15-25 g di proteine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.000-1.200 kcal/persona/giorno, e inoltre</li> <li>35-45 g di proteine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>150 kcal per kg di peso corporeo/giorno/paziente e inoltre</li> <li>3-4 g di proteine per kg di peso corporeo/giorno/paziente</li> </ul>
Frequenza dei pasti	Almeno 2 pasti/giorno	La razione è distribuita settimanalmente	Pasti frequenti Fase 1: 8-10 pasti sulle 24 ore Fase della riabilitazione: 4-6 pasti

rio, per le esigenze della pianificazione, formulare stime sulla diffusione della malnutrizione e sul numero previsto dei beneficiari: quando, ad esempio, non si è potuto ancora procedere alla registrazione e alla valutazione nutrizionale iniziali. Nella tabella 4 si troverà una proiezione della struttura demografica di una popolazione tipo.

72. Se appare evidente che è in atto, o è probabile, una grave emergenza nutrizionale, ai fini della pianificazione si possono formulare le seguenti ipotesi:

- i. il 15-20% degli individui potranno soffrire di malnutrizione modica;
- ii. il 2-3% potranno soffrire di malnutrizione grave;
- iii. la suddivisione per età di una popolazione tipo è la seguente:

**Tabella 4**

Proiezione della suddivisione per età	
Gruppi d'età	% della popolazione totale
0-4 anni o sotto i 5 anni	15-20%
Donne incinte	1,5-3%
Donne in allattamento	3-5%

73. Ad esempio, per stimare il numero dei beneficiari di un Sfp o di un Tfp mirato, entrambi per bambini sotto i 5 anni:

se la popolazione totale = 30.000

stima del numero dei bambini sotto i 5 anni = 4.500-6.000 (15-20%)

stima della diffusione della malnutrizione modica (15%) = 675-900 bambini

stima della diffusione della malnutrizione grave (2%) = 90-120 bambini.

Con queste cifre, si possono stimare i bisogni alimentari moltiplicando il numero stimato di beneficiari di ciascun programma per il volume della razione idonea per ciascun beneficiario, come segue:

quantità di viveri necessaria =

razione/persona/giorno x n° di beneficiari x n° di giorni.

#### **Monitoraggio dei programmi nutrizionali selettivi**

74. L'efficacia dei programmi nutrizionali selettivi dev'essere verificata a intervalli regolari.

75. Per raffrontare i risultati agli obiettivi prefissati<sup>9</sup>, i programmi nutrizionali selettivi devono essere oggetto di monitoraggio e valutazio-

ne, che comporteranno la regolare raccolta e analisi dei seguenti dati:

- indicatori di processo, quali tassi di partecipazione, copertura e guarigione, per valutare l'esito del programma e l'andamento tendenziale nel tempo;
- indicatori di impatto, quali la diffusione della malnutrizione, il tasso di mortalità e il numero di casi assistiti, per valutare l'efficacia del programma.

76. L'efficienza dei programmi nutrizionali selettivi può essere misurata attraverso apposite indagini e la regolare raccolta delle statistiche del centro nutrizionale. Negli allegati 4 e 5, si troveranno degli schemi di rapporto mensile sui programmi nutrizionali integrativi e terapeutici, e nell'allegato 6 un modulo per riportare i risultati delle indagini testé menzionate.

77. L'andamento tendenziale degli indicatori sanitari e nutrizionali può essere collegato a molti fattori diversi. Un esito positivo può anche essere il risultato di interventi in altri settori, come quello dell'acqua, degli alloggi di fortuna o dei servizi comunitari.

#### **Criteri per la cessazione dei programmi**

78. Una volta che il numero degli individui malnutriti si sia considerevolmente ridotto, può essere più proficuo gestire i rimanenti casi di individui gravemente malnutriti mediante le strutture sanitarie e programmi basati sulle comunità. I criteri specifici per la cessazione dei singoli programmi nutrizionali selettivi dipenderanno dal grado di successo nella riduzione dei principali fattori aggravanti menzionati nella figura 3, e dal grado di integrazione fra tali programmi nutrizionali e le attività sanitarie materno-infantili, come pure altri servizi di sostegno offerti dalla comunità dei rifugiati.

79. Una volta chiusi i programmi nutrizionali selettivi, un eventuale deterioramento della situazione dovrà essere individuato attraverso regolari indagini nutrizionali e un riesame dei dati di morbilità e mortalità. Ciò è particolarmente importante quando la situazione generale rimane instabile.

#### **Alimentazione infantile e prodotti lattei**

◆ L'allattamento al seno è la soluzione migliore per i neonati e va incoraggiato e conti-

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni, consultare il capitolo 8, sulla valutazione dei programmi nutrizionali, della pubblicazione: *Nutrition Guidelines*, di Medici senza frontiere.

nuato il più a lungo possibile;

- ◆ il biberon è da bandire completamente;
- ◆ gli alimenti da svezzamento devono essere idonei; in molti casi, i prodotti esteri per neonati e quelli speciali non lo sono;
- ◆ gli omogeneizzati sono da evitare, e da usare solo in condizioni rigorosamente controllate, con tazza e cucchiaino;
- ◆ ristimolare la lattazione<sup>10</sup> nei casi in cui la produzione di latte ha sofferto per lo stress dell'esodo e ricorrere, se del caso, ad una balia;
- ◆ i latti industriali, e in particolare quello in polvere, e gli omogeneizzati possono causare i problemi descritti più avanti e risultano spesso inadatti.

80. Per i neonati e i bambini sotto i due anni, il latte materno è quello migliore e più sicuro. L'allattamento al seno fornisce un nutrimento sicuro e igienico, in molti casi all'inizio l'unico, come pure gli anticorpi che proteggono da alcune malattie infettive, e va quindi incoraggiato il più a lungo possibile. Si deve compiere ogni sforzo per provocare o ristimolare la lattazione anche nelle madri malate e malnutrite, e l'esperienza ne ha dimostrato l'assoluta fattibilità. Per incoraggiare l'allattamento al seno, è necessario fornire alle madri, tramite i programmi nutrizionali, le necessarie calorie e sostanze nutritive in più.

81. I problemi collegati agli omogeneizzati, ai prodotti lattei e ai poppatoi sono esacerbati in un'emergenza di rifugiati. L'acqua potabile bollita è indispensabile ma raramente disponibile, un'accurata diluizione dei prodotti è d'importanza vitale ma difficilmente controllabile, è probabile che le madri non abbiano molta dimestichezza con l'uso degli omogeneizzati, e le istruzioni sono spesso in lingue straniere. Se non se ne può fare a meno, gli omogeneizzati vanno distribuiti nei centri sanitari o nutrizionali, in condizioni strettamente controllate e con un'adeguata supervisione. Non si devono mai distribuire né utilizzare poppatoi; nella situazione di un'emergenza, è quasi impossibile sterilizzarli e mantenerli sterili e sono quindi pericolosi. I neonati vanno nutriti, se necessario, con una tazza e un cucchiaino pulito. Mentre continua l'allattamento al seno, occorre introdurre idonei alimenti per lo svezzamento: prodotti disponibili sul posto e preparati, nella misura del

<sup>10</sup> Ristimolare la lattazione significa ripristinare un'adeguata produzione del latte. Ciò si ottiene aumentando le poppate e mediante il sostegno sociale delle altre donne che allattano.

possibile, in modo tradizionale. Le donazioni di omogeneizzati, effettuate dall'estero, sono raramente adatte.

#### Criteri di utilizzazione del latte in polvere<sup>11</sup>

- i. Non distribuire mai latte in polvere, da solo, da portare a casa. Va mescolato con sei parti di farina di cereali per una parte di latte in polvere;
- ii. non lasciare mai portare a casa del latte liquido;
- iii. usare il latte in polvere solamente sotto controllo, nel quadro di programmi di nutrizione umida, come bevanda altamente energetica, mescolando il latte con olio e zucchero;
- iv. il latte scremato in polvere dev'essere sempre arricchito con vitamina A e avere una durata di conservazione superiore a sei mesi.

#### Da consultare

*Calculation of Nutritional Value of Food Commodities (NUT-VAL):* foglio di calcolo (worksheet) in Excel, utilizzabile per determinare il valore nutrizionale delle razioni in funzione del volume, Unhcr, Ginevra, 1998.

*Commodity Distribution: A Practical Guide For Field Staff*, Unhcr, giugno 1997.

*UNHCR IOM 88/89 - FOM 76/89: Policy for acceptance, distribution and use of milk products in refugee feeding centres*, Unhcr, Ginevra, 1989. Disponibile anche in francese.

*Memorandum of Understanding on the Joint Working Arrangements for Refugee, Returnee and Internally Displaced Persons Feeding Operations*. Pam/Unhcr, 1997. Disponibile anche in francese.

*Nutrition Guidelines*, Medici senza frontiere, 1995. Testo di consultazione fondamentale.

*Nutrition Surveys in Emergency Situations* (video, Pal, 38 minuti), Unhcr, Ginevra.

*WFPI/UNHCR Guidelines For Estimating Food and Nutritional Needs*. Pam/Unhcr, 1997. Disponibile anche in francese.

*WFPI/UNHCR Guidelines For Selective Feeding Programmes in Emergency Situations*, Pam/Unhcr, 1999.

<sup>11</sup> *UNHCR IOM 88/89 - FOM 76/89: Policy for acceptance, distribution and use of milk products in refugee feeding centres*, Unhcr, Ginevra, 1989. Disponibile anche in francese.

## Glossario

<b>Alimentazione sul posto</b>	Cibi cotti, consumati nel centro nutrizionale.
<b>Alimenti composti arricchiti (Fortified blended foods)</b>	Farina composta da cereali precotti e da un alimento proteico, in genere legumi, arricchita vitamine e minerali, come la miscela di granturco e soia ( <i>Corn Soya Blend - Csb</i> ) e la miscela di frumento e soia ( <i>Wheat Soya Blend - Wsb</i> ), utilizzata nei programmi nutrizionali.
<b>Arricchimento (Fortification)</b>	L'aggiunta agli alimenti di micronutrienti, ad esempio sale iodato e alimenti composti arricchiti.
<b>Chilocaloria</b>	Unità di misura dell'energia, utilizzata nel settore nutrizionale: 1 kcal = 4,17 kilojoule.
<b>Circonferenza medio-omerale (Mid-Upper Arm Circumference - Muac)</b>	Circonferenza misurata a metà dell'avambraccio sinistro; indicatore della malnutrizione, utilizzato come strumento di <i>screening</i> .
<b>Dati di riferimento (Baseline data)</b>	Dati raccolti all'inizio di un programma, che possono essere confrontati con gli stessi dati raccolti successivamente, per valutare l'effetto degli interventi e controllare l'andamento tendenziale.
<b>Deperimento (Wasting)</b>	Perdita anomala di tessuto adiposo e/o di massa muscolare, rivelata da un peso insufficiente rispetto all'altezza, un basso indice di massa corporea oppure dall'osservazione (magrezza).
<b>Edema</b>	Accumulo anomalo di liquidi negli spazi intercellulari del corpo. L'edema nutrizionale, in particolare, è causato da una carenza nel regime alimentare.
<b>Indice di massa corporea (Body Mass Index - Bmi)</b>	(Peso in kg)/(altezza in m) <sup>2</sup> : indice utilizzato per valutare lo stato nutrizionale di adolescenti e adulti.
<b>Kwashiorkor</b>	Forma grave di malnutrizione caratterizzata da edema (gonfiore) soprattutto delle parti inferiori degli arti.
<b>Latte terapeutico</b>	Latte speciale utilizzato per la riabilitazione degli individui gravemente malnutriti.
<b>Marasma</b>	Forma grave di malnutrizione, che provoca il deperimento organico.
<b>Micronutrienti</b>	Minerali e vitamine.
<b>Misurazioni antropometriche</b>	Determinazione delle dimensioni e della costituzione del corpo, che riflettono l'assunzione di cibo, l'attività fisica e le malattie. Fra gli indicatori antropometrici più comuni vi sono il peso, l'altezza e la circonferenza del braccio.
<b>Nutrienti (sostanze nutritive)</b>	Quelle frazioni degli alimenti che sono assorbite e/o utilizzate dall'organismo, cioè carboidrati, proteine, grassi, alcol, vitamine e minerali.
<b>Rachitismo (Stunting)</b>	Altezza insufficiente rispetto all'età. Confrontando l'altezza di un bambino di una certa età con quella di un campione di bambini sani della stessa età, si ha un'indicazione del livello di malnutrizione cronica.
<b>Rapporto peso/altezza</b>	Il peso di una persona di una certa altezza, raffrontato al peso di riferimento per quell'altezza.
<b>Razioni da asporto (Take-home rations)</b>	Razioni "asciutte" distribuite ai beneficiari perché siano portate e preparate a casa.
<b>Xeroftalmia</b>	Segni clinici provocati nell'occhio da una carenza di vitamina A.

## Allegato 1 – Nozioni essenziali in materia di alimentazione e nutrizione

Tutti gli alimenti sono costituiti da cinque tipi fondamentali di sostanze nutritive, in aggiunta a quantità variabili d'acqua.

I carboidrati, la principale fonte di energia, forniscono 4 kcal/g; si tratta perlopiù di amidi e zuccheri di origine vegetale, e costituiscono una delle principali componenti dei cereali e dei tuberi.

I grassi e gli oli costituiscono la fonte più concentrata d'energia, avendo un contenuto energetico per unità di peso più che doppio rispetto a quello dei carboidrati e delle proteine (9 kcal/g).

Le proteine sono i costituenti essenziali del corpo umano, necessari per la crescita e per il ripristino dei tessuti. Presenti negli alimenti di origine animale, nei cereali e legumi, forniscono 4 kcal/g di energia.

Le vitamine e i minerali sono necessari in piccole quantità per il buon funzionamento dell'organismo e per proteggere dalle malattie. La frutta e gli ortaggi freschi costituiscono una buona fonte di vitamine. Le vitamine idrosolubili sono instabili e non possono essere conservate (vitamine B e C), mentre quelle liposolubili possono essere immagazzinate nel corpo (vitamine A e D). I minerali più importanti sono: ferro, sodio, iodio, zinco, magnesio, potassio, ecc. Le vitamine e i minerali si trovano in quan-

tità molto variabile, in tutti gli alimenti, da soli o combinati fra loro.

### Apporto energetico e proteico del regime alimentare

Se l'apporto energetico è insufficiente, le proteine saranno in parte bruciate per fornire energia, vale a dire saranno utilizzate nello stesso modo che i carboidrati e i grassi. Oltre il 20% del fabbisogno energetico dev'essere fornito da grassi e oli, che accrescono notevolmente l'appetibilità della dieta e aumentano la densità energetica (importante per i bambini piccoli). Il fabbisogno energetico varia notevolmente anche negli individui normali, e aumenta con l'attività fisica. Nella terapia della malnutrizione, è necessario un apporto energetico e proteico molto più elevato, dato che lo scopo è il recupero funzionale e non il mantenimento in buona salute.

### Alimenti e regimi alimentari

Nella maggioranza dei paesi, i regimi alimentari contengono generalmente in quantità adeguata tutte le sostanze nutritive necessarie per godere di buona salute, se una parte sufficiente degli alimenti è utilizzata per sopperire al fabbisogno energetico dell'individuo. Se è sano, anche durante la crescita un bambino non ha bisogno di oltre il 10% delle calorie totali di origine proteica.



**Allegato 1 (segue) - Valore nutrizionale dei generi alimentari di prima necessità**

GENERI ALIMENTARI	Valore nutrizionale / 100 g			Prezzo/t (\$ Usa)
	Energia (kcal)	Proteine (g)	Grassi (g)	
<b>Cereali</b>				
Frumento	330	12,3	1,5	165
Riso	360	7,0	0,5	280
Sorgo/miglio	335	11,0	3,0	200
Granturco	350	10,0	4,0	170
<b>Cereali trasformati</b>				
Farina di granturco	360	9,0	3,5	225
Farina di frumento	350	11,5	1,5	240
Frumento bulgur	350	11,0	1,5	220
<b>Alimenti composti</b>				
Miscela di granturco e soia	380	18,0	6,0	320
Miscela di frumento e soia	370	20,0	6,0	390
Frumento bulgur arricchito di soia	350	17,0	1,5	240
Farina di granturco arricchita di soia	390	13,0	1,5	270
Farina di frumento arricchita di soia	360	16,0	1,3	240
Semola di sorgo arricchita di soia	360	16,0	1,0	190
<b>Prodotti lattiero-caseari</b>				
Latte scremato in polvere (arricchito)	360	36,0	1,0	1.900
Latte scremato in polvere (semplice)	360	36,0	1,0	1.800
Latte intero in polvere	500	25,0	27,0	2.200
Formaggio in scatola	355	22,5	28,0	1.850
Latte per uso terapeutico	540	14,7	31,5	2.200
<b>Carne e pesce</b>				
Carne in scatola	220	21,0	15,0	1.950
Pesce salato ed essiccato	270	47,0	7,5	1.500
Pesce in scatola	305	22,0	24,0	2.000
<b>Oli e grassi</b>				
Olio vegetale	885	-	100,0	750
Butteroil	860	-	98,0	2.300
Grassi commestibili	900	-	100,0	950
<b>Legumi</b>				
Fagioli	335	20,0	1,2	440
Piselli	335	22,0	1,4	375
Lenticchie	340	20,0	0,6	500
<b>Alimenti vari</b>				
Zucchero	400	-	-	350
Biscotti iperenergetici	450	12,0	15,0	1.250
Tè (nero)	-	-	-	1.235
Sale iodato	-	-	-	150
Datteri	245	2,0	0,5	1.900
Frutta secca	270	4,0	0,5	1.200

N.B.: i prezzi riportati, che si intendono franco bordo (fob) e non includono pertanto le spese di trasporto, si riferiscono al 1998 e sono naturalmente soggetti a variazioni. Questi dati, regolarmente aggiornati e pubblicati dal Pam, sono disponibili presso la Sede centrale di tale organizzazione o presso i suoi uffici distaccati.

Allegato 1 (segue) - Caratteristiche degli alimenti più comuni

	Tipi di alimenti	Vitamine e minerali	Osservazioni
1.	Cereali (riso, granturco, sorgo, avena, ecc.)	Contengono vitamina B e ferro. Questi sono, tuttavia, ridotti dalla molitura: in altre parole, quanto più bianca è la farina, tanto maggiore è la perdita di vitamine.	Principale fonte sia di energia che di proteine, nella maggior parte dei regimi alimentari.
2.	Legumi / semi oleosi (fagioli, piselli, soia, arachidi, ecc.)	Vitamine del complesso B. Contengono perlopiù rilevanti quantità di ferro e calcio.	I legumi sono particolarmente utili quando sono consumati con i cereali, in quanto le rispettive proteine si completano reciprocamente.
3.	Radici e tuberi interi ( <i>yam</i> , <i>taro</i> , cassava, patata dolce, patata, ecc.)	Contenuto variabile ma generalmente scarso, salvo per le patate, ricche di vitamina C.	Il loro volume e lo scarso tenore proteico li rendono inadatti come generi di prima necessità nelle emergenze.
4.	Prodotti ortofrutticoli	Importanti fonti di vitamine e minerali. Quantità variabili di vitamine B e C. Di solito, le foglie di colore verde scuro o la pigmentazione giallorossa indicano composti della vitamina A.	
5.	Carne, prodotti lattiero-caseari, uova, ecc.	Buon apporto di vitamina B. Il latte intero e le uova forniscono, inoltre, un buon apporto di vitamina A. Il latte e le uova forniscono notevoli quantità di calcio.	In tempi normali, sono abitualmente consumati in quantità molto limitate. Sono metabolizzati dall'organismo più rapidamente delle proteine di origine vegetale. Pertanto, sono utili in piccola quantità per migliorare la qualità e l'appetibilità del regime alimentare.
6.	Pesce essiccato	Ricca fonte di calcio e ferro, contiene vitamina B.	Per coloro cui piace, rappresenta una fonte concentrata di proteine. Prima dell'impiego, è però indispensabile effettuare prove della sua accettabilità.
7.	Oli e grassi	I grassi derivati dal latte contengono le vitamine A e D, mentre quelli vegetali non ne contengono, salvo per l'olio di palma rosso.	Un utile modo per accrescere l'apporto energetico, senza appesantire il regime alimentare. Migliorano l'appetibilità dei cibi e ne facilitano la preparazione.

## Allegato 2 - Esempi di razioni alimentari

### Esempi di razioni complete, sufficienti per una popolazione dipendente totalmente dagli aiuti alimentari <sup>12</sup>

Si riportano qui di seguito cinque tipi di razioni, per illustrare le differenze dovute a fattori quali le abitudini alimentari, come pure l'accettabilità e la disponibilità dei generi di prima necessità nella regione.

Generi alimentari	Razioni (quantità in grammi per persona/giorno)				
	Tipo 1*	Tipo 2*	Tipo 3*	Tipo 4**	Tipo 5*
Farina di cereali/riso/bulgur	400	420	350	420	450
Legumi	60	50	100	60	50
Olio (arricchito di vitamina A)	25	25	25	30	25
Pesce/carne in scatola	–	20	–	30	–
Alimenti composti arricchiti	50	40	50	–	–
Zucchero	15	–	20	20	20
Sale iodato	5	5	5	5	5
Ortofrutticoli freschi	–	–	–	–	100
Spezie	–	–	–	–	5
<b>Energia: kilocalorie</b>	<b>2113</b>	<b>2106</b>	<b>2087</b>	<b>2092</b>	<b>2116</b>
Proteine (in g e in % di kcal)	58 g; 11%	60 g; 11%	72 g; 14%	45 g; 9%	51 g; 10%
Grassi (in g e in % di kcal) *	43 g; 18%	47 g; 20%	43 g; 18%	38 g; 16%	41 g; 17%

\* Per le razioni 1, 2, 3 e 5, il cereale utilizzato per il calcolo è la farina di granturco.

\*\* In questa razione il cereale è rappresentato dal riso; la bassa percentuale di energia fornita dalle proteine è accettabile, a causa della sua elevata qualità; il contenuto di grassi, un po' modesto, è conforme alle abitudini alimentari dei paesi che consumano molto riso.

### Esempi di razioni giornaliere tipo per i programmi nutrizionali integrativi (in grammi per persona/giorno)

Generi alimentari	Razione secca da asporto		Razione umida da consumare nel centro nutrizionale				
	Razione 1	Razione 2	Razione 3	Razione 4	Razione 5	Razione 6	Razione 7
<b>Alimenti composti arricchiti</b>	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>100</b>			<b>125</b>	<b>100</b>
Cereali					125		
Biscotti iperenergetici				125 <sup>13</sup>			
Olio arricchito di vitamina A	25	20	15		20	10	10
Legumi			30		30		
Zucchero	20	15				10	10
Sale iodato			5				
<b>Energia (Kcal)</b>	<b>1250</b>	<b>1000</b>	<b>620</b>	<b>560</b>	<b>700</b>	<b>605</b>	<b>510</b>
<b>Proteine (g)</b>	<b>45</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>18</b>
<b>Grassi in % di Kcal</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30<sup>14</sup></b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>29</b>

<sup>12</sup> WFPI/UNHCR Guidelines for estimating food and nutritional needs. Dicembre 1997.

<sup>13</sup> Specifiche del Pam.

<sup>14</sup> I biscotti iperenergetici, contenenti il 15 % di grassi, soddisfano il fabbisogno di densità energetica.

Nel corso di un'emergenza, la **malnutrizione da carenza proteico-energetica** (*Protein-Energy Malnutrition* - Pem) costituirà probabilmente il maggior problema sanitario e una delle principali cause di morte. Ne esistono numerose forme:

Il **marasma** è contrassegnato da un grave deperimento del tessuto adiposo e della massa muscolare, che l'organismo ha consumato per ricavarne energia, per cui si riduce "pelle e ossa". È la forma più comune di Pem nelle emergenze nutrizionali.

Il **kwashiorkor** è caratterizzato essenzialmente da edema (gonfiore che in genere inizia negli arti e nelle estremità inferiori), a volte accompagnato da una caratteristica eruzione cutanea, e/o da un cambiamento di colore (rossiccio) e una rarefazione dei capelli.

Nel **kwashiorkor marasmico** si ha un insieme di grave deperimento e di edema.

I più colpiti sono, di solito, i bambini sotto i 5 anni, ma anche quelli più grandi e gli adulti sono in molti casi a rischio o ne sono affetti. La terapia delle forme gravi di Pem è illustrata nella sezione sui programmi nutrizionali selettivi.

Le **carenze di vitamine e minerali** possono causare un'invalidità prolungata o permanente e possono risultare fatali. I tipi di carenze più frequenti sono:

La **carenza di ferro** (1) provoca l'**anemia** (segni clinici: pallore della pelle e delle palpebre, affaticamento, debolezza e fiato corto); (2) accresce i rischi di emorragie, infezioni e mortalità puerperali; (3) aumenta la percentuale dei neonati sottopeso; (4) pregiudica lo sviluppo cognitivo del neonato e del bambino.

La **carenza di iodio** causa non solo il **gozzo**, ma anche una certa menomazione dello sviluppo intellettuale nel bambino e delle capacità riproduttive nella donna. Un grave deficit nella madre può provocare il cretinismo nella prole. Nelle emergenze, la migliore prevenzione consiste nell'impiego di sale iodato.

La **carenza di vitamina A** causa la **xerofthalmia**, la cecità e la morte. Segni oculari: scarsa visione con luce fioca, secchezza della congiuntiva o della cornea, apparizione di una sostanza schiumosa sulla congiuntiva o annebbiamento della stessa cornea. Questi segni possono apparire dopo parecchi mesi di regime alimentare inadeguato, o a seguito di infezioni acute o prolungate, in particolare morbillo e diarrea.

La **carenza di vitamina B1 (tiamina)** causa il **beriberi**. Sintomi e segni clinici: inappetenza, malesseri e debolezza grave, soprattutto nelle gambe; può anche causare una paralisi degli arti o tumefazioni in varie parti del corpo, un arresto cardiaco e la morte improvvisa. Il beriberi insorge quando il regime alimentare consiste quasi esclusivamente in riso brillato o in alimenti di base amidacei, come la manioca.

La **carenza di vitamina C** provoca lo **scorbuto**. Segni clinici: tumefazione delle gengive, che sanguinano facilmente, articolazioni gonfie e dolenti, tendenza a coprirsi di lividi. Insorge per mancanza di frutta e ortaggi freschi.

La **carenza di niacina** causa la **pellagra**. Segni clinici: eruzioni cutanee sulle parti del corpo esposte alla luce solare; diarrea; turbe psichiche che portano alla demenza. Ciò avviene soprattutto con un'alimentazione a base di mais e sorgo e carente di altri prodotti.

La **prevenzione** consiste nel fare in modo che le persone ricevano o possano procurarsi una vasta gamma di generi alimentari, contenenti le vitamine e i minerali essenziali in quantità sufficiente. Ciò comporta pure la distribuzione, nel quadro degli aiuti alimentari, di cibi arricchiti, l'accesso ai mercati locali e la produzione di ortaggi negli orti domestici.

La **terapia** consiste nell'apporto di dosi terapeutiche delle sostanze nutritive carenti. La distribuzione di compresse polivitaminiche all'intera popolazione rifugiata rappresenta, invece, uno spreco di tempo e denaro, poiché le quantità delle singole vitamine che contengono sono insufficienti a compensare i deficit.

<sup>15</sup> Adattato da: *The Management of Nutritional Emergencies in Large Populations*, Oms, Ginevra, 1999.

**Allegato 4 – Schema di rapporto sui programmi nutrizionali integrativi**

Paese: \_\_\_\_\_ Periodo: \_\_\_\_\_ Popolazione totale: \_\_\_\_\_  
 Località: \_\_\_\_\_ Popolazione sotto i 5 anni (<5): \_\_\_\_\_  
 Agenzia: \_\_\_\_\_ Tasso di malnutrizione modica: \_\_\_\_\_  
 Obiettivo <5 (tasso di malnutrizione modica\*<5): \_\_\_\_\_  
 Copertura teorica <5 (nuovo totale (j)/obiettivo): \_\_\_\_\_

	CATEGORIE						TOTALE	
	< 5 anni		≥ 5 anni		Gestanti	Donne che allattano		
	M	F	M	F				
Totale alla fine dell'ultimo mese (A)								
Nuove ammissioni:								
rapporto peso/altezza < 80% oppure quoziente z < -2								
Altri								
Totale nuove ammissioni (B)								
Riammissioni (C)								
Totale ammissioni (D=B+C)								
Dimessi nel corso del periodo:								Percentuale per < 5 anni (obiettivo)
Dimessi (E)								E/I* 100%= (>70%)
Deceduti (F)								F/I* 100%= (<3%)
Persi di vista(G)								G/I* 100%= (<15%)
Indirizzati altrove (H)								
Totali dimessi (I=E+F+G+H)								
Nuovo totale alla fine di questo mese (J=A+D-I)								

**Durata media di permanenza nell'ambito del programma**  
 (di tutti o di un campione di 30 bambini guariti) (obiettivo < 60 giorni) =

$\frac{\text{Numero totale di giorni di ammissione di tutti i bambini guariti (o di 30)}}{\text{Numero di bambini guariti (oppure campione di 30)}}$
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Osservazioni:**

**Allegato 5 – Schema di rapporto sui programmi nutrizionali terapeutici**

Paese: \_\_\_\_\_ Periodo: \_\_\_\_\_ Popolazione totale: \_\_\_\_\_  
 Località: \_\_\_\_\_ Popolazione sotto i 5 anni (<5): \_\_\_\_\_  
 Agenzia: \_\_\_\_\_ Tasso di malnutrizione modica: \_\_\_\_\_  
 Obiettivo <5 (tasso di malnutrizione modica\* <5): \_\_\_\_\_  
 Copertura teorica <5 (nuovo totale (j)/obiettivo): \_\_\_\_\_

	CATEGORIE						TOTALE
	< 5 anni		≥ 5 anni		Adulti		
	M	F	M	F	M	F	
Totale alla fine dell'ultimo mese(A)							
Nuove ammissioni: rapporto peso/altezza < 70% oppure quoziente z < -3							
Kwashiorkor							
Altri							
Totale nuove ammissioni (B)							
Riammissioni (C)							
Totale ammissioni (D=B+C)							
Dimessi in questo mese:							Percentuale per < 5 anni (obiettivo)
Dimessi (E)							E/I* 100%= (>75%)
Deceduti (F)							F/I* 100%= (<10%)
Persi di vista (G)							G/I* 100%= (<15%)
Indirizzati altrove(H)							
Totale dimessi (I=E+F+G+H)							
Nuovo totale alla fine di questo mese (J=A+D-I)							

15 Alimentazione e nutrizione

**Cause di morte:**

**Aumento medio di peso** nell'ultimo mese (di tutti o di un campione di 30 bambini) (obiettivo: > 8 g/kg/giorno) =

$$\frac{\text{peso alla fine del mese (o all'uscita)} - \text{peso minimo registrato durante il mese}}{\text{peso minimo registrato nell'ultimo mese} \times \text{n}^\circ \text{ di giorni intercorsi fra il peso minimo registrato e quello alla fine del mese (o all'uscita)}}$$

Aumento medio di peso per **marasma** (includere solo i bambini della fase II) =

Aumento medio di peso per **kwashiorkor** (includere solo i bambini della fase II, dopo la totale scomparsa dell'edema) =

**Durata media di permanenza nell'ambito del programma** (di tutti o di un campione di 30 bambini guariti) (obiettivo < 30 giorni) =

$$\frac{\text{Numero totale di giorni di ammissione di tutti i bambini guariti (o di 30)}}{\text{Numero di bambini guariti (o campione di 30)}}$$

**Allegato 6 – Schema di rapporto sulle indagini nutrizionali**

Paese:

Campo profughi:

Data del rapporto:

Popolazione	Maschi		Femmine		Totale numero
	numero	%	numero	%	
Popolazione totale					
Popolazione sotto i 5 anni					

Rilevamento					
<b>data:</b>	...../...../...../				
<b>metodo:</b>	casuale – sistematico – a grappoli ( <i>cluster</i> )				
<b>dimensione del campione:</b>					
popolazione sotto i 5 anni (6-59 mesi o 65-110 cm)	Maschi		Femmine		Totale
	numero	%	numero	%	numero

Rapporto peso-altezza % mediana				Rapporto peso-altezza quoziente z			
categoria	numero	%	intervallo di confidenza	categoria	numero	%	intervallo di confidenza
<70% e/o edema				≤3 e/o edema			
>70 e >80%				≥3 e ≥2			
totale				totale			

**Altri risultati:**

(quoziente z mediano, deviazione standard (Sd) mediana, dimensioni della famiglia, % di bambini in ciascuna categoria che frequentano il centro nutrizionale)

**Osservazioni:**

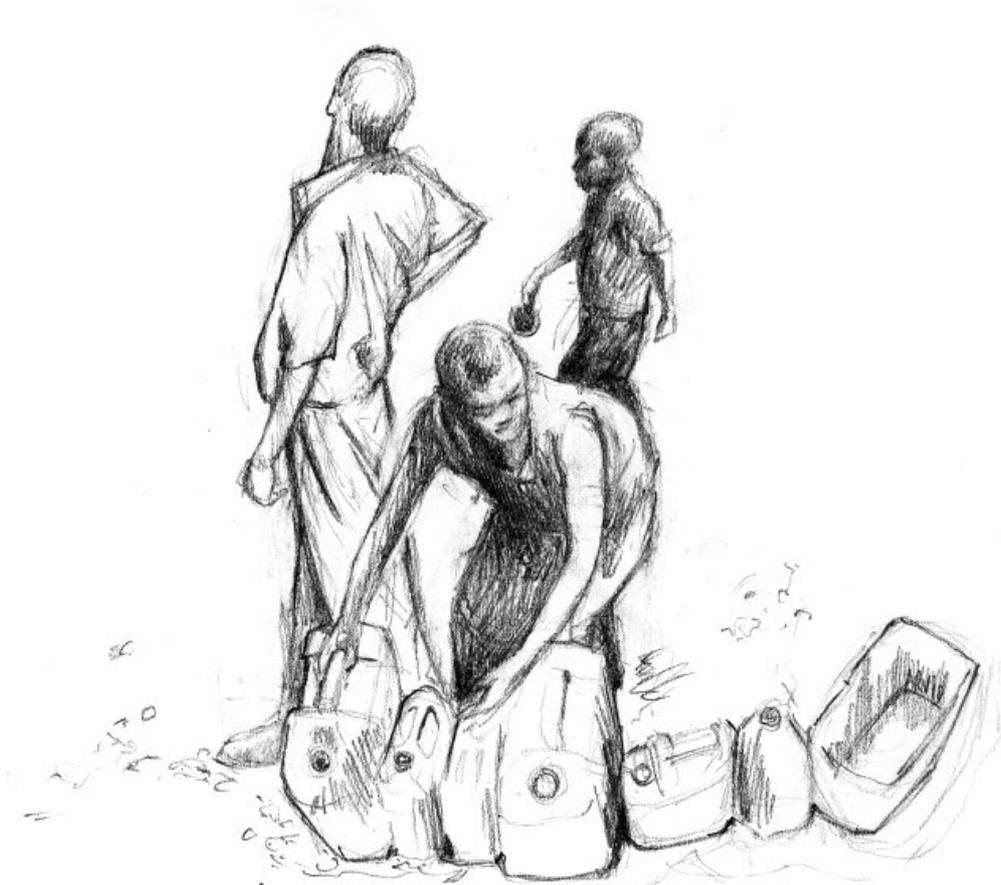
**Misure da adottare:**



# 16

---

## Approvvigionamento idrico



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	<b>1</b>	<b>221</b>
<b>Valutazione e organizzazione</b>	<b>7 -18</b>	<b>221-225</b>
Valutazione		
Organizzazione		
<b>Fabbisogno</b>	<b>19-34</b>	<b>225-227</b>
Quantità		
Qualità		
<b>Risposta immediata</b>	<b>35-43</b>	<b>227-228</b>
<b>Rete idrica</b>	<b>44-46</b>	<b>228</b>
<b>Risorse idriche</b>	<b>47-65</b>	<b>228-231</b>
Introduzione		
Acque superficiali		
Acque piovane		
Acque sotterranee		
Acqua di mare		
Reti comunali e private		
<b>Impianti di pompaggio</b>	<b>66-73</b>	<b>231-232</b>
<b>Potabilizzazione</b>	<b>74-92</b>	<b>232-235</b>
Introduzione		
Stoccaggio e sedimentazione		
Filtrazione		
Disinfezione chimica		
Bollitura		
<b>Stoccaggio</b>	<b>93-97</b>	<b>235-236</b>
<b>Erogazione</b>	<b>98-106</b>	<b>236-237</b>
<b>Da consultare</b>		<b>237</b>
<b>Figure</b>		
<b>Figura 1 (a e b):</b> Valutazione del fabbisogno e delle risorse idriche per la progettazione di una rete idrica d'emergenza		<b>222-223</b>
<b>Figura 2:</b> Prelievo dell'acqua da un fiume		<b>233</b>

## **Situazione**

L'acqua è essenziale per la vita e per la salute. Nelle emergenze, spesso non è disponibile in quantità e qualità adeguate, creando così un grave pericolo sanitario.

## **Obiettivo**

Fornire sufficiente acqua potabile ai rifugiati e soddisfare i bisogni collettivi nel modo più economico.

## **Principi della risposta**

- Dare la priorità alla quantità, pur nel rispetto della qualità;
- i rifugiati devono partecipare direttamente alla realizzazione e alla gestione della rete idrica;
- tener conto della disponibilità d'acqua durante la scelta e la progettazione del sito, coordinando strettamente la risposta all'emergenza con le misure di sistemazione materiale, sanità e igiene ambientale;
- per quanto possibile, evitare la necessità di potabilizzare l'acqua, preferendo una fonte d'approvvigionamento che non richieda un trattamento. Gli impianti di depurazione devono sempre essere oggetto di una gestione e una manutenzione corrette. Nei campi profughi sovraffollati, è assolutamente necessaria la disinfezione dell'acqua destinata al consumo umano. Altri tipi di trattamento vanno presi in considerazione secondo le caratteristiche dell'acqua;
- prevedere una quantità e una capacità di riserva, per far fronte a difficoltà temporanee e ai bisogni dei nuovi arrivati;
- tener conto delle variazioni stagionali nella quantità e nella qualità dell'acqua;
- consultare gli esperti e agire in stretto coordinamento con i servizi nazionali competenti.

## **Misure da adottare**

- Calcolare il fabbisogno idrico e procedere a un'immediata valutazione delle possibilità d'approvvigionamento;
- fare un inventario di tutte le possibili fonti d'approvvigionamento, valutandole in funzione della qualità dell'acqua e della rispettiva portata;
- proteggere dall'inquinamento le fonti già esistenti e prelevare una consistente quantità d'acqua, di qualità adeguata;
- migliorare lo sfruttamento delle fonti stesse, potenziandole e creando una rete di stoccaggio ed erogazione che fornisca una quantità sufficiente d'acqua potabile, come pure una disponibilità di riserva;
- prevedere regolari controlli della qualità dell'acqua;
- creare le infrastrutture per la gestione e la manutenzione della rete idrica;
- conservare e aggiornare regolarmente i dati sulle risorse idriche, acquisiti in sede di valutazione del fabbisogno e durante la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione della rete.

## Introduzione

1. Si può sopravvivere più a lungo senza cibo che senz'acqua.

**La fornitura dell'acqua esige immediata attenzione, sin dall'inizio di una emergenza di rifugiati. L'obiettivo è di assicurarsi una sufficiente disponibilità d'acqua, per poter distribuirne la quantità necessaria e garantirne la potabilità.**

Occorre disporre di un'adeguata capacità di stoccaggio e di sistemi di riserva per tutte le componenti di una rete idrica; le interruzioni dell'approvvigionamento, infatti, possono avere conseguenze disastrose.

2. Se è evidente che le risorse idriche disponibili sono inadeguate (in termini di portata o di qualità dell'acqua), occorre fare il necessario per reperire fonti alternative. Se necessario, si può trasportare l'acqua fino al campo profughi (a mezzo autocisterna, chiatte, acquedotto, ecc.). Quando non è possibile soddisfare senza rischi, con le risorse esistenti, neanche il fabbisogno minimo, o quando occorrerebbe tempo per la ricerca e lo sfruttamento di nuove fonti d'approvvigionamento, bisogna trasferire i rifugiati in una località più adatta.

3. La qualità dell'acqua è difficile da valutare. Bisogna sempre partire dal presupposto che tutta l'acqua disponibile durante un'emergenza sia contaminata, soprattutto se prelevata da acque superficiali (laghi, stagni, fiumi, ecc.). Tutte le risorse idriche utilizzate dai rifugiati devono essere ben separate dai servizi igienici e da altre possibili fonti di contaminazione. In molti casi, sarà necessario un trattamento per rendere l'acqua potabile. La potabilità dev'essere garantita lungo tutta la catena, fino al consumo da parte delle famiglie.

4. Essendo difficile prevedere la durata di vita di un campo profughi, è preferibile fare piani su basi economiche e a lungo termine.

5. La figura 1 (a/b) riporta alcune considerazioni relative alla progettazione di una rete idri-

ca d'emergenza.

6. I settori dell'approvvigionamento idrico, dell'igiene ambientale e della pianificazione del sito sono strettamente interdipendenti. Il presente capitolo va letto insieme a quelli su tali argomenti.

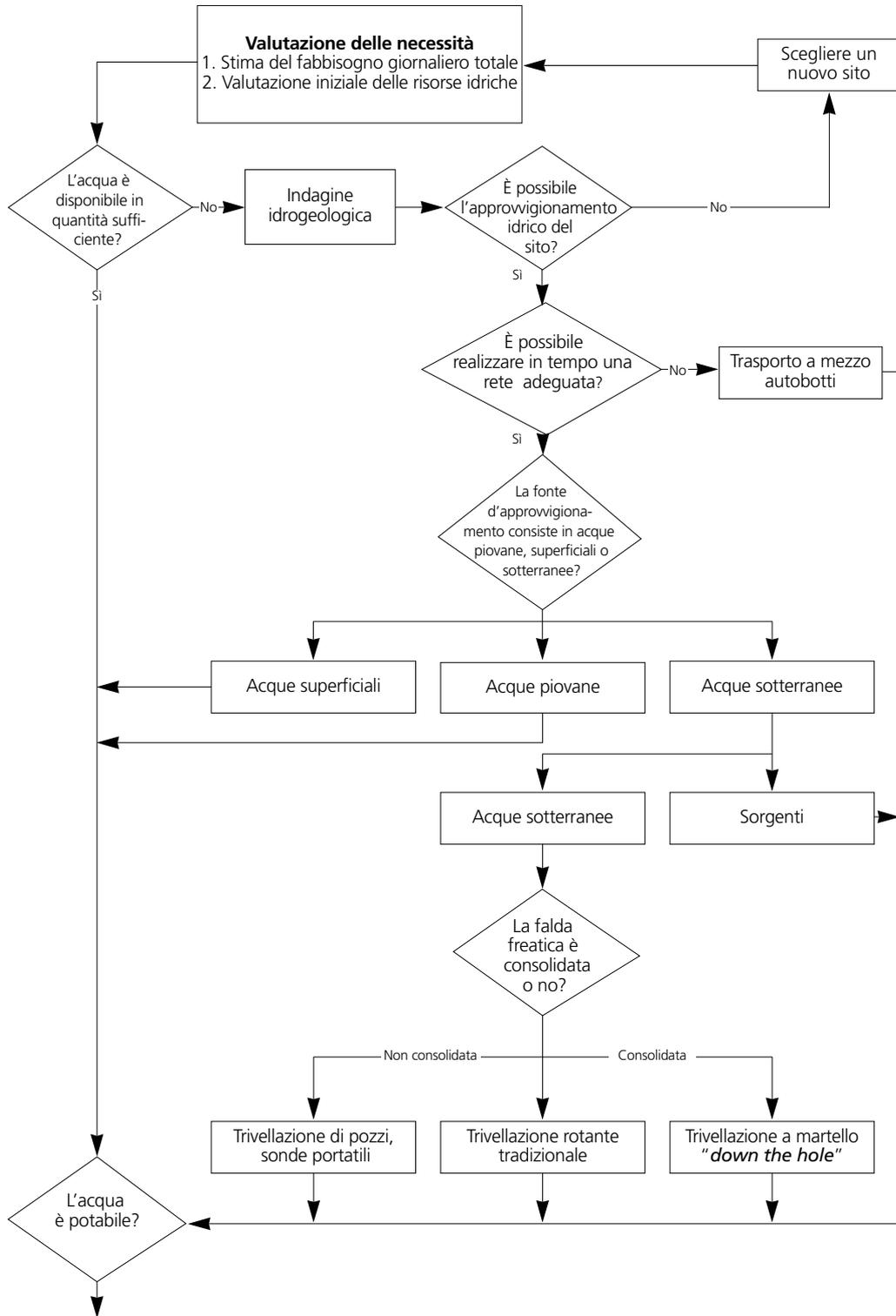
## Valutazione e organizzazione

- ◆ È essenziale un'immediata valutazione in loco delle risorse idriche, confrontandole alle necessità;
- ◆ sono necessarie competenze tecniche ed è estremamente importante la conoscenza della situazione locale. Occorre, però, ricorrere a competenze specialistiche esterne solo quando sia palesemente necessario;
- ◆ coinvolgere i rifugiati, valorizzare le loro capacità e addestrarli alla gestione e alla manutenzione della rete idrica;
- ◆ la tecnologia e le attrezzature utilizzate devono essere semplici, affidabili, idonee e già conosciute nel paese;
- ◆ può accadere che i rifugiati si trovino in concorrenza con la popolazione locale per l'uso delle risorse idriche, il che può provocare problemi fra i due gruppi;
- ◆ le fonti disponibili debbono essere subito protette dall'inquinamento;
- ◆ la realizzazione della rete idrica dev'essere accompagnata da adeguate misure d'igiene personale e ambientale.

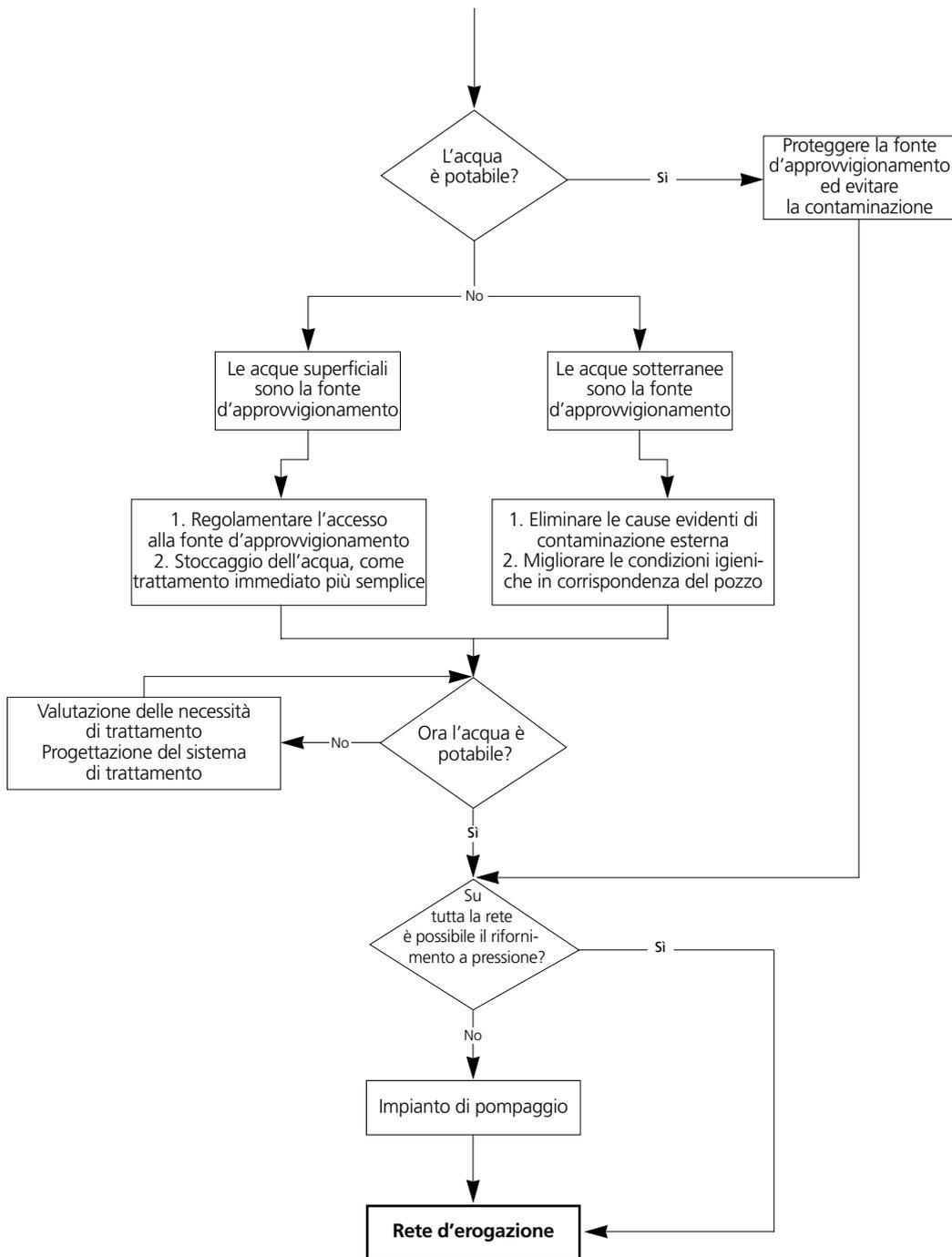
**È essenziale un'immediata valutazione delle risorse locali, confrontandole alle effettive necessità.**

7. Le autorità di governo, centrali e locali, devono essere coinvolte per quanto possibile in tale valutazione. È indispensabile la conoscenza della topografia e delle condizioni della zona, ricorrendo a competenze esterne al paese solo quando è veramente necessario.

**Figura 1a - Valutazione del fabbisogno e delle risorse idriche**  
 Considerazioni generali sulla progettazione di una rete idrica d'emergenza



**Figura 1 b - Valutazione del fabbisogno e delle risorse idriche**  
 Considerazioni generali sulla progettazione di una rete idrica d'emergenza



8. Occorre immediatamente proteggere dall'inquinamento le risorse idriche utilizzabili. In un primo tempo, può essere necessario razionare la poca acqua disponibile, per garantire la sopravvivenza dei più deboli e l'equità nella distribuzione al resto della popolazione rifugiata. La progettazione e la realizzazione della rete idrica devono essere economiche ed efficienti, tenendo presenti le necessità a lungo termine, e utilizzare tecnologie semplici ma idonee, per facilitare l'esercizio e la manutenzione.

### Valutazione

9. L'obiettivo della valutazione delle risorse idriche destinate al consumo umano è di accertare la disponibilità d'acqua (in termini quantitativi e qualitativi), rispetto alla domanda.

10. La stima del fabbisogno (della domanda) d'acqua non richiede una competenza specifica, che è invece necessaria per valutare le possibilità di approvvigionamento, vale a dire individuare potenziali risorse idriche e studiarne le possibilità di sfruttamento.

11. Esistono varie possibilità per reperire nuove risorse idriche: la popolazione locale, gli stessi rifugiati, la configurazione del terreno (spesso le acque superficiali sono poco profonde, in prossimità di fiumi e in altri bassopiani; di solito, la loro presenza a scarsa profondità è rivelata da certi tipi di vegetazione); carte (topografiche, geologiche), immagini ottenute per telerilevamento (immagini satellitari, fotogrammi aerei), precedenti indagini sulle risorse idriche; esperti nazionali e stranieri (di idrologia e idrogeologia); raddomanti.

12. La valutazione delle risorse idriche esige, in particolare, le competenze di esperti di ingegneria idraulica, ingegneria sanitaria e, in alcuni casi, logistica. Comporta l'esame comparato dei vantaggi della topografia (possibilità di rifornimento a pressione) e dei suoi svantaggi (necessità di pompaggio), nonché un'analisi delle caratteristiche generali dei siti di rifugiati. Per progettare la rete idrica saranno necessarie ulteriori indagini, che dovranno fornire dati pertinenti sui rifugiati ed eventuali altri beneficiari, come pure le caratteristiche socioeconomiche della comunità ospitante. I risultati di tali valutazioni e indagini devono essere sistematicamente registrati in archivio, per garantirne la disponibilità per future consultazioni.

13. L'Unhcr ha stipulato con alcune organizzazioni degli accordi di collaborazione permanente, grazie ai quali ingegneri idraulici e altri tecnici, debitamente qualificati e provvisti del-

la necessaria esperienza, possono essere dislocati con breve preavviso durante le emergenze (per ulteriori dettagli, cfr. appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze). Se appare chiaro che le competenze disponibili sul posto non saranno sufficienti, occorre chiedere senza indugio l'assistenza della Sezione supporto tecnico e supporto al programma, presso la Sede centrale.

14. Occorre sempre tenere debitamente conto della stagionalità.

**Certe risorse idriche, sufficienti durante la stagione delle piogge, possono esaurirsi in altri periodi dell'anno.**

Per determinare l'andamento stagionale, bisogna tener conto delle informazioni ottenibili in loco, dei dati storici e idrologici disponibili, oltre che dell'interpretazione statistica.

### Organizzazione

15. Si deve tener presente che la situazione economico-sociale dei raggruppamenti di rifugiati è diversa da quella della comunità ospitante. Inoltre, un afflusso di rifugiati può causare un eccessivo sfruttamento delle scarse risorse idriche utilizzate dalla popolazione locale, creando tensioni fra i due gruppi. Occorre concludere precisi accordi con le autorità locali e i partner esecutivi per disciplinare opportunamente la gestione e la manutenzione della rete idrica; la tecnologia impiegata dev'essere attentamente studiata, per assicurarsi che sia idonea e che le necessità operative a lungo termine (carburante, pezzi di ricambio, gestione, ecc.) possano essere soddisfatte dai rifugiati e dai responsabili dei campi profughi.

16. L'approvvigionamento d'acqua potabile potrebbe diventare impossibile senza la consapevolezza e la collaborazione dei beneficiari. Per quanto possibile, la rete dev'essere realizzata insieme con i rifugiati, i quali devono sin dall'inizio essere interessati alla gestione e alla manutenzione.

**Anche la rete meglio concepita e realizzata avrà bisogno di una continua manutenzione, che la metta al riparo da guasti.**

A tal fine, occorre impartire un'adeguata formazione ai rifugiati privi di una precedente esperienza.

17. Per essere pienamente efficaci, il controllo e il trattamento della qualità dell'acqua devo-

no essere accompagnati da un miglioramento delle abitudini d'igiene personale e ambientale. Sarà essenziale un'educazione sanitaria di base, che ponga in rilievo l'importanza di evitare l'inquinamento dell'acqua attraverso gli escrementi, come pure di usare in casa recipienti puliti. La progettazione e la realizzazione della rete idrica devono essere strettamente coordinate con la progettazione e la sistemazione del sito, ed essere sostenute da misure sanitarie, educative e ambientali, in particolare in materia d'igiene.

**Come regola generale, la tecnologia deve rimanere semplice, essere adatta al paese e attingere all'esperienza locale.**

Quando sono necessarie pompe e altre attrezzature meccaniche, le forniture devono essere quanto più possibile standardizzate.

**Occorre utilizzare, per quanto possibile, materiali e attrezzature disponibili sul posto.**

Al riguardo, si terrà conto in via prioritaria dei seguenti fattori: conoscenza da parte della popolazione locale, disponibilità di pezzi di ricambio e carburante, facilità di manutenzione.

18. Bisogna studiare attentamente gli aspetti sia organizzativi che tecnici di tutta la rete idrica. Il suo utilizzo va regolamentato, per prevenire sprechi e inquinamenti, e la manutenzione dev'essere costantemente assicurata, riparando rapidamente i guasti tecnici.

### **Fabbisogno**

- ◆ Fabbisogno: calcolare almeno 15 litri a persona al giorno. L'assegnazione minima assoluta di sopravvivenza è di 7 litri al giorno.
- ◆ Qualità: per preservare la salute pubblica, è preferibile disporre in abbondanza di acqua sufficientemente potabile, anziché di una minore quantità d'acqua purissima.
- ◆ Controllo: l'acqua dev'essere potabile. Analizzare le caratteristiche fisiche, chimiche e batteriologiche delle nuove risorse idriche prima di utilizzarle e poi a regolari intervalli, come anche a seguito di un focolaio di malattia che possa essere stato causato da acqua non potabile.

### **Quantità**

19. Il fabbisogno minimo d'acqua è variabile, aumentando in funzione della temperatura dell'aria e dell'esercizio fisico. Come indicazione generale, sarebbero necessarie le seguenti

quantità:

#### **Fabbisogno minimo giornaliero:**

**Dotazione minima di sopravvivenza: 7 litri a persona al giorno, da aumentare, appena possibile, a 15-20 litri.**

**A tale quantità si aggiungerà il fabbisogno per gli usi collettivi e una riserva per eventuali nuovi arrivi.**

**Centri sanitari: 40-60 litri per paziente al giorno.**

**Centri nutrizionali: 20-30 litri per paziente al giorno.**

20. Ulteriori necessità possono riguardare: bestiame, impianti igienici, altri servizi comunitari, irrigazione, costruzione di infrastrutture a servizio del campo profughi (per esempio, strade, opere in cemento armato). Quanto più agevole è l'approvvigionamento, tanto maggiori saranno i consumi.

21. Dare la priorità alla quantità, pur nel rispetto della qualità. Una riduzione della quantità d'acqua di cui dispone ogni individuo si ripercuoterà direttamente sulla situazione sanitaria generale di tutta la popolazione rifugiata. A mano a mano che si riduce la disponibilità, ne soffrono l'igiene personale e quella domestica, e la riduzione si traduce in una maggiore incidenza di parassitosi, micosi ed altre affezioni cutanee, come pure di malattie diarroiche. Anche gli individui che vivevano tradizionalmente con una quantità d'acqua inferiore a quella normalmente raccomandata, avranno bisogno di una quantità maggiore in un campo profughi, a causa dell'affollamento e di fattori ambientali.

22. La disponibilità d'acqua costituirà un elemento importante nella decisione sul tipo di impianti igienico-sanitari. Le latrine a pozzo non hanno bisogno d'acqua per funzionare, mentre le docce, gli impianti per l'igiene personale e il bucato, i gabinetti a sciacquone ne hanno bisogno.

23. In molte situazioni di rifugiati, l'acqua è pure necessaria per il bestiame. Bisogna aver cura di evitare l'inquinamento o l'esaurimento delle scarse risorse idriche disponibili da parte del bestiame, ed è imperativo separare i punti per l'erogazione dell'acqua alle persone dagli abbeveratoi per gli animali. Come regola empirica, i bovini hanno bisogno di circa 30 litri d'acqua al giorno. L'acqua è pure necessaria per irrigare le colture alimentari (orti, campi) dei rifugiati. L'allegato B del Manuale dell'acqua dell'Unhcr for-

nisce ulteriori cifre indicative sul fabbisogno d'acqua, anche per il bestiame e le coltivazioni.

24. L'acqua sarà probabilmente di scarsa utilità per lottare contro grossi incendi negli insediamenti di rifugiati, data l'insufficienza della quantità e della pressione.

**Se si prevede l'arrivo di altri rifugiati, i progetti devono calcolare, in aggiunta al fabbisogno stimato inizialmente, una rilevante capacità di riserva.**

#### Qualità

25. L'acqua dev'essere nel contempo accettabile per i rifugiati e potabile. Un'acqua di gusto e aspetto gradevoli sarà tranquillamente consumata dai rifugiati, che rischieranno così di esporsi inconsiamente ai pericoli dei microrganismi. Le malattie causate dall'acqua non costituiscono, di norma, un problema grave e diffuso come quello delle malattie dovute a un lavaggio con acqua infetta, quali le infezioni cutanee e oculari derivanti da un'insufficiente disponibilità d'acqua per l'igiene personale.

**È quindi preferibile una gran quantità d'acqua sufficientemente depurata, rispetto a una quantità minore d'acqua purissima.**

26. La più grave minaccia per una rete idrica è costituita dalla contaminazione d'origine fecale: una volta che l'acqua è stata contaminata, è difficile, nelle condizioni di un'emergenza, depurarla rapidamente.

27. L'acqua può contenere agenti patogeni, e in particolare virus, batteri, cisti protozoarie e uova di vermi, che si trasmettono dalle feci alla bocca. Il rischio maggiore è rappresentato dalla contaminazione prodotta dalle feci umane, ma anche le feci animali nell'acqua possono trasmettere certe malattie. La contaminazione dell'acqua causata dall'urina costituisce una minaccia di rilievo solo nelle regioni in cui è endemica la schistosomiasi urinaria (*Schistosoma haematobium*).

**Il rischio di gran lunga più grave legato all'ingestione di acqua inquinata è rappresentato dalla diffusione della diarrea, della dissenteria e dell'epatite infettiva (epatite A).**

28. La diarrea e la dissenteria sono provocate da una vasta gamma di virus, batteri e protozoi. Il numero dei virus e dei protozoi presenti nell'acqua diminuisce sempre col tempo, più ra-

pidamente con temperature elevate. I batteri hanno un comportamento analogo, ma in circostanze eccezionali possono moltiplicarsi nell'acqua inquinata. Di norma, la dose infettiva di virus e protozoi è molto bassa, mentre la dose di batteri necessaria per provocare un'infezione intestinale può essere elevata.

29. Prima di utilizzarle, le nuove fonti idriche devono essere analizzate per accertarne le qualità batteriologiche; quelle già sfruttate vanno verificate regolarmente, e analizzate nuovamente subito dopo l'apparizione di un focolaio di malattia che possa essere causato dall'acqua non potabile.

30. L'analisi di potabilità comporta lo studio delle caratteristiche chimiche, fisiche e batteriologiche dell'acqua. Sebbene sia possibile analizzarla per individuare uno specifico organismo patogeno, nelle analisi di routine un test molto più sensibile utilizza come indicatore l'*Escherichia coli* (batterio coliforme, *E-coli*), parassita abituale dell'intestino degli animali a sangue caldo, escreto in abbondanza. Se nell'acqua si trovano tali batteri, è indizio d'inquinamento d'origine fecale e il campione prelevato è quindi potenzialmente pericoloso.

31. Di regola, la concentrazione dei coliformi fecali è espressa per 100 millilitri d'acqua. A titolo indicativo:

Coliformi fecali per 100 ml	Qualità dell'acqua
1 - 10	qualità sufficiente
10 - 100	inquinata
100 - 1000	molto inquinata
> 1000	gravemente inquinata

quella dei batteri. La presenza, nel punto d'erogazione dell'acqua, di 0,2-0,5 mg/l di cloro libero indica che i batteri sono stati quasi certamente uccisi e che l'acqua non può essere fortemente inquinata a causa di materie fecali o altre sostanze organiche.

33. Occorre, naturalmente, che l'acqua sia potabile al momento del consumo o dell'uso da parte della famiglia, e non solo nel punto d'erogazione. Sono quindi importanti le misure d'igiene domestica e ambientale, destinate a proteggere l'acqua fra il momento del prelievo e quello dell'utilizzo effettivo. Anche quella contenuta in cisterne ed eventualmente in autobotti dev'essere sottoposta a periodiche analisi.

34. Quando l'acqua da bere scarseggia, per lavare si utilizzerà acqua non potabile, salmastra o salata.

### Risposta immediata

- ◆ Se neppure la quantità minima d'acqua può essere fornita tempestivamente mediante fonti locali, bisogna trasferire i rifugiati altrove.
- ◆ Quale che sia la fonte dell'acqua, adottare misure immediate per prevenire l'inquinamento dovuto agli escrementi (per maggiori dettagli, cfr. capitolo 17, sull'igiene ambientale).
- ◆ Qualora l'acqua sia in quantità insufficiente, realizzare una rete di distribuzione che impedisca l'inquinamento della fonte e garantisca l'equità della distribuzione.

35. Possono essere necessarie misure d'emergenza di breve durata, durante la realizzazione della rete idrica definitiva, oppure in attesa del trasferimento dei rifugiati in località più adatta. Se la disponibilità sul posto è insufficiente per soddisfare il fabbisogno minimo dei rifugiati, occorre fare il necessario per trasportare l'acqua mediante autobotti.

36. Se ciò non è possibile, i rifugiati devono essere subito trasferiti altrove. In molti casi, però, la quantità d'acqua disponibile risponde alle necessità minime iniziali; il problema immediato è piuttosto quello della sua qualità.

37. I rifugiati utilizzeranno acque superficiali o, meno spesso, acque sotterranee (prelevate da pozzi o sorgenti), preferendo di solito la fonte d'approvvigionamento più vicina, indipendentemente dalla qualità. Quale che sia la provenienza dell'acqua, si devono adottare misure immediate per impedire l'inquinamento da escrementi.

**È probabile che la migliore risposta immediata sia di carattere organizzativo.**

38. Occorre collaborare con i leader dei rifugiati per organizzare la comunità e renderla consapevole delle possibilità e dei rischi delle risorse idriche disponibili, facendo ben comprendere che occorre cercare di prevenirne l'inquinamento da escrementi. Se si tratta di un corso d'acqua, l'acqua sarà prelevata a monte dell'insediamento, in una zona riservata a tale scopo. Si destinerà poi un'altra zona al bucato e infine, più a valle, si permetterà l'abbeveramento di eventuali animali (cfr. figura 2). Bisogna recintare, se necessario, certe tratte delle sponde

e prestare attenzione ad eventuali pericoli presenti nell'acqua, come i rettili.

39. Quando la risorsa idrica è un pozzo o una sorgente, occorre recintarla, coprirla e sorvegliarla.

**Si deve impedire ai rifugiati di attingere l'acqua con recipienti individuali, che rischiano di contaminare la risorsa idrica.**

40. Se possibile, si prevederà lo stoccaggio e l'erogazione in punti lontani dalla fonte d'approvvigionamento. Non solo ciò contribuisce ad evitare una contaminazione diretta, ma lo stoccaggio rendere l'acqua più pura per il consumo umano.

41. Sin dall'inizio, le famiglie avranno bisogno di trasportare e conservare l'acqua nell'alloggio di fortuna. Dev'essere possibile trasportare almeno 10 litri (dai punti d'erogazione all'abitazione), e tenere in casa almeno 20 litri per nucleo familiare (costituito mediamente da 5 persone). È essenziale a tale scopo disporre di recipienti idonei (da 10-20 litri). Si consiglia l'uso di taniche pieghevoli, in particolare quando sono trasportate sul posto grazie a un ponte aereo. Le taniche devono avere un'apertura stretta, per impedire che vi entrino oggetti inquinanti. Per tale motivo, non è consigliato l'uso di secchi o altri recipienti ad apertura larga. A volte sono reperibili bidoncini vuoti di olio da cucina o simili, che possono rivelarsi adatti all'impiego.

**Se la quantità d'acqua immediatamente disponibile è insufficiente, la priorità consisterà nel razionarla e garantirne un'equa distribuzione.**

42. Il razionamento è difficile da organizzare. La prima misura consiste nel disciplinare l'accesso alle risorse idriche, impiegando se necessario dei sorveglianti a pieno tempo; l'erogazione incontrollata dell'acqua può dar luogo ad abusi. La distribuzione va organizzata ad ore fisse per i vari settori del campo, con particolari disposizioni a beneficio dei gruppi vulnerabili. Si cercherà poi con ogni mezzo di aumentare la quantità disponibile, in modo da rendere superfluo un rigoroso razionamento.

43. Parallelamente a tali misure, occorre agire per migliorare la quantità dell'acqua fornita dalle risorse disponibili, come pure l'efficienza della rete d'erogazione, prevedendo il miglior modo per soddisfare il fabbisogno a lungo termine. Nelle sezioni che seguono si troveranno le

principali considerazioni al riguardo.

### **Rete idrica**

(Cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 12)

- ◆ Una rete idrica è costituita da un insieme di strutture (opere di captazione, impianti di sollevamento, trattamento, stoccaggio ed erogazione, e scarichi del drenaggio) necessarie per la produzione (prelievo, trattamento, stoccaggio) e l'erogazione dell'acqua potabile;
- ◆ occorre accertarsi che le varie componenti della rete siano compatibili fra loro e idonee in funzione della disponibilità e del fabbisogno, e che la loro manutenzione possa essere assicurata con le risorse disponibili in loco, al più basso costo possibile;
- ◆ la rete dev'essere pianificata, progettata, realizzata e messa in funzione in breve tempo (con la partecipazione, per quanto possibile, della popolazione rifugiata). La complessità del compito richiede competenze professionali, che vanno richieste sin dall'inizio del progetto, tenendo conto già allora delle esigenze di gestione e manutenzione a lunga scadenza.

44. Appena possibile, si elaborerà un piano d'insieme, a più lungo termine, della rete idrica. Almeno alcuni elementi del piano si riveleranno problematici: spesso mancano dei dati fondamentali, oppure è difficile ottenere gli strumenti necessari per la progettazione di massima o quella esecutiva (cartografia, dati idrologici, ecc.). Al riguardo si procederà come segue:

- i. ricerca di risorse idriche sufficienti;
- ii. indagini preliminari. Valutare la quantità e la qualità dell'acqua (vedi sopra) e valutare i vantaggi (gravità) e gli svantaggi della topografia (necessità di pompaggio). Raccogliere ulteriori dati pertinenti sulla popolazione rifugiata, su eventuali altri beneficiari, sulle caratteristiche socioeconomiche della popolazione ospitante, sulla situazione ambientale generale degli insediamenti di rifugiati;
- iii. disposizioni d'attuazione. Analizzare le possibilità e le limitazioni di tutte le parti interessate al progetto e assegnare i compiti per la sua attuazione, ivi comprese la gestione e la manutenzione. Chiarire le disposizioni in materia di finanziamento, procedure contrattuali, supervisione del progetto, questioni finanziarie e rendiconti;

- iv. elaborazione del progetto di massima (cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 12, paragrafo 2). Prendere in esame le varie alternative, tenendo conto dei tempi d'attuazione, della tecnologia proposta e del rapporto costi-benefici;
- v. indagini dettagliate. Affinare tutti gli aspetti e i particolari del progetto adottato e, in particolare: ulteriori analisi dell'acqua, scelta dei materiali da costruzione, ulteriori determinazioni della portata d'acqua nei punti di prelievo, rilevamenti topografici dettagliati della loro posizione, nonché di quella delle cisterne e dei punti d'erogazione;
- vi. elaborazione del progetto esecutivo;
- vii. organizzazione della partecipazione dei rifugiati al progetto. Individuare particolari capacità e competenze esistenti fra i rifugiati. Organizzare comitati di rifugiati;
- viii. attuazione del progetto. Oltre ai lavori di costruzione veri e propri, sono necessarie altre componenti, quali la supervisione tecnica per garantire la conformità al progetto stesso e la congruità dei relativi pagamenti, in funzione dello stato d'avanzamento dei lavori;
- ix. organizzazione della gestione e della manutenzione, ivi compresa la creazione di un comitato in cui siano rappresentati i rifugiati e i vari settori interessati (sanità, igiene ambientale, servizi comunitari). Garantirsi una continua assistenza tecnica e assumere uno o più sorveglianti per i compiti di gestione e manutenzione.

45. Per ulteriori informazioni e dettagli su tali questioni, cfr. Manuale dell'acqua (capitolo 6, paragrafi 1, 36; capitolo 11, paragrafi 2, 3, 11; capitolo 12, paragrafi 5, 12-8, 16).

46. Una rete idrica mal concepita o gestita creerà rapidamente problemi. Mentre si cerca di sopperire alle necessità immediate di un'emergenza, occorre tenere presenti anche quelle a lungo termine. Ogni sforzo compiuto per evitare problemi nel lungo periodo si riveleranno, col tempo, estremamente utili.

### **Risorse idriche**

(Cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 6)

- ◆ Di norma, l'acqua piovana, l'acqua sotterranea proveniente da sorgenti e pozzi, o l'acqua proveniente da reti comunali o private sono di migliore qualità dell'acqua superficiale proveniente da corsi d'acqua e da laghi naturali o artificiali, e devono quindi essere

utilizzate, se disponibili;

- ◆ l'acqua superficiale va comunque considerata contaminata, e trattata prima dell'utilizzazione;
- ◆ è essenziale una protezione fisica delle risorse idriche contro l'inquinamento;
- ◆ le risorse e le attrezzature nuove o ripristinate devono essere disinfettate prima dell'utilizzazione;
- ◆ costituire una banca dati sulle risorse idriche.

### Introduzione

47. In natura esistono tre tipi principali di acque dolci: quelle superficiali (corsi d'acqua, fiumi, laghi), quelle sotterranee (prelevate dalla falda freatica o che sgorgano sotto forma di sorgenti) e quelle piovane.

48. Seguono alcuni fattori da prendere in esame nella scelta tra risorse idriche alternative, durante un'emergenza:

- i. rapidità con la quale la risorsa può essere sfruttata;
- ii. portata;
- iii. affidabilità (tenendo conto delle variazioni stagionali e, se del caso, degli aspetti logistici);
- iv. qualità dell'acqua, rischio di contaminazione e facilità di trattamento, se necessario;
- v. diritti e condizioni di vita della popolazione locale;
- vi. semplicità della tecnologia e facilità di manutenzione;
- vii. costi.

49. Tenere pienamente conto dei sistemi e metodi già usati sul posto: una soluzione valida consiste, in molti casi, nell'adozione di tecniche collaudate e ben conosciute, combinate con misure intese a migliorare la protezione dall'inquinamento.

50. Oltre alle misure organizzative volte a proteggere la risorsa idrica, può essere necessaria una qualche forma di trattamento dell'acqua e, per quanto possibile, si darà quindi la preferenza alle risorse che non lo richiedono. In particolare in zone isolate, il trattamento dell'acqua non potabile può risultare difficoltoso ed esige, per essere affidabile, una supervisione da parte di elementi adeguatamente addestrati.

51. Occorre raccogliere un massimo di informazioni tecniche sulle varie risorse idriche, per

consentire una semplice analisi costi-benefici delle possibili soluzioni. Nella decisione circa le risorse da sfruttare e le tecnologie da adottare, si terrà conto dell'esigenza di realizzare una rete idrica che risponda efficacemente sia al fabbisogno immediato, sia a quello a più lungo termine.

### Acque superficiali

**L'acqua dei corsi d'acqua, fiumi, stagni, laghi e invasi è raramente potabile; il suo impiego diretto richiederà probabilmente un trattamento di potabilizzazione che, nella maggior parte delle emergenze di rifugiati, può risultare complicato da pianificare e attuare.**

### Acque piovane

52. Le acque piovane raccolte dai tetti sono abbastanza pure, se questi sono puliti e si prestano allo scopo. Tale metodo può costituire la principale fonte d'approvvigionamento solo nelle zone che beneficiano per tutto l'anno di precipitazioni sufficienti e regolari; richiede una protezione adeguata e mezzi di stoccaggio in ogni alloggio unifamiliare. Nella maggioranza delle emergenze di rifugiati, non costituisce, pertanto, una soluzione idonea.

**Occorre compiere ogni sforzo per raccogliere la massima quantità d'acqua piovana possibile.**

53. Bisogna incoraggiare il ricorso a piccoli sistemi di raccolta dell'acqua piovana, per esempio utilizzando recipienti in terraglia di produzione locale, collocati sotto i tetti e le grondaie. Si lascerà scorrere via la prima pioggia dopo un lungo periodo di siccità, che asporterà la polvere e le altre impurità accumulate. La quantità d'acqua che può essere raccolta con questo metodo è stimata come segue:

54. Tenendo conto dell'evaporazione, un millimetro di precipitazioni annue su un metro quadrato di tetto produce 0,8 litri all'anno. Pertanto, se il tetto misura 5 x 8 metri e le precipitazioni medie annue sono di 750 mm, la quantità d'acqua piovana ottenibile in un anno è pari a:  $5 \times 8 \times 750 \times 0,8 = 24.000$  litri l'anno, ossia una media di 66 litri al giorno (per molti giorni, la quantità sarà nulla).

55. L'acqua piovana può costituire un'utile integrazione per il fabbisogno collettivo, ad esempio con un'apposita raccolta per i servizi pubblici come i centri sanitari e nutrizionali, in cui la potabilità è della massima importanza. Bisò-

gna osservare, inoltre, che le acque superficiali sono particolarmente soggette ad inquinamento durante la stagione delle piogge. Di conseguenza, l'acqua piovana può costituire un'utile fonte d'acqua potabile per uso individuale, nei periodi in cui le altre risorse sono abbondanti ma poco sicure per il consumo umano.

### **Acque sotterranee**

56. Le acque sotterranee sono contenute nelle falde freatiche, rocce e ammassi rocciosi capaci di trasportare, immagazzinare e rilasciare l'acqua. Possono essere costituite da sedimenti sciolti (limo, sabbia, ghiaia), rocce fratturate o comunque porose (lave fratturate, graniti, rocce metamorfiche, arenarie, ecc.). La qualità microbiologica delle acque sotterranee è di solito molto buona, grazie alla filtrazione subita dall'acqua attraverso le rocce porose. (Un'eccezione a quest'effetto di filtrazione si ha allorché le fratture delle rocce sono di notevoli dimensioni).

57. Nel corso di un'emergenza di rifugiati, l'utilizzazione delle acque sotterranee rappresenta quasi sempre la soluzione preferibile, costituendo di solito l'alternativa più economica per disporre rapidamente d'acqua della migliore qualità, nella quantità necessaria. Tuttavia, la decisione di utilizzarle per il fabbisogno a lungo termine va presa dopo una valutazione dettagliata della falda acquifera e di tutti i fattori riguardanti la ricarica, il trasporto e la fuoriuscita dell'acqua, nonché la disponibilità delle competenze e delle attrezzature necessarie.

#### **Le sorgenti sono la fonte ideale di acque sotterranee.**

58. Di solito l'acqua sorgiva è pura alla scaturigine e può essere convogliata mediante tubazioni fino ai punti di stoccaggio e d'erogazione. Se possibile, va prelevata in punti situati a una quota superiore al campo profughi. Si avrà cura di accertare la vera provenienza dell'acqua, poiché molte sorgenti sono, in realtà, acque superficiali che sono defluite o si sono infiltrate nel terreno a breve distanza. La portata netta di una sorgente può presentare una notevole stagionalità, essendo minima alla fine della stagione asciutta e all'inizio della stagione delle piogge. Assumere, al riguardo, informazioni sul posto.

#### **È essenziale che le acque sorgive siano protette dall'inquinamento nel punto in cui sgorgano dal suolo.**

59. Ciò può essere ottenuto con una semplice opera in mattoni, muratura o cemento armato, dalla quale l'acqua defluisce direttamente, attraverso una tubazione, fino a una cisterna o a un punto di erogazione. Occorre aver cura di prevenire la contaminazione al di sopra dei punti di prelievo.

#### **Se il fabbisogno idrico non può essere soddisfatto con sorgenti, la migliore alternativa consiste nella captazione delle acque sotterranee.**

60. Queste possono essere captate mediante gallerie d'infiltrazione, pozzi intubati, scavati o trivellati. (Le gallerie d'infiltrazione trasportano le acque sotterranee orizzontalmente, ad esempio attraverso tunnel e/o canali). La scelta del metodo dipenderà dalla profondità della falda, dalla sua portata, dalle condizioni pedologiche e dalla disponibilità di competenze e attrezzature.

61. Senza indagini approfondite sulle risorse di acque sotterranee, trivellazioni sperimentali o chiari indizi derivanti da pozzi esistenti nelle vicinanze, nuovi pozzi o trivellazioni non daranno nessuna garanzia di fornire la quantità d'acqua necessaria, di buona qualità, potendo per di più risultare molto onerosi.

#### **Prima di avviare un vasto programma di trivellazioni, occorre procedere a un'indagine idrogeologica.**

62. La portata delle gallerie d'infiltrazione, dei pozzi o delle trivellazioni dipende dalla formazione geologica attraversata, dalle caratteristiche topografiche del sito, dalle tecniche costruttive e dagli impianti di pompaggio previsti. Ogni nuovo pozzo o trivellazione deve innanzitutto essere sfruttato alla portata massima, con un periodo iniziale di pompaggio a velocità elevata. In questo modo si asportano le particelle più fini del suolo, permettendo un più facile deflusso dell'acqua verso il pozzo. La portata può essere aumentata, accrescendo le dimensioni del pozzo al di sotto della falda acquifera; ad esempio nel caso di un pozzo poco profondo, mediante una galleria d'infiltrazione che attraversi la quota dell'acqua sotterranea. Se i pozzi sono troppo vicini fra loro, la portata unitaria sarà ridotta.

63. Occorre disinfettare i pozzi, le trivellazioni, le gallerie d'infiltrazione e le pompe subito dopo la costruzione, il ripristino o l'installazione, dato che possono essere stati inquinati durante i lavori. Un disinfettante idoneo è rappre-

sentato da due o tre secchi di una soluzione di cloro al 2,5% in acqua. Tali opere devono essere ubicate in modo che le acque superficiali, ed eventualmente le piogge stagionali o le inondazioni, defluiscano lontano dalla testa del pozzo. Devono trovarsi, inoltre, a quota superiore e ad almeno 30 metri di distanza da qualsiasi impianto igienico e dai relativi scarichi. Per evitare l'inquinamento dell'acqua, nella progettazione e nella costruzione di questi impianti si ricorre a tecniche particolari.

#### Acqua di mare

64. L'acqua di mare può essere utilizzata per quasi ogni impiego salvo che per bere, riducendo così il fabbisogno d'acqua dolce. Nelle zone prive di sufficienti risorse d'acqua dolce, ma vicine al mare, il dissalamento è un'alternativa possibile, ma costosa. Probabilmente, durante una grave emergenza di rifugiati, nessuno dei due metodi fondamentali - la distillazione alimentata dall'energia solare, o il ricorso a moderni impianti di dissalamento - risponderà al fabbisogno immediato d'acqua dolce, ed è quindi fortemente sconsigliato ricorrervi. Se in un data zona non è disponibile alcuna fonte d'approvvigionamento d'acqua dolce, si deve pensare urgentemente a trasferire altrove i rifugiati.

#### Reti comunali e private

65. Le reti idriche comunali e quelle private esistenti nei pressi degli insediamenti di rifugiati, appartenenti ad esempio a stabilimenti industriali o aziende agricole, possono soddisfare, in tutto o in parte, il fabbisogno durante la fase d'emergenza e vanno utilizzate, ovunque sia possibile, prima di ricorrere inutilmente ad altre risorse idriche. È probabile, inoltre, che se ne possa aumentare notevolmente la portata e la qualità.

#### Impianti di pompaggio

(Cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 7)

- ◆ Nelle emergenze di rifugiati, sarà generalmente necessario utilizzare delle pompe. Consultare esperti del luogo circa quelle più idonee, ricordando che sarà pure necessario disporre di addetti al loro funzionamento, carburante e pezzi di ricambio;
- ◆ per quanto possibile, per gli impianti di erogazione e trattamento dell'acqua, utilizzare la gravità anziché le pompe;
- ◆ per l'approvvigionamento idrico d'emergenza, le soluzioni che prevedano il pompaggio vanno concepite in vista di un fun-

zionamento efficiente e prolungato: evitare le soluzioni frammentarie.

66. Una volta individuata una risorsa idrica sufficiente, si dovrà provvedere allo stoccaggio e all'erogazione dell'acqua, per sopperire alle necessità fondamentali.

