

PLANIFICATION PREDESASTRE

A OUCHFOUN

*Service d'Epidémiologie,
Institut National de Santé Publique,
26, boulevard LaBla Abderrahmane, El Madania
Alger, République Algérienne.*

Il existe deux types de désastres possibles en Algérie et pour chacun de ces risques, nous avons bien sûr une stratégie différente.

Il y a les désastres naturels proprement dits, qui sont exceptionnels, périodiques et dont la réparation est en premier ressort sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Santé ensuite et des autres services publics ou bénévoles (croissant rouge) d'autre part.

Il y a également *les désastres quotidiens permanents* qui sont provoqués par les maladies transmissibles et la malnutrition.

En ce qui concerne le premier type de désastre, depuis l'indépendance de l'Algérie, aucune catastrophe n'a eu l'ampleur du tremblement de terre d'El Asnam en 1954 (3.000 victimes); néanmoins, il existe au niveau de chaque commune, parallèlement au corps des sapeurs pompiers ou de la gendarmerie, un service de protection civile chargé d'intervenir en cas de catastrophe (inondations, tremblement de terre, accidents ferroviaires ou catastrophe aérienne)

Ce service est rattaché directement au Ministère de l'Intérieur et ses agents interviennent pour organiser les premiers secours sur les lieux de la catastrophe, évacuation des blessés, construction d'abris pour les sinistrés, distribution de vivres, de couvertures, etc.

Mais, comme nous l'avons dit plus haut, ces sinistres n'ont eu jusqu'à présent que des effets négligeables et ne sont pas considérés comme prioritaires sur le plan de la santé publique.

Il n'en est pas de même des problèmes quotidiens posés par la population algérienne elle-même, problèmes auxquels sont confrontés non seulement les services de la santé publique mais également tous les responsables du pays

Cette population se caractérise par sa croissance accélérée (32 p. mille), par sa jeunesse et par sa vulnérabilité aux différentes affections transmissibles favorisées par la malnutrition

Principales caractéristiques de cette population :

15 millions d'habitants dont la majeure partie est concentrée dans le nord du pays (moins d'1 million d'habitants dans le Sahara qui constitue les 4/5 du pays : 2.300.000 km²).

Répartition par tranche d'âge :

0 - 4 ans : 23 p. cent;
4 - 14 ans : 29 p. cent;
15 - 49 ans : 41 p. cent;
plus de 50 ans : 7 p. cent.

Taux de natalité : 48 p. mille; taux de mortalité générale : 16 p. mille.
Taux de mortalité infantile : 122 p. mille (un enfant sur cinq meurt avant 5 ans).

Espérance de vie à la naissance : 52 ans $\frac{1}{2}$.

Espérance de vie à 5 ans : 62 ans $\frac{1}{2}$, ce qui constitue 67 ans $\frac{1}{2}$.

Principales causes de mortalité et de morbidité (tout sexe confondu) :

Tranche préscolaire : affections respiratoires, maladies transmissibles, affections néonatales.

Tranche scolaire : accidents, affections respiratoires, maladies transmissibles.

Tranche 15-49 ans : accidents, affections digestives, maladies transmissibles (mais complications obstétricales viennent en tête ici pour le sexe féminin).

Tranche des plus de 50 ans : affections respiratoires, digestives, circulatoires.

Depuis le rapport mixte OMS/FAO, nous savons que, dans les pays en voie de développement comme le nôtre, la forte mortalité et la forte morbidité résultent de l'action conjuguée des infections et des carences caloriques protidiques.

Or, en 1973, une enquête du Secrétariat d'Etat au Plan a montré :

- 1) sur le plan nutritionnel, la ration alimentaire quotidienne nationale par personne était de 2.300 calories dont 66,5 g de protéine avec un rapport $\frac{\text{protéine végétale}}{\text{protéine animale}} = 6$;
- 2) sur le plan de l'habitat (on sait également que la majeure partie des infections proviennent de la qualité de l'environnement), 40 p. cent des logements seulement disposent d'eau courante et d'un système correct d'évacuation des eaux usées (tout à l'égout).

L'état sanitaire de la population est donc lié, d'une part, au développement socio-économique et culturel (une enquête réalisée en 1970 par le Secrétariat d'Etat au Plan a montré qu'il existait une corrélation inverse entre le taux de mortalité infantile et le niveau d'instruction de la mère) et, d'autre part, à la qualité des prestations sanitaires.

