

Aiuti umanitari: un dibattito non più rinviabile

G i o v a n n i N e r v o

Aiuti umanitari, ingerenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo

La presenza dell'esercito italiano in Somalia e successivamente in Bosnia-Erzegovina, in Albania, nel Kosovo e in altri paesi, l'operazione Arcobaleno con le polemiche e gli arresti che ne sono seguiti, il disgustoso episodio di materiale raccolto con il marchio della Caritas e di altri organismi assistenziali e finito nella discarica di Caserta, hanno portato all'attenzione dell'opinione pubblica il tema degli «aiuti umanitari». In attesa di poter fare su questo argomento una ricerca accurata e approfondita - sull'entità degli aiuti, sugli enti che li promuovono, sulle normative che li regolano, sui problemi che presentano - apriamo per il momento una finestra sul problema presentando alcuni flash sul significato del termine «aiuti umanitari», sui protagonisti della loro erogazione, sui destinatari, sulle modalità di erogazione, su alcune indicazioni metodologiche ricavate dall'esperienza.

Il termine «aiuti umanitari» è entrato in circolazione a seguito di un altro termine di recente uso, «l'inge-

**Il volto ambiguo
dell'ingerenza
umanitaria**

renza umanitaria», sebbene come vedremo, abbia una lunga storia e una lunga prassi.

L'ingerenza umanitaria è il superamento di un tradizionale diritto, ritenuto pacifico e assoluto, della non ingerenza negli affari interni di un paese: nella nuova concezione di diritto internazionale si ritiene superato questo diritto quando sono violati diritti umani fondamentali. Sono passati come ingerenza umanitaria la guerra del Golfo, l'intervento in Somalia e più recentemente nella ex Jugoslavia e nel Kosovo. Questi interventi dovrebbero essere decisi e guidati dall'Onu con i caschi blu che, mancando ancora una polizia internazionale, sono, di fatto, spezzoni di esercito.

In realtà, data la debolezza attuale dell'Onu, gli interventi sono stati decisi e guidati prevalentemente dagli Stati Uniti e dalla Nato con il coinvolgimento dell'Onu. In queste operazioni di «ingerenza umanitaria», in molti casi, è apparso molto chiaro che le distruzioni della guerra, la pulizia etnica, la fuga delle popolazioni dai loro paesi avevano messo in pericolo di sopravvivenza milioni di persone, per cui bisognava intervenire immediatamente con gli «aiuti umanitari» cioè con l'invio di alimenti, di medicinali, di indumenti, di attrezzature sanitarie, con tende per rispondere ai bisogni immediati e urgenti.

Sicché gli aiuti umanitari sono normalmente legati a una situazione di grave emergenza e per sé vanno distinti dagli aiuti per lo sviluppo che, a rigor di termini, sono anch'essi umanitari, sebbene di fatto fra l'aiuto umanitario nell'emergenza e l'aiuto umanitario per la riabilitazione e quindi per lo sviluppo ci sia una continuità dinamica. Tutti quelli che hanno esperienza di aiuti umanitari nell'emergenza sanno che devono iniziare subito ad aiutare a progettare la ricostruzione delle case, degli ospedali, delle scuole, delle fabbriche, se sono state distrutte, per riavviare quanto prima la vita normale della comunità. Anzi molti organismi che si occupano di questi problemi destinano fin dall'inizio una parte delle risorse a questo scopo.

**Gli aiuti umanitari
nascono
nell'emergenza**

Il concetto comune di aiuti umanitari è sempre legato a una situazione di emergenza. Comunque è ne-

cessario distinguere tra aiuti umanitari e cooperazione allo sviluppo: sono due cose diverse per gli obiettivi, le modalità di attuazione, gli attori, i tempi di attuazione. Gli aiuti umanitari suppongono un'emergenza occasionale, come il terremoto della Turchia, o endemica, come la fame o la permanenza di certe malattie. La cooperazione allo sviluppo è un aiuto a crescere, sviluppando le proprie risorse, implica doveri di giustizia, alle volte di restituzione del maltolto (come nel periodo coloniale e nel neocolonialismo) e costituisce un interesse reciproco.