**Ogni qualvolta ciò sia possibile, la rete d'erogazione deve funzionare a pressione. Le reti alimentate per gravità sono molto meno costose e di più facile manutenzione degli impianti di pompaggio.**

67. Nelle zone soggette a inondazioni stagionali, o in cui il livello di un corso d'acqua varia notevolmente, occorre avere gran cura nella localizzazione degli impianti di pompaggio, trattamento, stoccaggio ed erogazione. Può essere addirittura necessario montare le pompe su zattere.

68. L'acqua può essere sollevata fondamentalmente in due modi: a mano, con recipienti o secchi, oppure impiegando pompe (azionate a mano o motopompe). A nessuno deve essere permesso di introdurre nel punto di prelievo recipienti individuali. Una fune con un secchio attaccato comporta un basso rischio d'inquinamento. In tale sistema, per attingere l'acqua si usano solo la corda e il secchio fissati al pozzo; i rifugiati riempiono i propri recipienti da tale secchio. Il sistema è più affidabile e molto più economico di una pompa.

**Se basta per rispondere al fabbisogno, si preferirà un sistema azionato a mano. Non più di 200 persone, però, devono dipendere da un pozzo provvisto di una fune e un secchio.**

69. Nelle reti idriche per gli insediamenti di rifugiati, le principali utilizzazioni degli impianti di pompaggio sono le seguenti:

- i. pompaggio dell'acqua dai pozzi o dalle trivellazioni;
- ii. pompaggio dell'acqua dai punti di prelievo delle acque superficiali;
- iii. pompaggio dell'acqua per alimentare le cisterne di stoccaggio.

70. Può essere necessario, inoltre, utilizzare impianti di pompaggio per altri fini, ad esempio per alimentare gli impianti di potabilizzazione, potenziare il deflusso dell'acqua in lunghe tubazioni, alimentare le autocisterne. Per ridurre al minimo le necessità di pompaggio, per tali usi si ricorrerà per quanto possibile al rifornimen-

to a pressione.

71. Tutte le pompe comportano parti in movimento e richiedono una regolare manutenzione. Per la loro scelta e installazione, occorre consultare esperti del ramo. Nella scelta delle pompe, le considerazioni principali saranno: la dimestichezza da parte della popolazione locale, la disponibilità di carburante e pezzi di ricambio, la facilità di manutenzione e, soprattutto, l'affidabilità. Le pompe azionate manualmente possono rivelarsi idonee, riducendo la dipendenza da rifornimenti esterni di pezzi di ricambio e carburante. Nelle emergenze di rifugiati, tuttavia, la concentrazione improvvisa e massiccia di molte persone richiede la massima disponibilità d'acqua: avendo una portata molto superiore, le motopompe possono rivelarsi indispensabili.

72. In certi casi possono essere adatte delle pompe alimentate da pannelli solari. Quelle attualmente disponibili sono costose in relazione alla portata, ma molto affidabili e non comportano costi d'esercizio diretti. Ovviamente, tali pompe funzionano nel modo migliore alla luce diretta del sole, ma funzioneranno ugualmente con una leggera coltre di nuvole. Una pompa solare può costituire la soluzione quando la portata di una pompa manuale sarebbe insufficiente, ma non sono necessarie grosse motopompe.

73. La portata nominale richiesta dalla pompa dipende dalla disponibilità per lo stoccaggio dell'acqua, dal probabile fabbisogno e dalle sue variazioni nel corso della giornata. Occorre prevedere una riserva per eventuali guasti, nuovi arrivi, ecc. Il periodo minimo giornaliero durante il quale la pompa deve rimanere inattiva è quello necessario per consentire il ritorno al livello precedente dell'acqua, nella fonte sfruttata per l'approvvigionamento. Le pompe non devono funzionare di notte. In una grossa rete d'erogazione, occorre disporre sempre di una pompa di riserva, per permettere le riparazioni e la manutenzione.

### Potabilizzazione

(Cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 8)

- ◆ La più grave minaccia per la potabilità di una risorsa idrica è la contaminazione con materie fecali;
- ◆ trattare l'acqua solo nella misura necessaria. La disinfezione dell'acqua da bere è necessaria nei campi molto affollati;
- ◆ ogni metodo di trattamento dell'acqua richiede una certa competenza, nonché sorve-

glianza e manutenzione regolari;

- ◆ nelle emergenze di rifugiati, la priorità va data al miglioramento delle caratteristiche fisiche e batteriologiche dell'acqua da bere. Solo in circostanze molto particolari si potrà pensare anche al miglioramento di quelle chimiche;
- ◆ l'acqua torbida dev'essere chiarificata prima della disinfezione, in quanto la clorazione è inefficace a tale scopo;
- ◆ in generale, per il trattamento dell'acqua su vasta scala non sono adatte le compresse di depurazione né la bollitura.

### Introduzione

74. Prima di decidere di utilizzare una risorsa idrica per il consumo umano, occorre valutarne la potabilità.

75. È evidente l'importanza di cercare una risorsa idrica che non richieda trattamento.

**Se è necessario un trattamento, dev'essere il minimo necessario per ottenere un'acqua sufficientemente potabile, con una tecnologia idonea e che consenta una gestione e una manutenzione affidabili.**

76. Occorre garantire una gestione e una manutenzione corrette degli impianti. Nei campi che accolgono un gran numero di rifugiati, è assolutamente necessaria la disinfezione dell'acqua da bere. Altri tipi di trattamento vanno presi in considerazione a seconda delle caratteristiche dell'acqua non trattata.

77. La decisione circa il miglior metodo di trattamento su larga scala dell'acqua compete agli esperti. Prima di disporre della loro assistenza, tuttavia, si possono adottare alcune misure semplici e pratiche. Nel capitolo 8 del Manuale dell'acqua, si troverà una descrizione completa di tutti i metodi utilizzabili nelle emergenze, che esigono in ogni caso una cura e una manutenzione regolari.

78. Oltre alle misure fisiche per proteggere l'acqua nei punti di prelievo, e alla disinfezione iniziale di questi (di solito mediante cloro), esistono fondamentalmente quattro metodi di trattamento, utilizzabili separatamente o combinati fra loro: lo stoccaggio, la filtrazione, la disinfezione chimica e la bollitura.

### Stoccaggio e sedimentazione

79. Lo stoccaggio è il metodo più semplice per migliorare la qualità dell'acqua. Provoca la distruzione di alcuni germi patogeni e la sedimentazione di eventuali sostanze pesanti in so-

spensione.

**Semplicemente lasciando l'acqua indisturbata in recipienti, cisterne o invasi, se ne migliora la qualità.**

80. Lo stoccaggio di acque superficiali non trattate per 12-24 ore consente già un notevole miglioramento della loro qualità, tanto maggiore quanto più lungo è lo stoccaggio ed elevata la temperatura. Bisogna essere consapevoli, però, del fatto che nelle emergenze di rifugiati è molto raro disporre di una quantità d'acqua sufficiente per consentire lo stoccaggio, prima dell'erogazione, di quella destinata al consumo umano per più di poche ore. Quando si usano vasche di sedimentazione, la loro capacità dovrebbe essere pari ai consumi giornalieri, consentendo così la sedimentazione durante la notte.

81. Un più lungo periodo di stoccaggio può contribuire alla lotta contro la schistosomiasi (bilharziosi), in quanto i parassiti muoiono se non raggiungono la lumaca d'acqua dolce entro 24 ore dall'escrezione da parte di una persona infetta, oppure se non raggiungono un ospite umano o animale entro 48 ore da quando hanno abbandonato le lumache infette. Pertanto, uno stoccaggio di due giorni costituirebbe un'efficace barriera contro la trasmissione della malattia, a condizione che le lumache non entrino nella vasca.

82. La sedimentazione, che permette di chiarificare l'acqua torbida, può essere notevolmente accelerata dall'aggiunta di solfato d'alluminio (allume). Spesso si usa un sistema a due vasche, di cui la prima serve per la sedimentazione, mentre la seconda serve per lo stoccaggio dell'acqua chiarificata. Se è necessario un ulteriore trattamento (per esempio, una disinfezione chimica), lo si può realizzare nella seconda vasca, utilizzandone allora una terza per lo stoccaggio.

83. Occorre compiere ogni sforzo per impedire l'inquinamento dell'acqua delle cisterne e delle vasche. Queste devono essere sempre coperte: i pericoli di contaminazione di quelle aperte sono più che superiori ai vantaggi della luce solare diretta. L'area di stoccaggio dev'essere recintata e, se necessario, custodita, per impedire ai bambini di giocare o fare il bagno nell'acqua.

#### Filtrazione

84. La filtrazione con sabbia può costituire un

efficace metodo di trattamento dell'acqua. Un filtro lento funziona in due modi: il passaggio dell'acqua attraverso la sabbia filtra fisicamente le sostanze solide e, cosa più importante, alla superficie del letto di sabbia si forma uno strato sottile, molto attivo, di alghe, plancton, batteri e altri organismi viventi. È il cosiddetto *Schmutzdecke*, in cui i microrganismi scindono la sostanza organica.

85. La velocità di filtrazione dipende dalla superficie, dallo spessore e dal tipo di sabbia attraverso cui si fa passare l'acqua, come pure dall'altezza della colonna d'acqua sopra il livello della superficie sabbiosa. La granulometria della sabbia è di solito compresa fra 0,3 e 1 mm. A condizione che la velocità di filtrazione sia abbastanza lenta, la qualità dell'acqua così trattata è molto buona.

86. Nella letteratura tecnica sono descritti numerosi tipi di filtri a sabbia (cfr. Da consultare). Disponendo di bidoni vuoti e di sabbia, si possono realizzare artigianalmente dei filtri a sabbia pressata, che permettono di ottenere rapi-

Figura 2



damente una limitata quantità di acqua depurata, ad esempio per un centro medico. L'acqua attraversa verticalmente la sabbia, su uno strato di ghiaia di 5 centimetri, ed è prelevata in quantità non superiore a 60 litri l'ora, nel caso di un bidone da 200 litri. Per mezzo di un rubinetto, si aggiunge semplicemente dall'alto una quantità d'acqua non filtrata, pari a quella prelevata. Fra gli altri tipi di filtri a sabbia esistenti, vi sono quelli lenti, quelli orizzontali e quelli collocati nell'alveo dei fiumi (gallerie d'infiltrazione, utili solo se l'alveo è permeabile). Questi tipi di filtri possono essere utilizzati per trattare maggiori quantità d'acqua, ma probabilmente risulteranno più difficili da installare in modo rapido ed efficiente. Nel caso dei fiumi, una possibile misura intermedia consiste nello scavo di un pozzo vicino alla sponda: l'acqua così ottenuta sarà acqua di fiume, ma filtrata attraverso l'alveo e la sponda stessa.

#### Disinfezione chimica

87. In un'emergenza di rifugiati, è di regola procedere a una disinfezione su larga scala dell'acqua. All'inizio sarà necessaria la depurazione di pozzi, filtri a sabbia, pompe e tubazioni. Per la disinfezione e la depurazione si possono usare lo iodio o, in varie forme, il cloro: quest'ultimo è più largamente utilizzato, più economico e, in molti casi, più facilmente reperibile nelle emergenze. La forma generalmente più idonea di cloro è costituita dall'ipoclorito di calcio in polvere. Per una clorazione su vasta scala, è essenziale il parere di esperti. Come per ogni metodo di trattamento dell'acqua, la disinfezione esige costante attenzione, e sarà di scarsa utilità se non è del tutto affidabile. Mentre l'acqua trasparente richiede, di norma, solo la clorazione, quella torbida esige di solito la sedimentazione e/o la filtrazione prima della disinfezione chimica. Pertanto, la clorazione deve aver luogo dopo un'eventuale sedimentazione o filtrazione e deve durare, per avere effetto, almeno 30 minuti.

88. Occorre aver cura di controllare rigorosamente ogni processo di disinfezione chimica e, in particolare, di determinare, dopo ogni disinfezione e prima dell'erogazione, il livello residuo dei prodotti chimici nell'acqua. Dopo la clorazione, e una volta che il cloro abbia reagito (circa 30 minuti dopo il dosaggio), nella soluzione devono rimanere almeno 0,5 mg/l (0,5 parti per milione) di cloro disponibile libero: in altre parole, ancora disponibile per eliminare i

batteri. La quantità di cloro necessaria a tale scopo fornisce, di solito, una buona indicazione del livello d'inquinamento. Se la quantità di cloro disponibile libero è molto superiore alle 0,5 parti per milione, può accadere che gli utenti non siano disposti a bere l'acqua: eccessivamente clorata, questa ha un sapore sgradevole e si avrà un effetto controproducente, se per questo motivo i rifugiati preferiranno l'acqua non trattata.

89. Per misurare il livello residuo di cloro, si può utilizzare un cloroscopio tascabile (comparatore del cloro, preferibilmente di tipo Dpd 1). Consiste in due tubicini, contenenti ciascuno una quantità predeterminata dell'acqua in esame, il cui colore può essere oggetto di confronto visivo. Uno dei due campioni contenuti nei tubicini è colorato mediante l'aggiunta di un reagente sensibile al cloro (va evitata l'o-toluidina, un comune reagente, perché nei climi caldi si scinde e costituisce, per di più, un cattivo indicatore se l'acqua è stata clorata eccessivamente). L'altro tubicino viene traguadato attraverso una serie di lastre standard di vetro colorato; la concentrazione di cloro può essere rilevata direttamente, confrontando il colore del tubicino contenente il reagente con quello dello standard più vicino. Si tratta di un test semplice, che tutti i sorveglianti degli impianti di trattamento dovrebbero imparare ad effettuare, per controllare di frequente la qualità dell'acqua. Data la possibilità che, dopo la clorazione, l'acqua rimanga nelle cisterne per qualche tempo prima dell'erogazione, e tenendo presente che il livello residuo di cloro tende a diminuire col tempo, è importante accertarsi che, per essere considerata potabile, l'acqua presenti all'uscita dall'impianto di trattamento un contenuto residuo di cloro pari ad almeno 0,4 mg/l (parti per milione) di cloro disponibile libero.

90. Quando l'impianto di clorazione non è in funzione, di norma l'acqua non dev'essere erogata. Per garantire, quindi, un rifornimento continuo, in ogni impianto di trattamento si dovrebbe disporre di un'unità di clorazione di riserva.

91. Per la depurazione dell'acqua sono pure disponibili pastiglie di cloro o di iodio, raramente adatte, però, per il trattamento dell'acqua destinata a popolazioni numerose. Possono essere utilizzate, invece, nei centri medici e in quelli di nutrizione integrativa.

#### Bollitura

92. La bollitura costituisce il metodo più sicuro

<sup>1</sup> La sigla Dpd designa la dietil-p-fenilendiammina.

per sterilizzare l'acqua. Alle basse altitudini, si può ritenere che l'acqua semplicemente portata al punto d'ebollizione sia esente da batteri patogeni. La bollitura deve, però, essere continuata per un minuto in più per ogni 1.000 metri di quota sopra il livello del mare, dato che la temperatura d'ebollizione diminuisce con l'altitudine. Spesso viene raccomandata una bollitura intensa e prolungata, che non è, tuttavia, necessaria per distruggere gli agenti patogeni trasmessi per via fecale-orale; spreca combustibile e aumenta la concentrazione dei nitrati nell'acqua: l'acqua con un elevato tenore di nitrati è pericolosa per i neonati. Nel lungo periodo, il fattore determinante può essere rappresentato dalla disponibilità domestica di combustibile: la bollitura richiede, infatti, circa 1 kg di legna per litro d'acqua. Tuttavia, se i rifugiati sono abituati a bollire l'acqua e possono continuare a farlo, devono esservi incoraggiati e, almeno in un primo tempo, ciò può rendere meno urgente la necessità di altri tipi di trattamento.

### Stoccaggio

- ◆ Tutti gli insediamenti di rifugiati devono essere dotati, appena possibile, di un adeguato impianto per lo stoccaggio dell'acqua;
- ◆ può essere questo l'unico modo per garantire una disponibilità costante d'acqua e per soddisfare i bisogni della popolazione del campo, in un data zona;
- ◆ utilizzare, in generale, le tecniche locali per la progettazione e la costruzione delle cisterne o vasche di stoccaggio. Tuttavia, a volte l'unico modo per fornire l'acqua con sufficiente rapidità può consistere nell'uso di cisterne prefabbricate;
- ◆ assicurarsi che le dimensioni, l'ubicazione e le caratteristiche generali delle cisterne siano compatibili con tutte le altre componenti e con le caratteristiche progettuali della rete.

93. In quasi tutti gli impianti, sarà necessario immagazzinare l'acqua, tra i punti di prelievo e quelli d'erogazione, in cisterne coperte. Oltre a costituire una riserva essenziale, sia durante l'emergenza sia a più lungo termine, lo stoccaggio faciliterà il monitoraggio, il prelievo, il trattamento e l'erogazione dell'acqua potabile.

**Tutti gli insediamenti di rifugiati devono essere dotati, appena possibile, di un impianto per lo stoccaggio di un'adeguata riserva d'acqua.**

94. L'entità della riserva da costituire dipenderà dal numero di utenti e dalla natura della rete d'approvvigionamento.

L'acqua può essere immagazzinata con vari mezzi:

- i. in cisterne, presso il punto di prelievo;
- ii. in cisterne di stoccaggio centrali (prima o dopo il trattamento), per equilibrare la disponibilità con il fabbisogno e consentire il rifornimento a pressione;
- iii. presso i punti d'erogazione, in cisterne che alimentano cannelle montanti pubbliche e altri mezzi d'erogazione presso centri medici, uffici amministrativi, alloggi del personale, ecc.;
- iv. negli alloggi dei rifugiati, in piccoli recipienti, diversi da quelli usati per il prelievo e il trasporto dell'acqua dai punti d'erogazione.

95. Qualunque sia il tipo di stoccaggio necessario, occorre prevedere un'adeguata recinzione per prevenire ogni contaminazione causata da persone o animali, dalla polvere o d'altra origine. Inoltre, una copertura ermetica e lo stoccaggio al buio impediscono la proliferazione delle alghe e delle larve di zanzare.

96. Nelle regioni in cui la stagione asciutta e quella delle piogge sono molto marcate, un'alternativa può essere rappresentata dalla costruzione di un bacino di raccolta dell'acqua piovana, malgrado il pericolo d'inquinamento e di proliferazione delle zanzare. In tal caso, occorre sempre prevedere uno sfioratore, protetto contro l'erosione. Si può anche prendere in considerazione la costruzione di cisterne di raccolta delle acque superficiali. A tale scopo si scavano nel terreno dei pozzi, per trattenere e immagazzinare l'acqua che altrimenti, durante i temporali più violenti, scorre via in pura perdita sul suolo compatto. I pozzi hanno bisogno di un particolare rivestimento per trattenere l'acqua e devono, possibilmente, essere coperti.

97. Quando la falda freatica è molto alta e non si può evitare diversamente la contaminazione dell'acqua, può risultare necessaria la costruzione di cisterne sopraelevate rispetto al livello del suolo. Sono disponibili molti tipi semplici di cisterne in butilgomma, trasportabili per via aerea, alcuni dei quali possono essere forniti com-

pleti di rete d'erogazione. Se le risorse locali non possono soddisfare questa necessità, occorre consultare la Sede centrale.

## Erogazione

(Cfr. Manuale dell'acqua, capitolo 10)

- ◆ Un'ideale rete idrica deve garantire l'uniforme soddisfacimento del fabbisogno di tutti gli ospiti del campo;
- ◆ il sistema d'erogazione deve rimanere semplice;
- ◆ in circostanze normali, l'erogazione nei campi profughi avviene mediante cannelle montanti pubbliche;
- ◆ la rete deve ridurre al minimo gli sprechi.

I rifugiati devono potersi rifornire d'acqua in modo facile, ma regolamentato.

**In condizioni ideali, nessun alloggio dovrebbe distare più di 100 metri, vale a dire qualche minuto a piedi, dai punti d'erogazione.**

98. L'esperienza ha dimostrato che, se devono andare a prendere l'acqua a notevole distanza, i rifugiati tendono a non prenderne abbastanza per limitare le malattie da lavaggio con acqua contaminata, oppure a prelevarla da risorse idriche più vicine, ma inquinate. Nella sistemazione del sito, l'erogazione dell'acqua costituisce un fattore di particolare importanza. Le zone circostanti ai punti d'erogazione devono essere pavimentate con pietre o ghiaia, oppure protette mediante tavole, con una struttura di scolo che consenta un adeguato drenaggio.

99. L'acqua può essere distribuita ai rifugiati in vari modi, a seconda della situazione locale: occorre, però, evitare l'accesso incontrollato dei singoli utilizzatori alle risorse idriche.

**La rete deve disporre di un numero sufficiente di punti d'erogazione, per evitare lunghe attese da parte degli utenti.**

100. I servizi collettivi e gli edifici amministrativi devono essere dotati di allacciamenti privati.

**Quando l'acqua scarseggia, è molto importante garantire l'equità dell'erogazione.**

101. Mentre le categorie vulnerabili (malati, feriti, casi più gravi di denutrizione, bambini, gestanti e donne che allattano, disabili) devono disporre di assegnazioni sufficienti e garantite, al resto della popolazione rifugiata la poca acqua disponibile dev'essere distribuita equamente. I rifugiati devono essere incoraggiati ad

assumersi loro stessi la responsabilità dell'equità della ripartizione. Le disposizioni adottate al riguardo vanno attentamente controllate, per impedire e reprimere eventuali abusi. In alcuni casi, l'uso di appositi contatori si è rivelato economico ed efficace per individuare sprechi e ridurre i consumi.

102. Le principali componenti di una rete idrica sono le tubazioni. Per garantire la qualità, l'acqua per usi domestici deve scorrere esclusivamente in tubazioni fra i punti di prelievo, quelli di stoccaggio e quelli d'erogazione. Le altre componenti della rete sono le cisterne a pressione di rottura, le valvole, i serbatoi di servizio e gli erogatori.

103. Ove ciò sia possibile, per l'erogazione è raccomandato l'impiego di cannelle montanti e di rubinetti a pulsante. Di norma si realizzano installazioni a rubinetti multipli, ognuna delle quali con 5-10 rubinetti. Poiché questi sono molto delicati, bisogna disporre di una riserva adeguata. Quando la disponibilità d'acqua è limitata e l'insediamento è sovraffollato, l'unica soluzione efficace può consistere nell'installazione di erogatori a valvola, che possono essere chiusi con una catenella.

**Occorre prevedere almeno un rubinetto per ogni 80-100 rifugiati, e calcolare non più di 200 rifugiati per ogni pompa azionata manualmente e per ogni pozzo provvisto di una fune e un secchio.**

104. Quanto maggiore è il numero di utenti di una risorsa idrica o di un punto d'erogazione, tanto maggiore è il rischio d'inquinamento e di danneggiamento. Quale che sia il sistema d'erogazione prescelto, dev'essere rigorosamente controllato e sorvegliato, e spesso è necessario ricorrere a sorveglianti.

105. La progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione della rete idrica vanno effettuate tenendo presente l'esigenza di ridurre al minimo le perdite (dei rubinetti, delle tubazioni, ecc.). Ciò è di particolare importanza nelle reti alimentate da risorse di scarsa portata, e in quelle che richiedono il trattamento o il pompaggio dell'acqua. 106. La comunità rifugiata produrrà, inoltre, una certa quantità di acque di scarico. Non si deve permettere che vengano a costituire un pericolo per la salute pubblica, mentre possono invece essere utilizzate riciclate, ad esempio per l'abbigliamento del bestiame, l'irrigazione degli orti o le latrine a sciacquone.

106. La comunità rifugiata produrrà, inoltre, una certa quantità di acque di scarico. Non si deve permettere che vengano a costituire un pericolo per la salute pubblica, mentre possono invece essere utilmente riciclate, ad esempio per l'abbeveramento del bestiame, l'irrigazione degli orti o le latrine a sciacquone.

#### Da consultare

*Assisting in Emergencies, A Resource Handbook for UNICEF Field Staff*, Emergency Operations Unit, Unicef, New York, 1986.

*Community Water Supply. The Handpump Option*, Contributo comune del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo e della Banca mondiale al Decennio internazionale dell'acqua potabile e dell'igiene ambientale, Washington, 1987.

*Emergency Water Sources, Guidelines for Selection and Treatment*, S. House & B. Reed, Water Engineering Development Centre (WEDC), Loughborough University, 1997.

*Engineering in Emergencies, A practical Guide for Relief Workers*, Davis J., Lambert R., IT Publications on behalf of RedR. Intermediate Technology Publications Ltd., Londra, 1995.

*Environmental Health Engineering in the Tropics: An Introductory Text*, Cairncross S., Feachem R.. John Wiley & Sons, Chichester, 1983.

*Guidelines for Drinking Water Quality*, 3 voll., 2ª ed., Oms, Ginevra, 1993.

*Handbook of Gravity-Flow Water Systems for Small Communities*, Jordan Jr. T.D, Unicef/Nepal, Kathmandu, 1980.

*Hand Dug Wells and their Construction*, Watt S., Wood W., Intermediate Technology Publications Ltd., Londra, 1977.

*Handpumps, Technical Paper Series 10*, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, L'Aia, 1977.

*Principles of Water Quality Control*, Tebbutt, T.H. Y., Pergamon Press, Oxford, 1973.

*Slow Sand Filtration for Community Water Supply in Developing Countries, A Design and Construction Manual, Technical Paper Series 11*, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, L'Aia, 1982.

*Small Community Water Supplies, Technology of Small Water Supply Systems in Developing Countries*, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, John Wiley & Sons., Chichester, 1983.

*Small Water Supplies*, Cairncross S., Feachem R., Ross Bulletin No. 10. The Ross Institute of Tropical Hygiene, Londra, 1978.

*Water Manual for Refugee Situations*, Unhcr, Sezione supporto al programma e supporto tecnico, Ginevra, 1992.

*Water and War, Report on the Symposium on Water in Armed Conflicts* (Montreux, nov. 1994), Comitato internazionale della Croce Rossa, Ginevra, 1995.

# 17

---

## Igiene ambientale



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	1- 5	241
<b>Principi e parametri fondamentali</b>	6-13	241-242
<b>Risorse umane e organizzazione</b>	14-20	242-243
<b>Smaltimento degli escrementi umani</b>	21-52	243-249
Introduzione		
Misure immediate		
Scelta del sistema: considerazioni fondamentali		
Latrine a trincea		
Latrine a fossa		
Latrine a pozzetto		
Latrine ventilate a doppia fossa		
Latrine a getto d'acqua		
Vasche di stabilizzazione		
<b>Rifiuti solidi</b>	53-59	249-250
Considerazioni generali		
Gestione dei rifiuti solidi		
Polvere		
<b>Acque di scarico</b>	60-65	250
Considerazioni generali		
Trattamento		
<b>Lotta contro insetti e animali nocivi e vettori di malattie</b>	66-77	250-252
Considerazioni generali		
Misure di lotta fisica		
Misure di lotta chimica		
<b>Misure d'igiene generale</b>	78-81	252-253
<b>Rimozione delle salme</b>	82-86	253
<b>Da consultare</b>		253
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Schema per le indagini sull'igiene ambientale		254-256
<b>Allegato 2:</b> Schema per l'inventario delle risorse d'igiene ambientale		257
<b>Figure e tabelle</b>		
<b>Figura 1:</b> Considerazioni relative allo smaltimento degli escrementi		245
<b>Figura 2:</b> Latrina a fossa		246-247
<b>Figura 3:</b> Latrina a pozzetto		247
<b>Figura 4:</b> Latrina ventilata a doppia fossa		248
<b>Figura 5:</b> Latrina a getto d'acqua		248
<b>Tabella 1:</b> Numero e tipo di impianti necessari per l'igiene ambientale		242
<b>Tabella 2:</b> Vettori potenzialmente molto pericolosi per la salute		251

## La situazione

Nelle emergenze, il sovraffollamento, l'ambiente ostile e lo sconvolgimento delle normali abitudini igieniche possono mettere in pericolo la vita e il benessere dei rifugiati. Un'adeguata igiene ambientale costituisce un aspetto essenziale del ciclo dell'igiene umana, che comprende anche l'acqua e la salute, ed è fondamentale per l'approccio multisettoriale necessario nella risposta alle emergenze.

## Obiettivo

Prevenire la propagazione delle malattie e promuovere un ambiente sicuro per i rifugiati.

## Principi della risposta

- La collaborazione dei rifugiati è essenziale per il buon esito dell'operazione. I programmi devono essere elaborati insieme con loro e, nella misura del possibile, gestiti da loro stessi. I provvedimenti adottati devono essere accettabili dal punto di vista culturale per i rifugiati;
- è preferibile porre in atto rapidamente un sistema rudimentale di smaltimento dei rifiuti umani, piuttosto che installare tardivamente un sistema perfezionato;
- nella scelta e sistemazione dei siti, bisogna tenere pienamente conto delle esigenze igieniche;
- utilizzare appieno le risorse umane, materiali e tecnologiche disponibili in loco. Ciò significa utilizzare la forza lavoro dei rifugiati, qualificati o no, ricorrere alle competenze nei campi della sanità e dell'ingegneria sanitaria esistenti presso le istituzioni del paese, fare affidamento sulle prassi tradizionali dei rifugiati e degli abitanti del luogo;
- le tecniche e i materiali prescelti devono essere quanto più semplici possibile;
- il programma igienico-sanitario deve prevedere una manutenzione costante degli impianti e dei servizi;
- la migliore garanzia che le latrine siano effettivamente utilizzate e siano tenute pulite sta nel destinarle su base individuale o familiare. Lo smaltimento dei rifiuti, invece, dev'essere organizzato a livello comunitario;
- ogni qualvolta sia possibile, limitare l'uso dei prodotti chimici (in particolare, per l'eliminazione di topi, mosche e altri animali e insetti nocivi) a determinati luoghi e ad un periodo di tempo circoscritto, favorendo piuttosto le misure ambientali.

## Provvedimenti da adottare

- Localizzare la defecazione in modo da prevenire la contaminazione delle risorse idriche;
- raccogliere i dati di base sul sito e disegnare una mappa schematica della zona, per individuare le zone di possibile installazione degli impianti sanitari;
- mettere a punto idonei sistemi per lo smaltimento degli escrementi, dei rifiuti solidi e delle acque di scarico, lottare contro i vettori delle malattie più importanti per la salute pubblica, come zanzare, mosche, pulci, pidocchi, cimici, roditori e altri animali e insetti nocivi;
- pianificare in termini quantitativi gli impianti e i servizi da creare. I parametri ottimali sono i seguenti: per lo smaltimento degli escrementi: una latrina per famiglia; per i rifiuti solidi: una pattumiera da 100 litri per 10 famiglie o 50 persone; un ispettore sanitario per ogni 5mila persone e un assistente sanitario per ogni 500 persone;
- istituire squadre d'igiene ambientale, per la realizzazione e la manutenzione delle infrastrutture;
- creare servizi per la lotta contro i vettori di malattie e per la sepoltura delle salme;
- istituire un sistema di monitoraggio, documentazione e informazione per tutti i servizi di sanità ambientale, coordinato col sistema generale di sorveglianza sanitaria;
- prevedere l'igiene ambientale come parte integrante dell'educazione sanitaria.

## Introduzione

1. L'igiene ambientale comprende le seguenti attività: salvaguardia della qualità dell'acqua; smaltimento degli escrementi umani, delle acque di scarico e dei rifiuti solidi; lotta contro gli insetti e i roditori; metodi sicuri di manipolazione degli alimenti; drenaggio del sito. Tutti questi servizi, come pure l'assistenza medica, sono strettamente collegati fra loro e vanno considerati congiuntamente. In particolare, il presente capitolo va letto insieme con quelli sull'approvvigionamento idrico, la sanità e la progettazione dei siti.

2. Lo sconvolgimento delle condizioni di vita e il sovraffollamento, che costringe a vivere ammassate con altre delle persone abituate a vivere in condizioni diverse e di minore affollamento, conferiscono un'importanza fondamentale a un'adeguata igiene ambientale. Spesso mancano i servizi essenziali e si è costretti a cambiare le proprie abitudini. In tali condizioni, lo smaltimento indiscriminato dei rifiuti umani e d'altra origine crea un grave pericolo per la salute.

3. A causa di fattori ambientali o tradizioni socioculturali sfavorevoli, nei campi profughi può risultare difficile l'attuazione del programma igienico-sanitario. Ulteriori limitazioni sono, fra l'altro:

- i. siti facilmente inondabili, desertici e/o di difficile accesso;
- ii. mancanza di spazio;
- iii. limitata disponibilità di materiali locali, a causa di fattori naturali o di esigenze di tutela ambientale;
- iv. limitato tempo a disposizione per consentire alla comunità di organizzarsi, anche se in modo rudimentale;
- v. mancanza di personale qualificato.

4. Il segreto per la riduzione dei rischi sanitari sta nella realizzazione di un sistema accettabile e pratico per lo smaltimento dei rifiuti; questo dev'essere concepito in collaborazione con i rifugiati ed essere idoneo sul piano culturale, anche se le circostanze richiedono che ci si discosti dalle prassi tradizionali. A tale riguardo, può essere necessaria una particolare educazione sanitaria.

5. Sono pure i rifugiati che, per quanto possibile, devono gestire i servizi. Il monitoraggio sarà essenziale: la loro efficienza dipenderà in larga misura dalla regolarità e dall'accuratezza

della manutenzione e dei controlli.

## Principi e parametri fondamentali

- ◆ Tenere adeguatamente conto delle esigenze d'igiene ambientale nella scelta e nella sistemazione dei siti;
- ◆ analizzare i problemi igienico-sanitari nel quadro della valutazione iniziale delle necessità e delle risorse disponibili;
- ◆ chiedere un parere professionale a chi conosce la situazione locale;
- ◆ consultare i rifugiati e farli partecipare alla concezione e alla scelta della localizzazione degli impianti igienici, e in particolare alla loro manutenzione;
- ◆ informare i rifugiati nell'ambito del programma di educazione sanitaria e dedicare a scuola, con i bambini rifugiati, particolare attenzione ai problemi dell'igiene.

6. Come si è sottolineato nel capitolo sulla progettazione dei siti, l'igiene ambientale costituisce un fattore molto importante per la loro sistemazione. L'organizzazione e la gestione dei servizi igienici devono essere integrate con gli altri servizi comunitari.

7. In un'emergenza di rifugiati, in molti casi la realizzazione di un'adeguata igiene ambientale risulta di per sé difficile; ancora più difficile, però, è correggere più tardi eventuali errori. Si deve chiedere il parere competente di un ingegnere sanitario, che abbia dimestichezza con le abitudini dei rifugiati e degli abitanti del paese d'asilo, e possibilmente esperienza in materia di emergenze di rifugiati. L'assistenza va chiesta innanzi tutto sul posto, a enti governativi, organismi delle Nazioni Unite, Ong, università, consulenti e contraenti. Se questi non sono in grado di soddisfare le esigenze, si chiederà assistenza alla Sede centrale.

8. Una buona igiene ambientale dipende in larga misura dall'atteggiamento della comunità e di coloro che gestiscono il sistema. I sistemi e servizi posti in essere devono poter funzionare in modo efficiente, con un minimo intervento esterno. Gli stessi rifugiati devono ricevere una formazione per la gestione del programma d'igiene ambientale.

9. Il programma d'educazione sanitaria deve porre debitamente l'accento sull'importanza di corrette prassi nel campo dell'igiene ambientale. Occorre che tutti comprendano chiaramente il legame fra la contaminazione da escrementi e la malattia.

Tabella 1 - Numero e tipo di impianti necessari per l'igiene ambientale

	PRIMA ALTERNATIVA	SECONDA ALTERNATIVA	TERZA ALTERNATIVA
<b>SMALTIMENTO DEGLI EScrementI</b>	Una latrina per famiglia	Una latrina collettiva per 20 persone	Una latrina collettiva per 100 persone, oppure un terreno per la defecazione
	STOCCAGGIO	TRASPORTO	SMALTIMENTO DEFINITIVO
<b>RIFIUTI SOLIDI</b>	Una pattumiera da 100 litri per 10 famiglie o 50 persone	Una carriola per 500 persone e un camion a cassone ribaltabile per 5mila persone	Una fossa (2 x 5 m x 2 m di profondità) per 500 persone, <b>più</b> un inceneritore e un pozzo di maggiore profondità per ogni ambulatorio.

**Quale che sia il successo del sistema d'igiene ambientale con gli adulti, un problema particolarmente impegnativo è quello dei bambini.**

I bambini sono nel contempo i più colpiti da malattie legate agli escrementi e quelli i cui escrementi contengono buona parte dei germi patogeni che provocano la diarrea. È quindi essenziale l'insegnamento dell'igiene ambientale nelle scuole.

10. Occorre adottare immediatamente adeguate misure per il contenimento degli escrementi umani e lo smaltimento dei rifiuti solidi. Essendo pressoché impossibile prevedere la durata della permanenza dei rifugiati in un determinato insediamento, bisogna creare nel contempo strutture più permanenti. Per esempio, una volta delimitato un terreno per la defecazione, si deve cominciare subito a costruire delle latrine. Infatti, quanto più tempo trascorre fra le due operazioni, tanto più difficile risulterà poi far passare i rifugiati dalla precedente abitudine (defecazione all'aperto), alla costruzione e utilizzazione di latrine. Anche nei climi caldi e asciutti, gli escrementi umani depositi sul terreno possono favorire la trasmissione di malattie.

11. È difficile mantenere delle strutture collettive, e in particolare delle latrine, pulite in permanenza. Tuttavia, è preferibile organizzare la gestione dei rifiuti (e, in particolare, il trasporto e lo smaltimento definitivo) su base comunitaria. Lo scarico delle acque reflue domestiche richiede la combinazione di una rete individuale e una collettiva. I tubi di scarico dei singoli alloggi unifamiliari devono essere collegati alle tubazioni principali, che le convogliano lontano dalle zone abitative.

12. Le norme e i parametri generali relativi a determinate attività (smaltimento degli escrementi, rifiuti solidi, lotta contro i vettori di malattie, ecc.) vanno considerati meramente indicativi, ed essere adattati nei singoli casi alle effettive condizioni sociali, culturali e materiali. La tabella 1 fornisce i parametri utili per una prima stima quantitativa delle necessità più urgenti.

13. Occorre procedere a regolari verifiche della situazione nel campo dell'igiene ambientale, adottando eventuali misure correttive (cfr. allegato 1, schema per le indagini sull'igiene ambientale).

### Risorse umane e organizzazione

- ◆ Nominare un "punto focale";
- ◆ assumere, fra gli stessi rifugiati o all'esterno, un ufficiale sanitario per ogni 5mila persone e un assistente per ogni 500 persone;
- ◆ far partecipare tutta la comunità: è questo il segreto per il successo del programma d'igiene ambientale.

14. Il punto focale per l'igiene ambientale deve essere nominato sin dall'inizio dell'emergenza, quando occorre anche definire chiaramente i compiti dei vari partner operativi. Non sono molte, peraltro, le agenzie specializzate in questo settore.

15. Il primo passo nella nomina del punto focale consiste nell'indagare sull'eventuale disponibilità di competenze in loco (l'ideale è un ingegnere civile, specializzato in ingegneria sanitaria). In caso contrario, si deve contemplare il ricorso a un'assistenza esterna.

16. A livello del campo profughi, si creeranno squadre d'igiene ambientale, dotate degli attrezzi manuali di base, per l'esecuzione di compiti urgenti (scavo di trincee o fosse per lo smaltimento degli escrementi e dei rifiuti solidi). Contemporaneamente occorre avviare un programma di educazione sanitaria. Ogni

squadra dev'essere capeggiata da membri del personale che abbiano una buona conoscenza dell'igiene ambientale (nei suoi aspetti sia sanitari che tecnici).

**Occorre assumere un ufficiale sanitario per ogni 5mila persone e un assistente per ogni 500 persone.**

17. È più efficiente, in ogni caso, che una sola agenzia sia responsabile tanto della sensibilizzazione dei rifugiati all'igiene ambientale, come della supervisione delle attività connesse. L'educazione all'igiene ambientale deve concentrarsi sul "come e perché" del contenimento igienico degli escrementi umani, nonché su metodi semplici di smaltimento dei rifiuti e d'igiene a livello del nucleo familiare (riserva d'acqua in casa, habitat e igiene personale, ecc.). Tale programma va destinato innanzitutto alle donne, agli insegnanti, ai leader della comunità e ai bambini in età scolare.

18. Per il buon esito dei progetti d'igiene ambientale, è essenziale la partecipazione della comunità, il cui presupposto è costituito dall'educazione sanitaria e dalla sensibilizzazione. Bisogna, tuttavia, riconoscere che ci vuole tempo per convincere sia la comunità che i singoli individui dei benefici di un ambiente salubre. Alcuni esempi concreti, come latrine modello in prossimità di ambulatori, mercati o altri luoghi pubblici, sono quindi molto importanti a sostegno dei programmi di sanità ambientale.

19. Occorre fornire ai rifugiati gli attrezzi e i materiali di base (e in alcuni casi degli incentivi), per incoraggiarli a contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita. Bisogna inserirli gradualmente nelle squadre d'igiene ambientale, lo scopo ultimo essendo che loro stessi svolgano la maggior parte dei compiti di manutenzione.

20. L'allegato 2, schema per l'inventario delle risorse d'igiene ambientale, riporta una lista di controllo delle risorse umane e materiali necessarie.

### **Smaltimento degli escrementi umani**

- ◆ Adottare misure immediate per individuare i luoghi di smaltimento degli escrementi e prevenire la contaminazione delle risorse idriche;
- ◆ esaminare attentamente i fattori culturali e fisici; garantire la disponibilità di idonei materiali per la pulizia anale e di lavamani;
- ◆ in un primo tempo, possono essere necessarie delle latrine collettive a trincea, ma

nella maggior parte dei casi sono molto più indicate quelle a fossa;

- ◆ far sì che le latrine possano essere utilizzate anche di notte, e siano sicure per le donne e i bambini.

### **Introduzione**

21. Il compito prioritario è di creare un'efficiente barriera contro la contaminazione da materie fecali. Ciò può essere ottenuto con un numero sufficiente d'impianti igienici, facendo il necessario affinché siano correttamente utilizzati e tenuti puliti, non diventino fonte di problemi come cattivi odori e mosche, e non crollino a seguito di forti piogge.

**Anche per sistemi correttamente progettati e realizzati, la più comune causa di guasto è l'inadeguata manutenzione.**

22. La migliore garanzia di un'adeguata manutenzione sta nell'assegnazione di una latrina ad ogni famiglia. Le latrine fuori uso provocano la contaminazione dell'ambiente e un elevato rischio di infezioni e malattie, ragion per cui devono essere oggetto di regolare controllo e manutenzione.

**Anche se sono in buono stato di funzionamento, le latrine non saranno utilizzate se non sono pulite: devono, pertanto, essere pulite giornalmente.**

23. Le singole famiglie saranno responsabili delle proprie latrine; tuttavia, quando è inevitabile installare degli impianti collettivi, saranno essenziali particolari accorgimenti per tenerle pulite. Particolare attenzione va riservata alla manutenzione e alla pulizia delle latrine a servizio di strutture pubbliche, come i centri medici. Per mantenere pulite e funzionanti le latrine collettive, sarà necessario reclutare fra gli stessi rifugiati degli incaricati, adeguatamente inquadrati, che potrà essere necessario retribuire, in denaro o in altra forma.

24. L'impiego di disinfettanti permetterebbe di prevenire il degrado biologico degli escrementi. Tuttavia, l'aggiunta regolare di terra, cenere o olio, se disponibili, alle latrine a trincea o a fossa può già contribuire a evitare la proliferazione di insetti e a ridurre i cattivi odori.

**I disinfettanti non devono essere versati nelle trincee o fosse delle latrine.**

25. Due fattori principali influiscono sulla scelta del sistema di smaltimento degli escrementi.

menti: le abitudini igieniche dei rifugiati e le caratteristiche morfologiche della zona, fra cui la geologia, la disponibilità d'acqua, le piogge e il drenaggio. La mancata considerazione di questi fattori può con facilità fare rapidamente del sistema stesso un pericolo per la salute.

26. Il punto di partenza fondamentale consiste nell'accertare le abitudini igieniche dei rifugiati e la possibilità di modificarle, in un'emergenza di rifugiati, per ridurre il rischio sanitario. Saranno necessarie le seguenti informazioni:

- sistema e usi precedenti in materia igienica;
- metodo di pulizia anale;
- posizione preferita (seduti o accoccolati);
- bisogno di intimità;
- separazione fra i sessi e fra altri gruppi o individui con i quali è inaccettabile, dal punto di vista culturale, utilizzare una latrina collettiva;
- usanze culturali per i bambini;
- tabù culturali (che impediscono, per esempio, il contatto con qualunque cosa che possa avere toccato gli escrementi altrui);
- fattori sociali, fra cui la probabilità di un'azione della comunità per garantire la corretta utilizzazione del sistema previsto;
- necessità, in certe culture, di un particolare orientamento delle latrine;
- sistemi utilizzati in loco, nella zona dell'insediamento.

27. Occorre garantire la disponibilità di idonei materiali di pulizia anale nelle latrine o nelle loro vicinanze. Ciò è essenziale per l'igiene.

**Le latrine devono essere sicure per i bambini, e devono poter essere utilizzate anche di notte.**

Prestare particolare attenzione alla sicurezza delle donne: per gli impianti collettivi, occorre prevedere una qualche forma di illuminazione, e può essere necessario dislocare dei sorveglianti.

#### Misure immediate

28. All'inizio è probabile che i rifugiati defecino dove capita, contaminando l'ambiente e, in molti casi, le risorse idriche. D'intesa con i leader della comunità, la miglior cosa da fare, in un primo tempo, è la delimitazione di apposite aree per circoscrivere gli escrementi.

29. Delimitare una o più zone (di circa 50 x 50 m ciascuna), lontane dalle abitazioni e sottovento, ma abbastanza vicine ad esse per in-

coraggiarne l'utilizzazione. Di solito è opportuno avere zone separate per uomini e donne. All'interno del campo di defecazione, si useranno delle strisce di terra - all'incirca di 1,5 m di larghezza e 20 di lunghezza, su entrambi i lati di un sentiero centrale d'accesso - una dopo l'altra, cominciando da quelle più lontane dall'ingresso.

30. In base ad una superficie raccomandata di 0,25 m<sup>2</sup> per persona/giorno, senza contare i sentieri d'accesso, i campi di defecazione delle dimensioni sopra indicate dovrebbero essere sufficienti per circa 250 persone per un mese, oppure per 500 persone per due settimane. Non è consigliabile mantenere i terreni di defecazione al di là di un mese.

31. Recintare la o le aree e garantire un minimo di intimità mediante paraventi e trincee poco profonde (nelle strisce) e, se possibile, delle vanghe. La ricopertura degli escrementi con cenere, calce o semplicemente terra attenua i rischi sanitari. Individuare le zone in cui lo scolo delle acque superficiali non provocherà una contaminazione. Proteggere tutta la zona con fossi per la raccolta delle acque piovane.

32. Per incoraggiare i rifugiati a utilizzare tali aree e a non defecare dove capita, vicino alle abitazioni o alle risorse idriche, sarà necessaria una campagna di propaganda. Occorrerà assegnare ad ogni campo di defecazione almeno un sorvegliante e, per quanto possibile, installare nelle vicinanze dei lavamani.

#### Scelta del sistema: considerazioni fondamentali

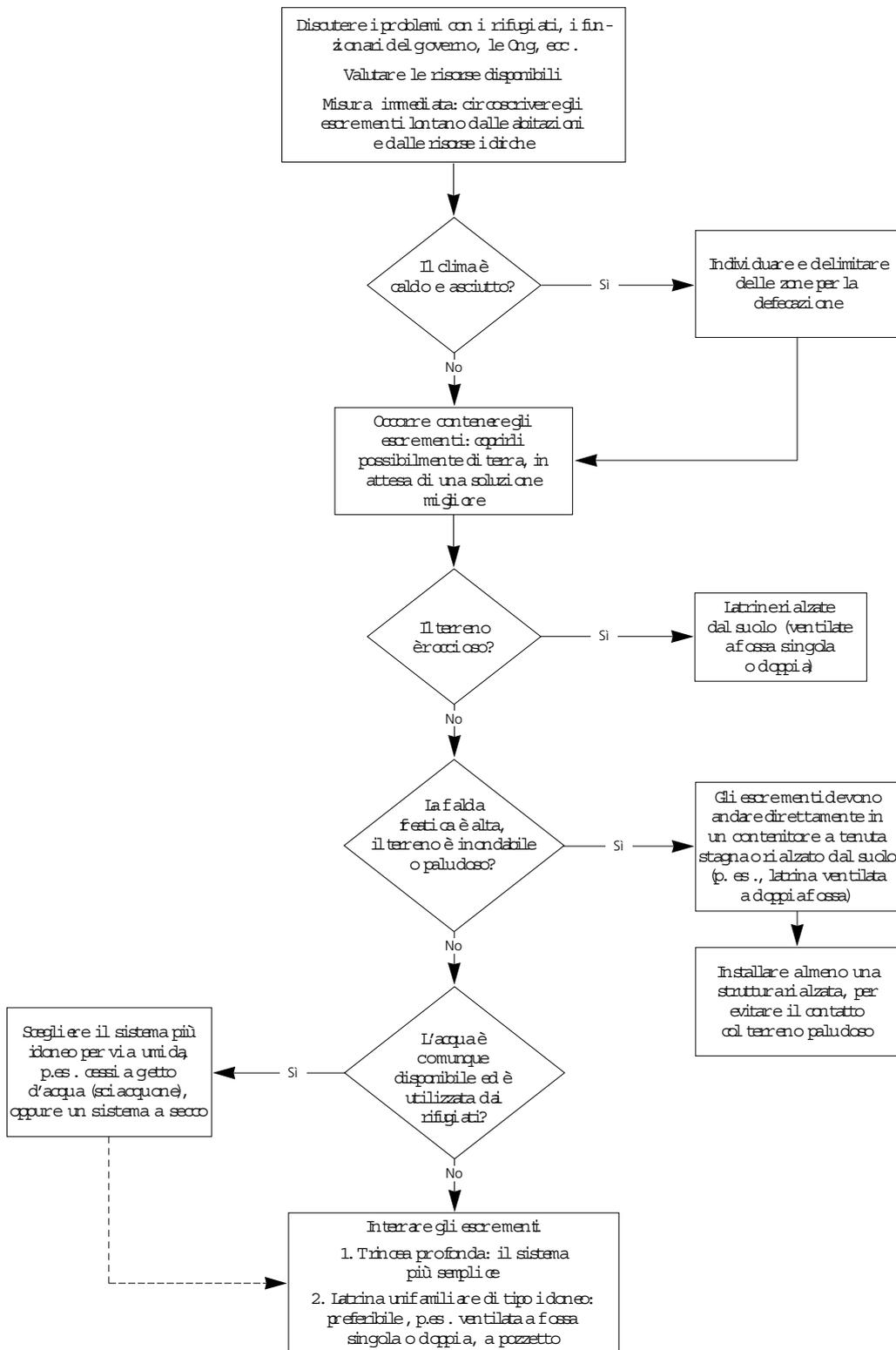
33. La scelta di un sistema di smaltimento degli escrementi, adatto a una determinata situazione, richiede l'esame di vari fattori. In un'emergenza, però, l'elemento critico è il tempo. L'inquinamento causato dagli escrementi, con tutti i rischi connessi, non può essere impedito senza immediate misure d'igiene ambientale. Pertanto, nella primissima fase di un'emergenza, la gamma delle alternative è sempre molto più ristretta.

34. I sistemi temporanei, volti a far fronte alle necessità più immediate, dovranno appena possibile essere migliorati o sostituiti, per mantenere un adeguato livello d'igiene.

**In materia d'igiene ambientale, nelle emergenze bisogna prima agire e poi migliorare.**

35. Nella figura 1 sono riportate alcune considerazioni in materia di smaltimento degli

Figura 1 - Considerazioni relative allo smaltimento degli escrementi



17 Igiene ambientale

escrementi.

36. La concezione degli impianti igienici dev'essere dettata da fattori culturali (esaminati più sopra) e dalle seguenti considerazioni materiali:

i. *mosche e cattivi odori*. Possono essere ridotti mediante: installazione di sfiatatoi, coperti da schermi anticorrosione; la regolare copertura delle feci con cenere; trattamento delle latrine con larvicidi biologici; utilizzo di trappole moschicide, ecc.;

ii. *fosse inondate e pareti crollate*. Possono essere evitate mediante una corretta realizzazione, con una sovrastruttura rialzata dal suolo, una base e un terrapieno, il rivestimento delle pareti e un buon drenaggio. A volte non si adottano queste misure a causa, per esempio, di considerazioni finanziarie. Tuttavia, un gran numero di latrine, costruite in gran fretta e in economia, non risolverà necessariamente i problemi d'igiene ambientale;

iii. *durata di vita*. Lo scavo di una fossa per gli escrementi non è un lavoro molto appassionante. Di norma, la fossa è destinata a durare due-tre anni (la capacità di una fossa a secco dev'essere almeno di 0,07 m<sup>3</sup> per persona/anno). Se le dimensioni non sono state ben calcolate, bisognerà costruire una nuova fossa entro breve tempo. Comprensibilmente i rifugiati sarebbero riluttanti a farlo, e l'insediamento si coprirebbe gradualmente di fosse, alcune delle quali contenenti materie fecali non stabilizzate, pericolose per la salute umana. Oltre a ciò, la mancanza di spazio limita il numero di latrine che si possono costruire;

iv. *pulizia e intimità*. Gli impianti collettivi sono raramente tenuti puliti, divenendo in pochissimo tempo inutilizzabili, e favorendo la trasmissione delle malattie. Pertanto, ogni qualvolta sia possibile, si devono preferire le latrine unifamiliari. Gli impianti igienici, inoltre, devono proteggere l'intimità degli utilizzatori. All'interno di ogni blocco, occorre installare idonei tramezzi per formare dei locali individuali. A livello familiare e individuale, considerazioni socioculturali obbligano in molti casi a costruire strutture separate per uomini e donne. Trascurare questi semplici criteri può tradursi nell'uso improprio e nell'abbandono degli impianti;

v. *localizzazione*. Occorre prevenire o ridurre

al minimo l'inquinamento delle acque sotterranee. Le latrine devono trovarsi ad almeno 30 metri di distanza da ogni risorsa idrica sotterranea, con la parte inferiore ad almeno 1,5 m sopra il livello della falda freatica. Le latrine devono essere abbastanza vicine alle abitazioni per incoraggiarne l'uso (non più di 50 metri), e abbastanza lontane dagli alloggi e dalle altre costruzioni per impedire che eventuali cattivi odori e insetti creino fastidi o nocività per la popolazione (se possibile, ad almeno 6 metri dagli alloggi).

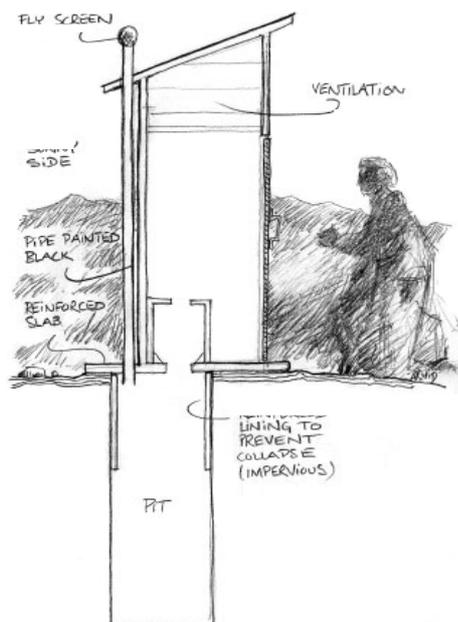
37. Esistono vari tipi di latrine: una volta tenuto conto dei fattori culturali e fisici, gli elementi essenziali da considerare sono il basso costo, la semplicità di costruzione e la facilità di manutenzione.

#### Latrine a trincea

38. Le trincee possono essere utilizzate per alcuni mesi, ma anche, se necessario e se si dispone di spazio, per periodi più lunghi, scavando nuove trincee a mano a mano che si riempiono quelle vecchie.

**Le latrine a trincea devono avere da 1,8 a 2,5 m di profondità e da 75 a 90 cm di larghezza. La lunghezza raccomandata è di 3,5 m per 100 persone.**

Figura 2a



39. Saranno necessarie una base e una sovrastruttura, con un sedile o, secondo i casi, un pozzetto "alla turca", muniti di coperchio. Quando la trincea è piena fino a 30 cm dal bordo superiore, dev'essere coperta di terra e compattata. Se c'è un pericolo di cedimento, le pareti devono essere puntellate.

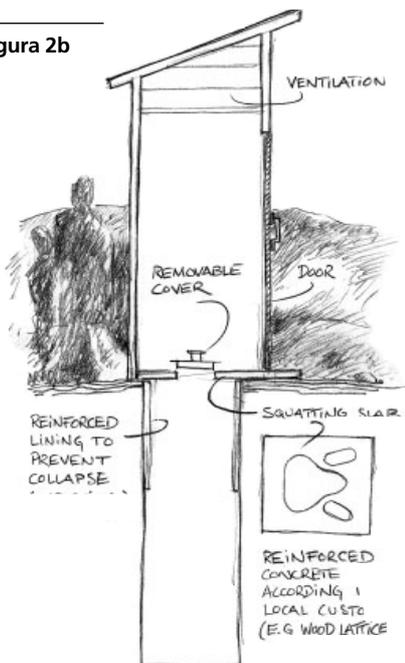
#### Latrine a fossa

40. La latrina a fossa è il sistema più comunemente utilizzato, in tutto il mondo, per lo smaltimento degli escrementi (cfr. figura 2a), in quanto presenta grossi vantaggi rispetto a quella a trincea. Si compone essenzialmente di quattro elementi: una fossa, una base, una lastra (o piastra) per accoccolarsi e una sovrastruttura.

41. Se sono utilizzate solo da una famiglia, le latrine a fossa sono di solito ben tenute. Inoltre, possono essere utilizzate in blocchi, come impianti collettivi.

42. Le latrine a fossa sono indicate soprattutto con una densità di popolazione da bassa a media - fino a circa 300 persone per ettaro - ma sono state impiegate con soddisfazione anche in zone con una densità doppia. È necessario spazio, non solo per costruire una latrina per famiglia, ma anche per le nuove fosse, quando quelle vecchie sono piene. Si tratta di una considerazione importante, quando le latrine a fossa sono usate come impianti collettivi.

Figura 2b



43. Quando le fosse sono piene per tre quarti, devono essere riempite di terra, e la sovrastruttura e la lastra "alla turca" sono trasferite su una nuova fossa. L'aggiunta di strati di cenere, via via che la fossa si riempie, accelera la decomposizione degli escrementi e, col tempo, il posto potrà essere riutilizzato.

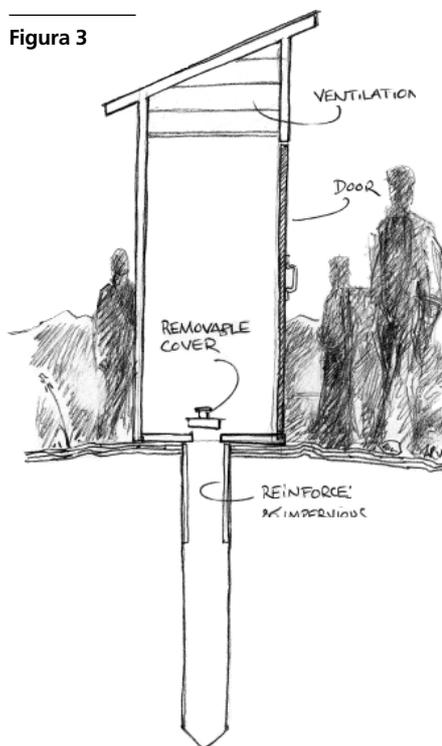
44. La fossa deve misurare circa 1 x 1 m e avere una profondità superiore a 2 m. Il bordo dev'essere rialzato di circa 15 cm rispetto al livello del suolo, e occorre scavare delle cunette tutt'attorno alla base, per deviare lo scolo delle acque superficiali. Per prevenire eventuali cedimenti, le pareti della fossa devono sempre essere rinforzate, su una profondità di un metro.

45. La variante rudimentale presenta problemi sia di cattivi odori che di insetti, ma questi possono essere notevolmente ridotti grazie alle semplici migliorie della versione ventilata (cfr. figura 2b), nonché versando dell'olio e usando un coperchio.

**Quando si usano latrine a fossa, bisogna costruire ogni qualvolta sia possibile la versione ventilata.**

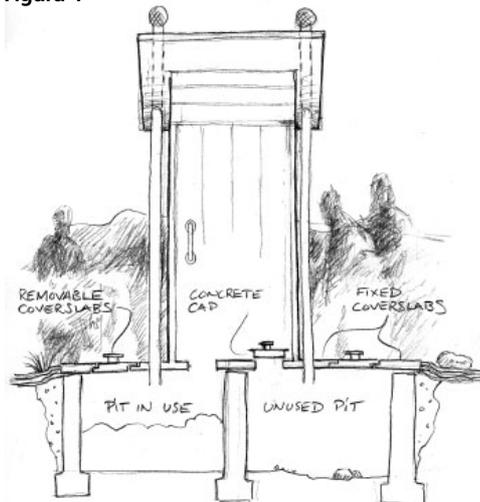
46. In una latrina ventilata, lo sfiatatoio deve misurare almeno 15 cm di diametro per circa 2,5 m di altezza, essere dipinto di nero e collocato sul lato della latrina esposto al sole, per

Figura 3



ridurre al massimo i cattivi odori e la presenza di insetti. L'annerimento della superficie esterna dello sfiatatoio aumenta solo marginalmente la velocità di sfiato, ma questo fattore può assumere maggiore importanza in totale assenza di vento. Lo sfiatatoio dev'essere dotato di uno schermo di garza resistente agli insetti, cosicché funge anche da trappola per le mosche. Il pozzetto non dev'essere coperto da un coperchio, in quanto ciò ostacola il flusso dell'aria.

Figura 4



#### Latrine a pozzetto

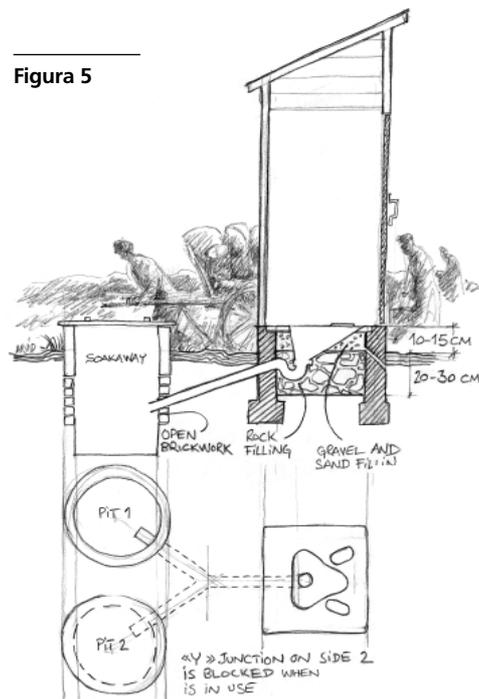
47. Le latrine a pozzetto (figura 3) sono scavate con una trivella a mano o meccanica, e richiedono una lastra più piccola di quelle a fossa. Il pozzetto misura 35-45 centimetri di diametro e la profondità può arrivare ai 7 metri. Il vantaggio di questo tipo di latrina sta nella possibilità di costruirla rapidamente come impianto unifamiliare, se si dispone di trivelle a mano. Gli svantaggi stanno nel fatto che le pareti laterali sono soggette ad incrostazioni e alla proliferazione delle mosche, sono più maleodoranti dei sistemi a sfiatatoio e, a causa della profondità, è maggiore il rischio di contaminazione delle acque sotterranee.

#### Latrine ventilate a doppia fossa

48. Quando non è possibile scavare in profondità, per l'altezza della falda freatica o la difficoltà dello scavo (per esempio, in un terreno roccioso), si possono usare fosse rialzate.

49. La latrina a doppia fossa (figura 4, denominata pure a fosse abbinata e alternate) comporta due pozzetti di scarsa profondità, entrambi ventilati mediante sfiatatoi separati,

Figura 5



chiusi all'estremità da griglie antimosche. Si tratta di una valida alternativa in zone molto affollate che rischiano di diventarlo ancor più, in quanto preservano lo spazio necessario per le latrine sostitutive.

50. La presenza di due fosse offre maggiore flessibilità: una di esse si riempie in due-tre anni e dovrebbe poi rimanere inutilizzata per almeno un anno. Ciò dà abbastanza tempo perché il contenuto del pozzo nero si prosciughi completamente e si decomponga, in modo da poter essere rimosso con più facilità e senza pericoli per la salute. Mentre la fossa già piena si decompone, si utilizza l'altra: le due fosse non possono essere utilizzate contemporaneamente.

#### Latrine a getto d'acqua

51. Le latrine a getto d'acqua (a sciacquone, figura 5) sono di concezione semplice, ma richiedono un suolo permeabile per il pozzo di scolo. Comportano una sorta di sifone, costituito da un tubo a "U" pieno d'acqua, sotto il cesso "alla turca" o il sedile, che viene risciacquato versando a mano circa 1-3 litri d'acqua in un pozzetto di assorbimento. Il sistema è idoneo quando si usa l'acqua per la pulizia anale e i rifugiati sono abituati allo sciacquone. Non è invece adatto quando a tale scopo si utilizzano carta, ciottoli, tutoli [tutolo: asse della pannocchia del granturco - NdT] o altri materiali solidi. Le latrine a getto d'acqua saranno impiegate correttamente solo se si dispone d'acqua in quan-

tità sufficiente. In prossimità di esse, occorre predisporre un capace recipiente, con un grosso mestolo da 3 litri.

### Vasche di stabilizzazione

52. Quando si devono smaltire effluenti liquidi in un terreno impermeabile, una soluzione semplice ed economica, in particolare nei climi caldi, è costituita dalle vasche di stabilizzazione (di ossidazione). Vari sistemi sono descritti nelle opere tecniche citate in "Da consultare". Le vasche devono essere solidamente recintate.

### Rifiuti solidi

- ◆ Un sistema inadatto di smaltimento dei rifiuti solidi accresce il rischio di malattie causate dagli insetti e dai roditori: occorre quindi creare un sistema efficiente per lo stoccaggio, la raccolta e lo smaltimento delle immondizie;
- ◆ le discariche devono essere opportunamente delimitate e l'accesso dev'essere regolamentato;
- ◆ l'abbondante polvere può essere dannosa per la salute. La migliore misura preventiva contro la polvere è di impedire la distruzione della vegetazione.

### Considerazioni generali

53. In molti casi, la quantità di immondizie prodotta dai rifugiati non è considerata notevole e tende quindi ad essere trascurata. Invece la quantità giornaliera di rifiuti solidi, come anche il loro peso, possono essere rilevanti, in particolare nei mercati.

**L'accumulo incontrollato di immondizie è insalubre e facilita l'aumento delle malattie causate da roditori e insetti.**

All'inizio di un'emergenza, le condizioni igieniche e lo smaltimento dei rifiuti sono di solito carenti, per cui proliferano molto rapidamente gli insetti e gli animali nocivi, fra cui i roditori.

54. Il cibo è a volte distribuito ai rifugiati in lattine metalliche. Occorre prestare particolare attenzione al modo in cui in queste sono disperse nell'ambiente, non solo per ragioni estetiche, ma anche a causa dei pericoli per la salute (rischio di ferite per i bambini, potenziali luoghi di proliferazione di zanzare, ecc.). Per di più, questo tipo di rifiuti è ben lungi dall'essere biodegradabile.

55. Anche i rifiuti prodotti dai centri sanitari

(siringhe e aghi usati, bende contaminate, campioni di laboratorio, ecc.) costituiscono un pericolo. L'accesso a tali servizi dev'essere disciplinato, e i rifiuti devono essere trattati separatamente, senza indugio (cfr. più avanti).

**Lo smaltimento di tutti i rifiuti medici in condizioni di sicurezza richiede particolare attenzione.**

Ci devono essere procedure prestabilite per lo stoccaggio, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi: questo è di particolare importanza nei siti ad alta densità.

### Gestione dei rifiuti solidi

56. Stoccaggio: a livello delle singole abitazioni, si possono utilizzare come pattumiere dei bidoni metallici. Spesso si usano bidoni da 200 litri, tagliati a metà. Se possibile, i bidoni devono avere un coperchio e, sul fondo, dei fori di scolo. Si è rivelato opportuno prevedere un recipiente (da 100 litri) per 10 famiglie. I recipienti devono essere collocati in tutto il sito, in modo che nessuna abitazione disti più di 15 metri da uno di essi. L'uso di strutture in cemento come pattumiera non è economico né pratico: sono difficili da svuotare correttamente, il che attira i roditori, e i rifiuti sono dispersi tutt'attorno.

57. Raccolta e trasporto: lo svuotamento dei recipienti deve avvenire regolarmente, se possibile ogni giorno. I campi profughi situati vicino alle città possono utilizzare le discariche già esistenti. L'uso di trattori con rimorchi è costoso, e va preso in considerazione come ultima risorsa, e solo per campi di vaste dimensioni e densamente popolati. Di solito sono più adatte le carriole e/o i carretti (a mano o a trazione animale).

58. Smaltimento e trattamento:

- il metodo più consigliabile rimane quello della discarica sanitaria (o controllata). Le zone destinate all'interramento delle immondizie devono essere ben distanti dalle abitazioni e recintate;
- l'incenerimento si giustifica su piccola scala e, di norma, solo per i rifiuti sanitari. Dopo ogni incenerimento, ricoprire i rifiuti stessi con uno strato di terra;
- la trasformazione in concime organico (terriccio) rappresenta un'alternativa attraente, ma richiede conoscenze tecniche, forse non disponibili. Inoltre, per produrre un buon terriccio bisogna procedere alla cernita dei rifiuti solidi.

## **Polvere**

59. Il trasporto nell'aria di grandi quantità di polvere può essere dannoso per la salute umana, producendo irritazioni degli occhi, dell'apparato respiratorio e della pelle, e con taminando gli alimenti. La migliore misura preventiva consiste nell'impedire la distruzione della vegetazione circostante. Si può lottare contro la polvere innaffiando le strade con acqua od olio, in particolare nelle vicinanze di strutture sanitarie e centri nutrizionali, e limitando o addirittura vietando completamente il traffico veicolare.

## **Acque di scarico**

- ◆ Gli scarichi di acque reflue devono essere regolamentati appena possibile, prevedendo un idoneo drenaggio.

## **Considerazioni generali**

60. Quest'aspetto dell'igiene ambientale va sempre considerato sin dall'inizio. Il drenaggio impedisce all'acqua di ristagnare attorno ai punti d'erogazione, e permette lo scolo delle acque piovane, come pure delle acque reflue domestiche di varia origine (cessi, docce, cucine, ecc.). Un'altra misura di lotta contro i vettori di malattie è l'eliminazione degli stagni.

61. Il drenaggio può venire molto rapidamente a costituire un problema e, una volta che gli alloggi d'emergenza e le altre infrastrutture sono già stati costruiti, le misure correttive sono difficili. Per esempio, spesso le persone si lavano nei pressi di risorse idriche, creando problemi che potrebbero essere evitati prevedendo per tali scopi apposite zone, con un impiantito di legno o pavimentate con pietre, e con un adeguato drenaggio.

62. Alcune famiglie riescono a convogliare le acque di scarico delle loro case, utilizzandole per l'irrigazione degli orti. Anche se questa pratica va incoraggiata, non dovrebbe, però, interferire con la rete di drenaggio principale.

63. Un buon drenaggio dev'essere prioritario nei seguenti luoghi:

- i. punti d'acqua (cannelle montanti, rubinetti, pompe azionate manualmente);
- ii. impianti igienici, come docce, cessi e zone per l'igiene personale. Le relative acque di scarico devono essere utilizzate per irrigare orti e frutteti, oppure convogliate in trincee o pozzetti di assorbimento;

- iii. alloggi d'emergenza: i membri del nucleo familiare di solito riescono a proteggerli dalle acque di deflusso superficiale mediante cunette perimetrali. È tuttavia importante che anche tali acque siano convogliate e scaricate nei canali di scolo principali.

## **Trattamento**

64. In certi casi, le acque reflue vanno trattate: per esempio, quelle provenienti dalle fognature che raccolgono gli effluenti delle latrine a getto d'acqua. Sul mercato sono disponibili alcuni impianti di trattamento integrati, ma sono di norma costosi, complessi e di gestione e manutenzione difficili.

65. Esiste, tuttavia, una vasta gamma di tecnologie per il trattamento delle acque reflue. Per scegliere quella più idonea, occorre consultare dei tecnici d'ingegneria sanitaria.

## **Lotta contro insetti e animali nocivi e vettori di malattie**

- ◆ Gli insetti e i roditori portano e diffondono malattie, e possono deteriorare le scorte di viveri;
- ◆ la misura più immediata consiste nell'installazione di protezioni fisiche;
- ◆ la migliore soluzione a lungo termine è un'azione preventiva, volta ad eliminare o ridurre le zone di proliferazione e le condizioni favorevoli ai vettori di malattie;
- ◆ sono necessarie la supervisione specialistica di tutte le misure di lotta chimica e la conoscenza delle forme locali di resistenza;
- ◆ evitare, per quanto possibile, il ricorso alla lotta chimica.

## **Considerazioni generali**

66. In un'emergenza di rifugiati, l'ambiente è generalmente favorevole alla proliferazione di insetti e roditori che portano malattie ("vettori") e che possono per di più distruggere o deteriorare grandi quantità di alimenti.

67. Le mosche tendono a proliferare attorno ad alimenti o ad escrementi umani, le zanzare in prossimità di acque stagnanti, e i topi dovunque vi siano alimenti, rifiuti e una copertura vegetale. In conseguenza del sovraffollamento e dell'insufficiente igiene personale, ulteriori problemi sanitari possono essere causati da pidocchi, pulci, acari, zecche e altri artropodi. La tabella 2 riporta un elenco dei

vettori più comuni e delle malattie da essi provocate.

68. Durante un'emergenza, è difficile ridurre rapidamente il numero delle mosche, delle zanzare e dei roditori, per cui la migliore misura immediata può essere quella delle protezioni fisiche. Nel lungo periodo, il mezzo più efficace di lotta contro gli insetti e i roditori è la prevenzione: migliorare l'igiene personale, gli impianti igienici, il drenaggio, lo smaltimento dei rifiuti e le abitudini di conservazione e manipolazione degli alimenti, rendendo così l'ambiente meno propizio ai vettori di malattie. Al riguardo, ecco alcuni e-

sempi di misure pratiche: prosciugamento delle acque di scarico stagnanti, raccolta regolare dei rifiuti, uso di olio nelle latrine, acqua in quantità sufficiente e sapone per l'igiene personale. La quantità raccomandata di sapone da fornire è di 250 grammi a persona e al mese. Il programma deve prevedere regolari controlli ed essere integrato con le altre misure sanitarie.

69. Questi problemi vanno discussi con i rifugiati, cui si deve far comprendere l'importanza della lotta contro i vettori di malattie. Quando si adottano soluzioni per loro sconosciute, occorre illustrarle in modo approfondito.

Tabella 2 - Vettori potenzialmente molto pericolosi per la salute

VETTORI	RISCHI
Mosche	Infezioni oculari (soprattutto fra i bambini, specie in tenera età), patologie diarroiche
Zanzare	Malaria, filariosi, dengue, febbre gialla, encefalite
Acari	Scabbia, tifo di Malacca (febbre fluviale del Giappone)
Pidocchi	Tifo esantematico (epidemico), febbre ricorrente
Pulci	Peste (provocata da topi infetti), tifo endemico
Zecche	Febbre ricorrente, febbre eruttiva
Topi	Febbre da morsi di topo, leptospirosi, salmonellosi



70. Quale che sia la natura delle nocività e degli animali e insetti nocivi, è da evitare il ricorso sistematico alla lotta chimica mediante pesticidi (insetticidi, rodenticidi, molluschicidi, ecc.). Si tratta di prodotti costosi, come anche tossici sia per l'uomo che per l'ambiente. Esiste, inoltre, un rischio di avvelenamento durante il trasporto, lo stoccaggio, la manipolazione e, naturalmente, l'irrorazione dei prodotti chimici. Inoltre, gli animali e insetti nocivi possono acquisire una resistenza a tali prodotti.

#### Misure di lotta fisica

71. I provvedimenti descritti in questo capitolo per lo smaltimento degli escrementi e dei rifiuti contribuiranno pure alla lotta contro insetti e animali nocivi (in particolare, mosche e roditori).

72. È importante eliminare le acque stagnanti e gli altri luoghi di proliferazione e di concentrazione delle zanzare mediante il drenaggio, la cui rete dev'essere oggetto di adeguata manutenzione.

#### Misure di lotta chimica

73. La massima priorità deve andare alla raccolta di precise informazioni sui prodotti chimici utilizzati o autorizzati nel paese (vale a dire eventuali liste di pesticidi registrati).

**Si deve evitare l'uso sistematico d'insetticidi, che deve in ogni caso essere conforme alle norme e alle procedure in vigore nel paese ospitante.**

74. Occorre consultare gli esperti, in particolare di entomologia medica, per minimizzare i rischi e massimizzare l'effetto sulle specie target.

75. Il personale assegnato a tali compiti dev'essere formato sugli aspetti tecnici, informato dei rischi sanitari legati alla manipolazione e all'utilizzazione dei pesticidi, e protetto con un equipaggiamento adeguato (maschera, stivali, guanti, ecc.).

76. L'uso di rodenticidi dev'essere sempre deciso d'intesa con il personale sanitario. Sono i topi che trasportano abitualmente i vettori (come le pulci) della peste bubbonica e del tifo murino. Quando tali malattie possono essere presenti, è più importante adottare misure dirette contro i vettori stessi, cioè le pulci, anziché contro i topi, perché la distruzione di questi avrà come unico risultato che le pulci ne abbandoneranno i cadaveri, costituendo una

minaccia ancora maggiore per le persone.

77. Il pidocchio è l'unico vettore accertato del tifo epidemico e della febbre ricorrente. Se si registra un rilevante aumento della pediculosi, è necessario un rapido intervento da parte di personale debitamente addestrato. Ciò significa, in genere, che occorre cospargere d'insetticida la biancheria intima, le lenzuola e le coperte, oppure trattare gli indumenti per fumigazione. I pidocchi, per di più, presentano una diffusa resistenza ad alcuni insetticidi, per cui occorre consultare esperti del luogo.

#### Misure d'igiene generale

◆ L'ingegneria sanitaria dev'essere adeguatamente integrata dall'educazione sanitaria, dalla sensibilizzazione e dalla partecipazione della comunità.

78. Pur costituendo parti integranti dell'igiene ambientale, l'igiene dell'abitazione, quella alimentare e quella personale rientrano nell'educazione sanitaria e nella sensibilizzazione della comunità, piuttosto che nell'ingegneria sanitaria. È opportuno, tuttavia, sottolineare che il modo più efficace per svolgere in maniera durevole delle attività teoriche, come l'istruzione in generale e quella sanitaria in particolare, consiste nel completarle in loco con attività pratiche, concrete e ben visibili.

79. La partecipazione della comunità alle attività d'igiene ambientale è il segreto del loro successo. Tuttavia, perché tale partecipazione funzioni in pratica, occorre che i membri della comunità dispongano delle risorse necessarie - umane, istituzionali e materiali - che consentono loro di assumersi i propri compiti.

80. Le attività tendenti a migliorare le condizioni di vita devono svolgersi a tutti i livelli - dell'insediamento, della comunità, della famiglia e del singolo individuo - e non essere limitate a un solo livello. Le regole elementari dell'igiene devono essere osservate da tutti.

81. Per migliorare le condizioni di vita, tre sono le misure essenziali:

- evitare il sovraffollamento e la sovrappopolazione, che accrescono (attraverso il contatto diretto o indiretto) la trasmissione delle malattie causate da vettori, quali le pulci e i pidocchi;
- ridurre i rischi di trasmissione fecale/orale, divulgando l'abitudine di lavarsi regolarmente le mani prima di cucinare e di mangiare;

- incoraggiare l'igiene personale, ivi compresa la pulizia degli indumenti, allestendo docce nonché zone e vasche per il bucato. Ciò ridurrà il contatto con specchi d'acqua inquinati da escrementi, riducendo il rischio di malattie come la bilharziosi (schistosomiasi).

### Rimozione delle salme

- ◆ Sin dall'inizio di un'emergenza, è necessario prevedere opportune disposizioni per la rimozione delle salme;
- ◆ tale azione va coordinata con le autorità del paese;
- ◆ quando è accettabile e materialmente possibile, la sepoltura è il metodo più semplice e idoneo. Occorre adottare disposizioni per consentire i rituali tradizionali;
- ◆ prima della sepoltura o della cremazione, le salme devono essere identificate, e le identificazioni debitamente registrate.

82. Sin dall'inizio di un'emergenza di rifugiati, è necessario adottare adeguate misure per la rimozione delle salme. È probabile che il tasso di mortalità sia maggiore che in circostanze "normali". Sin dal primo momento, bisogna prendere contatto con le autorità per garantire l'osservanza delle procedure nazionali e, se necessario, chiedere la loro assistenza.

83. Le salme presentano un rischio trascurabile per la salute, salvo se la causa del decesso è il tifo o la peste (quando possono essere infestate da pulci o pidocchi infetti), oppure il colera. I funerali dei morti di colera devono aver luogo rapidamente, vicino al luogo del decesso. Bisogna sempre cercare di circoscrivere la partecipazione alle esequie delle persone decedute per una di tali tre malattie, e di limitare le celebrazioni e il lavaggio rituale del defunto, attraverso un'intensa campagna di educazione sanitaria o, se del caso, misure legislative.

84. Le considerazioni sanitarie non forniscono alcuna giustificazione per la cremazione, per la quale in molti casi è probabile che non si

disponga di combustibile a sufficienza. Ogni qualvolta ciò sia possibile, bisogna impiegare il metodo consuetudinario di rimozione delle salme e permettere le pratiche e i rituali tradizionali. Occorre sopperire, inoltre, alle necessità materiali, ad esempio di lenzuoli mortuari. Già in sede di progettazione del sito, in particolare se molto affollato, si dovrà tener conto dello spazio necessario per le sepolture.

85. Prima di essere sotterrate o cremate, le salme devono essere debitamente identificate; l'identificazione dev'essere registrata, se possibile con la causa del decesso. Ciò è di particolare importanza per la lotta, la registrazione e la vigilanza sull'evoluzione della malattia. Se si sa dove si trovano i familiari, occorre informare il parente più prossimo e fare il necessario per l'assistenza dei minori rimasti, a seguito della morte, senza un adulto che ne abbia cura.

86. Nella manipolazione delle salme, gli incaricati devono proteggersi con guanti, maschere, stivali e tute, e poi lavarsi accuratamente con acqua e sapone. Sebbene il virus dell'Hiv/Aids non sopravviva a lungo nei cadaveri, bisogna adottare cautele con i fluidi corporei.

### Da consultare

*A Guide to the Development of On-Site Sanitation*, Oms, Ginevra, 1992.

