

SIM

L'esito delle iniziative che costituiscono il Programma Generale degli Interventi del DPC in Sri Lanka è l'oggetto del Rapporto di Monitoraggio effettuato dalla SIM.

Dopo l'esame della documentazione sull'avanzamento dei progetti, aggiornamenti sugli sviluppi della situazione nello Sri Lanka (sicurezza e movimenti della popolazione, in particolare), colloqui e invio di questionari preparatori agli Attuatori di progetti, predisposizione di contatti nel Paese ed accordi logistici, la Missione di valutazione SIM ha effettuato gli ultimi sopralluoghi di progetto nel periodo 17-30 settembre 2006, facendo base a Colombo, a Galle, a Sud del Paese, ed a Trincomalee e Pottuvil, sulla costa dell'Est, in zona fisicamente più colpita dal maremoto. Alla valutazione ha contribuito il nucleo di ricerca della SIM, stabilito *ad hoc* agli inizi del 2005.

Nei rapporti-progetto allegati alla Relazione, se ne trova qualcuno per il quale si è dovuto ricorrere ad accertamenti documentali anziché a verifiche di fatto sul campo, quali visure, misure, colloqui *in loco*, interviste collaterali, e quant'altro. La limitazione nasce da uno o più fattori:

- (a) progetti in zone ad alto rischio di conflitto, con impossibilità di raggiungere le aree dei Progetti;
- (b) opere da tempo completate e consegnate ad autorità e beneficiari locali, e
- (c) mancanza in loco di Attuatori, rientrati in Italia al completamento del loro lavoro.

Tuttavia, il rigore con cui sono avvenuti i riscontri garantisce l'affidabilità anche di tali rapporti. Dalla valutazione, sono emerse delle considerazioni utilizzabili per programmi futuri di questo tipo. Per brevità, le si espone in forma di capsule.

- Fra soccorso d'emergenza restauro di quanto distrutto e ricostruzione ragionata vi sono ampie sovrapposizioni. Pur nell'urgenza del soccorso immediato, sarebbe utile considerare il mix ottimale fra i tre elementi. La realizzazione del Programma su un arco di 2 anni ha influito positivamente sul bilanciamento della sua composizione progettuale. Altrettanto utile in proposito è che il donatore rimanga sul posto fino al completamento dell'opera intrapresa.
- Si sono riscontrate frequenti inadeguatezze nella pianificazione territoriale dello Sri Lanka. Esempi: (a) dispersione di nuove case nella campagna, spesso lontano dai luoghi di attività dei beneficiari, come ad esempio nel caso dei pescatori, senza alcuna attenzione a strade, parcheggi e spazi per espansione, (b) ampliamenti in zone già troppo urbanizzate, (c) costruzioni in località inadatte all'edilizia ed al disotto del livello di guardia per il maremoto, (d) assegnazione di benefici senza adeguata selezione dei destinatari. Nel notare che Governo ed autorità locali non hanno colto l'occasione per razionalizzare scelte del genere, si pone il quesito: entro quali limiti il donatore può, o deve, condizionare il proprio intervento a miglioramenti in tal senso?
- Circa il sovradimensionamento delle scuole, si nota che i progetti sono stati basati sulle richieste del Ministero dell'Istruzione e non su una verifica dei bisogni di ogni singola scuola. Il dimensionamento è stato effettuato su uno *standard* di circa 37 alunni per aula, fondandosi sulla stima della popolazione futura, non sulla popolazione attuale. Forse, in questo, si è contato sul rientro di popolazione ora sfollata dalle località danneggiate, ed

anche emigrata o che sarebbe arrivata dal ripopolamento (cingalese) di zone deserte o magari *Tamil*. Si è anche considerata, avvedutamente, l'utilizzazione degli edifici per programmi di formazione ed attività comunitarie, in passato impossibili per mancanza di locali. Anche in questo aspetto, vale il quesito su quanto il donatore possa, o debba, insistere per decisioni ben fondate.

