

Communitas – Aprile 2005

"L'UMANITARISMO ALLA PROVA DELL'IRAQ"

Gianni Rufini

Negli ultimi vent'anni, l'umanitarismo ha attraversato una fase di straordinaria evoluzione, le cui tappe sono state segnate dalle più gravi crisi politiche internazionali, laddove le relazioni tra mondo umanitario e potere sono altalenate tra complicità e scontro. Una dinamica viziosa, che ha impedito la costruzione di una relazione costruttiva, incentrata sulla difesa dei principi umanitari, ed ha al tempo stesso esasperato la diversità tra le organizzazioni del settore.

Il caso della guerra in Iraq è esemplare, perché ci ha mostrato in tutta la sua ampiezza lo stato di vulnerabilità del sistema umanitario di fronte all'incertezza del quadro politico mondiale, al ruolo crescente degli attori governativi sul terreno, e alle minacce per la sicurezza degli operatori, così com'è avvenuto nel secondo autunno dell'occupazione.

La preparazione

La crisi irachena nasce male. In un clima politico tesissimo, le Nazioni Unite decidono di procedere ad una pianificazione "segreta" della risposta umanitaria fin dall'ottobre del 2002, con una serie di riunioni strategiche, chiamate 'Versoix meetings' dal nome del discreto sobborgo di Ginevra dove vengono tenute. Nonostante la riservatezza, i rapporti segreti circolano ampiamente e finiscono anche sulla stampa. Vi si parla di aspettative catastrofiche: "un'emergenza umanitaria ben superiore alle capacità di intervento delle NU e delle altre organizzazioni", "almeno 500.000 feriti", "lo scoppio di malattie epidemiche, se non pandemiche, è altamente probabile", "circa 3 milioni di persone, in tutto il paese, avranno bisogno di alimentazione terapeutica", "si stimano circa 900.000 rifugiati e almeno 500.000 sfollati interni"¹.

¹ Likely Humanitarian Scenarios - "strictly confidential" UN draft. Ginevra, 10 dicembre 2002

Per la verità un altro meeting, organizzato a Londra nello stesso periodo², traccia un quadro assai meno pessimistico, invitando piuttosto le ONG ad attivarsi per far rispettare il Diritto umanitario.

La questione più controversa è se si possa lavorare, e in quali condizioni, in una guerra in cui i belligeranti sono “i nostri belligeranti”. Per esempio, si possono accettare finanziamenti dagli stessi governi che occupano il paese? Un dilemma ripresentatosi più volte, dal Kosovo all’Afghanistan, cui le ONG hanno risposto in modo differenziato: alcune, preoccupate di preservare la propria credibilità, sono rimaste fedeli ad un principio di neutralità; altre, per convinta adesione o per opportunismo, hanno accettato l’intreccio con la politica. Questo ha accentuato, negli ultimi anni, quella divaricazione fra “neutralisti” e “interventisti” che taglia in due il mondo ONG.

Nel gennaio 2003, il Pentagono preannuncia che non fornirà assistenza umanitaria alla popolazione, come gli sarebbe imposto dalle Convenzioni di Ginevra, e che comunque il controllo di tutta l’assistenza dipenderà dall’Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance (ORHA), del Dipartimento della Difesa. Questo include il rilascio di permessi per le ONG internazionali.

InterAction³, in una lettera al Presidente Bush, insiste perchè il controllo sulle operazioni d’aiuto sia affidato ai civili: “costringerci ad operare sotto l’autorità della Difesa, complicherebbe la nostra capacità di aiutare gli irakeni, e moltiplicherebbe i rischi per gli operatori sul campo”⁴. La relazione con i militari è molto preoccupante, anche i Versoix meetings mettono in guardia contro l’uso dei “military/civil affairs staff” come è avvenuto in Afghanistan”⁵.

A febbraio, le ONG americane denunciano che il governo “sta militarizzando l’intero processo degli aiuti, (...) e agli occhi dei militari, *collaborazione* vuol dire *controllo*”⁶.