*Chemical Methods for the Control of Arthropod Vectors and Pests of Public Health Importance*, Oms, Ginevra, 5ª edizione, 1997.

*Manuel d'utilisation des désinfectants*, Unhcr, Ginevra, 1994.

Feachem et al, *Sanitation and Disease: Health Aspects of Excreta and Wastewater Management*, Wiley & Sons, 1983.

*Vector and Pest Control in Refugee Situations*, Unhcr, Ginevra, 1997 (disponibile anche in francese).

*Vector Control: Methods for Use by Individuals and Communities*, Oms, Ginevra, 1997.

Allegato 1 - Schema per le indagini sull'igiene ambientale

Paese:

Data: ...../...../.....

Campo/insediamento:

Popolazione del campo:

Redatto da:

**I. Zone abitative**

<b>A. Smaltimento degli escrementi</b>					
Rapporto dei posti latrina rispetto ai rifugiati: 1/.....					
	Totale	Ventilate a fossa	Rudimentali	A getto d'acqua	Altri tipi
Latrine unifamiliari					
Latrine collettive					
Osservazioni: _____					

<b>B. Smaltimento dei rifiuti solidi</b>			
	Capacità (litri)	Numero	Distanza max dalle abitazioni (in m)
- Fosse individuali:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Pattumiere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Carriola	Camion	Altro
- Trasporto:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Discarica	Incenerimento	Altro
- Smaltimento definitivo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Dimensioni	Numero	
Fosse collettive per i rifiuti	lungh. __ x largh. __ x prof. __	<input type="checkbox"/>	
Osservazioni: _____			
_____			

## II. Infrastrutture collettive

<b>C. Strutture esistenti</b>				
<b>Scuole</b>				
- Tipo di latrina	<b>a getto d'acqua</b>	<b>ventilata a fossa</b>	<b>rudimentale</b>	<b>altro</b>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 posto/ _____ maschi				
1 posto/ _____ femmine				
1 orinatoio/ _____ maschi				
- Raccolta dei rifiuti solidi	sì	no		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>Ospedali</b>				
- Tipo di latrina	<b>a getto d'acqua</b>	<b>ventilata a fossa</b>	<b>rudimentale</b>	<b>altro</b>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Raccolta dei rifiuti	interrati	inceneriti		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>Mercati</b>				
- Smaltimento degli escrementi	buono	mediocre	inesistente	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
- Raccolta dei rifiuti	buona	mediocre	inesistente	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>Osservazioni:</b>				
_____				
_____				

<b>D. Drenaggio</b>			
- presso i punti d'acqua	buono	mediocre	inesistente
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- attorno alle latrine	buono	mediocre	inesistente
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- rete di drenaggio del campo	buona	mediocre	inesistente
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Osservazioni:</b>			
_____			
_____			

<b>E. Caratteristiche generali</b>			
- terreno	piano <input type="checkbox"/>	pianeggiante <input type="checkbox"/>	scosceso <input type="checkbox"/>
- suolo	roccioso <input type="checkbox"/>	argilloso <input type="checkbox"/>	sabbioso <input type="checkbox"/>
- profondità della falda freatica	stagione delle piogge _____ m	stagione asciutta _____ m	

<b>F. Approvvigionamento idrico</b>			
- igiene nei punti di captazione	buona <input type="checkbox"/>	mediocre <input type="checkbox"/>	inesistente <input type="checkbox"/>
- igiene nei punti d'erogazione	buona <input type="checkbox"/>	mediocre <input type="checkbox"/>	inesistente <input type="checkbox"/>
- recipienti individuali per l'acqua	capacità		_____ litri
- riserva d'acqua in casa	capacità _____ litri	depurata sì/no	protetta sì/no
- prodotto chimico usato per depurare l'acqua	cloro <input type="checkbox"/>	altro <input type="checkbox"/>	nessuno <input type="checkbox"/>
- luoghi d'impiego dei prodotti chimici	punti di captazione <input type="checkbox"/>	cisterne di stoccaggio <input type="checkbox"/>	recipienti domestici <input type="checkbox"/>

**Allegato 2 - Schema per l'inventario delle risorse d'igiene ambientale**

Paese:

Redatto da:

Campo/insediamento:

Popolazione del campo:

Data: ...../...../.....

A. Attuazione	Nomi
Enti governativi	_____
Organizzazioni internazionali	_____
Settore privato	_____
Ong	_____

B. Risorse umane			Numero di operatori
Esiste una squadra di disinfestazione?	sì	no	_____
Esiste una squadra di drenaggio?	sì	no	_____
Esiste una squadra d'igiene ambientale?	sì	no	_____
Esiste un'officina organizzata?	sì	no	_____
Numero di ufficiali sanitari:			
Numero di operatori sanitari (con compiti d'igiene ambientale):			

C. Attrezzi	Descrizione	Specifiche	Quantità
Ascia	_____		
Palanchino	_____		
Tagliatrice per sbarre di ferro	_____		
Piccone	_____		
Pala	_____		
Vanga	_____		
Metro a nastro	_____		
Altro (precisare)	_____		

D. Attrezzature	Descrizione	Specifiche	Quantità
Betoniera	_____		
Secchio per malta cementizia	_____		
Forma per le lastre delle latrine	_____		
Forma per i mattoni	_____		
Carriola	_____		
Irroratore per la disinfestazione	_____		
Equipaggiamento per la disinfestazione	_____		
- tute	_____		
- maschere	_____		
- guanti	_____		
- stivali	_____		
Altro (precisare)	_____		

E. Prodotti chimici	Articolo	Unità di misura	Quantità (scorta disponibile)	Osservazioni
Lotta contro i vettori di malattie	_____			
-	_____			
-	_____			
Trattamento dell'acqua	_____			
-	_____			

17 Igiene ambientale

# 18

---

## Forniture e trasporti



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	1-3	261
<b>Organizzazione della catena degli approvvigionamenti</b>	4-9	261-263
Valutazione		
Pianificazione		
Risorse locali e altre risorse		
Creazione della catena degli approvvigionamenti		
<b>Approvvigionamenti</b>	10-32	263-266
Introduzione		
Acquisti locali e internazionali		
Scorte d'emergenza		
Specifiche e cataloghi		
Considerazioni sulla scelta dei prodotti		
<b>Trasporti</b>	33-51	266-268
Trasporti internazionali		
Trasporti all'interno del paese		
Capacità di trasporto		
Trasporto di persone su strada		
<b>Ricevimento delle merci</b>	52-62	268-270
Spedizione		
Autorizzazioni varie, sdoganamento		
Controlli e danni		
Assicurazioni		
<b>Magazzinaggio</b>	63-74	270-271
Requisiti fondamentali		
Considerazioni per la scelta dei magazzini		
Realizzazione dei magazzini		
<b>Gestione delle scorte</b>	75-82	272
<b>Da consultare</b>		272-273
<b>Figure</b>		
<b>Figura 1:</b> Principali componenti di un sistema logistico		262
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Specifiche standard di alcuni generi di soccorso più comuni		274-275
<b>Allegato 2:</b> Previsione del fabbisogno di automezzi		276-278
<b>Allegato 3:</b> Sistemi di gestione delle scorte		279-280
<b>Allegato 4:</b> Moduli per la gestione delle scorte		281-283

## **Situazione**

Le emergenze di rifugiati si verificano spesso in località lontane dalle principali fonti di approvvigionamento e dalle grandi arterie di comunicazione. Può essere necessario compiere sforzi eccezionali per assicurare la fornitura di merci e servizi, senza i quali l'intera operazione sarebbe destinata al fallimento.

## **Obiettivo**

La tempestiva consegna di tutto quanto è necessario per l'operazione di soccorso ai rifugiati.

## **Principi della risposta**

- Deve esistere una sola "catena degli approvvigionamenti", unificata e basata su procedure standardizzate, coordinata con gli organismi esterni quali il Pam. Il termine "catena degli approvvigionamenti" comprende la scelta dei fornitori, l'acquisto, il trasporto, l'importazione, la gestione, il magazzinaggio e la distribuzione dei beni e servizi richiesti per far fronte alle necessità operative;
- nell'ambito di un'operazione dell'Unhcr, è da evitare ogni doppione nel supporto alla catena degli approvvigionamenti;
- può essere necessario avere un unico organo di coordinamento di tutti gli organismi dell'Onu interessati, per attuare alcune componenti della catena degli approvvigionamenti, quali il trasporto e il magazzinaggio (ad esempio, un "nucleo logistico congiunto dell'Onu");
- chiedere alla Riserva centrale d'emergenza dell'Unhcr le forniture necessarie con maggiore urgenza, se non disponibili sul posto;
- porre in essere buone comunicazioni tra gli uffici interessati alla catena degli approvvigionamenti, come anche un tempestivo scambio d'informazioni in merito alle capacità e limitazioni logistiche;
- le disposizioni relative ai trasporti e al magazzinaggio devono prevedere una capacità di riserva; le cose spesso non vanno secondo i piani, e i bisogni dell'operazione e le richieste di forniture possono aumentare;
- se necessario, chiedere un'assistenza tecnica.

## **Misure da adottare**

- Elaborare un piano globale per tutte le funzioni della catena degli approvvigionamenti. Integrare, sin dall'inizio, le relative disposizioni nella pianificazione generale, coordinarsi con tutti i settori e tener conto di eventuali esigenze specifiche;
- individuare i punti deboli della catena e informare i responsabili circa le operazioni messe in pericolo a causa dei tempi di fornitura (intervallo che intercorre fra l'ordinazione delle merci e la consegna sul posto);
- informarsi sulla situazione locale ed esaminare la possibilità di operare con fornitori del posto, o con altre agenzie.

## Introduzione

1. Nella pianificazione iniziale non si deve trascurare il ruolo vitale della catena degli approvvigionamenti, e in ogni missione di valutazione è necessaria la partecipazione di un esperto di logistica. Quanto più isolata è la località in cui si trovano i rifugiati, tanto più ardui saranno i problemi logistici, ma è proprio in tali situazioni che il sostegno logistico o la sua mancanza diventano il cardine del successo o dell'insuccesso.

**Per un'efficace operazione d'emergenza, un requisito fondamentale è la capacità di consegnare le forniture giuste, nel posto giusto, al momento giusto e nella quantità giusta.**

2. La catena degli approvvigionamenti deve svolgere le seguenti funzioni: acquisti all'estero, trasporto, rapido scarico e sdoganamento in franchigia doganale all'arrivo, acquisti sul posto, magazzinaggio in transito, trasporto fino a destinazione e distribuzione finale, con un adeguato controllo delle merci in ciascuna di tali fasi. La figura 1 illustra schematicamente quelle che saranno probabilmente le principali componenti del sistema.

3. Il supporto logistico può subire perturbazioni a causa di eventi imprevedibili e di numerosi fattori indipendenti dalla volontà dell'Unhcr: ad esempio, le lungaggini doganali, i guasti meccanici, i saccheggi e i capricci del tempo. Inoltre, il numero di quanti hanno bisogno degli aiuti spesso aumenta durante la fase d'emergenza di un'operazione.

**Occorre prevedere una riserva nella catena degli approvvigionamenti, perché la capacità esistente può essere rapidamente saturata.**

## Organizzazione della catena degli approvvigionamenti

- ◆ È essenziale una gestione unica e coordinata, evitando ogni doppione nei vari servizi della catena;
- ◆ ciò richiede una chiara visione dei bisogni complessivi e delle competenze per soddisfarli;
- ◆ le tre qualità fondamentali di una buona catena degli approvvigionamenti sono: rapidità, flessibilità e sicurezza.

## Valutazione

4. È essenziale una chiara visione dei bisogni

complessivi da parte di tutti gli interessati. La valutazione e la pianificazione dei fabbisogni devono essere effettuate d'intesa con le autorità, il Pam e le Ong partner.

5. Il punto di partenza indispensabile per sopperire alle necessità materiali fondamentali è un elenco globale e ben comprensibile, la cui mancanza può provocare una notevole confusione. Con tale punto di partenza, invece, si può tenere continuamente sotto controllo l'equilibrio fra bisogni, forniture da prevedere e distribuzione, e gli effetti dei soccorsi o dei servizi forniti saranno immediatamente visibili.

## Pianificazione

6. Le tre qualità essenziali di un'efficace catena degli approvvigionamenti sono: rapidità, flessibilità e sicurezza; esse dipendono dall'efficienza del coordinamento e delle comunicazioni, altrettanto che da una buona pianificazione. Nel programmare e predisporre la catena degli approvvigionamenti, occorre garantire:

- rapidità.** Nelle emergenze i tempi di reazione sono d'importanza cruciale, e la pianificazione *ex ante* è essenziale per ottimizzare le risorse e non perdere tempo per correggere errori o deficienze evitabili. La pianificazione deve tener conto dei tempi di consegna dei soccorsi;
- flessibilità.** La logistica è dettata dalle particolari condizioni dell'operazione e da quelle naturali della zona, e deve potersi adeguare rapidamente a bruschi cambiamenti della situazione. Prevedere sempre il peggio e dar prova della flessibilità e dell'adattabilità necessarie;
- sicurezza.** La sicurezza del personale e dei soccorsi deve rappresentare una priorità del piano logistico. I rischi per la sicurezza vanno dai furti e saccheggi alla guerra;
- coordinamento.** La pianificazione e l'attuazione vanno coordinate con altri organismi, e in particolare il Pam, che spesso dispongono sul posto di buone capacità logistiche e di trasporto. In genere, il Pam è competente per le forniture alimentari fino ai punti di consegna concordati (*Extended Delivery Points* - cfr. capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione).

**Evitare doppioni nei servizi logistici forniti dalle diverse organizzazioni, con un'operazione unica e coordinata**

Può essere necessario creare un unico organo di coordinamento di tutte le agenzie interessate, per attuare alcune componenti della catena degli approvvigionamenti, quali il trasporto e il magazzinaggio (un "nucleo logistico congiunto dell'Onu"). Delle indicazioni per la creazione di un tale organismo sono contenute nella pubblicazione dell'Mcdu (*Military and Civil Defence Unit* – Unità difesa militare e protezione civile) *UN Joint Logistics Cell: Standard Operating Procedures* (Nucleo logistico congiunto dell'Onu: procedure operative standard). Garantire un efficace coordinamento informando i membri della squadra e il personale delle altre organizzazioni dei tempi minimi di consegna, rispettando le scadenze e consegnando le merci nei tempi e nei luoghi convenuti, attenendosi al calendario concordato per il carico e il trasporto;

v. *pianificazione globale*. Nella programmazione e gestione dei servizi, dei materiali, del personale e dei tempi, occorre avere una visione d'insieme di tutta l'operazione;

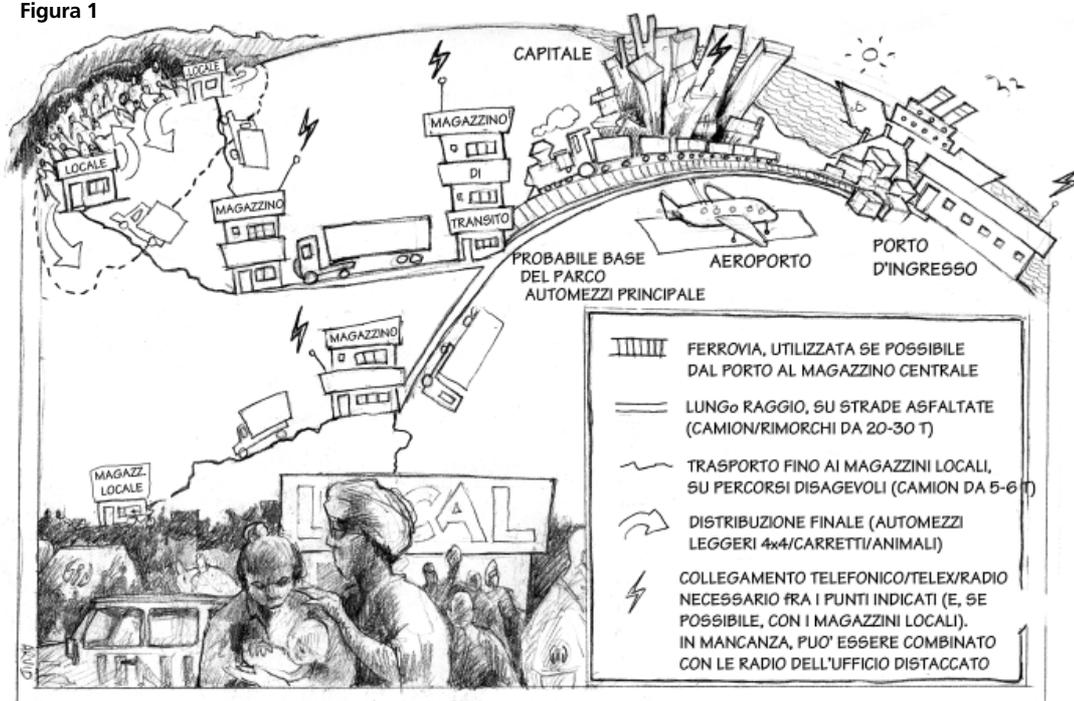
vi. *capacità di riserva*. Il piano logistico deve prevedere una certa capacità di riserva, tenen-

do in considerazione i fattori suscettibili di provocare ritardi (ad esempio, guasti degli automezzi);

vii. *rapporto costi-benefici*. Garantire un'adeguata gestione dei magazzini, un efficace controllo delle scorte e contratti ben negoziati (ad esempio, per i trasporti, il magazzinaggio, lo sdoganamento e la manutenzione). Effettuare gli acquisti da fornitori competitivi, in conformità con le norme dell'Unhcr; benché i primi acquisti possano essere fatti pensando soprattutto alla rapidità, occorre programmare le successive forniture con congruo anticipo, per acquistare da fonti concorrenziali;

viii. *efficienza delle comunicazioni*. È essenziale un regolare scambio d'informazioni tra gli uffici interessati alla catena degli approvvigionamenti. La Sede centrale deve comunicare agli uffici distaccati, col massimo anticipo possibile, l'acquisto e la spedizione di beni o servizi, i tempi d'arrivo previsti, i cambiamenti nelle date di consegna, come anche le donazioni in natura annunciate. Gli uffici distaccati devono avvertire la Sede centrale di ogni eventuale

Figura 1



cambiamento nella normativa in materia di importazioni, confermare il ricevimento e la distribuzione delle merci spedite, e informare di eventuali donazioni in natura ricevute.

**Occorre predisporre efficienti impianti di telecomunicazioni nei punti di spedizione e di destinazione, come pure apparecchiature per comunicazioni mobili a bordo dei mezzi di trasporto di superficie.**

x. *chiara ripartizione dei compiti:*

**Quali che siano le disposizioni pratiche sul terreno, bisogna ben chiarire la ripartizione dei compiti e i rapporti di subordinazione fra i partner operativi e l'Unhcr.**

Le decisioni più importanti sulle questioni riguardanti la catena dei rifornimenti devono essere prese sempre dalla stessa persona, dotata delle competenze e dei poteri necessari.

#### **Risorse locali e altre risorse**

7. La catena degli approvvigionamenti deve utilizzare, nella misura del possibile, le risorse e le competenze locali. Quando esiste già una buona rete di magazzinaggio e distribuzione, può non essere necessaria un'assistenza esterna; quando invece lo è, può essere ottenuta tramite:

- i. la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale (che si occupa di acquisti, logistica, gestione del parco automezzi e contratti);
- ii. enti statali per la protezione civile o le emergenze, e "pacchetti" di servizi governativi messi a disposizione da paesi donatori (cfr. capitolo 8, sugli accordi d'attuazione);
- iii. Ong o imprese commerciali di provata esperienza.

#### **Creazione della catena degli approvvigionamenti**

8. Le circostanze di ogni singola emergenza determineranno il tipo di supporto necessario per la catena degli approvvigionamenti, e cioè se questo debba essere fornito direttamente dall'Unhcr, tramite un partner operativo, o in base a un contratto commerciale.

9. Per mettere in piedi la catena degli approvvigionamenti occorre:

- i. prendere accordi con le autorità statali competenti per l'importazione/esportazione, in franchigia doganale, dei soccorsi e per l'acquisto degli stessi, in regime di totale esenzione da imposte e tasse. Al fine di evitare ritardi, ciò va fatto prima dell'arrivo previsto delle merci;
- ii. indagare sulla possibilità di ricorrere a fornitori locali;
- iii. scegliere magazzini adatti allo scopo (per lo stoccaggio di soccorsi alimentari e non alimentari; per il trasbordo, il magazzinaggio o la distribuzione). Assicurarsi che le strade d'accesso e le porte permettano un facile carico e scarico;
- iv. scegliere il trasporto più adatto per le merci e/o i passeggeri: determinare il tipo e il numero di automezzi leggeri e pesanti, navi, aeromobili e treni necessari. Calcolare il fabbisogno di carburante, come pure di materiale e personale per la manutenzione (pneumatici, lubrificanti, pezzi di ricambio e meccanici);
- v. utilizzare il fondo di assistenza temporanea nei periodi di punta, quando è richiesto molto personale;
- vi. fornire al personale il necessario equipaggiamento di supporto: attrezzature e forniture per gli uffici, luce e acqua, automezzi, articoli per la movimentazione delle merci, energia, telecomunicazioni e alloggi;
- vii. organizzare un sistema di documentazione e archivio, utilizzando moduli standard di rendicontazione circa la situazione dei soccorsi. Informare il personale e addestrarlo alle relative procedure.

#### **Approvvigionamenti**

- ◆ Accertare che cosa è facilmente reperibile sul mercato locale: se gli articoli disponibili sul posto sono idonei, effettuare in loco almeno i primi acquisti;
- ◆ l'Unhcr effettua i propri acquisti in base a regolari gare d'appalto;
- ◆ per gli articoli più comuni sono state elaborate delle specifiche standard;
- ◆ alcuni generi di prima necessità sono stoccati dall'Unhcr in una riserva centralizzata e possono essere ottenuti rapidamente durante un'emergenza.

## Introduzione

10. L'Unhcr effettua tutti i propri acquisti in base a regolari gare d'appalto. La procedura è resa più agevole ed efficiente dall'esistenza di specifiche standardizzate.

11. Presso la Sede centrale, la Sezione forniture e trasporti fornisce consigli e assistenza su tutto quanto concerne gli acquisti e la logistica, ed è competente per gli acquisti sul mercato internazionale. Per gli acquisti sul posto, si può chiedere un orientamento anche ad altri organismi dell'Onu. Le procedure d'appalto sono descritte nell'allegato 2 del capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

12. Nell'elaborazione dei documenti relativi alle gare d'appalto e agli ordinativi d'acquisto, è essenziale indicare chiaramente tutte le specifiche: quantitativi, termini di consegna, confezione e condizioni di pagamento. Assicurarsi che le condizioni contrattuali salvaguardino i privilegi e le immunità dell'Unhcr. Le richieste di offerte devono, in ogni caso, contemplare le condizioni di compravendita standard dell'Unhcr. Il versamento di anticipi e i bonifici bancari ai fornitori devono essere autorizzati dalla Sede centrale.

13. Se gli acquisti devono essere effettuati da partner esecutivi per conto dell'Unhcr, dev'essere rispettato il principio dell'aggiudicazione in base a una gara d'appalto (cfr. *A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, sezione 4). Il personale dell'Unhcr deve vigilare sugli acquisti effettuati, sul posto o all'estero, da partner esecutivi nel quadro di programmi finanziati dall'Unhcr.

14. Occorre fare attenzione a non acquistare qualità diverse degli stessi articoli.

### Acquisti locali e internazionali

15. Se i generi di soccorso sono disponibili sul posto, confrontare i prezzi, quando è possibile, con quelli del mercato internazionale. Utilizzare dei cataloghi o comunicare i prezzi locali alla Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, che esprimerà un parere sul miglior modo di procedere. Accertare che cosa è immediatamente disponibile sul mercato locale: se gli articoli sono idonei, effettuare sul posto almeno i primi acquisti. Nel contempo, tuttavia, valutare il rapporto costi-benefici nel caso di una continuazione degli acquisti sul posto, anche dopo la fase iniziale dell'emergenza, rispetto a quelli effettuati sul mercato internazionale.

16. Gli acquisti in loco possono offrire, rispetto

a quelli all'estero, un certo numero di vantaggi, fra cui:

- i. prezzi più bassi;
- ii. rapidità e flessibilità delle consegne;
- iii. buona accettazione da parte della popolazione;
- iv. benefici e incentivi per l'economia locale (soprattutto in zone interessate da un massiccio afflusso di rifugiati).

17. Fra gli svantaggi degli acquisti sul posto, d'altra parte, si possono citare:

- i. prezzi più elevati;
- ii. qualità inadatta;
- iii. improvvisi aumenti dei prezzi (dovuti a un'improvvisa forte domanda) sul mercato locale, con conseguenze negative e quindi risentimento da parte dei consumatori;
- iv. maggiori costi di manutenzione.

18. Di norma, il sovrapprezzo accettabile per gli articoli acquistati sul posto, rispetto al costo totale franco destinazione di quelli acquistati sul mercato internazionale<sup>1</sup>, non deve superare il 15%.

### Acquisti sul posto

19. Quando la capacità del mercato locale è limitata, bisogna essere attenti ad evitare aumenti dei prezzi causati da organizzazioni che chiedono offerte, in concorrenza l'una con l'altra, per gli stessi articoli. Purché esista un chiaro accordo sui fabbisogni, dev'essere possibile coordinare gli acquisti delle varie organizzazioni, e perfino effettuare ordinativi collettivi.

### Acquisti internazionali

20. L'Unhcr ha concluso una serie di accordi permanenti ("accordi quadro") per la fornitura di tutta una gamma di prodotti. Lo scopo è di garantire la disponibilità di articoli di qualità standardizzata a prezzi competitivi, e di ridurre i tempi di consegna. I prodotti consistono in: coperte, teloni di plastica, medicine di base, dotazioni di utensili da cucina, taniche semipieghevoli, secchi per l'acqua. Gli articoli di supporto e per ufficio previsti dagli accordi quadro sono: automezzi leggeri, pneumatici e camere d'aria, generatori, protezioni antiproiettile, apparecchiature informatiche e di telecomunicazioni, come pure alcune attrezzature e forniture per ufficio.

21. Il Catalogo Unhcr degli articoli di più frequente uso fornisce i seguenti dati: specifiche sintetiche, numero di riferimento, prezzo (in

<sup>1</sup> *IOM/116/94 FOM/120/94*, Unhcr, 14 dicembre 1994.

dollari), paese d'origine come pure, se del caso, capacità di produzione, tempi di consegna, durata prevista del trasporto. Il catalogo comprende anche un elenco degli accordi quadro attualmente in vigore.

22. Quando si chiede alla Sede centrale di effettuare un acquisto, non mancare di indicare sia il numero di riferimento di un articolo che il titolo e la data di pubblicazione del catalogo. Se per l'articolo desiderato non sono disponibili le specifiche, informare la Sezione forniture e trasporti dell'utilizzazione prevista e del contesto nel quale sarà impiegato.

23. Tener presente che, nel caso di acquisti all'estero, i tempi di consegna possono essere lunghi.

#### Scorte d'emergenza

24.

**Alcuni soccorsi d'emergenza più comuni sono stoccati in una riserva centralizzata dallo stesso Unhcr, oppure da fornitori per conto dell'organizzazione, e possono essere forniti rapidamente durante le emergenze.**

Le scorte dell'Unhcr comprendono gli articoli di supporto alle operazioni elencati nel Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze (cfr. appendice 1). Tali articoli possono essere ordinati attraverso la Sede centrale.

25. È possibile che altre operazioni dell'Unhcr nella regione abbiano delle scorte da mettere a disposizione; gli uffici competenti devono essere contattati direttamente per i bisogni più urgenti.

26. Anche l'Unicef, l'Oms, il Pam, la Federazione internazionale delle società della Croce Rossa (Fiscr) e le Ong possiedono scorte d'emergenza, con forniture che possono mettere a disposizione dell'Unhcr.

#### Specifiche e cataloghi

27. Esistono numerosi cataloghi di prodotti, contenenti specifiche dettagliate. Utilizzando le specifiche standard (e gli accordi quadro) non s'intende limitare la scelta, bensì semplificare le forniture e garantire una migliore integrazione di attrezzature, parti di ricambio e servizi. Le specifiche generiche rendono inoltre più eque le procedure degli acquisti e degli appalti (ad esempio, consentendo confronti di prezzi). L'allegato 1 riporta le specifiche dettagliate di alcuni dei soccorsi più comuni.

28. Segue un elenco di alcuni cataloghi:

- i. *UNHCR Catalogue of Most Frequently Purchased Items*. È pubblicato annualmente dalla Sezione forniture e trasporti e distribuito a tutti gli uffici distaccati. Fornisce brevi specifiche, prezzi e tempi di consegna.
- ii. *IAPSO Emergency Relief Items*. Il catalogo, in due volumi, pubblicato dall'Ufficio interistituzionale per i servizi acquisti (*Inter Agency Procurement Services Office - Iapso*) delle Nazioni Unite, contiene un gran numero di specifiche standard adottate dall'Onu. Esistono poi altri cataloghi dello Iapso su altri articoli (cfr. Da consultare).
- iii. *UNICEF Supply Catalogue*. Anche l'Unicef produce un voluminoso catalogo illustrato.

#### Considerazioni sulla scelta dei prodotti

##### Ambiente

29. L'Unhcr persegue una politica, applicabile anche nelle situazioni d'emergenza, per la sensibilizzazione e la massima diffusione di prodotti ecocompatibili. L'impatto ambientale è considerato parte integrante della qualità del prodotto. Quando due o più fornitori offrono articoli sostanzialmente equivalenti in termini di specifiche, prezzo, qualità e tempi di consegna, la prassi è di scegliere un prodotto la cui fabbricazione, utilizzo e smaltimento sono meno dannosi per l'ambiente. Per ulteriori dettagli, cfr.: *Environmentally Friendlier Procurement Guidelines*, Unhcr, 1997.

##### Alloggi di fortuna

30. Per gli alloggi di fortuna, è preferibile utilizzare, quando è possibile, materiali e metodi di costruzione locali, se necessario insieme con teloni impermeabili o teli di polietilene. Salvo per le tribù nomadi, le tende non offrono, a lungo termine, un riparo soddisfacente. Nelle emergenze costituiscono, però, una preziosa ultima risorsa. Ricordare che le tende possono deteriorarsi rapidamente se sono stoccate per un certo tempo, soprattutto con un alto tasso d'umidità.

##### Donazioni in natura

31. Le donazioni in natura devono sempre essere valutate rispetto ai bisogni reali e alla loro idoneità culturale. Prima di essere accettata, ogni offerta di donazioni in natura va discussa con il Servizio relazioni con i donatori e la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale (cfr. capitolo 8, sugli accordi d'attuazione). Particolare attenzione dev'essere riservata al confezionamento (che deve corrispondere alle esigenze del trasporto) e alla data di scadenza dei

prodotti offerti.

### **Vestiaro**

32. Nelle emergenze viene spesso offerto del vestiario usato che non rappresenta, però, in genere, un modo soddisfacente per sopperire al fabbisogno d'indumenti e dev'essere scoraggiato. Il vestiario arriva spesso in cattivo stato, sporco o senza una buona cernita, e in molti casi non corrisponderà alle abitudini dei rifugiati. Prendere in considerazione l'alternativa di acquistare, in particolare, indumenti confezionati sul posto, e accertarsi che siano idonei sotto il profilo culturale.

### **Trasporti**

- ◆ Il parco autoveicoli dev'essere standardizzato (stesse marche e stessi modelli);
- ◆ assicurarsi di una sufficiente disponibilità di autisti, carburante, lubrificanti, pezzi di ricambio, pneumatici, personale e servizi di manutenzione;
- ◆ può essere necessario effettuare lavori di miglioria su strade d'accesso, ponti, aeroporti e altre infrastrutture;
- ◆ per quanto concerne la capacità di trasporto, occorre prevedere un congruo margine di riserva (10-20%);
- ◆ d'intesa con i servizi sanitari e comunitari, valutare i bisogni specifici per il trasporto dei rifugiati in un'operazione di rimpatrio, e/o per la distribuzione dei soccorsi ai gruppi vulnerabili.

### **Trasporti internazionali**

33. Si devono prendere in anticipo accordi con le autorità competenti per lo sdoganamento prioritario e l'esenzione dai dazi doganali.

#### **Per via aerea**

34. Nella fase dell'emergenza, è probabile che le forniture dall'estero arrivino per via aerea. Trasmettere alla Sezione forniture e trasporti della Sede centrale informazioni aggiornate sulla capacità di movimentazione dell'aeroporto (stato delle attrezzature, orario lavorativo, ecc.), come pure l'elenco dei documenti necessari per l'importazione e l'esportazione dei soccorsi.

#### **Per mare**

35. Appena si conoscono i dettagli dell'arrivo dei soccorsi via mare, occorre prendere accordi per l'assegnazione prioritaria di un posto d'attracco in banchina e/o per la movimentazione delle merci. In linea di massima, i soccorsi devono essere caricati solo su navi con capacità di scarico autonomo. Quando si scarica in banchi-

na, si deve farlo, se possibile, direttamente sui camion. Occorre anche predisporre, con un congruo anticipo sulla data d'arrivo prevista della nave, il successivo trasporto delle merci, all'interno del paese, e un eventuale magazzino provvisorio.

### **Trasporti all'interno del paese**

#### **Reti di trasporto**

36. In molti paesi, i servizi di trasporto esistenti non hanno una notevole capacità di riserva, o può darsi che non servano la zona dove si trovano i rifugiati.

37. Dove esiste una idonea rete ferroviaria, può rappresentare una soluzione efficace per il trasporto degli approvvigionamenti. Molte reti ferroviarie, tuttavia, sono congestionate o carenti di materiale rotabile (locomotive e vagoni) e si possono verificare notevoli ritardi. Nella maggioranza dei casi, sarà necessario un trasporto su strada fino alla destinazione finale.

38. Al riguardo, occorre analizzare i seguenti elementi: capacità rispettive delle ferrovie, delle strade e delle vie navigabili; tempi di percorrenza; imprese di trasporto di buona reputazione; tariffe dei noli; capacità e strutture nei punti di trasbordo (ad esempio, dai traghetti o dai treni alla strada); rifornimenti di carburante e servizi di manutenzione degli autoveicoli.

**Analizzare i vari corridoi di trasporto esistenti (con le loro rispettive capacità), per quanto riguarda i costi e la rapidità delle consegne: perfino i ponti aerei non sempre riducono in modo significativo i tempi di trasporto.**

#### **Trasporto stradale**

39. Gli automezzi leggeri saranno necessari per il personale e per finalità specifiche, ad esempio le ambulanze, mentre gli automezzi pesanti serviranno per il trasporto delle merci, come anche per il trasporto dei rifugiati nelle operazioni di rimpatrio.

40. Devono esistere adeguate strutture di assistenza, per il carburante, i pezzi di ricambio e le pratiche amministrative. Al riguardo possono essere necessarie apposite iniziative, ad esempio per l'allestimento di autofficine.

**La gestione di un parco automezzi richiede solide competenze amministrative, efficienti comunicazioni e uno stretto coordinamento con i servizi acquisti e altri servizi competenti, al fine di garantire un efficiente calendario per il prelievo e la consegna delle merci.**

L'allegato 2 illustra il modo di procedere per valutare e pianificare il fabbisogno di automezzi e di servizi di assistenza.

41. Gli autisti devono ricevere una formazione circa le procedure dell'Unhcr, ed essere in numero sufficiente per non superare l'orario di lavoro settimanale previsto dalle leggi.

**La sinistrosità aumenta notevolmente in proporzione allo stato di affaticamento degli autisti.**

Occorre istituire un sistema per controllare e disciplinare l'uso degli automezzi, (per un modello di foglio di bordo, cfr. allegato 4). Per gli automezzi leggeri, ogni autista deve essere assegnato ad un determinato veicolo, del quale sarà responsabile.

42. In alcuni casi, può essere necessario un intervento urgente per migliorare lo stato delle strade d'accesso. Il parere dei tecnici sarà d'estrema importanza per decidere come effettuare i lavori (chiedere tale parere tramite la Sezione supporto tecnico e supporto al programma della Sede centrale). Le migliorie possono essere effettuate dal ministero dei Trasporti del paese ospitante (o altra autorità competente), con manodopera eventualmente fornita anche dai rifugiati. In certe situazioni, bisognerà informarsi bene su possibili percorsi alternativi, se quelli abituali fossero intransitabili.

43. Per la distribuzione finale si può ricorrere ad automezzi, biciclette, carretti a mano o a trazione animale. Osservare come si svolge normalmente in loco il trasporto delle forniture.

#### **Capacità di trasporto**

44. Se un genere di soccorso dev'essere trasportato a mezzo camion, il numero dei veicoli necessari va calcolato in base ai seguenti dati:

- i. peso e volume della quantità di merci da trasportare;
- ii. tipo di camion disponibile e sua capacità, in peso e volume;
- iii. durata del viaggio di andata e ritorno (compreso il carico e lo scarico);

iv. tempo previsto per la manutenzione ordinaria o per altri fattori noti (soste degli autisti);

v. margine per imprevisti (come guasti meccanici, incidenti, cattive condizioni del tempo, lavori in corso su strade e ponti). L'ampiezza di tale margine dipenderà da molti fattori, fra cui la probabilità di nuovi arrivi e la necessità di costituire delle scorte di riserva presso gli insediamenti di rifugiati. In condizioni difficili, può essere necessario aumentare la capacità teorica del 25% o anche più.

45. Per dare un esempio riguardante i viveri:

i. il numero dei beneficiari è di 30.000, con un fabbisogno di 500 g/persona/giorno, il che significa un totale di 15.000 kg/giorno, ovvero 15 t/giorno;

ii. la capacità unitaria dei camion è di 20 t;

iii. durante la stagione delle piogge, la durata del percorso, dal porto d'arrivo a un magazzino regionale a servizio dei 30mila rifugiati, è di 3 giorni all'andata e 2 giorni al ritorno;

iv. per ogni viaggio di andata e ritorno, si aggiunge un giorno per la manutenzione ordinaria;

v. il manto stradale può sopportare un autotreno con un carico utile complessivo di 20 t.

46. Ci vorranno quindi 6 giorni perché un camion trasporti un carico di 20 t, e 30mila rifugiati avranno bisogno di 90 t di generi alimentari ogni 6 giorni. Pertanto, la capacità teorica richiesta è di 4-5 di tali camion. In tal caso, è ovvio che 6 camion rappresenterebbero un minimo prudenziale.

47. L'appendice 2 (Prontuario) riporta la capacità dei vari mezzi di trasporto.

#### **Trasporto di persone su strada**

48. Quando si trasportano persone, ad esempio per operazioni di rimpatrio o il trasferimento in un altro insediamento, sarà necessario un certo supporto logistico. Assicurarsi uno stretto coordinamento con i servizi sanitari e comunitari. Riservare particolare attenzione agli individui vulnerabili e ridurre quanto più possibile i rischi di separazione delle famiglie. I passeggeri devono essere registrati in un apposito elenco (manifesto dei passeggeri), essere dotati, ogni qualvolta sia possibile, di bracciali di identificazione e ricevere, se il viaggio è lungo, acqua e viveri. Provvedere a dotare i ca-

mion di un accesso sicuro (ad esempio, delle scalette).

49. Quando si trasportano individui vulnerabili sotto il profilo medico, ad esempio delle gestanti, è preferibile ricorrere ad autobus o ambulanze. Se è inevitabile l'utilizzo di camion, appesantirli con sacchetti di sabbia per ridurre i disagi del percorso. Se c'è il rischio che dei passeggeri abbiano una malattia contagiosa, disinfettare gli automezzi dopo il viaggio.

50. Determinare il numero di automezzi leggeri e pesanti necessari: potrà trattarsi di pulmini da 8-12 posti per il trasporto del personale e di rifugiati vulnerabili, ambulanze o ambulatori mobili (per le specifiche, consultare il personale sanitario), automezzi per il trasporto delle cose di proprietà dei rifugiati, autofficine mobili.

51. Se è necessario viaggiare in convoglio, predisporre dei veicoli di scorta in testa e in coda. Se l'operazione comporta molti viaggi su un breve tragitto, prevedere pattuglie volanti munite di apparecchi di telecomunicazioni, per l'eventualità di guasti meccanici o altri problemi.

### Ricevimento delle merci

- ◆ Avere un unico destinatario e un unico indirizzo di consegna, e informare la Sede centrale di ogni eventuale cambiamento;
- ◆ utilizzare le norme accettate a livello internazionale per quanto riguarda il confezionamento e le diciture da apporre;
- ◆ esaminare le merci all'arrivo e presentare eventuali denunce all'assicurazione: le merci possono andare smarrite o arrivare danneggiate;
- ◆ accordarsi anticipatamente con le autorità competenti e gli spedizionieri per una rapida movimentazione delle merci provenienti dall'estero;
- ◆ elaborare e far conoscere agli interessati chiare direttive in materia di procedure di sdoganamento in favore delle Ong.

### Spedizione

52. Assicurarsi che gli uffici che inviano le forniture sappiano chi è il destinatario: in genere è il Delegato, con l'indicazione, fra parentesi, di eventuali istruzioni particolari; ad esempio, "(per [nome del progetto/dell'Ong])".

**Per tutte le forniture richieste dall'estero per un'operazione d'emergenza, è opportuno avere lo stesso destinatario e lo stesso indirizzo.**

Tuttavia, dove l'Unhcr non è già presente, può essere preferibile far effettuare le consegne presso un organismo dell'Onu già ben conosciuto nel paese, come l'Undp, purché questo non provochi ritardi. Analogamente, dev'esserci un unico destinatario e un unico indirizzo a livello del campo profughi.

53. Indipendentemente dal luogo degli acquisti (sul posto o all'estero), è essenziale che il confezionamento, l'etichettatura e le diciture siano appropriati. Tutti gli organismi e i donatori devono utilizzare un sistema uniforme per l'etichettatura dei soccorsi e le diciture apposte su di essi, conformandosi alle seguenti indicazioni:

- i. *codice colori*. I colori utilizzati per i soccorsi sono: rosso per i viveri, azzurro per il vestiario e gli articoli di uso domestico, verde per le forniture e attrezzature sanitarie;
- ii. *etichettatura*. Se necessario, le merci devono recare un'avvertenza internazionale di pericolo ("fragile", "non usare ganci", "teme l'umidità", ecc.). Le partite di medicinali devono indicare, all'esterno della confezione, il contenuto e la data di scadenza, come pure eventualmente la temperatura di conservazione. Le etichette e le diciture riportate sulle confezioni devono essere obbligatoriamente redatte in inglese o in francese, e facoltativamente in una lingua supplementare. È essenziale che la destinazione finale (o il porto d'ingresso nel paese) figuri sull'etichetta in basso, in caratteri cubitali;
- iii. *diciture*. Di norma, tutte le merci acquistate a livello internazionale o regionale saranno contrassegnate con il codice del progetto Unhcr, il numero dell'ordinativo, il tipo di merce, le specifiche di confezionamento, il porto d'ingresso e il destinatario. I soccorsi devono sempre essere imballati per tipo di merce. Le spedizioni miste causano problemi per il magazzino e la distribuzione finale a destinazione. Il codice colori raccomandato perde il proprio valore se, ad esempio, delle forniture mediche sono confezionate nello stesso container con dei viveri;
- iv. *dimensioni e peso*. Gli imballaggi devono essere di dimensioni e peso tali da poter essere trasportati da una sola persona (l'ideale è

25 kg; fino, comunque, a un massimo di 50 kg), perché può accadere che nel punto di ricevimento non siano disponibili attrezzature meccaniche di carico e scarico.

Il destinatario dev'essere avvertito in anticipo. Per la sicurezza del trasporto e una più facile movimentazione nel punto di ricevimento, sono essenziali i seguenti dati (preferibilmente in un unico documento):

- i. nome dello speditore: in genere, la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale;
- ii. nome del destinatario;
- iii. mezzo di trasporto, nome della nave o numero del volo o del camion, data e ora d'arrivo previste, porto o aeroporto di partenza, nome del vettore (ad esempio, compagnia aerea o marittima);
- iv. elenco dettagliato del contenuto, con peso, dimensioni, numero e tipo delle singole confezioni;
- v. fattura pro forma o certificato di donazione, con l'indicazione del valore della partita;
- vi. se la spedizione è assicurata, tipo di polizza, nome della compagnia assicuratrice, ecc.;
- vii. agente di dogana, con il nome della persona da contattare nel paese di ricevimento;
- viii. eventuali istruzioni o richieste particolari per la movimentazione e il magazzinaggio delle merci.

Al ricevimento delle merci, informarne al più presto lo speditore, indicando se sono arrivate in buono stato e/o se si sono verificati danni o perdite.

#### **Autorizzazioni varie, sdoganamento**

54. Le forniture in arrivo per l'operazione possono superare di gran lunga la portata dei normali accordi fra le autorità nazionali e gli organismi dell'Onu presenti nel paese. Si potranno evitare problemi e ritardi discutendo in anticipo le procedure applicabili all'Unhcr con funzionari d'alto grado dei ministeri degli Esteri e delle Finanze, delle Dogane, degli enti portuali e aeroportuali. L'obiettivo è l'immediata messa in circolazione delle forniture in arrivo.

**Occorre prendere accordi in anticipo per le varie autorizzazioni necessarie e la franchigia doganale.**

55. Sarà necessario prendere accordi con:

- i. le autorità dell'Aviazione civile e quelle aeroportuali, perché accordino delle autorizzazioni prioritarie ai voli (internazionali o nazionali) che trasportano soccorsi, nonché l'esonero dalle spese. Tali accordi riguarderanno: autorizzazione di sorvolo; esenzione dalle tasse d'atterraggio, controllo del traffico aereo e aree di stazionamento degli aeromobili; assistenza prioritaria al suolo, fatturata a prezzo di costo;
- ii. il ministero delle Finanze e le autorità doganali, per l'esenzione da imposte e dazi su beni e servizi (ad esempio, la componente fiscale delle tasse d'atterraggio e l'imposta sul carburante). Accertarsi che il ministero delle Finanze (come pure l'Aviazione civile) siano stati informati in anticipo del ponte aereo programmato nell'ambito dell'operazione.

56. L'accordo di cooperazione e/o d'attuazione dell'Unhcr con il governo deve consentire l'importazione in franchigia doganale di ogni merce, purché necessaria per l'operazione (cfr. capitolo 8, sugli accordi d'attuazione, e Lista di controllo per il gestore dell'emergenza). Per l'emergenza, può comunque essere necessario concordare particolari procedure per la franchigia e lo sdoganamento.

#### **Sdoganamento per conto dei partner esecutivi**

57. L'Unhcr può incaricarsi dello sdoganamento dei soccorsi per conto dei partner esecutivi, a condizione che rispondano ai fini dell'operazione d'emergenza. Ciò permetterà un certo controllo sull'arrivo di merci chiaramente inadatte, contribuendo al coordinamento degli aiuti umanitari.

58. Occorre chiarire a tutti i potenziali speditori, mediante opportune linee guida, che l'Unhcr si occuperà di sdoganare soltanto le forniture di cui sia avvertito prima della spedizione e da esso ritenute idonee. Tali linee guida devono essere comunicate a tutti i partner esecutivi che partecipano all'operazione, nonché a quelli nuovi, al momento del loro arrivo.

**Le linee guida sullo sdoganamento per conto dei partner esecutivi devono essere elaborate appena possibile, sin dall'inizio dell'operazione.**

Una copia delle linee guida sarà trasmessa alla Sede centrale, e si farà riferimento a tale procedura generale in ogni *briefing* organizzato

presso la Sede centrale per le Ong, come anche nei primi rapporti generali sulla situazione (*sitreps*) preparati dagli uffici distaccati.

#### **Costi di movimentazione e altre spese**

59. Le spese riguardanti lo sdoganamento, la movimentazione, il magazzinaggio e il trasporto fino a destinazione delle forniture di pertinenza dell'Unhcr devono essere preventivate in bilancio. L'Unhcr può prendere in consegna forniture acquistate da un partner esecutivo per proprio conto, nel qual caso tutte le spese connesse devono, di norma, essere a carico del partner stesso, mentre l'Unhcr sarà il "destinatario di comodo" (e non il "proprietario", né il "donatario"). In alcuni casi, tuttavia, e a condizione che si tratti di forniture previste per una utilizzazione diretta nell'operazione (come coperte o tende), l'Unhcr può anche assumersi i costi del trasporto fino a destinazione.

#### **Controlli e danni**

60. All'arrivo, tutte le spedizioni devono essere oggetto di controlli visivi e quantitativi (da parte del personale dell'Unhcr); inoltre, per alcune spedizioni sarà obbligatorio (in base a norme governative) un controllo qualitativo, da parte di un'impresa specializzata, appositamente designata dalle autorità.

61. Se, durante il controllo, si osservano danni visibili, occorre indicarli chiaramente sui documenti di spedizione e presentare un reclamo contro l'ultimo vettore, entro tre giorni dal ricevimento delle merci. Il reclamo deve indicare il valore in dollari della perdita o del danno, di cui l'Unhcr ritiene il vettore pienamente responsabile, e una copia sarà trasmessa alla Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, che darà seguito. L'importo della perdita o del danno deve includere eventuali costi di trasporto connessi. Se il danno non è visibile e l'imballaggio non è danneggiato, i vettori accetteranno il reclamo solo entro sette giorni dalla data di ricevimento delle merci.

**Non bisogna mai accettare forniture che non rispondano alle specifiche contrattuali.**

La Sede centrale dev'essere sempre informata immediatamente di eventuali danni o ammanchi, o dell'eventuale mancanza di conformità dei prodotti rispetto alle specifiche.

#### **Assicurazioni**

62. Durante il trasporto o il magazzinaggio, è inevitabile che si verifichino dei danni, e le per-

dite possono ammontare a cospicui importi di denaro. Le forniture acquistate sul mercato internazionale sono assicurate contro le perdite e i danni subiti durante il trasporto, se il loro valore supera una certa soglia (200mila dollari nel 1998), o se si tratta di beni durevoli (come gli automezzi e i computer). Le denunce alle assicurazioni vanno presentate immediatamente.

#### **Magazzinaggio**

- ◆ Occorre disporre di un'adeguata capacità di stoccaggio, opportunamente situata;
- ◆ la necessità di scorte di riserva dev'essere debitamente calcolata e prevista: non bisogna ammassare merci "tanto per essere pronti".

#### **Requisiti fondamentali**

63. Le merci devono essere protette dai danni causati da: una cattiva movimentazione o da un imperfetto accatastamento; le conseguenze nefaste del sole, della pioggia, del freddo o dell'umidità; l'infestazione di animali e insetti nocivi; come anche la decomposizione batteriologica, nel corso del tempo, dei soccorsi, sia alimentari che non.

64. Le strutture di magazzinaggio possono essere necessarie per:

- i. stoccaggio iniziale presso il porto di entrata;
- ii. stoccaggio in transito in alcuni nodi principali di trasbordo;
- iii. stoccaggio locale, a non più di un giorno di trasporto dagli insediamenti dei rifugiati;
- iv. stoccaggio presso i campi profughi.

Si veda la figura 1 per informazioni sulla localizzazione dei servizi di stoccaggio.

65. I magazzini devono essere accessibili in ogni stagione e con ogni tempo: pianificare con largo anticipo prima dell'inverno o della stagione delle piogge. I magazzini statali eventualmente già esistenti devono essere utilizzati, se rispondono ai requisiti operativi.

66. Occorre garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. I magazzini devono essere protetti contro i furti e, se possibile, illuminati. Quando è possibile, lo stoccaggio dei beni di provenienza locale dev'essere di competenza dello stesso fornitore. Riservare speciale attenzione a quelle merci che richiedono particolari disposizioni per il magazzinaggio.

67. Una costruzione unica, di grandi dimensioni, è da preferire a parecchie più piccole, purché esistano abbastanza porte e rampe d'accesso. Le porte devono essere abbastanza gran-

di da permettere un rapido carico e scarico, ma non troppo, per consentire il controllo dell'entrata e dei vari corridoi.

68. Organizzare il sistema di distribuzione e stoccaggio in modo che le forniture subiscano la minima movimentazione possibile, riducendo così non solo i costi, ma anche i danneggiamenti e le perdite. In materia di gestione delle scorte, ricordare la regola "primo arrivato, primo partito", ed evitare di scaricare sotto la pioggia.

#### Considerazioni per la scelta dei magazzini

69. I magazzini devono essere di costruzione solida, asciutti e ben ventilati, e devono inoltre proteggere da roditori, insetti e uccelli. Il pavimento dev'essere piano e compatto, e l'edificio dev'essere di facile accesso, con idonee possibilità di carico e scarico (ad esempio, una rampa d'accesso o una piattaforma).

70. Nella scelta di un magazzino, verificare i seguenti elementi:

- stato del tetto e della ventilazione;
- stato delle pareti, impermeabilità;
- stato del pavimento, isolamento, scolo delle acque;
- numero di corsie veicolari e di porte;
- disponibilità di attrezzature e manodopera per la movimentazione;
- servizi (acqua, elettricità, gabinetti, dispositivi antincendio);
- spazio per uffici e per alloggi di autisti e guardie;
- particolari sistemazioni eventualmente necessarie per, ad esempio, carburanti, materiali da costruzione, riserve idriche;
- recinzioni, guardie, protezione di porte e finestre.

71. La capacità dei magazzini necessaria dipenderà da vari fattori: natura, gamma e quantità dei soccorsi forniti, numero dei beneficiari e assistenza esterna di cui hanno bisogno. In prossimità degli insediamenti di rifugiati, occorre creare delle "scorte cuscinetto" di generi di prima necessità, in particolare viveri e combustibile.

**Per ovviare a probabili interruzioni nel calendario delle consegne, occorre disporre di scorte sufficienti, che in pratica devono coprire da uno a tre mesi di distribuzione.**

Viceversa, si eviterà di mantenere scorte eccessive di soccorsi di cui i rifugiati non hanno bisogno immediatamente, ad esempio articoli stagionali come le stufe o le coperte.

1 tonnellata di	occupa circa
cereali	2 m <sup>3</sup>
medicinali	3 m <sup>3</sup>
coperte (circa 700 coperte pesanti per balla)	4-5 m <sup>3</sup>
coperte (sfuse)	9 m <sup>3</sup>
tende (approx. (circa 25 tende unifamiliari)	4-5 m <sup>3</sup>

72. Il volume del magazzino necessario per lo stoccaggio di una determinata merce può essere stimato grossolanamente come segue. Calcolare in primo luogo il volume della merce; a titolo indicativo:

Se la merce può essere stoccata fino ad un'altezza di due metri, la superficie minima occupata sarà la metà del suo volume. Aumentare tale superficie almeno del 20%, per consentire l'accesso e la ventilazione.

73. Ad esempio, le dimensioni approssimative di un magazzino destinato a contenere le scorte per due mesi del cereale di base per 30mila rifugiati, che ne ricevono una razione individuale di 350 g/giorno, sarebbero:

$$350 \text{ g} \times 30.000 \times 60 \text{ giorni} = 630 \text{ t}$$

$$1 \text{ t di cereali occupa } 2 \text{ m}^3$$

Pertanto, 630 t occupano 1.260 m<sup>3</sup>.

Stoccati su un'altezza di 2 m, 1.260 m<sup>3</sup> danno una superficie di 630 m<sup>2</sup>; aggiungendo 20% per l'accesso = 756 m<sup>2</sup> di superficie al suolo. Sarebbe quindi indicato un edificio di circa 50 m di lunghezza per 15 di larghezza.

#### Realizzazione dei magazzini

74. Se non esistono idonee strutture di magazzino, occorrerà forse crearle ex novo. Nel lungo periodo, converrà probabilmente adottare tecniche, materiali e tradizioni locali. Tuttavia, per una rapida realizzazione può essere necessario, come misura temporanea, utilizzare magazzini prefabbricati (tendoni). Questi devono essere opportunamente situati, e protetti dallo scolo dell'acqua piovana scavando, se del caso, apposite cunette, e grazie a piattaforme sopraelevate all'interno (utilizzando, ad esempio, dei pallet oppure, sulla sabbia, dei te-

loni come pavimento). Le merci immagazzinate non devono toccare le pareti del tendone. I magazzini prefabbricati fanno parte delle scorte centralizzate dell'Unhcr: misurano 24 m di lunghezza x 10 m di larghezza, e hanno una capacità compresa fra 750 e 1.100 m<sup>3</sup>.

### Gestione delle scorte

- ◆ Sono indispensabili l'efficace gestione e la sicurezza delle scorte, in tutta la catena degli approvvigionamenti, fino alla distribuzione finale alle famiglie o ai singoli individui;
- ◆ per i rendiconti sui livelli delle scorte, i movimenti, le perdite, i danni e la distribuzione, si utilizzerà il sistema di rintraccio dei soccorsi (*Commodity Tracking System - Cts*) dell'Unhcr.

75. Il sistema di gestione delle scorte deve consentire l'utilizzazione rapida e ottimale, ai fini della distribuzione, delle scarse quantità di soccorsi disponibili all'inizio di un'emergenza.

**Un valido sistema di gestione e distribuzione delle scorte è essenziale per individuare tempestivamente delle penurie potenzialmente molto gravi, e garantire la fornitura ai beneficiari finali.**

Qualora il volume degli aiuti non corrisponda al fabbisogno complessivo, occorre che le agenzie interessate determinino i tipi di soccorsi da distribuire immediatamente e i rispettivi beneficiari.

76. Il sistema di gestione e distribuzione delle scorte deve accertare quali merci sono state ordinate, dove si trovano, quando saranno consegnate e dove sono state distribuite. Tali informazioni devono essere fornite ai responsabili dell'operazione.

77. I meccanismi di controllo sono i seguenti: verifica delle partite di merci all'arrivo, controlli fisici delle scorte nei magazzini, tessere alimentari individuali o verifiche sulla distribuzione negli insediamenti, come pure bilance tarate con precisione per la distribuzione finale. La natura esatta di tali meccanismi dipenderà dalle circostanze, ma occorrerà che siano in funzione sin dall'inizio e che consentano un controllo reale, e non puramente teorico. Dev'essere possibile far quadrare le quantità di soccorsi effettivamente distribuite ai rifugiati con i dati riguardanti le forniture ricevute, le giacenze di magazzino, le perdite e le merci danneggiate.

78. Nella fase d'emergenza, oltre ai controlli

sulla distribuzione effettiva, occorre organizzare immediatamente alcuni controlli di base, descritti nell'allegato 3.

79. Il sistema di rintraccio dei soccorsi (*Commodity Tracking System - Cts*) dell'Unhcr è uno strumento informatico di gestione delle scorte, che utilizza i dati ricavati dagli ordinativi e dai documenti di spedizione e di magazzino (descritti nell'allegato 3), per seguire le merci dall'arrivo nel porto d'ingresso nel paese dell'operazione, fino al punto di distribuzione finale. Un'altra applicazione informatica ("modulo per la gestione delle merci in viaggio" - *pipeline management module*), che può essere integrata al Cts, segue le merci a livello mondiale, dal punto di provenienza fino al porto d'ingresso.

80. Il sistema di controllo e distribuzione delle scorte (che comprende il Cts), fornisce le informazioni necessarie per soddisfare gli obblighi di rendicontazione. Occorre accertarsi che risponda alle esigenze dei responsabili dei servizi comunitari, dei responsabili sul terreno e di quelli del programma. Per ulteriori indicazioni, si veda la pubblicazione dell'Unhcr: *Commodity Distribution, A Practical Guide for Field Staff*, in particolare per la creazione di un sistema di rendicontazione per la distribuzione degli aiuti.

81. Il sistema di gestione dei mezzi motorizzati (*Motor Item Management System - Mims*) è uno strumento computerizzato per la gestione del parco autoveicoli, che tiene sotto controllo la manutenzione e le riparazioni degli automezzi, dei generatori, ecc., il consumo di carburante, le assicurazioni, come anche l'immatricolazione dei veicoli, il loro riutilizzo e la loro uscita dal parco.

82. La Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, a Ginevra, può essere d'aiuto nell'installazione dei sistemi Cts e Mims.

### Da consultare

*Commodity Distribution - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra 1997.

*Emergency Relief Items, Compendium of Generic Specifications.*

*Vol. 1: Telecommunications, Shelter & Housing, Water Supply, Food, Sanitation and Hygiene, Materials Handling, Power Supply.*

*Vol. 2: Medical Supplies*, Iapso, Copenhagen, 1995.

*Environmentally Friendlier Procurement Guidelines*, Unhcr, Ginevra, 1997.

*Field Motor Vehicles*, lapso, 1997-1999

*Office Equipment*, lapso, 1998.

*Food Storage Manual*, Pam, Roma, 1983.

*Heavy Vehicles, Trucks*, lapso, 1996-1997.

Cataloghi lapso (aggiornati periodicamente)

con specifiche, fra cui: *Most Frequently Purchased Items*, Unhcr, Ginevra, giugno 1998 (aggiornato annualmente).

*Stock Management* (guida n° 6), Itc, Ginevra, 1985.

## Allegato 1 - Specifiche standard di alcuni generi di soccorso più comuni

Le presenti specifiche possono essere utili per elaborare richieste di offerte, quando è possibile effettuare acquisti sul posto, per negoziare con i fornitori e, in genere, per avere un'idea chiara di quanto può essere fornito rapidamente tramite la Sede centrale (alcuni articoli sono sempre disponibili nelle scorte d'emergenza; cfr. appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze).

### 1. Coperte tessute "dry raised" (tipo A) (per climi caldi)

Composizione: tessuto, minimo 30% lana. Il resto in cotone/fibre sintetiche nuovi;  
Dimensioni: 150 x 200 cm, spessore 4 mm;  
Peso: 1,5 kg;  
Resistenza termica: 1,2-1,6;  
Finitura: 10 punti/decimetro o bordato con nastro sui 4 lati;  
Confezionamento: imballaggio impermeabile compresso, in balle pressate da 30 pezzi. Ogni balla da 30 pezzi avrà un volume di circa 0,3 m<sup>3</sup> e un peso di circa 48 kg.

### 2. Coperte tessute "dry raised" (tipo B) (per climi freddi)

Composizione: tessuto, minimo 50% lana. Il resto in fibre sintetiche nuove;  
Dimensioni: 150 x 200 cm, spessore 5 mm;  
Peso: 1,5 kg;  
Resistenza termica: 2,0-2,4;  
Finitura: 10 punti/decimetro o bordato con nastro sui 4 lati;  
Confezionamento: imballaggio impermeabile compresso, in balle pressate da 30 pezzi. Ogni balla da 30 pezzi avrà un volume di circa 0,35 m<sup>3</sup> e un peso di circa 50 kg.

### 3. Secchio in plastica resistente da 10 litri

Tipo: secchio in plastica resistente, multiuso, con coperchio;  
Materiale: polietilene ad alta densità (Hdpe), per alimenti, modello conico senza saldatura;  
Manico: in filo d'acciaio con impugnatura mobile in plastica, a prova di ruggine;  
Spessore: minimo 1 mm;  
Dimensioni: diametro superiore circa 30 cm; altezza circa 30 cm; volume 0,01 m<sup>3</sup>  
Peso: 450 g.

### 4. Taniche da 10 litri

#### Taniche semipieghevoli

(Preferibili per il volume molto inferiore per il trasporto, ma a volte difficilmente reperibili sul posto.)

Tipo: taniche in plastica semipieghevoli per acqua potabile;  
Materiale: prodotte con Hdpe per alimenti (non tossico);  
Caratteristiche: semipieghevole; manico da trasporto incorporato, abbastanza largo per la mano di un adulto; tappo a vite, trattenuto da un laccio in poliammide; diametro interno della tanica 35 mm; spessore delle pareti 0,6 mm;  
Resistenza all'urto: la tanica deve resistere, riempita alla massima capacità, a una caduta da almeno 2,5 m di altezza;  
Temperatura operativa: da -20 a 50°C;  
Peso unitario: 200 g;  
Confezionamento: 150 pezzi/cassa in legno, di un peso unitario di 49 kg e un volume unitario di 0,38 m<sup>3</sup>.

#### Taniche non pieghevoli

Come sopra, ma non pieghevoli, peso unitario 400 g; spessore delle pareti 1 mm; diametro interno dell'apertura 40 mm.

### 5. Dotazioni di utensili da cucina

#### Dotazione tipo A

- 1 pentola in alluminio da 7 litri, spessore minimo 1,75 mm, con coperchio di uno spessore minimo di 1 mm, due maniglie in alluminio pressofuso, finizione sabbiata;
- 1 pentola in alluminio, 5 litri, come sopra, spessore minimo 1,6 mm;
- 5 scodelle in alluminio, spessore minimo 1 mm, capacità 1 litro, bordo arrotondato, finizione sabbiata;
- 5 piatti fondi in alluminio, spessore minimo 1 mm, capacità 1 litro, finizione sabbiata;
- 5 tazze in alluminio, spessore minimo 1 mm, capacità 0,3 litri, con manico, bordo arrotondato, finizione sabbiata;

- f) 5 cucchiari in acciaio inossidabile, finizione brillante;
- g) 5 forchette in acciaio inossidabile, finizione brillante;
- h) 5 coltelli in acciaio inossidabile, finizione brillante;
- i) 1 coltello da cucina con lama in acciaio inossidabile, filo di 14/15 cm di lunghezza e 2,5 cm di larghezza, con manico in plastica stampata;
- j) 1 secchio in acciaio zincato da 15 litri, spessore 0,5 mm, di forma troncoconica con fondo rialzato, bordo arrotondato e manico metallico semicircolare.

Confezionamento: ogni cartone: 30 x 30 x 33 cm = 0,02 m<sup>3</sup>.

Peso: circa 5,5 kg.

#### Dotazione tipo B

Composta dagli articoli: a, b, c (oppure d), e, f ed eventualmente i.

Confezionamento: 4 dotazioni per cartone: 56 x 56 x 19,5 cm = 0,06 m<sup>3</sup>.

#### Dotazione tipo C

Composta dagli articoli: a, c (oppure d), e, f.

Confezionamento: 4 dotazioni per cartone: 54 x 54 x 19,5 cm = 0,05 m<sup>3</sup>.

### 6. Teloni impermeabili in plastica rinforzata, in teli

Ogni telo misura 4 x 5 m.

**Materiale:** fibra tessuta di polietilene ad alta densità; ordito x trama (12/14 x 12/14 per pollice); plastificato su entrambi i lati con polietilene a bassa densità, bordi rinforzati con sigillatura a caldo su tutti i lati, funi di nylon negli orli; minimo 1.000 den. Stabilizzato contro i raggi ultravioletti e il calore eccessivo per lunga esposizione all'esterno (perdita dell'1,5% di resistenza del filato e della plastificazione); provvisto di robusti occhielli in alluminio o equivalenti sui quattro lati del telo, a 100 cm l'uno dall'altro.

**Dimensioni:** spessore: 200-230 micron; peso 190 g/m<sup>2</sup>; densità 0,90-0,95 kg/dm<sup>3</sup>.

**Resistenza alla trazione:** min. 600 N in entrambe le direzioni, dell'ordito e della trama (norma britannica Bs 2576, 50 mm alla prova "grab test" o equivalente).

**Resistenza allo strappo:** min. 100 N in entrambe le direzioni (prova "wing tear", Bs 4303 o equivalente).

**Resistenza al caldo e al freddo:** temperatura d'infiammabilità superiore a 200 °C.

**Colore:** azzurro su un lato, bianco sul rovescio; emblema dell'Unhcr.

**Peso unitario:** 4,8 kg, confezionamento in balle di 5 pezzi, peso per balla 22,5 kg; volume per balla 0,045 m<sup>3</sup>.

### 7. Saponette:

**Composizione:** min. 70% di acidi grassi: umidità max. 20%, tenore max. di NaOH 0,2%, di NaCl 1,25%; esente da mercurio. Possono essere accettabili norme nazionali con un contenuto inferiore di acidi grassi.

**Peso unitario:** circa 125 g.

### 8. Tende a doppio telo e doppia piega, con supporto centrale

Tenda unifamiliare.

**Dimensioni esterne:** 4,4 x 4,4 m (telo esterno), superficie 19,36 m<sup>2</sup>, altezza al centro 3 m.

**Dimensioni interne:** 4 x 4m, superficie del pavimento 16 m<sup>2</sup>, altezza al centro 2,75 m, altezza delle pareti laterali 1,8 m (con una intercapedine di 25 cm fra il telo esterno e quello interno).

**Materiale:** tela di cotone; 100% filato di cotone (10/2 x 10/2, ritorto in ordito 42/44, in trama 24/26 fili per pollice, tessitura semplice); 15-16 oz/m<sup>2</sup>. La tela dev'essere esente da difetti di tessitura e finizione che possano incidere negativamente sulla resistenza, l'impermeabilità e la durabilità.

**Impermeabilizzazione/resistenza alla penetrazione dell'acqua** mediante emulsione di cera di paraffina e acetato d'alluminio, per sopportare una pressione idrostatica di 20-30 cm. Stabilizzazione contro la decomposizione del tessuto (trattamento antiputrefazione) mediante naftanato di rame.

**Supporti/funi/picchetti:** 4 supporti in alluminio o bambù per gli angoli del tetto (2 m x 22 mm di diametro); supporto centrale in profilato d'acciaio (o in alluminio o bambù) molto resistente, rivestito di plastica o zincato (3 m x 50 mm di diametro). Completi di funi in polipropilene da 9 mm a tre trefoli; 24 sbarre a T da 40 x 40 mm, lunghezza 50 cm; 12 picchetti di ferro (25 cm x 9 mm di diametro), un martello di ferro da 1 kg; una dotazione per riparazioni, contenente un ago diritto e un ago ricurvo con 20 m di filo idoneo; istruzioni di montaggio illustrate, lista del contenuto.

**Telo per pavimento:** telo in Pvc rinforzato, da 250g/m<sup>2</sup>.

**Confezionamento:** il tutto arrotolato in un sacco di tela. Peso 100-130 kg; dimensioni: 2 m x 50 cm di diametro (0,4 m<sup>3</sup>).

---

## Allegato 2 - Previsione del fabbisogno di automezzi

### 1. Valutazione del fabbisogno

La stima del fabbisogno di automezzi comporta non solo il calcolo del numero necessario, ma anche l'analisi dei tipi di veicoli di cui si potrà garantire la gestione e la manutenzione nell'area delle operazioni. Prima di richiedere la fornitura degli automezzi, si deve procedere ad un'approfondita valutazione delle infrastrutture esistenti (strade, autofficine e distributori di carburante).

#### Quale sarà l'utilizzazione degli automezzi, e quanti ne saranno necessari?

##### **Automezzi pesanti**

- i. Saranno utilizzati per il trasporto di persone o di soccorsi?
- ii. Quale sarà la frequenza di utilizzazione (un unico trasporto, o consegne programmate per la distribuzione degli aiuti)?
- iii. Qual è la quantità totale di merci (o il numero totale di persone) da trasportare?
- iv. Sono necessari particolari allestimenti? Se un camion deve trasportare sostanze pericolose, ad esempio carburanti o combustibili, assicurarsi del rispetto della normativa in materia.

##### **Automezzi leggeri**

- i. Quanti veicoli sono necessari per il personale? In un'emergenza, è opportuno prevedere un automezzo leggero per ogni funzionario internazionale. In situazioni più stabili, si può accettare un numero di veicoli di poco inferiore a quello dei funzionari.
- ii. Quali automezzi speciali possono essere necessari (ad esempio, ambulanze per il trasporto dei rifugiati vulnerabili)? Le principali categorie di automezzi leggeri che possono essere utili sono: berline e pulmini (solo 4x2); giardinette (*station wagons*), furgoni (*vans*), furgoncini (*pick-ups*) e ambulanze (sia 4x2 che 4x4).

#### Quali configurazioni di automezzi sono necessarie?

- i. In che stato sono i percorsi da utilizzare? Strade asfaltate, buone strade non asfaltate (con fondo di pietra o macadam), piste di sabbia o terra, oppure non esistono strade (in tal caso, pensare per i trasporti a bestie da soma).
- ii. Qual è la durata prevista dei percorsi?

##### **Automezzi leggeri**

- i. Che tipo di automezzi leggeri va utilizzato, in funzione dello stato delle strade: 4x2 o 4x4?

##### **Automezzi pesanti**

- i. Che tipo di automezzi pesanti dev'essere utilizzato, secondo lo stato delle strade: 4x2, 4x4, 6x2 o 6x4?
- ii. Si devono usare rimorchi? Questi possono essere più economici, in quanto con un investimento relativamente limitato è possibile trasportare un carico doppio. Per gli automezzi pesanti (camion/rimorchi), possono essere idonee le seguenti configurazioni:
  - i. camion con rimorchio (6x2 o 6x4) con una portata complessiva di 20-40 t, per percorsi fino a 3.000 km, in 2-7 giorni, in genere per utilizzo su strade asfaltate;
  - ii. camion (6x4, 4x4, 4x2) per il medio raggio, con una portata di 10-15 t; di norma, per percorsi di un solo giorno, su strade non asfaltate con fondo di pietra o macadam,
  - iii. camion con una portata di 5-10 t, generalmente per percorsi di durata non superiore alla mezza giornata fino ai punti di distribuzione, su mulattiere e piste sterrate.

##### **Rimorchi**

Prima di acquistare rimorchi, occorre porsi anche le seguenti domande:

- i. Le strade e i ponti sono transitabili con automezzi con rimorchio?
- ii. Gli autisti sono capaci di guidare con un rimorchio?
- iii. Qual è la normativa del paese circa il peso e la lunghezza degli autotreni?
- iv. Che tipo di rimorchio è necessario? Si possono utilizzare autotreni o sarebbero preferibili semirimorchi? Nei percorsi a vuoto, è possibile trasportare il rimorchio sul camion? Accertarsi che i rimorchi siano dotati di freni ad aria compressa, un gancio di traino, serbatoi di carburante supple-

mentari e pneumatici di scorta. Riservare particolare attenzione alla robustezza della barra di traino e al numero degli assali.

#### **Quali sarebbero le marche e i modelli più idonei?**

- i. Di quali marche curano la manutenzione (secondo le specifiche del costruttore) le autofficine locali? Il parco di automezzi pesanti dev'essere standardizzato, con marche e modelli idonei, già diffusi nel paese. Se non si può evitare una combinazione di più modelli di camion, può tuttavia essere possibile limitarsi ad una sola marca.
- ii. Qual è la disponibilità di automezzi: capacità di riserva delle imprese di trasporto locali, possibilità di acquistare automezzi nuovi o d'occasione?

#### **Infrastrutture (carburante, autofficine)**

- i. Esiste una rete di servizi con la competenza necessaria per effettuare la manutenzione del parco automezzi, o sarà necessario allestire apposite autofficine e stazioni di rifornimento?
- ii. Sul mercato locale si trovano a sufficienza ricambi e pneumatici, o bisogna importarli?
- iii. Il carburante (diesel e benzina) e i lubrificanti sono facilmente reperibili nella zona delle operazioni? Prendere nota del numero dei distributori, della capacità e della probabile disponibilità di carburante presso ognuno di loro.

## **2. Possibilità di fornitura degli automezzi**

Gli automezzi (sia leggeri che pesanti) possono essere: noleggiati sul posto, forniti dal governo, prestati da un altro ufficio dell'Onu della regione, trasferiti da un'altra operazione dell'Unhcr, oppure acquistati. I veicoli per lavoro pesante possono anche essere forniti nel quadro di un accordo permanente (cfr. Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze, appendice 1). Se i camion devono essere acquistati sul mercato internazionale, inviare la relativa richiesta alla Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, completando l'apposito modulo ("modulo di analisi operativa per i camion", da richiedere eventualmente alla Sede).

Per analizzare le varie possibilità di fornitura, prendere in considerazione i seguenti elementi:

- i. durata prevista dell'operazione. Se è breve (3-6 mesi), o la situazione è molto instabile, piuttosto che l'acquisto può essere preferibile il noleggio, il prestito o il trasferimento da un'altra operazione, a causa dell'alto costo iniziale;
- ii. costo comparato. Confrontare il costo del noleggio a quello dell'acquisto (comprese le spese di consegna). Prendere in considerazione l'acquisto di veicoli usati, se in condizioni abbastanza buone;
- iii. assistenza meccanica e altre prestazioni. Tenere conto del fatto che il noleggio comprenderà la manutenzione e altri servizi (ad esempio, autisti, assicurazione), che dovranno invece essere negoziati a parte se gli automezzi sono acquistati, ottenuti in prestito o trasferiti da un'altra zona;
- iv. tempi. I veicoli leggeri possono essere messi a disposizione rapidamente dalle riserve d'emergenza dell'Unhcr (cfr. appendice 3). L'acquisto di veicoli nuovi può esigere molto tempo, a causa dei lunghi tempi di consegna (fino a 8 mesi se sono costruiti su ordinazione, come in genere accade per i particolari allestimenti degli automezzi per uso pesante, richiesti nelle operazioni dell'Unhcr). In caso di urgente necessità di automezzi pesanti, informare delle esatte esigenze, per gli automezzi stessi e le infrastrutture connesse, la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale, che esaminerà le possibili alternative (trasferimento da un'altra operazione, acquisto, ecc.) a livello internazionale e regionale. Se risulta necessario l'acquisto, la priorità sarà di comunicarlo e di agire tempestivamente;
- v. altre alternative. Si potrà pensare anche di "innestare" il parco automezzi pesanti su una grossa impresa di trasporti nazionale o regionale. Ciò permetterebbe di disporre immediatamente delle sue infrastrutture - uffici, officine, ecc. - come anche dell'esperienza da essa acquisita operando nel paese.

Gli automezzi partecipanti esclusivamente all'operazione devono essere numerati singolarmente e contraddistinti in modo chiaro: ad esempio, potranno essere dipinti in bianco, con diciture in azzurro.

### 3. Servizi di rifornimento e manutenzione

Bisogna disporre di idonei servizi di assistenza, con sufficienti riserve di carburante e ricambi. La manutenzione e le riparazioni devono essere effettuate regolarmente e secondo le prescrizioni del costruttore, tramite autofficine di concessionari locali o dell'Unhcr. Una manutenzione sistematica eviterà che un piccolo problema si trasformi in uno più grave. Una guida regolare e la cura degli automezzi da parte degli autisti possono costituire un fattore importante per mantenere i veicoli in ordine di marcia, e prolungarne la vita. A tal fine, il segreto starà nella formazione, la supervisione e incentivi adeguati.

#### Carburanti e lubrificanti

- Occorre disporre, laddove sia necessario, di riserve garantite di carburanti e lubrificanti (accertarsi che l'olio e i lubrificanti siano conformi alle specifiche del fabbricante e non siano stati già usati). Ciò può richiedere appositi magazzini custoditi, nonché altre autocisterne per il carburante. Per garantire i rifornimenti di carburanti, può essere necessario creare una rete di distributori.

#### Ricambi e autofficine

Occorre disporre di materiali di consumo (filtri, ammortizzatori, guarnizioni dei freni, ecc.) e ricambi: in particolare pneumatici, la cui durata di vita può non andare oltre i 10.000 km in terreno accidentato, di deserto o di montagna. Seguono alcune possibili alternative per organizzare la manutenzione e le riparazioni:

- i. utilizzare o potenziare i servizi già esistenti:  
è possibile che i servizi già esistenti - commerciali, governativi o dell'Onu (ad esempio, del Pam o del Dipartimento operazioni di mantenimento della pace - Dpko) - siano in grado di curare anche la manutenzione degli automezzi dell'Unhcr, o possano essere potenziati a tale scopo;
- ii. mettere in piedi apposite officine:  
può essere necessario da parte dell'Unhcr predisporre alcune officine esclusivamente destinate all'operazione: ad esempio, un'officina centrale, perfettamente equipaggiata, completa di personale, attrezzi, sezione saldatura, magazzino ricambi e ufficio gestione trasporti. In aggiunta, in funzione delle dimensioni e della zona dell'operazione, si può prevedere anche di avere delle officine di minori dimensioni e degli uffici amministrativi più vicini a destinazioni isolate;
- iii. può essere, inoltre, necessario prevedere autofficine mobili e automezzi pesanti per il recupero di quelli incidentati:  
accertarsi sempre dell'esistenza di una capacità di recupero per i camion, con officine mobili, camion di assistenza (carri attrezzi), verricelli, ecc.

### Allegato 3 - Sistemi di gestione delle scorte

Nel presente allegato si troveranno indicazioni sugli elementi fondamentali di un sistema di gestione delle scorte. Il livello minimo di controlli necessario varierà da un'operazione all'altra, ma in ogni caso dei controlli e una contabilità semplici, introdotti sin dall'inizio, saranno molto più efficaci di un sistema sofisticato, introdotto più tardi. Nessun sistema sarà efficace se non è ben conosciuto da quanti devono farlo funzionare in pratica: sarà quindi necessaria la formazione di tutto il personale interessato. Ad eccezione delle lettere di vettura, tutti i documenti qui descritti sono moduli specifici dell'Unhcr. Il sistema computerizzato per il rintraccio delle merci (*Commodity Tracking System - Cts*), utilizzato dall'organizzazione, si fonda sui dati contenuti nel sistema cartaceo, che utilizza tali formulari.

#### 1. Controllo delle scorte

- i. Rapporto sulle merci in viaggio (*pipeline report*): permette di seguire l'iter di ogni ordinativo o partita di merci (comprese le donazioni in natura). Registra tutte le fasi del loro movimento, dalla richiesta iniziale fino a, secondo i casi, il bando di gara d'appalto, la trasmissione dell'ordinativo, la notifica dell'avvenuta spedizione, la data e il luogo previsti per la consegna, la data effettiva di arrivo, nonché i dettagli della distribuzione finale.
- ii. Per seguire visivamente i movimenti delle merci, può risultare molto utile un semplice tabellone, di facile e rapida realizzazione.

#### 2. Documenti relativi all'origine delle merci

Per ogni merce, i seguenti documenti indicano il quantitativo, le specifiche, il confezionamento, il valore e la provenienza.

- i. Ordinato d'acquisto (*purchase order*). Ne riporta tutti gli estremi: specifiche, numero di unità ordinate, prezzo unitario e totale, confezionamento, data d'acquisto, fornitore, destinazione, ecc., facendo anche riferimento alle vigenti condizioni contrattuali tipo.
- ii. Modulo di avviso di contributo (*Contribution Advice Form - Caf*) / modulo di avviso di donazione (*Donation Advice Form - Daf*). Quando sono annunciati contributi in natura, il Servizio raccolta fondi o, a seconda dei casi, il Servizio relazioni con i donatori della Sede centrale emette, rispettivamente, un Caf o un Daf. Questo contiene dati analoghi a quelli di un ordinativo, che vengono utilizzati per seguire i movimenti delle merci fino alla distribuzione finale, in modo da potere rendere conto al donatore, come è previsto nel Caf/Daf.

#### 3. Documenti di autorizzazione

- i. Richiesta di prelievo dal magazzino (*release request*). Si tratta di una richiesta formale che autorizza il personale dei magazzini a prelevare merci dalle scorte.
- ii. Richiesta di trasporto/magazzinaggio (*transporting/warehouse request*). Autorizza formalmente le Ong ad utilizzare per le proprie merci i servizi di trasporto o magazzinaggio dell'Unhcr.

#### 4. Documenti di certificazione

Vari documenti sono utilizzati per attestare che la merce è stata regolarmente spedita, ricevuta e/o consegnata.

