

VII Workshop dei Docenti e Ricercatori
di Organizzazione Aziendale
Salerno, 2-3 Febbraio 2006
Organizzazione, regolazione e competitività

**Regolazione e coordinamento
nell'organizzazione dei soccorsi in-
ternazionali conseguenti
lo tsunami nel sud-est asiatico**

Francesco Maria Barbini
Dipartimento di Scienze Aziendali,
Facoltà di Economia – Sede di Rimini
Università di Bologna
Piazza Scaravilli, 1 40126 Bologna
francesco.barbini@unibo.it

REGOLAZIONE E COORDINAMENTO NELL'ORGANIZZAZIONE DEI SOCCORSI INTERNAZIONALI CONSEGUENTI LO TSUNAMI NEL SUD-EST ASIATICO

1 Introduzione: disastri e coordinamento internazionale dei soccorsi

Questo contributo analizzerà le scelte di regolazione e coordinamento dei soccorsi in casi di emergenza conseguenti disastri naturali, nella convinzione che la comprensione di tali dinamiche possa favorire l'interpretazione di fenomeni organizzativi più ampi.

Un disastro può essere definito come un evento (dovuto a cause umane o naturali) improvviso e distruttivo che genera diffuse perdite umane, materiali e ambientali, rendendo impossibile alle società colpite di rispondere in modo adeguato per mezzo delle proprie risorse disponibili. (Thompson e Hawkes 1962 p.268, UN-DMTP 1992)

Negli ultimi dieci anni, si sono verificati più di cinquemila fenomeni qualificabili come disastrosi, con un numero di disastri per anno in marcata crescita. Le situazioni di maggior impatto si sono create nei paesi più poveri, non dotati di sistemi di prevenzione e di organismi dedicati al soccorso. Molto spesso, in questi casi, l'unica possibilità di superamento dello stato d'emergenza è legata all'intervento di istituzioni di soccorso internazionali. In generale, questi interventi sono demandati a organismi internazionali (Agenzie dell'ONU, Croce Rossa, ecc.), a istituzioni nazionali (sostanzialmente la Protezione Civile di ogni paese), e a istituzioni di soccorso di natura volontaristica e non governativa (NGO). Si tratta di un fiorire di denominazioni e di acronimi, di istituzioni con responsabilità in parte complementari e in parte concorrenti, per cui accade sovente che il loro intervento non coordinato in aree di emergenza divenga inefficiente e, talvolta, inefficace. Ripetizione di sforzi, rivalità nella gestione dei fondi e degli aiuti, miopia generalizzata circa il quadro complessivo della situazione, sono questi i problemi tipici che si presentano nelle emergenze più complesse, quelle che dovrebbero richiedere al contrario unità di intenti e capacità di portare sollievo in modo generalizzato ed efficace.

Nel 1992, riconoscendo l'esigenza di coordinamento tra le azioni umanitarie poste in essere dagli organismi internazionali preposti (in particolare in seguito ai problemi di coordinamento dei soccorsi nella crisi curda del 1991), l'Assemblea Generale dell'ONU ha approvato la risoluzione 46/182 che ha istituito il Dipartimento degli Affari Umanitari (UN Department of Humanitarian Affairs, UN-DHA) e ha creato un comitato permanente per il coordinamento tra le agenzie (IASC, Inter-Agency Standing Committee). Lo IASC è divenuto un punto di incontro essenziale per lo sviluppo del coordinamento fra le istituzioni, sia facenti capo all'ONU che ad essa esterne, direttamente impegnate nel soccorso delle popolazioni prostrate da eventi disastrosi. Lo IASC era inizialmente diretto dal Vice-Segretario Generale per le Emergenze Umanitarie.

Nel 1998, nell'ambito di una più ampia riforma delle istituzioni delle Nazioni Unite, il Dipartimento degli Affari Umanitari ha mutato il proprio nome in Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN-OCHA). Le sue funzioni di coordinamento sono state rafforzate, in parte trasferendo molte funzioni operative ad altre agenzie dell'ONU (è stata ad esempio trasferita ad altri uffici la responsabilità per lo sminamento di aree non di guerra) e in parte rafforzando le deleghe dell'OCHA in termini di capacità di intervento per la protezione delle istanze delle popolazioni bisognose.

Non intervenendo più sul campo come "giocatore", avendo perso gran parte dei compiti operativi, l'OCHA si è potuto porre come agenzia imparziale rispetto alle istituzioni che operano in prima linea. Inoltre, grazie ai collegamenti con i più alti livelli direttivi delle Nazioni Unite e dei Governi membri, l'OCHA è divenuto capace di promuovere approcci integrati e olistici (supportati politicamente ed, eventualmente, militarmente) nelle aree colpite da emergenze umanitarie. (OCHA 2000).