- Nella realizzazione del Programma, si è registrata una notevole presenza di donne, sia nel personale degli Attuatori sia nella composizione dei beneficiari (scuole primarie, addestramento professionale, microcredito, case-famiglia). Ciò va notato, in quanto i disastri naturali comportano delle lacerazioni nel tessuto relazionale della comunità, forti danni nelle famiglie e stravolgimenti nei modi di vita e nel lavoro¹. È un elemento da tenere ben presente nella definizione di programmi di assistenza.
- Concentrandosi sull'immediato ed il concreto, il Programma ha contato sul fatto che altri enti si occupavano di interventi globali, come quelli delle organizzazioni internazionali sulle infrastrutture del Paese, loro campo elettivo². Come pure, si è seguita l'iniziativa del PNUD nel promuovere la costituzione di un centro permanente di allarme maremoto presso il *Disaster Management and Human Rights Ministry*. Il centro è operativo 24 ore al giorno ed è collegato alla rete, da tempo esistente, di simili osservatori nelle Hawaii ed in Giappone, che rende possibile far scattare l'allarme entro 20 minuti dal sommovimento che origina il maremoto³. Essenziale rimane la sensibilizzazione del pubblico,⁴ anche con nozioni semplici come: il maremoto è preceduto da un monumentale e rapido ritiro dell'acqua dalla riva; consiste in un susseguirsi di onde, non in una sola onda; le onde hanno cicli lunghi: da 15 minuti fino ad un'ora o più; l'assalto può durare anche ore, ed anche giorni: il maremoto può avere effetti disastrosi su una spiaggia e leggeri su un'altra distante solo qualche chilometro⁵. Altrettanto utile, si sottolinea qui, sarebbero dei corsi di nuoto, che salverebbero vite umane. Mentre solo la comunità internazionale può promuovere iniziative globali, il singolo donatore può dedicarsi in proprio ad interventi applicativi di evidente valore pratico ed a basso costo.
- La maggior parte di quanto realizzato dal Programma, come da programmi consimili, si proietta nel tempo, presentando le questioni di manutenzione delle opere, e di istituzionalizzazione (e finanziamento) delle nuove tecnologie apportate, delle nuove pratiche suggerite, e così via. La sostenibilità di quanto iniziato è di esclusiva responsabilità del Governo dello Sri Lanka, assecondato da istituzioni internazionali e dai programmi continuativi di cooperazione allo sviluppo, nonché da qualche ONG che si prevede rimanga attiva nel Paese.
- La continuità di azioni a partecipazione iniziale italiana costituisce un prolungamento della presenza italiana nel Paese. Presenza rappresentata anche dai logo dell'Italia apposti all'inizio di cantieri o di altri posti visibili in prossimità di quanto finanziato. Però la presenza italiana nel tempo deriva solo dall'instaurarsi di rapporti di interesse

¹ Circa le donne, si nota che il numero di donne morte a seguito del maremoto ha ecceduto parecchio quello degli uomini. Rapporto donne-uomo registrato dalla *Tsunami Evaluation Coalition* nei tre distretti più colpiti è stato: Ampara, 2,13; Galle, 1,86, Batticaloa, 1,27.

² L'intero sistema scolastico (2.500 scuole, di cui 1.500 sotto intervento--a prescindere dal maremoto) è in via di potenziamento con la Banca Mondiale, la Banca Asiatica di Sviluppo e l'agenzia Giapponese di cooperazione JICA.

³ Il Servizio *Tsunami Warning System* degli USA, fondato nel 1967, ha da tempo emesso delle linee-guida circa le azioni per la minimizzazione degli effetti del maremoto.

⁴ Ad esempio, la gente ha ancora molta paura che si verifichi un nuovo maremoto. Nella zona di Pottuvil, i proprietari di edifici molto vicini al mare tenderebbero a venderli.