En ce qui concerne ce dernier point, depuis 1974 (c'est-à-dire le démarrage du II^e Plan quadriennal), l'accent a été mis sur la prévention, c'est-à-dire :

- 1) sur le plan de l'infrastructure : multiplication des unités sanitaires de base (quadrillage du pays par un réseau de centres de santé, PMI et polycliniques):

2) sur le plan des actions de santé, priorité :

- à la lutte contre les maladies transmissibles (vaccinations obligatoires), lutte contre le paludisme, le trachome, assainissement du milieu;
- à la lutte contre la malnutrition (éducation sanitaire, intégration de la vitamine « D » dans le calendrier des vaccinations, commercialisation d'aliments de sevrage : la Supéramine, distribution systématique de fer et d'acide folique à toutes les gestantes);

3) sur le plan de la formation :

- réforme des études médicales (diminution de la durée des études, création du département de médecine sociale, stages extra-hospitaliers);
- création d'instituts technologiques de la santé,
- initiation au travail au sein de l'équipe de santé;
- formation et perfectionnement au cours d'emploi des personnels médical et paramédical.

Enfin, sur le plan gouvernemental, la politique du pays est basée sur un principe : *compter d'abord sur soi-même* et sur un objectif ambitieux (mais non utopique eu égard aux ressources dont dispose le pays) : *parvenir à se suffire à soi-même*. Cette politique se manifeste par une triple action : révolution industrielle, révolution agraire et révolution culturelle.

1) Sur le plan industriel : l'Algérie a pris le monopole dans le domaine de l'exploitation de ses ressources naturelles (énergie et mines), elle participe à la transformation de ses produits (création d'industrie métallurgique, mécanique, chimiques et alimentaires) et à leur commercialisation.

2) Dans le domaine de l'agriculture : plusieurs mesures ont été prises :

- construction de barrages hydrauliques et du barrage vert (reboisement);
- arrachage de la vigne, qui constituait une source de revenu appréciable pour le pays mais qui occupait la majeure partie des meilleures terres cultivables;
- adoption de techniques modernes à l'agriculture (mécanisation, utilisation d'engrais);
- encouragement des travailleurs de la terre (création de fermes autogérées, de villages socialistes agricoles, de coopératives de la révolution agraire, etc.).

3) La réforme de l'enseignement a abouti à la scolarisation massive des enfants et à la création de l'école fondamentale de 9 ans (actuellement 3 millions d'enfants scolarisés).

- Création de cantines scolaires au niveau de chaque commune
- Création d'instituts technologiques destinés à former les cadres moyens dont le pays a un besoin urgent

En conclusion, sur le plan des catastrophes, quelle que soit leur nature, l'Algérie peut actuellement se passer de l'aide matérielle des pays industrialisés (nous n'avons pas besoin d'une charité qui se manifeste par le

don d'aliments ou de médicaments). Par contre, l'assistance technique internationale des pays développés, des organisations internationales telles que la FAO et l'OMS est une nécessité impérieuse au stade actuel de notre développement. Nous avons besoin d'experts étrangers pour parvenir à tirer le meilleur profit de nos richesses naturelles. Nous avons également besoin de l'aide des pays développés pour former rapidement des cadres techniques adaptés aux réalités du pays.

UN ORDRE DU JOUR POUR LA CROIX-ROUGE

J.-P. ROBERT-TISSOT
*Bureau des Opérations de Secours,
Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge
Case Postale 276, 1211 Genève 19, Suisse.*

Il y a près de deux mois, le CICR et la Ligue rendaient public un rapport sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge dans le monde dont les conclusions revêtent la plus haute importance pour l'avenir du mouvement. Cette publication a suscité, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Croix-Rouge, passablement de remous. La presse s'en est emparée pour ne retenir que les ombres d'un tableau pourtant infiniment nuancé et proclamer que si la Croix-Rouge n'était pas encore moribonde, elle n'en était pas moins incurablement malade.

C'est aller un peu vite en besogne, même si les exigences du métier de journaliste conduisent parfois à anticiper l'actualité. C'est aussi, croyons-nous, résumer de façon un peu simpliste une situation infiniment complexe. Aussi sommes-nous heureux de l'occasion qui nous est offerte ici de placer cette étude dans son cadre, d'en souligner la signification et d'en préciser la portée.

Il est certes difficile pour une institution, et parfois même pénible, de porter sur elle-même un regard impartial. En prenant spontanément l'initiative d'un examen qui la conduirait à s'interroger sur son propre avenir, la Croix-Rouge a eu le courage de se livrer corps et âme à une expertise de l'extérieur pour lui demander une appréciation critique, un verdict impartial et sans complaisance. Et l'on peut voir là une preuve incontestable de vitalité et de confiance dans l'avenir.

Depuis sa création, il y a plus de 110 ans, la Croix-Rouge a dû faire face à des conditions changeantes et à la nécessité de s'y adapter. Mais, reconnaissons-le, elle a davantage subi les événements qu'elle ne les a devancés; en face des problèmes qui se présentaient à elle, elle s'est attachée à trouver des solutions de cas en cas, où l'empirisme l'emportait souvent sur le rationnel et le systématique. D'où un développement parfois incohérent et souvent anarchique dans la diversité de ses manifestations.