Lo scopo dell'OCHA è quello di mobilitare e coordinare azioni umanitarie efficaci ed coerenti, in cooperazione con attori nazionali e internazionali, al fine di (a) alleviare la sofferenza delle popolazioni colpite da disastri o in casi di emergenza, (b) sostenere i diritti delle popolazioni bisognose, (c) promuovere la prevenzione e la preparazione alle emergenze, e (d) facilitare soluzioni sostenibili. (OCHA 2005).

Con uno staff di 860 persone (operative sul campo o nelle sedi di New York e di Ginevra) dirette da un Vice-Segretario Generale con qualifica di ERC (Emergency Relief Coordinator), l'OCHA è quindi responsabile per il coordinamento degli interventi umanitari complessi. L'OCHA agisce per mezzo dello IASC (che viene convocato e diretto dall'ERC), e per mezzo di un complesso sistema di comunicazione e controllo che dovrebbe servire a ottenere e diffondere informazioni sulle crisi in corso. In particolare, nel 1996 l'OCHA ha creato ReliefWeb, un sito web diretto alla raccolta e condivisione di informazioni (documenti, mappe, ecc.) relativi alle emergenze in corso. Nel tempo, ReliefWeb è divenuto il principale sistema di raccolta e scambio di informazioni fra agenzie internazionali, governative e non governative impegnate nelle azioni umanitarie. L'Assemblea Generale dell'ONU ha, con la risoluzione 51/194 del 1997 riconosciuto e incoraggiato questo sistema informativo. L'appello per la condivisione delle informazioni fra tutti i soggetti in campo nei casi di emergenza è stato reiterato con la risoluzione 57/153 del 2003. ReliefWeb è divenuto quindi un veicolo di informazioni indipendente, amministrato dall'OCHA, progettato

specificamente per assistere i soccorritori fornendo loro informazioni aggiornate e verificate sulle emergenze in corso.

Nel 2002 il sito (www.reliefweb.int) ha ricevuto mediamente 1,5 milioni di contatti alla settimana, nel 2004 i contatti sono stati circa 1 milione al giorno, con punte di 3 milioni durante la crisi dello Tsunami nel Sud-Est Asiatico.

Il sistema internazionale dei soccorsi si presenta oggi come una realtà complessa e multiforme, con elementi di grande dinamicità connessi soprattutto con il proliferare di organismi non governativi. A livello internazionale, oltre alla Croce Rossa, esistono molte agenzie con responsabilità nei vari settori critici nelle emergenze: agenzie ONU per la prevenzione e il soccorso nelle emergenze (UNDP, UNDRO), FAO, UNICEF, Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), Programma Mondiale per l’Alimentazione (WFP), Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR), solo per citarne alcune. Inoltre, i paesi più ricchi hanno sviluppato degli organismi nazionali di protezione civile che, in casi di emergenza, convogliano persone e mezzi altamente addestrati nelle zone colpite. Il coordinamento di tutte queste entità è responsabilità precipua dell’OCHA che opera raccogliendo e diffondendo informazioni, assegnando aree di intervento e responsabilità, identificando bisogni e priorità di intervento. In sostanza, l’OCHA raccoglie le informazioni dalla “prima linea”, le elabora, identifica i bisogni più rilevanti e richiede e mobilita le risorse. Inoltre, l’OCHA ha l’autorità di convocare tutti gli attori coinvolti nei soccorsi nell’ISAC al fine di adottare politiche condivise di intervento. Infine, l’OCHA propone procedure e regole di intervento, standard per le comunicazioni e, in generale, delle regole di condotta generali.

L’importanza del coordinamento nelle emergenze umanitarie può essere evidenziata raffrontando due emergenze avvenute nel 1999, in Kosovo e a Timor Est. Nel 1999, durante la crisi dei rifugiati in Kosovo, i paesi donatori agirono unilateralmente, predisponendo autonomamente i propri campi di accoglienza, le Nazioni Unite non svolsero nessuna attività di coordinamento. Da ciò derivò caos, duplicazione di sforzi e, in generale, una cattiva qualità della risposta all’emergenza umanitaria. Nello stesso anno, in occasione della crisi a Timor Est le Nazioni Unite assicurarono, per mezzo dell’OCHA, coordinamento molto stretto fra i vari soggetti impegnati negli interventi umanitari, ottenendo risultati più che soddisfacenti e riuscendo a riportare l’emergenza a livelli accettabili in breve tempo.