Attori e metodi

Se prendiamo in considerazione i soggetti attori degli «aiuti umanitari» ci troviamo di fronte a un panorama vastissimo e complesso dove molti soggetti operano con modalità molto diverse. Si possono raggruppare intorno a quattro filoni: gli organismi dell'Onu e dell'Unione Europea, i governi, le organizzazioni non governative, le Chiese.

Molte volte le operazioni di questi soggetti si intrecciano fra di loro in una reciproca collaborazione. È anche utile tener presente la differenza fra interventi di aiuto umanitario all'interno del proprio paese e all'estero.

Gli interventi degli organismi Onu: sicuri, ma costosi

Gli organismi dell'Onu, ad esempio il Pam (Programma alimentare mondiale) che aveva messo a disposizione l'aereo, poi caduto, per il trasporto di volontari nel Kossovo, o l'Undro (United nations disasters relief organization) per gli interventi d'emergenza, o l'Hcr (Alto commissariato per i rifugiati) con le quote che ricevono dagli Stati membri dell'Onu sono in grado di fare interventi di aiuto umanitario molto consistenti.

Di solito gestiscono direttamente gli aiuti, d'intesa con i governi dei paesi colpiti da calamità e sono in grado di dare garanzia sulla destinazione degli aiuti. Ma hanno un costo di gestione molto alto, perché hanno una rete di uffici presenti in tutti i continenti e opera-

**Il bilateralismo
problematico
degli interventi
governativi**

no attraverso personale dirigente proprio. È come viaggiare con un carro armato: è un mezzo molto sicuro, ma molto costoso.

I governi, oltre al contributo che danno agli organismi dell'Onu - gli aiuti multilaterali - lasciandone ad essi la gestione, molte volte intervengono direttamente, con interventi bilaterali, da governo a governo, secondo propri criteri di politica estera. In questi casi le priorità nella destinazione degli aiuti umanitari non sono regolate primariamente dalla gravità dei bisogni dei paesi aiutati, ma da altri criteri di natura politica ed economica.

Mentre, ad esempio, c'è stato un massiccio intervento umanitario per la Somalia, l'intervento umanitario dell'Italia per l'Eritrea è stato molto più limitato. Gli aiuti, poi, dati ai governi sono inevitabilmente esposti non solo al pericolo della corruzione, che può essere presente anche nel paese donatore, ma anche alle situazioni precarie in cui può trovarsi il paese cui vengono destinati gli aiuti: ad esempio in una gravissima siccità che ha colpito alcuni anni fa il Sahel, era difficile che gli aiuti umanitari che il Ciad riceveva dai vari stati, andassero tutti alla popolazione affamata, quando da sei mesi lo Stato non pagava lo stipendio ai suoi dipendenti ed era in guerra con la Libia che voleva spostare i confini del Paese al sud, su una linea a suo tempo segnata da Mussolini.

**Il vasto
e differenziato
mondo delle Ong**

C'è poi un vastissimo numero di organizzazioni non governative che intervengono in modalità diverse, con aiuti umanitari diversi nelle situazioni di emergenza.

Quando ad esempio, alla fine degli anni settanta, 60.000 profughi di Cambogia, dopo essere sfuggiti al genocidio di Polpot, si riversavano nella Thailandia in condizioni umane terribili, il primo campo di Sakeo - 30.000 profughi - fu organizzato e sostenuto tutto da volontari, di una trentina di organismi diversi, che provenivano da tutti i paesi occidentali e dal Giappone.

Ci sono alcuni grandi organismi, che hanno lo status riconosciuto di Ong, come la Croce Rossa Inter-

**La Caritas
Internationalis**

nazionale, il Catholic Relief Service, i Medecins sans Frontières, la Caritas Internationalis e altri; essi hanno una rete internazionale che consente loro di essere immediatamente presenti con aiuti umanitari là dove si verifica una grave emergenza. Molto interessante il metodo di aiuti umanitari usato da Caritas Internationalis - la federazione di tutte le Caritas nazionali - che dispone di un efficace sistema informativo e di una rete capillare di distribuzione su scala mondiale applicando in pieno il principio della sussidiarietà.

Essa dispone infatti di un efficiente servizio per le emergenze che ha sede a Roma e riceve, in tempo reale, dalle Caritas nazionali di tutto il mondo segnalazioni precise di eventuali calamità, della loro dimensione, di quali aiuti necessitano, e ne dà immediatamente comunicazione a tutte le Caritas del mondo perché mettano a disposizione le risorse che possono fornire; coordina poi gli interventi dando un supporto anche tecnico e organizzativo, se necessario, alla Caritas colpita da calamità e facendo convergere su di essa gli aiuti necessari. Caritas Internationalis non ha una propria struttura operativa, ma opera attraverso le Caritas nazionali.