- i. Lettera di vettura stradale / lettera di vettura aerea / polizza di carico ferroviaria (*waybill / air waybill / bill of lading*). Si tratta del documento contrattuale di spedizione stipulato con il vettore, che riporta la destinazione concordata e accompagna, in duplice copia, la merce dal porto di carico fino alla destinazione stessa. Il documento costituisce la base per lo sdoganamento e permette al personale dell'Unhcr di verificare la conformità delle merci effettivamente ricevute rispetto a quelle caricate. La seconda copia consente, inoltre, ai responsabili degli acquisti di controllare la congruità delle merci spedite rispetto a quelle ordinate (cioè rispetto all'ordinativo). Quando il movimento avviene fra magazzini dell'Unhcr, si utilizza invece una bolla di consegna (riprodotta nell'allegato 4).
- ii. Bolla di prelievo (*release note*). È utilizzata quando la merce è ritirata dal magazzino, uscendo così dal sistema di gestione scorte dell'Unhcr: la persona (autista o consegnatario, ad esempio una Ong) che la prende in consegna certifica di averla ricevuta in buono stato.
- iii. Bolla di consegna (*delivery note*, cfr. allegato 4). Accompagna la merce quando questa è trasferita altrove, sotto il controllo dell'Unhcr: ad esempio, in un altro magazzino dell'organizzazione).

Chi riceve la merce firma la bolla di consegna per attestare di aver ricevuto la merce in buono stato, e una copia firmata è restituita allo speditore. È utilizzata quando la merce è trasportata in ferrovia, su strada o su chiatta (in caso di trasporto aereo, si utilizza un "manifesto di carico aereo" - *aircargo manifest*).

- iv. Bolla di ricevimento (*receipt note*): quando la merce arriva priva di bolla di consegna o lettera di vettura / polizza di carico, il ricevente firma una bolla di ricevimento, che viene rinviata allo speditore, per attestare l'avvenuto arrivo della merce.

#### **5. Documenti di magazzino**

Indipendentemente dalle dimensioni e dall'ubicazione del magazzino o del deposito, si raccomanda di effettuare, come minimo, i controlli contabili indicati qui appresso. Questi saranno integrati da sistematiche ispezioni, per assicurarsi della corretta conservazione e protezione della merce, come anche da periodiche verifiche contabili.

- i. Registro giornaliero delle partite in arrivo (*daily incoming shipment log sheet*). È utilizzato per annotare i dettagli essenziali di ogni merce in arrivo: descrizione, quantità, fornitore, nome della persona che riceve la merce e data di ricevimento, con riscontro con la lettera di vettura (vedi sopra).
- ii. Registro giornaliero delle partite in uscita (*daily outgoing shipment log sheet*). È utilizzato per riportare i dettagli fondamentali di tutte le merci in uscita: descrizione, quantità, destinazione e data di uscita (con riscontro, a seconda dei casi, con la lettera di vettura o la bolla di consegna o di ricevimento).
- iii. Scheda di magazzino (*stock/bin card*). Per ogni tipo di merce che si trova in magazzino, si utilizza una scheda per registrare ogni movimento in entrata o in uscita, con riscontro con le corrispondenti indicazioni dei registri d'entrata o d'uscita. La scheda consente di disporre di un bilancio corrente di magazzino. Se possibile, è opportuno che la sua tenuta non sia affidata alle stesse persone che ricevono e spediscono la merce.
- iv. Rapporto giornaliero di magazzino (*daily stock report*, cfr. allegato 4). Fornisce i dettagli essenziali delle merci stoccate come pure, per ogni magazzino, i rispettivi dati di quantità, valore e peso.
- v. Rapporto su perdite o danni (*loss/damage report*): serve a segnalare eventuali ammanchi o danneggiamenti della merce (avvenuti durante il trasporto o il magazzinaggio).

#### **Movimento delle merci**

Il modo più facile per accertarsi che la merce giunga a destinazione può consistere nel subordinare il pagamento (o il saldo - della merce stessa, dell'autista o del vettore, secondo i casi) alla restituzione della copia, debitamente vistata, della bolla di consegna o della lettera di vettura. Accertamenti fisici e controlli (anche mediante ispezioni) più completi potranno essere richiesti in un secondo tempo e saranno, in ogni caso, necessari per assicurarsi dell'arrivo della merce a destinazione (nel peggiore dei casi, ne indicheranno il mancato arrivo). A condizione, tuttavia, che i firmatari dei documenti, sia di autorizzazione sia di ricevimento, siano scelti con cura e che le firme siano verificate (si raccomanda che siano accompagnate dal timbro dell'Unhcr), ciò dovrebbe rappresentare una prima efficace salvaguardia.

Allegato 4



**UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES  
ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI**

**Foglio di controllo giornaliero degli automezzi**

<b>Data:</b>	<b>Chilometraggio alla partenza:</b>
--------------	--------------------------------------

Controllo autovettura

<input type="checkbox"/> Olio	<input type="checkbox"/> Acqua (Radiatore e lavaggio parabrezza)	<input type="checkbox"/> Freni (a pedale e a mano)	<input type="checkbox"/> Luci anteriori	<input type="checkbox"/> Luci posteriori
<input type="checkbox"/> Cassetta degli attrezzi e cric	<input type="checkbox"/> Pneumatico di scorta	<input type="checkbox"/> Pulizia dell'automezzo	<input type="checkbox"/> Pieno di carburante	<input type="checkbox"/> Controllo radio

<b>Autista (nome in stampatello):</b>	<b>Firma dell'autista:</b>
---------------------------------------	----------------------------

Destinazione	Passeggeri	Ora di partenza	Ora di rientro	Spostamento/ ufficiale/privato	Chilometri alla partenza	Chilometri al rientro

Carburante (litri):	Chilometraggio al rifornimento:
Carburante (litri):	Chilometraggio al rifornimento:
Olio motore (litri):	Olio motore (tipo):

Osservazioni:

18 Forniture e trasporti





# 19

---

## Il rimpatrio volontario



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Visione d'insieme</b>		
<b>Introduzione</b>	1- 4	287
<b>Ruolo dell'Unhcr nel rimpatrio volontario</b>	5-10	287-288
<b>Requisiti del rimpatrio volontario</b>	11-33	288-290
Volontarietà del ritorno		
Trattamento previsto al rientro		
Mantenimento dell'asilo per chi rimane rifugiato		
Altre considerazioni in materia di protezione		
<b>Preparativi in vista del rimpatrio</b>	34-54	290-292
Preparativi per il rimpatrio spontaneo		
Accordo fra le parti		
Coordinamento		
Personale		
Stima del numero degli interessati		
Probabili itinerari di rientro		
Campagna d'informazione di massa		
Partenza		
<b>Durante il viaggio</b>	55-60	292-294
Rimpatri organizzati		
Rimpatri spontanei in massa		
Formalità durante il viaggio		
<b>All'arrivo nel paese d'origine</b>	61-69	294-295
Registrazione all'arrivo		
Monitoraggio e presenza dell'Unhcr		
Accoglienza da parte della popolazione locale		
Assistenza materiale		
Accesso alla terra e alla proprietà fondiaria		
Mine antiuomo		
<b>Da consultare</b>		295
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1: Modulo di rimpatrio volontario</b>		297-298
<b>Allegato 2: Mezzi di trasporto</b>		299-301

## **Situazione**

Anche se programmate in anticipo, le operazioni di rimpatrio volontario possono presentare molte delle caratteristiche di un'emergenza, secondo la definizione del presente manuale. Spesso vanno organizzate con breve preavviso e richiedono "una risposta straordinaria e misure eccezionali". Il rimpatrio in massa non pianificato, soprattutto se realizzato in condizioni non ottimali, può somigliare ad un'emergenza causata da un improvviso afflusso di rifugiati.

## **Obiettivo**

Trovare soluzioni permanenti al problema dei rifugiati, aiutandoli a rimpatriare volontariamente, in sicurezza e dignità, e a reinserirsi in modo durevole e positivo nella società d'origine.

## **Principi della risposta**

- Spetta ai singoli rifugiati decidere se ritornare o no nel paese d'origine: non vi devono essere costretti, né esserne impediti;
- la volontarietà del rimpatrio dev'essere accertata e tutelata dall'Unhcr.

## **Misure da adottare**

- Distaccare sufficiente personale per raccogliere informazioni sulle intenzioni dei candidati al rimpatrio e per valutarne il carattere volontario;
- raccogliere informazioni nel paese d'origine circa le condizioni poste per il loro ritorno e diffonderle tra i rifugiati;
- definire la natura della partecipazione dell'Unhcr al rimpatrio e informarne tutto il personale, come pure, se del caso, i governi e gli altri organismi dell'Onu;
- fornire assistenza ai rimpatriati durante il viaggio e, se necessario, all'arrivo, a seconda del tipo di partecipazione dell'Unhcr al rimpatrio.

## Introduzione

1. Le operazioni di rimpatrio volontario possono presentare molte caratteristiche di un'operazione d'emergenza, in quanto anch'esse possono richiedere "una risposta straordinaria e misure eccezionali", e spesso vanno organizzate con scarso preavviso. In questo capitolo si forniscono brevi orientamenti al riguardo, in particolare quando il rimpatrio avviene in circostanze d'emergenza; si consulterà anche, comunque, il manuale intitolato: *Voluntary Repatriation: International Protection*, Unhcr, 1996.

2. Il rimpatrio volontario rappresenta la migliore soluzione per la drammatica situazione dei rifugiati. L'articolo 1 dello Statuto fa obbligo all'Alto Commissario di assistere "i governi e, previa approvazione di questi, le organizzazioni private per facilitare il rimpatrio volontario" dei rifugiati che rientrano nel campo d'applicazione dello Statuto stesso.

3. Il rimpatrio volontario è, in genere, definito:

- i. "organizzato", quando il ritorno avviene ordinatamente e con l'assistenza dell'Unhcr;
- ii. "spontaneo", quando i rifugiati rientrano con mezzi propri, anziché nell'ambito di un'operazione organizzata.

4. Il ritorno spontaneo può aver luogo inaspettatamente, talvolta addirittura prima della fine di un conflitto. L'Unhcr deve creare, lungo gli itinerari del ritorno e nel paese d'origine, proprie postazioni capaci di fornire protezione e assistenza, in modo tempestivo ed efficiente. Oltre a ciò, occorre fornire ai rifugiati informazioni sulla situazione nel paese d'origine (ad esempio, circa la presenza di mine, gli itinerari da seguire e la situazione alle frontiere).

Sono i rimpatri spontanei in massa quelli che più spesso richiedono una risposta eccezionale e misure straordinarie.

## Ruolo dell'Unhcr nel rimpatrio volontario

5. Nel rimpatrio volontario, il ruolo dell'Unhcr consiste nel:

- i. verificarne l'effettiva volontarietà;
- ii. favorire condizioni propizie al ritorno volontario, in sicurezza e dignità;
- iii. promuovere il rimpatrio, una volta che le condizioni siano favorevoli;
- iv. facilitare il ritorno dei rifugiati quando avviene spontaneamente, anche se le condi-

zioni non sono propizie;

v. organizzare, in collaborazione con le Ong e le altre agenzie, il trasporto e l'accoglienza dei rimpatriati, se è necessario per tutelare i loro interessi e il loro benessere;

vi. vigilare sulla situazione dei rimpatriati nel paese d'origine e sul rispetto delle garanzie offerte loro. Se del caso, intervenire in loro favore.

6. L'Unhcr deve disporre in ogni momento di informazioni obiettive ed aggiornate sulla situazione del paese d'origine. Il personale sul terreno deve seguire da vicino l'atteggiamento dei rifugiati in vista di un possibile rimpatrio volontario, e tenerne informati i rifugiati stessi e i governi interessati.

7. Occorre distinguere fra "promuovere" e "facilitare" il rimpatrio volontario. Il rimpatrio va promosso solo quando risulta obiettivamente che i rifugiati possono rientrare in condizioni di sicurezza e dignità<sup>1</sup> e che il rientro ha buone prospettive di essere permanente. L'Unhcr può promuovere il rimpatrio volontario anche senza farsi carico di tutti gli aspetti dell'organizzazione. Accade spesso che i rifugiati facciano i propri preparativi per il ritorno, con o senza l'assistenza dell'Alto Commissariato.

8. Quando l'Unhcr non ritiene che, obiettivamente, la maggioranza dei rifugiati possano rimpatriare in condizioni di sicurezza, ma ciò nonostante questi manifestano un forte desiderio di rientrare volontariamente e/o hanno cominciato a farlo di loro iniziativa, l'organizzazione deve aver cura di non promuovere il rimpatrio, ma può adottare alcune misure volte a facilitarlo.

**L'Unhcr deve fare ben comprendere alle autorità e ai rifugiati che l'assistenza prestata ad un tale rimpatrio si basa sul rispetto della libera decisione di questi ultimi di rimpatriare, ma non va interpretata come il segno che la sicurezza sia adeguata.**

9. A seconda delle circostanze, facilitare il rimpatrio può significare: fornire informazioni ai rifugiati; avvertirli dei limiti della protezione e dell'assistenza materiale fornite dall'Unhcr durante e dopo il ritorno; negoziare un'eventuale amnistia; istituire una presenza nel paese d'o-

<sup>1</sup> S'intende per "sicurezza" la sicurezza giuridica, l'incolumità fisica e la sicurezza materiale, ovvero la disponibilità di terra o di altri mezzi di sopravvivenza. Il concetto di "dignità" impone che i rifugiati siano trattati con rispetto dalle autorità nazionali, e possano godere nuovamente di tutti i loro diritti.

rigine e vigilare sul trattamento riservato ai rimpatriati. La questione dell'assistenza materiale va trattata con molta cautela, in modo che non sia interpretata come un fattore d'attrazione e non faccia pensare ad un rimpatrio promosso dall'Unhcr.

10. Nel caso di un rimpatrio spontaneo in massa, in condizioni per cui l'Unhcr non ritiene che, obiettivamente, il rientro sia sicuro per la maggioranza dei rifugiati, come anche in condizioni d'emergenza, va richiesto il parere della Sede centrale per definire il comportamento da adottare in tali circostanze.

### Requisiti del rimpatrio volontario

11. Il rimpatrio volontario deve rispondere ai seguenti requisiti:

- ◆ garanzie quanto alla sua volontarietà;
- ◆ garanzie quanto al trattamento che sarà riservato ai rimpatriati;
- ◆ mantenimento dell'asilo per chi non rimpatria, rimanendo rifugiato.

### Volontarietà del ritorno

12. Garantire la volontarietà del ritorno significa accertarsi che:

- i. la decisione di rimpatriare sia presa liberamente;
- ii. i rifugiati decidano in piena cognizione di causa, in base ad una precisa conoscenza della situazione del paese;
- iii. la decisione sia presa esplicitamente.

13. La volontarietà va vista in relazione alla situazione del paese d'origine (che richiede una decisione consapevole) e a quella del paese d'asilo (che permette una libera scelta).

**La volontarietà significa che non si deve esercitare alcuna pressione sui rifugiati per farli rimpatriare.**

14. Gli uffici distaccati devono esaminare entrambi i fattori, affidandosi per il primo soprattutto a colloqui diretti con tutte le categorie della comunità rifugiata, ivi comprese le donne. Occorre considerare l'atteggiamento dei rifugiati riguardo alle mutate circostanze nel paese d'origine, come pure alla situazione in quello d'asilo.

15. La volontarietà significa anche che ai rifugiati non dev'essere impedito il rimpatrio. In determinate situazioni, infatti, certi interessi economici e politici del paese d'asilo possono por-

tare dei gruppi di pressione a cercare di ostacolarlo.

16. Quale che sia il carattere del rimpatrio, per garantirne la volontarietà bisogna che i rifugiati siano pienamente informati della situazione nel paese d'origine. Anche se spesso lo sono già in parte, può essere necessario fornire ulteriori ragguagli sulla situazione in patria.

17. Occorre, inoltre, disporre di informazioni su quanto è previsto per accoglierli e sulle prospettive di reinserimento nel tessuto della società. I candidati al rimpatrio hanno bisogno di sapere se potranno rientrare in possesso della loro casa e della loro terra, quale e quanta assistenza materiale riceveranno nei primi tempi, che cosa potranno portare con sé, ecc.

18. Per poter rispondere nel miglior modo alle domande dei rifugiati, sarà opportuno:

- i. organizzare, se possibile, visite di loro rappresentanti (fra cui delle donne) alle località d'origine, per rendersi conto di prima mano della situazione (sopralluoghi diretti);
- ii. facilitare la corrispondenza;
- iii. permettere di comunicare via radio con parenti rimasti nel paese d'origine;
- iv. organizzare presentazioni illustrate sulla situazione in patria;
- v. discutere, a livello formale o informale, con persone che si sono recate di recente nella zona del ritorno, o anche organizzare visite nei campi profughi di coloro che sono già rimpatriati, o di autorità locali del paese d'origine.

19. Quale che sia il metodo, occorre che i rifugiati ricevano un quadro quanto più possibile imparziale e obiettivo della situazione nella zona di provenienza.

20. I rifugiati devono esprimere liberamente l'intenzione di rimpatriare. Può darsi che non siano abituati a prendere - a livello individuale o familiare - decisioni del genere, ma occorre che i programmi di rimpatrio siano articolati in modo da tutelare i loro diritti al riguardo, ad esempio utilizzando gli appositi moduli per la dichiarazione di rimpatrio volontario (*volrep*).

21. Nei casi di rientro organizzato, si raccomanda l'uso di tali moduli (cfr. allegato 1). Qualora sussista il minimo rischio di coercizione, dall'esterno dei campi o ad opera di fazioni mescolate ai rifugiati, il modulo va firmato in privato, davanti ad un funzionario dell'Unhcr o ad un altro testimone neutrale. Questi possono vo-

ler intervistare i rifugiati, per assicurarsi del carattere autenticamente volontario della loro decisione. Se le circostanze lo consentono, si può avere conferma di tale volontarietà in modo più informale, mediante un semplice elenco di nomi.

**Nei casi di ritorno spontaneo in massa, non sarebbe realistico chiedere di compilare i moduli di rimpatrio volontario; l'Unhcr deve quindi dislocare lungo gli itinerari del ritorno propri incaricati per vigilare, intervistare ed intervenire, se necessario, per accertare eventuali casi di coercizione.**

#### **Trattamento previsto al rientro**

22. Il carattere permanente del rimpatrio volontario dipende, in larga misura, dalla protezione fornita ai rimpatriati durante il reinserimento in patria.

23. La responsabilità della protezione dei rimpatriati, suoi cittadini, compete al paese d'origine. L'interessamento dell'Unhcr per i rimpatriati si giustifica in virtù del suo ruolo di protezione dei rifugiati, come pure del suo compito statutario riguardante l'attuazione del rimpatrio volontario, come soluzione durevole del problema dei rifugiati.

24. Benché i rifugiati chiedano spesso assicurazioni in tal senso, l'Unhcr non può garantire loro la sicurezza, una volta rimpatriati. Il suo interessamento per questa categoria di persone è illustrato più in dettaglio nel Manuale sul rimpatrio volontario, che contiene anche informazioni sulle amnistie e sul monitoraggio.

#### **Amnistie, assicurazioni, garanzie**

25. In ogni rimpatrio volontario, è essenziale un'adeguata protezione giuridica. L'Unhcr raccomanda che, oltre alle condizioni enunciate nell'accordo di rimpatrio, i governi concedano autonomamente un'amnistia o adeguate garanzie a favore dei rimpatriati, mediante dichiarazioni che prevedano inoltre il diritto al ritorno e la libertà di residenza. Tali impegni devono almeno stabilire che i rimpatriati non saranno oggetto di sanzioni o discriminazioni a causa della loro fuga dal paese.

26. Qualora, nella preparazione di un'amnistia, il governo consulti l'Unhcr, è particolarmente importante proporre che l'amnistia sia nel contempo:

- i. di gruppo: concessa a livello di gruppo, anziché richiedere una decisione caso per caso;

- ii. generale: ogni qualvolta ciò sia possibile, l'amnistia dev'essere generale, senza distinguere fra diversi tipi di "reati". Ogni distinzione può causare gravi problemi, ad esempio quando non è possibile una chiara differenziazione fra reati politici e penali. Se l'amnistia non è generale, i rimpatriati rischiano di non sapere fino al momento del ritorno se ne beneficeranno, e allora potrà essere troppo tardi. Se non è possibile un'amnistia generale completa, ci si deve orientare verso una sua limitazione nel tempo: reati commessi prima o dopo una certa data, o durante un certo periodo.

#### **Monitoraggio**

27. L'Unhcr deve poter contattare i rimpatriati liberamente e senza intralci, per vigilare sulla loro incolumità e sulle condizioni del reinserimento. Ciò comporta anche l'accesso a prigioni e centri d'internamento: a tale proposito, sarà importante il collegamento con il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) e l'Alto Commissariato dell'Onu per i diritti umani, come pure lo scambio di informazioni con le Ong che operano per i rimpatriati.

28. Se i rimpatriati sono in pericolo a causa di un'insufficiente protezione da parte dello stato, l'Unhcr deve intervenire in loro favore: a seconda delle necessità, con interventi correttivi o con formali proteste a livello locale, nazionale o addirittura regionale, dando loro ampia diffusione. Se permane l'insicurezza, l'Unhcr deve rivedere la propria politica in materia di rimpatrio.

29. Da solo, il ruolo di vigilanza sui rimpatriati svolto dall'Unhcr non potrà mai bastare a garantire, nel paese di rientro, l'incolumità dei rimpatriati e il rispetto delle norme internazionali sui diritti umani. Può certamente esercitare un'utile influenza per incoraggiare al rispetto per le amnistie, le garanzie, la legalità e i diritti umani, ma non va mai visto come un surrogato della responsabilità dello stato.

#### **Mantenimento dell'asilo per chi rimane rifugiato**

30. Ogni programma di rimpatrio volontario dev'essere integrato da misure atte a garantire il mantenimento dell'asilo e la protezione internazionale per quanti scelgono di rimanere nel paese ospitante. Alcuni rifugiati possono continuare a nutrire un fondato timore di persecuzione e, di conseguenza, non voler rimpatriare. Altri possono rinviare la decisione o anche, in un primo momento, decidere di non tor-

nare in patria, per vedere come andranno le cose per i primi che rimpatrieranno.

31. Ciò può rendere necessario il proseguimento dell'operazione in corso, ma per un numero ridotto di beneficiari. L'integrazione in loco, nel paese d'asilo, è la migliore soluzione per un certo numero di rifugiati, che rimangono dopo il termine di un programma di rimpatrio e non possono, per qualche motivo, rimpatriare. In rari casi, però, per quanti rimangono rifugiati può essere necessario prevedere il reinsediamento.

32. Se esiste un serio pericolo di coercizione o intimidazione, può insorgere la necessità di trasferire altrove, subito dopo la loro decisione, coloro che preferiscono non rimpatriare. In ogni programma di rimpatrio volontario, occorre prevedere e affrontare anche tale aspetto.

#### **Altre considerazioni in materia di protezione Gruppi vulnerabili**

33. Durante tutte le fasi dell'operazione, va riservata particolare attenzione ai gruppi vulnerabili - bambini non accompagnati, anziani soli, disabili e malati cronici - come pure alle specifiche necessità delle donne sole e di quelle capofamiglia. Nel corso di un rimpatrio spontaneo su vasta scala, i membri di una stessa famiglia possono venire ad essere separati, e sarà necessario istituire un servizio di rintraccio per permettere loro di ricongiungersi. Al momento della registrazione, di norma si sarà preso nota dell'identità dei rifugiati vulnerabili, e in particolare di quelli con esigenze particolari, come anche dei loro familiari nel paese d'asilo o in quello d'origine.

#### **Preparativi in vista del rimpatrio**

34. Le misure indicate qui di seguito vanno previste in ogni tipo di rimpatrio, anche in condizioni d'emergenza. Si terranno presenti, inoltre, i principi di gestione illustrati nei capitoli da 1 a 9 (ad esempio, la pianificazione, la valutazione dei bisogni e l'attuazione), facendo anche riferimento al capitolo 18, sugli approvvigionamenti e i trasporti.

#### **Preparativi per il rimpatrio spontaneo**

35. Le iniziative di prevenzione attiva che permettono di essere pronti per il rimpatrio spontaneo prevedono di:

- i. essere ben informati sui rifugiati: in particolare, origine, precedenti, composizione, motivi dell'esodo, e loro parere circa gli sviluppi in corso nel paese d'origine;
- ii. mantenere uno stretto collegamento con

l'ufficio dell'Unhcr nel paese d'origine, per accertare se gli sfollati fanno effettivamente ritorno alle rispettive località d'origine, e per conoscere altri sviluppi che possano dar luogo a un movimento di rimpatrio: di fatto, questo è spesso innescato dal timore dei rifugiati di perdere la terra, la casa o il lavoro se non tornano in patria;

- iii. essere sensibili alle preoccupazioni più diffuse dei rifugiati.

36. Se sussistono indizi che preannunciano un rimpatrio spontaneo, bisogna predisporre dei piani d'emergenza, che comportino l'individuazione dei bisogni di protezione e aiuti materiali da soddisfare nel paese d'origine e durante il ritorno, nonché la creazione d'una struttura di monitoraggio nelle zone di rientro, con una presenza diretta dell'Unhcr o dei partner operativi.

#### **Accordo fra le parti**

37. Ogni qualvolta sia possibile, occorre concludere formalmente un accordo tripartito di rimpatrio volontario, fra i governi del paese d'asilo e di quello d'origine e l'Unhcr. Quando si prevede un rimpatrio volontario, bisogna in ogni caso istituire il più presto possibile una commissione tripartita. È importante, tuttavia, che l'Unhcr non concluda un tale accordo senza aver debitamente consultato i rifugiati, e che le preoccupazioni di questi ultimi siano sempre tenute ben presenti.

38. Nell'elaborazione dell'accordo tripartito di rimpatrio, il ruolo dell'Unhcr è di:

- i. collaborare con entrambi i governi interessati, per garantire il rispetto delle considerazioni fondamentali in materia di protezione già descritte;
- ii. se necessario, partecipare alla fornitura degli aiuti materiali, per facilitare l'attuazione dell'accordo;
- iii. esercitare una supervisione sul programma di rientro, con particolare attenzione alla protezione, e accertarsi che i rimpatriati possano tornare nel loro paese liberamente e senza intralci. L'Unhcr deve, inoltre, esser presente nel paese d'origine, per vigilare sul reinserimento.

39. Il contenuto e il campo d'applicazione effettivi dell'accordo formale dipenderanno dalle circostanze. Se ne troverà un esempio nell'allegato 5 del manuale: *Voluntary Repatriation - International Protection*.

40. Possono sorgere dubbi circa l'effettiva na-

zionalità di coloro che desiderano rimpatriare: il compito di accertarla spetta alle autorità del paese d'origine. Tuttavia, se appaiono particolari problemi relativi a rivendicazioni di nazionalità o casi di apolidia, non risolvibili a livello locale, occorre consultare la Sede centrale per avere indicazioni sul modo di procedere.

### Coordinamento

41. L'Unhcr avrà probabilmente la responsabilità del coordinamento pratico di un'operazione che, per definizione, coinvolgerà più paesi.

42. Le comunicazioni e il coordinamento tra gli uffici dell'Unhcr situati dai due lati di una frontiera possono determinare il successo o il fallimento di un'operazione.

**Il principio basilare del coordinamento transfrontaliero è che le operazioni di rimpatrio volontario devono essere guidate dalla situazione, dalla capacità d'assorbimento e dalla preparazione organizzativa del paese d'origine.**

43. Un funzionario dell'Unhcr dev'essere designato quale unico responsabile di tutta l'operazione di rimpatrio, nel paese d'asilo e d'origine, e del trasferimento vero e proprio: ad esempio, il Delegato nel paese d'origine. La necessità di avere un coordinatore è ancora maggiore quando un rimpatrio di grandi proporzioni interessa più paesi d'asilo. Altrettanto importante è la designazione, presso la Sede centrale, di un funzionario come punto focale.

### Personale

44. Date le competenze dell'Unhcr in materia di protezione, queste operazioni richiedono spesso molti collaboratori sul terreno, al fine di:

- presenziare come testimoni alla dichiarazione dei rifugiati circa la volontà di rimpatriare;
- mantenere una presenza, a volte continuativa, nei campi profughi, lungo gli itinerari di rientro, ai valichi di frontiera e nei centri di transito e d'arrivo;
- accompagnare i rimpatriati durante il viaggio;
- monitorare il trattamento che ricevono al rientro;
- organizzare quelle componenti dell'operazione logistica che non sono affidate a partner operativi e monitorare quelle che invece lo sono.

### Stima del numero degli interessati

45. Un elemento importante ai fini della piani-

ficazione è il numero dei rifugiati che probabilmente rimpatrieranno, numero che, per una serie di ragioni, è difficile da stabilire con esattezza. Sarà non di meno necessario avanzare una stima, quanto più precisa possibile, come pure alcune ipotesi. I piani devono essere flessibili, tenendo presente che in genere l'avvio è lento, perché i rifugiati aspettano di vedere come vanno i primi ritorni e come sono accolti i primi rimpatriati.

46. Occorre raccogliere dati sui seguenti elementi:

- i. numero dei rifugiati che intendono rimpatriare. Le stime vanno effettuate mediante un campionamento casuale dei candidati al rientro, nonché colloqui con rifugiati più anziani, leader di gruppi, donne, insegnanti e altre persone a contatto con la comunità e che ne conoscono i probabili orientamenti. Si possono anche formulare delle ipotesi osservando un ritorno spontaneo in corso e individuando gli ostacoli incontrati dai rimpatriati;
- ii. numero dei rifugiati che difficilmente opteranno per il rimpatrio in questa fase;
- iii. localizzazione e numero attuali dei rifugiati nel paese d'asilo;
- iv. provincia e distretto d'origine in patria che costituiranno la loro destinazione. In base al numero dei potenziali rimpatriati, si determineranno le province e i distretti che avranno la priorità per il ritorno;
- v. rifugiati con particolari esigenze.

47. I dati relativi all'operazione di rimpatrio, in particolare quelli di cui ai punti da iii a v, devono essere computerizzati, se possibile utilizzando il sistema Fbars (*Field Based Registration System* - Sistema di registrazione sul terreno), e comprendere le informazioni raccolte durante la registrazione iniziale, effettuata all'arrivo dei rifugiati, poi aggiornate periodicamente (cfr. capitolo 11, sulla registrazione e la stima della popolazione rifugiata).

### Probabili itinerari di rientro

48. Individuare i principali itinerari di rientro, dai campi profughi alle varie destinazioni nel paese d'origine, basandosi sui mezzi di trasporto probabilmente impiegati (strada, ferrovia, aereo, ecc.). Individuare i punti d'attraversamento della frontiera (primari, secondari, terziari e piccoli sentieri). Analizzare i percorsi più sicuri, anche in considerazione del rischio mine.

49. Elaborare una serie di mappe, con un diverso grado di dettaglio. I dati del sistema Fbars possono essere importati in cartine, schemi e grafici. Utilizzare per tutte le località i toponimi e l'ortografia standard, perché in molti casi possono subire variazioni.

#### **Campagna d'informazione di massa**

50. I rifugiati devono disporre di precise informazioni non solo sulla situazione del paese d'origine, ma anche sull'operazione di rimpatrio volontario. Per illustrarla nel modo più dettagliato possibile, si ricorre a manifesti, pieghevoli, presentazioni orali, programmi radiotelevisivi, ecc., nella o nelle lingue dei rifugiati. Un semplice opuscolo, che esponga le formalità all'arrivo e l'organizzazione prevista, può aiutare molto i rimpatriati e facilitare la loro accoglienza all'arrivo. È importante che, in ogni sua fase, la campagna d'informazione rimanga quanto più obiettiva possibile, evitando di suscitare aspettative illusorie. Se non si è in grado di rispondere alle domande dei rifugiati su determinati aspetti della situazione nel paese d'origine, non bisogna esitare a dirlo.

**Occorre anche far capire ai rifugiati che, una volta rimpatriati, non rientreranno più nelle competenze dell'Unhcr in materia di protezione, e saranno nuovamente soggetti alle leggi nazionali.**

#### **Partenza**

51. Registrazione: si troverà in allegato 1 un formulario di registrazione, denominato "modulo di rimpatrio volontario" (*Voluntary Repatriation Form - Vrf*), che comporta la dichiarazione del rifugiato circa l'intenzione di rimpatriare. Quando si utilizza il sistema Fbars ("sistema di registrazione sul terreno") per introdurre nel computer i dati della registrazione stessa, si possono ottenere su una stampante dei moduli Vrf precompilati, contenenti tutti i dati necessari sugli individui e i loro familiari desiderosi di rimpatriare, e che dovranno semplicemente essere firmati dagli interessati.

52. Cancellazione dai registri: al momento della partenza per il paese d'origine, i rimpatriati devono essere cancellati dai registri del campo profughi o da altri registri relativi agli aiuti umanitari, per consentire un opportuno ridimensionamento dell'assistenza fornita nel paese d'asilo.

53. Raduno prima della partenza: se il rimpatrio non avviene direttamente dai campi pro-

fughi, occorrerà allestire, prima della partenza, dei centri di transito, prevedendo il trasporto, l'alloggio, il vitto e l'assistenza medica di base, come pure il disbrigo delle pratiche amministrative. In alcuni casi, la registrazione potrà aver luogo, con maggiore facilità, negli stessi centri di transito.

54. Se il rimpatrio avviene mediante un trasporto organizzato, utilizzando l'applicazione Fbars si potranno preparare liste computerizzate dei passeggeri, distribuendoli nei vari convogli. Ciò permetterà al sistema, inoltre, di cancellare i rifugiati che rimpatriano, escludendoli dall'assistenza nei campi.

#### **Durante il viaggio**

##### **Rimpatri organizzati**

55. Occorre individuare gli eventuali soccorsi d'emergenza già esistenti lungo gli itinerari di rientro (assistenza medica, acqua potabile). Se questi non sono già disponibili in misura sufficiente, sarà necessario istituire punti di sosta temporanei per il riposo, il pernottamento e la distribuzione d'acqua e di viveri (alimenti precotti o attrezzature da cucina), posti di pronto soccorso, punti d'acqua, ecc. Il tipo e l'entità dell'assistenza necessaria dipenderanno in parte dai mezzi di trasporto utilizzati per il rimpatrio, e occorrerà anche prevedere i rifornimenti di carburante e la riparazione degli eventuali guasti meccanici.

56. Sarà necessaria una nutrita presenza dell'Unhcr, allo scopo di verificare il carattere volontario del ritorno, valutare i bisogni e assicurare il coordinamento con gli uffici nel paese d'origine e in quello d'asilo. Questi sono, da parte loro, chiamati a fornire informazioni aggiornate sulle dimensioni, le necessità e i probabili percorsi del rientro.

##### **Rimpatri spontanei in massa**

57. Quando l'Unhcr fornisce assistenza a rimpatri spontanei in massa, vanno considerati gli stessi punti sopra elencati. Tuttavia, la fornitura di soccorsi ad una popolazione numerosa, disorganizzata e instabile, presenterà grossi problemi, con ulteriori preoccupazioni in materia di protezione. Al riguardo si dovranno adottare le seguenti misure:

##### **Disposizioni generali**

- Per fornire protezione e assistenza alla popolazione che rimpatria, bisognerà creare o potenziare, lungo gli itinerari del rientro, del-

le postazioni (punti di sosta) la cui localizzazione sarà determinata, fra l'altro, dalla disponibilità d'acqua e dal mezzo di trasporto utilizzato. Se i rifugiati si spostano prevalentemente a piedi, la distanza fra un punto di sosta e l'altro sarà più breve che se si utilizzano soprattutto degli automezzi;

- istituire nei punti di sosta una presenza dell'Unhcr, resa ben visibile mediante bandiere, autoadesivi e altro materiale idoneo. Assicurarsi che il personale dell'organizzazione, e in particolare quello delle squadre volanti, sia chiaramente identificabile;
- designare gli uffici dell'Unhcr responsabili delle varie tratte del percorso;
- predisporre un adeguato supporto logistico per il personale dell'Alto Commissariato che sarà presente, per un certo tempo, nei punti di sosta: tende o altro tipo di alloggio, acqua potabile, pasti precotti, ecc.;
- creare un'assistenza volante lungo il percorso, fra un punto di sosta e l'altro;
- installare fax, Pactor o altre apparecchiature per telecomunicazioni scritte in uffici temporanei dell'Unhcr, situati sul percorso;
- dotare tutti gli automezzi dell'organizzazione di apparecchiature di comunicazione;
- predisporre un canale radio comune, utilizzabile da tutte le organizzazioni partecipanti;
- affidare il coordinamento delle telecomunicazioni lungo l'intero percorso ad un operatore e/o ad un tecnico sufficientemente esperti;
- organizzare ogni sera delle riunioni, per scambiare informazioni e assegnare i compiti per l'indomani;
- adottare un unico sistema comune di numerazione per tutti gli automezzi;
- comunicare il piano dei movimenti giornalieri per mezzo di rapporti sulla situazione (*sitreps*) quotidiani, riunioni del personale e tabelloni;
- informare i rifugiati sulla localizzazione dei punti di sosta, ecc., collocando lungo il percorso cartelli nelle lingue da loro conosciute, come pure mediante annunci sulle stazioni radio locali e al megafono;
- predisporre l'accoglienza nel paese d'origine - nei centri di transito alla frontiera e nelle probabili zone di destinazione - prepa-

rando la popolazione, come pure gli enti locali, e discutendo i preparativi di accoglienza e il trattamento previsto alla frontiera;

- istituire o potenziare una presenza nel paese d'origine, per facilitare il reinserimento e vigilare sul trattamento dei rimpatriati.

#### **Protezione e assistenza materiale**

- Collocare nei punti di sosta delle cisterne per l'acqua provvisorie (ad esempio, di plastica), munite di cannelle;
- riempirle d'acqua prelevata da fonti d'approvvigionamento locali o trasportata a mezzo autobotti, e sottoposta ad un idoneo trattamento;
- collocare, nei punti di sosta e/o di prelievo dell'acqua, i prodotti chimici per tale trattamento in quantità sufficiente;
- creare squadre mobili per la manutenzione degli impianti idrici;
- organizzare, se necessario, il trasporto dell'acqua mediante autobotti e il rabbocco, durante la notte, delle cisterne;
- dotare le stesse autobotti di rubinetti;
- fornire ai rifugiati piccole taniche (2-5 litri), di facile trasporto;
- delimitare nei punti di sosta delle aree di defecazione (o delle latrine, a trincea o d'altro tipo), e designare degli incaricati per incoraggiare al loro utilizzo e disciplinarlo;
- creare squadre per la ripulitura di tali aree (o latrine), durante il periodo di uso, e per rimettere a posto il terreno al termine del rimpatrio;
- predisporre una scorta di calce per tale ripulitura;
- potenziare, con personale e forniture, gli ospedali e ambulatori situati lungo il percorso. Istituire centri medici nei punti di sosta, nonché squadre volanti per l'assistenza fra l'uno e l'altro di tali punti. Dotare sia i centri medici che le squadre volanti di un'adeguata quantità di sali per la reidratazione orale;
- cercare di evitare che i rifugiati si concentrino in una sola zona, per prevenire la diffusione di epidemie;
- prevedere scorte di biscotti altamente energetici o altri alimenti idonei (di preferenza, da non cucinare o che richiedano poca cottura) e distribuirli nei punti di sosta;

- ❑ distaccare, presso ognuno di tali punti, del personale per occuparsi dei minori non accompagnati;
- ❑ istituire squadre volanti per individuarli e raggrupparli;
- ❑ assicurarsi che gli incaricati che li assistono siano ben identificabili;
- ❑ definire chiaramente le categorie di persone da considerare "vulnerabili" ai fini del rimpatrio, e far sì che tutte le organizzazioni partecipanti adottino gli stessi criteri per identificarle e assisterle;
- ❑ organizzare un apposito trasporto per prelevare i rifugiati vulnerabili e i loro familiari.

### **Formalità durante il viaggio**

58. Formalità d'immigrazione: si deve compiere ogni sforzo per evitare che sia richiesta un'autorizzazione per il rimpatrio, individuale o per nucleo familiare, rilasciata dal paese d'origine prima dell'inizio del viaggio. Ciò non solo creerebbe gravi problemi pratici e ritardi, ma sarebbe per di più contrario allo spirito di un'ampia amnistia generale. Se è necessario un qualche documento di viaggio individuale, dovrebbe bastare il modulo di registrazione.

59. Formalità doganali: nelle operazioni di rimpatrio, in genere non sono richieste o sono semplificate, ma occorre accertarsene con largo anticipo. Possono essere necessarie, inoltre, particolari disposizioni quando i rifugiati desiderano rimpatriare portando con sé beni personali, come automezzi o bestiame.

60. Formalità sanitarie (certificati di vaccinazione, ecc.): non devono essere più rigorose che per i normali viaggiatori. A volte sono richieste altre vaccinazioni, per esempio contro il colera o il tifo, con la motivazione che i rifugiati potrebbero creare particolari rischi sanitari. In tal caso, occorre chiedere il parere dell'Oms e le eventuali vaccinazioni possono essere riportate sul modulo di registrazione, se i rifugiati non sono già in possesso di un apposito libretto individuale.

### **All'arrivo nel paese d'origine**

61. Il principio del ritorno in sicurezza e dignità non cessa di esser valido dopo la conclusione del rimpatrio, bensì si applica, accompagnato dalla necessaria vigilanza, fin quando la situazione nel paese d'origine può considerarsi stabile, la protezione è nuovamente assicurata dallo stato e i rimpatriati si sono reinseriti nella società.

### **Registrazione all'arrivo**

62. In alcune situazioni, soprattutto in un rimpatrio d'emergenza, può accadere che nel paese d'asilo non sia stata effettuata un'apposita rilevazione. Occorre, in tal caso, mettere in piedi un sistema per registrare la popolazione rientrata, in modo da facilitare l'accesso dell'Unhcr a tutti i rimpatriati, nelle varie zone di destinazione. In alcune circostanze, può essere utile il rilascio di una tessera di rimpatriato.

### **Monitoraggio e presenza dell'Unhcr**

63. La presenza dell'Unhcr è essenziale per vigilare sui rimpatriati; altrettanto importanti sono la presenza di altre organizzazioni umanitarie e il coordinamento con esse. Scopo del monitoraggio è di giudicare se è stata effettivamente ripristinata ed estesa a tutti i rimpatriati la protezione dello stato. Il principio fondamentale è la non discriminazione: i rimpatriati devono essere trattati come il resto della popolazione residente, senza essere in alcun modo presi di mira o discriminati. La vigilanza deve riguardare la situazione generale (violazioni dei diritti umani e incolumità, sicurezza alimentare, accesso ai servizi di base e alla proprietà fondiaria, libertà di movimento, rispetto di eventuali garanzie), come pure la situazione di un campione casuale della popolazione rimpatriata.

### **Accoglienza da parte della popolazione locale**

64. Se il rientro avviene spontaneamente, può mancare il tempo per i preparativi nel paese d'origine. In tal caso, occorre appena possibile fare il necessario per preparare la popolazione locale all'arrivo dei rimpatriati e per facilitarne, se necessario, l'accettazione e l'integrazione.

### **Assistenza materiale**

65. L'assistenza materiale e la protezione sono interconnesse e di solito si rafforzano vicendevolmente. La fornitura di aiuti materiali ai rimpatriati accresce le possibilità di vigilanza su tale popolazione, ed è importante per fare del rientro una soluzione durevole. Quando l'assistenza è fornita senza discriminazioni, a livello di tutta la comunità, può nel contempo favorire l'accoglienza e l'integrazione dei rimpatriati. Circa la natura e l'estensione dei programmi assistenziali dell'Unhcr nel paese d'origine, come pure la loro durata, si troveranno maggiori dettagli più oltre, nei riferimenti bibliografici ("Da consultare").

### Accesso alla terra e alla proprietà fondiaria

66. Per i rifugiati che rimpatriano, la proprietà fondiaria è una risorsa essenziale: per disporre di un alloggio e tornare alla propria casa, o come mezzo di sussistenza. Il problema può essere molto complesso, ma va subito affrontato, se si vuole che il rimpatrio sia coronato da successo e sia definitivo. Al riguardo, l'Unhcr può svolgere un utile ruolo, negoziando con le autorità la tutela dei legittimi diritti dei rimpatriati.

### Mine antiuomo

(Cfr. capitolo 23, sulla sicurezza del personale, per indicazioni sul rischio mine).

67. La presenza di mine sui principali itinerari di rientro e nelle zone d'insediamento dei rimpatriati rappresenta per loro un terribile pericolo, ed è quindi per l'Unhcr serio motivo di preoccupazione.

**L'esigenza di un ritorno "in condizioni di sicurezza e dignità" significa che l'Unhcr non può promuovere il rimpatrio volontario dei rifugiati in situazioni palesemente pericolose, che possono causare morti e feriti.**

68. Nel sistema delle Nazioni Unite, il problema dello sminamento è in primo luogo di competenza del Dipartimento operazioni di mantenimento della pace (*Department of Peace-Keeping Operations* - Dpko). Se necessario, l'Unhcr può contribuire a finanziare il rilevamento e la demarcazione dei campi minati, mentre la sua partecipazione alla rimozione rimane eccezionale e richiede l'approvazione della Sede centrale. La sua attività si concentra quindi su misure meno costose, che permettano un'immediata riduzione del pericolo per i rifugiati, quali le campagne di sensibilizzazione al rischio mine: un rischio che va soppesato sin dalle prime fasi di pianificazione di un rimpatrio.

69. In questo settore, si possono prendere in considerazione le seguenti iniziative:

*Individuazione degli itinerari di rientro e delle zone potenzialmente pericolose, rilevamento delle mine:* l'Unhcr deve raccogliere dati attendibili sulle zone gravemente infestate dalle mi-

ne, e scoraggiare i rifugiati dal recarvisi o dall'attraversarle. Se è vero che il rilevamento delle mine è di competenza del governo, anche l'Unhcr può contribuirvi, con le informazioni ottenute grazie alla presenza nel paese d'origine, come pure attraverso interviste ai rifugiati nel paese d'asilo. Il Dpko gestisce una base dati sulle mine, con una stima, paese per paese, del numero dei vari tipi di mine e i progressi dello sminamento.

*Modalità del rimpatrio:* la presenza di mine può incidere sulle modalità del rimpatrio; ad esempio, può essere necessario incoraggiare i rifugiati a rimpatriare con mezzi di trasporto forniti dall'Unhcr, anziché di propria iniziativa.

*Campagna di sensibilizzazione al rischio mine:* questa deve far parte della campagna d'informazione di massa condotta nel paese d'asilo, prima della partenza, per poi proseguire in quello d'origine. Deve raggiungere tutta la popolazione, facendo partecipare alle attività di programmazione e formazione in essa previste sia uomini che donne. La campagna deve tener conto delle diversità di livello d'istruzione, ruolo nella società e cultura, trattando i seguenti argomenti: esistenza, aspetto e pericolosità delle mine, prevenzione delle lesioni corporee, tecniche di soccorso, interpretazione dei cartelli di pericolo.

*Demarcazione delle zone minate e sminamento:* l'Unhcr deve fare includere, in via prioritaria, le zone e gli itinerari di rimpatrio nei programmi nazionali di sminamento e demarcazione. Occorre, in particolare, abituare i rimpatriati e la popolazione locale a riconoscere i cartelli utilizzati a tale scopo.

### Da consultare

*Registration - A Practical Guide for Field Staff*, Unhcr, Ginevra, maggio 1994.

*Voluntary Repatriation: International Protection*, Unhcr, 1996.

*Voluntary Repatriation. Training Module*, 2ª edizione, Unhcr, Ginevra, 1993.



---

## Allegato 1 - Modulo di rimpatrio volontario

Si riproduce qui di seguito un formulario utilizzabile per il rimpatrio su vasta scala. Quando si utilizza il sistema Fbars, si ottiene un modulo precompilato con i dati della registrazione, che basterà semplicemente firmare. Tale modulo può essere modificato per rispondere alle particolari esigenze dell'operazione.

### Osservazioni destinate ai responsabili dell'elaborazione del modulo

1. Accordarsi con le autorità sui dati effettivamente richiesti: è possibile che non sia necessario riempire tutte le voci.
2. Accordarsi su chi deve compilare il modulo: quello qui riprodotto dev'essere riempito da ogni persona di età superiore ai 18 anni e dai minori non accompagnati, ma può darsi che basti un unico modulo, riempito dal capofamiglia anche per i familiari a carico che lo accompagnano.
3. Concordare il numero di copie e la lingua (o lingue): in genere un originale e tre copie, così destinate: l'originale alle autorità; una copia all'ufficio Unhcr del paese d'asilo; due copie all'interessato, per le formalità durante il viaggio e all'arrivo.
4. Se possibile, stampare i moduli in blocchi, su carta autocopiante.
5. Redigere semplici istruzioni per la compilazione.



---

## Allegato 2 - Mezzi di trasporto

### Osservazioni generali

Si indicano qui di seguito i principali vantaggi e svantaggi dei più comuni mezzi di trasporto. Qualunque sia il mezzo utilizzato, nella pianificazione occorre comunque prendere in considerazione anche i seguenti elementi:

1. vitto, alloggio e assistenza medica di base durante il viaggio. Per una breve distanza, si raccomanda di distribuire, prima della partenza, solo i soccorsi necessari per il percorso e anche, se è indispensabile, per i primi giorni dopo l'arrivo. Ciò contribuirà a ridurre la tentazione di "rimpatriare" più volte;
2. capacità di trasporto degli effetti personali dei rifugiati, in quantità ragionevole, se possibile contemporaneamente ai proprietari. Tener presente che tutto ciò che i rimpatriati portano con sé faciliterà il reinserimento e accelererà il conseguimento dell'autosufficienza (ad esempio, materiali di copertura delle case, bestiame, ecc.);
3. adeguata sicurezza e mantenimento dell'ordine pubblico, in tutte le fasi del viaggio;
4. disposizioni per il trasferimento al sicuro della necessaria documentazione, delle liste dei passeggeri, dei moduli di registrazione, ecc., come pure per la raccolta di dati statistici sull'andamento dell'operazione;
5. scorta o vigilanza sul rimpatrio, fornita dall'Unhcr o per suo conto. Almeno per i primi movimenti, un funzionario dell'organizzazione deve accompagnare i rimpatriati. Accertarsi della volontarietà del ritorno anche durante il viaggio.

VANTAGGI	SVANTAGGI
<b>A PIEDI</b>	
(i) Spontaneo e organizzato autonomamente	(i) I rimpatriati possono portare con sé solo pochi articoli di uso domestico
(ii) Nessuna necessità logistica	(ii) Necessità di allestire lungo il percorso posti di pronto soccorso e di rifornimento di acqua potabile e cibo
	(iii) Necessità di particolare assistenza per i gruppi vulnerabili (bambini, anziani, disabili)
	(iv) Maggiori pericoli per la sicurezza. Rischio di separazione delle famiglie
<b>IN CAMION</b>	
(i) Utilizzabile sulla maggior parte delle strade	(i) Soggetto alle intemperie
(ii) Di solito facilmente disponibile	(ii) Pericoloso per i passeggeri
(iii) Molto spazio per i bagagli	(iii) Scomodo
<b>IN AUTOBUS</b>	
(i) Maggiore capacità di trasporto passeggeri, in buone condizioni di sicurezza	(i) Poco spazio per i bagagli, tranne che sul tetto
(ii) Più veloce del camion, se lo stato delle strade lo consente	(ii) Carico e scarico più lenti (ad esempio, alla frontiera e ai posti di blocco)
(iii) Più comodo	

#### Osservazioni riguardanti i camion e gli autobus

1. Se si dispone sia di autobus che di camion, il fattore decisivo per la scelta può essere la distanza da percorrere. Se le condizioni delle strade lo consentono, si preferisce in genere l'autobus per i viaggi più lunghi. Verificare con i rifugiati se il camion è per loro accettabile, pensare ai bambini piccoli, agli eventuali appigli per i passeggeri e al modo di immobilizzare i bagagli. Può essere necessaria una protezione per il sole o le intemperie.

2. Per i camion, come per gli autobus, saranno necessari:

- carburante;
- cibo e acqua per la durata del viaggio;
- assistenza medica d'emergenza;
- servizio di assistenza meccanica e soccorso stradale;
- assicurazione degli autoveicoli, valida anche nel paese di destinazione.

3. Per ogni trasporto stradale, cercare di evitare di dover cambiare automezzo alla frontiera. Anche se in genere è più facile utilizzare veicoli del paese d'asilo, occorre prendere in considerazione gli eventuali vantaggi dell'utilizzo di veicoli di quello d'origine, che vengano a prendere i rimpatriati. Accertarsi che gli autisti non lavorino per un numero di ore eccessivo e che abbiano i permessi d'immigrazione e le altre autorizzazioni eventualmente necessarie per tutto il percorso, fino a destinazione.

4. Può essere difficile mantenere i camion raggruppati in un convoglio e, in ogni caso, la cosa è spesso impossibile su strade polverose. Per ogni gruppo di veicoli deve, tuttavia, esserci una persona chiaramente identificata come responsabile. Consultarsi con esperti del posto su come disporre e tenere sotto controllo gli automezzi. Una possibile soluzione consiste nel prevedere dei punti di sosta e di raggruppamento, con il responsabile a bordo dell'ultimo camion. Assicurarsi che tutti i conducenti siano al corrente delle procedure da seguire in caso di guasto meccanico o altro incidente.

### IN TRENO

VANTAGGI	SVANTAGGI
(i) Agevole controllo generale, anche ai valichi di frontiera	(i) Molto meno flessibile: è necessario un altro mezzo di trasporto verso e dalle stazioni di partenza e d'arrivo
(ii) Molto spazio per i bagagli	(ii) In molti casi, più lento del trasporto stradale
(iii) Può essere autosufficiente (combustibile, cibo, acqua, ecc.) su più lunghe distanze	

#### Note

1. Il trasporto ferroviario, invece che stradale, può rappresentare la migliore soluzione quando rimpatria un gruppo numeroso, la cui prima destinazione è comune a tutti i componenti del gruppo.
2. Per evitare lunghe soste alle frontiere, si cercherà di espletare le formalità d'immigrazione, doganali e sanitarie solo alla destinazione finale o con funzionari che, viaggiando con i rimpatriati, le effettuino durante il tragitto.

### IN AEREO

VANTAGGI	SVANTAGGI
(i) Veloce, comodo e facile da tenere sotto controllo	(i) Costo elevato
(ii) Probabilmente già esistono le strutture di raccolta e accoglienza	(ii) Necessità di un altro mezzo di trasporto verso e dall'aeroporto
(iii) Ottimale per le lunghe distanze, come anche per il trasporto di malati, disabili e altre persone vulnerabili	(iii) Limitata capacità di trasporto dei bagagli

#### Note

1. Per ogni rimpatrio su larga scala, i normali voli commerciali si rivelano inadeguati (e più costosi del noleggio). In generale, l'aeromobile più economico sul medio o lungo raggio è un jet a fusoliera ampliata, di tipo Boeing 747 o Airbus.
2. L'Unhcr ha acquisito notevole esperienza nel nolo di aerei per operazioni di rimpatrio. Di solito l'accordo è concluso dalla Sede centrale di Ginevra, ed è questa (più esattamente, l'Ufficio regionale - *Bureau* - competente e la Sezione approvvigionamenti e trasporti) che occorre consultare quanto alle procedure e alle norme di sicurezza.
3. Oltre a questioni pratiche come la lunghezza delle piste, bisogna pensare a richiedere ai governi interessati:
  - il benessere per l'uso di carburante in franchigia doganale (assicurarsi della disponibilità);
  - l'esonero dalle tasse di sorvolo e dagli oneri di atterraggio e parcheggio;
  - il pagamento dei soli costi effettivi d'assistenza a terra, anziché di oneri fissi alle normali tariffe commerciali.

### NAVE

VANTAGGI	SVANTAGGI
(i) Maggiore capacità di trasporto di passeggeri e bagagli	(i) Necessità di un altro mezzo di trasporto verso e dal porto
(ii) Probabilmente esistono già le strutture di raccolta e accoglienza	(ii) Lento e costoso
(iii) Confortevole	(iii) Mal di mare

# 20

---

## Amministrazione, personale e finanze



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	1-3	304
<b>Dotazione di personale per le emergenze</b>	4-36	304-308
Introduzione		
Assunzioni		
Gestione		
Amministrazione		
"Visibilità"		
Alloggio		
<b>Bilancio e finanze</b>	37-51	308-310
Autorizzazione ad effettuare spese		
Trasferimenti di fondi		
Conti bancari		
Tassi di cambio		
Procedure contabili		
<b>Beni durevoli e forniture per ufficio</b>	52-61	310-311
Beni durevoli		
Sistema di gestione dei beni durevoli		
Forniture per ufficio		
<b>Locali per gli uffici</b>	62-67	311-312
<b>Trasporti ufficiali</b>	68-75	312-313
Autoveicoli		
Aeromobili leggeri		
<b>Organizzazione degli uffici</b>	76-80	313-314
Archivio e documentazione		
Telecomunicazioni		
<b>Da consultare</b>		314
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Prefazione ed estratti dalla "Lista di controllo per il gestore dell'emergenza"		315-320
<b>Allegato 2:</b> Proposta di sistema di archivio per gli uffici distaccati		321-322

## Introduzione

1. Scopo del presente capitolo è fornire indicazioni generali sulle principali procedure e misure amministrative adottate dall'Unhcr durante un'emergenza. Nulla di quanto vi è detto va interpretato come una modifica delle norme e istruzioni vigenti, e in particolare del Manuale dell'Unhcr. L'edizione più recente della "Lista di controllo per il gestore dell'emergenza" (d'ora in avanti citata come "lista di controllo") costituisce il riferimento essenziale per quanto riguarda l'amministrazione nelle emergenze. La lista di controllo si compone di tre parti:

- i. la lista di controllo vera e propria (alcune pagine), riprodotta nell'allegato 1;
- ii. gli allegati (contenuti in un capace raccoglitore): principalmente formulari amministrativi d'impiego più frequente, come pure alcuni estratti dal Manuale dell'Unhcr;
- iii. un dischetto informatico, contenente buona parte degli stessi moduli.

In tutto il capitolo si farà riferimento alle voci corrispondenti della lista di controllo.

2. Il capitolo tratta in particolare dell'apertura di un nuovo ufficio durante un'emergenza, ma può anche essere utile quando si tratta di ampliare un ufficio già esistente o di istituire una sottodelegazione o un ufficio distaccato.

3. Lo status giuridico degli uffici dell'Unhcr è disciplinato da un accordo fra il governo ospitante e l'Unhcr, denominato "accordo di cooperazione", o anche "di Delegazione" o "di sede" (cfr. lista di controllo, sezione "locali per gli uffici"). Fino alla conclusione di tale accordo, l'Unhcr beneficia dell'accordo concluso fra l'Undp e il paese ospitante. Inoltre, all'Unhcr si applica la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, del 1946<sup>1</sup>, che tratta materie quali l'inviolabilità dei locali, il diritto di disporre di conti in valuta estera, l'esenzione dalle imposte dirette e dai dazi doganali sui beni di uso ufficiale, come pure particolari facilitazioni e immunità in materia di comunicazioni. Le specifiche disposizioni riguardanti l'operazione d'emergenza, ad esempio per la gestione dei soccorsi, sono definite nello scambio di comunicazioni che ha luogo a seguito della richiesta di aiuti presentata dal governo, nonché nell'accordo relativo al progetto (cfr. capitolo 8, sugli accordi d'attuazione).

## Dotazione di personale per le emergenze

(Cfr. lista di controllo, sezione "Statuto e sicurezza del personale"). Consultare anche lo Statuto del personale (*Staff Rules*) e lo *Staff Administration and Management Manual*, come pure la base dati *InSite*, disponibile su Cd-Rom.

### Introduzione

4. Appena possibile, il responsabile dell'ufficio comunica alla Sede centrale il previsto fabbisogno di personale, a livello sia di impiegati sia di funzionari, con i dettagli necessari per consentirle di valutare tale fabbisogno secondo le procedure vigenti, e di approvare l'organigramma proposto per l'emergenza. Il personale d'emergenza deve essere utilizzato solo nel periodo iniziale della crisi, durante il quale, prima della creazione dei nuovi posti in organico, si può inoltre assumere personale nazionale, retribuito sul fondo "assistenza temporanea".

5. Non bisogna tardare a reperire il personale necessario. Tuttavia, il solo fatto di aggiungere delle risorse umane non basterà per rispondere alle necessità organizzative di un'emergenza: sono il piano operativo e la definizione delle competenze che devono determinare il fabbisogno di personale, e non viceversa. L'esperienza ha dimostrato che, in una determinata operazione, una squadra di modeste dimensioni, ma con una chiara suddivisione delle competenze, dà in genere risultati più positivi di una più numerosa, i cui membri hanno ruoli meno chiaramente definiti.

**Nel corso di un'emergenza, se il personale aggiuntivo ha delle funzioni mal definite non farà che appesantire la gestione.**

L'organico dev'essere flessibile: le cifre relative all'emergenza possono variare nel tempo.

### Assunzioni

6. È importante conoscere i rispettivi vantaggi del personale nazionale (chiamato anche locale) e di quello internazionale, e che l'uno e l'altro siano opportunamente integrati nell'organigramma. I dipendenti nazionali conoscono la situazione del paese e sono sensibili ad aspetti che in molti casi sfuggono all'attenzione dei dipendenti internazionali. Spesso dispongono di una vasta gamma di contatti, che permette loro di "muovere qualche pedina".

7. Altro fattore molto importante, è probabile che il personale nazionale parli la lingua dei

<sup>1</sup> Contenuta nel Cd-Rom dell'Unhcr *Refworld*.

rifugiati. Da parte sua, il personale internazionale apporta all'operazione l'imparzialità e personifica l'internazionalità dell'Unhcr, il che è essenziale. Inoltre, farà beneficiare la gestione dell'emergenza della propria esperienza, acquisita in altre sedi di lavoro.

8. La Sede centrale è competente per la ricerca, l'assunzione e il dislocamento del personale internazionale, il cui fabbisogno dipende dalle dimensioni dell'emergenza e dagli accordi d'attuazione.

**L'Unhcr ha concluso un certo numero di accordi di collaborazione permanente, grazie ai quali del personale internazionale debitamente qualificato può essere rapidamente dislocato in un'operazione d'emergenza.**

9. La tabella che segue mostra le funzioni del personale che può essere necessario in un'emergenza di vaste proporzioni.

Tipo di funzioni
Direzione e coordinamento generale
Gestione amministrativa nelle grandi emergenze
Funzioni essenziali dell'Unhcr in una squadra d'emergenza: attività sul terreno, protezione, programma
Funzioni amministrative e finanziarie per la squadra d'emergenza, la creazione di nuovi uffici e la formazione del personale
Funzioni "servizi comunitari"
Funzioni "approvvigionamenti e trasporti"
Funzioni tecniche <ul style="list-style-type: none"> <li>- coordinatori tecnici: ad esempio, per la sanità, l'approvvigionamento idrico, la nutrizione</li> <li>- assistenza tecnica in altri settori: ad esempio, valutazione sanitaria, preparazione organizzativa e lotta contro le epidemie, sistemi di monitoraggio sanitario, ingegneria (progettazione degli insediamenti, approvvigionamento idrico, igiene ambientale, strade)</li> </ul>
Funzioni di supporto: ad esempio, gestione del campo base, telecomunicazioni, sicurezza del personale.

10. In un'emergenza su vasta scala, occorre quindi contemplare come minimo la necessità del seguente personale internazionale (che costituisce una squadra d'emergenza):

- responsabile della squadra (con uno dei funzionari principali che possibilmente funga anche da vice);
- segretario (segretaria) o assistente internazionale del responsabile della squadra;
- responsabile principale della protezione;
- uno o più responsabili della protezione;
- responsabile principale del programma;
- uno o più responsabili del programma;
- coordinatori di settore: ad esempio, servizi comunitari, approvvigionamento idrico, sanità, nutrizione;
- responsabili sul terreno, dislocati presso gli insediamenti di rifugiati;
- responsabile amministrativo principale;
- responsabile delle finanze/del personale;
- responsabile della sicurezza del personale;
- responsabile dell'informazione (portavoce);
- responsabile della logistica;
- responsabile delle telecomunicazioni.

11. La squadra d'emergenza può essere composta soltanto da personale distaccato nel quadro di accordi di collaborazione permanente, oppure essere anche integrato da personale dell'Unhcr già presente nella zona. Le disposizioni adottate per il preallarme e la fornitura di personale per le emergenze sono costituite da un elenco interno di dipendenti dell'Unhcr, come pure da accordi di collaborazione permanente con altre organizzazioni. I dettagli relativi a tali disposizioni si trovano nell'appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze.

12. Per tutto il personale, un grande vantaggio è rappresentato, ovviamente, da una precedente esperienza acquisita in operazioni analoghe.

**La priorità assoluta, per quanto riguarda la dotazione di personale, è di occupare i principali posti dirigenziali con personale dell'Unhcr, del giusto calibro, dotato di adeguata esperienza.**

13. In un paese in cui un'emergenza su vasta scala va ad aggiungersi ad un precedente programma di piccole dimensioni, può essere necessario sostituire il Delegato in carica con un altro di maggiore esperienza, almeno per la durata dell'emergenza.

14. Un'altra priorità è rappresentata dal personale amministrativo. Un assistente amministrativo di provata esperienza costituirà un elemento essenziale della squadra di un nuovo ufficio, e nelle emergenze di grande portata occorreranno probabilmente funzionari esperti per il settore finanziario e quello del personale. Senza persone provviste di tali competenze, gli altri membri del personale dovrebbero dedicare una quantità di tempo sproporzionata all'amministrazione interna. Occorre, inoltre, reperire e formare del personale amministrativo nazionale, ovviamente con un'adeguata supervisione.

15. Ogni emergenza di rifugiati necessita di un certo numero di competenze specialistiche, anche nella fase della valutazione e nei primi tempi della crisi. Qualora tali competenze non siano disponibili nel paese, bisogna rivolgersi senza indugio alla Sede centrale per ottenere il dislocamento di specialisti tramite gli accordi permanenti. Per maggiori dettagli su tali accordi, si veda l'appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze.

16. Può darsi che, per aiutare, si presentino spontaneamente dei volontari, cittadini del paese o appartenenti alla comunità diplomatica e a quella espatriata. L'utilità di tali volontari esterni dipende molto dalla situazione. È importante valutare le loro qualifiche, il tempo che possono dedicare e la disponibilità di personale d'inquadramento, necessario per coordinarli e assisterli.

**La mancanza di un adeguato sostegno da parte dei responsabili può far sì che i volontari rappresentino per il personale, già sotto pressione, un peso anziché un aiuto.**

#### **Struttura gerarchica**

17. Quando una squadra d'emergenza è dislocata in una zona del paese nella quale non esiste un ufficio dell'Unhcr, in genere il responsabile sarà subordinato al Delegato nel paese, oppure al Rappresentante regionale o all'Inviato speciale, a seconda delle specifiche circostanze.

18. Allorché, invece, la squadra è dislocata in una zona dove esiste già un ufficio dell'Unhcr, competente per l'operazione, essa dovrà integrarsi nel suo organico. La decisione su chi debba dirigere l'operazione, se il responsabile dell'ufficio o quello della squadra d'emergenza, dipenderà dalle circostanze e dall'esperienza e anzianità in grado degli interessati. La decisione stessa va chiaramente comunicata a tutto il per-

sonale sin dall'inizio, per evitare ogni ambiguità in materia di competenze e di struttura gerarchica.

#### **Gestione**

19. Per il successo di un'operazione d'emergenza, è molto importante la capacità di gestione, direzione e comando del personale, che rischia tuttavia di essere facilmente trascurata. La motivazione iniziale degli interessati è un grosso vantaggio, ma per i dipendenti il cui livello non dà loro una visione d'insieme dell'operazione, la motivazione può essere soppiantata da delusione e frustrazione, se i responsabili sono troppo occupati per programmare, organizzare, dirigere, controllare e continuare a motivare il proprio personale.

20.

**Le competenze, i ruoli e i compiti devono essere chiaramente definiti e compresi da tutti.**

Lo strumento gestionale più comune per definire le singole competenze è costituito dalla descrizione delle mansioni, anche se gli imperativi di un'emergenza ne richiedono una frequente revisione. Essa è molto importante per il personale dell'Unhcr, e ancor più per il personale distaccato (come i Volontari delle Nazioni Unite - Unv, i consulenti e il personale dislocato nel quadro degli accordi di collaborazione permanente) e per i volontari spontanei. Le competenze devono essere delegate quanto più possibile, insieme con i necessari poteri: delle competenze senza i poteri corrispondenti sono inutili.

21. Sin dall'inizio, occorre convocare regolari riunioni del personale. Il benessere della squadra avrà notevole influenza sul buon esito dell'operazione d'emergenza.

**Si deve far sì che ognuno si senta parte della squadra dell'Unhcr. Ciò vale anche per i consulenti, il personale distaccato e i volontari.**

22. Spesso sarà necessario lavorare per molte ore consecutive, ma i responsabili devono fare in modo che il personale abbia anche un po' di tempo libero, lontano dall'insediamento di rifugiati, e non arrivi ad essere talmente sovraccaricato da farne soffrire la propria efficienza e professionalità.

23. Tutto il personale sul terreno ha una particolare responsabilità per sforzarsi di rimanere in buona salute, ma ha anche un ruolo da svol-

gere per assicurarsi che i colleghi conservino una buona salute mentale e fisica (cfr. capitolo 22, far fronte allo stress). Un tempestivo intervento correttivo può scongiurare la necessità di riuverare o evacuare del personale essenziale.

24. Nel corso di un'emergenza si possono presentare molte occasioni in cui il personale si rende chiaramente conto che, dedicando del tempo all'assistenza a singoli rifugiati o singole famiglie in situazione disperata, potrebbe alleviare direttamente le loro sofferenze. È molto comprensibile che si cerchi di farlo, ma la cosa può portare ad un coinvolgimento emotivo personale, a spese della più generale responsabilità del singolo operatore umanitario nei confronti di tutti i rifugiati, come anche a rancore da parte degli altri rifugiati. Di solito è preferibile che la responsabilità diretta dell'assistenza ai singoli sia lasciata alla comunità dei rifugiati. Tutto il personale deve temperare la compassione con un approccio professionale. Su questo punto è spesso necessario il consiglio dei superiori.

25. Particolare attenzione va riservata a un'adeguata supervisione e motivazione del personale nazionale di recente assunzione. Spesso il responsabile dell'ufficio e gli altri funzionari internazionali sono estremamente occupati, impegnati in riunioni esterne o visite sul terreno, e gli altri dipendenti, che in molti casi non sanno molto sull'Unhcr, e ancor meno sull'operazione, mancano di orientamento e di un senso di coinvolgimento. Alcune informazioni generali, contenute nel "pacco informativo" per gli uffici distaccati nelle emergenze, possono essere utili per mettere al corrente il personale nazionale di recente assunzione. In ogni caso, i nuovi dipendenti devono ricevere dal loro superiore diretto un *briefing* che comporti, come minimo, delle informazioni generali sull'operazione e sulle loro rispettive funzioni.

### Amministrazione

26. È probabile che l'Undp possa aiutare ad elaborare lo statuto del personale, come anche a reperire del personale nazionale da destinare sul terreno.

27. Molta attenzione va riservata alla gestione del personale distaccato. Un modo pratico per amministrarlo, almeno all'inizio, consiste nel chiedere che l'ordine di missione (*Travel Authorization* - Pt8), emesso per autorizzare la missione nel paese dell'operazione, copra anche gli spostamenti all'interno del paese stesso e l'in-

dennità giornaliera di trasferta (*Daily Subsistence Allowance* - Dsa). Se quest'ultima non è compresa, occorre emettere un documento integrativo del modulo Pt8 originario. Nelle situazioni d'emergenza, per evitare che il personale debba portare con sé troppo contante, di norma viene corrisposto mensilmente un anticipo sulla diaria, che è imputato sotto il codice "conti in sospeso", come indicato nell'elenco dei codici contabili dell'Unhcr (Vf 324), e registrato sul retro del Pt8 originario. Al termine della missione, l'ufficio che liquida le spese di missione provvede a detrarre gli anticipi versati dal saldo da corrispondere.

28. Occorre anche essere molto attenti ad una sana gestione del personale nazionale distaccato, come, ad esempio, gli autisti assegnati ai funzionari sul terreno. Va rilevato che, se è vero che i responsabili degli uffici possono autorizzare i loro subordinati - dato che in un'emergenza sarà probabilmente necessario - a guidare veicoli di servizio in occasione di trasferte ufficiali, occorre d'altra parte compiere ogni sforzo per assegnare loro, sin dall'inizio, degli autisti, che possono essere di grande aiuto anche per molti altri aspetti.

29. Tutti i membri nazionali del personale distaccato devono aver firmato un regolare contratto, conoscere le condizioni economiche ed extrasalariali dell'impiego, ivi compresi i costi e le prestazioni del regime di assicurazione malattia dell'Onu, ricevere lo stipendio regolarmente, lavorare secondo un orario di lavoro non eccessivo e utilizzare le ferie cui hanno diritto.

**Tutto il personale deve essere a conoscenza della descrizione delle proprie mansioni.**

Per quanto ovvie possano apparire queste esigenze, il loro rispetto può risultare difficile durante un'emergenza. È probabile che gli autisti dell'Unhcr debbano fornire gravose prestazioni straordinarie, che vanno oltre la semplice guida degli autoveicoli; anche perché, lavorando per funzionari sempre in movimento, finiscono col passare molto tempo lontano da casa. Tutti questi fattori vanno presi in considerazione.

### "Visibilità"

30. Può essere necessario trovare il modo per identificare visivamente il personale dell'Unhcr, soprattutto fuori della capitale. Il materiale per la "visibilità", ottenibile dalla Sede centrale,

comprende bandiere, autoadesivi (anche magnetici), giubbotti, bracciali, magliette e berretti (cfr. Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze, appendice 1).

31. Occorre pensare alla possibile adozione di una carta d'identità dell'Unhcr, munita di fotografia e utilizzabile come cartellino da taschino. Appena possibile, si farà il necessario per ottenere, da parte delle autorità competenti, il rilascio ai dipendenti dell'Unhcr di una carta d'identità diplomatica. Nel frattempo, si potrà probabilmente ottenere dalle stesse autorità, in tempi brevi, un attestato ufficiale redatto nella lingua locale, che potrà risultare molto utile.

### **Alloggio**

32. All'inizio di un'emergenza, il personale internazionale si troverà in regime di missione e, in genere, sarà alloggiato in albergo. Se l'indennità di trasferta giornaliera (diaria) non copre il costo di un'adeguata sistemazione alberghiera, occorre subito informarne la Sede centrale e il funzionario deve conservare tutte le ricevute dell'albergo. Inversamente, la diaria è ridotta in proporzione se beneficia di un alloggio di servizio e/o di pasti offerti. Quando è chiaro che sarà necessario adottare particolari disposizioni per l'alloggio del personale assegnato ad una determinata località, bisogna informarne la Sede centrale, fornendo dettagli relativamente alla prassi locale dell'Onu.

33. Per zone dalle condizioni ambientali particolarmente difficili, in cui non esiste nessuna possibilità di un'idonea sistemazione per il personale e per gli uffici, è disponibile un'apposita dotazione standard. Si tratta di unità prefabbricate, disponibili dalle riserve dell'Unhcr, che possono essere trasportate per via aerea sul luogo dell'operazione. Ulteriori informazioni sono fornite nel Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze (appendice 1).

34. Le riserve per le emergenze dispongono, inoltre, di dotazioni standard per il viaggio e per il lavoro sul terreno; anche i dettagli sul loro contenuto si trovano nel Catalogo delle risorse testé citato. Tali dotazioni sono predisposte per fornire ai membri del personale alcuni effetti personali di base, probabilmente utili nei primi giorni di presenza sul posto, in attesa di soluzioni più adeguate da reperire in loco. In genere, le dotazioni sono fornite esclusivamente ai funzionari diretti in località isolate, partendo o transitando da Ginevra, quando è chiaro che probabilmente mancherà il tempo per procurarsi quanto è veramente necessario

all'arrivo nel paese di destinazione. Se l'Unhcr vi è già rappresentato, l'ufficio distaccato avrà già un'idea abbastanza precisa delle prevedibili condizioni di lavoro, e quindi del necessario equipaggiamento personale, che probabilmente sarà meglio acquistare sul posto.

35. I singoli membri del personale devono provvedere agli effetti personali di cui hanno bisogno. Anche quando ricevono delle dotazioni preconfezionate, essi devono riflettere attentamente agli altri articoli di cui possono avere bisogno, essendo improbabile che la dotazione standard risponda a tutte le necessità. Chi riceve tali dotazioni deve risponderne al termine della missione, e sarà tenuto a restituire almeno i beni durevoli.

36. In condizioni particolarmente difficili, potrà essere necessario assumere un gestore del campo base, competente per l'organizzazione pratica della vita del personale. I suoi compiti sono descritti nella lista di controllo.

### **Bilancio e finanze**

(Cfr. lista di controllo, sezione "finanze, attrezzature e forniture per ufficio").

#### **Autorizzazione ad effettuare spese**

37. Attualmente le spese dell'Unhcr sono classificate in due categorie:

- i. spese relative ai progetti;
- ii. spese di supporto amministrativo.

Questa classificazione potrebbe cambiare in futuro.

38. L'autorizzazione ad assumere impegni di spesa per i progetti è costituita dalla "lettera d'istruzioni" (*Letter of Instruction - Loi*). Si troveranno maggiori dettagli al riguardo nel capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

39. L'autorizzazione ad assumere impegni di spesa per il supporto amministrativo è rappresentata dal "documento di bilancio amministrativo e d'impegno" (*Administrative Budget and Obligation Document - Abod*). Tale documento, rilasciato dalla Sede centrale e indirizzato ai responsabili degli uffici, copre tutti i costi non relativi al personale, compresi l'assistenza temporanea e lo straordinario.

40. L'autorizzazione ad effettuare maggiori spese di supporto amministrativo è data ad un ufficio distaccato già esistente, mediante una modifica dell'Abod già emesso. Quando l'emergenza si verifica in un paese in cui l'Unhcr non è già rappresentato, sarà emesso imme-

diatamente un primo Abod, che potrà poi essere modificato quando si conosceranno maggiori dettagli sulle necessità amministrative. Il controllo sui fondi effettivamente spesi, rispetto a quelli stanziati, è effettuato mediante un "foglio di controllo del bilancio amministrativo" (*Administrative Budget Control Sheet - Abcs*), prodotto dal sistema di contabilità computerizzata.

### Trasferimenti di fondi

41. È essenziale che i fondi siano disponibili immediatamente, in genere mediante bonifico bancario. Tali trasferimenti, tuttavia, in particolare se destinati ai conti bancari di uffici distaccati, a volte subiscono eccessivi ritardi a causa di lungaggini amministrative delle varie banche interessate. È molto importante scegliere una banca locale che abbia rapporti diretti con un corrispondente internazionale, se possibile con la Citibank N.A. di New York o l'Unione di banche svizzere (Ubs). Ulteriori informazioni possono essere fornite dalla Sezione tesoreria della Sede centrale.

42. All'inizio di un'emergenza, è probabilmente possibile portare a mano un assegno bancario emesso a Ginevra, per versarlo direttamente sul conto bancario dell'ufficio distaccato. In questo caso, bisogna ovviamente prendere le necessarie precauzioni contro il furto o lo smarrimento dell'assegno stesso.

43. In casi estremi, quando non esistono servizi bancari, il contante può essere acquistato sul posto (ad esempio, tramite ditte e commercianti locali), su espressa autorizzazione della Tesoreria. L'importo corrispondente sarà trasferito su un conto indicato dal commerciante, dopo il ricevimento del contante da parte dell'Unhcr. Gli uffici distaccati possono anche essere riforniti di contante attraverso servizi commerciali di corriere espresso. Le informazioni sui trasferimenti di contanti, passati, presenti e futuri, vanno trattate con la massima discrezione.

44. In seguito, i fondi saranno trasferiti dalla Tesoreria dietro richiesta di reintegrazione di cassa, redatta secondo lo schema standard riprodotto nel riquadro che segue. Occorre aver cura di richiedere i fondi a una data quanto più vicina possibile a quella dell'effettiva utilizzazione, per evitare un eccessivo saldo attivo sul conto in banca per un lungo periodo.

A: Tesoreria Unhcr (HQTY00)  
Da: Funzionario richiedente/Sede dell'ufficio distaccato  
Oggetto: Richiesta di reintegrazione di cassa

Si prega di effettuare un immediato trasferimento di fondi, in base ai seguenti dati:

Saldo disponibile (di tutti i conti bancari e del fondo di piccola cassa) alla data del (giorno/mese/anno: ciascuno in due cifre): *(fornire dettagli sugli importi e le valute)*

Fabbisogno totale di spesa per le prossime ... (massimo 4) settimane: *(fornire dettagli sul fabbisogno per spese amministrative e per spese relative al programma, con i rispettivi importi e valute)*

Importo richiesto per reintegrazione di cassa: *(indicare importo e valuta)*

Nome e indirizzo completo della banca, numero di conto bancario dell'Unhcr, codice della banca beneficiaria fornito dal sistema contabile dell'ufficio distaccato.

45. Sul terreno, gli esborsi per spese sia amministrative che relative ai progetti sono effettuati mediante addebito su un conto bancario locale dell'Unhcr oppure, in attesa della sua apertura, tramite l'Undp. Nel secondo caso, la Sede centrale dell'Unhcr si accorda con quella dell'Undp affinché questa autorizzi il proprio ufficio in loco a sostenere spese per conto dell'Unhcr. Il rimborso all'Undp avviene di solito, per importi inferiori a 10mila dollari, mediante il normale sistema di autorizzazioni di pagamento fra uffici (*Inter-Office Voucher - lov*) oppure, per importi più elevati, attraverso un bonifico all'Undp di New York. Di norma, gli esborsi superiori all'equivalente di 100 dollari vanno effettuati mediante assegno; quando gli usi locali richiedono normalmente il pagamento in contanti anche oltre tale limite, occorre la previa approvazione della Sede centrale.

### Conti bancari

46. Tutti i conti bancari locali dell'Unhcr sono aperti dalla Tesoreria, su proposta dell'ufficio distaccato. La scelta della banca sarà determinata da vari elementi: reputazione, facilità di accesso, servizi offerti, spese addebitate. Al riguardo, sarà opportuno consultare altri organismi dell'Onu, missioni diplomatiche e Ong. Sono necessarie le seguenti informazioni:

- i. denominazione completa della banca;
- ii. indirizzo, numeri di telefono, telex e fax;
- iii. tipo e valuta del conto;

- iv. banca corrispondente a New York o in Svizzera;
- v. importo massimo di ogni assegno;
- vi. nome dei firmatari proposti;
- vii. importo del trasferimento iniziale.

47. La Tesoreria designerà i firmatari autorizzati del conto. In genere, per la gestione dei conti dell'Unhcr, è richiesta la firma congiunta di due persone; in circostanze eccezionali, può essere autorizzata la firma di un solo funzionario.