Les modifications particulièrement rapides de ces dernières années ont fait surgir au sein du mouvement un courant de préoccupations sur sa propre évolution. était-elle assez rapide et dans la bonne direction ?

Il est clair qu'aujourd'hui, l'Europe n'est plus le centre du monde que les fondateurs de la Croix-Rouge ont connu. Les progrès de la technique

ont à la fois aggravé l'horreur des conflits armés et accru les moyens d'assistance aux victimes des calamités du temps de guerre et du temps de paix. Le théâtre où se déroulent les relations politiques internationales et l'action humanitaire privée et publique s'est peuplé de centaines d'acteurs, là où le passé n'en voyait que quelques-uns. Les désastres eux-mêmes ont grandi en magnitude et en complexité...

La Croix-Rouge s'est ainsi trouvée confrontée à des questions fondamentales. La Croix-Rouge survivra-t-elle ? Doit-elle survivre ? A-t-elle vraiment une mission dans le monde d'aujourd'hui et dans les années qui viennent ? Quelle est cette mission ? Comment peut-elle s'y préparer ?

Telles sont les questions auxquelles l'étude devait apporter non pas des réponses, mais des éléments d'appréciation aussi objectifs que possible, à partir desquels il appartiendrait aux composantes du mouvement — le CICR, la LSCR et les 122 Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil-Rouge — de redéfinir, si besoin est, leur orientation et leurs activités. Davantage qu'un rapport définitif, c'est un ordre du jour de problèmes et de propositions qui, discuté et débattu largement, pourra faire avancer la Croix-Rouge d'un grand pas dans sa procédure d'auto-analyse et lui permettre de renforcer sa capacité et son adaptabilité en vue de la prévision et de la solution de ses propres problèmes.

La majorité des activités de la Croix-Rouge aujourd'hui peut être répartie selon trois fonctions principales : protection, assistance, santé et bien-être.

L'importance des deux premières fonctions se trouve nettement confirmée par l'étude. Il existe certes certaines faiblesses dans le système de *protection* de la Croix-Rouge : dans les travaux pour l'avancement du droit; dans l'incompréhension de la protection, au sein même du mouvement, et dans la limitation des activités protectrices à une seule composante de la Croix-Rouge. Ces faiblesses s'accompagnent cependant d'éléments de force considérables, tout particulièrement le renom d'excellence que s'est acquis le CICR dans l'application du droit et le recours à la diplomatie ad hoc sur le terrain. Ces états de service et cette expérience forment une base solide pour l'action protectrice de la Croix-Rouge dans le futur.

La fonction d'*assistance* est sans doute l'une des plus difficiles pour la Croix-Rouge parce qu'elle est répartie entre toutes les composantes du mouvement et exercée à tous les niveaux, sur le plan national et international. Elle englobe une foule d'activités relatives à des types très différents de calamités : catastrophes naturelles soudaines, calamités d'évolution plus lente telles que les famines, désastres provoqués par les conflits.

Le bilan, là aussi, est relativement positif à l'égard des accomplissements de la Croix-Rouge. Celle-ci dispose dans son jeu de certains atouts. L'un des principaux est qu'elle a toujours répondu à l'appel en cas de désastre, au point que sur les lieux des catastrophes chacun s'attend à sa présence. Sa réputation d'impartialité lui confère également une certaine force : dans bien des cas, elle s'est révélée être le seul agent, gouvernemental ou non, capable d'agir comme voie d'acheminement des secours. Son action aussi est souvent plus rapide et plus souple dans la première phase d'une catastrophe, comparée à l'action d'institutions plus grandes et disposant

de ressources plus considérables. Enfin elle peut s'appuyer, grâce à ses 122 Sociétés nationales membres, sur un réseau véritablement international.

Ces lignes de force ne suffisent cependant point à compenser de sérieuses faiblesses. A une époque où la communauté internationale connaît une remise en cause considérable des conceptions traditionnelles et des arrangements institutionnels touchant à l'assistance internationale en cas de désastre — dont on questionne de plus en plus l'adéquation — il serait coupable de les vouloir ignorer. Les énumérer nous amènerait au-delà des limites qui nous ont été imparties. Je me bornerai donc à n'en citer que quelques-unes parmi les principales.

Et tout d'abord, la capacité réduite d'un trop grand nombre de Sociétés nationales, trop de maillons de la chaîne demeurent faibles et ceci ne doit pas surprendre puisque plus de la moitié de nos Sociétés nationales appartiennent aux pays les plus pauvres du monde.

La planification préalable aux catastrophes et l'évaluation des actions sont encore trop négligées : il est étonnant à cet égard de constater le peu d'attention que la Croix-Rouge a consacrée à des approches de remplacement, telle que la conception de l'état de préparation permanente.