Nel prossimo paragrafo analizzeremo in dettaglio gli eventi accaduti in seguito al maremoto del dicembre 2004 nel Sud-Est Asiatico, mettendo in risalto gli eventi più rilevanti ai fini del coordinamento dei soccorsi. Nel seguito, analizzeremo in modo dettagliato come sia stato attuato il coordinamento dei soccorsi, al fine di comprendere le forme e i metodi di regolazione degli interventi sul campo. Una discussione sui temi della organizzazione sintetica, della cooperazione e del coordinamento, sia preordinato sia contestuale all’azione, concluderà il contributo.

2 Lo tsunami nel Sud-Est asiatico

Quando mancano due minuti alle otto della mattina del 26 dicembre 2004 un terremoto che supera magnitudo 9 della scala Richter scuote il Sud-Est Asiatico. L'epicentro è localizzato nel sottosuolo dell'Oceano Indiano, circa 250 chilometri a sud della parte settentrionale dell'isola di Sumatra, in Indonesia, a sud-sudest di Banda Aceh. L'enorme energia liberata dal sisma, il più forte registrato dai sismografi negli ultimi quaranta anni, provoca un maremoto (tsunami). In poco meno di un'ora, ondate alte anche oltre 20 metri (mediamente attorno ai dieci) si abbattono su Sumatra e sull'Indonesia, sul Mar delle Andamane e in Thailandia. La propagazione delle onde dello tsunami travolge poi Sri Lanka, Malesia, Birmania, Bangladesh, Maldive, e India, e raggiunge (dopo più di sette ore dalla scossa) il Corno d'Africa, provocando morte e distruzione anche in Somalia, Kenya e Tanzania.

In totale, il terremoto e il successivo tsunami hanno sconvolto undici Paesi, separati da migliaia di chilometri di oceano. Circa cinque milioni di persone nell'area sono rimaste senza casa, senza servizi essenziali, esposti a malattie e incapaci di sostenersi. La conta dei morti, mai definitivamente conclusa, si è stabilizzata attorno a duecentomila (gli ultimi dati ufficiali, del giugno 2005, parlano di 232.010 morti), mentre il numero dei dispersi (diverse migliaia) è di difficile conteggio.

Il disastro susseguente allo tsunami non rappresenta, in termini numerici, la più grande emergenza umanitaria fronteggiata in tempi recenti dall'umanità: solo a titolo di esempio, si consideri che la carestia in Corea del Nord ha ucciso circa due milioni e cinquecentomila persone, il tifone del 1974 in Bangladesh ha mietuto quattrecentomila vite e il terremoto a Yerevan, in Armenia, novantamila. Mai, però, ci si era trovati di fronte a un disastro che aveva provocato danni enormi in una così ampia area geografica.

La gravità della situazione è apparsa evidente sin dalle prime ore successive all'evento: TV e mezzi di comunicazione di massa hanno rilanciato in tutto il mondo le terribili immagini dell'accaduto creando un rilevante movimento di sostegno nel mondo. La presenza nella zona colpita di molti occidentali in vacanza ha inoltre amplificato l'emozione e l'impatto sull'opinione pubblica internazionale. Istituzioni internazionali, governi nazionali, e organizzazioni di volontariato hanno immediatamente lanciato una campagna di raccolta di aiuti senza precedenti.

Allo stesso tempo, l'ONU ha avviato le procedure di soccorso, affidando all'OCHA il coordinamento degli interventi. L'intera "macchina" dei soccorsi si messa in moto: FAO, UNDP, UNICEF, WFP e WHO hanno predisposto il dispiegamento di uomini e risorse. Molti stati nazionali hanno fatto altrettanto, alcuni, fra i quali gli USA, inviando mezzi e uomini dell'esercito per supportare i soccorsi.

Già nelle prime ore del 27 dicembre si è presentato un rilevante problema di coordinamento dei soccorsi: la straordinaria ampiezza dei territori coinvolti e la mancanza di informazioni attendibili circa emergenze ed esigenze delle singole comunità colpite ha reso necessario modulare e sincronizzare gli interventi della Comunità Internazionale.

A ciò si deve aggiungere che la straordinaria gara di solidarietà avviata nel mondo ha messo a disposizione una quantità straordinaria di risorse.

Per comprendere la rilevanza delle donazioni, può essere utile considerare come, per l'emergenza in Cecenia del 2003 furono raccolti circa 40\$ per persona colpita, per quella in Mozambico (sempre nel 2003) i fondi caddero a 0,40\$ per persona. Per l'emergenza nell'Oceano Indiano si stima siano stati raccolti circa 1.000\$ per persone.