Alcune Caritas nazionali meglio organizzate, come la Caritas tedesca, il Secours Catholique francese, la Caritas Italiana, operano anche direttamente, coordinandosi con Caritas Internationalis. La Caritas Italiana, ad esempio, ha operato e sta operando intensamente con diversi interventi di aiuto nella ex Jugoslavia, in Albania, nel Kossovo.

Qui si tocca con mano che l'aiuto umanitario immediato si collega strettamente con la riabilitazione e lo sviluppo. In questo momento, ad esempio, la Caritas Italiana ha 15 persone qualificate presenti in modo continuativo nel Kossovo impegnate a seguire progetti di ricostruzione. Fra i 10 volontari morti nell'aereo precipitato a Pristina c'erano un medico e un tecnico di prodotti ortopedici, volontari della Caritas diocesana di Tempio Ampurias che andavano ad avviare una

La Caritas
come tramite
di interventi
governativi

piccola clinica per fornire arti artificiali a bambini infortunati dalle mine antiuomo.

Mentre gli organismi dell'Onu, per gli aiuti umanitari, ricevono le risorse dalle quote dei paesi membri e il Governo le riceve dalle tasse dei cittadini, le Ong grandi e piccole, le Caritas, le Chiese, le ricevono, per la quasi totalità, da libere donazioni della popolazione.

I governi alle volte inviano gli aiuti umanitari in caso di emergenza attraverso le Organizzazioni non governative. Questa prassi è largamente seguita da alcuni paesi, ad esempio la Germania, l'Olanda, l'Inghilterra. Qualche volta è seguita anche dal Governo italiano, ma in misura molto più ridotta. Presso il Ministero degli Esteri c'è un elenco delle Ong che sono abilitate a gestire aiuti umanitari per conto del Ministero.

La Caritas Italiana, ad esempio, preferisce gestire proprie risorse, però alcune volte è stata richiesta dall'Ufficio emergenze del Ministero degli Esteri di intervenire con generi forniti dal Ministero perché era più facile far giungere gli aiuti in modo sicuro e in tempi rapidi per questa strada.

Ad esempio, in un momento di grande carestia per il Ghana, il Ministero ha chiesto alla Caritas Italiana di curare, attraverso la Caritas di quel Paese, la distribuzione di duemila tonnellate di riso mettendo a disposizione anche sei camion per il trasporto. L'operazione riuscì perfettamente: in due mesi gli aiuti arrivarono a tutti i villaggi sulla base di un preciso piano di distribuzione attraverso la rete capillare della Caritas locale, delle diocesi, delle parrocchie, dei catechisti. Naturalmente l'aiuto era per tutta la popolazione, sebbene la Chiesa cattolica conti appena il 10% della popolazione in quel Paese. Il Ministero ricorse alla Caritas perché aveva difficoltà a tenere i rapporti con il Governo Ghanese, allora marxista-leninista e perché non c'era nessuna garanzia che gli aiuti umanitari affidati al Governo arrivassero alla popolazione bisognosa.

In quella circostanza avvenne che il latte inviato direttamente dal Governo finì sul mercato: qualcuno

andò ad offrirlo in vendita all'ambasciata italiana. Un'altra volta il Ministero degli Esteri chiese alla Caritas Italiana di far giungere un quantitativo di aiuti umanitari all'Algeria. Per motivi diplomatici il Governo italiano non poteva farlo direttamente. In questo caso si verificò un fatto del tutto singolare. La Caritas Italiana si rivolse alla Caritas dell'Algeria ma questa, essendo l'Algeria uno Stato islamico, poteva operare soltanto per mezzo e sotto il nome della Mezzaluna Rossa, la Croce Rossa islamica, del resto fra la Caritas Algeria e la Mezzaluna Rossa c'era perfetto accordo e piena collaborazione. Anche in questo caso l'operazione andò in porto felicemente.

Esperienze ed errori degli aiuti umanitari in Italia

L'Italia non aveva una lunga storia, come altri paesi, negli aiuti umanitari all'estero. Il primo intervento fu fatto in Thailandia, sul finire degli anni settanta, al tempo della grande fuga dei cambogiani dal genocidio di Polpot.