Le professionnalisme est un autre problème. L'administration des secours en cas de catastrophe, à l'échelle qui s'impose aujourd'hui, réclame dans tous ses stades une exécution de qualité professionnelle : or, l'inadéquation des ressources en personnel et en moyens d'action n'ont pas encore permis à la Croix-Rouge d'atteindre au degré de professionnalisme requis aujourd'hui.

Il y a aussi le fossé qui sépare donateurs et bénéficiaires : en d'autres mots, le problème de la charité et de sa place dans les années 70. La question n'est pas de savoir si, dans le monde moderne, il y a toujours un rôle pour les initiatives humanitaires privées au sein du développement croissant des services étatiques de bien-être. A cet égard, les besoins constatés chaque jour tranchent le doute. Ce dont il s'agit, c'est du concept que les « nantis » ont de la façon d'exercer leur générosité et de sa compatibilité — ou plutôt de son incompatibilité — avec le respect de la dignité qu'attend le receveur et le droit qu'il réclame et qu'on ne saurait lui refuser de définir ses besoins ou de choisir la forme d'assistance qui saura le mieux y répondre. Disons-le bien, malgré les progrès enregistrés, la Croix-Rouge n'est pas la seule à éprouver quelque peine à se débarrasser d'un certain paternalisme dans la manière dont elle doit jouer son rôle. Mais cette tendance de beaucoup de donateurs à vouloir décider unilatéralement de ce qu'ils donnent, de la façon dont cela est donné et de la façon dont cela sera utilisé ne trouve-t-elle pas aussi certaines raisons dans les limites que, de plus en plus, le public met à accepter que les fonds qu'il a contribués soient utilisés à l'extérieur d'une façon telle qu'on ne puisse plus identifier le donateur ?

Problème complexe, délicat, que connaissent à des degrés divers tous ceux engagés dans le processus de l'assistance, qu'elle soit bi-latérale ou multi-latérale, et qui mériterait sans doute qu'un colloque du genre de celui qui nous réunit aujourd'hui consacre un jour quelque attention.

Enfin, troisième fonction : celle relevant de la *santé* et du *bien-être social*. Il semble ici qu'hormis quelques exceptions, la Croix-Rouge au

niveau national n'est plus le pionnier qu'elle fut naguère. Trop de Sociétés nationales se livrent à des activités mal ajustées, en relation marginale seulement avec les priorités de la santé et du bien-être social du pays, activités dont l'impact est insignifiant

Pourtant, face à l'avenir, la Croix-Rouge possède en elle-même un important potentiel qu'elle n'a pas encore su exploiter. C'est dans celui-ci qu'elle va devoir puiser pour combler l'écart entre ses réalisations présentes et ses possibilités futures. Pour saine qu'elle soit — et l'étude en apporte la confirmation — la philosophie de la Croix-Rouge a besoin d'être complètement repensée et reformulée en termes simples et précis si l'on veut que le monde comprenne véritablement ce que représente la Croix-Rouge et ce qu'il peut en attendre.

Il faut surtout — et il s'agit là d'une des principales recommandations — lui redécouvrir un *rôle fondamental*, rôle qui doit s'exercer dans les deux domaines où la Croix-Rouge est la plus efficace, à savoir l'assistance et la protection : « Assurer les secours d'urgence, sur une base *inconditionnelle et impartiale*, en quelque temps et en quelque lieu que se manifeste le besoin de protection et d'assistance lors d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit ».

Ce rôle donnera à la Croix-Rouge une importance fondamentale dans un avenir que le rapport prévoit comme « un état d'urgence permanent ». La protection devrait être une tâche à laquelle participeraient tous les éléments constitutifs du mouvement et non pas seulement le CICR comme c'est le cas à l'heure actuelle. Car, s'ils sont déjà fort étendus, « les besoins auxquels l'action protectrice de la Croix-Rouge s'efforce de répondre s'élargiront probablement encore et pourraient prendre des proportions massives dans l'avenir ».

Le rôle fondamental donnerait aussi au mouvement la cohésion dont il manque aujourd'hui et restaurerait l'un de ses atouts majeurs — celui d'être un mouvement et un réseau international capable de trouver aux problèmes des solutions internationales.

Enfin, pour renforcer la « première ligne » de la Croix-Rouge — les Sociétés nationales — un certain nombre de mesures devront être prises, notamment par le biais d'une *approche nouvelle du développement* de ces Sociétés, cependant que les changements préconisés pour les deux organisations ayant leur siège à Genève — le CICR et la Ligue — recommandent principalement à la première d'adopter un style d'action plus ouvert et à la seconde d'élargir son mandat.