I primi soccorsi sono affluiti molto rapidamente nelle zone colpite con l'intento di prestare soccorso alle persone colpite e di assicurare alle comunità colpite rifornimenti di derrate alimentari, acqua, medicinali e sistemazioni provvisorie. La dimensione della zona colpita e le differenti esigenze di supporto hanno però reso problematici gli interventi.

In questa fase iniziale i soccorsi dovevano quindi operare in due direzioni complementari:

- ottenendo informazioni precise sull'estensione del disastro e sulle esigenze primarie delle popolazioni colpite;
- definendo le linee e i modi di intervento degli organismi internazionali, governativi e non, dimensionandoli e coordinandoli in base alle esigenze di aiuto di ogni zona interessata.

In particolare, in questa emergenza si è verificata un'inversione del normale schema di intervento umanitario, tipicamente basato su un processo che ha inizio con l'analisi delle dimensioni del disastro e del fabbisogno di aiuto, e che prosegue con la pianificazione degli interventi e con la richiesta di donazioni e risorse. In questa ottica, i fabbisogni delle aree colpite "guidano" i soccorsi,

Nelle prime due settimane successive allo tsunami sono invece state le donazioni a "guidare" i soccorsi, provocando duplicazioni di sforzi in certe aree e mancati interventi in altri. Tale problema è stata inoltre amplificato dal gran numero di organizzazioni, governative e non, che hanno prestato i soccorsi e che sono generalmente intervenute nelle aree nelle quali avevano precedenti "teste di ponte".

Il problema è tanto rilevante che il 29 dicembre il Presidente degli Stati Uniti ha annunciato la creazione di un *Regional Core Group*, insieme a India, Giappone, e Australia con l'obiettivo di:

- rispondere efficacemente ai bisogni umanitari imparzialmente valutati dalle Nazioni Unite;
- supportare le politiche e gli interventi proposti dall'OCHA nei paesi colpiti;
- contribuire in modo sostanziale e integrato agli sforzi umanitari globali;
- dispiegare personale e mezzi militari a supporto della degli sforzi umanitari gestiti dalle autorità civili.

Per garantire interventi efficaci pur in assenza di una precisa valutazione dei fabbisogni, il Core Group ha previsto di allestire dei piccoli gruppi di intervento rapido, dispiegabili con elicotteri, in grado di distribuire derrate di prima necessità, di installare sistemi di trattamento dell'acqua, e di rendere nuovamente transitabili le principali vie di comunicazione.

Il 6 gennaio 2005 si è svolto a Jakarta un summit per il coordinamento degli aiuti, nella stessa data il Core Group è stato sciolto e l'OCHA ha assunto la piena responsabilità del coordinamento internazionale. La dissoluzione del Core Group, già molto criticato in quanto considerato una sorta di "doppione" dell'OCHA, è stata giustifica-

ta con il superamento dell'esigenza di apportare un primo aiuto e con la pressante necessità di ottenere una precisa valutazione dei fabbisogni e di suddividere la responsabilità degli interventi a livello internazionale.

In seguito al summit, l'OCHA ha diffuso un appello per la raccolta di 977 milioni di dollari, necessari per gli interventi critici previsti fino al giugno 2005.

L'11 di gennaio i leader politici di oltre ottanta Paesi si incontrano a Ginevra al fine di pianificare i soccorsi immediati e i successivi interventi inerenti la ricostruzione. L'intento era quello di bilanciare le risorse e le capacità mobilitate sulle esigenze dei singoli paesi. In tal modo, il processo di intervento sarebbe dovuto diventare "guidato" dai fabbisogni piuttosto che dalle risorse.

Il 26 gennaio, un mese dopo lo tsunami, l'ONU ha stimato che tutte le comunità locali colpite avevano ricevuto gli aiuti di primaria importanza. L'emergenza umanitaria era considerata stabilizzata pressoché ovunque. Il World Food Programme garantiva cibo a circa un milione e duecentomila persone (su un target di due milioni). Più di cinquecentomila persone erano rifornite con continuità di acqua potabile. I bambini iniziavano a tornare a scuola anche nelle zone più colpite.

3 L'organizzazione dei soccorsi nelle emergenze

Posto che ogni emergenza ha caratteristiche peculiari che la rendono diversa da qualsiasi altra, è possibile identificare nei soccorsi delle pratiche e dei comportamenti tipici. Qui di seguito proporremo una rappresentazione semplificata del processo di soccorso, utile per interpretare in modo più analitico gli eventi accaduti nel Sud-Est Asiatico e per isolare i processi di "costruzione" dell'organizzazione dei soccorsi (Thompson e Hawkes 1962).

Tralasciando le problematiche e le pratiche dirette alla previsione e alla prevenzione, il processo ha inizio con l'evento disastroso.