**Particolare attenzione va riservata alla custodia dei libretti d'assegno.**

Gli assegni devono riportare per esteso il nome dell'Unhcr, essere numerati progressivamente, verificati quando si ricevono, e conservati in cassaforte da un membro del personale designato dal responsabile dell'ufficio. Inoltre, devono sempre recare il nome del beneficiario ed essere sbarrati, a meno che una ragione di primaria importanza lo impedisca. In nessun caso si firmerà in anticipo un assegno in bianco o riempito solo parzialmente.

48. Di regola, gli uffici distaccati dispongono di un conto bancario per non residenti in valuta locale; in certi casi, tuttavia, può essere necessario aprire anche un conto per non residenti in dollari, e forse anche un conto per residenti in valuta locale. In caso di problemi legati alla normativa sul controllo dei cambi, occorre informarne immediatamente la Tesoreria, presso la Sede centrale. Gli uffici distaccati devono sforzarsi di ottenere le condizioni più favorevoli per il trasferimento e la conversione dei fondi.

**Tassi di cambio**

49. In caso di differenza rilevante, vale a dire oltre il 3%, fra il tasso di cambio di mercato e quello applicabile alle Nazioni Unite, va richiesta una revisione di quest'ultimo. La richiesta, elaborata di concerto con l'Undp e gli altri organismi dell'Onu presenti sul posto, dev'essere inviata all'Undp, a New York, con un riepilogo delle fluttuazioni dei 60 giorni precedenti. Se necessario, si chiederà alla Sede centrale dell'Unhcr di intervenire presso quella dell'Undp.

**Procedure contabili**

50. Le procedure contabili dell'Unhcr sono suscettibili di periodiche modifiche. Attualmente,

quando un ufficio distaccato dispone di uno o più conti bancari, deve comunicare mensilmente alla Sede centrale tutte le operazioni effettuate su ognuno di essi, per spese sia amministrative che relative ai progetti. La cosa più importante è che una quietanza di pagamento (*payment voucher*), corredata dagli opportuni documenti giustificativi, sia completata e inserita immediatamente nel sistema contabile elettronico. Se questo non è ancora installato, si compilerà una quietanza manuale (modulo F.10), da registrare immediatamente nel libro giornale dei conti bancari (HCR/ADM/800). È essenziale che la quietanza riporti gli estremi dell'autorizzazione di pagamento: Loi, Abod, Pt8 (ordine di missione). I funzionari distaccati sul terreno possono utilizzare un libretto di "mini-buoni di pagamento" (*mini payment voucher book* - F.11), appositamente predisposto per le emergenze. Per ogni incasso di fondi, tranne che per le reintegrazioni effettuate dalla Sede centrale, occorre rilasciare una regolare ricevuta e registrare l'entrata nel giornale dei conti bancari. Analogamente, i pagamenti effettuati con il fondo di piccola cassa devono essere registrati nell'apposito giornale (HCR/ADM/800). È indispensabile che tutte le quietanze e le scritture contabili indichino il codice esatto, riportato nella lista dei codici contabili dell'Unhcr e sul Pt8, oppure il simbolo, riprodotto sulla Loi, del progetto al quale l'operazione va addebitata o accreditata.

51.

**Quali che siano le pressanti esigenze dell'emergenza, i conti devono essere sempre aggiornati e la chiusura mensile va fatta nei tempi.**

L'esperienza ha dimostrato che, in caso contrario, non solo si ritarda la reintegrazione del conto bancario, ma si finisce col dover fare un lavoro molto maggiore di quello che sarebbe stato richiesto in origine.

**Beni durevoli e forniture per ufficio**

(Cfr. lista di controllo, sezione "finanze, attrezzature e forniture per ufficio")

**Beni durevoli**

52. L'autorizzazione per l'acquisto di attrezzature e forniture per ufficio è contenuta nel documento di bilancio amministrativo e d'impegno (Abod). Gli uffici sul terreno possono effettuare gli acquisti a livello locale o regionale, se il costo non supera di oltre il 15% quello ot-

tenibile attraverso la Sezione forniture e trasporti della Sede centrale <sup>2</sup>.

53. L'acquisto di automezzi e di attrezzature informatiche, per le telecomunicazioni e per la sicurezza dev'essere coordinato con la Sede centrale, per garantire la conformità con le specifiche dell'organizzazione. Si deve prendere in considerazione la possibilità di acquisti sul posto e, se il costo rientra nel limite del 15% in più, l'ufficio distaccato deve inviare alla Sezione forniture e trasporti, per l'approvazione preventiva, tre fatture pro forma, assieme alle specifiche del bene da acquistare.

#### **Sistema di gestione dei beni durevoli**

54. Si tratta di un sistema elettronico che consente di gestire e seguire i movimenti di tutti i beni durevoli di proprietà dell'Unhcr (con una durata di vita superiore a un anno), indipendentemente dalla fonte di finanziamento o dall'utilizzatore: ad esempio, autoveicoli, attrezzature informatiche e di telecomunicazioni, mobilio e attrezzature per uffici, edifici ad uso di ambulatorio, ufficio, ospedale, macchinario da costruzione e impianti di potabilizzazione). Il sistema dev'essere installato su almeno un computer, presso l'ufficio principale nel paese. Occorre decidere, sin dall'inizio, se le dimensioni dell'operazione ne richiedono l'installazione anche negli uffici distaccati. L'ufficio principale deve anche disporre dei manuali per l'utilizzatore, di etichette con i codici a barre, nonché di moduli per l'immissione dei dati (ottenibili dall'Unità gestione dei beni durevoli, presso la Sede centrale).

55. Ogni bene durevole acquistato, a livello locale o regionale, tramite la Sede centrale o ad opera di partner esecutivi, con un finanziamento dell'Unhcr, dev'essere provvisto di un codice a barre e registrato nel sistema di gestione.

56. Quando tali beni, come nel caso delle attrezzature informatiche e di telecomunicazioni, sono prelevati dalle riserve della Sede centrale, i relativi dati sono trasmessi su dischetto all'ufficio distaccato, che li introduce nel sistema di gestione.

57. Allorché un bene durevole è trasferito ad un'altra sede di lavoro, i dati corrispondenti devono essere inviati su dischetto all'ufficio di destinazione, per essere inseriti nel sistema di gestione.

<sup>2</sup> Il costo dei beni disponibili tramite la Sede centrale è riportato in: *Catalogue of Most Frequently Purchased Items*, Unhcr, Ginevra (aggiornato regolarmente) e in: *Catalogue of Office Equipment*, lapso (aggiornato regolarmente).

58. È importante che, sin dall'inizio dell'operazione, tutti i beni durevoli ricevano un codice a barre e siano registrati nel sistema di gestione. In caso contrario, si avranno dei beni "smarriti" e un onere di lavoro molto maggiore di quello che sarebbe stato necessario all'inizio.

59. Gli uffici distaccati che dispongono di una propria base dati per la gestione di tali beni devono trasmetterla regolarmente all'ufficio principale nel paese, ai fini della fusione dei dati in essa contenuti.

**La base dati così integrata dev'essere inviata alla Sede centrale ogni tre mesi.**

#### **Forniture per ufficio**

60. Per fornire a una nuova sede articoli di cancelleria e piccole attrezzature per ufficio, si può utilizzare un'apposita dotazione d'emergenza (cfr. Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze, appendice 1). La dotazione stessa, disponibile nelle riserve dell'Unhcr, è confezionata in due scatole di cartone, del peso totale di circa 120 kg, ed è predisposta per un ufficio che conti cinque funzionari internazionali e dieci dipendenti nazionali <sup>3</sup>.

Le forniture per ufficio, come anche la cancelleria e la modulistica, possono essere acquistate a livello locale o regionale; se ciò risulta troppo oneroso, le forniture e i moduli prestampati che figurano nel catalogo dell'Onu possono essere ordinati direttamente alla Sede centrale, mediante l'apposito formulario (Gen-236/1). Le dotazioni precostituite non vengono fornite una seconda volta, neanche durante le emergenze.

61. Gli articoli non compresi nel catalogo dell'Onu <sup>4</sup> e non disponibili sul posto vanno richiesti alla Sede centrale, fornendo le precisazioni e le specifiche necessarie.

#### **Locali per gli uffici**

(Cfr. lista di controllo, sezione "locali")

62. Per ottenere la disponibilità di locali per gli uffici, si procederà secondo il seguente ordine di priorità:

- i. locazione gratuita, offerta dal governo;

<sup>3</sup> Ulteriori informazioni sono contenute nel Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze (appendice 1).

<sup>4</sup> *Office Supplies, Forms and Materials*, Nazioni Unite, Ginevra, 1990.

- ii. sistemazione in una sede comune a più organismi delle Nazioni Unite;
- iii. uffici messi a disposizione dal governo, dietro rimborso da parte dell'Unhcr;
- iv. locazione alle normali condizioni commerciali.

63. All'inizio può essere necessaria una sistemazione provvisoria, ma un rapido insediamento in locali idonei è di evidente importanza per il buon esito dell'operazione.

64. Negli uffici, la superficie unitaria da prevedere per il personale non sarà superiore a 14 m<sup>2</sup> circa, cui si aggiungerà all'incirca un 30% per il ricevimento dei visitatori, una sala interviste, una sala riunioni e una zona servizi (archivio, fotocopia, ecc.), in funzione delle dimensioni dell'operazione.

65. Gli elementi da prendere in considerazione nella scelta dei locali sono, in particolare:

- ubicazione (distanza da ministeri, partner operativi, banca, ufficio postale, aeroporto, ecc.);
- sicurezza (per consentire l'accesso ai singoli rifugiati e ai dipendenti dell'Unhcr, per impedire l'accesso non autorizzato, come anche per garantire la sicurezza fisica degli uffici, degli archivi, ecc.);
- possibilità di parcheggio;
- servizi generali (elettricità, acqua, riscaldamento, aria condizionata, cavi telefonici, servizi igienici, cucinino, magazzino, ecc.);
- disposizione fisica e orientamento dell'edificio: assicurarsi che l'edificio stesso e il terreno circostante siano adatti all'installazione di antenne radio e satellitari e che non ci siano interferenze causate da altri impianti, come tralicci dell'alta tensione;
- disponibilità di una sala riunioni di dimensioni sufficienti per consentire all'Unhcr di svolgere la sua funzione di coordinamento, mediante apposite riunioni;
- possibilità di ampliamento: durante le emergenze, il numero dei dipendenti può subire notevoli fluttuazioni ;
- stato di conservazione dei locali.

66. Un'altra possibilità può essere quella di adibire ad ufficio una costruzione residenziale (ad esempio, una villa).

67. Una volta scelta la sede, occorre informare le autorità nazionali, la comunità diplomatica, gli altri organismi dell'Onu e le Ong, come

pure gli uffici dell'Unhcr nella regione e la Sede centrale.

### Trasporti ufficiali

(Cfr. lista di controllo, sezione "comunicazioni e trasporti". Inoltre, il capitolo 18, su approvvigionamenti e trasporti, tratta tutta la materia dei trasporti, con particolare riferimento a quelli legati a necessità operative).

### Autoveicoli

68. Per il personale dell'Unhcr la mobilità è essenziale. Sono quindi assolutamente prioritarie le iniziative volte a garantire una sufficiente disponibilità di idonei autoveicoli di servizio. Per l'acquisto, si consulterà la Sezione forniture e trasporti, presso la Sede centrale (per maggiori informazioni sull'acquisto o le altre forme di disponibilità degli autoveicoli, cfr. capitolo 18, su approvvigionamenti e trasporti). Una volta che un automezzo è rivenduto o comunque non è più di pertinenza dell'Unhcr (ad esempio, alla scadenza di un contratto di leasing), occorre rimuovere ogni emblema o autoadesivo ufficiale dell'Onu o dell'Unhcr. In particolare, gli adesivi magnetici (ottenibili dalla Sede centrale) sono di rapida applicazione e rimozione, e possono essere riutilizzati.

69. Le richieste inviate alla Sede centrale per l'acquisto di autoveicoli devono fornire tutti i necessari dettagli: marca, tipo di carrozzeria, numero di porte, passo normale o maggiorato, guida a sinistra o a destra, motore a benzina o diesel, allestimenti particolari (pneumatici da sabbia, serbatoi di carburante supplementari, aria condizionata, riscaldamento, protezione antimine, dispositivo antifurto, ecc.). Se si richiede il benessere per l'acquisto sul posto, occorre indicare il prezzo su strada esentasse e il termine di consegna previsto.

70. In molti paesi è possibile ottenere del carburante esentasse per i veicoli di servizio delle Nazioni Unite. Le autorità e gli altri organismi dell'Onu possono fornire i dettagli sulle procedure da seguire, che andranno osservate sin dall'inizio, poiché spesso è impossibile ottenere rimborsi a titolo retroattivo.

71. Dal giorno in cui un automezzo di servizio diventa operativo, occorre istituire un giornale di bordo, in cui si indicheranno il chilometraggio giornaliero e lo scopo di ogni spostamento, come anche i nomi dell'autista e del o dei passeggeri. Si procederà ad un regolare controllo del chilometraggio, con-

frontandolo con la quantità di carburante utilizzata.

72. È importante che i veicoli siano assicurati e immatricolati sin dal loro arrivo. Per ogni automezzo di servizio assegnato ad un ufficio sul terreno dev'essere stipulata sul posto, con una compagnia di assicurazione di buona reputazione, un'adeguata assicurazione, che copra anche la responsabilità civile.

### **Aeromobili leggeri**

73. In determinate circostanze, l'unico modo per garantire soddisfacenti comunicazioni fra i vari uffici dell'Unhcr consiste nel disporre di un piccolo aereo o elicottero. L'esigenza può essere temporanea, ad esempio per accelerare la valutazione dei bisogni e i primi interventi assistenziali, o di più lunga durata, quando l'infrastruttura di comunicazioni non serve adeguatamente la zona in cui si trovano i rifugiati, e il percorso su strada è lungo e precario. In alcuni casi, occorre pure tener conto di considerazioni relative alla sicurezza.

74. È essenziale agire immediatamente per predisporre i voli necessari. All'inizio, o quando la necessità è per un breve periodo, si ricorrerà probabilmente ad un noleggio commerciale, a meno che il sistema delle Nazioni Unite disponga già di un velivolo leggero che permetta ancora un maggiore utilizzo. Se sul posto esistono delle società di noleggio, si cercherà di ottenere dei pareri imparziali sulla loro affidabilità, e si chiederà il maggior numero possibile di offerte, per trasmetterle poi alla Sede centrale con la scelta proposta per l'accettazione e i dettagli circa la copertura assicurativa dei passeggeri. Queste informazioni vanno completate con il programma dei voli richiesti (ad esempio, ogni settimana: 3 voli di andata e ritorno capitale/località X; 1 volo di andata e ritorno capitale/località Y; 1 viaggio circolare capitale/X/Y/capitale) e con il relativo preventivo di spesa (totale o mensile).

75. Se il noleggio in loco non è possibile o si prevede una prolungata necessità, occorre informarne la Sede centrale fornendo il maggior numero di dettagli possibile sulle necessità e sul modo di soddisfarle: ad esempio, tramite società di noleggio di paesi vicini, che operino anche nel paese dell'emergenza). Alcuni enti statali per la protezione civile e un certo numero di Ong utilizzano propri aeromobili leggeri. Alcune Ong, come *Aviation sans frontières* (Asf) e la *Missionary Aviation Fellowship* (Maf), sono addirittura specializzate nel settore: se sono già attive nel

paese, è opportuno chieder loro consiglio.

### **Organizzazione degli uffici**

(Cfr. lista di controllo, sezioni "archivio e documentazione", "comunicazioni e trasporti").

#### **Archivio e documentazione**

76. Occorre istituire rapidamente un semplice sistema per le comunicazioni interne dell'ufficio, ad esempio mediante un casellario (se possibile, una casella per ogni membro del personale ed una per ogni organizzazione partner), lavagne di carta e tabelloni. Ciò contribuirà ad alleviare i problemi di comunicazione, nel tramonto dei primi giorni di un'emergenza.

77. Subito dopo l'apertura di un nuovo ufficio, occorre mettere in piedi un idoneo sistema di archivio e classificazione dei documenti. L'allegato 2 fornisce indicazioni su quanto può essere necessario e sul modo di organizzare l'archivio.

78. Per indicare la data di ricezione di un documento, il fascicolo, il nome del funzionario che deve reagire ed eventuali osservazioni, è molto utile disporre di un timbro ad inchiostro. Si raccomanda vivamente di apporre un numero progressivo ad ogni comunicazione in partenza; tale prassi sarà di particolare aiuto nella gran concitazione iniziale. Una copia di ogni comunicazione deve essere archiviata nel fascicolo cronologico, oltre che nel fascicolo per argomento.

79. Come misura precauzionale, l'ufficio dovrà disporre di un trinciadocumenti, per distruggere tutti i documenti o la corrispondenza di cui si intende disfarsi. In alcuni paesi, la carta di scarto viene venduta, ed è utilizzata nei mercati per incartare; occorre quindi aver cura di evitare che i documenti eliminati dall'Unhcr siano utilizzati in tale modo.

#### **Comunicazioni**

80. Le necessità in materia di comunicazioni sono trattate in un apposito capitolo. Quella che segue è una semplice lista di controllo per un nuovo ufficio; l'ordine seguito non corrisponde necessariamente a un ordine di priorità.

- Definire, appena possibile, le necessità in materia di telecomunicazioni (radio, posta elettronica, satellite, ecc.);
- ottenere dalle autorità il nullaosta per l'attivazione dell'impianto, se necessario con l'assistenza del responsabile regionale delle te-

- lecomunicazioni o dell'Unità telecomunicazioni della Sede centrale;
- ❑ ottenere immediatamente la disponibilità di un telefono e un fax, comunicandone alla Sede centrale (ed eventualmente agli uffici dell'Unhcr nei paesi limitrofi) il numero e la localizzazione;
  - ❑ istituire sin dall'inizio controlli e registri per le comunicazioni in entrata e in uscita;
  - ❑ organizzare un sistema di valigia diplomatica tra gli uffici situati nel paese dell'operazione e la Sede centrale;
  - ❑ nella scelta dei locali per l'ufficio, tenere presenti le esigenze in materia di comunicazioni;
  - ❑ farsi aprire una casella postale e comunicare il numero alla Sede centrale (nonché alle autorità locali e agli altri interessati);
  - ❑ una volta installata la rete di telecomunica-

zioni, informarne le autorità, la Sede centrale, gli uffici nei paesi vicini, il corpo diplomatico e altri enti interessati, e assicurarsi che i numeri siano riportati correttamente negli elenchi telefonici del paese, in quelli locali dell'Onu e del corpo diplomatico, come pure nell'elenco telefonico dell'Unhcr.

#### **Da consultare**

*Checklist for the Emergency Administrator*, Unhcr, Ginevra, 1998 (e successivi aggiornamenti).

*Most Frequently Purchased Items*, Unhcr, Ginevra, 1998 (aggiornato annualmente).

*NGO Directory*, Unhcr, Ginevra, 1996 (e successivi aggiornamenti).

*Office Equipment*, Iapso, Copenhagen, 1998.

*The UNHCR Manual*, capitolo 9 (regolamento finanziario, con particolare riferimento alle norme relative ai fondi volontari amministrati dal-

---

**Allegato 1 - LISTA DI CONTROLLO PER IL GESTORE DELL'EMERGENZA**

(N.B.: poiché la lista è aggiornata periodicamente, si prega di consultare la versione più recente)

(l'Alto Commissario), Unhcr, Ginevra, 1995 (e successivi aggiornamenti).

**Non si può che ribadire l'importanza della sollecita adozione, sin dall'inizio, di efficaci procedure amministrative, che avranno rilevanti conseguenze per l'efficienza dell'amministrazione, per tutta la durata dell'operazione.**

Amministrazione, personale  
e finanze

**20**

**LISTA DI CONTROLLO PER L'UFFICIO DISTACCATO, AD USO DEL GESTORE DELL'EMERGENZA**

	<b>DA FARE</b>	<b>ALLEGATI</b>
<b>LOCALI</b>		
<input type="checkbox"/>	1. Concludere un <b>accordo Unhcr di collaborazione</b> , se ancora non esiste, o provvedere ad emendarlo, se già esiste ma le circostanze sono mutate.	a. Modello di accordo (*) b. Esempio di accordo c. Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite
<input type="checkbox"/>	2. Valutare la necessità di <b>sottodelegazioni o uffici distaccati</b> .	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr
<input type="checkbox"/>	3. Reperire <b>locali per gli uffici</b> , negoziarne la locazione e chiedere l'approvazione della Sede centrale.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Contratto standard di locazione (*) c. Nota sulla procedura per la scelta
<input type="checkbox"/>	4. Pensare a utilizzare <b>adesivi dell'Unhcr e bandiere, manifesti e materiale di "visibilità" dell'Onu</b> . Se necessario, chiedere alla Sede centrale una fornitura supplementare.	a. Codice delle bandiere b. Elenco del materiale di "visibilità" disponibile nelle scorte dell'Unhcr
<input type="checkbox"/>	5. Esaminare le esigenze del <b>"campo base"</b> e l'eventuale necessità di un gestore del campo, qualora le circostanze lo richiedano.	a. Gestore del campo base
<b>COMUNICAZIONI E TRASPORTI</b>		
<input type="checkbox"/>	6. Determinare i bisogni immediati e porre in essere le necessarie <b>comunicazioni</b> : telefono, e-mail, fax, telex e/o radio e valigia diplomatica. Completare il relativo questionario e inviarlo all'Unità telecomunicazioni della Sede centrale.	a. "Pacchetto informativo" sulle comunicazioni, comprendente un questionario b. Moduli per l'inventario delle comunicazioni (*) c. Istruzioni sul servizio della valigia diplomatica
<input type="checkbox"/>	7. Stabilire le <b>procedure in materia di comunicazioni</b> e formare il personale al riguardo.	a. Manuale dei sistemi di telecomunicazioni Sitor/Pactor b. Procedura per comunicazioni in voce c. Istruzioni per l'uso del sistema Codan (*) d. Lettera di consegna di microtelefoni (*) e. Istruzioni per l'uso dei microtelefoni (*) f. Norme di funzionamento della sala radio (*) g. Procedure per le comunicazioni
<input type="checkbox"/>	8. Istituire un registro delle <b>telefonate interurbane</b> , con particolare attenzione a quelle private.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Nota interna Fom/01/93, comprendente un modulo di controllo delle comunicazioni telefoniche (*)
<input type="checkbox"/>	9. Preparare i moduli per i messaggi <b>telex/fax</b> .	a. Schema tipo (*)

<input type="checkbox"/>	10. Istituire un <b>registro delle comunicazioni</b> e dei fascicoli cronologici.	a. Moduli cronologici per i messaggi radio (*)
<input type="checkbox"/>	11. Istituire, se necessario, un sistema regolare (navetta) per il <b>trasporto della posta e del personale</b> tra la Sottodelegazione e la Delegazione.	a. Elenco dei passeggeri della navetta (*)
<input type="checkbox"/>	12. Determinare il <b>fabbisogno di automezzi per gli uffici</b> : Land Cruiser, furgoncini, berline e/o pulmini.	a. Estratti dal Manuale del Servizio supporto forniture e aiuti alimentari ( <i>Supplies and Food Aid Support - Sfas</i> ) b. Estratti dal catalogo dello Iapso ( <i>Inter Agency Procurement Services Office</i> )
<input type="checkbox"/>	13. Fissare le procedure per l'utilizzo degli <b>autoveicoli leggeri</b> : – Autorizzazione data ad alcuni dipendenti per la guida di veicoli di servizio dell'Unhcr – Registri di marcia degli autisti – Sistema di rintraccio dei veicoli – Registri della manutenzione – Predisporre un armadietto per le chiavi e provvedere alla loro custodia – Individuare le migliori possibilità di manutenzione degli automezzi – Prendere accordi per l'acquisto del carburante esentasse – Organizzare sedute d'informazione per gli autisti	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Modello per il giornale di bordo degli autisti (*) c. Modello per il sistema di rintraccio degli autoveicoli (*) d. Estratto dal Manuale del Cicr e. Autorizzazione alla guida di veicoli di servizio (*) f. Modulo di registro di inventario g. Lista di controllo per la verifica degli autoveicoli h. Regole per gli autisti i. Automezzi utilizzati nelle operazioni dell'Unhcr j. Documento giustificativo del rifornimento di carburante (*) k. Tariffa chilometrica di rimborso
<b>STATUTO E SICUREZZA DEL PERSONALE</b>		
<input type="checkbox"/>	14. Elaborare l' <b>organico dell'ufficio</b> , con un organigramma e la descrizione delle mansioni e trasmetterlo all'ufficio competente per paese ( <i>desk</i> ) presso la Sede centrale.	a. Struttura tipo di un ufficio distaccato b. Altro esempio di organigramma c. Procedure per la creazione e il riesame dei posti d. Descrizione tipo delle mansioni
<input type="checkbox"/>	15. Studiare le possibilità di <b>assunzione di personale locale</b> e preparare un atto di candidatura semplificato. (Il modulo P.11 va utilizzato solo per i candidati presi in seria considerazione).	a. Atto di candidatura semplificato (*)
<input type="checkbox"/>	16. <b>Assumere</b> il personale locale essenziale e necessario con maggiore urgenza. Creare un comitato per le assunzioni. Dopo la selezione e la visita medica dei candidati prescelti, proporre loro un contratto d'impiego a tempo determinato.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr e altri moduli relativi alle assunzioni b. Schema di valutazione e rapporto sulle interviste con i candidati (*) c. Prove per l'assunzione del personale locale (*) d. Statuto dei funzionari nazionali: estratto dalla normativa del Comitato nomine, destinazioni

		e promozioni ( <i>Appointment, Posting and Promotion Board – Appb</i> )
<input type="checkbox"/>	17. Se necessario, in mancanza di un ufficio dell'Undp, individuare un <b>medico consulente dell'Onu</b> per tale controllo, e informare la Sezione supporto amministrativo al personale ( <i>Staff Administration Support Section – Sass</i> ) ai fini dell'approvazione da parte del Servizio medico comune ( <i>Joint Medical Service - Jms</i> ).	
<input type="checkbox"/>	18. Predisporre per ogni dipendente un <b>fascicolo personale</b> .	
<input type="checkbox"/>	19. Istituire un sistema di <b>registrazione dei congedi</b> .	a. Informazioni per il personale di segreteria in materia di orario di lavoro, presenze e congedi b. Esempi di moduli per la registrazione dei congedi
<input type="checkbox"/>	20. Fissare l' <b>orario di lavoro, il regime dello straordinario e l'indennità di trasferta giornaliera</b> per il personale locale in missione in altre località del paese, conformemente alla prassi dell'Undp.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Note interne lom/61/88 e lom/120/88, sugli anticipi di stipendio c. Modulo per la rilevazione delle ore straordinarie (*) d. Nota interna lom/76/89, sullo straordinario del personale locale
<input type="checkbox"/>	21. Creare un sistema per <b>seguire gli spostamenti delle missioni</b> in visita nella zona.	a. Modello per la rilevazione delle missioni (*)
<input type="checkbox"/>	22. Inviare alla Sede centrale le informazioni relative alla sede di lavoro che sono soggette a cambiamenti, per l' <b>"appendice B"</b> .	a. Modello di Appendice B
<input type="checkbox"/>	23. Accertarsi che l' <b>indennità di trasferta</b> sia adeguata per la sede di lavoro; in caso contrario, compilare un "foglio contabile per l'indennità di trasferta" ( <i>DSA Work-sheet</i> ), se non esiste un ufficio dell'Undp sul posto, e inviarlo al Sass.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Foglio contabile e linee guida sull'indennità di trasferta
<input type="checkbox"/>	24. Se si tratta di una nuova sede, compilare il questionario sulla <b>classificazione della sede di lavoro</b> , e trasmetterlo alla Sede centrale.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Questionario per la classificazione della sede di lavoro
<input type="checkbox"/>	25. Valutare l'adeguatezza dell' <b>indennità di dislocazione</b> ( <i>post adjustment</i> ); se è ritenuta inadeguata, informarne la Divisione gestione delle risorse umane, presso la Sede centrale.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr
<input type="checkbox"/>	26. Valutare l'adeguatezza degli <b>stipendi del personale locale</b> ; in caso contrario, informarne la stessa Divisione gestione delle risorse umane.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Estratto dal Manuale del Comitato consultivo dell'Onu per le questioni amministrative ( <i>Consultative Committee on Administrative Questions - Ccaq</i> ), relativo all'indagine sul personale della categoria "Servizi generali"

<input type="checkbox"/>	27. Predisporre il versamento di <b>stipendi e indennità</b> al personale internazionale.	a. Modulo di richiesta per la corresponsione degli stipendi e nota interna Fom/20/95, con addendum 1
<input type="checkbox"/>	28. Negoziare sconti con <b>alberghi</b> del posto e informarne la Sede centrale. Assicurarsi di una disponibilità di camere garantita per il personale in missione.	
<input type="checkbox"/>	29. Predisporre le procedure di <b>sicurezza</b> e un adeguato piano di evacuazione.	a. Estratti dal <i>Field Security Handbook</i> dell'Onu b. Nota interna lom/47/92, sui rapporti relativi alla sicurezza sul terreno
<input type="checkbox"/>	30. Raccogliere i <b>dati personali</b> dei funzionari internazionali e chiedere al personale di preparare degli inventari, se giustificati dalla situazione nel campo della sicurezza.	a. Modulo relativo ai dati personali b. Modulo per l'inventario degli effetti personali
<input type="checkbox"/>	31. Individuare le migliori forme e procedure per l' <b>evacuazione sanitaria</b> del personale.	a. Direttive sul piano di evacuazione sanitaria ( <i>Medevac</i> ) b. Note interne lom/104/94 e lom/26/95: linee guida sull'evacuazione sanitaria
<input type="checkbox"/>	32. Stabilire la frequenza e le procedure per le <b>missioni di benessere del personale</b> , nel quadro dei regimi di congedi straordinari - obbligatori o volontari - per recupero dallo stress o dall'isolamento, oppure per acquisti collegati al trasferimento.	a. Estratti dalla nota interna Fom/105/94 e successive aggiunte
<input type="checkbox"/>	33. Esaminare le <b>condizioni di vita e di lavoro</b> , riferirne alla Sede centrale e richiedere, se del caso, dotazioni per il terreno e da viaggio, e alloggi per il personale.	a. Schema di rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro (*) b. Modello di documento sulle condizioni di vita durante una operazione d'emergenza c. Estratti dal Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze (dotazioni per il terreno e da viaggio, alloggi del personale) d. Nota interna Fom/70/95, sugli alloggi forniti dall'Unhcr
<input type="checkbox"/>	34. Elaborare e avviare programmi di <b>formazione e qualificazione</b> sulle procedure d'ufficio, destinati al personale amministrativo locale.	a. Estratti dal programma di formazione ( <i>Training Module</i> ) dell'Unhcr b. Note sulle competenze richieste da parte dei formatori c. L'impiego di interpreti (*) d. Nota interna Fom/102/88, sui corsi di lingue
<b>FINANZE, ATTREZZATURE E FORNITURE PER UFFICIO</b>		
<input type="checkbox"/>	35. Effettuare un'indagine sulle banche locali. Proporre i nomi dei funzionari abilitati alla firma e i tassi d'interesse ottenuti sui conti, e richiedere alla Sede centrale di aprire <b>uno o più conti bancari</b> . Proporre un tetto massi-	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr b. Questionario per l'apertura di un conto bancario

	mo per le piccole spese e chiedere l'approvazione per un apposito conto.	
<input type="checkbox"/>	36. Fissare le <b>procedure contabili</b> : quietanze, libri giornali, fascicoli, disposizioni per la firma, ecc.	a. Codici del conto per la dotazione d'emergenza. Per le linee guida essenziali sulle procedure contabili, cfr. Manuale dell'Unhcr, parte 5, capitolo IX, e Manuale sul Sistema contabile per gli uffici distaccati ( <i>Field Office Account System - Foas</i> )
<input type="checkbox"/>	37. Se non lo si è già ricevuto, chiedere un "avviso di dotazione finanziaria d'emergenza" ( <i>Emergency Allotment Advice</i> ) e trasmettere alla Sede centrale, su un modulo Abps, la richiesta di approvazione del <b>bilancio amministrativo</b> .	a. Modello di "avviso di dotazione d'emergenza" ( <i>emergency allotment advice</i> ) b. Estratto dalle istruzioni operative dell'Abps c. Nota interna Fom/120/94: procedure relative al bilancio amministrativo degli uffici distaccati
<input type="checkbox"/>	38. Acquistare e inventariare i <b>beni durevoli</b> , in particolare mobilio, autoveicoli e attrezzature, e decidere quali imputare sul bilancio amministrativo e quali su un eventuale bilancio per progetti.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr
<input type="checkbox"/>	39. Verificare le scorte di <b>cancelleria e forniture per ufficio</b> , classificare i vari stampati in cartelle di carta Manila e ordinare alla Sede centrale la cancelleria e la modulistica necessarie.	a. Estratto dal Manuale dell'Unhcr
<input type="checkbox"/>	40. Studiare la possibilità di far <b>stampare sul posto</b> la cancelleria. Se ciò è possibile, ad un costo ragionevole, chiedere alla Sede centrale la relativa autorizzazione. Procedere alla stampa solo quando l'indirizzo, il numero di telefono, ecc. sono conosciuti e non rischiano di cambiare.	a. Esempi di articoli di cancelleria
<input type="checkbox"/>	41. Determinare le necessità in materia di <b>informatica</b> , raccomandare un potenziamento delle attrezzature esistenti e l'eventuale acquisto di nuove. Se necessario, richiedere i servizi di un consulente della Sede centrale, Sezione servizi informativi e informatici, per una valutazione della configurazione ottimale necessaria per soddisfare le esigenze dell'amministrazione e del programma.	
<b>ARCHIVIO E DOCUMENTAZIONE</b>		
<input type="checkbox"/>	42. Comunicare alla Delegazione o alla Sede centrale l'elenco dei <b>quotidiani e periodici</b> che si desidera ricevere regolarmente. (Tale voce è prevista nel bilancio degli uffici distaccati (Abps), ma è preferibile provvedervi separatamente).	a. Forniture cui si ha diritto
<input type="checkbox"/>	43. Stabilire l' <b>elenco dei fascicoli</b> tematici e cronologici e il sistema di registrazione dei documenti.	a. Principi dell'archiviazione (*) b. Elenco dei fascicoli standard (*) c. Modello di registro cronologico (*)
<input type="checkbox"/>	44. Istituire un <b>sistema di distribuzione interna</b> , con vaschette portadocumenti sistemate in un luogo centrale. Prendere in considerazione l'eventuale allestimento di un casellario. Predisporre un sistema per la circolazione interna dei documenti.	a. Modello di formulario per sollecitare decisioni o provvedimenti ( <i>action sheet</i> *) b. Modello di foglietto per la trasmissione dei documenti (da un ufficio all'altro - <i>circulation slip</i> *)

\* Disponibile sul dischetto informatico che accompagna la "Lista di controllo per il gestore dell'emergenza".

## Allegato 2 - Proposta di sistema di archivio per gli uffici distaccati

La presente lista di controllo è concepita come uno strumento pratico per il personale dell'Unhcr che deve far fronte alle emergenze, ed è destinato a sedi in cui l'Unhcr non è già presente, o in cui gli uffici esistenti devono essere potenziati a seguito degli eventi. La lista completa è in tre parti, elencate qui di seguito, di cui solo la prima, la lista di controllo vera e propria, è qui riprodotta. Il documento completo può essere richiesto alla Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze, presso la Sede centrale.

Le tre componenti sono:

1. La **lista di controllo** vera e propria, che elenca la maggior parte dei provvedimenti da prendere in considerazione quando si istituisce una Delegazione, una sottodelegazione o un ufficio distaccato. Non tutte le voci della lista saranno pertinenti nei singoli casi. Spetta al funzionario amministrativo, d'intesa con il responsabile dell'ufficio, determinare quali sono gli interventi da compiere. La lista non è presentata

in ordine di priorità, ed è quindi importante stabilire le proprie priorità, a seconda della situazione locale. Inoltre, non tratta delle procedure e delle misure amministrative relative alle necessità permanenti dell'ufficio, ma è incentrata su quanto concerne specificamente l'apertura di un nuovo ufficio. Ogni voce è preceduta da un quadratino, che si può spuntare una volta fatto il necessario.

2. Gli **allegati**, perlopiù estratti di altri documenti: inclusi per comodità di consultazione, non intendono sostituire i manuali e le direttive esistenti, di cui il più importante è il Manuale dell'Unhcr, al quale ci si dovrà riferire regolarmente. Non tutti i moduli di più frequente impiego sono inclusi, perché sono disponibili nella dotazione d'emergenza, o possono essere richiesti direttamente alla Sede centrale.

3. Un **dischetto informatico**, contenente il facsimile di tutti i moduli e documenti contrassegnati con un asterisco (\*) nella lista, che possono essere riprodotti tali e quali o adattati secondo le necessità. (Si raccomanda di non mo-

dificare direttamente il modello originale).

1. All'apertura di un nuovo ufficio, occorre elaborare immediatamente un elenco dei fascicoli, suscettibile di ampliamento o riduzione in funzione dell'evolversi della situazione, cercando di realizzare il giusto equilibrio tra un eccessivo grado di dettaglio e un'eccessiva genericità.

2. Tre tipi di fascicoli devono sempre recare un numero di riferimento o simbolo standard, sia presso la Sede centrale che presso gli uffici sul terreno: i fascicoli individuali del personale (PER/IND), quelli individuali dei rifugiati, o "casi" (*Individual Cases* - IC) e i fascicoli dei progetti. Per questi ultimi, il simbolo è sempre attribuito dalla Sede centrale.

Il *fascicolo individuale di un membro del personale* porta il riferimento: PER/IND COGNOME, nome (nomi); ad esempio, PER/IND SMITH, Ms Jane Marie.

Il *fascicolo individuale di un rifugiato* reca l'indicazione: IC COGNOME, nome (nomi) RUR (paese di residenza)/RUR (paese d'origine); ad esempio, IC SMITH, Ms Jane Marie RUR/RUR.

Il *fascicolo di un progetto* indica: anno/fonte del finanziamento/paese dell'operazione/tipo di assistenza/numero del progetto; ad esempio, 98/EF/RUR/EM/140.

3. Si troverà qui di seguito un elenco dei fascicoli, per argomento, che saranno probabilmente necessari. Il numero designa un argomento, non un fascicolo. Di conseguenza, un fascicolo può comprendere due o tre numeri diversi.

**Un fascicolo deve "raccontare una storia".**

Bisogna fare attenzione al rischio di rendere difficile la ricerca di un documento, a causa di una errata classificazione.

4. Quando si archiviano i documenti, cartacei o elettronici, occorre tener presente la sicurezza. I fascicoli da distruggere nell'eventualità di un'evacuazione dell'ufficio devono recare un particolare contrassegno e comprendono, in ogni caso, quelli dei casi individuali e del personale.

**Proposta di classificazione (fascicoli tematici)**

- 1. Affari generali ed esterni**
- 100 Struttura/mandato dell'Unhcr e informazioni generali
- 101 Comitato esecutivo
- 102 Note interne (Iom/Fom)
  
- 110 Relazioni con il governo del paese ospitante
- 111 Relazioni con i consolati nel paese
- 112 Riunioni interistituzionali
- 113 Ong (generale e alfabetico per agenzia)
- 114 Organismi dell'Onu (generale e alfabetico per organismo)
- 115 Organizzazioni intergovernative (generale e alfabetico per organizzazione)
  
- 120 Rapporti dal terreno
- 121 Rapporti sulla situazione (*sitreps*)
- 122 Profili dei campi profughi
  
- 130 Missioni in visita all'ufficio (dell'Unhcr e in ordine alfabetico degli altri organismi)
- 131 Missioni del personale dell'ufficio (alfabetico)
- 132 Visitatori dell'ufficio (esterni all'Unhcr, in ordine cronologico)
- 133 Attività d'informazione del pubblico, relazioni con i media
- 134 Comunicati e ritagli stampa
  
- 135 Conferenze ed eventi speciali
- 140 Formazione/seminari/convegni
- 150 Raccolta fondi/contributi
  
- 2. Protezione**
- 200 Generalità - Unhcr
- 201 Diritti umani: informazioni sul paese d'origine (RUR - ordine alfabetico)
  
- 210 Protezione (paese ospitante)
- 211 Detenzione/internamento
- 212 Determinazione dello status
- 213 Rintraccio
- 214 Ricongiungimento familiare
- 215 Incolumità fisica dei rifugiati
- 216 Registrazione
  
- 3. Operazioni e assistenza**
- 300 Operazioni sul terreno: generalità
- 301 Operazioni sul terreno (per campo/inse-diamento di rifugiati)
- 310 Programma: generalità (Unhcr) compreso Fobs (*Field Office Budgeting System*)
- 311 Programma d'assistenza: generalità (paese ospitante)
- 312 Gestione dell'emergenza
- 313 Supporto tecnico

- 314 Acquisti
  
- 320 Alimentazione, nutrizione
- 321 Sanità
- 322 Approvvigionamento idrico, igiene ambientale
- 323 Progettazione del sito, alloggi di fortuna
- 324 Soccorsi non alimentari, articoli di uso domestico
- 325 Logistica (acquisti, trasporti, magazzinaggio)
- 326 Servizi comunitari, assistenza sociopsicologica, sviluppo della comunità
- 327 Istruzione
- 328 Attività produttive e generatrici di reddito
- 329 Gestione del campo profughi
  
- 330 Rimpatrio
- 331 Insediamento nel paese d'asilo
- 332 Reinsediamento
- 4. Amministrazione e finanze**
- 400 Politica amministrativa
- 401 Istruzioni amministrative
- 410 Locali per gli uffici
- 411 Sicurezza degli uffici e del personale
- 412 Gestione dei beni durevoli
- 413 Beni e forniture di consumo
- 414 Utenze
- 415 Gestione dell'archivio, classificazione
- 416 Comunicazioni
- 417 Trasporti, automezzi
  
- 420 Statuto del personale
- 421 Organico dell'ufficio
- 422 Domande d'impiego/assunzione
- 423 Stipendi, indennità, prestazioni extrasalariali, condizioni di vita
- 424 Regime fiscale, esenzioni, privilegi e immunità
- 425 Congedi e ferie
- 426 Elenchi dei funzionari in trasferta, missione, congedo
  
- 430 Procedure contabili e finanziarie
- 431 Tassi di cambio
- 432 Importi dell'indennità di trasferta
- 433 "Documento di bilancio amministrativo e d'impegno" (Abod)

# 21

---

## Le comunicazioni



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1</b>	<b>326</b>
<b>Gestione delle comunicazioni</b>	<b>2-8</b>	<b>326</b>
<b>Telecomunicazioni</b>	<b>9-12</b>	<b>326-327</b>
Infrastrutture		
Vari tipi di telecomunicazioni		
<b>Rete di telecomunicazioni dell'Unhcr</b>	<b>13-27</b>	<b>327-329</b>
Preparativi sul terreno		
Installazione degli uffici		
Impianto radio		
Indicativo radio		
Comunicazioni dagli uffici distaccati verso la Sede centrale		
Unità telecomunicazioni: orario di funzionamento		
<b>Da consultare</b>		<b>329</b>
<b>Allegati</b>		
<b>Allegato 1:</b> Apparecchiature di telecomunicazioni più diffuse e relativa terminologia		<b>330</b>
<b>Allegato 2:</b> Identificazione dei messaggi		<b>331</b>

## Introduzione

1. In un'emergenza, la qualità delle comunicazioni è essenziale. La loro efficienza richiede apparecchiature e infrastrutture adeguate e una buona gestione.

## Gestione delle comunicazioni

2. Col perfezionamento dei mezzi di comunicazione, anche da località molto isolate, ha assunto grande importanza un'adeguata gestione delle comunicazioni. La struttura e il flusso di queste devono riflettere quelli della gestione dell'operazione, e le comunicazioni devono essere convogliate in modo adeguatamente strutturato.

**Ad ogni livello, le relazioni e le informazioni ricevute devono essere analizzate e sintetizzate, prima di essere trasmesse al livello successivo.**

Le informazioni grezze non vanno trasmesse, sistematicamente e contemporaneamente, ai vari livelli della struttura direzionale, dando una vasta diffusione ai rapporti oltre che inviandoli alla persona che deve agire in base ad esse. La distribuzione delle informazioni va limitata a coloro che ne hanno bisogno nell'esercizio delle loro funzioni e, in generale, il traffico di comunicazioni deve essere limitato allo stretto necessario.

3. Coloro che trasmettono comunicazioni devono sempre chiedersi qual è lo scopo del messaggio, chi lo riceverà e se le informazioni contenute sono sufficienti e adeguate allo scopo.

4. Sotto la pressione dell'emergenza, si tende a volte a scambiare informazioni incomplete. Se queste sono insufficienti ai fini del messaggio che si vuole diffondere, e se la questione non può aspettare, riconoscere le lacune può risparmiare tempo e fastidi. Per esempio, "siamo in attesa di ulteriori informazioni, ma preghiamo intanto di reagire sui seguenti punti....".

5. Il mezzo di trasmissione più appropriato va cercato in funzione del costo, dell'urgenza e del volume di dati. Per esempio, si eviterà di utilizzare il telefono e il fax quando il messaggio può essere trasmesso per posta elettronica (e-mail). Analogamente, a meno che siano molto urgenti, grandi quantità di dati vanno inviate a mezzo valigia diplomatica o posta ordinaria, anziché per e-mail.

6. L'impiego o la creazione di formulari standard può facilitare la gestione delle comunica-

zioni, dato che possono servire come liste di controllo per le informazioni abitualmente trasmesse per quella via. Un esempio evidente è costituito dai rapporti sulla situazione, o *sitrep*: cfr. allegato del capitolo 8, sugli accordi d'attuazione.

7. Occorre utilizzare un efficiente sistema di rinvii: si tratta di un elemento essenziale per garantire la qualità delle comunicazioni.

**Utilizzare messaggi diversi per questioni chiaramente distinte fra loro.**

Il corretto impiego di un sistema di numerazione e/o rinvii facilita notevolmente la ricerca di comunicazioni anteriori, fornendo al tempo stesso il mezzo per seguire sistematicamente l'iter delle misure richieste, e contribuendo a mantenere l'ordine e la disciplina nelle comunicazioni. Per maggiori informazioni su un sistema di archiviazione, cfr. capitolo 20, sull'amministrazione: l'allegato 1 descrive il sistema ufficiale di identificazione dei messaggi, utilizzato dall'Unità telecomunicazioni dell'Unhcr.

8. Le necessità immediate di comunicazioni possono essere soddisfatte mediante il telefono, l'e-mail e il fax. Occorre, tuttavia, istituire appena possibile un servizio regolare di valigia diplomatica, corriere espresso o posta ordinaria. Nel capitolo 20, sull'amministrazione, si trova una lista di controllo delle esigenze in materia di comunicazioni che vanno considerate quando si apre un ufficio. Inoltre, la Lista di controllo per l'amministratore dell'emergenza contiene consigli, formulari e informazioni per l'utilizzazione dei vari mezzi di comunicazione.

## Telecomunicazioni

9. L'efficienza delle telecomunicazioni esige personale e apparecchiature ad esse esclusivamente destinati. Nella pianificazione delle necessità, occorre al più presto interessare il responsabile regionale e l'Unità telecomunicazioni della Sede centrale, che possono aiutare a reperire personale dell'Unhcr, esperto del settore, ai fini di una dislocazione sul teatro dell'operazione. Inoltre, il personale d'emergenza può comprendere addetti alle telecomunicazioni, resi disponibili nel quadro degli accordi di collaborazione permanente, che possono se necessario essere impiegati a rinforzo del personale dell'Unhcr.

## Infrastrutture

10. Può darsi che le infrastrutture di telecomunicazioni del paese non rispondano alle esigenze dell'Unhcr, in quanto inadeguate o danneggiate. In certe situazioni di precaria sicurezza, può anche accadere che le attrezzature di telecomunicazioni siano fuori uso o drasticamente ridotte (nel qual caso saranno indisponibili anche le reti di telefonia cellulare).

11. L'Unhcr mantiene scorte di apparecchiature di telecomunicazione, in vista di una rapida utilizzazione nelle emergenze (cfr. appendice 1, Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze), che assicurano al personale umanitario collegamenti immediati, anche dalle località più isolate.

## Vari tipi di telecomunicazioni

12. I principali sistemi attualmente usati dall'Unhcr sono:

- i. **Telefono.** I telefoni possono essere collegati attraverso reti terrestri standard o reti cellulari per le comunicazioni all'interno del paese, e attraverso i collegamenti internazionali o satellitari (Vsat, Inmarsat: cfr. allegato 1) per le comunicazioni con l'estero;
- ii. **Fax.** Il facsimile (fax) funziona attraverso linee telefoniche standard o collegamenti satellitari (Vsat, Inmarsat). Il servizio esiste da e verso la maggioranza dei paesi, ma è più costoso e meno facile da ritrasmettere della posta elettronica;
- iii. **E-mail.** Anche l'e-mail funziona tramite linee telefoniche standard o collegamenti via satellite. Nella prima fase di un'operazione, si può impiegare la posta elettronica mediante terminali satellitari portatili, oppure utilizzando le linee telefoniche locali, se funzionali; in seguito, si potrà utilizzare la rete Sita o il sistema satellitare Dama (cfr. allegato 1), qualora esista un idoneo punto di collegamento;
- iv. **Radio.** La radio può essere utilizzata per le comunicazioni in voce e scritte (comprese la posta elettronica e la trasmissione dati). L'installazione va fatta da tecnici qualificati. Nelle emergenze, è quasi sempre necessario creare una rete radio, per consentire le comunicazioni tra gli uffici dell'Unhcr e tra l'organizzazione e le altre agenzie. La rete radio consente, inoltre, comunicazioni d'emergenza con la Sede centrale, in caso d'interruzione delle comunicazioni terrestri. Le radio mobili (portatili o installate a bordo di autoveicoli) permettono agli operatori umani-

tari che si trovano nella zona di rimanere in contatto fra loro e con l'ufficio;

- v. **Vsat** (*Very Small Aperture Terminal* - terminale di piccolissima apertura: la denominazione è piuttosto ingannevole, dato che la più piccola parabola misura fra 1,8 e 2,4 m di diametro). Il Vsat è utilizzato per le comunicazioni telefoniche e la trasmissione di fax, dati ed e-mail. Data la sua complessità, l'installazione dev'essere effettuata da tecnici qualificati;
- vi. **Telex.** Sebbene sia sempre meno utilizzato, dove è disponibile il telex rimane una possibile alternativa.

## Rete di telecomunicazioni dell'Unhcr

### Preparativi sul terreno

13. La necessità di una rete di telecomunicazioni dell'Unhcr dev'essere discussa, al più alto livello appropriato, col ministero competente per le questioni d'interesse dell'organismo (ad esempio, quello dell'Interno). Si deve, inoltre, chiedere il parere delle autorità responsabili sul piano tecnico (ad esempio, il ministero delle Comunicazioni, oppure il servizio Poste e telecomunicazioni). È da osservare che la sezione IX della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite prevede che "per le proprie comunicazioni ufficiali, l'Onu gode di un trattamento non meno favorevole di quello concesso nel paese alle missioni diplomatiche".

14. Contattare l'unità competente della Sede centrale, oppure il responsabile regionale del settore, appena si manifesta l'esigenza di una rete di telecomunicazioni; indicare il numero e l'ubicazione degli uffici previsti e le distanze che li separano, per essere consigliati sul tipo d'impianto necessario.

15. Per attivare una stazione radio e una frequenza, occorre ottenere un nullaosta: nella maggioranza dei paesi, è disponibile un modulo standard per la domanda da presentare all'ente statale competente. Nel caso dell'Hf e del Vhf, verificare con l'Undp e con altri organismi dell'Onu se hanno già avuto l'autorizzazione all'uso di determinate frequenze. L'Unità telecomunicazioni o il responsabile regionale del settore possono fornire assistenza circa il modo di riempire il modulo.

16. È anche necessario ottenere un nullaosta per attivare un impianto di comunicazioni satellitari. L'autorità competente ha bisogno di dati precisi sulle frequenze operative e le ca-

ratteristiche dell'installazione. Anche questi dati possono essere ottenuti tramite il responsabile regionale o l'Unità telecomunicazioni della Sede centrale.

### Installazione degli uffici

17. Nella scelta dei locali destinati agli uffici, occorre tenere presenti le necessità materiali degli impianti di telecomunicazioni (cfr. capitolo 20, sull'amministrazione). Ad esempio, un'antenna radio ha bisogno di un certo spazio, sul tetto dell'edificio o al livello del suolo, nonché di una stanza, molto vicina all'antenna, per il centro operativo. È da notare che, per un risultato ottimale, il cavo che collega l'impianto all'antenna dev'essere quanto più corto possibile, e non deve comunque superare i 50 metri di lunghezza.

18. In particolare, un impianto Vsat richiede l'assenza di ostacoli verso l'orizzonte, in direzione dell'equatore (vale a dire verso sud nell'emisfero settentrionale, e verso nord in quello meridionale). L'angolo d'elevazione della parabola Vsat sull'orizzonte dipende dalla latitudine alla quale si trova l'ufficio; l'angolo massimo si avrebbe all'equatore. Se l'impianto è installato su un edificio (per esempio, su un tetto piano), occorre che la costruzione sia abbastanza robusta per sopportarne il peso. Se è installato al livello del suolo, occorre tutt'attorno una zona di rispetto, di un raggio di quattro metri, per evitare che si possa avvicinarsi troppo all'antenna trasmittente.

### Impianto radio

19. Gli impianti radio generalmente utilizzati dall'Unhcr nelle operazioni sul terreno, per le trasmissioni in voce e di dati, sono di due tipi: Hf (alta frequenza) e Vhf (altissima frequenza).

20. In genere, il sistema Hf è usato per distanze maggiori del Vhf. Il raggio d'azione di quest'ultimo può, tuttavia, essere notevolmente aumentato grazie a ripetitori. La radio in Hf e Vhf va quindi installata, sia negli uffici che a bordo degli autoveicoli, a seconda delle esigenze e in funzione della distanza dalla base che si prevede di percorrere.

### Indicativo radio

21. Ogni impianto radio è dotato di un indicativo che lo contraddistingue. Quello installato nell'ufficio viene comunemente denominato "base", mentre gli impianti montati sugli automezzi sono "mobili". È utile concordare formalmente una convenzione per le denomina-

zioni da dare agli indicativi, che abbia una base logica. Ad esempio, si può usare una prima lettera per indicare il paese in cui ha luogo l'operazione, una seconda per la località e una terza per l'agenzia. Per un gran numero di utenti della rete, si possono aggiungere per maggiore chiarezza altre lettere e cifre. Salvo nel caso di operazioni transfrontaliere, la lettera corrispondente al paese viene di norma omessa.

22. Per esempio, un impianto dell'ufficio dell'Unhcr situato in Ruritania, nella città di Townville, sarebbe denominato (R) T H Base, abbreviato in T H Base. Per lo stesso ufficio, un impianto montato a bordo di un automezzo sarebbe (R) T H Mobile 1 (T H Mobile 2, ecc.).

23. Per una migliore comprensione degli indicativi via radio, si utilizza l'alfabeto fonetico (cfr. appendice 2, Prontuario). Pertanto, l'esempio precedente diventa Romeo Tango Hotel Base (abbreviato in Tango Hotel Base), oppure Romeo Tango Hotel Mobile Uno.

24. Per il personale che utilizza radio portatili, l'indicativo presenta normalmente la stessa struttura, ad esempio (per l'ufficio Unhcr di Townville, in Ruritania):

T H 1 ("Tango Hotel Uno") Delegato  
T H 11 Vice delegato  
T H 12 altro funzionario della Delegazione

T H 2 amministratore principale  
T H 21 assistente d'amministrazione  
T H 22 altro funzionario amministrativo

T H 3 responsabile principale della logistica  
T H 31 assistente alla logistica  
T H 32 altro funzionario addetto alla logistica

25. L'alfabeto fonetico è riprodotto nell'appendice 2, Prontuario. Si troveranno ulteriori raggugli e altre procedure utili in un opuscolo tascabile, di facile consultazione, intitolato: *UNHCR Procedure for Radio Communication*.

### Comunicazioni dagli uffici distaccati verso la Sede centrale

26. Da un ufficio distaccato, la posta elettronica permette di comunicare direttamente con i funzionari della Sede centrale e degli altri uffici sul terreno che dispongono di apposita rete locale (Lan). Tuttavia, in caso di imprevista assenza del destinatario, i messaggi inviati direttamente all'indirizzo elettronico di un determinato funzionario rischiano di non essere letti e

di non dar luogo immediatamente a una reazione. È quindi preferibile inviare i messaggi che esigono un'attenzione immediata a un indirizzo di e-mail generico, nel formato HQxxnn, in cui xx sono due lettere che designano una unità organizzativa, e nn sono due cifre che definiscono una sottounità: ad esempio, HQAF04 è l'indirizzo generico di e-mail dell'unità 4, presso l'ufficio competente per l'Africa della Sede centrale. I messaggi urgenti possono essere anche inoltrati, per conoscenza, al *desk* del Servizio telecomunicazioni, che avvertirà, a seconda delle esigenze, il responsabile del *desk* competente o il funzionario di guardia.

**Unità telecomunicazioni: orario di funzionamento**

27. L'Unità telecomunicazioni della Sede centrale di Ginevra osserva il seguente orario (ora dell'Europa centrale - Cet):

07:00-21:00	dal lunedì al venerdì
08:00-17:00	fine settimana e festivi
Telefono	+41 22 - 739 87 77
E-mail	HQTU50

Per conoscere l'ora dell'Europa centrale, si aggiunge un'ora all'ora Gmt in inverno, e due ore durante il periodo dell'ora legale. Se necessario, durante le emergenze è possibile concordare un allungamento dell'orario di servizio.

**Da consultare**

*Checklist for the Emergency Administrator*, Unhcr, Ginevra, 1998.

*UNHCR Procedure for Radio Communication*, Unhcr, Ginevra.

**Allegato 1 - Apparecchiature di telecomunicazioni più diffuse e relativa terminologia**

<b>Nome comune o sigla</b>	<b>Denominazione completa</b>	<b>Descrizione e utilizzazione</b>
Codan	Nome commerciale	Sistema radio in altissima frequenza che utilizza comunicazioni in voce, comunemente impiegato negli autoveicoli.
DAMA	<b>Demand Assigned Multiple Access</b>	Sistema satellitare (Vsat) che permette la trasmissione via satellite di molte linee telefoniche, di fax e di trasmissione dati.
DTS	<b>Digital Transmission System</b> (marchio registrato)	Successore del sistema Pactor, consente la trasmissione via radio di messaggi di posta elettronica (e-mail).
HF	<b>Alta frequenza</b>	Gamma di frequenza delle onde radio utilizzate per le comunicazioni radio a lunga distanza.
INMARSAT	International Mobile Satellite Organization (precedentemente denominata <b>International Maritime Satellite Organization</b> )	Sistema di telefonia che permette, su scala mondiale, la trasmissione via satellite di comunicazioni in voce, fax e dati.
Pactor	<b>Packetised Telex Over Radio</b> telex trasmesso a pacchetti via radio	Sistema per la trasmissione via radio di messaggi stampati.
SATCOM	Comunicazioni via satellite	Denominazione generica di tutti i sistemi di comunicazioni satellitari.
SATCOM A, B, C, M, Mini-M	Denominazione dei terminali Inmarsat utilizzati dall'Unhcr	Sistema telefonico utilizzato per comunicazioni in voce e per la trasmissione di fax e dati. L'apparecchiatura è disponibile in varie dimensioni, dal piccolo computer portatile alla grandezza di una valigia, con potenzialità che vanno dal semplice telex alla videoconferenza.
SITA	<b>Société Internationale de Télécommunications Aéronautiques</b>	Organizzazione che gestisce una rete mondiale di comunicazioni destinata alle prenotazioni e alla biglietteria delle compagnie aeree. Può anche assicurare le comunicazioni per utilizzatori diversi da tali compagnie (come l'Unhcr).
UHF	<b>Ultra High Frequency</b> (più alta della Vhf)	Gamma di frequenza delle onde radio utilizzate per le comunicazioni radio su brevi distanze.
VSAT	<b>Very Small Aperture Terminal</b>	Sistema che consente la trasmissione attraverso satelliti geostazionari di molte linee telefoniche, per fax e trasmissione dati.
VHF	<b>Very High Frequency</b>	Onde radio utilizzate per le comunicazioni radio su brevi distanze (ad esempio, mediante microtelefoni o radioricetrasmittitori portatili - <i>walkie-talkies</i> ).
VHF Repeater	<b>Very High Frequency Repeater</b>	Apparecchiatura utilizzata per estendere la portata delle comunicazioni radio in Vhf per brevi distanze, fino a un raggio d'azione compreso fra 20 e 80 km, a seconda delle caratteristiche topografiche della zona.

## Allegato 2 - Identificazione dei messaggi

Le istruzioni che seguono sono destinate agli operatori di telecomunicazioni che devono tenere un registro di tutti i messaggi ricevuti e trasmessi (e-mail, fax e Pactor). Il principio è che nel prefisso deve sempre figurare la sigla "HCR" e che, qualunque sia il tipo e il mezzo di comunicazione, ogni messaggio deve recare, per ciascun destinatario, un numero specifico di quella trasmissione.

Le varie componenti che identificano un messaggio sono:

- Messaggio dalla Sede centrale agli uffici distaccati: HCR/aaaaa/9999
- Messaggio dagli uffici distaccati alla Sede centrale: aaaaa/HCR/9999  
dove aaaaa è il codice ufficiale Unhcr della località (base operativa) in cui si trova l'ufficio distaccato in questione, e 9999 è un numero progressivo di quattro cifre, che comincia con 0001 il 1° gennaio di ogni anno.
- Messaggi tra uffici distaccati: aaaaa/bbbbb/HCR/9999  
dove aaaaa è il codice di localizzazione di cinque lettere dell'ufficio emittente e bbbbb quello dell'ufficio ricevente, e 9999 è un numero progressivo di quattro cifre, che comincia con 0001 il 1° gennaio di ogni anno.
- Messaggi per destinatari diversi dall'Unhcr: aaaaa/MSA/HCR/9999.

I numeri progressivi di quattro cifre utilizzati sono di due categorie:

La **categoria A** è utilizzata per le comunicazioni fra la Sede centrale e gli uffici distaccati, nonché fra quegli uffici distaccati che generano un intenso scambio di messaggi. Il numero utilizzato sarà il successivo nella serie, per le comunicazioni di quell'anno fra l'emittente e il destinatario.

La **categoria B** è utilizzata per i destinatari Unhcr che non rientrano nella categoria A, come pure per destinatari diversi dall'Unhcr. Se i messaggi di questo tipo sono molti, si possono utilizzare due serie, una per l'Unhcr e l'altra per gli altri destinatari. Tutte le serie progressive ripartono da 0001 il 1° gennaio di ogni anno.

### Esempi

#### Messaggi di categoria A:

HCR/ANGLU/0123 significa il 123° messaggio trasmesso quest'anno dalla Sede centrale a Luanda, in Angola.

ANGLU/HCR/0210 significa il 210° messaggio trasmesso quest'anno da Luanda, in Angola, alla Sede centrale.

ANGLU/RSAPR/HCR/0097 significa il 97° messaggio trasmesso quest'anno da Luanda a Pretoria, in Sudafrica (dove Luanda e Pretoria utilizzano una numerazione progressiva).

#### Messaggi di categoria B:

ANGLU/SENDA/HCR/0024 significa un messaggio trasmesso da Luanda a Dakar, nel Senegal, che è il 24° messaggio di categoria B di quest'anno generato da ANGLU (dove Luanda e Dakar non utilizzano una numerazione progressiva).

Se ci sono più destinatari, bisogna usare per ognuno di loro un'identificazione separata del messaggio. Se questo è inviato ad alcuni destinatari solo per conoscenza, ciò va indicato fra parentesi dopo l'identificazione del messaggio. Ad esempio, un messaggio trasmesso da Luanda alla Sede centrale per gli opportuni provvedimenti, e per conoscenza a Dakar, recherebbe le seguenti indicazioni:

ANGLU/HCR/0124

ANGLU/SENDA/HCR/0024

(SENDA: per conoscenza).

Affinché il sistema funzioni efficacemente, nella categoria A ogni numero progressivo inutilizzato deve essere segnalato appena possibile all'altro destinatario della categoria A, e l'ultimo numero dell'anno (o di una serie) deve essere segnalato ad ogni destinatario della categoria A. Se un numero della categoria A viene ripetuto per errore, lo si correggerà assegnando il successivo numero disponibile e segnalandolo al destinatario con un messaggio di servizio (SVC), anch'esso numerato. Per evitare ogni pericolo di confusione, indicare la data o l'argomento.

# 22

---

## Far fronte allo stress



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	1-4	334
<b>Riconoscere i sintomi</b> Stress accumulato Stress traumatico	5-15	334-335
<b>Tecniche per affrontare lo stress</b> Prevenire e minimizzare lo stress nocivo Far fronte agli incidenti critici (stress traumatico)	16-24	336-337
<b>Da consultare</b>		337

## Introduzione

1. Lo stress è un aspetto della vita che può essere sia protettivo, sia nocivo. Purtroppo, troppo spesso è visto in un contesto negativo mentre, in realtà, ci permette di far fronte al cambiamento. Lo stress protettivo fa parte di un processo naturale: quando è minacciato, l'organismo reagisce sempre con lo stesso meccanismo generale di adattamento. I sintomi fisici che appaiono quando si è stressati permettono di "sfuggire" alla minaccia o di "combatterla". Questa risposta costituisce un meccanismo fondamentale di protezione, che rafforza le difese fisiche e mentali e la capacità di reazione: concentra l'attenzione, mobilitando le energie e le risorse necessarie per agire in modo adeguato. Lo stress, dunque, consente di rimanere produttivi anche in situazioni instabili e difficili. Le reazioni individuali allo stress dipendono, d'altro canto, dalla propria personalità, dall'esperienza professionale e dal benessere fisico e psichico.

**In un'emergenza è normale reagire allo stress.**

2. Tuttavia, quando le circostanze che lo provocano sono eccezionali, molto intense o prolungate, lo stress può cominciare ad influire negativamente sulla personalità dell'individuo, la sua salute e il suo rendimento.

3. Lo stress assorbe un'enorme quantità d'energia. Trovarsi in una situazione stressante è estenuante dal punto di vista fisico e mentale. Una volta fuori dalla situazione di crisi, però, e disponendo un po' di tempo per riposare, in genere si recupera il proprio equilibrio normale.

4.

**Imparando a riconoscere le reazioni normali a situazioni stressanti, sapendo come gestirle e prestando tempestivamente attenzione ai sintomi, si può accelerare la ripresa ed evitare problemi permanenti.**

## Riconoscere i sintomi

5. Il personale che opera nelle emergenze è esposto a molti tipi di stress, e quello che occorre è averne un livello "ideale". Troppo poco, provoca noia, scarso stimolo all'azione e stanchezza; troppo, ed ecco che se ne è sopraffatti, dal punto di vista fisico e psichico. Lo stress nocivo si distingue in due tipi: accumulato e traumatico.

## Stress accumulato

6. Lo stress accumulato (o cronico) cresce a poco a poco, per effetto di vari fattori: l'entità e la molteplicità delle esigenze, la lunghezza dell'orario di lavoro, le quotidiane frustrazioni e difficoltà della vita e del lavoro nelle emergenze. Dato che le reazioni allo stress si sviluppano in modo molto lento e impercettibile, spesso è difficile riconoscerle in sé stessi, ma di solito sono notate da chi ci lavora accanto. Una volta allontanati da una situazione stressante, e con la possibilità di un po' di riposo e di rilassamento, in genere si recupera rapidamente e ci si può rendere conto della differenza nel modo in cui si reagisce alle situazioni quando non si è sotto stress.

**Coloro che lavorano nelle emergenze, e sono esposti ad un alto livello di stress, non sono i migliori giudici della propria capacità di farvi fronte.**

I responsabili delle squadre umanitarie devono essere particolarmente attenti alle reazioni individuali durante un'emergenza.

7. I sintomi dello stress possono essere fisici e psichici. Si possono verificare mutamenti del comportamento normale, ad esempio un cambiamento delle abitudini alimentari, una minore cura dell'igiene personale, il ritiro psichico, prolungati silenzi. I sintomi dello stress accumulato sono osservabili in ogni aspetto della nostra vita: l'elenco che segue, non limitativo, dà un'idea di alcuni dei più comuni.

### Sintomi fisici:

i. gastrointestinali:

bocca secca, impressione di avere il cuore in gola, nausea, vomito, sensazione di gonfiore, bruciore di stomaco, dolori addominali, alterazioni dell'appetito, diarrea, stitichezza;

ii. cardiovascolari:

pressione alta, tachicardia, vampate di calore, mani e piedi freddi, traspirazione;

iii. problemi respiratori:

difficoltà di respirazione, affanno, sensazione di non riuscire a respirare;

iv. muscolo-scheletrici:

crampi, mal di schiena, tremiti, tic nervosi, smorfie;

v. neurologici:

emicranie.

### **Sintomi psichici:**

- i. emotivi:  
ansia, angoscia;
- ii. comportamentali:  
problemi di sonno, abuso di sigarette, alcol o droghe, alterazioni della libido;
- iii. intellettuali:  
problemi di memoria, difficoltà per concentrarsi, ragionare ed esprimersi.

8. La presenza di più sintomi fra quelli sopra elencati può significare che la capacità di far fronte allo stress diminuisce, e il rendimento sul lavoro ne soffre. Tuttavia, i sintomi e il grado di stress che un individuo presenta in una data situazione possono variare, secondo il livello di stress subito, le precedenti esperienze psichiche e la personalità.

9.

**Se non si affrontano tempestivamente le cause cicliche e i sintomi dello stress accumulato, insorge un esaurimento fisico, che può finire col divenire nervoso. In tal caso sono necessari il riposo e la psicoterapia.**

### **Stress traumatico**

10. Lo stress traumatico è generato da avvenimenti inattesi e forti dal punto di vista emotivo ("incidenti critici"), che superano la normale capacità di "incassare" dell'individuo. Gli incidenti critici possono verificarsi nel contesto di una catastrofe o emergenza di grandi proporzioni: per esempio, il ferimento o la morte di un collega, la cattura di ostaggi, la morte di bambini, un grave rischio personale, essere testimone impotente di violenze, oppure assistere o essere coinvolto in un evento tragico, accompagnato da una intensa copertura da parte dei media (specialmente se inesatta).

11.

**Il personale può presentare reazioni acute durante un incidente critico, oppure reazioni ritardate allo stress, pochi minuti, alcune ore o anche parecchi giorni dopo l'avvenimento. In casi più rari, le reazioni possono apparire persino dopo mesi o anni.**

12. Le reazioni ad un incidente critico possono assomigliare a quelle dello stress accumulato, essendo però molto più pronunciate. Per esempio, vomito invece di nausea. Quelli che seguono sono i meccanismi di sopravvivenza psichica, che permettono di sopportare l'avvenimento:

inebetimento psichico; alterazioni della percezione del tempo, con l'impressione che tutta la vita scorra in un lampo davanti agli occhi; attenzione molto concentrata o visione tubulare ("a tunnel"); sovraccitazione con i sensi particolarmente aguzzati.

A queste reazioni iniziali possono succedere, nel periodo che segue immediatamente l'incidente, e in aggiunta ai sintomi fisici già menzionati:

iperattività, eccessiva ilarità, litigiosità, isolamento sociale, paura, ansia, tristezza, dolore, problemi di memoria, difficoltà di concentrazione, lentezza nel ragionare e diminuita percezione della realtà.

13.

**Occorre sottolineare che questi sintomi sono reazioni normali ad eventi anomali, e nella maggioranza dei casi sono destinati a scomparire.**

14. Tuttavia, di tanto in tanto, da un incidente critico può derivare una patologia grave, denominata "disordine post-traumatico da stress" (*Post Traumatic Stress Disorder - Ptsd*). Il rischio può, tuttavia, essere notevolmente ridotto mediante una idonea preparazione, un'assistenza sul posto, e una sdrammatizzazione o una discussione in gruppo dopo l'incidente.

15. La diagnosi di Ptsd è fatta da uno psichiatra o uno psicologo, in base a vari elementi, fra i quali:

- i. ricordi ostinatamente ricorrenti (*flashback*);
- ii. incubi, disturbi del sonno;
- iii. tendenza a rivivere ripetutamente l'evento;
- iv. impressione di distacco;
- v. tendenza ad evitare persone o situazioni che innescano una reazione;
- vi. sovraccitazione;
- vii. ansia, depressione, dolore, rabbia;
- viii. pensieri suicidi;
- ix. reazioni che s'intensificano col tempo;
- x. chiara alterazione della personalità;
- xi. tendenza a isolarsi dagli altri;
- xii. tendenza a rimuginare continuamente sull'evento;
- xiii. costante attesa di nuove catastrofi;
- xiv. turbe persistenti del sonno;
- xv. totale mancanza di reazioni;
- xvi. insorgenza di fobie;
- xvii. reazioni che proseguono per tre-quattro settimane.

## Tecniche per far fronte allo stress

### Prevenire e minimizzare lo stress nocivo

16.

**È importante rendersi conto che è impossibile prendersi cura degli altri, se non si ha cura di sé stessi.**

17. Per ridurre i rischi di stress nocivo, è importante una buona preparazione, sia fisica sia psichica. Ciò significa non solo comprendere lo stress e il modo di affrontarlo, ma anche prepararsi in anticipo alle condizioni di vita e di lavoro, ai probabili problemi, alla lingua e alla cultura locali. Per lavorare in una situazione particolare, è importante essere in forma, sia dal punto di vista fisico che psichico.

18. Per prevenire un sovraccarico di stress durante un'emergenza, occorre innanzitutto conoscere i propri limiti. Occorre poi mettere in pratica varie raccomandazioni:

- i. dormire abbastanza;
- ii. avere pasti regolari;
- iii. limitare l'assunzione di alcol, tabacco e farmaci;
- iv. dedicare un po' di tempo al riposo e al rilassamento;
- v. fare esercizio fisico: scarica la tensione ed aiuta a mantenere la resistenza e una buona salute (qualunque tipo di esercizio va bene, per almeno 20 minuti al giorno). Fra gli esercizi che contribuiscono a ridurre lo stress, ci sono quelli di respirazione profonda e di rilassamento muscolare;
- vi. dare espressione allo stress, traducendo in parole le emozioni che si provano; parlare con un collega nel quale si ha fiducia;
- vii. tenere un diario: anche se non è efficace come l'espressione verbale, può comunque essere d'aiuto.

**Esprimere le emozioni si è dimostrato una tecnica efficace per ridurre lo stress.**

19. Altri modi per attenuare lo stress:

- i. *combatterlo a livello interiore*: quando si svolge un lavoro difficile in condizioni pericolose sul piano fisico e psichico, il dialogo con sé stessi, se è molto negativo e autocritico, può accrescere lo stress. Per rimanere concentrati sul proprio compito, evitare di ripetersi cose inutili del tipo: "Proprio non ci riesco: tut-

to quello che faccio non fa che peggiorare le cose". Viceversa, darsi delle cose positive, che aiutino a superare i momenti difficili, ad esempio: "Ora come ora non mi sento di trattare con questo tipo così arrabbiato, ma se l'ho fatto prima, posso farlo di nuovo";

- ii. *sostegno reciproco fra colleghi*: spalleggiarsi a vicenda come vecchi amici, mettendosi d'accordo in anticipo per sorvegliare le reazioni l'uno dell'altro, al fine di individuare eventuali segni di un eccesso di stress e di stanchezza;

- iii. *dare l'esempio*: i superiori, in particolare, hanno un importante ruolo da svolgere, perché possono dare l'esempio del modo in cui gestiscono il proprio stress, ad esempio alimentandosi in modo appropriato, riposandosi e concedendosi il necessario tempo libero. Il responsabile di una squadra che dice ad un collega: "Ricordami di mangiare, e fammi andare fuori di qui appena noti in me segni di stanchezza. Non riesco a fare niente, quando sono stanco", dà un esempio positivo ai suoi collaboratori;

- iv. *periodi di tempo libero*: in una crisi, molti membri del personale hanno bisogno di essere autorizzati a prendersi cura di sé stessi. Nelle situazioni difficili, si rende meglio quando ci si sente ben voluti. I capisquadra devono accordare permessi, secondo le necessità, a sé stessi e ai loro collaboratori, ad esempio con un pomeriggio libero e così via. Una corretta utilizzazione da parte del personale dei congedi straordinari – obbligatori o volontari – per recupero dallo stress o dall'isolamento, può contribuire ad alleviare lo stress.

### Far fronte agli incidenti critici (Stress traumatico)

20. La sdrammatizzazione e la discussione in gruppo dello stress sono tecniche miranti a proteggere il personale dopo una crisi. Chi ha vissuto l'incidente critico ne parla, concentrandosi sui fatti e sulle loro reazioni. Ciò deve avvenire in un contesto neutrale, e mai sul luogo dell'incidente, sotto la guida di uno psicoterapeuta qualificato. Le informazioni fornite qui di seguito sono destinate ad illustrare tali procedimenti, ma non forniscono sufficienti dettagli per permettere ad una persona non qualificata di condurre una discussione in gruppo o una sdrammatizzazione.

### **Sdrammatizzazione**

21. Si tratta di un procedimento che consente a chi è stato coinvolto in un incidente di descrivere l'accaduto e parlare delle proprie reazioni, subito dopo l'avvenimento. La sdrammatizzazione deve avvenire nel giro di poche ore ed è più breve della discussione in gruppo. Comprende tre parti:

- i. introduzione:  
presentazione di tutti i presenti, descrizione degli obiettivi, incoraggiamento ad essere motivati e a partecipare;
- ii. esplorazione:  
discussione di quanto è avvenuto nel corso dell'incidente;
- iii. informazione:  
indicazioni ai partecipanti circa le possibili reazioni all'incidente, consigli sul modo di gestire lo stress, informazioni pratiche, domande e risposte.

**È importante garantire la riservatezza: dev'essere possibile esprimere emozioni forti, nella certezza che quanto detto rimarrà all'interno del gruppo.**

22. Ad un evento traumatizzante è normale reagire con un sentimento di rabbia, e il personale deve potere "sfogarsi". Non è quello, però, il momento per criticare il rendimento professionale, che dev'essere oggetto di un'apposita riunione.

#### **Discussione in gruppo dello stress da incidente critico**

23. Quando il personale deve far fronte ad un'intensa sofferenza, la sdrammatizzazione può non bastare e dev'essere seguita da una formale discussione in gruppo, condotta da uno psicoterapeuta. Si tratta di una tecnica intesa ad alleviare l'impatto di un incidente critico, attuata in un gruppo organizzato, col fine di permettere a quanti vi si sono trovati coinvolti di discutere le proprie riflessioni e reazioni in un

ambiente rassicurante ed esente da pericoli. Il caposquadra o un altro responsabile dell'équipe d'emergenza deve chiedere alla Divisione gestione delle risorse, presso la Sede centrale, di inviare o di aiutare a trovare uno psicoterapeuta per condurre la discussione. Di regola, le sedute, destinate a gruppi di collaboratori che hanno subito un forte stress, hanno vari obiettivi: integrare le loro rispettive esperienze, fornire informazioni sulle possibili reazioni, prevenire le conseguenze a lungo termine, fra cui il disordine da stress post-traumatico, aiutare il personale a gestire le proprie reazioni personali all'incidente.

24. Se dopo un trauma non viene offerta spontaneamente una sdrammatizzazione o una discussione in gruppo, occorre farne esplicita richiesta. Si possono ottenere informazioni su consultazioni individuali per i dipendenti dell'Unhcr, nonché su seminari riguardanti temi legati allo stress, rivolgendosi all'Unità benessere del personale, presso la Sede centrale a Ginevra.

Telefono: + 41 22 - 739 78 58

Fax riservato: + 41 22 - 739 73 70

#### **Da consultare**

*An Operations Manual for the Prevention of Traumatic Stress among Emergency Services and Disaster Workers*, Jeffrey T. Mitchell e George Everly, Elliot City Maryland, 1995.

*Coping with Stress in Crisis Situations*, Unhcr, Ginevra, 1992.

*Humanitarian Action in Conflict Zones - Coping with Stress*, Cicr, Ginevra, 1994.

*International Handbook of Traumatic Stress Symptoms*, a cura di John P. Wilson e Berverley Raphael, 1993.

*Managing Stress*, Terry Looker, Olga Gregson, Londra, 1997.

# 23

---

## Sicurezza del personale



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>		340
<b>Il sistema di sicurezza dell'Onu</b>	1-9	340-341
<b>I piani fondamentali</b>	10-22	341-343
Piano di sicurezza		
Piano di evacuazione sanitaria		
Piano di controllo degli spostamenti		
Controlli radio di routine		
<b>La sicurezza</b>	23-42	343-346
Sicurezza individuale		
Sicurezza degli alloggi del personale		
Sicurezza della base		
Sicurezza sul terreno		
Sicurezza del denaro contante		
Comportamento in caso di assembramenti e sicurezza		
Sensibilizzazione al rischio mine		
Equipaggiamento protettivo		
<b>Gestione della sicurezza</b>	43	346-347
<b>Da consultare</b>		347

## Introduzione

- ◆ È al governo ospitante che compete la responsabilità primaria della sicurezza dei membri del personale, dei loro familiari a carico e dei loro beni, nonché della stessa organizzazione;
- ◆ occorre, tuttavia, adoperarsi al massimo per facilitare il compito del governo nell'adempimento delle sue responsabilità, mediante appropriate misure di supporto, un regolare collegamento e un continuo scambio d'informazioni con i responsabili della sicurezza del paese ospitante;
- ◆ tutte le raccomandazioni che seguono sono da considerare aggiuntive e complementari rispetto ai provvedimenti da essi adottati;
- ◆ ogni ufficio deve avere un proprio piano di sicurezza, come pure un piano d'evacuazione sanitaria;
- ◆ per quanto riguarda le mine antiuomo, la regola fondamentale è che, in caso di dubbio, bisogna tenersi lontani e informare le autorità militari del paese ospitante. Qualunque oggetto sospetto va trattato come se fosse una mina o un altro ordigno esplosivo.

## Il sistema di sicurezza dell'Onu

1. Le disposizioni applicabili all'intero sistema delle Nazioni Unite sono descritte in dettaglio in un apposito manuale (*Field Security Handbook*, cfr. Da consultare) e riassunte qui di seguito.

**Per la sicurezza del loro personale e dei loro beni sul terreno, gli organismi dell'Onu hanno adottato disposizioni valide per tutto il sistema.**

Presso la sede di New York, il Coordinatore dell'Onu per la sicurezza (*UN Security Co-ordinator - UnseCOORD*) agisce su incarico del Segretario generale, per consentire una risposta unitaria delle Nazioni Unite ad ogni situazione dove sia in gioco la sicurezza. L'UnseCOORD pubblica bollettini mensili sulle condizioni di sicurezza, paese per paese. Inoltre, la Sezione sicurezza sul terreno, presso la Sede centrale dell'Unhcr, può fornire informazioni e consigli specifici su singoli paesi.

2.

**È al governo ospitante che compete la responsabilità primaria della sicurezza e della protezione del personale.**

Essa deriva da un dovere intrinseco di ogni governo: mantenere la sicurezza e l'ordine pubblico sul proprio territorio.