Tel est l'ordre du jour proposé à la Croix-Rouge. C'est un ordre du jour long, difficile. Mais de toutes les questions qu'il renferme, quelques-unes seulement sont cruciales. Si la Croix-Rouge peut s'occuper de celles-là — et c'est la tâche prioritaire qu'elle s'est assignée et qu'elle entend mener à bien dans les plus brefs délais — les autres se mettront d'elles-mêmes à leur vraie place. Ainsi, et malgré les bouleversements dont a été victime le monde, la société, l'économie, la politique, le message qui a été confié il y a 112 ans à la Croix-Rouge sur un champ de bataille n'aura rien perdu de sa vigueur et de son actualité.

THE ROLE OF THE NON-GOVERNMENTAL AGENCY IN DISASTER AID

KINNEY E M

*Catholic Relief Services
United States Catholic Conference
1011 First Avenue, New York, N. Y. 10022, U. S. A*

May I, at the outset, point out that I will be using the terms « voluntary agency » and « non-governmental agency » interchangeably in this paper since, in my opinion, both fit the same definition.

It is the sponsorship of an agency which sets it apart. The increasing input of governments to voluntary agencies is beginning to cloud the old distinctions. There are even some instances in which governmental grants now make up a major part of voluntary agency budgets. So, we need to focus on sponsorship rather than source of funds in establishing our categories

I would point out, also — and it will become more evident as I proceed — that voluntary agencies relate not only to disaster aid, with which we are predominantly occupied, but to long term human development efforts. Today, then, I use the terms voluntary and/or non-governmental to describe those agencies sponsored by private groups or institutions, usually with a discernible if not appreciable private constituency, which work primarily through privately organized and administered counterparts in Third World countries wherever such resources exist in programs of relief and/or development.

In analysing the role of non-governmental organizations, it is important, also, to bear in mind their diverse nature, for there is a tendency to consider them as one homogenous group. There are (a) voluntary agencies which see their objective as primarily educational or scientific, (b) those which serve as fund raisers for specific causes, (c) those which are involved in a bit of each and (d) those which not only participate in the educational and fund raising processes but are also operational in the field. Even within these categories, there is diversity. For instance, there are operating agencies such as CRS which maintain a network of full time representatives administering on-going programs throughout the Third World, and then there are operating agencies which have counterparts overseas to supervise their programs from their donor country headquarters, usually by means of periodic visits by headquarters staff members to the field.

The voluntary agencies which are largely educational are involved in a relatively long term process. We in the U. S. feel that there is a need to convince more of the wealthy, privately owned foundations which have

hitherto been occupied principally with domestic causes, that their horizons should reach beyond the shores of America. They might well, we feel, devote at least a portion of their resources to the educational process as it relates to international problems. Some, of course, have had a global perspective and have funded important scientific studies, but private educational and interpretative organizations are becoming increasingly important in the shaping of public opinion. In this way, they wield their definite influence on foreign policy. There are, however, educational agencies which do participate in disaster response activities and accelerate their national flow at such times.

Fund raising agencies for the most part, are those of a permanent nature which have accepted the task of raising funds to help in the solution of long range problems, as, for instance, leprosy, world hunger, etc. Some of these also act in the collection and channeling of funds for disaster relief. Then, there are the so-called « mushroom » agencies — those which spring up overnight in times of disaster, feverishly collecting funds and gifts-in-kind, and which then seem to fade into oblivion almost as rapidly as the details of the catastrophe itself disappear from the front pages.

Finally, there are the operational agencies to which I referred previously, the majority of which are involved also in raising funds for program support and in attempts to educate their constituencies.

There are certain characteristics which usually distinguish voluntary organizations from those of a governmental or inter-governmental nature. I call them the three « M's » : namely, Motivation, Method and Multiplicity.

Their *Motivation*, as we have affirmed, largely centers in the Judeo-Christian ethic. Voluntary help, importantly, involves the individual giver personally, even though it is increasingly rare that the gift itself is administered by the giver.

Method centers about the use of the private sector as the delivery system. It emphasizes the channeling of aid through non-governmental indigenous organizations, although, of course, there are instances in which voluntary agencies work through governments. Basically, however, voluntary agency methodology calls for assisting in the founding and funding of private counterpart welfare organizations on the lowest economic level possible in order to reach the poor with a minimum of attrition at the top.

Since all material resources are finite, and especially so in the instance of the voluntary agencies, as they have at their command a relatively small segment of same, a growing problem is how to determine the most needy. And there arises a corollary quandary : to which group — assuming it is impossible to serve all in need — should assistance programs be directed ? Those in most abject need, or those in need but best able to help themselves and thus diminish the rolls of the needy ? If cattle or chickens were involved, the answer would be a simple one. When the life of one's fellow man could be at stake, and one puts oneself in his place, one's perspective changes. Still, particularly in disaster work, there are times when the choice must be made and the greater good of mankind served.