Nelle ore immediatamente successive al disastro, i sopravvissuti tentano di prestare i primi soccorsi ai soggetti rimasti coinvolti. I soccorsi sono però operati individualmente o, al massimo, da piccoli gruppi di persone che cooperano per superare limiti fisici che impediscono il soccorso. Le persone cooperano ad esempio per spostare un detrito di dimensioni notevoli (ciò potrebbe richiamare la "parabola del maso" proposta da Barnard 1938). In questo momento, le normali regole che governano le relazioni tra i soggetti caducano, o vengono comunque poste in secondo piano, rispetto all'esigenza di porre rimedio alla situazione di emergenza e di rischio imminente che si è venuta a creare.

I comportamenti dei soggetti non sono comunque casuali o erratici, al contrario, essi cercano di utilizzare i mezzi che hanno a disposizione per rendere efficace la loro azione (individuale o collettiva) di soccorso. Inoltre, quando intraprendono attività cooperative, essi si coordinano comunicando e scambiandosi informazioni.

In questi momenti, i primi soccorritori "deputati" presenti sul posto (protezione civile, polizia, vigili del fuoco, medici, ecc.) operano anch'essi in piccoli gruppi autonomi, a seconda delle priorità percepite.

Nel frattempo, le istituzioni di soccorso (nazionali o internazionali, governative o non governative) iniziano a mobilitarsi. Il loro maggiore problema consiste nella decisione circa la dimensione e le caratteristiche delle unità e delle risorse da inviare. Inoltre, tali istituzioni devono decidere dove e come inviare i soccorsi; si tratta di una decisione cruciale, che però spesso avviene in condizioni di scarsa o nulla informazione circa l'area colpita e l'entità dei danni.

Occorre inoltre considerare che generalmente tali istituzioni decidono e operano (almeno inizialmente) senza coordinarsi, perciò è probabile che si vengano a creare duplicazioni di interventi in certe aree e vuoti in altri.

Anche al di fuori dell'area del disastro, quindi, il comportamento non è casuale ma la sua razionalità è limitata.

Con l'arrivo dei soccorsi dall'esterno, le attività di soccorso iniziano ad essere pianificate e coordinate da soggetti che, disponendo di informazioni su qualità e quantità delle risorse (umane e materiali) a disposizione, sono anche in grado di ottenere informazioni circa i diversi fabbisogni di soccorso nell'area colpita.

I soggetti che operano sul campo intervengono ora in team, diretti e coordinati sulla base delle direttive provenienti dal coordinatore.

Iniziano a essere elaborate delle procedure di intervento, mentre si tenta di applicare le regole e gli standard previsti per tali emergenze.

Entro pochi giorni, vengono poi istituiti dei centri periferici di raccordo e comunicazione delle informazioni. Le informazioni iniziano quindi a circolare in modo più efficace ed emergono più chiaramente esigenze e criticità presenti nelle varie aree colpite. A livello centrale, si creano dei comitati di raccordo tesi a coordinare gli interventi e l'uso delle risorse fra le diverse istituzioni intervenute nell'area disastrosa.

In questa fase iniziano ad essere garantiti in modo stabile i servizi di prima necessità (acqua, viveri, sistemazioni, ecc.) e si provvede alla elaborazioni di liste di morti, feriti e dispersi.

Nel giro di qualche settimana, l'organizzazione dei soccorsi raggiunge un soddisfacente livello di ordine. Si afferma un centro di comando e controllo che riceve e diffonde informazioni, che è in grado di controllare quali e quante attività sono in via di svolgimento, che ha un quadro delle ulteriori esigenze di intervento. Le risorse che affluiscono nell'area del disastro vengono allocate nei settori che maggiormente ne hanno bisogno, mentre richieste di specifiche risorse addizionali possono essere effettuate in modo sempre più dettagliato.

Il centro di comando e controllo è quindi in grado di pianificare gli interventi e di proporre regole e procedure di condotta ai soggetti in campo. L'azione dei soccorritori, coordinata anche sulla base dei piani e delle procedure proposte dal centro di comando, diviene via via più coerente rispetto agli obiettivi identificati.

La duplicazione di sforzi è sostanzialmente superata, mentre interventi di primaria importanza sono garantiti in modo accettabile a tutte le popolazioni colpite.

Si inizia a delineare un lento ma tangibile ritorno a una situazione di relativa normalità.