⁵ Oceanography, R. Gordon Pirie, Oxford University press, New York, 1977.

reciproco fra organizzazioni ed enti dei due Paesi. In particolare, le ONG che rimangono nel Paese, in esecuzione di altri progetti o come parte di una loro presenza permanente, rappresentano dei punti di presenza e di osservazione, come - naturalmente in modo diverso - imprese commerciali, fornitori *import-export*, appaltatori, e così via. Ad esempio, lo Sri Lanka presenta un eccezionale potenziale per l'acquacoltura, essendo cosparso di laghi e lagune di acque dolci o leggermente salate, ad una temperatura praticamente costante. Si tratta di un'imponente risorsa potenziale, adatta anche alla piccola impresa familiare. In tale contesto, emerge un'iniziativa regionale italiana per uno studio della qualità dell'acqua per uso civile, ma anche collaterale al giudizio sull'utilizzazione a scopo di acquacoltura.

- Una questione sorta di rado, ma di rilievo, consiste nello stabilire entro quali limiti opere finanziate dall'aiuto internazionale possano essere costruite su terreni di enti privati o, del pari, stabilire come materiali ed impianti forniti per assistenza alla popolazione possano divenire proprietà a tutti gli effetti di organizzazioni private. Ciò a prescindere dalla natura dell'organizzazione e dal merito intrinseco dell'iniziativa.
- Il dover seguire procedure amministrative diverse, contabilità di Stato, DPC, ONG, organizzazioni e istituzioni dello Sri Lanka, agenzie delle Nazioni Unite ha comportato un notevole lavoro. Semplificazioni procedurali sarebbero auspicabili in futuro.
- Risultati
- La maggior parte dei progetti è completata. Per il residuo, si prevede la chiusura entro il 2006 e nella primissima parte del 2007⁶ per alcuni progetti DPC e per qualche progetto assegnato alle ONG cui è stata concessa un'estensione.
- Efficacia
- I 41 progetti compresi nel Programma hanno corrisposto a richieste del Governo dello Sri Lanka, valutate caso per caso, dall'Attuatore e dal DPC. Tutti i progetti hanno raggiunto gli obiettivi delineati, o stanno per farlo (54% osservato al primo monitoraggio). Opere e servizi realizzati dal Programma hanno apportato dei benefici concreti alla popolazione dello Sri Lanka e, come tali, sono da questa apprezzati.
- Circa il rispetto dei tempi di completamento, il primo monitoraggio indicava che, allora, solo il 27% dei progetti era in linea con il cronogramma iniziale. Attualmente, la percentuale si stima superiore al doppio. Ad ogni modo, il rispetto della tempistica iniziale, come criterio di qualità della prestazione, ha perso valore nel corso del Programma per le accennate rimodulazioni, corrispondenti a logica di scopo, oltre che a tempi morti per la critica situazione di sicurezza del Paese, per la meteorologia e per decisioni di enti locali. Tutto considerato, la realizzazione complessiva del Programma in circa due anni, lo pone al di sopra del semplice aiuto d'emergenza.
- Efficienza

⁶ Gli investimenti a gestione diretta sono previsti terminare nei primi mesi del 2007. Scarsi sono gli argomenti a favore di affidarne il completamento ad istituzioni locali, in quanto queste sono oberate dal lavoro corrente e dal carico extra derivato dalla ricostruzione e ripresa economica post-maremoto.

- Nel tipo dei progetti compresi nel Programma, si mira esclusivamente all'economia nei costi di realizzazione (cost efficiency). In pratica, l'economia è stata realizzata mediante il ricorso a gare d'appalto per tutte le opere importanti, mentre acquisti di materiali correnti sono stati effettuati altrimenti, ma dopo un'adeguata analisi di quanto offriva il mercato.

- Trasparenza

- La presenza attiva di supervisione sul campo, il monitoraggio esterno d'avanzamento e di criticità, nonché il collaudo delle opere hanno garantito la massima trasparenza nella gestione del Programma e costituiscono un modello per programmi futuri. Inoltre, emergono la professionalità e la frequenza dei rapporti di progetto in corso d'attuazione presentati dalla maggior parte degli Attuatori, la continuità nella corrispondenza e nelle comunicazioni fra Attuatori e DPC. La rendicontazione è infatti uno degli indicatori sicuri di buon management.

- Tuttavia, appare che il DPC abbia adottato, in sede di pianificazione delle proprie opere, requisiti più informali di quelli richiesti alle ONG, quanto a documenti di progetto, cronogramma di attività e budget.