Voluntary agencies endeavoring to improve the standard of living of the poor strive to put together coordinated projects which form an integrated whole. It may be better, as has so often been said, to plant apple trees than to distribute apples, but the developmental process is not exactly that

simple. The new apple grower must be convinced of the benefits of raising apples. He must be taught how to cultivate his apple trees so that his crop will be worth the harvesting. If his trees bear more fruit than is required for his immediate needs, he must either be taught how to store and preserve apples, or there must be available to him markets for their sale or barter. Even then, the value of his crop must more than offset the expense involved in the entire cycle. Failing this, his apple trees will be left to wither and die, as have so many well-intentioned but unintegrated attempts at development. Such small but intelligently put together efforts are the forte of the voluntary agency, and can and do, in so many instances, admirably and effectively complement the larger and necessarily more diffuse governmental programs.

The sensitive approach to human relationships is an important ingredient of voluntary agency methodology. If I were asked to set forth a table of commandments for those desiring to translate into action successfully their commitment to the peoples of the Third World, I would propose the following :

1. be not arrogant or overbearing. Instead, practice tolerance, seek understanding;
2. do not belittle by word or action differences in customs or cultures. *Do* strive to both appreciate and give every consideration to them,
3. do not cling to preconceived opinions. *Do* be open-minded and receptive,
4. do not plan *for* those you wish to help. *Do* work with them in the formation of plans,
5. do not make your decisions independently. *Do* prepare the ground for joint action with others,
6. do not impose. *Do* motivate,
7. do not urge change simply for the sake of change. *Do* seek to change for the better;
8. do not create wants *until* basic needs have been met.
9. do not expect too much, too soon,
10. do not forget in your daily activities for one precious moment that it is social justice itself which hangs in the balance. We are our brother's keeper *because he is* our brother.

True human development is a double-edged blade, cutting through all layers of civilization. It requires that we in the developed world, as well as those we seek to help, not only believe things can change for the better, but that, together, we can change them. There is, in the main, an individual and quite personal participation required here at home and abroad.

Incidentally, I stress the part voluntary agencies play in human development because the public image of so many of them often mistakenly implies they are engaged in relief work alone. To some extent this false impression is due to the nature of the fund raising appeal most agencies still find it necessary to employ. In the instance of my own agency, in reviewing our activities over just the past six months, I noted that, in addition to spending approximately \$ 1 1/2 million on immediate relief to the hungry in such countries as India, Bangladesh, Ethiopia, Angola, and even far-off Timor, we had also financed more than \$ 3 1/2 million worth of socio-economic

projects in 55 countries around the world. This, I might note, was over and above our ongoing maternal/child health, food-for-work, school feeding and other programs, which presently reach between 8 and 10 million of the world's needy.

The third « M » — *Multiplicity* — relates not only to the great number and diverse nature of the citizens' organizations which support voluntary agency programs in donor countries, but also to the pluralistic nature of the counterparts with which they work in program countries. Any local group, acceptable in terms of motivation, goals and standards of accountability, should be considered eligible to participate in a voluntary program. In fact, local participation in the planning and execution of Third World programs is generally recognized as the key to success in helping those on the bottom rung of the economic ladder.

It is principally the « mushroom » agency — the « here today, gone tomorrow » fund raising and/or commodity gathering group, however well-intentioned, which is responsible for most of the criticism leveled against voluntary agencies engaged in disaster work.

There are exceptions, of course. It is, however, this type of agency to which one can primarily ascribe disaster responses at the right time but with the wrong things (or with the right things at the wrong times), shipments of relief goods improperly packed and inadequately labeled, hurried consignments made without advance notice to the intended receivers, and parcels forwarded without actual knowledge of how the commodities involved will actually reach the disaster victims.

While millions of refugees clustered into camps along the Indo-Pakistani border, I saw relief goods piled in go-downs at the Calcutta airport which remained there week after week because they were sent by organizations having no counterpart in India able to handle them. Or they lacked proper identification. Or they consisted of articles or equipment for which there was simply no urgent need.

You may recall the debacle of the Christmas Ship, which discharged such items as chocolate pudding and carbonated soft drinks on the island of Sao Tome for airlifting into Biafra. As is well known, while some of the items were put to good use in the schools on the island itself, no such exotic foods could be given space on the limited airbridge which flew nightly to Uli. What a field day the press had! How true that the evil men do lives after them while the good is interred with their bones!

Relatively, fresh in my mind, also, are the piled-high tons upon tons of clothing and unsorted, ill-packed and miscellaneous gifts-in-kind contributed in the U. S. to a committee organized under the auspices of an official representative of the government of a country in which a disaster had occurred. Many, many months later, these gifts still awaited the availability of funds to properly pack and ship them. I do not know how, when, or even if, the materials involved ever got to their intended destination. I do know, however, that after we had determined the commodities would not help fill real needs and their considerable handling cost alone was not a warranted expenditure, we rejected the offer.