In generale, è possibile identificare tre fasi in tale processo: (1) i soggetti iniziano a porre rimedio in modo isolato, o in piccoli gruppi autoregolati; (2) arrivano risorse non previste, che attendono di essere utilizzate in qualche modo, e cominciano a cir-

colare informazioni sul bisogno di risorse addizionali; (3) emerge un centro di comando in grado di avere informazioni sulle esigenze di risorse e sulle risorse mobilizzabili e di regolare (coordinare) le azioni cooperative di soccorso; in questo momento si sviluppa “l’organizzazione sintetica” (Thompson 1967).

L’organizzazione sintetica nasce quindi senza nessuna pianificazione preventiva, senza routine e regole preordinate. Gli elementi che caratterizzano l’organizzazione sintetica rispetto a un’organizzazione “normale” sono il consenso dei partecipanti sullo stato di cose da perseguire e la libertà nell’acquisire e mobilitare risorse (Thompson 1967).

L’organizzazione sintetica è generalmente razionale sul piano strumentale (il consenso dei partecipanti sull’obiettivo – il soccorso ai bisognosi – la rende molto focalizzata), ma non è efficiente. La scarsa efficienza deriva dal fatto che essa deve contemporaneamente agire e darsi un ordine (ossia coordinare l’azione collettiva cooperativa). Col trascorrere del tempo, e con lo sviluppo di regole preordinate di coordinamento, le azioni dei soggetti in campo divengono via via più razionali, generando un’azione collettiva cooperativa sempre più efficiente.

4 Discussione

Le implicazioni organizzative generate da avvenimenti disastrosi sono state oggetto di diversi approfondimenti teorici.

Molti contributi propongono chiavi di lettura che evidenziano come il disastro vada a modificare l’equilibrio sociale consolidatosi in una certa comunità e studiano come, attraverso gli interventi di soccorso, si possa ristabilire un equilibrio legittimo e duraturo (Baker e Chapman 1962, Turner 1976, Quarantelli e Dynes 1977). Sottostante a tale lettura è l’assunzione che i sistemi sociali siano sottoposti a shock esterni che ne modificano le condizioni di sopravvivenza imponendo lo sviluppo di un nuovo equilibrio vitale. Questi contributi nascono principalmente in ambito sociologico e sviluppano una visione funzionalista analizzando come da un equilibrio sociale stabile si passi ad un altro.

Altre teorie (Lanzara 1983, Gephart R.P. 1984, Roux-Dufort e Vidaillet 2003) si concentrano invece sulla caratteristica di improvvisazione degli interventi di soccorso, mettendone in risalto gli aspetti creativi e, in generale, irrazionali. Queste analisi, di stampo principalmente soggettivista, interazionista o psicologico-sociale, evidenziano come, in casi di emergenza, i normali processi di decisione e azione vengono resi inutili e come divenga importante (e necessario) agire in modo creativo, tralasciando regole e procedure preordinate.

Inoltre, molti governi e amministrazioni centrali e periferiche di vario genere stanno in questo periodo affrontando problemi connessi con la prevenzione e il contrasto degli effetti di disastri, principalmente quelli derivanti da possibili azioni terroristiche. Le dichiarazioni rilasciate dai policy maker, e politiche di intervento rese pubbliche, lasciano intravedere un approccio orientato alla identificazione di schemi di azione, regole e procedure efficienti per il soccorso alle comunità colpite. Si tenta cioè di pre-

vedere quali potrebbero essere i possibili impatti di atti terroristici e di sviluppare specifiche norme e procedure in grado di regolare nel dettaglio le azioni di soccorso. Sempre più spesso vengono anche poste in essere delle esercitazioni atte a testare le soluzioni prescelte. L'obiettivo fondamentale di tali esercitazioni (espresso pubblicamente con dichiarazioni alla stampa) è quello di valutare quanto bene i vari organismi preposti al soccorso siano in grado di applicare le procedure prestabilite. E' chiaro un tentativo di perseguire l'efficienza dei soccorsi attraverso una puntuale predeterminazione delle azioni svolte.

In questo contributo adotteremo un differente punto di vista che porta a interpretare gli eventi successivi a un disastro (e quindi l'efficienza e l'efficacia stessa dei soccorsi) come un problema connesso al coordinamento dell'azione collettiva cooperativa e, più in generale, come una tensione fra regolazione preordinata e regolazione contestuale all'azione.

Dopo l'evento disastroso, i soggetti in grado di intervenire iniziano ad operare individualmente da soli o in piccoli gruppo al fine di portare soccorso alle persone colpite. In questo caso, quindi, l'obiettivo comune è evidente e condiviso da tutti. Qualora poi l'obiettivo imponga azioni che superano i limiti fisici, biologici o intellettuali (Barnard 1938) dei soggetti, questi ultimi avviano una cooperazione.