L'allora ministro della protezione civile on. Zamberletti fece approvare dal Parlamento il finanziamento straordinario di un ospedale da installare in Thailandia per i profughi cambogiani e vietnamiti. Il funzionario del Ministero degli Esteri incaricato di seguire l'operazione si trovò di fronte a una situazione imbarazzante. Quando giunse a Bangkok con tutte le attrezzature dell'ospedale, si sentì dire dal rappresentante della Croce Rossa Internazionale che curava tutti i servizi sanitari dei profughi, che l'ospedale non era per nulla necessario, che nei campi profughi della Thailandia era presente una percentuale di medici più alta che a Zurigo.

Perciò se il Governo italiano non voleva riportarsi a casa l'ospedale, poteva lasciarlo nell'imballaggio in un magazzino in attesa di utilizzarlo in altra calamità. Risultò evidente che quando si interviene in un'emergenza non si deve presumere di sapere che cosa serve,

**Interrogare
chi è sul posto
e non presumere
di sapere già
la risposta**

ma bisogna interrogare chi è sul posto. L'errore era scusabile perché era il primo intervento di aiuti umanitari dell'Italia all'estero. Comunque la cosa andò a buon fine perché la Caritas Italiana, che già operava sul posto con un programma sanitario, concordato con il Governo thailandese, lungo il confine con la Cambogia, suggerì al funzionario del Ministero degli Esteri di offrire l'ospedale al Ministero della Sanità thailandese perché lo installasse lungo la frontiera con la Cambogia e servisse perciò sia ai profughi cambogiani, com'era la destinazione originaria approvata dal Parlamento, sia alla popolazione thailandese come voleva il Ministero locale.

Questi pochi cenni fanno capire come l'invio di aiuti umanitari è un fenomeno vastissimo e complesso. Esso assume particolari caratteristiche quando l'emergenza si verifica all'interno del nostro Paese.

Ciò è avvenuto negli ultimi 20 anni in una serie di gravi calamità: i terremoti del Friuli, della Campania e Basilicata, della Sicilia, dell'Umbria e in alcune gravi alluvioni, come quelle di Firenze, di Genova, della Valtellina, del Piemonte. In queste dolorose circostanze il Paese si mobilitò in forme concrete di solidarietà sia fornendo risorse, sia con prestazioni personali del volontariato. Certo occorre qualificazione, coordinamento, finalizzazione degli interventi. Sono forse inevitabili anche errori, confusioni, raccolte di generi non andate a buon fine come gli indumenti usati sparsi ai margini della strada che la televisione ci faceva vedere. Sarebbe però profondamente ingiusto vedere soltanto questo.

**Gli aiuti umanitari
come fucina
di esperienze
da esportare**

In queste emergenze sono emerse alcune esperienze nuove, che sono state poi utilizzate anche in successive emergenze in Italia e all'estero. Nel terremoto del Friuli si evidenziò chiaramente che gli aiuti umanitari non sono soltanto aiuti materiali ma anche psicologici per le singole persone e sociali per ricostituire le comunità scompaginate dalle calamità. Nei giorni successivi al terremoto del Friuli, il direttore della Caritas di Pavia, giunto con una delegazione in Friuli, chiedeva al capo tendopoli di Braulins, un piccolo

paese distrutto dal terremoto, «di che cosa avete bisogno?». La risposta fu: «Che facciate coraggio a questa gente». E la suora della Caritas di Pavia alzò la sua tenda in mezzo alle altre e rimase con loro tre mesi. Avvenne che un uomo della tendopoli tentò di uccidersi: si era chiuso in se stesso e nessuno riusciva a capire perché. La suora, che viveva con loro e ogni giorno passava di tenda in tenda a salutare tutti e a rispondere ai piccoli bisogni, con pazienza riuscì a farlo parlare: quell'uomo aveva vissuto la sua vita in emigrazione; ritornato, con i risparmi di un duro lavoro, si era costruito una casa; il figlio si era iscritto all'università. Nel secondo terremoto del 15 settembre 1976 un enorme macigno caduto dalla montagna gli aveva schiacciato la casa. Lui con il figlio si erano salvati perché non erano in casa in quel momento. Ma il suo grande sogno era distrutto. Una borsa di studio all'Università di Pavia offerta dalla Caritas fece rivivere quell'uomo.