To return to my topic, earlier this year the United Nations Development Programme (UNDP), in a memorandum to its field offices on the subject of collaboration with non-governmental organizations, identified the major

roles being played by voluntary organizations as follows : a) as interpreters of change and initiators of new approaches, b) as sources of funds and expertise for economic and social development in the Least Developed Countries (LDCs), and c) as promoters of public support for development activities

This memorandum states quite well the roles which voluntary agencies can fill and are playing in increasing ways. They relate to voluntary agency work in general, of course, not to the field of disaster response in particular. Voluntary agencies should be bold in their search for solutions. They should be innovative if they are to merit their greater freedom of action. They should serve the needy to the extent possible without regard to race, creed, color or political belief. The apolitical nature of the voluntary agency with which I am associated was pointed up quite well at an International Seminar on Nutrition sponsored by Catholic Relief Services at the University of Ghana when the Commissioner of Health, Colonel A. H. Selormey, in opening the conference, remarked : « I am inclined to believe that for the organization to have lived through four different regimes in fifteen turbulent years is a testimonial to the fact that the Catholic Relief Services is non-racial, non-political and non-partisan ».

Another characteristic of a voluntary agency which is a determinant of its role, as well, is its closeness to its constituency. It is able to develop a closer and more personal relationship with its supporters than the much larger, more impersonal, governmental organisms can hope to achieve. This, in turn, of course, places added responsibilities upon it to carry out the mandate of those who place their dollars where their trust is.

The challenge of accurately and fully informing the public of the actual needs remains unmet. People tend to turn to the voluntary agencies, not to governments, as an outlet for their compassion in times of disasters. As taxpayers, they expect their government to do whatever it can, but seem to want to satisfy their own individual desire to help through the voluntary agencies. The problem, then, is to channel this laudable desire to help into the kind of assistance actually needed.

In the United States, and perhaps in other countries, one of the first reactions of the housewife when learning of a precipitous disaster involving widespread human suffering, is to contribute clothing. Very little thought is given to whether or not clothing is an urgent need, is of the kind and variety needed, or, quite importantly, who is going to pay the cost which will be involved ultimately in its handling, shipment and distribution.

Of course, the job of interpretation which has to be accomplished goes far beyond discouraging the collection of unneeded clothing. *One basic task is that of convincing those who wish to help that the contribution of funds provides a flexibility of action and an economy of usage which gifts-in-kind can never equal.* There is a crying need for a simple set of general guidelines for disaster response which would be given the widest dissemination possible through all available channels so that acts of deeply inspiring Christian compassion can be translated into truly effective humanitarian aid.

Depending upon its nature, then, I believe the voluntary agency's role is one, several or all of the following : to educate inform and direct its constituency, particularly in times of disasters; to provide a responsible outlet for the desire of individuals to help in a more personal way, and to serve as

a channel for aid itself which complements the basic job which, overwhelmingly, must be done by governments.

Incidentally, in claiming so many attributes on the part of voluntary agencies, I am not trying to emulate the claims of the 18th century Dublin physician who let it be made known that his « friendly » pills helped those who were ill in seven different ways : namely, hypnotically, hydronically, cathartically, proppysmatically, pedagogically, pneumatically and synergetically. However, I do claim that voluntary agencies have a real and effective role to play and believe they have long since proved that fact.

Let me return for a moment to the responsibility voluntary agencies have to both educate and inform the public. Although the media have been accused of sensationalism and exaggeration, and there is no doubt that a small segment stoops quite low to attract readers, listeners or viewers, I have found the press, radio and TV to be highly cooperative and, for the most part, quite sincerely anxious to put the real facts before the public. Part of the problem is that news programs have such a consuming thirst for items to present, feature or comment upon that it is often difficult to furnish them with enough to satisfy them.

In providing an outlet for individuals desiring to help, voluntary agencies assume a concomitant responsibility to channel that desire into the proper kind of help. This help is generally proffered in one or several of the following ways : funds, gifts-in-kind, or personal services. It represents, in the last two instances, a desire that is not easy to contain. It is a challenge governmental and non-governmental agencies have yet to fully master.

Substantial progress has been made in the field of coordinating disaster response efforts, both on the national and international levels. There has been considerable interaction between LICROSS and the voluntary agencies on this matter during the past several years.