3. L'Unhcr e gli altri organismi dell'Onu possono prestare la loro assistenza, quando è possibile in pratica, per la protezione di altre persone, come ad esempio il personale delle Ong che collaborano con loro. L'Unhcr non ha, tuttavia, alcun obbligo giuridico nei confronti delle altre persone che operano per i rifugiati.

4. In ogni paese, un funzionario principale dell'Onu, con la qualifica di "funzionario designato" (*Designated Official - Do*) è incaricato della gestione della sicurezza nel sistema delle Nazioni Unite e risponde al Segretario generale, tramite l'UnseCOORD, della sicurezza del personale dell'Onu.

5. Le principali competenze del funzionario designato sono:

- mantenere il collegamento nel campo della sicurezza, con i funzionari del paese ospitante;
- predisporre, per la zona in cui è in corso un'emergenza, un piano di sicurezza comprendente misure per il trasferimento del personale nazionale e l'evacuazione di quello internazionale;
- informare il Segretario generale (tramite l'UnseCOORD) di ogni sviluppo che possa incidere sulla sicurezza del personale;
- disporre, secondo i casi, il trasferimento e/o l'evacuazione, quando un'interruzione delle comunicazioni impedisce di assicurarsi l'approvazione preventiva del Segretario generale;
- creare una squadra per la gestione della sicurezza (*Security Management Team - Smt*);
- informare di tutte le misure di sicurezza il funzionario di grado più elevato di ogni organismo dell'Onu.

6. Il funzionario designato costituirà tale squadra, che avrà funzioni di consulenza in materia di sicurezza e di regola comprenderà, oltre a lui stesso: i responsabili della sicurezza sul terreno; un medico, anch'esso funzionario; un funzionario internazionale con una buona conoscenza della situazione e delle lingue locali; un funzionario di formazione giuridica ed eventuali collaboratori di altri organismi dell'Onu che possano, per formazione, precedenti o esperienza, dare un proprio contributo alla squadra.

7. Nei paesi più grandi, in cui certe regioni so-

no separate dall'ufficio principale, sul piano della distanza e del rischio di emergenze, un funzionario dell'Onu può essere designato come coordinatore zonale della sicurezza (*Area Security Co-ordinator - Asc*). Questi agisce per incarico del funzionario designato e, di norma, ha analoghe competenze in materia di sicurezza del personale, ma solo in una data regione del paese. Il funzionario designato può chiedere all'Unhcr di assumersi tale compito.

8. Il coordinatore zonale per la sicurezza (o, in mancanza, il funzionario designato) nomina degli addetti alla sicurezza, competenti all'interno di zone predeterminate. Può essere necessario avere due reti distinte di tali addetti, per i funzionari nazionali e quelli internazionali. Il sistema deve estendersi a tutte le agenzie umanitarie.

9. Per essere preparati in questo campo, lo strumento fondamentale è il piano di sicurezza, cardine del sistema di sicurezza dell'Onu.

### I piani fondamentali

10. Oltre al piano di sicurezza di base, gli uffici dell'Unhcr devono predisporre un piano di evacuazione sanitaria come anche, eventualmente, un piano per il controllo degli spostamenti e dei regolari controlli radio.

#### Piano di sicurezza

11. Il piano di sicurezza, specifico per ogni paese, comporta cinque fasi. Il funzionario designato può attuare, a propria discrezionalità, le misure delle fasi I e II, informandone il Segretario generale. Le fasi da III a V sono, di norma, poste in atto dallo stesso funzionario solo previa autorizzazione del Segretario generale. In caso d'interruzione delle comunicazioni, tuttavia, il funzionario designato può, con decisione debitamente ponderata, dichiarare anche le fasi da III a V, informandone il Segretario generale appena le comunicazioni lo permettano.

12. Le varie fasi previste dall'Onu ai fini della sicurezza sono:

#### *Fase I: misure precauzionali*

Prima di ogni spostamento, è richiesta l'autorizzazione del funzionario designato.

#### *Fase II: restrizioni agli spostamenti*

Impone un elevato livello di allerta per gli spostamenti dei funzionari dell'Onu e dei loro familiari che, salvo diverse istruzioni, durante questa fase devono rimanere nelle loro case.

#### *Fase III: trasferimento*

Disposta dal Segretario generale, su parere conforme del funzionario designato, questa fase prevede il raggruppamento di tutti i funzionari internazionali e dei loro familiari, nonché il trasferimento, nel paese stesso o altrove, di quelli la cui presenza non è essenziale, con le loro famiglie. Il distacco di nuovi membri del personale deve essere autorizzato dal Segretario generale.

#### *Fase IV: sospensione del programma*

Anch'essa ordinata dal Segretario generale, dietro parere del funzionario designato, questa fase prevede il trasferimento fuori del paese di tutto il personale internazionale non direttamente interessato all'emergenza, ai soccorsi umanitari o ai problemi di sicurezza.

#### *Fase V: evacuazione*

Pure questa fase è disposta dal Segretario generale, su parere conforme del funzionario designato. L'evacuazione di tutto il personale internazionale va effettuata secondo i piani pre-stabiliti.

13. Il responsabile della sicurezza per ogni zona (funzionario designato, coordinatore zonale) deve predisporre un piano di sicurezza, nel quadro di quello del paese, che dovrà essere regolarmente aggiornato. Poiché ogni situazione è diversa, il piano richiederà livelli e strutture diversi. Delle linee guida per la sua elaborazione sono contenute nel *Field Security Handbook*, e riprodotte nella lista di controllo per il gestore dell'emergenza.

14. Segue lo schema tipo di un piano di sicurezza:

A. *Quadro sintetico della situazione della sicurezza nella sede di lavoro.*

B. *Funzionari responsabili della sicurezza:* nella zona, a Ginevra e a New York, con i rispettivi indicativi radio e numeri di telefono e di fax.

C. *Elenco dei funzionari internazionali e dei familiari a carico:* costantemente aggiornato, conterrà i dati essenziali: nome e cognome, nazionalità, data di nascita, numero del passaporto e del lasciapassare, con data e luogo di rilascio. Occorre, inoltre, istituire un sistema per seguire gli spostamenti di eventuali missioni in visita. Il *Field Security Handbook* contiene allegati che consentono di raccogliere tali dati secondo uno schema standard; tali allegati sono pure riprodotti nella lista di controllo per il gestore dell'emergenza.

D. *Elenco dei dipendenti locali e dei familiari a carico*: anch'esso dovrà essere regolarmente aggiornato.

E. *Divisione dell'area in zone*: queste saranno riportate su una cartina, con una chiara indicazione del numero e delle abitazioni dei membri del personale, come anche dell'addetto alla sicurezza di ciascuna zona.

F. *Comunicazioni*: si annoteranno i dati riguardanti i numeri telefonici, gli indicativi e le frequenze radio di tutti i membri del personale, compresi quelli degli uffici situati nei paesi vicini.

G. *Scelta dei centri di coordinamento e dei punti di concentrazione*: il piano deve includere un certo numero di centri di coordinamento e punti di raggruppamento, con le scorte e i servizi che devono esservi disponibili. Può darsi che non tutti i dipendenti possano raggiungere lo stesso punto di raggruppamento, per cui si prevederanno opportune alternative.

H. *Rifugi sicuri e modalità del trasferimento e/o dell'evacuazione*: il piano comporterà informazioni su tutti i possibili mezzi di trasporto: aereo, strada, ferrovia o nave, a seconda dei casi. In genere, solo il personale internazionale può essere evacuato dal paese: in base al sistema di sicurezza dell'Onu, le disposizioni per l'evacuazione si possono applicare agli agenti locali solo in casi eccezionali, quando corrono rischi per la loro incolumità, o i loro beni sono stati distrutti o danneggiati come diretta conseguenza del rapporto di lavoro con un organismo dell'Onu. Sempre nel quadro di tale sistema, la decisione di evacuare il personale locale può essere presa solo dal Segretario generale (dietro raccomandazione del funzionario responsabile e dell'UnseCOORD). Durante le fasi III, IV e V, invece, il funzionario responsabile può, a titolo eccezionale: a) autorizzare i dipendenti locali ad assentarsi dal luogo di lavoro, in regime di congedo straordinario retribuito; b) trasferirli in una zona sicura nel paese stesso, con versamento della diaria per un massimo di 30 giorni. È possibile, inoltre, corrispondere loro un anticipo pari ad un massimo di tre mesi di stipendio, come pure un'indennità volta a coprire le spese di trasporto, anche per i familiari a carico. Nel piano occorre, beninteso, includere le disposizioni pratiche per il pagamento ai dipendenti locali di tali somme.

I. *Approvvigionamenti essenziali*: il piano deve contenere una stima dei generi di prima necessità, quali viveri, acqua, combustibile, carbu-

rante, ecc., di cui il personale avrà bisogno per un ragionevole lasso di tempo. Deve anche indicare tutto ciò che ognuno deve tenere pronto, come: passaporto, lasciapassare, certificati di vaccinazione, *travellers cheques* e denaro contante.

J. *Piano per il passaggio delle consegne* dell'ufficio Unhcr al funzionario nazionale responsabile.

#### **Pianificazione dell'evacuazione**

15.

**Il piano di sicurezza deve indicare la ripartizione dei compiti, in seno all'ufficio Unhcr, nell'eventualità di un'evacuazione.**

Tali compiti riguardano, in particolare, le norme da osservare in relazione a: documenti riservati e dossier individuali dei rifugiati (compresi quelli informatizzati), dati finanziari, liquidità di cassa, radio, materiale informatico e autoveicoli.

16. Ogni incartamento da distruggere in caso di improvvisa evacuazione dell'ufficio deve recare un contrassegno previamente concordato, noto a tutto il personale: in particolare, i fascicoli relativi ai singoli rifugiati, ai dipendenti locali, ecc. Se ce n'è il tempo, è assolutamente prioritario distruggere con il trinciadocumenti e/o bruciare tali dossier; se invece manca il tempo per bruciarli, si otterrà una certa protezione svuotando sul pavimento i dossier più sensibili e mescolandone il contenuto con altri. Il personale deve essere sensibilizzato al problema della sicurezza, tenendo presente, quando crea una documentazione cartacea o elettronica, che forse questa dovrà essere abbandonata sul posto.

17. Occorre decidere in anticipo quali *files* informatizzati (compresi quelli della posta elettronica) devono essere cancellati per primi. Per distruggere definitivamente dei documenti elettronici riservati da un disco di computer (disco rigido o dischetto), è necessario utilizzare un apposito programma. La cancellazione dei *files* non rimuove i dati dal disco (o dischetto), bensì indica semplicemente come disponibile per il riutilizzo lo spazio che vi occupavano.

#### **Piano di evacuazione sanitaria**

18. Ogni ufficio deve disporre di un proprio piano di evacuazione sanitaria, costituito da informazioni circa le strutture sanitarie più vicine nel paese (ed eventualmente all'estero), il tipo e il livello dei servizi offerti, i mezzi di trasporto per

raggiungerle in caso di evacuazione, e i possibili scenari di questa. La lista di controllo per il gestore dell'emergenza comporta un modello di piano di evacuazione sanitaria (*Medevac*), come pure uno schema<sup>1</sup> del processo decisionale ai fini dell'evacuazione.

19. Tutti i dirigenti degli uffici dell'Unhcr nei vari paesi (delegati, capi missione o, in loro assenza, funzionari responsabili) possono autorizzare, senza consultare la Sede centrale, l'evacuazione sanitaria del personale, nelle circostanze esposte in dettaglio nello lom/104/94-Fom/107/94, *New Medical Evacuation Scheme*, e nello lom/Fom/26/95, *Medical Evacuation in Extreme Emergencies - SOS Assistance*. Tali note interne sono riprodotte nella lista di controllo per il gestore dell'emergenza. In sintesi, l'evacuazione sanitaria può essere autorizzata:

- i. per tutti i funzionari e consulenti internazionali e i familiari a carico, allo scopo di beneficiare di un'assistenza medica essenziale non disponibile in loco, a causa dell'inadeguatezza delle strutture sanitarie (e che debba essere fornita prima del prossimo congedo fuori della sede di lavoro);
- ii. per il personale locale e i familiari a carico, in situazioni di emergenza grave, con rischi mortali, o in caso di malattia o incidente occorsi in servizio.

Oltre a ciò, l'evacuazione può essere organizzata, in emergenze estremamente gravi, tramite *Sos Assistance* (una società privata che assicura tale servizio in tutto il mondo, 24 ore su 24). Tale soluzione, tuttavia, è molto onerosa e non è coperta dall'assicurazione delle Nazioni Unite. Può essere utilizzata in situazioni che comportano rischi mortali e quando, per la gravità della malattia o delle lesioni, non si può ricorrere ad un'evacuazione normale. Per ottenere l'intervento di *Sos Assistance* in favore dell'Unhcr, è necessaria una parola d'ordine che i capi ufficio devono pensare a richiedere alla Divisione gestione delle risorse umane. La parola d'ordine dev'essere conosciuta dal capo ufficio e dal suo vice.

20. Il piano di evacuazione sanitaria va elaborato in rigorosa conformità con gli lom/Fom pertinenti, chiedendo anche il parere del coordinatore del programma sanitario dell'Unhcr e di eventuali Ong attive nel settore. Quando appare la necessità di un'evacuazione, un consulente medico delle Nazioni Unite deve partecipare alle decisioni circa il grado d'urgenza e le disposizioni da adottare.

<sup>1</sup> Contenute in lom/104/94-Fom/107/94.

### Piano di controllo degli spostamenti

21. Tale piano va preparato quando risulta necessario seguire i movimenti degli automezzi, con i loro passeggeri, per determinarne l'esatta localizzazione e segnalare un eventuale ritardo rispetto all'ora prevista per il ritorno. In genere, il piano consiste in chiamate radio effettuate ad ore fisse (ad esempio, ogni 30 o 60 minuti) dalla stazione base al veicolo, per conoscerne la posizione in quel momento. Dopo ogni chiamata, il dato va riportato su un apposito tabellone e, al termine dello spostamento, ogni conducente deve confermare di essere arrivato bene.

### Controlli radio di routine

22. Questi vanno predisposti quando si vuole sapere dove e in che condizioni si trovano, in un dato momento, dei membri del personale. La stazione base può effettuare le chiamate secondo un orario prefissato, oppure in modo casuale.

### La sicurezza

23. I segreti di un'efficace sicurezza sono:

- i. prima di tutto, e soprattutto, la sensibilizzazione individuale;
- ii. un idoneo comportamento, che riduca il rischio di incidenti legati alla sicurezza;
- iii. un'adeguata reazione da parte di tutti a tali incidenti.

### Sicurezza individuale

24. Per la propria incolumità, tener presente quanto segue:

- essere consapevoli e attenti all'ambiente circostante;
- osservare il comportamento degli abitanti della zona, che probabilmente conosceranno meglio, in generale, i pericoli esistenti;
- non spostarsi da soli;
- non portare con sé grosse somme di denaro;
- se lo si può evitare, non viaggiare dopo l'imbrunire: è allora che avvengono la maggior parte degli incidenti relativi alla sicurezza;
- quando si lascia la base, dire a qualcuno dove si va e quando si pensa di tornare;
- durante il tragitto, bloccare le portiere dell'automezzo e tenere i finestrini chiusi;
- parcheggiare il veicolo in modo da poter ripartire rapidamente;

- ❑ non scattare fotografie vicino a personale o installazioni militari;
- ❑ tenere sempre pronti dei contanti, i documenti e una borsa d'emergenza con effetti personali, per poter partire in qualsiasi momento;
- ❑ essere sempre cortesi: rendersi conto che il proprio comportamento nei confronti di funzionari locali, di poliziotti o militari può ripercuotersi negativamente su altri membri del personale.

#### **Sicurezza degli alloggi del personale**

25. Per migliorare la sicurezza degli alloggi, si possono adottare diverse misure:

- ❑ accertarsi della solidità delle porte: mai avere porte esterne vetrate;
- ❑ installare uno spioncino, una catenella e una spranga di sicurezza;
- ❑ tenere la porta d'ingresso sempre chiusa a chiave, anche quando si è in casa;
- ❑ installare sbarre e inferriate, almeno al pianterreno;
- ❑ tutte le finestre devono avere un dispositivo di chiusura;
- ❑ di sera, tirare le tende;
- ❑ installare un'illuminazione esterna;
- ❑ disporre di un'alimentazione elettrica d'emergenza, di candele e torce elettriche;
- ❑ tenere un cane da guardia o altri animali come capre, oche o pavoni;
- ❑ installare un telefono o un ricetrasmittitore portatile.

A seconda delle circostanze, e dietro autorizzazione dell'Unsecood, l'Unhcr può coprire i costi di alcuni interventi volti al miglioramento della sicurezza.

#### **Sicurezza della base**

26. Per accrescere la sicurezza della base:

- ❑ impiegare delle guardie:
- ❑ le autorità del paese ospitante a volte ne forniscono. Quando sono in servizio, quelle assunte dall'Unhcr non possono essere armate. Le guardie devono essere debitamente addestrate e informate, e devono portare una uniforme o un altro indumento che le identifichi come tali;
- ❑ curare l'illuminazione:

- ❑ le lampade devono essere potenti e illuminare una certa area al di là della recinzione perimetrale, costituendo una sorta di barriera luminosa che consenta di individuare eventuali intrusi;
- ❑ installare recinzioni e disciplinare l'accesso: un'efficace barriera è costituita da una doppia recinzione, munita di filo spinato. Devono esserci più entrate/uscite. È possibile che sia necessario circondare i luoghi più a rischio (ad esempio, la foresteria, la sala telecomunicazioni, i generatori e il deposito di carburante e combustibile) con una barriera di sacchetti di sabbia. Si devono fissare procedure per disciplinare l'accesso. La parte recintata dev'essere autosufficiente, e occorre regolarmente controllare e curare la manutenzione dell'equipaggiamento che vi è conservato: ad esempio, pneumatici di scorta, cric, estintori, cassette di pronto soccorso, generatori, pompe per l'acqua.

#### **Sicurezza sul terreno**

27. I responsabili sul terreno e i capi degli uffici distaccati possono adottare varie misure per migliorare la sicurezza sul terreno:

- ❑ elaborare un piano per il controllo degli spostamenti (descritto nei paragrafi precedenti);
- ❑ quando si programma uno spostamento, informarsi della situazione più recente, consultando il responsabile Unhcr della sicurezza, altre persone che si sono recate nella stessa località, funzionari del paese ospitante, altri organismi dell'Onu, le Ong, i commercianti;
- ❑ procurarsi tutte le necessarie autorizzazioni, presso il responsabile della sicurezza e presso le autorità del paese ospitante;
- ❑ accertarsi che tutto il personale conosca il da farsi in caso di incidente o guasto meccanico, e stabilire a tal fine delle procedure semplici;
- ❑ assicurarsi che gli autoveicoli siano adeguatamente dotati di scorte d'emergenza: viveri e acqua, sacchi a pelo, zanzariere, tende, filtri per l'acqua, carburante, cavo da rimorchio, cavo con morsetti, pneumatico di scorta, cric, torcia elettrica, batterie, cassetta di pronto soccorso, documenti di viaggio, radio, documenti di assicurazione dell'auto-veicolo, pala e carte topografiche;
- ❑ assicurarsi che gli autoveicoli siano in buone condizioni meccaniche e siano revisionati re-

golarmente. Prima di ogni percorso, effettuare un certo numero di controlli: freni, usura dei pneumatici, livello dei fluidi, luci, radio di bordo;

- ❑ accertarsi che tutto il personale conosca il comportamento da adottare ai posti di blocco e fissare delle procedure obbligatorie per tutti. È contrario alla prassi delle Nazioni Unite permettere di portare armi a bordo dei propri automezzi.

#### **Sicurezza del denaro contante**

28. L'ideale è che i membri del personale non portino con sé ingenti somme di denaro. Se nella zona funziona una rete bancaria, utilizzarla al massimo.

29. Se è necessario trasportare del contante, occorre prendere accordi con le autorità del paese ospitante. I grossi importi vanno tenuti in ufficio per il minor tempo possibile e vanno depositati in banca, oppure spesi rapidamente per pagare gli stipendi o far fronte ad altre spese autorizzate. Per ridurre le liquidità in cassa, si può ricorrere al pagamento di anticipi, naturalmente nel rispetto del regolamento finanziario.

30. Fra le misure che possono contribuire alla sicurezza del trasporto di contante, si può citare il ricorso a:

- i. portavaluta professionali;
- ii. automezzi blindati;
- iii. guardie armate;
- iv. misure di diversione. Le disposizioni adottate non devono presentare alcuna regolarità: i tempi, gli itinerari e gli altri dettagli devono cambiare ogni volta;
- v. massima discrezione. Ridurre al minimo assolutamente necessario il numero di coloro che sono al corrente dei trasferimenti di denaro, dell'identità dei portavaluta, degli itinerari e dei tempi.

#### **Comportamento in caso di assembramenti e sicurezza**

31. Se non si può evitare un assembramento:

- ❑ fare in modo che la folla sia chiaramente informata di quello che succede o sta per succedere;
- ❑ collaborare con alcuni elementi rappresentativi per far dividere la folla in piccoli gruppi, invitando a sedersi per terra;
- ❑ non impegnarsi in animate discussioni collettive;

- ❑ quando si discute di lamentele, incontrare pochi rappresentanti della folla, senza mai partecipare a riunioni di massa;

- ❑ predisporre servizi igienici, acqua, ombra e ripari;

- ❑ per disciplinare la folla, ricorrere ad osservatori designati fra gli stessi rifugiati;

- ❑ se ci si trova di fronte ad un assembramento mentre si è in un autoveicolo, non uscirne: assicurarsi che le portiere siano bloccate e allontanarsi guidando con cautela;

- ❑ in presenza di una folla ostile, mantenere compostezza e dignità, senza mostrare rabbia.

#### **Sensibilizzazione al rischio mine**

32. Nei paesi ad alto rischio mine, tutti gli uffici devono disporre di adeguato materiale didattico e di consultazione (cfr. Da consultare); le informazioni qui riportate non sono esaurienti, ma forniscono solo degli orientamenti generali.

33. Essendo estremamente difficile individuare una zona minata, si deve dare la priorità alla raccolta di informazioni aggiornate al riguardo, consultando la popolazione locale e le organizzazioni incaricate dello sminamento. Spostarsi sempre con una cartina che riporti tali dati, e aggiornarla verificandoli con gli abitanti della zona.

34. Fare attenzione a quanto segue:

- ❑ cartelli: imparare a riconoscere quelli che indicano le zone minate conosciute (cartelli di uso locale, dell'Onu o d'altro tipo);

- ❑ zone assolutamente da evitare: quelle già evitate dagli abitanti del posto;

- ❑ mine visibili o indizi di mine: alcune mine sono visibili e si possono trovare, inoltre, i resti dei relativi imballaggi;

- ❑ modifiche dell'ambiente naturale: ad esempio, della terra smossa, se le mine sono state collocate di recente, o delle depressioni nel terreno, se il campo minato è più antico;

- ❑ fili disposti a terra, che azionano un ordigno esplosivo;

- ❑ danni causati dalle mine (ad esempio, carcasse di animali), che possono indicare la presenza di altre mine.

35. Quando si guida, adottare le seguenti precauzioni:

- ❑ nella misura del possibile, percorrere solo strade asfaltate;

- seguire sempre le tracce fresche di un altro veicolo, rimanendo almeno 50 metri dietro;
- i giubbotti antiproiettile possono essere utilizzati come cuscini per i sedili e per proteggere i piedi;
- allacciare le cinture di sicurezza, tenere i finestrini abbassati e le portiere non bloccate.

36. Se si rinviene una mina:

- rimanere a debita distanza, non toccarla;
- non cercare di farla esplodere, scagliando pietre contro;
- fermare immediatamente il veicolo;
- rimanervi dentro, anche se è danneggiato, e chiedere aiuto.

37. Se si è costretti ad abbandonare l'auto-mezzo:

- segnalare via radio la propria posizione;
- non muovere il volante;
- indossare qualunque equipaggiamento protettivo si abbia sotto mano;
- scavalcare i sedili anteriori e abbandonare il veicolo dalla parte posteriore; allontanarsi ripercorrendone le tracce, senza mai girargli attorno;
- lasciare almeno 20 m fra una persona e l'altra;
- chiudere la strada al traffico.

38. Durante uno spostamento a piedi:

- non attraversare mai zone coperte di abbondante vegetazione, ma rimanere su sentieri molto battuti.

39. In caso d'incidente dovuto alle mine:

- non accorrere subito verso la vittima. Prima fermarsi e studiare la situazione: nelle vicinanze potrebbero esserci altre mine, e prestare i primi soccorsi ad una vittima potrebbe causarne un'altra;
- una sola persona deve avvicinarsi alla vittima, seguendone esattamente i passi, per prestarle i primi soccorsi;
- se non è assolutamente necessario, non cercare di muovere la vittima, ma chiamare la squadra artificieri e il pronto soccorso.

40. Nell'ambito del sistema dell'Onu, lo sminamento e le questioni connesse sono, in primo luogo, di competenza del Dipartimento operazioni di mantenimento della pace (Dpko). Il capitolo 19, sul rimpatrio volontario, contiene al-

cune informazioni su quegli aspetti del problema che interessano i programmi di rimpatrio.

### Equipaggiamento protettivo

41. L'equipaggiamento tipo utilizzato dall'Unhcr consiste in:

- i. giacche a prova di proiettile, per proteggere dalla maggior parte dei tipi di pallottole;
- ii. giubbotti antiproiettile, per proteggersi dalle schegge;
- iii. caschi, sempre per proteggersi dalle schegge;
- iv. autoveicoli dotati di coperte anti-esplosivi, per proteggersi dalle bombe a mano e dalle mine antiuomo;
- v. automezzi blindati;
- vi. finestrini antiframezzazione;
- vii. razioni di tipo militare, per i punti di raduno;
- viii. *metal detectors*, per le perquisizioni individuali.

42. Questi equipaggiamenti possono essere richiesti tramite la Sezione approvvigionamenti e trasporti, d'intesa con l'Ufficio regionale competente e la Sezione sicurezza sul terreno.

### Gestione della sicurezza

43. Sia a livello degli uffici distaccati che delle Delegazioni, i responsabili devono adoperarsi per garantire la sicurezza e l'incolumità del personale. In aggiunta ai compiti impliciti nelle precedenti sezioni, altre idonee misure per la gestione della sicurezza sono le seguenti:

- fare il necessario per disporre, insieme al personale, di informazioni pertinenti, precise e aggiornate;
- organizzare sistematicamente riunioni con tutto il personale, per informarlo sulla situazione e sul piano di sicurezza vero e proprio. Tenere presente che in tali riunioni alcuni dipendenti, in particolare quelli del paese, possono dare un prezioso contributo, vista la loro conoscenza delle realtà locali;
- sensibilizzare il personale al problema della sicurezza: la consapevolezza e una buona risposta individuale sono la chiave di un'efficace sicurezza;
- impartire a tutti una formazione sui particolari rischi di una determinata sede di lavoro;

- ❑ assicurare la disponibilità di materiale didattico sulla gestione dello stress e la sicurezza nella sede di lavoro (cfr. Da consultare);
- ❑ segnalare alla Sede centrale (Sezione sicurezza sul terreno) ogni incidente in tale campo;
- ❑ instaurare un buon dialogo con le altre organizzazioni e le Ong sulla situazione in materia di sicurezza;
- ❑ accertarsi che l'ufficio disponga di un piano di evacuazione sanitaria. Inoltre, il Delegato nel paese dev'essere certo di conoscere (assieme col suo vice) la parola d'ordine di Sos Assistance, per l'eventualità di emergenze mediche particolarmente gravi.

**Da consultare**

*Checklist for the Emergency Administrator*, Unhcr, Ginevra, 1998.

IOM/26/95-FOM/26/95, *Medical Evacuation in Extreme Emergencies - SOS Assistance*, Unhcr, Ginevra, 1995.

IOM/104/94-FOM/107/94, *New Medical Evacuation Scheme*, Unhcr, Ginevra, 1994.

*Land Mine Safety Handbook*, Care, Atlanta, 1997.

*Security Awareness Handbook*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Security Guidelines for Women*, Nazioni Unite, New York, 1995.

*United Nations Field Security Handbook*, Nazioni Unite, New York, 1995.

# 24

---

## Lavorare con i militari



## ■ SOMMARIO

	Paragrafo	Pagina
<b>Introduzione</b>	<b>1- 5</b>	<b>350</b>
Inquadramento giuridico dell'intervento militare internazionale		
<b>Varie categorie di forze militari</b>	<b>6-13</b>	<b>350-351</b>
Forze dell'Onu Forze regionali Forze nazionali Forze non statali		
<b>Possibili funzioni dei militari nelle operazioni umanitarie</b>	<b>14-22</b>	<b>351-352</b>
Fornitura degli aiuti umanitari Appoggio informativo Sicurezza delle operazioni umanitarie Evacuazione del personale umanitario		
<b>Coordinamento tra forze militari e organismi civili</b>	<b>23-27</b>	<b>352-353</b>
Coordinamento nell'ambito dell'Onu Fissare i principi e conciliare i vari mandati Canali di collegamento		
<b>Da consultare</b>		<b>353</b>

## Introduzione

- ◆ Nelle emergenze umanitarie, il personale dell'Unhcr può trovarsi a lavorare fianco a fianco con i militari: forze dell'Onu ("Caschi blu"), forze nazionali o regionali operanti su mandato delle Nazioni Unite, oppure altre forze nazionali o regionali;
- ◆ le agenzie umanitarie devono essere - e apparire chiaramente - neutrali e imparziali, operando esclusivamente in risposta ad effettive necessità, nonché - punto particolarmente importante - rimanendo indipendenti anche dalle attività militari autorizzate dall'Onu;
- ◆ in ogni operazione si deve creare una struttura di coordinamento adeguata alla situazione, al tipo di forze presenti e ai necessari rapporti fra civili e militari;
- ◆ nell'ambito delle Nazioni Unite, il Dipartimento operazioni di mantenimento della pace (*Department of Peace-keeping Operations - Dpko*) è competente per tutte le operazioni di questo tipo, e ha la responsabilità generale delle relazioni dell'Onu con le forze militari.

1. Per le agenzie umanitarie, la collaborazione con i militari può rappresentare al tempo stesso un'opportunità e una sfida.
2. Le forze militari possono appoggiare le agenzie umanitarie solo entro i limiti delle proprie risorse e priorità, nonché del mandato loro conferito per la fornitura di aiuti umanitari, che ne precisa anche le modalità e i destinatari.

### Inquadramento giuridico dell'intervento militare internazionale

3. Una delle finalità delle Nazioni Unite, enunciate nella Carta, è il mantenimento della pace e della sicurezza nel mondo. La Carta stessa investe di tale specifica competenza il Consiglio di sicurezza e descrive, nei capi VI e VII, le possibili misure per il conseguimento di tale obiettivo.
4. Il capo VI, che tratta della composizione pacifica delle controversie, affida sia al Consiglio di sicurezza che all'Assemblea generale il compito di adottare raccomandazioni indirizzate alle parti in conflitto. Le operazioni di mantenimento della pace previste in tale capitolo sono attuate, almeno in teoria, col consenso delle parti in causa.
5. Il capo VII, che riguarda le misure obbliga-

torie, consente di imporre la soluzione di una controversia, quando il Consiglio di sicurezza individua "una minaccia o turbativa della pace, o un atto d'aggressione". L'articolo 42, in particolare, prevede il ricorso alle forze armate "nella misura necessaria per il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza internazionali".

### Varie categorie di forze militari

6. Le forze militari con cui l'Unhcr può trovarsi a collaborare o in contatto sono:
  - i. forze dell'Onu (di mantenimento della pace);
  - ii. forze regionali o altre forze operanti in base a un mandato delle Nazioni Unite;
  - iii. alleanze militari regionali (quali la Nato e l'Ecomog), coalizioni costituite di volta in volta;
  - iv. forze nazionali;
  - v. forze non statali.

### Forze dell'Onu

#### *Forze di mantenimento della pace*

7. Le forze dell'Onu ("Caschi blu") rientrano, in genere, nella categoria delle missioni d'osservazione o in quella delle forze di pace. Provengono da paesi che intendono contribuire alla risoluzione di un conflitto e che sono accettati da tutte le parti interessate.
8. Le missioni d'osservazione sono composte principalmente da ufficiali dotati di armi leggere, la cui principale funzione è di analizzare la situazione militare per contribuire a una mediazione politico-diplomatica.
9. Di norma, le forze di pace comprendono delle unità da combattimento, con un supporto logistico. In passato, gli interventi per il mantenimento della pace sono consistiti segnatamente nelle seguenti attività:
  - i. interposizione di truppe fra i belligeranti, creando zone cuscinetto o smilitarizzate, con la possibilità di assicurare il collegamento fra di loro;
  - ii. attività per l'attuazione di tregue e accordi di pace, attraverso l'osservazione e la preparazione di rapporti su attività militari, la facilitazione del ripiego, il disarmo e la smobilitazione delle forze, come pure gli scambi di prigionieri;
  - iii. assistenza alle amministrazioni locali per il mantenimento dell'ordine e della legalità, facilitando, grazie alla sicurezza ripristinata, lo svolgimento di elezioni libere e democratiche;
  - iv. protezione degli aiuti umanitari garantendo la sicurezza dei magazzini, dei punti di di-

stribuzione e della rete stradale, scortando i convogli, tutelando l'incolumità degli operatori umanitari e fornendo un supporto logistico;

- v. sostegno delle operazioni umanitarie con attività proprie del Genio militare: mantenere in funzione, in tempo di crisi, dei servizi pubblici e delle infrastrutture essenziali, come pure degli itinerari utilizzati per la fornitura dei soccorsi; rimuovere le mine e altri ordigni; far giungere a destinazione gli aiuti umanitari; fornire assistenza logistica alle agenzie umanitarie.

#### **Forze sotto mandato dell'Onu o da essa autorizzate**

10. In virtù del capo VII della Carta, il Consiglio di sicurezza può autorizzare o disporre la dislocazione di forze nazionali o regionali, con facoltà di condurre azioni belliche. In genere, tali forze sono soggette a regole di sicurezza più rigorose rispetto alle forze di pace e alle missioni d'osservazione, e il personale dell'Unhcr può incontrare maggiori difficoltà per aver accesso ad infrastrutture e informazioni. In molti casi, le forze sotto mandato del Consiglio di sicurezza non sono subordinate ad un superiore civile nella zona delle operazioni, e possono quindi vedere il proprio ruolo come indipendente dall'organismo internazionale che dirige i programmi civili e umanitari.

#### **Forze regionali**

11. L'Unhcr può, inoltre, operare a fianco di forze regionali, di pace o d'intervento, costituite sotto la direzione di organismi regionali, come l'Organizzazione dell'unità africana (Oua) o la Nato.

#### **Forze nazionali**

12. Può accadere che le agenzie umanitarie debbano coordinarsi o negoziare con militari, forze di polizia o di gendarmeria, milizie o altri elementi armati del paese ospitante. Prima di accettare l'assistenza o la sicurezza offerte da tali forze, il personale dell'Unhcr deve ponderarne i vantaggi e gli svantaggi, soprattutto in assenza di una chiara struttura di comando.

#### **Forze non statali**

13. Si tratta, in genere, di gruppi ribelli, milizie o altri gruppi armati, con un senso della disciplina scarso o nullo, una catena di comando mal definita e, in molti casi, senza programma politico apparente.

## **Possibili funzioni dei militari nelle operazioni umanitarie**

### **Fornitura degli aiuti umanitari**

14. In emergenze di dimensioni eccezionali e in ultima istanza, si possono utilizzare risorse militari per la fornitura di aiuti umanitari, ad esempio mediante un ponte aereo.

15. L'Unhcr ha concluso accordi con un certo numero di governi, in base ai quali questi forniscono delle dotazioni, precostituite e auto-sufficienti, di soccorsi d'emergenza, denominate "pacchetti governativi di servizi" (*Governement Service Packages - Gsp*). Ne esistono 20 tipi diversi, per prestare assistenza in determinati settori tecnici o logistici: ad esempio, ponti aerei a lungo raggio, trasporti stradali, approvvigionamento idrico e trattamento dell'acqua, impianti igienico-sanitari, costruzione di strade. In tali settori, i Gsp non mirano a sostituire i tradizionali accordi d'attuazione e vanno utilizzati solo come estrema risorsa, in emergenze di eccezionale gravità, in cui si è esaurita ogni altra possibilità.

16. Data la loro eccezionalità, per dimensioni e costi, i Gsp, se richiesti, devono corrispondere ad un finanziamento aggiuntivo e non essere imputati sui contributi che diversamente sarebbero stati erogati all'Unhcr. Anche l'Unità difesa militare e protezione civile (cfr. più avanti, paragrafo 25) ha concluso accordi con alcuni governi per l'impiego di tali risorse precostituite per le emergenze, come pure di altre dotazioni che interessano altri settori. A livello dell'Unhcr, la predisposizione e la dislocazione dei Gsp sono di competenza del direttore della Divisione supporto operativo. Si troveranno maggiori raggugli nel Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze (appendice 1).

17. Quando si mobilitano tali risorse, occorre che rimanga ben evidente il carattere civile dell'operazione, conformandosi attentamente ai principi preminenti dell'imparzialità, della neutralità e dell'indipendenza da considerazioni politiche.

### **Supporto informativo**

18. Rispetto agli organismi umanitari, le forze militari dispongono, in genere, di una maggiore capacità di raccolta d'informazioni, comprese quelle fornite dalle ricognizioni aeree, preziose per seguire i movimenti dei rifugiati e per decidere la localizzazione degli insediamenti. Occorre, però, interpretare e utilizzare tali dati con la massima cautela, raffrontandoli accuramente

tamente a quelli ottenuti da altre fonti e, in particolare, alle informazioni di prima mano fornite dal personale dell'Unhcr sul terreno.

#### **Sicurezza delle operazioni umanitarie**

19. Le Convenzioni di Ginevra del 1949 (cfr. allegato 1 del capitolo 2, sulla protezione) fanno obbligo alle parti in conflitto di consentire l'accesso ai soccorsi umanitari, ma non dispongono, in caso di rifiuto, una imposizione forzosa di tale accesso. Può accadere che i belligeranti non possano o non vogliano limitare gli eventuali rischi per la sicurezza del personale umanitario e delle operazioni. Di conseguenza, nelle operazioni di mantenimento della pace il mandato delle forze militari può includere compiti specifici riguardanti l'incolumità del personale umanitario, fra cui la creazione di condizioni che garantiscano la sicurezza delle operazioni umanitarie.

20. Non potendo per definizione essere neutrale, l'impiego della forza per la protezione dell'assistenza umanitaria rischia, tuttavia, di compromettere lo stesso fondamento di tale attività. Prima di utilizzare, per proteggere tale attività, forze di pace o d'altro genere, la priorità sarà sempre data a negoziati con tutte le parti in conflitto, per cercare di ottenere l'accesso umanitario. Il ricorso a forze militari, per garantire la fornitura dei soccorsi, non deve mai sostituire la ricerca di soluzioni politiche alle cause prime del conflitto.

21. Quando, per la sicurezza delle operazioni umanitarie, è necessario ricorrere a forze di pace, è particolarmente importante mantenere una posizione neutrale e assicurarsi che l'imparzialità e la neutralità siano evidenti per tutte le parti in causa.

#### **Evacuazione del personale umanitario**

22. Qualunque piano per l'evacuazione degli operatori umanitari dev'essere coordinato con le forze militari eventualmente presenti sul posto (cfr. capitolo 23, sulla sicurezza del personale).

#### **Coordinamento tra forze militari e organismi civili**

##### **Coordinamento nell'ambito dell'Onu**

23. Nel sistema delle Nazioni Unite, la competenza del mantenimento della pace spetta al Dipartimento operazioni di mantenimento della pace (Dpkco), e comprende il dislocamento di personale militare e civile in zone di conflitto

(col consenso delle parti in causa) per far cessare o contenere le ostilità, vigilando poi sull'attuazione degli accordi di pace. Il Dpkco ha, quindi, una competenza generale per quanto riguarda i rapporti delle Nazioni Unite con i militari.

24. Quando è dislocata una forza dell'Onu, viene di solito designato un Rappresentante speciale del Segretario generale, con competenza generale per tutte le operazioni collegate delle Nazioni Unite, ivi comprese quelle umanitarie.

25. In seno all'Ufficio Onu per il Coordinamento degli affari umanitari (Ocha), è istituita una Unità difesa militare e protezione civile (Mcd), con sede a Ginevra. Suo compito è contribuire a un'efficiente utilizzazione delle risorse di difesa militare e di protezione civile, in appoggio di ogni tipo di operazione umanitaria, fra cui anche le emergenze di rifugiati. Fra gli organismi dell'Onu, l'Unità difesa militare e protezione civile costituisce per i governi, le organizzazioni regionali e quelle di difesa militare e di protezione civile, un punto di riferimento circa l'impiego di tali risorse.

#### **Fissare i principi e conciliare i vari mandati**

26. Ad evitare incomprensioni tra le forze militari e gli organismi civili, è bene appena possibile dedicare il tempo necessario a chiarire:

- gli obiettivi e le strategie dell'operazione nel suo insieme, nonché delle singole componenti civili e militari;
- i principi fondamentali, i vincoli giuridici e i mandati (di portata locale o mondiale) in base ai quali operano le varie organizzazioni e forze militari;
- le attività, i servizi e l'appoggio su cui ognuna di esse può contare da parte delle altre, come pure gli eventuali limiti delle loro capacità operative;
- gli aspetti dell'operazione che saranno coordinati rispettivamente dai civili e dai militari, e i tempi delle consultazioni necessarie prima di adottare decisioni;
- gli organismi nell'ambito dei quali le agenzie umanitarie decidono in merito alle proprie operazioni (ad esempio, l'organo di coordinamento di cui al capitolo 7, sul coordinamento).

#### **Canali di collegamento**

27. Per ovviare alle differenze di priorità, strutture e dimensioni organizzative, occorre istituire

re idonei canali di comunicazione fra le organizzazioni civili e quelle militari. Il rischio che il personale degli enti civili sia travolto da molteplici richieste dei militari può essere evitato creando un unico punto di contatto per questi ultimi, e designando, quando le dimensioni dell'operazione lo giustificano, un funzionario dell'Unhcr come addetto al collegamento. Dal canto loro, è probabile che le forze militari dispongano di apposite unità per i rapporti con i civili, in molti casi composte di militari della riserva con particolari competenze civili, oppure di specialisti militari, che costituiranno il punto di contatto principale con le organizzazioni umanitarie. È opportuno ricordare qual è, in genere, la gerarchia militare: generale, colonnello, tenente colonnello, maggiore, capitano, tenente, maresciallo, sergente, caporale e soldato semplice.

#### Da consultare

*A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, Unhcr, Ginevra, 1995.

*Humanitarian Aid and Neutrality*, Morris N., Simposio Unhcr del 16-17 giugno 1995, Fondation pour les études de défense, ISBN 2-911-101-02-2.

*The US Military/INGO Relationship in Humanitarian Interventions*, Seiple C., Peacekeeping Institute, US Army War College, 1996.

UNHCR IOM/91/9 - FOM/96/97, *UNHCR and the Military*, Unhcr, Ginevra, dicembre 1997.

*Working With The Military*, Unhcr, Ginevra, 1995.

## Appendice 1

---

# Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze

**Risorse umane**  
**Supporto del personale**  
**Articoli di supporto operativo**  
**Servizi di supporto operativo**  
**Risorse finanziarie**  
**Formazione alle emergenze**



**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati**  
**6ª revisione (marzo 1998)**

*Nota: Il presente catalogo è aggiornato regolarmente:  
si consiglia quindi di consultarne l'edizione più recente.*

## Introduzione

Scopo del presente catalogo è fornire informazioni sulla gamma di risorse disponibili per la risposta alle emergenze e sulle modalità per farne richiesta. La necessità di queste risorse è emersa da una strategia mirante ad accrescere la capacità di pronto intervento dell'Unhcr, istituita alla fine del 1991. Molte sezioni dell'Unhcr svolgono un ruolo fondamentale per gestire e sviluppare tali risorse, che sono già state largamente utilizzate in situazioni d'emergenza. L'esigenza di prevedere ulteriori risorse, o di adeguare quelle già esistenti, è oggetto di costante esame: il catalogo, pertanto, è regolarmente aggiornato, in modo da incorporare modifiche e risorse aggiuntive.

È da sottolineare che le risorse qui elencate sono esclusivamente destinate alla risposta alle emergenze. Data la necessità di garantire sempre una certa capacità minima e di mantenere un elevato livello di pronto intervento, di norma non è possibile utilizzarle per operazioni già in corso, per le quali la risposta alle necessità va debitamente programmata.

La Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze dell'Unhcr sarà lieta di ricevere eventuali osservazioni sull'efficienza di queste risorse, come pure suggerimenti per eventuali integrazioni.

Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze (*Emergency Preparedness and Response Section – Eprs*)

Marzo 1998

---

Sebbene possa anche interessare, a scopo informativo, persone e organizzazioni esterne all'Unhcr, il presente catalogo è ad uso esclusivo del suo personale, ai fini della risposta alle emergenze.

Il catalogo può essere richiesto direttamente a:

Emergency Preparedness and Response Section, Unhcr (EM00), C.P. 2500, CH-1211 Ginevra Dépôt 2, Svizzera  
Fax: (+41-22) 739 73 01, E-mail: [hgem00@unhcr.ch](mailto:hgem00@unhcr.ch)

## **risorse umane**

Funzionari per il pronto intervento e la risposta alle emergenze  
(*Emergency Preparedness and Response Officers - Epro*)  
Gestore principale delle emergenze (*Senior Emergency Administrator - Sea*)  
Assistenti finanziari e amministrativi per le emergenze  
(*Emergency Finance and Administrative Assistants - Efaa*)  
Elenco di riserva per il pronto intervento nelle emergenze  
(*Emergency Response Team Roster - Ert*)  
Sezione sicurezza del personale sul terreno (*Field Staff Safety Section - Fss*)  
Personale per le emergenze del Consiglio norvegese e del Consiglio danese per i rifugiati  
Volontari delle Nazioni Unite  
Accordo con l'agenzia specializzata *Red R* (Australia)  
Accordo con l'agenzia specializzata *Rädda Barnen* (Svezia)  
Accordo con l'agenzia specializzata *Srsa* (Svezia)  
Accordo con l'agenzia specializzata *Cdc* (Stati Uniti)  
Consulenti tecnici

## **supporto del personale**

Alloggi del personale e uffici  
Dotazioni personali da viaggio  
Dotazioni per il terreno  
Dotazioni per uffici  
Dotazioni d'emergenza per i minori non accompagnati  
Attrezzature informatiche  
Autoveicoli  
Attrezzature per le telecomunicazioni  
Materiale di "visibilità"  
Sala operativa emergenze

## **articoli di supporto operativo**

Tende  
Dotazione sanitaria d'emergenza  
Coperte  
Dotazioni da cucina  
Taniche  
Teloni di plastica  
Magazzini prefabbricati

## **servizi di supporto operativo**

"Pacchetti" di servizi governativi  
Capacità d'emergenza delle organizzazioni non governative  
Accordo permanente per la fornitura di autocarri e aerei (Emercom, Russia)

## **strumenti di gestione delle operazioni**

Pianificazione d'emergenza: guida pratica per il personale sul terreno  
"Pacchetto" per la registrazione dei rifugiati  
Manuale per le emergenze  
Lista di controllo per il gestore dell'emergenza  
Distribuzione dei soccorsi: guida pratica per il terreno

## **risorse finanziarie**

Fondo Unhcr per le emergenze  
Fondo centrale di rotazione per le emergenze dell'Ocha  
Moduli di apprendimento a distanza  
Programma di formazione alla gestione delle emergenze  
Seminario sulla gestione delle emergenze  
Formazione mirata

## Funzionari per il pronto intervento e la risposta alle emergenze

La Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze (Eprs) è composta da cinque funzionari (*Emergency Preparedness and Response Officers* - Epro), pronti ad intervenire nelle emergenze. Quando si verifica una situazione per rispondere alla quale una Delegazione dell'Unhcr manca di adeguate risorse, oppure in una zona in cui l'Unhcr non è già presente, gli Epro possono essere dislocati, con brevissimo preavviso, per dirigere una squadra d'emergenza o il personale già sul posto, allo scopo di istituire o rafforzare la presenza dell'Unhcr. Un Epro può anche essere incaricato di condurre una missione di valutazione dei bisogni; tale missione presenterà poi raccomandazioni per la mobilitazione di altre risorse d'emergenza.

Gli Epro sono alle dirette dipendenze del Delegato dell'Unhcr o, in mancanza, del *Bureau* competente per regione, presso la Sede centrale. Prima di ogni distacco, il *Bureau* stabilisce il mandato esatto dell'Epro. La durata della missione dipenderà dalla natura dell'operazione, ma andrà limitata alla fase critica dell'emergenza, durante la quale saranno predisposti gli indirizzi e le strutture di base dell'operazione. In genere, tale periodo non dovrebbe superare i due mesi. Un Epro non può essere distaccato per colmare vuoti nel personale direttivo o esecutivo, in operazioni già in corso.

Oltre al distacco operativo, gli Epro svolgono attività di preparazione alle emergenze, consistenti in:

- monitoraggio degli sviluppi nella regione;
- assistenza alla pianificazione d'emergenza;
- creazione di strumenti gestionali per potenziare la risposta alle emergenze;
- partecipazione alla revisione delle procedure, per migliorare la risposta stessa;
- individuazione dei bisogni di formazione alle emergenze, in base alle precedenti esperienze di distacco del personale;
- animazione dei corsi di formazione alla gestione delle emergenze.

Per garantire un'adeguata copertura regionale delle attività di pronto intervento, ogni Epro è competente per una determinata area geografica. Tuttavia, per quanto riguarda il distacco operativo, viene mantenuta la massima flessibilità.

## Modalità di richiesta

Di norma, il distacco di un Epro è accompagnato dalla mobilitazione di altre risorse d'emergenza, al fine di mettere in piedi una risposta efficace. Se a tale scopo è necessario un intero "pacchetto" di interventi, il direttore del *Bureau* deve farne richiesta al direttore del Dos.

Una volta ottenuta la sua approvazione, il responsabile del *Desk* (ufficio competente per il paese interessato) comunica al responsabile dell'Eprs, preferibilmente per iscritto, la destinazione, la durata prevista, il mandato, le esigenze linguistiche come pure ogni altra competenza specifica, richiesta per l'incarico. In linea di massima, gli Epro possono essere distaccati nel giro di 72 ore. In caso di indisponibilità di un Epro, in sua vece può essere dislocato un funzionario di provata esperienza, iscritto nell'elenco di riserva per il pronto intervento (Ert - cfr. più avanti).

Le spese di missione dell'Epro sono imputate al programma relativo al paese interessato.

## Gestore principale delle emergenze

La Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze (Eprs) dispone pure in permanenza di un gestore principale delle emergenze (*Senior Emergency Administrator - Sea*), pronto ad essere inviato sul terreno. Si tratta di un funzionario esperto e competente per quando riguarda tutti gli aspetti della gestione (risorse umane e finanziarie, amministrazione generale), nonché di provate qualità ed esperienza manageriali. Quando non è dislocato in operazioni d'emergenza, il Sea può anche essere destinato a situazioni non d'emergenza, per le quali la sezione tecnica o funzionale interessata della Sede centrale (ad esempio, Dfis, Pcs, Sss, ecc.) considera essenziale una notevole capacità gestionale. In casi del genere, il distacco potrà variare da brevi missioni di valutazione e consulenza, ad incarichi della durata massima di tre mesi.

Segue una breve descrizione delle possibili funzioni:

- reperire e gestire i locali per gli uffici;
- creare e perfezionare le procedure applicate negli uffici;
- valutare il fabbisogno di personale, provvedere alle assunzioni, gestire l'organico;
- curare la supervisione delle procedure finanziarie e bancarie;
- porre in essere idonee procedure per le comunicazioni;
- coordinare la gestione dei trasporti;
- procedere alla verifica dei piani relativi alla sicurezza;
- garantire al personale assistenza e formazione adeguate;
- vigilare sul ritiro finale della squadra d'emergenza e il passaggio delle consegne.

Il Sea dirigerà il personale amministrativo, sia internazionale che locale, sollevando il gestore delle operazioni dalle preoccupazioni amministrative. È da notare che si tratta di un posto di responsabile principale, e che il dislocamento è previsto solo per operazioni complesse, nel corso di gravi emergenze. In alternativa, il Sea potrà essere chiamato ad occuparsi di più uffici distaccati, su base itinerante.

## Assistenti finanziari e amministrativi per le emergenze

L'Eprs dispone pure in permanenza di due assistenti finanziari e amministrativi per le emergenze (*Emergency Finance and Administrative Assistants - Efaa*), in attesa di dislocamento. Esperti e competenti circa tutti gli aspetti pratici della gestione (risorse umane e finanziarie, amministrazione generale), e in particolare per le procedure finanziarie e contabili, hanno come compito principale, quando sono distaccati in un'operazione, di mettere in piedi idonee procedure amministrative, come anche di formare il personale locale alle prassi e alle procedure dell'Unhcr, in modo che sia in grado di lavorare autonomamente dopo la partenza della squadra d'emergenza. Quando non sono distaccati in situazioni di emergenza, gli Efaa possono essere assegnati ad altre operazioni, in cui la necessità di dimostrate capacità gestionali è ritenuta critica dalla sezione tecnica o funzionale interessata della Sede centrale (ad esempio, Dfis, Pcs, Sss, ecc.). Inoltre, gli Efaa ricevono una formazione di assistenti per i programmi, e possono svolgere tale funzione in una squadra di pronto intervento. Per ogni tipo di distacco, la durata massima dell'incarico è di tre mesi.

Segue una breve descrizione delle possibili funzioni:

- scegliere una o più banche e adottare le disposizioni necessarie;
- aprire uno o più conti a nome dell'ufficio distaccato; elaborare il bilancio amministrativo e vigilare sulla sua esecuzione;
- adottare misure di controllo (registri per automezzi e telefoni, inventari, ordini di missione, ecc.) per tutte le voci di spesa;
- trattare tutte le questioni riguardanti la direzione e l'amministrazione del personale addetto all'attuazione del programma;
- assumere e/o formare personale locale per le funzioni finanziarie e di gestione del personale.

Gli Efaa possono essere distaccati come parte di una squadra di risposta alle emergenze, alle dipendenze di un Epro, un Sea, un funzionario amministrativo della Delegazione o del responsabile di una Sottodelegazione. Gli Efaa possono anche dirigere il personale amministrativo locale.

### Modalità di richiesta

La richiesta scritta, approvata dal direttore del *Bureau* competente per regione, va indirizzata dal responsabile del *Desk* a quello dell'Eprs, con i seguenti dati: destinazione, durata prevista, mandato, esigenze linguistiche ed eventuali altre competenze, specificamente richieste per l'incarico. Le decisioni in materia di dislocamento sono prese d'intesa con le sezioni tecniche interessate. Il distacco del Sea o degli Efaa può avvenire, di regola, nel giro di 72 ore.

Anche delle richieste di dislocamento in situazioni non d'emergenza possono essere prese in considerazione, purché lo scopo non sia semplicemente di ovviare a una carenza di personale direttivo. Va comunque ribadito che tali incarichi sono limitati nel tempo e richiedono un chiaro mandato. Inoltre, un Sea o degli Efaa possono essere richiamati, se si verifica altrove un'emergenza. Le spese di missione di un Sea o degli Efaa sono addebitate al programma relativo al paese interessato.

### Elenco di riserva per il pronto intervento nelle emergenze

Tale elenco (*Emergency Response Team Roster - Ert*) comprende una trentina di funzionari dell'Unhcr, appartenenti a varie sedi distaccate e a varie sezioni della Sede centrale, disponibili in permanenza per un distacco d'emergenza. Le persone inserite nell'elenco sono a volte esperte in determinate aree funzionali delle operazioni dell'Unhcr (protezione, programma, ecc.), ma devono essere comunque in grado di operare con la massima adattabilità e flessibilità, per far fronte a qualunque esigenza nel corso di un'emergenza. L'elenco è oggetto di revisione due volte l'anno (in gennaio e in luglio), e i nominativi del nuovo elenco sono disponibili rispettivamente dall'inizio di aprile e di ottobre. L'inserimento dei funzionari nell'elenco Ert dev'essere previamente approvato dai superiori gerarchici. Quelli non distaccati durante un semestre possono, con l'accordo dell'interessato e del superiore, essere inseriti nell'elenco successivo. All'inizio del periodo in cui figurano nell'elenco, i funzionari partecipano ad un apposito seminario sulla gestione delle emergenze (*Workshop on Emergency Management - Wem/Ert*) [cfr. sezione sulla formazione alle emergenze].

I membri dell'elenco Ert possono essere dislocati solo per far fronte ai bisogni più critici di un'emergenza o di un'operazione di rimpatrio, quando le risorse esistenti sono assolutamente insufficienti, o quando l'Unhcr non è già presente sul posto. I funzionari iscritti nell'elenco sono, in genere, distaccati insieme ad un responsabile del pronto intervento e della risposta alle emergenze (Epro), ma possono anche, in via eccezionale, essere chiamati in rinforzo del personale già esistente o per dirigere la squadra, in funzione della natura dell'emergenza e delle risorse di cui dispone, in un dato momento, la Sezione Eprs. I membri dell'elenco Ert sono "di guardia", pronti a partire per un incarico d'emergenza, per un periodo prestabilito di sei mesi, durante il quale possono essere distaccati per un massimo di due mesi, assolutamente non prorogabili in quanto ciò potrebbe avere ripercussioni negative sull'ufficio di appartenenza.

Il personale dell'Unhcr che desidera essere iscritto nell'elenco deve rivolgersi per via gerarchica, cioè tramite il responsabile della propria sezione o Delegazione o del proprio ufficio distaccato, al responsabile dell'Eprs, con copia per conoscenza al funzionario amministrativo del *Bureau* competente per regione. Infine, i funzionari già distaccati in zone dove è in atto un'emergenza non sono, in genere, presi in considerazione per l'inclusione nell'elenco Ert.

### Modalità di richiesta

Una volta che la risposta all'emergenza sia stata approvata dal direttore competente, il fabbisogno complessivo di personale per una specifica situazione è discusso fra il *Desk* competente per paese, la Drm (Divisione gestione delle risorse) e l'Eprs, per decidere da dove attingere tale personale. Se sono richiesti dei nominativi dell'elenco Ert, l'Eprs farà il necessario per il loro dislocamento. Come per tutte le risorse umane, il *Desk* deve chiaramente specificare, sin dall'inizio, il mandato del personale richiesto, la sede di lavoro, la durata prevista dell'incarico e le particolari qualifiche richieste. Inoltre, è importante che lo stesso *Desk*, l'Eprs e la Drm elaborino un piano per il disimpegno finale dei membri dell'elenco Ert e partecipino a frequenti riunioni congiunte, fintantoché le disposizioni in materia di sostituzioni non sono definitive.

## Sezione sicurezza del personale sul terreno

La Sezione sicurezza del personale sul terreno (*Field Staff Safety Section - Fss*) è costituita da tre consulenti (*Field Staff Safety Advisors - Fssa*), di stanza a Ginevra. Benché il loro compito principale consista in regolari missioni di valutazione della sicurezza, possono anche, su richiesta, fornire assistenza sul terreno. Altre loro attività sono l'elaborazione della politica del settore, la formazione del personale distaccato, l'assunzione di nuovi elementi e il dislocamento degli Fssa in zone a rischio, in tutto il mondo.

Alla Sezione Fss può essere chiesto di fornire valutazioni in materia di sicurezza e di inviare temporaneamente dei propri consulenti in missione, sul teatro di emergenze. Un Fssa può essere disponibile per il distacco dalla Sede centrale di Ginevra, oppure mediante trasferimento temporaneo da un'altra sede di lavoro, in funzione della situazione della sicurezza nelle varie regioni, al momento della richiesta.

Agli Fssa può essere chiesto di: valutare la sicurezza materiale delle abitazioni del personale e degli uffici; elaborare e giudicare i vari piani per la sicurezza (comunicazioni, controllo degli spostamenti, evacuazione, evacuazione sanitaria, ecc.); instaurare contatti con le autorità del paese ospitante preposte alla sicurezza, per garantire la sicurezza dei funzionari; impartire al personale una formazione in materia, ecc. Se il responsabile dell'ufficio lo desidera, questi servizi possono essere forniti anche ad altri organismi dell'Onu e ad Ong partner.

### Modalità di richiesta

La richiesta scritta va trasmessa al responsabile del *Desk*, con copia alla Fss, indicando la destinazione e la prevista durata della missione, le esigenze linguistiche e le altre specifiche competenze necessarie.

Le spese della missione sono, di norma, addebitate al programma relativo al paese interessato.

## Personale per le emergenze del Consiglio norvegese e del Consiglio danese per i rifugiati

Per integrare il personale interno dell'Unhcr disponibile per le emergenze, sono stati conclusi accordi di collaborazione permanente con il Consiglio danese e il Consiglio norvegese per i rifugiati. In base a tali accordi, dei collaboratori di tali organismi, previamente individuati, selezionati e addestrati, possono essere distaccati, nel giro di 72 ore, in operazioni dell'Unhcr in qualsiasi parte del mondo. Il personale nordico riceve documenti di riconoscimento delle Nazioni Unite e partecipa alle operazioni nell'ambito delle squadre dell'Unhcr. Se è vero che, in linea di massima, grazie a tali accordi può essere fornito ogni profilo normalmente richiesto in un'operazione dell'Unhcr, gli accordi si sono dimostrati particolarmente efficaci per il dislocamento di specialisti delle telecomunicazioni, gestori del campo base, responsabili della logistica e funzionari sul terreno. Con una previa formazione, i funzionari nordici si sono anche occupati con grande efficienza della protezione dei rifugiati.

Come risorsa d'emergenza, il personale nordico può essere dislocato solo per un massimo di 6 mesi: in effetti, i collaboratori così distaccati si trovano generalmente in regime di aspettativa nei confronti del loro normale datore di lavoro, ed è importante non chiedere un prolungamento di tale periodo. Va inoltre sottolineato che, benché l'elenco di personale sia mantenuto gratuitamente a beneficio dell'Unhcr, tutte le spese connesse al dislocamento del personale sono imputate al relativo programma. Il personale nordico viene dislocato solo dopo avere accertato l'impossibilità di sopperire con le risorse interne a un urgente fabbisogno di personale.

### Modalità di richiesta

Per ottenere il distacco di personale del Consiglio danese o del Consiglio norvegese per i rifugiati, il *Desk* richiedente trasmetterà all'Eprs un apposito modulo (disponibile presso tale sezione), fornendo brevemente:

- una descrizione della situazione d'emergenza;

- dettagli sul fabbisogno di personale (numero di elementi richiesti, per quali funzioni, sede di lavoro, data del distacco, durata, conoscenze linguistiche, eventuale necessità di un *briefing* a Ginevra, disposizioni in merito alla supervisione sul terreno);
- informazioni sulle condizioni di vita a destinazione.

L'Eprs assicurerà i contatti con i Consigli e il collegamento con il *Desk* (in particolare, in materia di esigenze operative, presentazione del bilancio preventivo, preparazione della lettera d'intenti e accordi collaterali), dal momento della richiesta fino al viaggio di rimpatrio del personale distaccato. Le condizioni del dislocamento sono disciplinate dagli accordi fra l'Unhcr e, rispettivamente, il Consiglio danese e il Consiglio norvegese per i rifugiati. Il *Desk* e gli uffici distaccati devono evitare successive trattative autonome con il personale dei due enti. Delle liste di controllo, contenenti maggiori dettagli sulle procedure da seguire, sono fornite dall'Eprs su richiesta.

### **Volontari delle Nazioni Unite**

Un accordo analogo a quello con i Consigli nordici, è stato concluso anche con l'Ufficio di collegamento per i soccorsi umanitari (*Humanitarian Relief Liaison Office - Hrlo*) dei Volontari delle Nazioni Unite (*United Nations Volunteers - Unv*). I parametri che definiscono il dislocamento di tali volontari sono specificati in uno scambio di lettere, del novembre 1992, fra l'Unhcr e l'Unv. Ai sensi dell'accordo, gli Unv possono essere dislocati in operazioni d'emergenza dell'Unhcr nello spazio di una settimana, contro i parecchi mesi richiesti dalle procedure normali di tale agenzia. L'assunzione dei Volontari delle Nazioni Unite avviene con la partecipazione di Delegati o di funzionari sul terreno dell'Unhcr. L'accordo integra quelli con i Consigli nordici per i rifugiati, in quanto offre una più vasta gamma di nazionalità e di conoscenze linguistiche.

I volontari delle Nazioni Unite sono distaccati per breve periodo, invece dei due anni tradizionalmente praticati da tale agenzia. In tal modo possono essere dislocati in risposta a urgenti richieste di personale per le emergenze, per un periodo da 3 a 12 mesi. Quando si prevede un periodo più lungo (per esempio, un minimo di 6 mesi), è opportuno indicarlo sin dall'inizio, anziché richiedere un periodo più breve per poi prolungarlo, perché ciò consente una migliore programmazione. L'esperienza dimostra che, nelle emergenze, i Volontari delle Nazioni Unite sono necessari per un minimo di 3-6 mesi. Se del caso, possono anche essere chiamati per ovviare ad una carenza di personale, nella transizione dalla squadra d'emergenza al personale dislocato per un maggior periodo di tempo. Gli Unv distaccati nel quadro di questo accordo possono presentare la propria candidatura per essere assunti dall'Unhcr solo dopo aver lavorato un minimo di 12 mesi come Volontari delle Nazioni Unite. Il costo di tali distacchi è addebitato al relativo programma.

### **Modalità di richiesta**

Per il distacco d'emergenza, l'Eprs contatterà l'Ufficio di collegamento per i soccorsi umanitari (Hrlo) degli Unv, con sede a Ginevra, per ottenere la ricerca, la selezione e il dislocamento di volontari, in funzione delle esigenze dell'operazione d'emergenza.

Il *Desk* interessato compilerà un modulo Unv di "descrizione delle mansioni" (disponibile presso l'Eprs), fornendo informazioni sul progetto, l'incarico e le relative condizioni, come pure sulle condizioni di vita nella sede di lavoro. Il formulario sarà trasmesso dal *Desk*, con una lettera d'accompagnamento, direttamente al responsabile dell'Hrlo, con copia all'Eprs, precisando lo stanziamento disponibile e il progetto cui dovranno essere imputate le spese. L'Eprs dispone anche di una lista di controllo, che riporta in dettaglio la procedura da seguire.

### **Accordo con l'agenzia specializzata *Red R* (Australia)**

Un altro Protocollo d'accordo è stato concluso con l'agenzia australiana *Registered Engineers for Disaster Relief (Red R)*, in virtù del quale questa può fornire, in tempi brevi, ingegneri debitamente qualificati e di adeguata esperienza, nell'ambito di una squadra di risposta a un'emergenza, o a titolo di distacco individuale in un'operazione, per periodi fino a tre mesi. *Red R* dispone di un elenco di esperti in progettazione dei siti, approvvigionamento idrico, impianti igienici e costruzioni stradali. Le spese di gestione dell'elenco, come pure quelle per il distacco, ogni anno, di 20 ingegneri per tre mesi, sono sostenute dal governo australiano, con una sovvenzione a fondo perduto. Tutti gli ingegneri inclusi nell'elenco ricevono un'apposita formazione a distanza e partecipano a brevi sedute di gruppo, per prepararsi al distacco nelle emergenze per conto dell'Unhcr.

#### **Modalità di richiesta**

Una volta deciso che in un'operazione d'emergenza sono necessari degli ingegneri, si presenta la relativa richiesta al responsabile del *Desk* competente per paese e alla Sezione servizi tecnici e ambientali (Eess), con copia all'Eprs. L'Eess funge da punto focale per i contatti fra l'Unhcr e *Red R* (Australia), e informa l'agenzia in merito al mandato previsto e a tutti gli altri dettagli della missione.

### **Accordo con l'agenzia specializzata *Rädda Barnen* (Svezia)**

Un altro Protocollo d'accordo è stato concluso con *Rädda Barnen* ("Salvate i bambini", Svezia). Esso permette, nel giro di 72 ore, il distacco nelle emergenze di rifugiati di qualificati assistenti sociali, per partecipare alle missioni Unhcr di valutazione dei bisogni e alla creazione di un'embrione di servizi sociali su base comunitaria. Il mandato dei coordinatori dei servizi comunitari comporta tre fasi:

- 1) valutazione, piano d'azione e linee guida;
- 2) istituzione delle strutture per i servizi comunitari;
- 3) potenziamento di tali servizi.

*Rädda Barnen* dispone di una lista di 20 persone, addestrate ed esperte, 6 delle quali possono essere mobilitate contemporaneamente, in qualunque momento. Il personale di *Rädda Barnen* è distaccato presso l'Unhcr per un periodo normalmente non superiore a tre mesi.

Il personale dislocato da *Rädda Barnen* entra a far parte della squadra dell'Unhcr, alle dirette dipendenze del responsabile dell'operazione. Rimane a carico dell'agenzia stessa, ed è retribuito in base al suo statuto del personale.

#### **Modalità di richiesta**

Una volta deciso di includere i servizi comunitari nella risposta all'emergenza, il responsabile del *Desk* redige una richiesta d'intervento di *Rädda Barnen*, indirizzata al responsabile della Sezione servizi tecnici e ambientali (Eess), con copia alla Sezione pronto intervento e risposta alle emergenze (Eprs). La domanda includerà i seguenti elementi: descrizione dell'emergenza, dettagli sul personale richiesto, durata prevista, data del distacco, esigenze linguistiche, eventuale necessità di un *briefing* a Ginevra, disposizioni relative alla supervisione sul terreno, nonché informazioni sulle condizioni di vita nella sede di destinazione.

### **Accordo con l'agenzia specializzata *Swedish Rescue Services Agency***

In condizioni estreme, quando si tratta di allestire un'operazione in un ambiente nel quale occorre trasportare dall'esterno quasi tutte le infrastrutture di supporto logistico, l'agenzia svedese *Swedish Rescue Services Agency* (Srsa) è pronta a intervenire, fornendo una completa gamma di servizi d'assistenza al personale. La Srsa può dislocare, nel giro di 72 ore, una squadra dotata delle attrezzature necessarie per allestire, per il personale dell'Unhcr, uffici e alloggi, impianti igienici, rifornimento idrico, elettricità, telecomunicazioni, trasporti e un'infermeria. In base all'esperienza acquisita sul terreno, la Srsa ha ristrutturato i propri servizi di assistenza logistica al personale, per potere rispondere alle esigenze sia nelle condizioni climatiche più svariate, sia quando è richiesta solo parte dei suoi servizi.

È stato concordato di limitare l'intervento della Srsa ad un periodo di 4-6 settimane, che di norma dà all'Unhcr sufficiente tempo per installare servizi di supporto a più lungo termine. Se necessario, si può distaccare un gestore del campo base per mantenere in efficienza i servizi allestiti dalla Srsa, finché non si trovino in loco soluzioni più permanenti. La decisione di distaccare una squadra d'assistenza della Srsa va adottata solo dopo una missione di valutazione sul terreno, con l'eventuale partecipazione di un rappresentante dell'agenzia stessa. Questo servizio di pronto intervento è fornito all'Unhcr gratuitamente, mentre il costo effettivo del dislocamento è imputato al programma pertinente.

Quando si utilizza la dotazione precostituita dell'Unhcr per gli alloggi del personale e gli uffici, la Srsa può mettere a disposizione un gestore del campo base, che conosce bene la dotazione stessa, per gestirla nei primi tempi.

#### **Modalità di richiesta**

Di regola, il dislocamento di una squadra della Srsa per l'assistenza logistica al personale fa parte di un "pacchetto" globale di risposta all'emergenza, e dev'essere approvato dalla *Task Force* della Sede centrale, istituita per mettere in piedi l'operazione. In base a informazioni dettagliate sulla situazione e le condizioni sul terreno, fornite dal *Desk* competente territorialmente, l'Eprs formula una richiesta ufficiale al governo svedese, per ottenere il benestare al dislocamento della Srsa.

Il *Desk* provvede a fare approvare il necessario stanziamento e a redigere una bozza di accordo con la Srsa, subito dopo la presentazione da parte di questa di un bilancio preventivo, approvato dall'Unhcr. Poiché il dislocamento può avvenire ancora prima della firma dell'accordo definitivo, in un primo tempo può essere necessaria una lettera d'intenti, preparata dallo stesso *Desk*.

### **Accordo con l'agenzia specializzata *Centers for Disease Control (Usa)***

L'Unhcr ha concluso un Protocollo d'accordo con il Servizio sanitario degli Stati Uniti (*US Public Health Service - Phs*), che definisce certe aree di collaborazione con i Centri di lotta e prevenzione delle malattie (*Centers for Disease Control and Prevention - Cdc*). I settori specifici che rientrano nel campo d'applicazione del protocollo sono: valutazione rapida della situazione sanitaria e nutrizionale; miglioramento del pronto intervento e della lotta contro le epidemie; prevenzione e controllo delle malattie contagiose; formazione del personale sanitario, locale e internazionale; coordinamento dei servizi medici e nutrizionali nelle emergenze; attività nel campo della salute materno-infantile; impianti igienici, approvvigionamento idrico, come pure attività per l'igiene ambientale.

Nel quadro di questo accordo permanente, i Cdc hanno individuato un nucleo di esperti disponibili, con breve preavviso, per rispondere alle richieste di assistenza tecnica avanzate dall'Unhcr, al fine di svolgere una valutazione accelerata dello stato sanitario e nutrizionale in una situazione d'emergenza. In genere, il personale dei Cdc è distaccato per un periodo di 4-8 settimane, estensibile su richiesta fino a tre mesi.

Il personale dislocato dai Cdc entra a far parte della squadra dell'Unhcr, alle dipendenze del funzionario designato come responsabile dell'operazione. Il personale stesso rimane a carico dei Cdc ed è retribuito secondo la prassi del Phs.

#### **Modalità di richiesta**

Una volta deciso che degli esperti dei Cdc sono necessari in un'operazione d'emergenza, l'Hcds costituisce il "punto focale" per i contatti e le richieste di distacco e informerà i Cdc, come anche le altre sezioni interessate dell'Unhcr, circa il mandato e gli altri dettagli inerenti alla missione.

## Consulenti tecnici

La Sezione servizi tecnici e ambientali (*Engineering and Environmental Services Section - Eess*) dispone di un elenco di circa 500 consulenti e società di consulenza, competenti nelle seguenti discipline:

- agricoltura, pesca e zootecnia
- servizi sociali e comunitari
- pianificazione dello sviluppo, pianificazione dei progetti
- economia e finanze
- istruzione
- pianificazione d'emergenza
- energia
- sanità/nutrizione
- attività generatrici di reddito
- sanità ambientale
- progettazione dei siti, alloggi di fortuna, altre infrastrutture
- scienze sociali
- trasporti e logistica
- approvvigionamento idrico.

Nuovi nomi vengono costantemente aggiunti all'elenco, aggiornato ogni sei mesi per verificare la disponibilità di tutti i consulenti. Una lista ristretta di una decina di persone, esperte in ciascuno dei principali settori e pronte per un distacco immediato, è gestita come sottocategoria dell'elenco di riserva per il pronto intervento nelle emergenze (Ert).

I consulenti possono essere distaccati nell'ambito di missioni di pianificazione d'emergenza o di valutazione dei bisogni, o anche di squadre di pronto intervento. Durante la fase d'emergenza, saranno chiamati ad effettuare frequenti missioni, per fornire gli apporti tecnici necessari all'elaborazione del programma d'assistenza umanitaria.

### Modalità di richiesta

Una volta verificata l'effettiva necessità, le richieste di consulenti saranno specificate in dettaglio in una nota interna del *Desk* e dell'Eess, indirizzata alla Divisione gestione delle risorse (Drm), tramite la Pcs. In generale, l'Eess raccomanderà i nomi di uno o più consulenti, che dovranno essere approvati da uno o più membri del Comitato di consulenza (composto da personale della stessa Eess). La richiesta indicherà il mandato, la durata dell'incarico, il costo e il finanziamento previsti, come pure il curriculum dei potenziali consulenti. Se si ritiene che delle società di consulenza siano più adatte al compito, la loro selezione avverrà in conformità al regolamento finanziario dell'Onu.

## Alloggi del personale e uffici

Una grave difficoltà incontrata in recenti emergenze è stata quella di fornire al personale una sistemazione accettabile per quanto riguarda l'alloggio e gli uffici, in zone dove le infrastrutture sono carenti o del tutto mancanti. A questo scopo è stata elaborata una dotazione standard "alloggi del personale e uffici", destinata ad offrire condizioni di vita e di lavoro accettabili, per un periodo massimo di un anno, al personale dell'Unhcr dislocato in sedi particolarmente disagiate. Una dotazione può offrire alloggio ad un massimo di 25 persone e spazio per uffici per circa 40 persone; è progettata in base a una concezione modulare, che consente l'installazione di singoli elementi, a seconda delle necessità. Ogni dotazione comprende:

- 25 moduli abitativi individuali, completamente arredati
- 5 moduli con divani letto, per 4 persone, completamente arredati, per personale locale e come foresteria
- 10 moduli per l'igiene personale
- 1 modulo lavanderia
- 1 modulo cucina
- 1 modulo pranzo/soggiorno
- 1 modulo rete idrica
- 8 moduli per uffici
- 1 modulo sala riunioni

e inoltre: arredi; attrezzature; sistemi elettrici; tubazioni interne; apparecchi igienico-sanitari (gabinetti a sciacquone); distribuzione dell'acqua del campo profughi; potabilizzazione dell'acqua e allacciamento alla rete fognaria; estintori per dormitori, cucina, pranzo/soggiorno e sala riunioni; recinzioni di sicurezza; allacciamento all'illuminazione esterna; alimentazione elettrica; deposito di combustibile per il riscaldamento; inceneritori.

Due dotazioni complete di alloggi per il personale e locali per uffici sono in magazzino ad Amsterdam. La fornitura di una dotazione completa costa circa 900mila dollari. Su richiesta, la Sezione forniture e trasporti (*Supply and transport Section - Sts*) o l'Eprs possono fornire un preventivo di costo dettagliato per i singoli componenti della dotazione.

### Modalità di richiesta

1. Le richieste per la fornitura di articoli prelevati dalla Riserva centrale per le emergenze (*Central Emergency Stockpile - Ces*) devono essere fatte dal *Bureau* competente per regione, tramite il punto focale Ces presso la Sts e confermate per iscritto, di preferenza per e-mail. Dopo aver esaminato la richiesta, la stessa Sts trasmetterà un modulo SF(1) al funzionario abilitato (*certifying officer* - responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento di adeguati fondi al progetto Riserva per le emergenze, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Fpcs.
2. L'Ufficio distaccato deve trasmettere informazioni dettagliate sulle condizioni di vita nel paese, come pure sul numero di membri del personale per i quali si richiede l'alloggio. Inoltre, il fornitore avrà anche bisogno di ulteriori dettagli circa le condizioni locali, e in particolare: natura del terreno, necessità di movimenti di terra; distanza dalle infrastrutture locali; disponibilità e costo della manodopera specializzata; servizi di sicurezza; materiali da costruzione; automezzi e attrezzature per la movimentazione dei materiali sul cantiere; energia elettrica, rete idrica, carburante (benzina e diesel).
3. La responsabilità del montaggio degli alloggi spetta al fornitore. L'Unhcr ne agevola il lavoro, aiutandolo ad ottenere visti, permessi, ecc. Per facilitare il coordinamento, una copia del contratto con il fornitore, che indica i rispettivi obblighi, sarà trasmessa ad ogni ufficio richiedente.

## Dotazioni personali da viaggio

La dotazione da viaggio consiste in un borsone con il logo dell'Unhcr, abbastanza piccolo per essere accettato a bordo in aereo, contenente: sacco a pelo, guanciaie, zanzariera, asciugamano, torcia elettrica, piccola farmacia personale, mantella impermeabile, piatto/scodella, cappello per il sole, bottiglia e filtro per l'acqua. Pesa 8 kg e vale 360 dollari.

Le dotazioni da viaggio sono fornite al personale di pronto intervento dislocato in località disagiate, durante le primissime fasi di un'operazione, quando non sono ancora state adottate altre misure di supporto logistico. Possono essere fornite, inoltre, a funzionari chiamati a recarsi di frequente in località completamente sperdute, dove le condizioni di vita sono imprevedibili. I membri del personale che ricevono una dotazione da viaggio non avranno diritto ad altre dotazioni per successive missioni. Una volta avviata l'operazione d'emergenza, le condizioni di vita dovrebbero migliorare, e l'ufficio deve allora comunicare alla Sede centrale che le dotazioni non sono più necessarie per eventuale nuovo personale. In alcuni casi, un certo numero di dotazioni possono essere inviate in anticipo ad un nuovo ufficio, e assegnate al personale sul terreno.

### Modalità di richiesta

Le dotazioni da viaggio personali sono fornite sulla base delle informazioni trasmesse dagli uffici sul terreno quanto alle condizioni di vita locali. Il Desk o la Pcs devono presentare la richiesta all'Eprs per e-mail (HQEM00). Dopo l'approvazione, l'Eprs invierà un modulo di prelievo dalla riserva per le emergenze (ESF1) al funzionario abilitato (responsabile del Desk o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento di adeguati fondi al progetto "Riserva per le emergenze", mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## Dotazioni per il terreno

Le dotazioni per il terreno possono essere fornite per il distacco in località particolarmente disagiate, e consistono in una vasta gamma di articoli di sopravvivenza, volti a migliorare le condizioni sul terreno. La dotazione è prevista per assicurare al personale una completa autosufficienza per tre giorni. Una riserva di un massimo di 100 dotazioni è stoccata dalla Bsu (*Building Service Unit*) presso la Sede centrale, e ricostituita al suo massimo livello quando scende sotto le 50 unità.

La dotazione è contenuta in una cassa d'alluminio a tenuta stagna, del peso di 50 kg e del valore di 1.360 dollari, e comprende:

- tenda a cupola; attrezzatura da pernottamento (sacco a pelo, lettino da campo, zanzariera, cuscino, materassino da stendere a terra);
- paravento per doccia e sacca per l'acqua, con accessorio per doccia;
- tre pacchi di razioni alimentari secche;
- bottiglia per l'acqua, pentole, piatti e posate, contenitori di plastica per alimenti;
- torcia elettrica, candele, fiammiferi, tavolette di combustibile;
- compresse per potabilizzazione e filtro per l'acqua;
- cassetta di pronto soccorso, schermo solare, prodotto insettifugo;
- coltello dell'esercito svizzero e bussola;
- piccolo zaino con borsellino;
- guanti di gomma, elastici, rotolo d'alluminio per alimenti;
- manuale di pronto soccorso;
- saponetta, asciugamano, fazzoletti di carta, carta igienica, piccolo specchio, materiale da cucito;
- materiale per scrivere;
- mantella impermeabile, cappello per il sole;
- cassetta degli attrezzi, catena metallica, lucchetto, corda di nylon, scotch, nastro adesivo.