Per raggiungere una razionalità soddisfacente, qualsiasi cooperazione richiede un coordinamento. Il coordinamento è il processo che permette a ciascun operatore di avere informazioni sull'azione degli altri (Simon 1947), sostanzialmente, il processo di coordinamento consiste nel dare un ordine all'azione collettiva cooperativa.

Nel caso del soccorso, l'ordine viene inizialmente assicurato da una regolazione che i soggetti si danno contestualmente all'azione. Già in questo momento c'è organizzazione nei soccorsi, anche se essa non è formalizzata né basata su gerarchia e schemi di comunicazione definiti.

Col passare del tempo, arrivano risorse e emergono obiettivi più ampi (non solo salvare persone intrappolate sotto le macerie, ma anche rendere salubre l'area e assicurare il sostentamento ai sopravvissuti), di conseguenza emerge sempre più l'esigenza per molti soggetti di cooperare.

Evidentemente, al crescere delle dimensioni e della complessità dell'azione cooperativa da coordinare, aumenta la difficoltà di coordinamento: non è più sufficiente osservare visivamente l'azione altrui, o comunicare con gesti o parole. La regolazione contestuale all'azione diviene perciò inefficace, oltre che inefficiente.

E' in questo momento che emerge necessariamente il centro di comando, ossia un insieme di soggetti che, sulla base delle capacità e delle informazioni di cui dispongono, sono in grado di regolare l'azione dei soccorritori impegnati sul campo. E' questo il momento in cui nasce l'organizzazione sintetica.

L'organizzazione sintetica si sostanzia in una tensione fra la regolazione contestuale messa in atto dai soggetti sul campo (in larga misura autonoma) e la regolazione preordinata generata dal centro di comando (e quindi in parte eteronoma per gli operatori). Occorre rimarcare come questa tensione non sia una tensione fra livelli gerarchici o fra centro e periferia, ma come essa sia relativa a processi di regolazione solo analiticamente distinguibili (De Terssac 1992, Maggi 2003b) Ovviamente,

l'azione effettivamente posta in essere sarà in parte aderente alle regole pre-ordinate, e in parte "adattata" dagli operatori alla situazione sul campo.

In tal modo, la struttura dell'organizzazione dei soccorsi (intesa come ordine dinamico del processo di azioni cooperative) si viene a creare e modificare nel tempo (Maggi 2003). Dalla continua tensione fra regolazione preordinata e contestuale emerge la caratteristica di dualità (Giddens 1984) del processo di strutturazione: l'ordine dell'azione collettiva è allo stesso tempo condizione per l'azione e conseguenza di essa.

Tornando all'esempio dello tsunami, è possibile osservare come la chiave di lettura appena presentata permetta di interpretare gli eventi e i problemi emersi.

Immediatamente dopo lo tsunami, i sopravvissuti hanno tentato di portare rimedio immediato alle conseguenze nefaste. Gli interventi erano operati in piccoli gruppi autoregolati. Con l'arrivo di personale specializzato (soprattutto proveniente da paesi esterni all'area colpita), l'azione di soccorso è divenuta più razionale, in quanto tali soggetti operavano applicando in modo autonomo regole e procedure preordinate. Sussisteva comunque un grave problema di coordinamento globale per gli aiuti erogati da istituzioni non collegate tra loro. Molte aree colpite non ricevevano aiuti, in altre c'era un eccesso di soccorsi; le risorse di prima necessità arrivavano in modo disordinato, spesso rimanevano ad "attendere" di essere impiegate. Già un paio di giorni dopo il disastro la regolazione contestuale all'azione non era più in grado di garantire un coordinamento efficace dei soccorsi.

L'OCHA non era immediatamente in grado di coordinare l'azione di tanti organismi diversi in un contesto tanto complesso.

A fine dicembre, Stati Uniti, India, Giappone e Australia hanno creato il Regional Core Group per coordinare i propri interventi di soccorso. Si è trattato di un'iniziativa limitata, in quanto permetteva di ordinare l'azione cooperativa di soli quattro paesi (ancorché molto importanti come impegno sul campo), ma ha reso possibili interventi integrati e ordinati nel momento di maggiore crisi.

A inizio gennaio, l'esigenza di coordinamento era divenuta talmente forte che l'ONU ha organizzato due conferenze (di cui una diretta ai capi di stato e di governo dei paesi soccorritori) al fine di definire una linea di condotta comune per gli interventi umanitari. A seguito di tali conferenze, l'OCHA ha assunto il controllo delle operazioni: esso era in grado, attraverso il sistema informativo ReliefWeb, di raccogliere informazioni sull'andamento delle operazioni in prima linea e di coordinare l'azione cooperativa (per mezzo di regole veicolate attraverso i propri canali di comunicazione), anche grazie al ricorso all'ISAC. In questo contesto, il Regional Core Group non era ulteriormente necessario ma era anzi divenuto controproducente in quanto rappresentava una duplicazione in scala minore dell'OCHA; esso è stato quindi smantellato.