In 1971, the League of Red Cross Societies, the World Council of Churches, the Lutheran World Federation, Oxfam and Catholic Relief Services formed a disaster response coordination committee called, for want of a better name, the LICROSS-Volag Steering Committee. The aim of this informal group was to initiate measures to improve coordination at the international level, and considerable success has been achieved. For instance, in times of disaster, the Committee has developed a rapid exchange information system which functions among themselves and with the United Nations Disaster Relief Organization and other groups. Monthly meetings of this Committee are held to up-date plans and to exchange information, and a representative of UNDRO usually attends. This Steering Committee has come up with a number of practical studies such as country fact sheets, a survey of national preparedness plans, and has a disaster handbook in preparation.

The church-sponsored agencies have been particularly active in international coordination efforts. The Catholic international agencies Cor Unum, Caritas Internationalis and CIDSE coordinate their activities in the fields of emergency relief, rehabilitation and reconstruction. The Lutheran World Federation has fostered a similar type of coordination, as has the World Council of Churches which has actually set up special disaster response machinery.

While these are important steps in the right direction, the real objective remains elusive. The problems of sharing responsibility, of agreeing upon the terms of a specific plan of action, remain. Who is to mandate such cooperation? Who is to insist upon agency participation and compliance? Who is to enforce such coordination? In my opinion, if such is to be achieved, it will be ultimately because of the pressure of an informed public in the donor countries. It will be the leverage involved in the choice open to the knowledgeable contributor which will prevail, viz. the awarding of support to agencies which work together, and the denying of it to those which act in wasteful isolation.

To focus upon voluntary agencies the kind of public pressure which will induce them to subscribe and to adhere to a plan of joint action, I suggest there be formulated an *international voluntary agency disaster response agreement* with which the leaders of the world's voluntary relief agencies would be asked to comply. It will not be enough that agencies take steps to eliminate overlapping and duplication on a donor country level. Agreement to subscribe to the suggested pact would include a similar commitment to coordinate and eliminate duplication in the receiving country. With the government of the afflicted country taking command in times of first reaction to violent disasters, a state of martial law is often declared under which freedom of action is limited to the confines of a general plan of coordination. The coordination plan may not be the best suited for the task at hand, nor, in some instances, will it be ably administered. Yet, cooperation and coordination in the disaster area itself is primarily the mandate of the government of the afflicted country.

On the other hand, the joining together of national agencies to prevent duplication and overlapping of disaster response efforts by means of an international pact remains within the purview of the agencies themselves.

Who is to undertake the responsibility for the formulation and furtherance of an international voluntary agency disaster response agreement? The LICROSS-Volag Steering Committee, it seems to me, would be a good place to start.

The formulation and implementation of the kind of pact I have proposed should not be beyond either the ability or the will of the voluntary agencies. Past events have proven discipline not to be beyond their reach.

During the Nigerian conflict, the supply pipeline to Sao Tome, an island on which only limited wharfage and storage facilities existed to support an even more limited airbridge capacity, was accorded, as a result of tough-minded direction and the glare of the spotlight of public exposure, almost complete compliance with jointly sponsored, advance logistical agreements.

The airlift itself, under the general direction of Nordchurchaid, commanded the respect and cooperation of all the affiliates of Joint Church Aid. Cargoes, overwhelmingly, were restricted to basic needs. There were distribution problems, of course. A war was on. Moreover, a new page in the history of humanitarian response was being written. Groups which had never worked so closely together were learning how to do so. There were tears. There was rage. There was sorrow. There was desolation. But there were joy and satisfaction, too, and always the hope that peace would come and the starvation would end. When it finally did, the voluntary agencies welcomed in with open arms.

As in the instance of the mercy airlift to Biafra, a voluntary agency agreement may take some subordination of both national and individual agency aspirations, but it is a reachable goal. A determined effort in this direction is in order.

There are a host of other difficulties inherent in all disaster response actions. In the afflicted countries, they range all the way from politically motivated attempts to ignore or minimize human suffering (or the reverse) to confusing and unreliable related information. Bumbling bureaucracies, leadership vacuums, lack of local skills, heightened tensions and disrupted transport and communication channels, contribute their share.

In the donor countries, bulging bureaucracy and faulty or unreliable information vie with unguided and highly emotional individual responses in adding to the problems faced by both governmental and non-governmental agencies. Regrettably, wherever duplication and overlapping occur, whether by voluntary agencies or governmental agencies, relatively scarce and valuable resources which could be used to better advantage elsewhere are wasted.

Voluntary agencies will not realize their full potential as a significant and helpful complement to governments in the matter of international disaster response until they finish the job of putting their own houses in order. When they finally do achieve the kind of coordination so richly deserved by those who support them and those whom they were organized to serve, then a more effective and productive relationship with governmental and intergovernmental agencies will be possible, as well.

Voluntary agencies should press on together to further the organization and implementation of a plan of cooperation through which efficient and effective joint action, both on the national and international level, will become an actual reality. It is then that they will be truly fulfilling that role which they claim for themselves