### Modalità di richiesta

Le dotazioni per il terreno sono fornite in base alle informazioni sulle condizioni di vita trasmesse dagli uffici sul terreno. La richiesta è presentata dal Desk o dalla Pcs all'Eprs per e-mail (HQEM00). Dopo l'approvazione, l'Eprs invia un modulo di prelievo dalla riserva per le emergenze (ESF1) al funzionario abilitato (responsabile del Desk o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento di adeguati fondi al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## Dotazioni per uffici

Sono costituite da articoli di cancelleria, forniture per ufficio, moduli e qualche piccolo articolo durevole, confezionati in due scatoloni di cartone, del peso complessivo di 120 kg e del valore di 1.200 dollari. Contengono:

- Catalogo Unog degli articoli di cancelleria;
- Manuale dell'Unhcr, Lista di controllo per il gestore dell'emergenza;
- cucitrice, forbici, levapunti, perforatrice, temperamatite, nastro adesivo, punti metallici, elastici, fermagli, spilli;
- matite, penne a sfera, pennarelli, righelli, correttore;
- cuscinetto per timbri, timbro datario, timbro dell'Unhcr;
- agenda da scrivania, registro cronologico;
- bandierine per automobili, targhette per chiavi;
- blocchi da stenografia, blocchi formato A4, blocchi per appunti;
- carta carbone;
- macchina da scrivere manuale portatile;
- calcolatrice da scrivania con stampante a nastro;
- cartelline, classificatori;
- dischetti informatici;
- moduli Unhcr per:
  - assicurazione malattie
  - domanda di congedo
  - rapporto su assenza per malattia
  - rapporto per il comitato responsabile dei beni durevoli (*property survey board*)
  - denuncia di incidente automobilistico
  - rimborso spese di missione
  - ordine di missione
  - inventario
  - curriculum vitae
  - rapporto su ferie e assenze per malattia
  - visita medica all'atto dell'assunzione
  - richiesta articoli di cancelleria
  - schede progetto
- buste (dimensioni varie);
- carta intestata, note interne, carta bianca, pagine intestate successive alla prima;
- foglietti di trasmissione;
- moduli per telegrammi.

La dotazione è una prima fornitura per i nuovi uffici, con un personale costituito da 5 funzionari internazionali e 10 dipendenti locali (cioè una Sottodelegazione o un ufficio distaccato). Per ogni nuova sede dovrebbe quindi bastare una dotazione, anche se in quelle più grandi ne possono servire due. In seguito, si avvieranno le procedure per il normale rifornimento di forniture per ufficio.

### Modalità di richiesta

La richiesta è presentata dal *Desk* competente o dalla Pcs all'Eprs per e-mail (HQEM00). Dopo l'approvazione, l'Eprs invia un modulo di prelievo dalla riserva per le emergenze (ESF1) al funzionario abilitato (responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale darà il benestare per il trasferimento di adeguati fondi al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## **Dotazione d'emergenza per i minori non accompagnati**

La dotazione è stata messa a punto congiuntamente dall'Unhcr e dall'Unicef e mira ad accelerare l'identificazione, la documentazione e il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati. La dotazione è costituita da: *Priority Action Handbook*, *Emergency Registration Books*, forniture di base (ad esempio, apparecchio fotografico e pellicole), il tutto in un'apposita confezione.

Il *Priority Action Handbook* vuole essere uno strumento pratico per il personale dell'Unhcr e dell'Unicef, che è il primo ad arrivare sul posto e deve avviare i programmi di risposta all'emergenza. Il manuale contiene una lista di controllo dei possibili interventi, nonché esempi di strumenti pratici, meccanismi di coordinamento e modelli di programmi che si sono dimostrati efficaci in precedenti emergenze. È incluso un dischetto informatico che facilita la rapida riproduzione e l'adattamento di moduli, guide e strumenti standard.

I libri per la registrazione d'emergenza sono destinati a favorire la rapida identificazione e il rilascio di documenti ai bambini separati da familiari, nonché a permettere di annotare quanto avviene loro, nel corso del tempo. Scritti in un linguaggio molto semplice (in francese e inglese), i libri possono essere utilizzati in qualunque luogo e da qualunque persona responsabile dell'assistenza a bambini separati. Contengono, inoltre, utili suggerimenti sul modo di assistere i lattanti e i bambini in tenera età e di avviare il rintraccio mediante fotografie.

### **Modalità di richiesta**

Una riserva di 10 dotazioni è conservata presso l'Eprs, a Ginevra, ed è disponibile su richiesta del Coordinatore principale per i minori rifugiati e/o dell'Eprs.

## **Attrezzature informatiche**

Uno stock di computer portatili (*laptops*) o da scrivania (*desktops*), con installato il software standard dell'Unhcr, è in riserva presso l'Itts. Il valore unitario è di 2-3mila dollari per un computer e di 500-1.500 dollari per una stampante. Si prega di verificare presso il Servizio utilizzatori dell'Itts il costo della attrezzature richieste.

Data la varietà di modelli di spine e prese elettriche, si consiglia di informarsi sul modello utilizzato nel luogo di destinazione e di fornirsi di un'adeguata scorta di adattatori.

### **Modalità di richiesta**

Le richieste di computer e stampanti vanno indirizzate direttamente al Servizio utilizzatori dell'Itts, o all'Hqfosup, con copia al *Desk/Bureau* della Sede centrale, indicando la linea di bilancio prevista per il finanziamento (ad esempio, il codice amministrativo o del progetto). Le attrezzature sono prelevate dalla riserva dell'Itts, che viene ricostituita con i fondi indicati dal *Desk* o dal funzionario richiedente. È da notare che tali attrezzature non possono essere fornite senza l'indicazione, da parte dell'ufficio richiedente, dei mezzi di finanziamento.

## Autoveicoli

Uno stock di 20 autoveicoli - 15 con guida a sinistra e 5 con guida a destra - è disponibile ad Amsterdam per l'invio in operazioni d'emergenza. In aggiunta, altre necessità possono essere soddisfatte mediante prelievi su stock regionali, mantenuti in varie località, o mediante acquisto presso produttori che tengono in stock gli automezzi richiesti.

Il modello attualmente in stock è la Toyota Land Cruiser Mzj 105RI-Gcmrs, con le seguenti specifiche:

- condizionatore, servosterzo, radio Am/Fm e cassette, 2 altoparlanti
- motore diesel da 4.200 cc
- cambio a 5 marce al pavimento
- 6 posti, sedili laterali (4 persone), sportello posteriore apribile all'indietro
- pneumatici: 7.50R-16-6 *radial block*
- serbatoio supplementare per il carburante da 50 litri
- filtro depuratore dell'aria, con prefiltrazione
- tachimetro in km/h
- compensatore d'alta quota
- refrigerante per il motore Llc 50Pct
- doppia batteria da 12 V
- allarme antifurto, dotazione di ricambi, cassetta degli attrezzi, cinture di sicurezza, ecc.

**Assicurazione e targa Unhcr:** in alcuni casi, la Sts è ora in grado di predisporre l'assicurazione per la responsabilità civile e di rilasciare una targa Unhcr, in attesa del completamento delle formalità presso le autorità competenti, in modo che gli automezzi dell'Unhcr siano immediatamente operativi all'arrivo nel paese. Ciò non vale, però, per tutti i paesi.

### Modalità di richiesta

Le richieste di prelievo dalla Riserva centrale per le emergenze (Ces) vanno presentate dal *Bureau* tramite il punto focale della Ces presso la Sts, e confermate per iscritto, di preferenza per e-mail. Una volta esaminata la richiesta, la Sts compilerà il modulo ESF(1) e lo trasmetterà al funzionario abilitato (responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale darà il nullaosta per il trasferimento di adeguati fondi al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## Attrezzature per le telecomunicazioni

È stato creato uno stock di attrezzature per le telecomunicazioni, che permette di realizzare i collegamenti in due operazioni d'emergenza. Lo scopo è di fornire al personale delle emergenze comunicazioni immediate, anche dalle località più remote.

Lo stock, sempre ricostituito proporzionalmente all'utilizzo, comprende:

- 8 Pactor
- 80 Codan base/unità mobile
- 100 Vhf base/unità mobile
- 300 Vhf portatili
- 20 ripetitori Vhf
- 14 Packet Vhf
- 9 Satcom M
- 4 Satcom C
- 26 Natel D
- 10 fax.

### Modalità di richiesta

Le richieste devono essere inviate per iscritto all'Unità telecomunicazioni, al funzionario regionale responsabile delle telecomunicazioni (Rto) oppure allo HQTU01 e alla Sts, con copia al *Desk/Bureau* della Sede centrale, dopo aver ottenuto il benestare dell'Eprs. Il costo della ricostituzione delle scorte sarà addebitato al relativo programma, mediante l'emissione di un'autorizzazione d'acquisto da parte del *Desk*.

## Materiale di "visibilità"

In ogni operazione d'emergenza è importante pensare all'utilità di una maggiore "visibilità" dell'Unhcr. I motivi che la giustificano sono svariati, ma i principali sono i seguenti:

- a) sicurezza (in certe circostanze);
- b) protezione (essere identificati dalle autorità e dai richiedenti asilo);
- c) pubbliche relazioni (notorietà nei media).

Per tali scopi, l'Unhcr dispone di una riserva di articoli, elencati qui di seguito.

L'Eprs distribuirà gratuitamente ad ogni operazione d'emergenza una prima fornitura degli articoli che seguono, fino ad un massimo di 50 esemplari ciascuno: berretti, giubbotti, bracciali e magliette. L'Eprs fornirà, inoltre, un massimo di 10 bandiere dell'Unhcr, disponibili in due misure:

media	150 x 225 cm
grande	200 x 300 cm.

La Sezione informazione del pubblico fornirà a pagamento, imputandone il costo all'operazione, le eventuali partite successive di berretti e magliette.

La Bsu (*Building Service Unit*) è in grado di fornire:

- cartellini di riconoscimento
- bandiere dell'Onu:

per auto	30 x 50;
per convogli	75 x 100;
piccola	100 x 150;
media	150 x 225;
grande	200 x 300;
- autoadesivi con il logo dell'Unhcr per autoveicoli leggeri;
- autoadesivi extra grandi con logo per camion;
- rotoli di nastro adesivo con il logo dell'Unhcr.

## Modalità di richiesta

Le richieste di questi articoli devono essere indirizzate direttamente alle varie sezioni (vedi sopra). Per quelli acquistati dalla Sezione informazione del pubblico occorre indicare un codice contabile.

## Sala operativa emergenze

Sulla base dei problemi sperimentati alla Sede centrale nel gestire passate operazioni d'emergenza, in particolare la strozzatura nel flusso d'informazioni verso e dalla Sede centrale, è stata decisa la creazione di una Sala operativa emergenze (*Emergency Operations Room - Eor*), che funge da centro di comunicazioni e di diffusione delle informazioni nelle prime fasi di un'operazione. L'Eor costituisce il punto focale per:

- a) ricevere tutte le comunicazioni relative ad una determinata emergenza;
- b) diffonderle in modo efficiente all'interno dell'Unhcr e, se necessario, ad altre agenzie.

Tutte le comunicazioni in arrivo relative all'emergenza devono, pertanto, essere instradate direttamente verso l'Eor, che potrà così agevolare l'organizzazione di un flusso sistematico di informazioni, da integrare successivamente nelle operazioni in corso del *Bureau/Desk* competente. L'Eor deve diventare operativa sin dall'inizio di un'emergenza, e rimanere a disposizione del *Bureau/Desk* interessato per un periodo previsto in tre mesi.

L'Eor dispone di:

- 2 postazioni di lavoro (dotate di computer)
- telefoni, fax, e-mail, sistema di teleconferenza
- collegamento elettronico con il Pactor dell'Unità telecomunicazioni
- fotocopiatrice
- casellario e mobili per archivio
- orologi murali con due fusi orari.

Oltre a ciò, l'Eor può essere utilizzata come nucleo operativo di un ponte aereo, con personale distaccato, per il tempo necessario, dai ministeri della Difesa dei paesi partecipanti.

### Modalità di richiesta

All'inizio di un'operazione d'emergenza, il *Bureau* responsabile per l'emergenza presenta all'Epr una domanda scritta per utilizzare la sala, che gli sarà quindi assegnata. Sempre all'inizio, l'Its assicurerà il collegamento con il *Bureau* stesso per mettere in funzione, secondo la richiesta, attrezzature di comunicazioni, linee telefoniche riservate, numeri di fax e indirizzi e-mail. L'ideale è che tali numeri siano messi a disposizione dal *Bureau*, così che, quando l'operazione sarà integrata nelle attività correnti, possano essere "recuperati" dal *Bureau*, garantendo in tal modo la continuità.

Nel periodo in cui occupa la sala operativa, il *Bureau* prende a proprio intero carico le forniture (cancelleria, carta per fotocopie, ecc.) e i costi d'esercizio (comunicazioni, personale). Occorre sottolineare che la sala rimane a disposizione di un *Bureau* solo nei primi tempi di un'emergenza, in linea di massima per non più di tre mesi. Successivamente, dovrebbe essere possibile integrare l'operazione nelle normali attività del *Desk*.

## Tende

Le tende non sono mantenute in riserva. È in funzione, tuttavia, un sistema per la loro tempestiva fornitura, quando sono richieste. La tenda unifamiliare standard dell'Unhcr è a doppio telo (4 x 4 m) con supporto centrale, 2 porte e 2 finestre, in tela di cotone e provvista di pavimento. Il peso unitario, comprensivo di supporti e picchetti, è di circa 100 kg, e il costo di 200-220 dollari.

### Modalità di richiesta

La richiesta di uscita della merce dalla Riserva centrale d'emergenza (Ces) dev'essere inoltrata dal *Bureau* attraverso il punto focale Ces presso la Sts e confermata per iscritto, di preferenza per e-mail. Dopo l'istruzione della richiesta stessa, la Sts avvia la procedura del modulo SF(1), trasmettendolo al funzionario abilitato (responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento dei fondi necessari al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi stessi sarà confermata dalla Dfis.

## Dotazione sanitaria d'emergenza

La dotazione è predisposta per rispondere ai bisogni di una zona in cui le infrastrutture sanitarie sono fuori uso, nella fase acuta di una catastrofe naturale o d'altro tipo, o dell'esodo di una popolazione, priva di assistenza medica. Il suo contenuto è calcolato per sopperire alle necessità di 10mila persone per 3 mesi, o di 30mila persone per 1 mese.

**Unità di base:** 10 scatole identiche, ognuna del peso di circa 40 kg.

Totale: 410 kg = 2.194 dollari

Per facilitare la distribuzione alle strutture sanitarie di piccole dimensioni esistenti in un insediamento, le quantità di medicinali e forniture dell'unità di base sono suddivise in 10 unità identiche, ciascuna per 1.000 persone. L'unità di base contiene medicinali, forniture mediche e una strumentazione essenziale per operatori sanitari di base, provvisti di una limitata formazione. Sono state elaborate delle semplici direttive terapeutiche, basate sulla sintomatologia, allo scopo di aiutare il personale ad apprendere il corretto uso dei farmaci.

**Unità supplementare:** 14 scatole (3 di medicinali, 5 di prodotti per fleboclisi, 3 di forniture rinnovabili e 3 di apparecchiature).

Totale: 420 kg = 2.752 dollari

L'unità integrativa contiene medicinali e forniture sanitarie per una popolazione di 10mila persone per 3 mesi, e dev'essere utilizzata solo da operatori sanitari qualificati o medici. Non contiene farmaci né forniture già presenti nelle unità di base, e di conseguenza può essere utilizzata solo insieme a queste. Ogni unità comprende anche un manuale che descrive i protocolli terapeutici standard per determinate malattie.

### Modalità di richiesta

Le dotazioni sono stoccate nel magazzino del fornitore, ad Amsterdam. Le richieste vanno presentate dal *Bureau* tramite il *Desk* competente della Sede centrale, con copia alla Sts, indicando il numero di dotazioni complete, le diciture richieste e il progetto cui addebitare il costo.

Una dotazione sanitaria completa è costituita in totale da 24 scatole, peso complessivo 830 kg, volume 3,40 m<sup>3</sup>, disposte su due pallet. Costo totale: circa 5.000 dollari, escluse le spese di trasporto. La consegna avviene entro 24/48 ore, all'aeroporto di partenza. Occorre sottolineare che la dotazione standard è idonea nella fase acuta di un'emergenza, e che bisogna appena possibile valutare le specifiche esigenze locali, in funzione delle quali saranno ordinate le successive forniture. La Sts ha concluso un accordo quadro riguardante la lista Unhcr di medicinali essenziali, per i quali può essere assicurata rapidamente la fornitura, in quantità ragionate.

### Coperte

Uno stock di 150mila coperte di varie qualità (con una percentuale minima di lana che va dal 30% al 50%) è in riserva presso i fornitori in Europa. Altre scorte sono disponibili in riserve regionali.

Le coperte sono confezionate in balle da 30 pezzi, del peso approssimativo di 48 kg, che varia a seconda della qualità. Il costo unitario va da 4,50 a 5 dollari, pure in funzione della qualità.

### Modalità di richiesta

La richiesta di prelievo della merce dalla Riserva centrale d'emergenza (Ces) va presentata dal *Bureau* tramite il punto focale Ces presso la Sts e confermata per iscritto, di preferenza per e-mail. Dopo averla esaminata, la Sts attiva la procedura del modulo Sf(1), inviandolo al funzionario abilitato (responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento di sufficienti fondi al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## Dotazioni da cucina

Una riserva di 30mila dotazioni di utensili da cucina è in magazzino presso dei fornitori, in Egitto. Le dotazioni sono di 3 tipi:

### Tipo A

1 pentola da 7 litri  
1 pentola da 5 litri  
5 scodelle di alluminio  
5 piatti fondi di alluminio  
5 tazze  
5 coltelli, forchette, cucchiari  
1 coltello da cucina  
1 secchio per l'acqua d'acciaio da 15 litri

Costo **21,10 dollari**

### Tipo B

Come il tipo A,  
ma senza  
coltelli, forchette,  
e secchio.  
Il costo è quindi minore.

Costo **13,60 dollari**

### Tipo C

1 pentola da 7 litri  
5 scodelle di alluminio  
5 tazze  
5 cucchiari

Costo **10,20 dollari**

Le dotazioni di utensili da cucina possono essere prodotte al ritmo di 20-30mila la settimana.

## Taniche

Uno stock di 50mila taniche semipieghevoli in plastica, da 10 litri, è in deposito presso un fornitore, ad Amsterdam. Le taniche sono generalmente confezionate in cartoni da 100 pezzi, del peso di circa 42,5 kg. Il costo unitario è di 1,55 dollari.

## Teloni di plastica

Uno stock di 66mila teloni di plastica è in riserva in varie località. I teloni forniti dall'Unhcr sono in fibra di polietilene tessuta ad alta densità, plastificata con polietilene a bassa densità dai due lati, con bordi rinforzati e occhielli lungo i bordi stessi. La misura standard è 4 x 5 m. Il telone è azzurro da un lato e bianco dall'altro, con il logo dell'Unhcr su entrambi i lati. Il costo unitario è di 6,75 dollari. Lo stesso materiale è disponibile in rotoli di 4 x 50 m, al prezzo unitario di 66 dollari.

N.B.: Tutte le dotazioni sopra descritte sono costantemente rivedute e aggiornate. L'elenco qui riportato del contenuto di una determinata dotazione ha solo valore indicativo. Dopo una revisione, nuovi articoli potranno essere aggiunti a una dotazione e altri eliminati, come si riterrà opportuno. Lo stesso sistema di revisione si applica anche ad altri accordi di collaborazione permanente, descritti nella presente appendice.

## Magazzini prefabbricati

Una riserva di 10 magazzini prefabbricati è in deposito presso vari fornitori, e altri sono disponibili in depositi regionali.

Una volta montato, il magazzino misura 24 m di lunghezza, 10 di larghezza, 5,8 di altezza alla sommità e 3,35 sui lati. Ciascuna delle estremità è dotata di un'apertura che permette l'ingresso degli automezzi pesanti. La capacità media è di 500 t. Il costo unitario si aggira sui 13-15mila dollari.

### Modalità di richiesta

La richiesta di prelievo dalla Riserva centrale d'emergenza (Ces) va presentata dal *Bureau* tramite il punto focale Ces presso la Sts e confermata per iscritto, di preferenza per e-mail. Dopo averla esaminata, la Sts trasmette il modulo Sf(1) al funzionario abilitato (responsabile del *Desk* o altro firmatario autorizzato), il quale autorizzerà il trasferimento dei fondi necessari al progetto Riserva d'emergenza, mentre la disponibilità dei fondi sarà confermata dalla Dfis.

## **“Pacchetti” di servizi governativi**

Tali “pacchetti” (*Government Service Packages - Gsp*) sono stati utilizzati, in vario modo, in alcune emergenze di grandi dimensioni: forze della coalizione nell’operazione Kurdistan, ponte aereo di Sarajevo, nell’ex Jugoslavia, e interventi di vari governi durante la crisi dei Grandi Laghi. Proprio durante quest’ultima operazione è stata riconosciuta la loro utilità, come risposte eccezionali ad emergenze complesse, e i governi hanno invitato l’Unhcr a trarre gli opportuni insegnamenti dall’esperienza fatta e a portare avanti la messa a punto di quelli che sono allora diventati i Gsp.

I Gps devono essere considerati come:

- un’ultima risorsa in emergenze di dimensioni eccezionali;
- un’utilizzazione di risorse militari o di protezione civile;
- qualcosa che non sostituisce la tradizionale capacità di risposta delle Ong;
- impiegabili soltanto in determinati settori, nei quali sono necessari mezzi governativi;
- generalmente al di là delle normali possibilità di finanziamento, e vanno quindi visti come donazioni fuori bilancio in natura;
- autosufficienti in termini di mobilitazione e operatività;
- limitati nella durata della dislocazione, e quindi destinati ad essere rapidamente sostituiti da soluzioni più economiche.

L’Unhcr ha costituito 20 pacchetti di servizi governativi, e precisamente:

Nucleo operazioni aeree	Trivellazione di pozzi
Ponte aereo strategico	Potabilizzazione dell’acqua
Ponte aereo sul teatro delle operazioni	Rete idrica
Assistenza aeroportuale	Stoccaggio dell’acqua
Magazzinaggio	Costruzione di latrine
Trasporti stradali	Lotta contro i vettori di malattie
Ospedale da campo	Gestione dei rifiuti solidi
Rilevamenti idrologici	Reti fognanti
Gestione autobotti	Preparazione dei siti
Acque superficiali	Costruzioni stradali

### **Modalità di richiesta**

In generale, apparirà chiaro, a livello di Sede centrale, quando un’emergenza è di tali dimensioni da richiedere la mobilitazione dei Gsp. Il *Desk* competente per paese contatterà l’Eprs, chiedendo l’avvio della relativa procedura. Di concerto con l’Unocha, per prima cosa i governi potenziali donatori saranno allertati e sarà chiesto loro se sono disposti a fornire dei pacchetti di servizi. Successivamente, quando le necessità saranno più chiare, inizierà l’attuazione pratica, a volte cominciando con una missione di valutazione. Ogni contatto diretto fra l’Unhcr e le rappresentanze diplomatiche sarà mantenuto dal Servizio relazioni con i donatori e mobilitazione delle risorse, d’intesa con l’Eprs e in collegamento con l’Unocha.

N.B.: Nel frattempo l’Unocha ha istituito l’Unità difesa militare e protezione civile (*Military and Civil Defence Unit - McdU*), che ha ampliato la lista dei Gsp (ora denominati “moduli” di servizi governativi), resi d’ora in poi disponibili a tutti gli organismi dell’Onu. Tali moduli comprendono i 20 Gsp elencati qui sopra. La gestione dei Gsp competerà all’Unhcr o all’agenzia capofila più idonea, mentre il coordinamento spetterà all’Unocha.

## Capacità d'emergenza delle organizzazioni non governative

Negli ultimi anni, molti partner operativi dell'Unhcr hanno adottato iniziative per creare o potenziare una propria capacità di pronto intervento e di risposta alle emergenze. Si tratta di elementi essenziali per completare la risposta dell'Unhcr, poiché l'Unhcr conta tradizionalmente sulle Ong per la realizzazione, per suo conto, di attività in favore dei rifugiati. È importante che tali risorse siano conosciute e, quando è necessario, richieste. Per procedere in modo più efficace, l'Unhcr ha istituito, a metà del 1996, una base dati contenente le capacità d'emergenza delle maggiori Ong, attive nell'assistenza ai rifugiati. La base dati elenca le capacità di pronto intervento nei settori indicati qui di seguito, e contiene inoltre informazioni sulla politica di ogni organizzazione, le risorse finanziarie di cui dispone per le emergenze, le risorse umane "di guardia", come pure i soccorsi e altri articoli tenuti in riserva.

Servizi comunitari	Sanità/nutrizione
Oggetti di uso domestico	Gestione
Attività remunerative	Alloggi di fortuna
Istruzione	Progettazione del sito e opere civili
Sanità ambientale	Trasporti/logistica
Alimentazione	Approvvigionamento idrico

Grazie a tale base dati, l'Unhcr è in grado di accertare immediatamente le capacità delle Ong e di chiamarle a collaborare nella risposta alle emergenze, mediante programmi in favore dei rifugiati.

### Modalità di richiesta

Nelle emergenze, gli uffici distaccati o le squadre di pronto intervento possono informare la Sede centrale dei bisogni operativi cui dovrebbero sopperire delle Ong, e la base dati indicherà le varie possibilità al riguardo. Quando nel paese non è già presente una squadra e le operazioni presentano particolari carenze o necessità, si contatterà l'ufficio del Coordinatore delle Ong, con i dettagli necessari perché dia seguito alla richiesta.

## Accordo permanente per la fornitura di autocarri e aerei (Emercom, Russia)

Ai sensi di un Protocollo d'intesa sottoscritto con l'Emercom (Comitato statale della Federazione russa per la protezione civile, le emergenze e l'intervento a seguito di catastrofi naturali), l'Unhcr beneficia di un accesso prioritario ai mezzi di trasporto aereo e al parco automezzi, tenuti dall'Emercom in disponibilità permanente. Tali capacità di pronto intervento comprendono:

- due aerei da trasporto Il-76 Td, con carico utile di 40 t e stiva di 20 x 3,4 x 3,4 metri;
- non meno di 15 autocarri tipo Kamaz da 10 t (6x6 o 6x4), accompagnati da un'autocisterna, un'autofficina mobile, veicoli e personale di scorta (autisti e coordinatori) per gestire il parco automezzi durante la fase iniziale dell'emergenza, e fino a quando le capacità locali possono essere addestrate per assumersi tale gestione.

Le risorse possono essere dislocate entro 72 ore dal ricevimento di una richiesta scritta dell'Unhcr. Queste capacità sono mantenute in stato di pronto intervento senza spese a carico dell'Unhcr, ma il costo dell'effettivo dislocamento è addebitato al programma corrispondente.

### Modalità di richiesta

Il Desk consulterà l'Eprs e la Sts per accertare la rispondenza delle capacità dell'Emercom alle specifiche necessità dell'operazione. Una volta deciso il dislocamento dei suoi mezzi, l'Eprs fungerà da punto focale per i contatti fra l'Emercom e l'Unhcr, che informerà per iscritto l'ente russo (con copia immediata alle autorità di Mosca, tramite la Missione permanente a Ginevra) circa la natura dell'operazione, il luogo, la durata, il tipo e la consistenza numerica dei servizi, delle attrezzature e del personale dell'Emercom richiesti, come anche circa le specifiche tecniche di eventuali attrezzature speciali necessarie. Al momento del dislocamento, fra l'Emercom e il Bureau regionale competente sarà concluso un "accordo complementare" (*sub-agreement*), che indicherà i servizi che l'Emercom dovrà fornire e i costi a carico dell'Unhcr.

## **Pianificazione d'emergenza: guida pratica per il personale sul terreno**

Le Linee guida per la pianificazione d'emergenza (*Contingency Planning Guidelines*) mirano ad assistere il personale distaccato dell'Unhcr nell'elaborazione di piani, a livello nazionale, relativi a movimenti di rifugiati, come ad esempio: un improvviso afflusso, un inatteso rimpatrio spontaneo, problemi di sicurezza nei campi profughi, calamità naturali che colpiscono i campi stessi, loro trasferimento, ecc. Le linee guida comprendono 4 sezioni e 6 allegati, secondo il seguente schema:

**Sezione 1 - Lo scopo:** tratta il "quando" e il "perché" della pianificazione d'emergenza. Si esaminano i più comuni preconcetti che circondano questa attività, per poi prendere in esame il rapporto con il preallarme, la pianificazione operativa e la valutazione dei bisogni, individuando infine gli indicatori che suggeriranno l'opportunità di avviare il processo di programmazione.

**Sezione 2 - Il processo:** tratta il "come" della pianificazione d'emergenza, sottolineando l'importanza del processo necessario per giungere a un piano efficace. Descrive un approccio partecipativo e permanente, suggerendo i meccanismi da instaurare nel paese per aggiornare il piano e gestire la capacità di pronto intervento.

**Sezione 3 - I partner:** analizza il ruolo delle varie agenzie nel processo di pianificazione. È una sorta di lista di controllo, per garantire che le varie parti interessate siano coinvolte al momento giusto.

**Sezione 4 - Il piano:** contiene una presentazione tipo di un piano d'emergenza. Le linee guida ribadiscono che questo è semplicemente un prodotto del processo, e come tale è in continua evoluzione e richiede aggiornamenti. Ciò nonostante, il piano è importante come strumento di lavoro ed è quindi necessario un certo orientamento sul modo migliore per elaborarlo.

### **Allegati**

- |                                                   |                                  |
|---------------------------------------------------|----------------------------------|
| A - Risorse dell'Unhcr pronte al dislocamento     | B - Indicatori di preallarme     |
| C - Questionario per la pianificazione settoriale | D - Esempio di piano d'emergenza |
| E - Lucidi per lavagna luminosa                   | F - Altri testi di consultazione |

### **Modalità di richiesta**

Delle copie delle linee guida possono essere richieste direttamente all'Eprs.

### **“Pacchetto” per la registrazione dei rifugiati**

Il “pacchetto” è composto da tre elementi: una Guida pratica per il personale sul terreno, una dotazione per la registrazione, e del software per computer.

La guida espone la strategia dell’Unhcr in materia, con idee e spunti pratici per il personale incaricato della registrazione dei rifugiati. Nelle sue 110 pagine, si descrivono le metodologie impiegate, si illustrano le varie fasi e i diversi scenari possibili, trattando più in particolare i seguenti temi: stabilizzazione iniziale della popolazione, identificazione dei gruppi vulnerabili, disciplina degli assembramenti, attrezzature necessarie, metodi di stima, raccolta e verifica dei dati. Sono allegati schemi tipo di zone di accoglienza e registrazione, come pure esempi dei contrassegni, tessere e moduli utilizzati nell’operazione. La guida è stata oggetto di sperimentazione sul terreno nel 1993 e poi pubblicata e distribuita, per la prima volta nel maggio 1994.

La dotazione per la registrazione è predisposta per 30mila rifugiati (10mila famiglie), e comprende una congrua fornitura di braccialetti da polso, contrassegni per stabilizzare la popolazione, tessere provvisorie, tessere di registrazione, fogli di controllo/elenchi dei passeggeri, moduli di registrazione, direttive, elenchi dei codici, perforatrici per le tessere, berretti dell’Unhcr ed evidenziatori. La dotazione ha un valore di circa 11.000 dollari. Congiuntamente ai moduli standard di registrazione, è stato messo a punto e sperimentato sul terreno il Sistema di registrazione Fbars (*Field Based Registration System*). La formazione su tale programma informatico è impartita, fra l’altro, mediante appositi corsi a livello regionale. Il software, creato per la gestione di popolazioni numerose, è pienamente supportato dall’Unhcr.

#### **Modalità di richiesta**

Presso la Sede centrale, è l’Unità alimentazione e statistiche della Pcs che gestisce le scorte di linee guida e dotazioni per la registrazione. Il programma informatico va richiesto tramite la Pcs o l’Itts. Tranne nelle situazioni d’emergenza, le richieste devono essere presentate con largo anticipo, indicando il numero presunto di persone da registrare. Per le forniture richieste, occorrerà prevedere gli opportuni stanziamenti di bilancio. Le eventuali forniture aggiuntive, non comprese nelle dotazioni, come cartelline, megafoni, bracciali, timbri dell’Unhcr, ecc., vanno preventivate e richieste a parte dal Desk alla Bsu (*Building Service Unit*).

## Manuale per le emergenze

Il Manuale per le emergenze è stato pubblicato per la prima volta nel dicembre 1982; è stato poi riveduto e pubblicato, nel 2000, in una seconda edizione ampliata, in inglese, giapponese e russo. Le versioni in arabo, cinese, francese, italiano e spagnolo saranno disponibili entro il 2001. Il manuale si propone come una guida per i gestori di emergenze, chiamati a mettere in piedi un'operazione in risposta a un afflusso di rifugiati su larga scala, e fornisce consigli, in un linguaggio non troppo tecnico, per affrontare i vari aspetti della risposta all'emergenza. Per informazioni più tecniche, gli amministratori dovranno chiedere ulteriori pareri qualificati.

Publicato in un comodo formato A5, con oltre 400 pagine di testo, tabelle e grafici, il manuale sarà utile non solo al personale dell'Unhcr, ma anche ai funzionari governativi e al personale delle Ong.

Il manuale è suddiviso in quattro sezioni e 24 capitoli, completati da sei appendici, come segue:

- I. Principi dell'Unhcr
  - 1 Obiettivo e principi della risposta
  - 2 La protezione
- II. Gestione delle emergenze
  - 3 Gestione delle emergenze
  - 4 Pianificazione d'emergenza
  - 5 Valutazione iniziale e risposta immediata
  - 6 Pianificazione operativa
  - 7 Coordinamento, organizzazione a livello del sito
  - 8 Accordi d'attuazione
  - 9 Relazioni esterne
- III. Operazioni
  - 10 Servizi comunitari e istruzione
  - 11 Stima e registrazione della popolazione rifugiata
  - 12 Scelta e progettazione del sito, alloggi di fortuna
  - 13 Distribuzione dei soccorsi
  - 14 Sanità
  - 15 Alimentazione e nutrizione
  - 16 Approvvigionamento idrico
  - 17 Igiene ambientale
  - 18 Forniture e trasporti
  - 19 Il rimpatrio volontario
- IV. Supporto operativo
  - 20 Amministrazione, personale e finanze
  - 21 Le comunicazioni
  - 22 Far fronte allo stress
  - 23 Sicurezza del personale
  - 24 Lavorare con i militari
- V. Appendici
  - 1 Catalogo delle risorse per la risposta alle emergenze
  - 2 Prontuario
  - 3 Protocolli d'accordo
  - 4 Glossario
  - 5 Sigle
  - 6 Indice analitico

### Modalità di richiesta

In linea di massima, un congruo numero di copie del manuale è a disposizione del personale presso tutti gli uffici dell'Unhcr. È anche disponibile sul Cd-Rom dell'Unhcr *RefWorld/RefMonde*.

Il manuale può essere fornito, su richiesta, alle Ong e agli enti nazionali al prezzo unitario di 15 dollari, per un ordine superiore a 10 esemplari. Nelle richieste si prega di indicare il nome dell'organizzazione richiedente e l'impiego previsto.

Le richieste vanno indirizzate direttamente all'Eprs, precisando la lingua desiderata.

## Apertura di un ufficio: Lista di controllo per il gestore dell'emergenza

La lista di controllo vuole essere uno strumento pratico per il personale dell'Unhcr che deve far fronte ad emergenze, ed è distaccato in località dove non esiste già una presenza dell'organizzazione, o dove l'ufficio dell'Unhcr ha bisogno di un ulteriore supporto amministrativo, a seguito dell'evoluzione di una situazione di rifugiati. Tuttavia, può anche risultare estremamente utile come strumento di consultazione negli uffici già operativi, nonché a fini di formazione amministrativa. La lista di controllo è costituita da 3 componenti, contenute in un raccoglitore ad anelli, formato A4:

1. La **lista di controllo**: elenca la maggior parte delle attività che richiedono attenzione quando si crea un ufficio (Delegazione, Sottodelegazione o ufficio distaccato) e comporta 5 sezioni principali:

- locali;
- comunicazioni e trasporti;
- statuto e sicurezza del personale;
- finanze, attrezzature e forniture per ufficio;
- archivio e documentazione.

La lista non tratta le procedure e le misure amministrative riguardanti le necessità correnti dell'ufficio, concentrandosi esclusivamente sulle questioni relative all'apertura di un nuovo ufficio.

2. Gli **allegati**: estratti di documenti esistenti, inclusi per comodità di consultazione, e che non intendono sostituire altri manuali e direttive.

3. Un **dischetto informatico**, contenente lo schema tipo di numerosi moduli e documenti, che possono essere riprodotti tali e quali o adattati alle esigenze locali. Il dischetto comprende anche una vasta gamma di schemi per stampanti (*printer action tables*) e una macroistruzione per note interne tipo.

### Modalità di richiesta

In linea di massima, un esemplare della lista di controllo è disponibile in ogni ufficio dell'Unhcr; per i nuovi uffici, il documento può essere richiesto all'Eprs. Dato il limitato numero di copie disponibili, si prega di non farle asportare dagli uffici distaccati.

## Distribuzione dei soccorsi: Guida pratica per il terreno

La guida descrive, a grandi linee, le procedure attraverso le quali il personale distaccato dell'Unhcr e i partner operativi possono elaborare ed attuare i sistemi di distribuzione degli aiuti. Tratta, inoltre, i temi più importanti in materia di distribuzione, illustrando tecniche e idee basate sulle migliori prassi attuali. Edita per la prima volta nel giugno 1997, la pubblicazione è il risultato di una serie di consultazioni con agenzie che hanno una lunga esperienza nella distribuzione dei soccorsi, segnatamente il Programma alimentare mondiale, le Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, e le Ong che collaborano con l'Unhcr come partner operativi.

La guida comincia col familiarizzare il lettore con i termini e le sigle di più frequente uso, e con una sintesi dei punti principali trattati. Segue una visione d'insieme della distribuzione dei soccorsi, con un rapido sguardo alle definizioni, le principali parti interessate e i loro ruoli rispettivi, i rapporti fra aiuti alimentari e non alimentari e l'elaborazione di un programma.

Gli altri capitoli riguardano: i beneficiari; i vari sistemi di distribuzione e come scegliere quello più adatto a una data situazione; la partecipazione dei rifugiati; la gestione della distribuzione. L'ultimo capitolo tratta particolari aspetti del tema e risponde a molti degli interrogativi e dei problemi più frequenti.

Una serie di allegati riporta (con alcune note esplicative) i moduli comunemente usati per il monitoraggio e la rendicontazione riguardanti gli aiuti, alimentari e non.

### Modalità di richiesta

La pubblicazione *Commodity Distribution: A Practical Field Guide* può essere richiesta rivolgendosi all'Hcds oppure, per e-mail, all'indirizzo: [hqcs00@unhcr.ch](mailto:hqcs00@unhcr.ch).

### Fondo Unhcr per le emergenze

Scopo del Fondo per le emergenze è di fornire:

- a) mezzi finanziari per programmi in favore di rifugiati e altre categorie di esuli, in situazioni d'emergenza per le quali non sono previsti stanziamenti nei programmi approvati dal Comitato esecutivo;
- b) risorse per far fronte alle maggiori spese amministrative risultanti dalle emergenze che non possono essere coperte dal bilancio ordinario, in attesa di decisioni del Comitato esecutivo o dell'Assemblea generale.

L'Alto Commissario può stanziare annualmente fino a 25 milioni di dollari sul Fondo d'emergenza, a condizione che l'importo erogato per ogni situazione non superi gli 8 milioni in un anno, e che il Fondo conservi un saldo positivo di almeno 8 milioni.

Le somme stanziare dal Fondo possono essere reintegrate qualora, in risposta a un dato appello, si ricevano poi sufficienti finanziamenti.

### Modalità di richiesta

L'utilizzo del Fondo per le emergenze dev'essere autorizzato dai funzionari indicati qui di seguito, dopo previo benestare del responsabile della Pcs e di quello del Servizio finanziamenti e relazioni con i donatori. Le richieste vanno presentate alla Pcs, a seconda dei casi, dal responsabile del *Desk* o della Sezione competente. Il direttore del *Bureau* o della Divisione regionale controfirmerà tutte le richieste. Per quelle di importo superiore ai 2 milioni di dollari, la Pcs alleggerà un rapporto sulla situazione degli stanziamenti erogati fino a quel momento. Copia di tutte le autorizzazioni dev'essere trasmessa al gabinetto dell'Alto Commissario.

Importo	Funzionario designato dall'Alto Commissario	Supplente
Inferiore a 2 milioni di dollari	Direttore, Divisione supporto operativo	1. Alto Commissario aggiunto 2. Funzionario responsabile <i>pro tempore</i>
Uguale o superiore a 2 milioni di dollari	Alto Commissario	1. Alto Commissario aggiunto 2. Funzionario responsabile <i>pro tempore</i>

## **Fondo centrale di rotazione per le emergenze dell'Ocha**

Il Fondo centrale di rotazione per le emergenze (*Central Emergency Revolving Fund - Cerf*), istituito presso l'Ufficio del coordinatore degli affari umanitari (Ocha), è stato creato nel dicembre 1991 per erogare finanziamenti nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, ai fini di una rapida risposta alle emergenze. Il Fondo, previsto con una dotazione massima di 50 milioni di dollari e finanziato mediante contributi volontari, è utilizzato per erogare anticipi di cassa agli organismi e agli altri enti operativi dell'Onu. In linea di massima, tali anticipi sono rimborsati come primo addebito sulle entrate ricevute successivamente, in genere a seguito di appelli interistituzionali. In casi eccezionali, i regolamenti permettono che i finanziamenti non siano rimborsati. Il fondo è gestito dal Segretario generale aggiunto dell'Onu per gli affari umanitari.

### **Modalità di richiesta**

Il responsabile del *Bureau* o della Sezione competente deve indirizzare per via gerarchica una nota interna all'Alto Commissario, tramite il direttore del Supporto operativo e il responsabile del Servizio finanziamenti e relazioni con i donatori, chiedendo l'approvazione della domanda di stanziamento dal Cerf. Dopo tale approvazione, l'Alto Commissario invierà al Segretario generale aggiunto per gli affari umanitari una lettera, con la richiesta di stanziamento dal Fondo. In tale lettera occorre:

- definire lo scopo e gli obiettivi del programma;
- specificare l'importo richiesto;
- indicare le iniziative adottate per raccogliere finanziamenti per il programma in questione, in modo da permettere la successiva reintegrazione nel Fondo degli importi stanziati.

Il Segretario generale aggiunto per gli affari umanitari risponderà confermando lo stanziamento e indicando le relative condizioni e gli obblighi di rendicontazione. Le due comunicazioni costituiranno uno scambio formale di lettere fra i due organismi. In casi eccezionali riguardanti situazioni di particolare urgenza, il Segretario generale aggiunto può autorizzare ancora prima l'erogazione di anticipi, che dev'essere però seguita, entro 30 giorni, dallo scambio formale.

## **Moduli di apprendimento a distanza**

A partire dal 1998, l'Eprs sperimenterà sull'Intranet dell'Unhcr due moduli pilota per l'apprendimento a distanza. Questi corsi di autoapprendimento fanno seguito, integrandole, alle altre iniziative di formazione e potenziamento delle capacità descritte in altre parti del presente catalogo.

I primi due moduli tratteranno due aspetti critici del pronto intervento e della risposta alle emergenze: la pianificazione d'emergenza e quella operativa. L'Eprs prevede, in un primo tempo, di mettere questi corsi a disposizione del personale, su supporto elettronico o cartaceo. Ad una data successiva, il contenuto dei corsi sarà reso accessibile anche ai partner operativi e/o agli altri organismi delle Nazioni Unite.

Quest'iniziativa di apprendimento a distanza è organizzata in collaborazione con il *Disaster Management Center* dell'Università del Wisconsin, che gestirà il corso per conto dell'Unhcr. Il corso presenta anche il vantaggio di offrire "crediti" per il programma di Diploma in gestione delle catastrofi di tale Università.

### **Modalità di richiesta**

Attendere l'annuncio ufficiale dell'apertura del corso, che conterrà tutti i dettagli relativi alla partecipazione.

## **Programma di formazione alla gestione delle emergenze**

Il primo seminario del Programma di formazione alla gestione delle emergenze (*Emergency Management Training Programme - Empt*) ha avuto luogo nel 1985. Nei primi 12 anni, hanno partecipato al programma oltre 1.500 funzionari dell'Unhcr, nonché di altri organismi dell'Onu, Ong e governi. Di norma, i corsi sono destinati a dirigenti a metà carriera e a personale di supporto, preferibilmente con una certa esperienza delle emergenze e/o del terreno. Gli obiettivi del programma sono: familiarizzare i partecipanti con gli scopi della gestione delle emergenze; illustrare la necessità di competenze generali in materia di gestione; dimostrare specifiche applicazioni delle capacità gestionali nei settori prioritari di un'emergenza: pianificazione, logistica, sanità, alloggi di fortuna e nutrizione; infine, offrire ai partner operativi l'opportunità di uno scambio di esperienze e di insegnamenti ricavati da tali esperienze.

All'inizio, i corsi si tenevano presso l'Università del Wisconsin, situata a Madison, ma a partire dal 1992 sono stati organizzati su base regionale, nell'intento di dare alla formazione e alle discussioni una particolare angolazione regionale. Ogni anno sono organizzati tre corsi, ciascuno normalmente di 11 giorni, con la partecipazione di circa 35 persone. Oltre alle abituali conferenze, la formazione comprende anche studi di casi, esercitazioni di risoluzione di problemi, discussioni di gruppo, proiezioni di filmati, l'analisi della letteratura più recente e, a volte, dei sopralluoghi in zone sinistrate. Ogni corso comprende la simulazione di un'emergenza di rifugiati, della durata di un giorno.

A partire dal 1993, si sono tenuti corsi nei seguenti paesi:

Botswana (Gaborone)  
Etiopia (Addis Abeba)  
Ghana (Accra)  
Giamaica (Kingston)  
Giappone (Tokyo)  
Giordania (Amman)  
Guinea (Conakry)  
Kirghizistan (Bishkek)  
Nepal (Katmandu)  
Senegal (Dakar)  
Tanzania (Dar-es-Salaam)  
Thailandia (Bangkok)  
Turchia (Ankara)  
Venezuela (Caracas)

### **Modalità di richiesta**

Prima di ogni corso, l'Eprs deciderà quali paesi parteciperanno e quanti funzionari dell'Unhcr, delle Ong, dei governi e di altri organismi dell'Onu potranno partecipare da ciascun paese. In genere, sono gli uffici distaccati dell'Unhcr a proporre i partecipanti, nell'ambito di tali categorie. L'Eprs può, inoltre, selezionare un piccolo numero di partecipanti provenienti dal di fuori della regione e dalle sedi centrali delle Ong o degli organismi dell'Onu. Le organizzazioni e le persone interessate sono invitate a comunicare per iscritto all'Eprs il proprio interesse alla partecipazione ai corsi futuri. Malgrado gli sforzi compiuti dagli organizzatori, esiste una notevole domanda, che non consente di accogliere tutte le richieste.

## Seminario sulla gestione delle emergenze

Il Seminario sulla gestione delle emergenze (*Workshop on Emergency Management - Wem/Ert*) è un'attività interna dell'Unhcr, destinata ai dipendenti iscritti nell'elenco di riserva per la squadra di pronto intervento (*Emergency Response Team - Ert*). Un seminario pilota si è tenuto nell'ottobre 1993; il Wem è ora organizzato regolarmente ogni anno, in marzo e settembre.

Scopo principale del seminario è preparare ad un eventuale distacco le persone iscritte nell'elenco. Il seminario è molto partecipativo, e mira a fornire spunti pratici, strumenti e tecniche per mettere in grado il personale di dirigere una squadra d'emergenza o a farne parte, in operazioni di emergenza o di rimpatrio. Ha una prospettiva più specifica dell'Empt (Programma di formazione alla gestione delle emergenze), e una precedente partecipazione a tale programma, pur non essendo un requisito essenziale, può rivelarsi molto utile.

### I tre temi principali del seminario sono:

1. gestione del proprio ruolo;
2. gestione delle relazioni interpersonali;
3. gestione di sé stessi.

### Sono trattate le cinque fasi del dislocamento in un'emergenza:

1. prima del dislocamento;
2. arrivo a destinazione;
3. costituzione della squadra e assegnazione dei compiti;
4. passaggio delle consegne;
5. ritorno in sede.

I seminari si svolgono, con circa 28 partecipanti, nelle vicinanze di Ginevra.

La data dei seminari coincide con l'inizio della validità semestrale del nuovo elenco di riserva per la squadra d'emergenza, attualmente aprile e ottobre di ogni anno. Il corso si avvale dell'apporto di un consulente esterno e, in genere, di almeno due responsabili del pronto intervento (Epro) in qualità di animatori.

### Modalità di richiesta

Dato che la partecipazione al seminario è condizionata all'iscrizione all'elenco di riserva, bisogna in primo luogo ottenere tale iscrizione (cfr. sezione sulle risorse umane). La partecipazione al seminario è raccomandata a tutti gli iscritti all'Ert.

## Formazione mirata

A complemento delle sue due attività principali di formazione (l'Empt e il Wem), l'Eprs fornisce un supporto ad attività specifiche di formazione alle emergenze, di tre tipi:

- a) corsi specifici a livello di paese o regione, su un tema particolare, per esempio la pianificazione d'emergenza;
- b) seminari mirati a determinati gruppi: ad esempio, personale "di guardia" esterno, appartenente ad agenzie quali i Consigli nordici per i rifugiati, *Rädda Barnen*, ecc., nonché personale della Sede centrale dell'Unhcr (Wem/Hq);
- c) corsi sulle emergenze organizzati a livello locale dalle Delegazioni. Per tali iniziative, l'Eprs non può fornire finanziamenti né animatori, ma può contribuire alla preparazione con indicazioni sullo schema del corso e sul materiale didattico da utilizzare;
- d) seminari speciali sulla gestione delle emergenze, destinati agli amministratori principali (*Advanced Emergency Management Seminars - Aems*).

### Modalità di richiesta

Di regola, le richieste di formazione sono presentate dagli uffici sul terreno. Quando è possibile una certa programmazione, i corsi devono essere inseriti nel piano annuale di formazione. Se una determinata formazione è resa necessaria da circostanze improvvise o dall'evoluzione di una specifica situazione, occorre inviare una domanda all'Eprs, tramite il *Desk* competente. Va sottolineato ancora una volta che, così facendo, non si deve dare per scontato che l'Eprs possa fornire degli animatori.

Appendice 2

---

## **Prontuario**

## ■ SOMMARIO

<b>Tabella 1</b>	Principali indicatori di un'emergenza
<b>Tabella 2</b>	Emergenza sanitaria: principali cause di decesso
<b>Tabella 3</b>	Malattie più comuni
<b>Tabella 4</b>	Selezione dei nuovi arrivati - attività d'accoglienza
<b>Tabella 5</b>	Dotazione approssimativa di personale per i servizi sanitari e d'igiene ambientale, per una popolazione di 10-20mila rifugiati
<b>Tabella 6</b>	Cifre per la progettazione degli insediamenti
<b>Tabella 7</b>	Le dimensioni delle cose
<b>Tabella 8</b>	Capacità di trasporto e caratteristiche di vari aeromobili
<b>Tabella 9</b>	Capacità di trasporto di vari mezzi di superficie
<b>Tabella 10</b>	Fattori di conversione
<b>Tabella 11</b>	Comunicazioni radio, alfabeto fonetico internazionale
<b>Tabella 12</b>	Fabbisogni tipo di servizi e infrastrutture nei campi profughi

Tabella 1 - Principali indicatori di un'emergenza

<b>Tasso generico di mortalità (Crude Mortality Rate - Cmr)</b>	Tasso normale in una popolazione in condizioni stabili Programma d'emergenza sotto controllo Programma d'emergenza in gravi difficoltà Emergenza fuori controllo Catastrofe grave	0,3-0,5/10.000/giorno <1/10.000/giorno > 1/10.000/giorno > 2/10.000/giorno > 5/10.000/giorno
<b>Tasso di mortalità nei bambini di età inferiore ai 5 anni (Under 5 Mortality Rate - U-5Mr)</b>	Tasso normale in una popolazione in condizioni stabili Programma d'emergenza sotto controllo Programma d'emergenza in gravi difficoltà Emergenza fuori controllo	1/10.000/giorno < 2/10.000/giorno > 2/10.000/giorno > 4/10.000/giorno
<b>Acqua depurata</b>	Assegnazione minima di sopravvivenza Assegnazione minima di mantenimento	7 litri/persona/giorno 15-20 litri/persona/giorno
<b>Alimentazione</b>	Fabbisogno minimo energetico per una popolazione completamente dipendente dagli aiuti alimentari	2.100 kcal/persona/giorno
<b>Nutrizione</b>	Livello d'emergenza  oppure	> 15% della popolazione di età inferiore ai 5 anni al di sotto dell'80% del rapporto peso/altezza  > 10% della popolazione di età inferiore ai 5 anni al di sotto dell'80% del rapporto peso/altezza, con fattori aggravanti, p.es. un'epidemia di morbillo, e un tasso grezzo di mortalità > 1/10.000/giorno
<b>Morbillo</b>	Qualunque numero di casi segnalati. Il 10% o più di bambini non vaccinati, nella fascia d'età da 6 mesi a 5 anni	
<b>Infezioni respiratorie acute</b>	Qualunque indizio di una serie di casi gravi	
<b>Diarrea</b>	Qualunque indizio di una serie di casi gravi	
<b>Alloggi di fortuna idonei</b>	I requisiti minimi sono la protezione dal vento e dalla pioggia, da temperature glaciali e dall'insolazione diretta Superficie minima dell'alloggio Superficie minima totale del sito	3,5 m <sup>2</sup> /persona 30 m <sup>2</sup> /persona
<b>Igiene ambientale</b>	Mancanza d'uno smaltimento organizzato degli escrementi e dei rifiuti. Meno di 1 posto latrina per 100 persone	

Tabella 2 - Emergenza sanitaria: principali cause di decesso

<b>Morbillo</b> <b>Patologie diarroiche</b> <b>Infezioni respiratorie acute</b> <b>Malaria</b> <b>Malnutrizione</b>	Un rilevante aumento dell'incidenza di queste patologie (come pure la segnalazione di anche un solo caso di morbillo) deve provocare una risposta immediata.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Tabella 3 - Malattie più comuni**

Malattia	Principali fattori concomitanti	Misure preventive
Malattie diarroiche	Sovraffollamento, contaminazione dell'acqua e degli alimenti Mancanza d'igiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguato spazio abitativo</li> <li>• educazione sanitaria</li> <li>• distribuzione di sapone</li> <li>• buona igiene personale e alimentare</li> <li>• acqua depurata, buona igiene ambientale</li> </ul>
Morbillo	Sovraffollamento Scarsa copertura della vaccinazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale, definiti nel capitolo 12, sulla progettazione dei siti</li> <li>• vaccinazione dei bambini, con distribuzione di vitamina A. Dati i maggiori rischi legati alle condizioni di vita, la vaccinazione è raccomandata dai 6 mesi fino ai 12-15 anni (invece dei più normali 5 anni)</li> </ul>
Infezioni respiratorie acute	Alloggi insoddisfacenti Mancanza di coperte e di vestiario Fumo nell'abitazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• alloggi idonei, vestiario adeguato, coperte a sufficienza</li> </ul>
Malaria	Nuovo ambiente, con una tensione nervosa alla quale i rifugiati non sono immuni Acqua stagnante, propizia alla proliferazione delle zanzare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distruzione dei luoghi di proliferazione delle zanzare, delle larve e degli individui adulti mediante disinfestazione. Tuttavia, il successo della lotta contro i vettori di malattie dipende dalle particolari abitudini delle zanzare, e occorre consultare esperti locali</li> <li>• fornitura di zanzariere</li> <li>• profilassi farmaceutica (ad esempio, per le gestanti, secondo i vigenti protocolli nazionali)</li> </ul>
Meningite da meningococchi	Sovraffollamento in zone dove la malattia è endemica (spesso con un andamento stagionale locale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• vaccinazione solo dopo parere qualificato, quando i rilevamenti ne suggeriscono la necessità</li> </ul>
Tubercolosi	Sovraffollamento Malnutrizione Elevata diffusione dell'Hiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale (ma dove è endemica, continuerà a costituire un problema)</li> <li>• vaccinazione</li> </ul>
Tifo	Sovraffollamento Scarsa igiene personale Rete idrica contaminata Insufficiente igiene ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• acqua depurata, adeguata igiene ambientale</li> <li>• buona igiene personale, alimentare e pubblica, educazione sanitaria</li> </ul> <p>L'Oms non raccomanda la vaccinazione, perché offre soltanto una modesta protezione individuale, di breve durata, e una protezione scarsa o nulla contro la diffusione della malattia</p>
Vermi, in particolare anchilostomi	Sovraffollamento Insufficiente igiene ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• adeguata igiene ambientale, buona igiene personale</li> <li>• uso di calzature</li> </ul>
Scabbia <sup>1</sup>	Sovraffollamento Scarsa igiene personale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• parametri minimi dello spazio vitale</li> <li>• sufficienti acqua e sapone per lavarsi e per il bucato</li> </ul>
Xeroftalmia, carenza di vitamina A	Regime alimentare inadeguato A seguito di infezioni acute prolungate, morbillo e diarrea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adeguata assunzione di vitamina A nel quadro del regime alimentare. Se non è disponibile, distribuire alimenti arricchiti di vitamina A. Se neanche questo è possibile, distribuire vitamina A</li> <li>• vaccinazione contro il morbillo. Profilassi sistematica per i bambini, ogni 4-6 mesi</li> </ul>
Anemia	Malaria, anchilostomiasi, scarso assorbimento o insufficiente assunzione di ferro e di acido folico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prevenzione/cura della malattia concomitante</li> <li>• correzione del regime alimentare, includendovi cibi arricchiti</li> </ul>
Tetano	Lesioni in individui vaccinati Pratiche ostetriche carenti, che provocano il tetano neonatale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pronto soccorso efficiente</li> <li>• vaccinazione delle gestanti e successiva vaccinazione generale, nell'ambito del programma allargato</li> <li>• formazione delle levatrici; disinfezione di lacci, forbici, rasoi, ecc.</li> </ul>
Epatite	Mancanza d'igiene Contaminazione degli alimenti e dell'acqua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• acqua depurata</li> <li>• adeguata igiene ambientale</li> <li>• idonee precauzioni nelle trasfusioni</li> </ul>
Malattie sessualmente trasmesse/Hiv	Disgregazione dell'organizzazione sociale Pratiche trasfusionali carenti Scarsa informazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• test della sifilide durante la gravidanza</li> <li>• test completo del sangue prima delle trasfusioni</li> <li>• rispetto delle precauzioni universali</li> <li>• educazione sanitaria</li> <li>• disponibilità di preservativi</li> <li>• trattamento dei partner</li> </ul>

<sup>1</sup> Scabbia: affezione cutanea provocata dagli acari.

Tabella 4 - Selezione dei nuovi arrivati - Attività d'accoglienza

<b>a) CONTROLLO SANITARIO (<i>screening</i>)</b>	
<b>Esame nutrizionale</b>	<b>Bambini di età fra 1 e 5 anni:</b> Misurare la circonferenza medio-omerale (Muac). Ogni bambino con una Muac inferiore a 12,5 cm deve essere immediatamente indirizzato ai servizi sanitari o nutrizionali, per essere pesato e misurato e per ricevere, se necessario, un'assistenza nutrizionale.
<b>Vaccinazione contro il morbillo</b>	<b>Bambini in età fra 6 mesi e 12 (o anche 15) anni:</b> Vaccinare tutto il gruppo e rilasciare la tessera " <i>Road to health</i> " o altra tessera di vaccinazione. Nota: spesso non è possibile, in pratica, vaccinare contemporaneamente al controllo sanitario iniziale ( <i>screening</i> ). Quest'ultimo può essere utilizzato, tuttavia, per valutare l'estensione della vaccinazione.
<b>Profilassi con vitamina A</b>	Va somministrata contemporaneamente alla vaccinazione contro il morbillo, ma non deve ritardarla in caso di mancata disponibilità.
<b>Assistenza terapeutica di base</b>	<b>Secondo le necessità:</b> Sul posto, assistenza prioritaria in caso di disidratazione, affezioni dell'apparato respiratorio, sospetto di malaria, traumi e altre situazioni di pericolo di vita. Indirizzare verso le strutture sanitarie esistenti.
<b>b) CONTROLLO DEMOGRAFICO</b>	
<b>Stima della popolazione</b>	<b>Tutta la popolazione:</b> Stimare la consistenza numerica della popolazione, suddivisa per sesso ed età (0-4, 5-14, 15-44, da 44 anni in su). Stimare il numero delle persone vulnerabili, e in particolare: bambini fino a 5 anni, donne incinte/in allattamento, disabili, donne capo famiglia, donne sole, minori non accompagnati.

Tabella 5 - Dotazione approssimativa di personale per i servizi sanitari e d'igiene ambientale, per una popolazione di 10-20mila rifugiati

Operatori sanitari	10-20
Levatrici tradizionali	6-10
Infermiera di ospedale	1
Infermiere-ostetriche di ambulatorio	3-4
Medici/personale paramedico	1-3
Incaricato della farmacia	1
Tecnico di laboratorio	1
Addetti a medicazioni e bendaggi/Assistenti	10
Ufficiali sanitari	2-4
Assistenti per l'igiene ambientale	20

Tabella 6 - Cifre per la progettazione degli insediamenti

<b>RISORSA</b>	<b>FABBISOGNO</b>
<b>Terreno</b>	30-45 m <sup>2</sup> a persona
<b>Spazio protetto (tende o altre strutture)</b>	3,5 m <sup>2</sup> a persona
<b>Fasce tagliafuoco</b>	Prevedere una zona libera fra gli alloggi, larga 50 m, ogni 300 m di superficie utilizzata per costruzioni Prevedere un minimo di 1-1,5 m fra i cavi d'ancoraggio di tende contigue, sui quattro lati
<b>Strade, sentieri pedonali</b>	il 20-25% della superficie totale del sito
<b>Aree verdi e servizi pubblici</b>	il 15-20% della superficie totale del sito
<b>Igiene ambientale</b>	1 posto latrina per 20 persone o, in condizioni ideali, 1 per famiglia, a non oltre 50 m e non meno di 6 m di distanza dagli alloggi di fortuna 1 pattumiera da 100 litri per 500 persone 1 carriola per 500 persone 1 discarica collettiva (2 x 5 x 2 m) per 500 persone
<b>Approvvigionamento idrico</b>	15-20 litri a persona al giorno di acqua depurata
<b>Cannelle montanti</b>	1 per 200 persone, a non oltre 100 m di distanza dagli alloggi
<b>Magazzini</b>	Per i cereali in sacchi, impilati su un'altezza di 6 m, prevedere 1,2 m <sup>2</sup> di superficie per tonnellata
<b>Viveri</b>	2.100 kcal/persona/giorno Ciò richiederà circa 36 t/10.000 persone/settimana di viveri, ipotizzando la seguente razione giornaliera: 350-400 g/persona/giorno del cereale di base 20-40 g/persona/giorno di un alimento iperenergetico (olio/grasso) 50 g/persona/giorno di un alimento iperproteico (legumi)

Tabella 7 - Le dimensioni delle cose

Generi di prima necessità	Volume approssimativo per t (m <sup>3</sup> /1.000 kg)	Confezionamento standard	Altezza massima standard di impilaggio
Acqua	1	nulla	—
Cereali/fagioli	2	sacco da 50 kg	20-40 sacchi
Farina e alimenti composti	2	sacco da 25 kg	20-30 sacchi
Latte scremato in polvere in sacchi	2,4	sacco da 25 kg	20-30 sacchi
Latte scremato in polvere in lattine, confezionate in cartoni	4	20 kg/cartone 4 lattine/cartone	8 cartoni singoli oppure 20 se pallettizzati
Olio commestibile in lattine, confezionate in cartoni	2	25 kg/cartone 6 lattine/cartone	8 cartoni singoli oppure 20 se pallettizzati
Olio in bidoni	1,4	bidone da 200 litri	2 bidoni verticali, con legno fra i cerchioni, oppure 3 bidoni coricati orizzontalmente
ORS	2,4	cartoni da 35 kg	3-4 m
Medicinali assortiti	3,5	cartoni da 45 kg	3-4 m
Attrezzature cliniche e sussidi didattici	4,5	cartoni da 35-50 kg	3-4 m
Utensili da cucina	5	cartoni da 35-40 kg	3-4 m
Tende unifamiliari	4,5	35-60 kg/unità	4,5 m*
Coperte compresse	4,5	70 unità/balla 85 kg/balla	4,5 m*
Coperte sfuse	9	unità	3-4 m

\* dove le attrezzature di stoccaggio lo permettono.

Tabella 8 - Capacità di trasporto e caratteristiche di vari aeromobili

Marca o tipo dell'aeromobile	Capacità volumetrica* in m <sup>3</sup>	Capacità ponderale* in kg	Pista di atterraggio necessaria* in m	Osservazioni
Antonov AN-12	97	20.000	1.800	
Antonov AN-124	900	120.000	3.000	
Boeing B-707/320C	165	36.000	2.100	
Boeing B-747	460	100.000	3.000	
DC-3	21	3.000	1.200	
DC-6	80	11.000	1.500	
DC-8/63F	302	44.000	2.300	Versione allungata
DC-10/30F	412	66.000	2.500	
Fokker F-27	65	5.000	1.200	
Hercules L-100-30	120	15.000	1.400	Rampa d'accesso per i camion; può atterrare su piste in terra/d'erba
Ilyushin IL-76	180	40	1.700	
Pilatus Porter Skyvan	3 22	950 2.100	120 500	Porta di piccole dimensioni Rampa d'accesso per Land Rover
Transall	140	17.000	1.000	Rampa d'accesso per camion
Twin Otter	12,4	1.800	220	Porta di piccole dimensioni

\* N.B. - Sia la lunghezza minima della pista che la capacità massima di carico dipendono dall'altitudine dell'aeroporto e dalla temperatura dell'aria. Sulle lunghe distanze, la capacità è limitata dalla necessità di trasportare una maggiore quantità di carburante. Varia, inoltre, in funzione della configurazione dell'aereo.

Tabella 9 - Capacità di trasporto di vari mezzi di superficie

Mezzo di trasporto	Capacità volumetrica (m <sup>3</sup> )	Capacità ponderale (kg)
Vagone ferroviario standard	52	30.000
Container standard marittimo/terrestre - 20 piedi/6,1 m	30	18.000
Container standard marittimo/terrestre - 40 piedi/12,2 m	65	26.000
Autotreno grande	variabile	20-30.000
Autoarticolato grande	variabile	30-40.000
Camion medio	variabile	5-8.000
Land Rover o camioncino a pianale, a passo maggiorato	variabile	1.000
Autocisterna standard	8	8.000
Carretto a trazione manuale	variabile	300
Cammello/dromedario	variabile	250
Asino	variabile	100
Bicicletta	variabile	100

Tabella 10 - Fattori di conversione

Per convertire da	In	Moltiplicare per
<b>Lunghezza</b>		
iarde (1 = 3 piedi = 36 pollici)	metri	0,91
Metri (1 = 100 cm)	iarde	1,09
Miglia (1 = 1.760 iarde)	chilometri	1,61
Chilometri (1 = 1.000 m) 1 miglio marino = 6.076 piedi = 1.825 km	miglia	0,62
<b>Superficie</b>		
iarde quadrate (1 = 9 ft <sup>2</sup> )	metri quadri	0,84
Metri quadri (1 = 10.000 cm <sup>2</sup> )	iarde quadrate	1,20
Acri (1 = 4.840 yd <sup>2</sup> )	ettari	0,41
Ettari (1 = 100 acri = 10.000 m <sup>2</sup> )	acri	2,47
Miglia quadrate (1 = 640 acri)	chilometri quadri	2,59
Chilometri quadri (1 = 100 ha)	miglia quadrate	0,39
<b>Volume</b>		
Galloni Usa	galloni Uk	0,83
Galloni Uk	galloni Usa	1,20
Pinte Usa (Uk)	litri	0,47 (0,57)
Litri	pinte Usa (Uk)	2,11 (1,76)
Galloni Usa (Uk) (1 = 8 pinte)	litri	3,79 (4,55)
Metri cubi	iarde cubiche	1,31
iarde (1 = 27 piedi cubici)	metri cubi	0,77
<b>Peso</b>		
Once (oz)	grammi	28,35
Grammi	once	0,035
Libbre (1 lb = 16 oz)	chilogrammi	0,454
Chilogrammi (1 kg = 1.000 g)	libbre	2,21
US short tons (1 = 2.000 lb)	tonnellate metriche	0,91
US long tons (= UK tons, 1 = 20 hundredweight, (CWT) = 2.240 lb)	tonnellate metriche	1,02
Tonnellate metriche (1 tonn. = 1.000 kg)	US short tons	1,10
US long tons	UK tons	0,98
<b>Temperatura</b>		
Gradi centigradi	gradi Fahrenheit	1,8 e aggiungere 32
Gradi Fahrenheit	gradi centigradi	sottrarre 32 e moltiplicare per 0,56
Peso dell'acqua (a 16.7° C, 62° F) 1 litro = 1kg;                      1 gallone Usa = 8,33 lb; 1 gallone Uk = 101 lb;        1 piede cubico = 62,31 lb.		

**Tabella 11 - Comunicazioni radio: alfabeto fonetico internazionale**

<b>Lettera</b>	<b>Equivalente fonetico</b>
A	Alpha
B	Bravo
C	Charlie
D	Delta
E	Echo
F	Fox-trot
G	Golf
H	Hotel
I	India
J	Juliet
K	Kilo
L	Lima
M	Mike
N	November
O	Oscar
P	Papa
Q	Quebec
R	Romeo
S	Sierra
T	Tango
U	Uniform
V	Victor
W	Whiskey
X	X-Ray
Y	Yankee
Z	Zulu

**Tabella 12 - Fabbisogni tipo di servizi e infrastrutture nei campi profughi**

Una latrina	per	1 famiglia (6-10 persone)
Una cannella montante dell'acqua	per	1 comunità (80-100 persone)
Un centro medico	per	1 campo profughi (20mila persone)
Un ospedale	per	un massimo di 200mila persone
Una scuola	per	1 settore (5mila persone)
4 punti di distribuzione dei soccorsi	per	1 campo modulare (20mila persone)
Un mercato	per	1 campo modulare (20mila persone)
2 bidoni della spazzatura	per	1 comunità (80-100 persone)

Appendice 3

---

## Protocolli

## ■ SOMMARIO

### Protocolli d'accordo con:

1. Undp (1997)
2. Unicef (1996)
3. Pam (1997).

Nota: I protocolli d'accordo (*Memoranda of Understanding*) che seguono sono aggiornati periodicamente; si consiglia, pertanto, di consultare sempre l'edizione più recente.

## ACCORDO QUADRO di COLLABORAZIONE OPERATIVA fra l'Undp e l'Unhcr.

### I. INTRODUZIONE

1. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (qui di seguito denominato Unhcr) e l'Amministratore del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (qui di seguito denominato Undp) hanno convenuto sull'opportunità di una revisione degli accordi di collaborazione esistenti fra i due organismi, tenendo conto delle mutate esigenze operative in materia di assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo.

2. Basandosi sull'esperienza acquisita grazie all'attuazione dell'accordo del novembre 1987, riguardante la "cooperazione in materia di attività di sviluppo in favore dei rifugiati e dei rimpatriati", nonché sui programmi di attività comuni ad esso seguiti, il presente accordo quadro sancisce l'impegno delle parti a promuovere una nuova cultura di collaborazione istituzionale, con particolare attenzione ai paesi che si trovano in particolari situazioni, in cui una crisi umanitaria è incombente, in corso, o in via di attenuazione e il paese è in fase di ripresa.

3. Nel riconoscimento dei mandati e delle competenze di ciascun organismo, il presente accordo quadro riconosce la necessità di trarre profitto dai vantaggi comparativi di ognuno di essi, mediante accordi di cooperazione che presentino un valore aggiunto sia per i beneficiari, sia per l'adempimento di tali mandati e competenze. In questo contesto, l'Undp utilizzerà, a sostegno dell'accordo, i fondi e i programmi speciali da esso gestiti.

4. Nell'attuazione dell'accordo, l'Undp e l'Unhcr riaffermano il proprio appoggio alla collaborazione in seno al sistema delle Nazioni Unite, ai sensi delle risoluzioni dell'Assemblea generale e delle decisioni adottate in materia dagli organi direttivi dei due organismi. Consapevoli delle competenze delle altre componenti del sistema, e in particolare del Comitato permanente interistituzionale (*Inter-Agency Standing Committee - IASC*), l'Undp e l'Unhcr sostengono il meccanismo di coordinamento da esso costituito, sotto l'egida del Coordinatore degli aiuti d'emergenza (*Emergency Relief Coordinator - ERC*). Le due organizzazioni si impegnano, inoltre, a sostenere attivamente e a coordinare le proprie iniziative nelle sedi competenti: Comitato amministrativo di coordinamento (*Administrative Committee on Coordination - ACC*) e Comitato consultivo per le questioni relative ai programmi e alle operazioni (*Consultative Committee on Programme and Operational Questions - CCOQ*). A livello dei singoli paesi, l'Undp e l'Unhcr si impegnano a promuovere e appoggiare la più efficiente utilizzazione del sistema dei Coordinatori residenti delle Nazioni Unite, nonché taluni meccanismi interistituzionali, come le Squadre dell'Onu per la gestione della sicurezza (*United Nations Security Management Teams*) e quelle per la gestione delle catastrofi (*United Nations Disaster Management Teams*).

### II. OBIETTIVI

5. Gli obiettivi principali della collaborazione fra l'Undp e l'Unhcr sono i seguenti:

- a) potenziare il preallarme circa eventuali spostamenti di popolazione che possano provocare un esodo di rifugiati, al fine di porre in atto sollecitamente e tempestivamente delle risposte preventive o correttive a problemi critici, sia nel paese d'origine che nei potenziali paesi d'asilo;
- b) far fronte alle conseguenze negative, per le risorse economiche, sociali e ambientali delle zone d'accoglienza, di un afflusso su vasta scala di rifugiati;
- c) promuovere, a livello di intere comunità, la ripresa dopo un conflitto, il consolidamento della pace e la riconciliazione nei paesi dilacerati dalla guerra, in cui consistenti popolazioni hanno dovuto abbandonare le loro case; far sì che il reinserimento dei rimpatriati sia pianificato e assistito in modo efficace e coordinato, fornendo i servizi essenziali e opportunità economiche sostenibili e rafforzando in tal modo il legame, nelle zone del ritorno, fra il soddisfacimento dei bisogni dei rimpatriati e di quelli del resto della popolazione;
- d) incoraggiare rapidamente la graduale soppressione degli aiuti umanitari, in favore del ripristino dei servizi di base e di uno sviluppo sostenibile nelle zone che hanno subito gravi danni e sconvolgimenti a seguito di un conflitto;
- e) operare congiuntamente al fine di mobilitare risorse nazionali e internazionali, per interventi volti al raggiungimento degli obiettivi sopra descritti.

### III. PRINCIPI FONDAMENTALI

6. La cooperazione fra l'Unhcr e l'Undp si ispira ai seguenti principi fondamentali:
- a) funzionalità: la collaborazione si fonda su una comune visione pragmatica delle competenze e dei mandati delle due organizzazioni, che devono entrambe curare l'informazione delle rispettive Sedi centrali e del personale sul terreno circa le possibilità di collaborazione, la sua estensione e i suoi orientamenti;
  - b) complementarità: con il sostegno delle Sedi centrali, i Delegati delle due organizzazioni nei vari paesi sono incoraggiati a ideare iniziative creative, complementari e che si rafforzino reciprocamente;
  - c) decentramento: procedure operative flessibili e pragmatiche, con un'adeguata delega di poteri di pianificazione e gestione ai Delegati nei singoli paesi, consentiranno di sfruttare le possibilità di cooperazione, permettendo nel contempo i necessari adattamenti pratici;
  - d) possibilità di verifica: la collaborazione deve dare risultati tangibili per i beneficiari, con un evidente valore aggiunto per l'attività di entrambe le organizzazioni, nel perseguimento degli obiettivi sanciti nel presente accordo quadro;
  - e) economicità: la collaborazione dev'essere gestita con un buon rapporto costi-benefici e con oneri amministrativi giustificati rispetto ai risultati.

### IV. CAMPO D'APPLICAZIONE

7. Il campo d'applicazione della collaborazione varia secondo il contesto operativo: per far fronte ad un'emergenza, infatti, occorrono risposte differenti da quelle che possono essere necessarie per aiutare un paese a riprendersi dopo una crisi. Una volta individuati, gli elementi della collaborazione saranno sostenuti da strumenti gestionali, posti in atto congiuntamente a seconda delle necessità.
8. L'Unhcr e l'Undp si sforzeranno di armonizzare la propria azione umanitaria e in favore dello sviluppo a tre livelli, distinti ma interconnessi:
- a) specifico per i singoli paesi: attraverso disposizioni operative adeguate alle diverse situazioni, elaborate caso per caso, alla luce delle possibilità e delle limitazioni concrete;
  - b) relativo a più paesi: attraverso una collaborazione operativa estesa sia ai paesi d'asilo che a quelli d'origine dei rifugiati;
  - c) tematico: attraverso un dialogo politico, mirante a promuovere il collegamento concettuale e operativo fra gli aiuti d'emergenza e lo sviluppo.

### V. SETTORI E STRUMENTI DI COLLABORAZIONE OPERATIVA

9. Per promuovere e facilitare la loro collaborazione operativa, l'Unhcr e l'Undp si impegnano a:
- a) scambiare informazioni sui movimenti potenziali o effettivi di rifugiati, sfollati e rimpatriati; consultarsi durante tutto il processo di pianificazione e attuazione dei rispettivi programmi, e valutare congiuntamente le attività di prevenzione e reinserimento, come pure quelle volte ad attenuare l'impatto sulla popolazione ospitante;
  - b) partecipare congiuntamente alla formulazione di una cornice strategica per la ripresa e all'elaborazione della Nota delle Nazioni Unite sulla strategia per il paese (*United Nations Country Strategy Note - Csn*), facendo in modo che diano alla crisi umanitaria una soluzione attuabile in pratica; nella propria assistenza alla prevenzione e alla ricostruzione, l'Unhcr e l'Undp si allineeranno ai principi di base della politica e dell'assistenza, esposti in tali documenti;
  - c) effettuare missioni congiunte di pianificazione e programmazione, miranti a rafforzare i legami operativi fra i due organismi in ogni attività in materia di prevenzione, impatto sul paese ospitante e reinserimento; effettuare la valutazione dei bisogni d'intesa con i leader dei rifugiati, la popolazione delle zone di rientro, se del caso, gli enti locali, le Ong e le altre componenti della società civile;
  - d) concordare la forma e il contenuto delle consultazioni da svolgere con le autorità naziona-

- li, per porre in atto comuni strategie e attuare programmi nei settori sopra citati;
- e) invitare congiuntamente donatori, partner del sistema delle Nazioni Unite e Ong a periodiche riunioni d'informazione e a consultazioni su strategie, programmi e progetti specifici;
  - f) adottare una posizione comune per un'efficace utilizzazione dei Volontari delle Nazioni Unite, che permetta di far seguire a un loro iniziale distacco in attività dell'Unhcr, il trasferimento in programmi dell'Undp sul terreno;
  - g) coordinare le rispettive posizioni circa lo sviluppo della società civile, con particolare riferimento al ruolo delle Ong internazionali e al potenziamento delle capacità di quelle nazionali;
  - h) se del caso e quando le risorse disponibili lo consentono, fare in modo che l'assistenza dell'Undp al potenziamento delle capacità locali e i progetti finanziati dall'Unhcr per l'integrazione in loco e il reinserimento siano sostenibili e si rafforzino reciprocamente;
  - i) collaborare attraverso la presentazione congiunta di rapporti alle autorità nazionali e l'organizzazione di periodiche riunioni, destinate a informare i rappresentanti locali dei donatori circa i progressi e le limitazioni dei programmi, i principali temi metodologici e settoriali relativi agli orientamenti dell'assistenza alla prevenzione, la ripresa dopo un conflitto e il consolidamento della pace, in modo da generare maggiore appoggio e comprensione, nell'interesse delle comuni attività;
  - j) collaborare all'individuazione delle necessità prioritarie corrispondenti alla dimensione "assistenza allo sviluppo" delle emergenze, complementari rispetto agli aiuti umanitari dell'Unhcr e ammissibili al finanziamento con risorse dell'Undp (linea I.1.3 del bilancio Trac).

10. Si illustrano qui di seguito alcuni esempi specifici di collaborazione, per le tre principali aree operative: prevenzione degli esodi, risposta all'impatto dei rifugiati sulle zone ospitanti, reinserimento dei rimpatriati e ripristino ambientale nelle comunità e nelle zone di rientro.

## Prevenzione

11. L'Unhcr e l'Undp convengono di:

- a) data la complessità dell'analisi delle situazioni di preallarme, fissare un limitato numero di semplici indicatori di base, fra cui i fattori di repulsione e quelli di attrazione, in zone individuate congiuntamente come situazioni ad alto rischio; tali indicatori vanno sorvegliati in permanenza;
- b) procedere a scambi di vedute circa i rischi di imminenti esodi forzati di popolazione;
- c) elaborare strategie per i paesi considerati a rischio, al fine di affrontare le cause dei potenziali esodi di popolazione, senza mettere a repentaglio il diritto fondamentale delle persone di chiedere e ricevere asilo;
- d) adottare iniziative comuni per arrestare e invertire la tendenza al deterioramento di situazioni ad alto rischio, con ruoli e competenze chiaramente stabiliti, in base ai rispettivi mandati e vantaggi comparativi, con particolare riguardo al fabbisogno di risorse per l'attuazione dei programmi;
- e) individuare le forme e i mezzi per rafforzare le capacità locali di gestione e inversione delle crisi, anche per la risoluzione dei conflitti e la composizione delle controversie a livello locale, rafforzando il sistema giudiziario e la normativa sui diritti umani, nella misura in cui incidono su preoccupazioni umanitarie;
- f) laddove sia necessario, perseguire delle strategie regionali per azioni volte a prevenire potenziali esodi;
- g) quando può essere necessaria un'azione preventiva di natura politica, consultare congiuntamente il Dipartimento affari politici dell'Onu (Dpa).

## Impatto dei rifugiati sulle zone ospitanti

12. L'Unhcr e l'Undp si impegnano a:

rafforzare il collegamento operativo fra l'assistenza ai rifugiati e quella allo sviluppo, elaboran-

do congiuntamente, in collaborazione con le autorità nazionali e le comunità locali, un programma globale di assistenza alle zone ospitanti che subiscono l'impatto di un massiccio afflusso di rifugiati, e potenziando le capacità locali e regionali di risposta alle crisi di rifugiati e di successiva ripresa.

13. Il Delegato dell'Unhcr si impegna a:  
richiamare l'attenzione dell'Undp sulle eventuali conseguenze negative delle concentrazioni di rifugiati sulle comunità locali.
14. Il Rappresentante residente dell'Undp si impegna a:  
elaborare e proporre, d'intesa con l'Unhcr e le autorità nazionali, programmi miranti a rispondere alle particolari necessità delle popolazioni locali, nelle zone esposte a un massiccio afflusso di rifugiati, e in particolare alle esigenze di ripristino ambientale, dopo il loro rimpatrio.