Man mano che l'azione dei soccorsi diveniva più ordinata, la sua efficienza aumentava e non stupisce quindi che già a fine gennaio i primi, incoraggianti risultati sostanziali fossero divenuti evidenti.

L'analisi e la comprensione delle dinamiche di regolazione dei soccorsi nei momenti di emergenza è importante non solo per interpretare gli eventi passati, ma anche e soprattutto per orientare politiche e linee di intervento future.

Da quanto detto, emerge l'importanza della regolazione pre-ordinata per conferire una razionalità soddisfacente ai processi di soccorso. Ciò contrasta evidentemente con le teorie che propongono il ricorso al bricolage, all'improvvisazione pura nei casi di emergenza. Le regole preordinate sono necessarie in quanto solo esse possono conferire un ordine soddisfacente all'azione collettiva cooperativa.

Partendo da questo presupposto, è importante però sottolineare la differenza fra la ricerca della predeterminazione dell'azione e quella della sua preordinazione.

La preordinazione implica la scelta di regole prima dell'azione, nel tentativo di darle un ordine; essa ammette (e presuppone) in ogni caso che tali regole possano essere modificate durante lo svolgimento dell'azione (Maggi 2003a).

La predeterminazione implica invece di fissare il corso dell'azione in modo rigoroso prima del suo svolgimento, tentando di minimizzare (e di scoraggiare) le modifiche in corso d'azione.

In condizioni di razionalità limitata, in generale e soprattutto in casi impreveduti e di emergenza, è impossibile e controproducente tentare di predeterminare l'azione. Infatti, regole impositive generano risposte inefficaci rispetto all'emergenza che si viene a creare e spingono gli operatori sul campo a disattenderle in modo completo. Di conseguenza, governi e autorità pubbliche dovrebbero rifocalizzare le proprie strategie di risposta ai disastri (anche quelli di natura umana, come quelli derivanti da atti terroristici) evitando di spendere denaro ed energie in tentativi utopistici di predeterminazione. Sarebbe invece auspicabile il tentativo di creare delle regole di azione generali e flessibili, lasciando al personale sul campo la possibilità di modificarle a seconda della situazione concreta venutasi a creare.

Bibliografia

- Baker G.W., Chapman D.W. (a cura di) (1962), *Man and society in disaster*, Basic Books, New York
- Barnard C.I. (1938), *The functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge.
- Gephart R.P. (1984), "Making sense of organizationally based environmental disasters", *Journal of Management*, Vol. 10, N. 2, pp. 205-225.
- Giddens A. (1984), *The constitution of society*, Polity Press, Cambridge.
- Lanzara G.F. (1983), "Ephemeral organizations in extreme environments: emergence, strategy, extinction", *Journal of Management Studies*, Vol. 20, N. 1, pp. 71-95.
- Maggi B. (2003a), *De l'agir organisationelle*, Octarès Editions, Tolosa.
- Maggi B. (2003b), "Régulation sociale e action organisationelle : théories en perspective" in Terssac G. de (a cura di), *La Théorie de la Régulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, pp. 303-312.

- OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2000), *UN disaster assessment and coordination, Field Handbook*, United Nations, New York.
- OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2005), *OCHA in 2005, Activities and extra-budgetary funding requirements*, United Nations, New York.
- Quarantelli E.L., Dynes R.D. (1977), "Response to social crisis and disaster", *Annual Review of Sociology*, vol. 3, pp. 23-49.
- Roux-Dufort C., Vidaillet B. (2003), "The difficulties of improvising in a crisis situation", *Studies of Management and Organization*, Vol. 33, N. 1, Spring, pp. 86-115.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior*, Macmillan, New York.
- Terssac G. de (1992), *Autonomie dans le travail*, Presses Universitaires de France, Parigi.
- Thompson J.D. (1967), *Organizations in action*, McGraw-Hill, New York.
- Thompson J.D., Hawkes R.W. (1962), "Disaster, community, organization, and administrative process", in Baker G.W., Chapman D.W. (a cura di), *Man and society in disaster*, Basic Books, New York, pp. 268-300.
- Turner B.A. (1976), "The organizational and interorganizational development of disasters", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n. 3, pp. 378-397.
- UN-DMTP - United Nations Disaster Management Training Programme (1992), *An overview of disaster management*, United Nations, New York.