I gemellaggi fra una diocesi e un paese, assicurando una presenza per almeno due-tre anni, furono il canale per far giungere questi «aiuti umanitari» accompagnati, quando necessario, anche da aiuti materiali. Lo strumento poi per ricomporre le comunità furono i «centri di comunità» che servivano a tutti i bisogni collettivi della comunità: da quelli religiosi, a quelli culturali, a quelli ricreativi, ai dibattiti sulla ricostruzione: escluse soltanto le riunioni o i comizi di partito.

Queste modalità di aiuto umanitario furono riprese poi in altre emergenze sia in Italia che all'estero. Lo stesso modello venne adottato dal commissario del Governo, l'on. Zamberletti, in occasione del terremoto in Campania e Basilicata con la distribuzione e l'assegnazione delle varie aree colpite alla cura e alle iniziative di aiuto delle varie regioni. È con il vastissimo approvvigionamento di roulotte assicurato dalle regioni che fu possibile evitare la temuta evacuazione delle popolazioni dai paesi dell'interno.

Nel terremoto della Campania e Basilicata fu realizzato dalla Caritas Italiana anche un significativo co-

ordinamento sia di aiuti, sia di volontari, ai margini della zona terremotata, a Capua, presso una fabbrica dismessa, lì venivano depositati gli aiuti che poi venivano distribuiti con un criterio di razionalità secondo i bisogni; da lì venivano smistati i gruppi di volontari per le zone dove erano necessari. Non è stata certamente un'esperienza perfetta, ma ha dimostrato che il coordinamento è possibile.

Indicazioni metodologiche per evitare una crisi di fiducia

Certamente il pericolo di abusi è sempre presente: lo ha dimostrato l'azione della mafia in Albania dove ha tentato di impossessarsi degli aiuti umanitari e forse in parte c'è riuscita. Lo ha dimostrato il disgustoso episodio delle discariche di Caserta: l'ipotesi più probabile è che la raccolta di indumenti usati, fatta dalla Caritas e da altri organismi assistenziali per finanziare con il ricavato progetti di carattere assistenziale e di sviluppo, sia finita a una ditta controllata dalla camorra. Siccome il prezzo dell'usato era sceso di molto, probabilmente per far risalire il prezzo ha preferito distruggere una parte della merce, come si usa fare in Sicilia con le arance e in Campania con i pomodori. Però sarebbe effettivamente segno di ignoranza e di miopia e, oggettivamente, profondamente ingiusto confondere gli aiuti umanitari con le disavventure del progetto Arcobaleno o con il disgustoso incidente delle discariche di Caserta.

Cinque indicazioni metodologiche

Dalle esperienze degli aiuti umanitari emergono anche alcune indicazioni metodologiche:

- quando si interviene con aiuti umanitari occorre partire non da chi dona, ma da chi riceve: sentire dagli interessati colpiti da un'emergenza di che cosa hanno bisogno, che cosa desiderano ricevere.

- Normalmente non raccogliere cose, ma denaro con cui procurare cose adatte, possibilmente acquistate sul mercato della popolazione aiutata o nelle zone limitrofe.

- Gli aiuti umanitari per un'emergenza devono durare il minor tempo possibile, per non indebolire l'iniziativa delle persone colpite e per non danneggiare il mercato e l'economia locale: ad esempio, in occasione del terremoto delle Valnerina di alcuni anni fa - che era limitato a una decina di Comuni - gli aiuti alimentari giunti da varie parti d'Italia avevano messo in crisi i negozi di alimentari in tutta la zona.

- Il canale più costoso e meno adatto per far pervenire aiuti umanitari sembra essere l'esercito, usato dall'Italia nelle ultime emergenze della Somalia, dell'Albania, e del Kosovo, tranne per alcuni aspetti quale ad esempio quello logistico.

- Le Ong sono molto più idonee, più agili, meno costose.

Certamente in situazioni a rischio, come quelle su accennate, la sicurezza dei volontari delle Ong deve essere tutelata, ma piuttosto che dall'esercito, di sua natura fatto per fare la guerra, questa funzione dovrebbe essere esercitata da un'idonea, ben formata, ben equipaggiata polizia internazionale.