### **Reinserimento e ricostruzione**

15. L'Unhcr e l'Undp convengono di:
  - a) rinsaldare i legami operativi fra le due organizzazioni, in modo che il reinserimento dei rifugiati che rimpatriano e il ripristino delle zone ospitanti, e in particolare delle infrastrutture di base, avvengano in modo sostenibile;
  - b) ricercare una metodologia comune e di reciproco beneficio per l'assistenza al reinserimento nelle zone di rientro, e concordare opportune iniziative in materia di risoluzione dei conflitti e sviluppo sostenibile, mirando alla loro economicità, all'efficienza del coordinamento, come pure al valore aggiunto, attraverso l'azione combinata degli aiuti umanitari e dell'assistenza allo sviluppo;
  - c) di concerto con le autorità locali e i partner esecutivi, valutare congiuntamente la situazione delle zone di reinserimento in fatto di sviluppo umano, in particolare attraverso l'individuazione degli intralci al reinserimento - ad esempio, mine antiuomo, diritti sulla terra e regime fondiario - e tramite la possibilità di impiegare rimpatriati, debitamente qualificati, in servizi pubblici quali la sanità e l'istruzione; l'Unhcr fornirà informazioni sui corsi di qualificazione eventualmente svolti nei campi profughi, prima del rimpatrio;
  - d) coordinare le rispettive strategie e concordare una ripartizione dei compiti rispetto alle esigenze di reinserimento degli sfollati, quando l'Unhcr interviene in loro favore.
16. Il Delegato dell'Unhcr si impegna a:
  - a) invitare l'Undp a partecipare all'esercizio iniziale di analisi della situazione e valutazione dei bisogni, nelle zone in cui è previsto il ritorno dei rifugiati. Tale valutazione costituirà la base di un'azione congiunta intesa a facilitare il reinserimento e incentrata sull'impatto a breve e medio termine;
  - b) far sì che la strategia dell'Unhcr in materia di reinserimento sia messa a punto con contributi sostanziali dell'Undp, in modo da rafforzare gli effetti, ai fini dello sviluppo, dell'assistenza al reinserimento inizialmente fornita dall'Unhcr (comprensiva di progetti di rapido impatto - *Quick Impact Projects*, Qip) e da garantirne la sostenibilità.
17. Il Rappresentante residente dell'Undp si impegna a:
  - a) svolgere un'analisi delle capacità locali di gestione dello sviluppo, che comprenda anche l'assegnazione di risorse locali ai bisogni prioritari e a una ripresa sostenuta;
  - b) concertarsi con l'Unhcr per individuare e pianificare le attività dell'Undp per l'assistenza allo sviluppo, in modo da ricollegarsi all'assistenza al reinserimento, dandole opportunamente seguito;
  - c) concertarsi con l'Unhcr per quanto riguarda la propria strategia per il reinserimento dei rifugiati, degli ex combattenti e degli sfollati, in modo da giungere a una comune visione del tipo e del volume degli aiuti necessari per il reinserimento nella collettività di tali categorie, laddove l'Unhcr opera in loro favore.

## VI. MOBILITAZIONE DELLE RISORSE

18. Per essere sostenibili, i programmi miranti alla prevenzione delle crisi di rifugiati, come pure i progetti a beneficio della popolazione ospitante e le iniziative di reinserimento e sviluppo locale, richiedono ingenti risorse complementari, in aggiunta a quelle dei principali fondi dell'Unhcr, a quelle dei programmi nazionali dell'Undp e agli stanziamenti del Trac, in particolare con la linea di bilancio I.1.3, destinata ai "paesi in particolari situazioni di sviluppo".

19. Per quanto possibile, nella ricerca di risorse fuori bilancio da destinare ai suddetti programmi, le due organizzazioni convergono di contattare congiuntamente e senza indugio i donatori, sulla base di disposizioni concordate per l'attuazione dei programmi.

20. L'Unhcr e l'Undp si impegnano a:

- a) concertarsi con il governo del paese e ricorrere attivamente a occasioni d'incontro quali tavole rotonde e riunioni di gruppi consultivi, come pure a riunioni di donatori regionali o nazionali, per attrarre e mobilitare risorse per programmi decisi di comune accordo in materia di prevenzione degli esodi, impatto sulle comunità ospitanti e reinserimento;
- b) collaborare attivamente all'elaborazione degli appelli interistituzionali unitari, nonché di loro eventuali integrazioni successive, facendo in modo che le attività in essi previste siano coerenti con la strategia globale dell'assistenza esterna.

## VII. ATTUAZIONE, MONITORAGGIO E SEGUITO DELL'ACCORDO QUADRO

21. Al fine di attuare le strategie comuni di assistenza ai paesi che si trovano in particolari situazioni, di cui alle precedenti sezioni, occorre sistematizzare e rafforzare meccanismi e procedure che permettano regolarmente, a livello delle Sedi centrali e dei singoli paesi, strette consultazioni fra le due organizzazioni.

22. Una caratteristica generale della collaborazione fra l'Unhcr e l'Undp consisterà nell'esaminare e analizzare congiuntamente, sia presso le sedi centrali che a livello dei paesi, le esperienze acquisite. I risultati saranno utilizzati per un ulteriore affinamento degli strumenti e delle attività di cooperazione, attraverso il coordinamento e, se del caso, la collaborazione all'elaborazione di programmi comuni di formazione per il personale direttivo distaccato. L'Unhcr e l'Undp si impegnano, inoltre, a contribuire alla creazione e a partecipare a programmi interistituzionali di formazione, quali il corso del Centro di Torino dell'Oil sul coordinamento in seno al sistema delle Nazioni Unite, il Programma di formazione alla gestione delle catastrofi e il Progetto di collegio per il personale dell'Onu.

23. L'Unhcr e l'Undp si impegnano ad operare per una comune strategia in materia di condizioni di lavoro, sicurezza e benessere del personale sul terreno, e organizzeranno scambi di personale distaccato e comandato, consentendo in tal modo a ciascuna organizzazione di trarre profitto, nelle proprie attività, dalle esperienze dell'altra.

24. L'Unhcr e l'Undp convergono:

a livello dei singoli paesi

- a) di nominare, in seno ad ogni ufficio distaccato, un funzionario di grado elevato come "punto focale" per attuare l'accordo quadro a livello del paese e, se del caso, per sostenere iniziative subregionali e transfrontaliere, intraprese in virtù dell'accordo stesso. Tali funzionari opereranno come una squadra, chiamando a collaborare altro personale delle due organizzazioni secondo le necessità, e riferendo regolarmente e congiuntamente al Rappresentante residente dell'Undp e al Delegato dell'Unhcr;
- b) di elaborare congiuntamente un piano operativo d'azione, destinato a dare attuazione all'accordo quadro nel contesto dei bisogni specifici del paese, e di ripartire i compiti in vista della massima efficienza per quanto riguarda la pianificazione, la realizzazione e il monitoraggio delle attività comuni;
- c) a sostegno di quanto sopra e se giustificato, di istituire uffici comuni nelle zone di rimpatrio, per facilitare il coordinamento delle iniziative e l'efficace transizione delle operazioni delle due organizzazioni verso programmi di reinserimento sostenibili, estesi a un'intera zona;

a livello delle Sedi centrali

- d) di organizzare annualmente una riunione ad alto livello, per analizzare e fornire indicazioni

ni riguardanti temi di strategia generale, le ramificazioni oltre frontiera degli esodi di rifugiati, come anche le implicazioni di eventuali iniziative congiunte in materia di prevenzione e reinserimento;

- e) di organizzare riunioni trimestrali del gruppo di lavoro Unhcr/Undp, per passare in rassegna le questioni di comune interesse relative alla collaborazione operativa e preparare la riunione annuale ad alto livello;
- f) di creare, presso entrambe le organizzazioni, un "punto focale" per fare un bilancio dei risultati e dei problemi incontrati; di individuare le possibilità di collaborazione e proporre iniziative al riguardo; di collaborare, a livello di ogni paese, all'elaborazione e alla realizzazione di un piano d'azione operativo; di seguire i progressi compiuti nell'attuazione del presente accordo.

## VIII. VALIDITÀ

25. Il presente accordo quadro entra in vigore il giorno stesso della firma e sarà oggetto di riesame e valutazione generali nel dicembre 1998.

26. Il presente accordo quadro sostituisce l'accordo del novembre 1987, intitolato "Cooperazione Unhcr/Undp in relazione alle attività di sviluppo in favore dei rifugiati e dei rimpatriati".

27. Le disposizioni precedentemente concordate fra l'Unhcr e l'Undp, in merito a questioni finanziarie e relative al personale, rimarranno in vigore fino a una loro eventuale modifica mediante appositi accordi.

*Ginevra, 10 aprile 1997*

**James Gustave Speth**  
Amministratore del  
Programma di sviluppo delle Nazioni Unite

**Sadako Ogata**  
Alto Commissario delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati

## **PROTOCOLLO D'ACCORDO fra l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef)**

### **I. INTRODUZIONE**

1. Il presente Protocollo d'accordo fra l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef) ha lo scopo di incoraggiare e facilitare una collaborazione sistematica e strutturata fra le due organizzazioni, come pure di far tesoro dei vantaggi comparativi riconosciuti di ciascuna organizzazione e di stabilire modalità operative di collaborazione, che presentino un valore aggiunto.
2. Alla base del presente Protocollo è il riconoscimento dei mandati e delle competenze rispettivi delle due organizzazioni.
3. L'Unhcr e l'Unicef decidono di fondare i propri interventi, congiunti e separati, a favore dei minori (rifugiati, sfollati o rimpatriati, come pure facenti parte di popolazioni locali che subiscono le conseguenze della presenza di sfollati o rifugiati), sui principi contenuti nella Convenzione sui diritti del fanciullo, negli strumenti internazionali che disciplinano i diritti dei rifugiati e in altri strumenti relativi ai diritti umani, nonché sulle direttive in materia emanate dal Comitato esecutivo del programma dell'Alto Commissario e dal Comitato esecutivo dell'Unicef.

### **II. CAMPO D'APPLICAZIONE**

4. Il presente Protocollo si applica nei paesi in cui l'Unicef dispone già di un ufficio o di un programma e comprende attività in favore delle seguenti categorie di beneficiari:
  - i) rifugiati;
  - ii) rimpatriati;
  - iii) sfollati;
  - iv) popolazioni locali del paese d'origine, che subiscono gli effetti della presenza di sfollati o rimpatriati; oppure del paese d'asilo, che subiscono gli effetti della presenza di rifugiati.

### **III. COMPETENZE NEI CONFRONTI DEI VARI GRUPPI DI POPOLAZIONE**

5. Benché distinti, i ruoli e le competenze dell'Unhcr e dell'Unicef in relazione ai gruppi di popolazione di cui al precedente paragrafo 4 sono a volte correlati. Sia l'Unhcr che l'Unicef si sforzano, infatti, di assistere le autorità nazionali per garantire il benessere di bambini e adolescenti.

#### **(i) Rifugiati**

6. In virtù del proprio Statuto, l'Unhcr ha il mandato di fornire protezione internazionale ai rifugiati e di promuovere soluzioni durevoli ai loro problemi. L'Unhcr ha la responsabilità ultima della protezione internazionale e del benessere dei rifugiati, che può includere la fornitura di aiuti, in collaborazione con i governi ospitanti e conformemente ai loro obblighi internazionali.

7. Dal canto suo, l'Unicef è stato invitato dal proprio Comitato esecutivo, con la risoluzione 1992/21, a "continuare a fornire aiuti d'emergenza a donne e bambini rifugiati o sfollati, in particolare allorché vivono in zone colpite da conflitti armati e calamità naturali... conformemente al proprio mandato" e "in collaborazione con gli altri organismi competenti delle Nazioni Unite e con la comunità internazionale". L'assistenza fornita dall'Unicef ai rifugiati, concordata caso per caso con il paese ospitante e l'Unhcr, è selettiva e subordinata alla disponibilità di risorse aggiuntive rispetto a quelle impegnate nel Piano operativo generale (*Master Plan of Operations*) di tale organizzazione per il paese interessato.

#### **(ii) Rimpatriati**

8. L'Unhcr e l'Unicef si concertano per garantire la complementarità delle rispettive attività in favo-

re dei rimpatriati.

9. L'intervento dell'Unicef in favore dei bambini e delle donne rimpatriati può far parte del programma ordinario attuato in un dato paese, oppure costituirne un'estensione; tale intervento può comportare nuove attività, nell'ambito del programma di collaborazione assistito dall'organizzazione. Di norma, i suoi interventi, effettuati tramite una redistribuzione delle risorse esistenti o la mobilitazione di risorse supplementari, sono decisi d'intesa con il governo e gli altri partner nazionali.

10. Il compito dell'Unhcr nei confronti dei rimpatriati consiste nel garantire che il rimpatrio volontario avvenga in condizioni di sicurezza e dignità, assistendo, se necessario, il rientro e il reinserimento dei rifugiati che rimpatriano e vigilando poi sulla loro sicurezza e il loro benessere. La durata e l'estensione delle attività dell'Unhcr in favore dei rimpatriati sono limitate e variano secondo le caratteristiche specifiche delle singole operazioni. La partecipazione dell'Unhcr può essere determinata, inoltre, da appositi accordi tripartiti o bilaterali con i paesi interessati, che delincono la cornice di tali operazioni.

### **(iii) Sfolati**

11. Gli interventi dell'Unicef e dell'Unhcr in favore degli sfollati rientrano, in genere, in un più vasto piano d'azione, coordinato dalle Nazioni Unite.

12. L'Unicef assiste i governi e gli altri competenti nell'adempimento dei rispettivi obblighi di protezione e assistenza delle popolazioni sfollate. Nell'ambito del programma di cooperazione con un determinato paese, l'Unicef incentra la propria strategia di potenziamento delle capacità su attività a livello comunitario, miranti ad aiutare donne e bambini con particolari esigenze, come pure a garantirne l'inserimento nei programmi nazionali per il settore sanitario, quello scolastico e per altri servizi sociali.

13. L'intervento dell'Unhcr è selettivo, a beneficio di persone divenute sfollate per motivi che le farebbero rientrare nelle proprie competenze, se si trovassero fuori del proprio paese. Tale intervento si basa su una specifica richiesta del Segretario generale o di un organo principale competente delle Nazioni Unite, ed è influenzato dal contributo che può dare alla prevenzione e/o alla soluzione di un problema di rifugiati.

### **(iv) Popolazioni ospitanti locali che subiscono gli effetti della presenza degli esuli**

14. Con i propri interventi assistenziali, nell'ambito del programma di collaborazione con un dato paese, l'Unicef aiuterà le autorità nazionali a soddisfare i bisogni e a garantire il benessere della popolazione locale ospitante.

15. L'intervento dell'Unhcr in favore delle popolazioni locali che subiscono gli effetti della presenza degli esuli è selettivo e riguarda, in genere, gli abitanti delle zone di afflusso dei rifugiati, come pure le zone di rientro di quelli che rimpatriano e degli sfollati di competenza dell'Unhcr.

## **IV. TIPI DI ATTIVITÀ IN COLLABORAZIONE**

### **(i) Tutela dei diritti, promozione e formulazione delle strategie**

16. Ogni qualvolta sia opportuno e realizzabile, l'Unhcr e l'Unicef collaborano alla tutela e alla promozione dei diritti, nonché alla protezione dei minori di loro comune competenza, in particolare nei seguenti campi:

- a. diritto del minore a un nome e una nazionalità; preservazione della sua identità;
- b. incolumità e libertà dei minori: prevenzione del reclutamento forzato in forze armate e altri gruppi paramilitari, dei lavori forzati, delle torture, dei rapimenti, delle violenze fisiche e sessuali e dell'internamento;
- c. rintraccio, ricongiungimento familiare, questioni specifiche relative all'evacuazione e all'adozione.

17. Nell'ambito della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'Unicef e l'Unhcr collaborano sui seguenti temi:

- a. promozione dell'attuazione della Convenzione;
- b. organizzazione di attività didattiche, come seminari, corsi di formazione, attività nelle scuole, destinate alla divulgazione dei diritti sanciti nella Convenzione;
- c. presentazione di rapporti al Comitato per i diritti del fanciullo, in merito all'attuazione della Convenzione e delle raccomandazioni del Comitato stesso. L'Unhcr e l'Unicef facilitano l'inserimento di informazioni relative ai bambini rifugiati nei rapporti sui singoli paesi, presentati al Comitato.

## **(ii) Attività operative**

18. L'esatta combinazione di attività operative dell'Unhcr e dell'Unicef potrà variare a seconda delle specifiche situazioni e necessità. La forza e il contributo dell'Unicef derivano, in particolare, dalla sua presenza di lunga data in un paese e dalla conoscenza che ne ha, e consistono nella capacità di concepire gli aiuti d'emergenza e l'assistenza allo sviluppo in modo che si rafforzino reciprocamente. Per l'Unhcr, il maggiore impegno consiste nel fornire gli aiuti d'emergenza o la prima assistenza al reinserimento in modo da farne un'efficace integrazione o una premessa delle attività per lo sviluppo.

### **Pianificazione d'emergenza**

19. Sia l'Unhcr che l'Unicef danno il proprio contributo alla pianificazione d'emergenza coordinata dall'Onu, in genere con la piena collaborazione delle autorità nazionali. In tale ambito, l'Unhcr inviterà l'Unicef a partecipare alla pianificazione in vista di eventuali afflussi di rifugiati. Durante tale fase, l'Unicef esaminerà, con gli enti statali competenti e l'Unhcr, le modalità di una rapida ristrutturazione delle proprie operazioni in corso nel paese, per poter fornire aiuti d'emergenza in settori pre-determinati.

20. Per aumentare l'efficacia della risposta congiunta alle emergenze, le due organizzazioni si terranno reciprocamente informate sulla creazione e il mantenimento delle rispettive capacità di risposta alle emergenze, segnatamente attraverso: formazione di personale per le emergenze ed elenchi di riserva; accordi di collaborazione permanente; scorte di materiali; sviluppo di reti di telecomunicazioni.

### **Valutazione e monitoraggio**

21. L'Unicef e l'Unhcr elaboreranno congiuntamente direttive e metodologie specifiche per valutare e tenere sotto controllo la situazione dei minori di comune competenza, e procederanno a scambi di informazioni sugli interventi programmati da realizzare.

### **Assistenza ai minori non accompagnati**

22. In genere, si trovano minori non accompagnati sia nel paese d'origine che fra la popolazione rifugiata. Nel paese d'origine, l'Unicef assisterà le autorità nazionali ad elaborare, coordinare ed attuare appropriate politiche, strategie e norme per l'assistenza ai minori non accompagnati e il loro ricongiungimento con i familiari. L'Unhcr sarà, invece, capofila per quanto riguarda i minori non accompagnati in seno alle popolazioni rifugiate. I due organismi collaboreranno all'ulteriore elaborazione e applicazione di direttive e criteri di programmazione globali, curando il necessario coordinamento operativo e lo scambio di informazioni riguardo alle operazioni realizzate nei paesi d'asilo e in quelli d'origine. Le due organizzazioni si coordineranno altresì con il Cicer, in merito alle attività di rintraccio e ricongiungimento.

23. Quando sono necessarie particolari disposizioni per l'assistenza ai minori non accompagnati, l'Unhcr si concerterà, nell'ambito del proprio mandato di coordinamento generale, con l'Unicef per determinare le modalità di partecipazione di questa organizzazione alla gestione e all'attuazione di tali disposizioni. Tale assistenza potrà essere fornita nelle seguenti forme:

- i. effettuando una o più valutazioni della situazione e delle necessità dei minori non accompagnati presenti in ogni popolazione rifugiata;
- ii. collaborando all'adattamento dei principi e delle direttive globali per l'assistenza ai minori non accompagnati, contenuti nelle pubblicazioni: *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* (Unhcr, 1994) e *Assisting in Emergencies* (Unicef, 1986-96) e, se necessario,

elaborando ed emanando direttive specifiche per una data situazione, d'intesa con gli altri organismi direttamente interessati all'assistenza ai minori in questione e/o al rintraccio dei familiari;

- iii. assumendosi il compito di coordinare l'avvio e la supervisione di programmi per l'assistenza ai minori non accompagnati, come pure per il rintraccio e il ricongiungimento dei familiari.

24. Nei paesi d'origine, l'Unicef porrà in atto analoghe forme di consultazione e collaborazione con l'Unhcr e le autorità nazionali, per facilitare l'inserimento dei minori rimpatriati non accompagnati in programmi idonei.

### **Promozione del benessere psicosociale**

25. L'Unhcr e l'Unicef collaboreranno all'ulteriore elaborazione di direttive e di materiali didattici, destinati ad attività che sopperiscano ai bisogni dei bambini traumatizzati a causa di conflitti armati, o di violenze di estrema gravità.

26. Quando i minori sono esposti, nel proprio paese, a conflitti armati, violenze fisiche o sessuali o altre sofferenze gravi, l'Unicef collaborerà con i governi e gli altri partner nazionali per valutare il loro stato ed emanare direttive per un'adeguata assistenza medica e sociopsicologica, nonché per attuare un programma mirante ad aiutare i bambini traumatizzati e a prevenire ulteriori traumi. Il sostegno dell'Unicef mirerà allo sviluppo delle capacità del paese, a una strategia dell'assistenza medica basata sulla comunità e la famiglia, e ad indirizzare i bambini più gravemente traumatizzati agli specialisti del caso. L'Unicef collaborerà altresì con l'Unhcr per agevolare l'inserimento dei bambini rimpatriati nei programmi nazionali.

27. Nel caso di un afflusso di rifugiati, anch'essi esposti ad analoghi eventi traumatici, l'Unhcr, d'intesa con l'Unicef, gli enti nazionali competenti e le Ong, coordinerà una valutazione della condizione psicosociale dei bambini rifugiati e l'elaborazione di un programma di attività volto ad assistere le vittime di traumi e a prevenirne altri. Nella misura del possibile, tali programmi saranno concepiti in modo da coinvolgere tutta la comunità, mentre per i bambini che hanno subito traumi particolarmente gravi saranno necessarie particolari disposizioni. La decisione circa le più opportune modalità di attuazione e la ripartizione dei compiti sarà adottata dall'Unhcr, di concerto con l'Unicef e le altre organizzazioni direttamente interessate. L'Unicef potrà assumersi il compito, fra l'altro, di fornire l'assistenza tecnica e di organizzare corsi di formazione.

### **Assistenza alle famiglie e ai minori**

28. Nella risposta dell'Unhcr alle emergenze, sono essenziali delle attività a livello comunitario, genericamente focalizzate sul benessere dei minori rifugiati. Nel caso di un'emergenza di rifugiati di grandi proporzioni, può essere necessario sostenere tale intervento con capacità aggiuntive. Su richiesta dell'Unhcr, l'Unicef collaborerà all'ideazione e alla realizzazione di attività miranti a rafforzare le strategie adottate dalle famiglie e dalla comunità per far fronte alle situazioni e aiutarsi da sé, assicurando a bambini e adolescenti un ambiente quanto più sano e accogliente possibile.

29. Il benessere, la protezione e il sano sviluppo del bambino sono meglio garantiti in un ambiente familiare sicuro, premuroso e bene informato. L'Unicef dà, pertanto, la priorità al rafforzamento - o alla rivitalizzazione - della capacità della famiglia di prendersi cura del bambino, alla garanzia di un'adeguata disponibilità di viveri e di un reddito (soprattutto per la madre), a un minimo di istruzione e di capacità manuali che incoraggino l'autosufficienza. L'Unicef collaborerà con l'Unhcr per agevolare l'inserimento delle famiglie rimpatriate in idonei programmi di assistenza familiare

### **Istruzione di base**

30. Nella propria azione intesa a organizzare un'attività scolastica per i bambini rifugiati, l'Unhcr si avvarrà dell'esperienza dell'Unicef per valutare e analizzare la situazione e i bisogni dei bambini in materia. Le due organizzazioni determineranno congiuntamente le modalità del potenziale contributo dell'Unicef all'adattamento del materiale scolastico già esistente, e in particolare di sussidi didattici per l'educazione alla pace, come pure alla creazione e alla messa a disposizione delle forniture e attrezzature di base.

31. L'Unicef si sforzerà, nel quadro dei programmi ordinari di cooperazione con vari paesi, di reperi-

re un nucleo essenziale di materiale didattico e pedagogico che possa costituire, durante un'emergenza, la base di una rapida ripresa dell'attività scolastica. L'Unicef collaborerà, inoltre, con l'Unhcr per garantire la continuità in fatto di strategie, contenuti e tecniche pedagogiche, fra l'istruzione di base impartita ai rifugiati e quella del paese d'origine. Nell'ambito dell'assistenza prestata alle autorità nazionali per ripristinare o sviluppare l'istruzione elementare nel paese d'origine, l'Unicef collaborerà altresì con l'Unhcr per facilitare l'accesso alle scuole dei bambini rimpatriati.

32. Per quanto riguarda le attività didattiche essenziali, entrambi gli organismi si concerteranno con l'Unesco.

### **Attività sanitarie**

33. L'Unhcr e l'Unicef continueranno a collaborare per soddisfare le necessità sanitarie delle donne, dei bambini e degli adolescenti di loro comune competenza. L'Unicef riserverà particolare attenzione all'assistenza delle popolazioni che vivono in prossimità dei campi profughi, lavorando d'intesa con le autorità locali. Fra le specifiche attività previste in tale cornice, può rientrare l'ulteriore affinamento di criteri, direttive e manuali, come ad esempio la pubblicazione: *Reproductive Health in Refugee Situations*.

34. Vaccinazione contro il morbillo. L'Unhcr informerà immediatamente l'Unicef di nuove situazioni di rifugiati in cui la vaccinazione contro il morbillo rappresenti una necessità prioritaria. L'Unicef fornirà il vaccino (e gli eventuali altri antigeni necessari in un'emergenza), insieme con le relative attrezzature e forniture, fra cui le apparecchiature frigorifere necessarie per mantenere la catena del freddo, tessere di vaccinazione e dotazioni integrative di vitamina A. Saranno adottate di comune accordo le disposizioni pratiche per effettuare la vaccinazione con le forniture dell'Unicef, tenendo presenti le capacità operative dei servizi nazionali, delle Ong e di altri enti interessati.

35. Programmi ampliati di vaccinazione. L'Unicef assisterà le autorità sanitarie del paese ospitante per l'attuazione completa, se possibile, di tali programmi relativamente alle donne e ai bambini rifugiati, e aiuterà le autorità stesse a mantenere il livello e l'estensione dei servizi forniti alle popolazioni locali che subiscono l'impatto degli afflussi di esuli.

36. Sostegno a pratiche ostetriche sicure. In una nuova situazione di rifugiati, i programmi di assistenza materna e neonatale saranno elaborati dall'Unicef e dall'Unhcr, d'intesa con le autorità del paese ospitante, le Ong e le altre organizzazioni interessate. In aggiunta, l'Unicef fornirà le proprie "dotazioni per un parto in condizioni sterili" (*clean delivery kits*), utilizzabili sia in casa che presso strutture sanitarie, con o senza l'assistenza di levatrici professioniste. Se necessario, l'Unicef fornirà un aiuto per potenziare la rete nazionale già esistente cui indirizzare le donne con complicanze ostetriche.

37. Alimentazione dei neonati e dei bambini piccoli. Nelle situazioni di rifugiati ormai stabilizzate, l'Unicef e l'Unhcr collaboreranno per aiutare i neonati e i bambini piccoli ad avere una crescita e un'alimentazione normali. Si porrà l'accento sull'incoraggiamento, la tutela e l'assistenza ad un'alimentazione esclusivamente al seno per sei mesi, seguita da un allattamento prolungato per due anni o anche più, garantendo nel contempo ai bambini un'alimentazione integrativa adeguata, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, e la necessaria assistenza medica. Entrambi gli organismi vigileranno sull'attuazione della politica ormai collaudata dell'Unhcr, esposta nella pubblicazione: *Acceptance, Distribution and Use of Milk Products in Refugee Programmes*.

38. L'educazione sanitaria generale sarà anch'essa promossa dai due organismi, e l'Unicef appoggerà attività d'informazione, educazione e comunicazione destinate alle popolazioni rifugiate, attingendo dal materiale didattico già esistente nel paese ospitante e in quello d'origine, se necessario adattandolo.

39. Per quanto riguarda le attività sanitarie di base, entrambi gli organismi si concerteranno con l'Oms.

### **Acqua e servizi igienici**

40. All'insorgere di un'emergenza di rifugiati, l'Unhcr potrà rivolgersi all'Unicef perché contribuisca a garantire, nella misura del possibile, la fornitura alle popolazioni rifugiate di acqua potabile in quantità sufficiente e di servizi igienici. Nell'ambito del programma di cooperazione con un dato paese, l'Unicef aiuterà le autorità nazionali a mantenere il livello e l'estensione dei servizi forniti alle popolazioni ospitanti che hanno subito l'impatto di un afflusso di esuli, come anche ai rimpatriati.

41. L'Unhcr e l'Unicef esamineranno e adatteranno, secondo le necessità, i tipi di servizi igienici utilizzati nei paesi ospitanti, al fine di armonizzare le soluzioni d'igiene ambientale destinate ai rifugiati con quelle in uso presso le comunità ospitanti.

**(iii) Attività di reinserimento: lettere d'intenti**

42. L'Unhcr informerà l'Unicef delle operazioni di rimpatrio previste, sin dall'inizio della pianificazione e delle trattative per ciascuna operazione, oppure ogni qualvolta si prevedano movimenti spontanei su vasta scala. In preparazione del rimpatrio volontario dei rifugiati, l'Unhcr adotterà, d'intesa con le competenti autorità governative del paese d'origine, iniziative complementari impiegate sulle zone di rientro, per garantire l'effettivo reinserimento dei rimpatriati, la disponibilità dei servizi essenziali, come anche l'inclusione di tali zone e delle loro popolazioni nei programmi nazionali di sviluppo a lungo termine.

43. In ciascun caso, ogni qualvolta sia opportuno e possibile, la pianificazione e le iniziative proposte saranno oggetto di una lettera d'intenti redatta a livello locale, in relazione alle particolari caratteristiche del rimpatrio volontario e del reinserimento nel paese d'origine. In particolare, la lettera d'intenti determinerà, fra l'altro: l'esatta cornice istituzionale della collaborazione; le attività decise da ogni organismo a beneficio delle comunità rimpatriate, e in particolare quelle destinate a potenziare le capacità delle strutture governative e delle organizzazioni non governative; i previsti collegamenti fra le attività dei due organismi.

## V. DISPOSIZIONI FINALI

### Mobilizzazione delle risorse

44. Ogni organismo è responsabile della mobilitazione delle risorse necessarie per svolgere i compiti enunciati nel presente Protocollo. Qualora le risorse disponibili per un'azione immediata non siano sufficienti, sarà consultata la controparte. Per alcune operazioni speciali, si potrà decidere di lanciare un appello congiunto. Entrambi gli organismi parteciperanno alle procedure per il lancio degli appelli interistituzionali unitari, coordinati dal Dipartimento affari umanitari dell'Onu.

### Informazione del pubblico

45. L'Unhcr e l'Unicef divulgheranno le informazioni d'interesse per i mezzi di comunicazione, le Ong e il pubblico, relativamente ai minori di competenza di entrambe le organizzazioni. Collaboreranno inoltre, sia a livello delle Sedi centrali che sul terreno, per sensibilizzare l'opinione pubblica alla situazione dei bambini di comune competenza, come pure alle proprie attività volte a rispondere ai loro bisogni. Se opportuno e possibile, tale collaborazione potrà tradursi nell'elaborazione, congiunta o coordinata, di materiale divulgativo e attività informative. Ciascun organismo nominerà, presso la propria Sede centrale, un "punto focale" al fine di regolari consultazioni al riguardo.

### Ritiro graduale e passaggio delle consegne

46. Prima della cessazione concordata di qualsiasi attività, svolta nell'ambito del presente Protocollo o di una lettera d'intenti redatta a livello locale, oppure qualora l'Unhcr o l'Unicef prevedano che le risorse siano insufficienti per gli scopi previsti, sarà predisposto di comune accordo un piano di ritiro graduale.

47. Ciascun organismo è responsabile di eventuali obblighi o passività in sospeso. I beni, le giacenze e le risorse, eventualmente rimanenti dopo la cessazione dell'attività nel quadro del Protocollo, saranno trasferiti gratuitamente a quello dei due organismi che manterrà una presenza ovvero operazioni correlate nella zona, a enti nazionali, ad Ong o altre istituzioni competenti per la popolazione che beneficiava dell'attività.

## VI. CONDIZIONI GENERALI

48. Le disposizioni del presente Protocollo non pregiudicano in alcun modo le relazioni dei firmatari con i rispettivi organi direttivi, né i rapporti contrattuali e la supervisione amministrativa dell'Unhcr e dell'Unicef nei confronti dei propri partner operativi.

49. L'attuazione del presente Protocollo avverrà in conformità con le rispettive norme e procedure amministrative e finanziarie dell'Unhcr e dell'Unicef, e sarà condizionata alla disponibilità dei necessari fondi.

50. Il presente Protocollo entra in vigore al momento della firma ed è concluso per una durata indeterminata.

51. Il presente Protocollo può essere rescisso da ciascuna delle parti, con un preavviso scritto di 90 giorni.

52. Il presente Protocollo può essere modificato, di comune accordo, in qualsiasi momento.

53. I Direttori esecutivi dei due organismi si incontrano quando sia necessario per discutere temi politici, e designano funzionari ad alto livello che si incontrano almeno una volta l'anno (o a regolari scadenze), per passare in rassegna i problemi strategici e pratici di particolare interesse per entrambe le organizzazioni, nonché per proporre possibili linee d'azione per affrontarli.

*Ginevra, 14 marzo 1996*

Per  
l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati

**Sadako Ogata**  
Alto Commissario delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati

Per  
il Fondo delle Nazioni Unite  
per l'infanzia

**Carol Bellamy**  
Direttore esecutivo

## **COLLABORAZIONE UNHCR/PAM**

### **Protocollo d'intesa riguardante le disposizioni operative comuni per le operazioni in favore di rifugiati, rimpatriati e sfollati**

Revisione in vigore dal 31 marzo 1997

#### **1. INTRODUZIONE**

1.1 Prima ancora della conclusione, nel 1985, di un Protocollo d'accordo, l'Unhcr e il Pam avevano instaurato una strettissima collaborazione a servizio dei rifugiati, poi notevolmente rafforzata grazie alle nuove disposizioni operative introdotte progressivamente dall'inizio del 1992. Una revisione del Protocollo, che rifletteva l'esperienza così acquisita, è entrata in vigore all'inizio del 1994. La presente revisione, del 1997, fa tesoro dell'esperienza ricavata con l'attuazione delle disposizioni contenute nella prima revisione.

1.2 Nel Protocollo sono dapprima enunciati gli obiettivi e il campo d'applicazione, per poi esporre la ripartizione delle competenze e le disposizioni in materia di valutazione dei bisogni, mobilitazione dei viveri, logistica, appelli, monitoraggio, sorveglianza nutrizionale, rendicontazione e coordinamento. L'ultima sezione contiene le condizioni generali applicabili.

1.3 Lo Statuto dell'Unhcr dà incarico all'organizzazione di fornire protezione internazionale ai rifugiati, come pure di cercare soluzioni permanenti al fenomeno. Nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, spetta dunque all'Unhcr assicurare protezione e benessere ai rifugiati e aiutarli nella ricerca di una soluzione durevole, vale a dire il rimpatrio volontario, l'integrazione nel paese d'asilo o il reinserimento in un paese terzo. Con successive risoluzioni, l'Assemblea generale ha affidato all'Unhcr talune competenze relative ad apolidi e rimpatriati. In casi specifici, su richiesta del Segretario generale o di un organo principale competente delle Nazioni Unite, l'Unhcr può altresì intervenire in favore di persone divenute sfollate, rimanendo quindi nel proprio paese, per ragioni analoghe a quelle dei rifugiati, e di persone che rischiano di essere costrette all'esodo.

1.4 Nella definizione delle persone di competenza dell'Unhcr, contenuta nello Statuto, si pone l'accento sul criterio del fondato timore di persecuzione. Altri criteri sono stati progressivamente aggiunti, per tener conto delle mutate caratteristiche dei flussi di rifugiati. In molte situazioni, l'Unhcr fornisce oggi protezione e assistenza a rifugiati in fuga da persecuzioni, conflitti e violazioni generalizzate dei diritti umani.

1.5 Il Programma alimentare mondiale (Pam) è lo strumento del sistema delle Nazioni Unite preposto agli aiuti alimentari. Esso fa fronte alle necessità di rifugiati e sfollati, fornendo pure il relativo supporto logistico; utilizza gli aiuti alimentari a sostegno dello sviluppo socioeconomico; promuove, inoltre, la sicurezza alimentare mondiale, definita come la disponibilità, per ogni individuo e in ogni momento, del cibo necessario per una vita attiva e sana. Di conseguenza, il Pam ha nel contempo funzioni d'emergenza e di sviluppo. Quest'ultimo ruolo riveste particolare importanza nella collaborazione con l'Unhcr e altri organismi, e in particolare le istituzioni finanziarie, per attività di ricostruzione e ripresa nel paese d'origine. Nell'ambito d'applicazione del presente Protocollo, il Pam funge da agenzia capofila per la mobilitazione dei generi alimentari di base, nonché delle risorse logistiche necessarie per farli giungere a destinazione.

1.6 Per conseguire i propri obiettivi, occorre che il Protocollo sia di aiuto ai funzionari dell'Unhcr e del Pam distaccati sul terreno e rispecchi le loro esperienze. Sarà quindi benvenuto ogni suggerimento volto ad accrescerne l'utilità. Una collaborazione e uno scambio di informazioni franchi e completi, a tutti i livelli, sono le necessarie premesse del successo di questa partnership essenziale, la cui cornice è costituita dal presente Protocollo.

#### **2. OBIETTIVI E CAMPO D'APPLICAZIONE**

2.1 Mediante la fornitura tempestiva e idonea, in quantità adeguata, di generi alimentari e di alcuni soccorsi non alimentari correlati, l'Unhcr e il Pam si sforzano di:

- ripristinare e/o mantenere una corretta situazione nutrizionale, grazie a una razione alimentare rispondente ai bisogni emersi dalla valutazione iniziale, equilibrata dal punto di vista nutriziona

le e accettabile da quello culturale;

- promuovere la massima autosufficienza dei beneficiari, attuando idonei programmi volti a sviluppare la produzione alimentare e a creare possibilità di lavoro autonomo, in maniera da facilitare la progressiva transizione dalla distribuzione generale dei soccorsi alimentari ad attività sostenibili, orientate verso lo sviluppo.

2.2 L'Unhcr e il Pam si impegnano a far sì che gli aiuti alimentari siano mirati ai nuclei familiari e giungano anche agli individui più vulnerabili, e che nella distribuzione siano rispettati i principi ispiratori dell'azione umanitaria. Si impegnano altresì a collaborare all'attuazione di strategie intese a coinvolgere la comunità dei beneficiari, e in particolare le donne, in tutti gli aspetti della gestione degli aiuti alimentari.

2.3 Il Protocollo è uno strumento gestionale destinato a contribuire al conseguimento di tali obiettivi, grazie a una chiara definizione delle competenze e degli accordi di collaborazione fra l'Unhcr e il Pam, in modo da valorizzare al massimo i punti di forza e i vantaggi comparativi di ciascun organismo, a beneficio di tutti gli interessati, e da garantire il necessario coordinamento.

2.4 Oggetto del Protocollo è la collaborazione riguardante la fornitura degli aiuti alimentari a rifugiati, rimpatriati e, nei casi specificamente definiti nel precedente paragrafo 1.3, sfollati, a beneficio di una popolazione non inferiore a 5mila persone. Allorché i beneficiari si trovano in paesi sviluppati (cioè diversi da quelli elencati nel rapporto annuale del Comitato per l'assistenza allo sviluppo - Dac - dell'Ocse, in quanto paesi assistiti che si trovano al di sotto della soglia dei potenziali destinatari di prestiti della Banca mondiale), le disposizioni del Protocollo si applicano ugualmente, purché l'erogazione delle necessarie risorse da parte dei donatori non vada a scapito delle operazioni umanitarie del Pam nei paesi in via di sviluppo. La questione sarà decisa dal Pam caso per caso.

2.5 L'Unhcr provvederà ai bisogni alimentari di quelle persone di sua competenza che non rientrano nel campo d'applicazione sopra descritto del presente Protocollo, come pure di ogni altra persona che, pur rientrandovi, ne sia esclusa in conseguenza di uno specifico accordo con il Pam.

### **3. VALUTAZIONE DEI BISOGNI E PIANIFICAZIONE**

3.1 L'Unhcr e il Pam elaborano e attuano piani d'emergenza nei paesi per i quali lo ritengano opportuno. I due organismi si sforzano di garantire una partecipazione congiunta - insieme agli altri organismi interessati - a tale processo, e attuano congiuntamente i piani d'emergenza che non abbiano potuto essere elaborati in comune.

3.2 Il fabbisogno indicativo di fonti energetiche, proteiche e di micronutrienti, determinato dalla Fao e dall'Oms e adattato, se necessario, per tener conto della composizione demografica e di altre caratteristiche specifiche della popolazione beneficiaria, costituirà la base del calcolo dei bisogni alimentari. Una serie comune di direttive nutrizionali, adottata dalle due organizzazioni, sarà utilizzata per valutare tali bisogni, sia per il programma alimentare generale, sia per i programmi nutrizionali selettivi eventualmente necessari.

3.3 Il governo del paese d'asilo e l'Unhcr sono competenti per la determinazione del numero dei rifugiati, mentre il Pam e l'Unhcr valuteranno congiuntamente il numero degli aventi diritto agli aiuti alimentari. Per la mobilitazione e per un efficiente impiego delle risorse messe a disposizione dei due organismi, sono essenziali una precisa individuazione dei beneficiari e una corretta valutazione delle loro necessità.

3.4 L'Unhcr ha messo a punto e cura il costante affinamento di idonei meccanismi per la registrazione dei rifugiati. Quando si verifica una nuova emergenza di rifugiati, l'Unhcr ha la responsabilità, insieme al paese ospitante, di accertare con la massima precisione e rapidità la consistenza numerica dei rifugiati e poi di aggiornare regolarmente tali dati. Le dimensioni e le caratteristiche dell'afflusso determineranno il meccanismo utilizzato per la registrazione. In attesa di questa, si ricorrerà alle tecniche più idonee per stimare il numero dei rifugiati e individuare i beneficiari. In circostanze normali, la registrazione/verifica avrà luogo entro tre mesi dall'inizio di un afflusso massiccio, dopo di che si dovranno adottare le necessarie disposizioni per la registrazione di eventuali nuovi arrivi. Occorre verificare e aggiornare continuamente i dati della registrazione, in particolare - ma non solo - durante la distribuzione dei viveri, nonché ripetere periodicamente, a seconda delle circostanze, la verifica dei dati relativi a tutti i beneficiari.

3.5 L'Unhcr farà il necessario per garantire la totale partecipazione del Pam alla programmazione e all'attuazione della conta numerica e della registrazione dei beneficiari, effettivi e potenziali, degli aiuti alimentari. Se nel giro di tre mesi non è possibile procedere a tale registrazione in modo soddisfacente, l'Unhcr e il Pam determineranno congiuntamente il numero dei beneficiari bisognosi degli aiuti. I partner operativi e i rappresentanti nel paese dei governi donatori devono essere strettamente associati a questo e agli altri aspetti della conta e della registrazione. In caso di disaccordo fra gli uffici locali del Pam e dell'Unhcr, quanto al numero di beneficiari da utilizzare in mancanza di una prima registrazione soddisfacente, il problema sarà deferito alle Sedi centrali ai fini di una soluzione. Nel frattempo, il Pam fornirà gli aiuti alimentari ai beneficiari da esso ritenuti bisognosi di assistenza.

3.6 D'intesa, secondo i casi, con le competenti autorità governative, i partner operativi e/o gli esperti, l'Unhcr e il Pam valuteranno congiuntamente il fabbisogno complessivo di aiuti alimentari e di altri soccorsi complementari. I due organismi concorderanno le modalità dell'assistenza, la composizione qualitativa e quantitativa della razione alimentare, la durata dell'assistenza, come pure i generi non alimentari direttamente correlati che possono incidere sullo stato nutrizionale dei beneficiari. Particolare attenzione sarà riservata ai bisogni delle donne, dei bambini e dei gruppi vulnerabili. Al riguardo saranno consultati i beneficiari, e in particolare le donne. Il programma di aiuti alimentari dovrà tener conto di tutti i fattori pertinenti, e particolarmente: la condizione socioeconomica e nutrizionale dei beneficiari, le usanze culturali, la disponibilità complessiva di viveri, le prospettive di autosufficienza, la disponibilità di combustibili per cucinare, come anche la necessità di ridurre quanto più possibile l'impatto ambientale dovuto all'impiego di determinati combustibili.

3.7 L'Unhcr è competente per la determinazione dello stato nutrizionale dei rifugiati e l'attuazione dei programmi nutrizionali selettivi, eventualmente ritenuti necessari in aggiunta alla razione generale. I risultati delle inchieste in materia saranno portati a conoscenza del Pam. Lo stato nutrizionale dei rifugiati sarà, inoltre, esaminato nell'ambito di una valutazione congiunta del fabbisogno di aiuti alimentari. La decisione di attuare programmi nutrizionali selettivi sarà presa di concerto con il Pam, sulla base delle linee guida concordate. L'Unhcr informerà regolarmente il Pam circa lo svolgimento di tali programmi.

3.8 Ogni qualvolta sia possibile, l'Unhcr e il Pam promuoveranno l'utilizzo degli aiuti alimentari e non alimentari per incoraggiare e sostenere l'autosufficienza, a seconda dei casi, dei singoli beneficiari e delle comunità di appartenenza. Fra le misure da adottare vi saranno i viveri in cambio di lavoro e la fornitura di aiuti non alimentari, come sementi e attrezzi agricoli.

3.9 In una nuova emergenza di grandi dimensioni, la valutazione iniziale per determinare il numero dei beneficiari e i più urgenti bisogni alimentari sarà effettuata, di norma, nel quadro dell'azione umanitaria dei due organismi e comporterà, a seconda delle circostanze, la partecipazione di loro squadre di pronto intervento.

3.10 Di regola, nelle operazioni già in corso, un riesame dei bisogni alimentari avverrà periodicamente attraverso una missione congiunta di valutazione, effettuata da personale distaccato o esterno. La composizione della missione sarà decisa di comune accordo. In genere, il Pam fornisce il responsabile della squadra e, se necessario, un esperto di logistica, mentre l'Unhcr mette a disposizione un nutrizionista e altro personale specializzato, per contribuire, se del caso, a valutare il livello raggiunto in fatto di autosufficienza economica. Sarà incoraggiata la partecipazione, come membri a pieno titolo della missione, di alcuni rappresentanti di donatori e partner operativi, allo scopo di promuovere il sostegno dei donatori per le conclusioni della missione. Saranno anche consultati gli enti nazionali competenti e i beneficiari, e saranno seguite direttive fissate congiuntamente per le missioni di valutazione dei bisogni alimentari. Le raccomandazioni di tali missioni potranno essere modificate solo di comune accordo, a livello delle Sedi centrali.

3.11 Il Pam sarà strettamente associato alla programmazione e all'attuazione delle operazioni di rimpatrio, e le decisioni sull'utilizzo dei viveri da esso forniti saranno prese congiuntamente. Qualora sia costituita, da parte dei governi interessati e dell'Unhcr, una commissione per il rimpatrio, il Pam dovrà partecipare, ogni qualvolta sia opportuno, alle sue riunioni come osservatore, in veste ufficiale o ufficiosa.

3.12 Gli aiuti alimentari possono, inoltre, avere un'importanza decisiva per un positivo reinserimento dei rimpatriati, quando l'assistenza ad intere comunità o zone è probabilmente più opportuna degli aiuti ai singoli individui. Le iniziative per la ripresa dopo un conflitto sono necessarie non solo per

i rimpatriati, ma anche per la popolazione che ne ha sofferto nel paese d'origine. Occorre collegare più strettamente le iniziative a breve termine dell'Unhcr per il reinserimento, come i progetti di rapido impatto, alle attività per lo sviluppo svolte dal Pam e da altri organismi, in modo da promuovere un rilancio socioeconomico sostenibile e un buon reinserimento dei rimpatriati. Ogni qualvolta risulti opportuno, il Pam promuoverà progetti a livello di singole comunità e/o estesi a intere zone, in settori quali la sicurezza alimentare, i servizi comunitari, le infrastrutture e la produzione, in cui i lavoratori saranno retribuiti in natura, oppure in denaro, in sostituzione degli aiuti alimentari. In tale prospettiva, sarà elaborata una strategia di reinserimento congiunta (o anche comune a più organismi dell'Onu).

3.13 A livello del terreno, saranno elaborati e aggiornati regolarmente dei piani d'azione congiunti, che indichino gli obiettivi e le disposizioni d'attuazione concordati per le operazioni realizzate nel quadro del presente Protocollo.

3.14 Qualora l'ufficio dell'Unhcr o del Pam nel paese giudichi che gli sviluppi intervenuti dopo l'ultima valutazione dei bisogni giustificano una modifica della razione o del numero dei beneficiari concordati, l'altro organismo ne sarà immediatamente avvertito. Le implicazioni di tali sviluppi saranno esaminate congiuntamente e sarà decisa una linea d'azione.

3.15 In caso di mancato accordo fra gli uffici nel paese su una certa linea d'azione, la questione sarà deferita a entrambe le Sedi centrali perché le diano adeguata soluzione. Nel frattempo, gli aiuti alimentari saranno forniti al livello stabilito, se del caso, nell'ultima valutazione congiunta.

#### **4. COMPETENZE IN MATERIA DI MOBILITAZIONE DEI GENERI ALIMENTARI E MACINAZIONE DEI CEREALI**

4.1 Sia per i programmi nutrizionali generali che per quelli selettivi, il Pam è competente per la mobilitazione dei seguenti generi: cereali; oli e grassi commestibili; legumi e altri alimenti proteici; alimenti composti; sale; zucchero; biscotti iperenergetici. Quando i beneficiari dipendono completamente dagli aiuti alimentari, il Pam garantirà la fornitura di alimenti composti o altri alimenti arricchiti, allo scopo di prevenire o correggere un deficit di micronutrienti.

4.2 L'Unhcr è competente per la mobilitazione dei viveri complementari, ossia: cibi locali freschi; spezie; tè; latte in polvere e terapeutico.

4.3 La valutazione congiunta del fabbisogno determinerà esattamente i generi alimentari e i quantitativi necessari, come pure se i cereali debbano essere forniti grezzi o sotto forma di farina. In genere, nelle prime fasi di un'emergenza è preferibile, per motivi pratici, nutrizionali e ambientali, distribuire farina, ma tale sistema può essere difficilmente mantenuto in operazioni protratte. Se i cereali sono forniti grezzi, occorre disporre sul posto di impianti di macinazione, e la razione deve includere un supplemento per le relative spese (di regola il 10%, che può arrivare al 20%, se giustificato), se a carico dei beneficiari. Il Pam è competente per la mobilitazione delle risorse necessarie per la macinazione e metterà a disposizione dei beneficiari, ove sia possibile, un apposito servizio.

4.4 Il Pam si concerterà immediatamente con l'Unhcr, se appare chiaro che rischia di non potere garantire l'arrivo nei tempi dei viveri e/o la macinazione dei cereali, per sopperire ai bisogni fissati nell'ambito del Protocollo, a causa di una mancata disponibilità di mezzi finanziari, ritardi nelle consegne, problemi logistici o altre eventuali limitazioni. I possibili interventi correttivi consisteranno segnatamente in prestiti del Fondo centrale di rotazione per le emergenze, che fa capo al Dipartimento affari umanitari delle Nazioni Unite, come anche in anticipazioni dell'Unhcr al Pam, successivamente rimborsate.

4.5 In casi particolari, nei quali il fabbisogno di micronutrienti non può essere soddisfatto attraverso la razione di base, l'Unhcr si incarica della loro fornitura, fino a quando la razione stessa potrà essere modificata o arricchita per rispondere a tali necessità.

#### **5. COMPETENZE IN MATERIA DI TRASPORTO E DISTRIBUZIONE DEI VIVERI**

5.1 Il Pam è competente per il trasporto, nei tempi previsti e in sufficiente quantità, fino ai punti di consegna concordati (*Extended Delivery Points* - Edp), dei viveri della cui mobilitazione è responsabile. Esso è inoltre responsabile dello stoccaggio presso gli Edp, nonché della gestione di questi. Il Pam terrà l'Unhcr al corrente delle disposizioni logistiche adottate nel paese, in attuazione del program-

ma concordato.

5.2 L'ubicazione degli Edp sarà proposta dagli uffici nel paese, conformemente a linee guida previamente concordate, e sarà confermata dalle Sedi centrali. La localizzazione prescelta dovrà ridurre al minimo le spese generali e aumentare al massimo l'efficienza nella gestione di tutta l'operazione. Gli Edp devono essere situati dove si può disporre di una capacità di magazzinaggio sufficiente per garantire la regolarità della distribuzione finale e la massima efficienza del trasporto fino a destinazione, evitando così la necessità di uno stoccaggio intermedio o di trasbordi per raggiungere le zone di distribuzione. Al riguardo, rivestono particolare importanza le considerazioni relative alla gestione e alla sicurezza. Come regola generale, presso gli Edp deve esistere una presenza a tempo pieno dell'Unhcr e del Pam.

5.3 Salvo disposizione contraria, l'Unhcr è competente per il trasporto di tutte le merci dall'Edp, come anche della loro distribuzione ai beneficiari. Tale responsabilità è assunta franco magazzino (cioè a partire dall'Edp stesso) oppure franco camion/franco ferrovia, a seconda delle usanze del paese. L'Unhcr adotterà tutte le disposizioni logistiche per i generi alimentari della cui mobilitazione è responsabile, informandone regolarmente il Pam.

5.4 Le disposizioni per la distribuzione dei viveri ai beneficiari saranno concordate fra il governo e l'Unhcr, in stretto coordinamento con il Pam e in conformità con le direttive dello stesso Unhcr per la distribuzione dei soccorsi. Tali disposizioni dovranno rispettare la politica di entrambe le organizzazioni, volta a garantire la massima partecipazione possibile della comunità beneficiaria, e in particolare delle donne, a tutti gli aspetti della distribuzione. La responsabilità di questa spetta, di norma, a un partner esecutivo dell'Unhcr, designato di comune accordo dalle due organizzazioni. Le modalità della distribuzione e gli obblighi del partner esecutivo, in materia di rapporti sulla distribuzione stessa e sull'effettivo utilizzo dei viveri, saranno oggetto di un accordo tripartito fra l'Unhcr, il Pam e il partner esecutivo. L'Unhcr è tenuto, inoltre, a prevedere nelle disposizioni d'attuazione anche gli opportuni consigli ai beneficiari, circa le tecniche di preparazione degli alimenti che riducono al massimo i tempi di cottura, pur preservandone il contenuto nutrizionale.

5.5 In taluni programmi nutrizionali mirati, ad esempio per le scuole o "viveri in cambio di lavoro", al di fuori dei campi profughi nel paese d'asilo, o anche allorché gli aiuti alimentari sono destinati sia a sfollati che a rifugiati, l'Unhcr e il Pam possono decidere di trasferire la responsabilità della distribuzione al Pam.

5.6 Quando una distribuzione completa della razione concordata non è possibile, non genera automaticamente un diritto retroattivo. La decisione su un'eventuale distribuzione retroattiva sarà presa congiuntamente dall'Unhcr e dal Pam, tenendo conto di vari fattori: stato nutrizionale dei beneficiari, misure da essi adottate, eventuali vuoti creati nelle scorte per far fronte al deficit, incidenze economiche e future disponibilità.

## **6. COMPETENZE RELATIVE AI FINANZIAMENTI E AI CONTATTI CON I DONATORI**

6.1 Sia l'Unhcr che il Pam mobileranno i fondi e gli altri mezzi necessari per l'adempimento dei rispettivi compiti. Pertanto, il Pam mobilerà i fondi necessari per coprire tutti i costi relativi ai trasporti internazionali e a quelli terrestri, al magazzinaggio e alla movimentazione e, se del caso, le spese di macinazione, nonché le eventuali altre risorse necessarie per il trasporto delle proprie merci fino agli Edp, lo stoccaggio e la gestione degli Edp stessi. Da parte sua, l'Unhcr mobilerà i mezzi finanziari e d'altro genere richiesti per tutte le altre componenti della gestione e della distribuzione dei soccorsi, dopo la loro uscita dagli Edp, come pure per tutti gli aspetti riguardanti i soccorsi di propria competenza, dalla mobilitazione e l'acquisto fino alla consegna e alla distribuzione.

6.2 In ogni contatto con i donatori e nella relativa documentazione, l'Unhcr e il Pam esporranno le implicazioni in termini di risorse per ciascun organismo, in modo da chiarire le rispettive competenze e la loro complementarità. Saranno forniti, in particolare, i dettagli concernenti i costi di trasporto terrestre, magazzinaggio, movimentazione e distribuzione, validi nel paese. I contatti con i donatori saranno coordinati e, in occasione di ogni appello ad essi rivolto, l'Unhcr porterà anticipatamente a conoscenza del Pam il testo relativo ai bisogni alimentari. Quando lo si riterrà opportuno, i contatti saranno presi congiuntamente, sia all'inizio di una nuova operazione, sia ogni qualvolta ci si renda conto che la risposta dei donatori non garantirà la tempestiva fornitura dei soccorsi necessari.

6.3 Per tutte le necessità alimentari di cui al presente Protocollo, l'Unhcr e il Pam solleciteranno i donatori ad annunciare i propri contributi, finanziari e in natura, attraverso il Pam anziché a livello bilaterale. Questo gestirà tutti i contributi convogliati per suo tramite, curando inoltre il coordinamento e il monitoraggio degli impegni assunti dai donatori e delle effettive spedizioni, comprese le donazioni bilaterali e quelle non governative, relativamente a tutte le merci, cercando di far corrispondere i tempi di consegna alle effettive necessità. L'Unhcr verrà tenuto opportunamente informato.

6.4 Il Pam si sforzerà di ottenere che gli aiuti alimentari forniti a livello bilaterale, destinati ai rifugiati, rimpatriati e sfollati che rientrano nel campo d'applicazione del presente Protocollo, convogliati tramite lo stesso Pam o meno, siano accompagnati dalla totalità dei mezzi finanziari necessari per coprire i costi di trasporto terrestre, magazzinaggio e movimentazione, nonché eventuali altre spese accessorie.

6.5 L'Unhcr appoggerà i contatti specifici del Pam con i donatori, miranti a reperire finanziamenti per gli acquisti da effettuare a livello locale, regionale o internazionale, così da garantire, nel modo più tempestivo ed economico possibile, il soddisfacimento delle necessità dei beneficiari. Esso sosterrà, inoltre, in maniera generale i contatti del Pam con i donatori, volti ad ottenere contributi finanziari che consentano di portare il Conto risposta immediata (*Immediate Response Account* - Ira) della Riserva alimentare internazionale d'emergenza (*International Emergency Food Reserve* - Iefr) al livello prefissato e di mantenercelo, come pure contributi ad altri eventuali fondi analoghi, in modo da permettere al Pam di rispondere rapidamente ai bisogni alimentari di eventuali nuove emergenze.

## 7. MONITORAGGIO E RENDICONTAZIONE

7.1 Il Pam attuerà un efficace sistema di monitoraggio delle forniture di aiuti alimentari mentre sono in viaggio, informando regolarmente l'Unhcr, sul terreno e a livello delle Sedi centrali, della situazione e dei relativi sviluppi. Il Pam avvertirà immediatamente l'Unhcr, qualora appaia che tali forniture rischiano di essere insufficienti rispetto al fabbisogno concordato.

7.2 L'Unhcr organizzerà regolarmente delle inchieste nutrizionali e attuerà, d'intesa con il Pam, un efficace sistema di monitoraggio della condizione nutrizionale dei beneficiari. I risultati di tali inchieste saranno comunicati al Pam, costituendo un elemento importante per misurare i progressi e l'efficacia del programma nutrizionale congiunto.

7.3 Per tutte le operazioni realizzate nel quadro del presente Protocollo, l'Unhcr istituirà, d'intesa con il Pam, un efficace sistema di monitoraggio e rendicontazione, riservando particolare attenzione alle informazioni di natura qualitativa sulla situazione socioeconomica dei beneficiari, dato che si ripercuote sulle loro necessità alimentari. Nell'accordo tripartito di cui al precedente paragrafo 5.4, i compiti del governo e di eventuali altri partner esecutivi, incaricati della distribuzione dei generi alimentari del Pam, saranno stabiliti in modo da permettere un'efficiente gestione del programma e da rispondere agli obblighi dell'Unhcr e del Pam, che devono rendere conto ai rispettivi donatori. L'accordo imporrà ai partner incaricati della distribuzione di riferire direttamente a entrambe le organizzazioni, circa la distribuzione e l'effettivo utilizzo dei viveri del Pam. Inoltre, il personale distaccato delle due agenzie effettuerà periodicamente delle missioni congiunte di monitoraggio, nei punti di distribuzione degli aiuti alimentari.

7.4 L'Unhcr e il Pam si adoperano affinché, invece di esigere rapporti specifici loro destinati, i donatori multilaterali accettino, come adempimento degli obblighi di rendicontazione, la documentazione fornita ai rispettivi Comitati esecutivi

## 8. COORDINAMENTO

8.1 A livello del terreno, fra l'Unhcr e il Pam sono essenziali una stretta collaborazione e uno scambio franco e regolare di informazioni e valutazioni, anche per consentire di risolvere la maggior parte dei problemi, effettivi e potenziali, senza doverli sottoporre alle Sedi centrali. Periodicamente si terranno sul terreno riunioni debitamente organizzate, per passare in rassegna i progressi compiuti e gli sviluppi della situazione e garantire una risposta coordinata.

8.2 D'intesa con le competenti autorità governative, gli uffici nel paese dell'Unhcr e del Pam istituiranno meccanismi di coordinamento degli aiuti alimentari, che permettano regolari consultazioni e scambi d'informazioni con i donatori, sia multilaterali che bilaterali, la comunità diplomatica, gli altri

organismi interessati delle Nazioni Unite e le Ong partner. In stretta consultazione e con la partecipazione del Pam, l'Unhcr curerà la creazione, fuori della capitale, dei necessari meccanismi di coordinamento operativo.

8.3 Il Pam porterà a conoscenza dell'Unhcr, ancor prima che siano finalizzati, i documenti che autorizzano gli aiuti concessi nell'ambito del presente Protocollo. Lo scambio di lettere d'intenti (*letters of understanding*) fra il Pam e il governo prevederà espressamente, a favore di entrambi gli organismi, il libero accesso e il monitoraggio completo di tutti gli aspetti dell'operazione disciplinata da tali lettere. La necessità di associare formalmente l'Unhcr a una lettera d'intenti tripartita sarà esaminata congiuntamente, caso per caso.

8.4 L'Unhcr e il Pam collaboreranno nell'ambito di attività d'informazione destinate a sensibilizzare l'opinione pubblica circa le necessità alimentari e correlate dei beneficiari, i ruoli rispettivi dei due organismi, come anche il sostegno necessario alla propria attività per poter sopperire a tali bisogni. In ogni operazione congiunta, il Pam e l'Unhcr riconosceranno il ruolo della controparte di fronte ai mezzi di comunicazione e all'opinione pubblica, per raggiungere il comune obiettivo dell'appoggio dei donatori e del governo ospitante. Sul terreno, occorre che entrambi gli organismi godano di adeguata "visibilità".

8.5 A livello delle Sedi centrali, il coordinamento su specifici problemi operativi è di competenza dei rispettivi gestori delle operazioni. Allorché determinate situazioni lo richiedano, saranno effettuate missioni congiunte sul terreno. Il coordinamento in materia di mobilitazione dei soccorsi e delle risorse è di competenza dei rispettivi Servizi mobilitazione delle risorse. La responsabilità del coordinamento della politica generale e degli aspetti funzionali spetta, invece, rispettivamente ai Direttori della Divisione supporto operativo dell'Unhcr e del Dipartimento operazioni del Pam, che incoraggeranno contatti diretti fra i funzionari interessati: tecnici, logistici e addetti al coordinamento dei programmi.

8.6 Quando l'Unhcr o il Pam elaborano o sviluppano capacità, sistemi e direttive per la risposta alle emergenze, o intraprendono qualunque iniziativa suscettibile di andare a vantaggio dell'attività della controparte (o viceversa di costituire un doppio con essa), occorre informare l'unità competente dell'altro organismo e compiere ogni sforzo per massimizzare i benefici per entrambe le organizzazioni.

8.7 Nell'adempimento dei propri compiti, ciascun organismo produce e aggiorna periodicamente un proprio materiale di formazione. Saranno, tuttavia, svolti dei corsi di formazione congiunti, dando la priorità al personale sul terreno. Tali corsi saranno incentrati sulla collaborazione per attuare le disposizioni del Protocollo, come anche su una migliore conoscenza delle competenze e delle limitazioni della controparte, utilizzando, di regola, congiuntamente il materiale didattico di entrambe le organizzazioni. Inoltre, ognuna di esse si sforzerà di offrire all'altra delle possibilità di partecipazione a corsi su temi più generali, come la gestione delle emergenze.

8.8 Secondo le necessità, saranno organizzate riunioni congiunte, a livello delle Sedi centrali, con i governi e gli altri enti interessati a determinate operazioni nazionali o regionali. Quando l'Unhcr o il Pam organizzano riunioni con organismi esterni, relativamente a operazioni di cui al presente Protocollo, la controparte sarà invitata a parteciparvi.

8.9 A seconda delle esigenze, i servizi di valutazione dell'Unhcr e del Pam organizzeranno esercizi congiunti, tenendo conto delle dimensioni e della complessità delle operazioni che rientrano nel presente Protocollo. Quando uno dei due organismi organizza una valutazione di un'operazione congiunta, l'altro ne sarà informato e sarà invitato a prendervi parte.

## **9. DISPOSIZIONI GENERALI E FINALI**

9.1 La presente revisione del Protocollo entrerà in vigore il 31 marzo 1997, sostituendo quella del gennaio 1994.

9.2 Il Protocollo disciplina la collaborazione nel quadro di tutte le operazioni che rientrano nel proprio campo d'applicazione, fatta eccezione di quelle specificamente escluse, in tutto o in parte, di comune accordo.

9.3 Il Protocollo può essere modificato, di comune accordo, in qualunque momento. Sarà oggetto di regolare revisione ad opera di una *task force* congiunta, appositamente creata dai Direttori esecutivi dell'Unhcr e del Pam.

**Catherine Bertini**  
Direttore esecutivo  
del Programma alimentare mondiale

**Sadako Ogata**  
Alto Commissario delle Nazioni Unite  
per i Rifugiati



Appendice 4

---

## Glossario

Cfr. anche allegato 1 del capitolo 2, sulla protezione, per un quadro riassuntivo dei principali strumenti internazionali, con la denominazione abbreviata e per esteso. Inoltre, il capitolo 15, sull'alimentazione e la nutrizione, e il capitolo 21, sulle comunicazioni, comportano dei glossari dei termini tecnici.

Accordo d'attuazione	Accordo concluso fra l'Unhcr e un partner, che definisce le condizioni di attuazione di un progetto.
<i>Bureau</i> (Africa, Asia, ecc.)	Divisione organizzativa che, presso la Sede centrale dell'Unhcr, si occupa di una determinata regione.
Delegato	Rappresentante dell'Alto Commissario nel paese in cui si verifica un'emergenza, indipendentemente dalla sua qualifica ufficiale.
Excom	Comitato esecutivo del programma dell'Alto Commissario, attualmente composto dai rappresentanti di 57 stati che sono eletti, in base a una ripartizione geografica quanto più ampia possibile, fra queglii stati che hanno dimostrato particolari interesse e dedizione per la ricerca di soluzioni al fenomeno dei rifugiati.
"Fuori sede" (o, più correntemente, "il terreno") ( <i>the Field</i> )	Ogni luogo, esterno alla Sede centrale, in cui l'Unhcr fornisce protezione e assistenza ai rifugiati: uffici regionali ( <i>Regional Offices</i> ), delegazioni nei vari paesi ( <i>Branch Offices</i> ), sottodelegazioni ( <i>Sub-Offices</i> ) e uffici distaccati o sul terreno ( <i>Field Offices</i> ).
Iom/Fom ( <i>Inter-Office Memorandum/Field Office Memorandum</i> )	Nota interna diramata dalla Sede centrale, contenente istruzioni operative e d'altro genere e destinata ai vari servizi della stessa Sede centrale (Iom) o agli uffici fuori sede (Fom).
Minori	Secondo la definizione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ogni persona di età inferiore ai 18 anni.
Norme finanziarie	"Norme finanziarie applicabili ai contributi volontari amministrati dall'Alto Commissariato per i rifugiati" (documento A/AC/96/503/rev.6, del 1° febbraio 1996).
Operativo	Si dice di un'organizzazione quando attua direttamente un progetto d'assistenza; ad esempio, l'Unhcr è operativo quando fornisce aiuti direttamente ai rifugiati.
Organizzazione non governativa (Ong)	Organismo volontario privato, istituito per svolgere attività benefiche conformemente al proprio statuto o atto costitutivo.
Partner esecutivo	Partner operativo che stipula un accordo d'attuazione e riceve un finanziamento dall'Unhcr.
Partner operativo	Gli enti statali, le organizzazioni intergovernative e non governative e gli organismi dell'Onu che collaborano con l'Unhcr per la protezione e l'assistenza dei rifugiati, in vista del raggiungimento di soluzioni durevoli.
Richiedente asilo	Persona il cui status di rifugiato non è stato ancora determinato.
Rifugiati ai sensi della Convenzione	Persone riconosciute come rifugiate dalle autorità di stati che hanno aderito alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967. Come tali, possono rivendicare i diritti e i benefici che tali stati si sono impegnati ad accordare ai rifugiati.
Rifugiati ai sensi del Mandato (o, più correntemente, "sotto Mandato")	Persone considerate dall'Unhcr come rifugiate in base al proprio Statuto e alle altre risoluzioni pertinenti dell'Assemblea generale. Tale determinazione non è subordinata all'adesione dello stato d'asilo alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967. I "rifugiati sotto Mandato" possono beneficiare dell'azione dell'Alto Commissariato, ma non godono dei diritti concessi ai "rifugiati ai sensi della Convenzione", se non sono riconosciuti come tali anche da uno stato firmatario della Convenzione.

Rifugiato	Per semplicità, nel presente manuale il termine "rifugiato" è usato con riferimento a tutte le persone di competenza dell'Unhcr. Nel capitolo 2, sulla protezione, ne sono definite le varie categorie, fra cui i rifugiati, gli sfollati e gli apolidi.
Sede centrale	La Sede centrale dell'Unhcr a Ginevra.
Sfollati	Cfr. definizione riportata nel capitolo 2, sulla protezione.
Statuto	Lo Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, adottato con la risoluzione dell'Assemblea generale 428 (v) del 14 dicembre 1950. Nello stesso senso va interpretato l'aggettivo "statutario".



Appendice 5

---

**Sigle**

## **Organizzazioni**

Cicr	Comitato internazionale della Croce rossa
Dpko	Dipartimento operazioni di mantenimento della pace (Nazioni Unite)
Fao	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
Fiscr	Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa
lasc	Comitato permanente interistituzionale delle Nazioni Unite
Mcdou	Unità difesa militare e protezione civile dell'Ocha
Ocha	Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (Nazioni Unite)
Oil	Organizzazione internazionale del lavoro
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Oua	Organizzazione dell'unità africana
Pam	Programma alimentare mondiale
Undp	Programma di sviluppo delle Nazioni Unite
Unicef	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
Unsecoord	Coordinatore delle Nazioni Unite per la sicurezza

## **Altre sigle**

Do	Responsabile della sicurezza ( <i>Designated Officer</i> )
Abod	Documento di bilancio amministrativo e d'impegno ( <i>Administrative Budget and Obligation Document</i> )
Dsa	Indennità giornaliera di trasferta ( <i>Daily Subsistence Allowance</i> )
Erc	Coordinatore degli aiuti d'emergenza ( <i>Emergency Relief Coordinator</i> )
Gis	Sistemi d'informazione geografica ( <i>Geographical Information Systems</i> )
Iom/Fom	Nota interna inter-servizi/Nota interna per gli uffici distaccati ( <i>Inter-Office Memorandum/Field Office Memorandum</i> )
Ong	Organizzazione non governativa
t, tonn.	tonnellata (metrica)
Sitrep	Rapporto sulla situazione ( <i>Situation report</i> )

## Indice analitico

## **A**

---

### Acqua

- di mare 231
- di scarico 250
- disinfezione chimica 234
- erogazione 236
- filtrazione 233
- piovana 229
- potabilizzazione 232
- pozzi 230-1
- sotterranea 230
- stoccaggio 233, 235
- superficiale 229
- valutazione delle risorse idriche 141

### Acquisti 77

- comitato acquisti 78
- acquisti locali e internazionali 264

### Aeromobili 313

- trasporti aerei 301

### Alimentazione infantile 206

### Allattamento al seno 172, 206

### Amministrazione 81, 304-22

- archivi amministrativi 126
- procedure contabili 309, 320

### Amnistia 289

### Anziani 111

### Apolidi 22, 25

### Appello d'emergenza 92

### Approvvigionamenti 263

- catena degli 256-63

### Archivi 313, 320-1

### Asilo

- diritto all'asilo 16, 44
- richiedenti asilo 13, 15

### Assicurazioni 270

### Assunzione di personale 304-5, 317

### Attività politiche e religiose 73

### Automezzi

- controllo giornaliero 281
- fabbisogno 276

## **B**

---

### Banca: conti bancari 309

### Beni durevoli 310-1

### Bilharziosi (schistosomiasi) 143, 253

### Bolla di consegna 282

## **C**

---

### Cambio, tassi di 76, 310

### Carburanti 278

### Cataloghi (per gli acquisti) 265

### Censimento 107, 126

### Centri di raccolta e di transito 151

### Certificazione, documenti di 279

### Cicr (Comitato internazionale della Croce Rossa) 289

### Colera 169, 188

### Combattenti 21

### Combustibile per cucinare 156, 196

### Comitato

- esecutivo dell'Unhcr (Excom) 24, 95
- interistituzionale permanente (Onu) 59

### Competenze 4, 14

### Comunità, organizzazione della 61

### Contratti

- Comitato contratti 78
- disposizioni contrattuali 76

### Contributi in natura 71

### Controllo

- delle scorte 283
- finanziario 76, 319
- lista di controllo:
- per i servizi comunitari 115-7
- per il gestore dell'emergenza 315
- per la valutazione iniziale 46

### Convenzioni

- americana sui diritti dell'uomo, del 1969 24
- del 1951, sullo status dei rifugiati 12-4, 24
- del 1954, sullo status degli apolidi 25
- del 1961, sulla riduzione dell'apolidia 25
- del 1969, dell'Oua 12, 14, 24, 142
- del 1984, contro la tortura e altri trattamenti crudeli e inumani 25
- del 1989, sui diritti del fanciullo 17, 25, 105
- di Ginevra, del 1949 25, 352
- Dichiarazione di Cartagena del 1984 12, 24
- Patto internazionale del 1996 sui diritti civili e politici 2

### Coperte 274

### Corpo diplomatico 18, 86

### Corruzione 73

### Croce Rossa

- Federazione internazionale delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (Fiscr) 5, 21, 59, 69, 105-6
- Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) 289

## **D**

---

### Danni (alle merci spedite) 270

### Delega di poteri 31

### Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo 25

### Disabili 110

Disinfestazione 250  
Donatori 90-1  
Drenaggio (del terreno) 143

## E

---

Edema 198, 204, 208, 213  
Emarginati (gruppi sociali) 111  
Emergenza  
- definizione 4  
- fondo centrale di rotazione per le emergenze 90  
- fondo per le emergenze 90  
- indicatori 32  
- lettera di istruzioni d'emergenza 69  
- personale 304  
- principi della risposta 4-9  
- protezione nelle emergenze 12  
- scenari 37-39  
- valutazione della risposta 8  
Equipaggiamento protettivo 346  
Esborsi 71, 77  
Escrementi, smaltimento degli 243, 245  
Evacuazione (del personale) 342, 352

## F

---

Fao (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) 59  
Farmaci 174

## G

---

Generi non alimentari 157, 159  
Gestione  
- della sicurezza 340, 346  
- delle comunicazioni 326  
- delle scorte 272, 279

## I

---

Identità, carta di (per il personale) 308  
Immondizie, contenitori per le 254  
Incendi: prevenzione e lotta antincendio 148  
Indumenti 226  
Infezioni respiratorie acute 170  
Informazione di massa 292  
Integrazione in loco 23  
Interviste  
- dei rifugiati 107  
- suggerimenti per le interviste dei media 88

## K

---

Kwashiorkor (malattia da malnutrizione) 191, 201, 206, 208

## L

---

Laboratorio, servizi di 175  
Lacune, tabella per l'individuazione delle 52, 54  
Latrine  
- a fossa 247  
- a getto d'acqua (a sciacquone) 248  
- a pozzetto 243  
- a trincea 246  
- vasche di stabilizzazione 249  
- ventilate a doppia fossa 248  
Latte 194, 207-8  
Leadership 30  
Lettera  
- di istruzioni d'emergenza 69  
- d'intenti 70  
Lista di controllo  
- per i servizi comunitari 115-7  
- per il gestore dell'emergenza 315  
- per la valutazione iniziale 46  
Logistica 39

## M

---

Magazzinaggio 270  
- capacità di 45, 195  
- documenti di 280  
- magazzini 271  
Malaria 143, 251  
Malattie  
- infettive 169  
- più comuni 171  
Malnutrizione 196-8  
Mandato  
- dell'Unhcr 12, 16, 22, 60, 73  
- degli organismi dell'Onu 69  
Mansioni, descrizione delle (*job description*) 306, 317  
Marasma (deperimento organico) 208, 213, 215  
Medicina (cfr. Sanità)  
Medicinali 174  
Meningite 188  
Merci  
- danni 270  
- movimentazione 269  
- sdoganamento 269  
- spedizione 268  
Mezzi di comunicazione, relazioni con i 87-8  
Micronutrienti 199, 208-9, 211

Mine antiuomo 295, 345  
Minerali 199, 208-9, 211  
Minori non accompagnati 106-8, 118  
Morbilità 166-7, 183  
Morbillo 169  
Mortalità 166-7, 182  
Mosche 240, 243, 246, 251

## N

---

Nazioni Unite  
- Carta delle Nazioni Unite 24  
- organismi dell'Onu 4  
- Segretario generale 22, 352  
Nota verbale 96

## O

---

"Oasi di sicurezza" 21  
Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) 5  
Oms (Organizzazione mondiale della sanità) 5, 163, 179-80  
Ordine pubblico 4  
Ortaggi 211

## P

---

"Pacchetti" governativi di servizi 351  
Pam (Programma alimentare mondiale) 5, 193, 394  
Peste 251-3  
Pianificazione  
- delle nascite 173  
- d'emergenza 36  
- operativa 50  
Piano  
- regolatore (del sito) 144  
- struttura tipo di un piano d'emergenza 39  
- struttura tipo di un piano operativo 53  
Politica  
- attività politiche e religiose 73  
Pompaggio, impianti di 231  
Posta 104, 326  
Pozzi 230  
Preallarme 36  
Procedure  
- contabili 309, 320  
- d'attuazione 69  
Pronto intervento, capacità di 31  
Programmi nutrizionali  
- deficit nutrizionale 213  
- integrativi 202, 214

- selettivi 201-6  
- terapeutici 202, 204, 215  
- valore nutrizionale 210  
- valutazione nutrizionale 196  
Proprietà fondiaria, diritti di 295  
Protocolli d'accordo 69, 106, 168, 194, 394  
Punti di consegna centralizzati (dei soccorsi) 195

## R

---

Radio 328  
- controllo radio 343  
Rapporto sulla situazione (sitrep) 80  
Razione alimentare 198, 212  
Reclutamento forzato 20  
*Refoulement* (respingimento) 12-6, 25  
Reinsediamento 8, 23, 31  
Relazioni  
- con i governi 86  
- con i donatori 90  
- con i media 87  
Rete idrica 228  
Retribuzioni ai rifugiati 72  
Ricongiungimento familiare 100, 104, 106-7  
Rifiuti solidi 249  
Rifugiato, definizione 12  
Rimorchi 276  
Rintraccio  
- dei minori non accompagnati 105-6  
- delle famiglie 104-5  
Risorse  
- idriche 228  
- umane 102-4  
Riunioni 64  
- informative (*briefings*) 86

## S

---

Salme, rimozione delle 253  
Sanità  
- coordinatore sanitario 178  
- dotazioni sanitarie d'emergenza 174-5  
- educazione sanitaria 173  
- salute mentale 173  
- salute riproduttiva 172  
- sistema informativo sanitario 181  
- sorveglianza sanitaria 164, 166  
- strutture sanitarie di riferimento 176-7  
Scabbia 171, 251  
Schistosomiasi (bilharziosi) 143, 253  
Scorte  
- controllo delle 283

- d'emergenza 265  
- gestione delle 272, 279  
Sdoganamento delle merci 262, 269  
Secchi (per l'acqua) 274  
Sfollati 22  
Sicurezza  
- del personale 340  
- nei campi profughi 19  
- nelle zone di conflitto 20  
Sintomi dello stress 334  
Soluzioni durevoli 8, 18, 22-3  
Specifiche standard (dei soccorsi più comuni) 274  
Status di rifugiato, determinazione dello 13  
Statuto dell'Unhcr 24, 68  
Strade 20, 142-4, 148, 263, 265-7, 276, 300  
Strumenti giuridici 12, 14, 22  
Strutture collettive 152  
Svezzamento, alimenti per lo 207

## **T**

---

Taniche 274  
Tassi di cambio 76, 310  
Telefono, telex 313  
Teloni di plastica 150, 275  
Tende 150, 275  
Tessere alimentari 131  
Tetano 171, 186  
Tifo 171  
Topi 240, 249-50  
Topografia 143  
Trasferimento (di fondi) 309  
Tubercolosi (prevenzione e lotta) 173, 188

## **U**

---

Uffici  
- forniture 319  
- installazione 328  
- locali per gli 311  
- organizzazione 313  
Undp (Programma di sviluppo delle Nazioni Unite) 5, 394  
Unicef (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia) 5, 394  
Utensili da cucina 156, 274-5

## **V**

---

Vaccinazione 168  
Valutazione  
- delle risorse idriche 141  
- nutrizionale 196  
Vasche di stabilizzazione 249  
Vegetazione 143  
Vermi 171  
Vestiaro 266  
Vettori (lotta contro i vettori di malattie) 250-1  
Violenza 102  
- sessuale 163, 172  
- vittime della 109-10  
"Visibilità" 90, 307  
Vitamine 199, 207-8, 211-2  
Viveri (distribuzione dei) 199  
Vulnerabili  
- assistenza ai gruppi 105-6, 108  
- categorie 7, 100-4, 157

## **X**

---

Xeroftalmia 171, 208, 213

## **Z**

---

Zanzare 171, 249, 251  
Zecche 251