² ODI – Atti del convegno “Iraq: war, law and humanitarian protection”. Tenuto all’Overseas Development Institute. Londra, 22 gennaio 2003

³ La più grande rete di ONG americane, basata a Washington DC

⁴ Lettera del 5 Febbraio 2003. Riferito da Mary E. McClymont, CEO InterAction, 7 Aprile 2003

⁵ Likely Humanitarian Scenarios, op. cit.

⁶ “Summary: Roundtable on Humanitarian Action in Iraq”. Da una riunione tenutasi il 3 febbraio, 2003 nello Institute for the Study of International Migration (ISIM) - Georgetown University. Washington

Alcuni osservatori incoraggiano le ONG a negoziare i propri spazi, esigendo garanzie sulla neutralità e l'indipendenza dell'aiuto, e preparandosi a rinunciare ad intervenire se ciò non fosse possibile. Questo costringerebbe le forze occupanti ad assumersi le responsabilità che il diritto assegna loro "e a rispondere per le ferite che infliggono".⁷ Ovvero, quanto previsto dagli articoli 48 e 50 del I Protocollo delle Convenzioni di Ginevra.

L'azione

Il 20 marzo, alle prime ore del mattino, le forze della Coalizione lanciano i primi attacchi su Baghdad, e nel pomeriggio le truppe entrano dal confine col Kuwait. Il 28 Marzo, liberato dalle mine il porto di Umm Qasr, una nave britannica consegna i primi aiuti. Il 9 aprile, si annuncia la caduta del regime, e la folla inizia il saccheggio di uffici, ambasciate, ospedali, negozi, e perfino del Museo Nazionale. Praticamente, non ci sono rifugiati o sfollati.

Dopo una settimana di guerra, è chiaro che la Coalizione non fornirà alcun tipo di aiuto ne si occuperà dell'ordine pubblico, e la situazione diventa critica. Intanto, oltre 150 organizzazioni umanitarie sono schierate nei paesi confinanti, mentre nel paese è rimasta solo una presenza simbolica di 8 delegati dell'ICRC e 5 cooperanti di MSF.

Finalmente il 20 aprile, nella quarta settimana di guerra, la Coalizione si rassegna a consentire l'accesso alle ONG, e il 1 maggio l'ONU torna a Baghdad. Una ben piccola vittoria, dato che la situazione è del tutto incerta: sono assicurate neutralità, separazione dai combattenti, autonomia dai militari, accettazione della popolazione e sicurezza per i cooperanti? In due parole: c'è uno *spazio umanitario*? Quel che è certo è che il livello di attività criminale continua a salire ed inizia la presa d'ostaggi. L'ONU avverte che "questa potrebbe estendersi alla comunità umanitaria"⁸.

⁷ Larry Minear - Agencies should resist being taken for granted in Iraq. AlertNet, 17 gennaio 2003

⁸ United Nations Office of the Humanitarian Coordinator in Iraq (UNOHCI) - Talking Points UN Inter-Agency Daily Briefing - Larnaka, Cipro, 23 maggio 2003

In giugno, negli USA, sale la tensione tra le ONG e l'Amministrazione. La quale pretende che le organizzazioni sul campo si qualifichino come "braccio operativo della politica estera del Governo degli Stati Uniti"⁹. Alcune ONG accettano perfino di sottoporre alla censura preventiva di USAID le proprie dichiarazioni alla stampa.

Subito dopo, iniziano a Baghdad gli assalti contro le organizzazioni d'aiuto, con l'attentato alle sedi delle Nazioni Unite (19 Agosto 2003) e dell'ICRC (2 Ottobre), e comincia l'esodo periodico delle agenzie, che escono e rientrano nel paese a fasi alterne, in sintonia con i problemi di sicurezza. Per prudenza, le ONG decidono di minimizzare la propria visibilità sul terreno, preferendo operare attraverso il clero locale e i gruppi religiosi, non si sa con quali garanzie per l'imparzialità degli aiuti e per l'uso politico che può esserne fatto dalle forze locali.

Nella primavera del 2004 cresce il numero di attacchi contro gli stranieri e il lavoro procede con estrema difficoltà, nella speranza che i buoni rapporti con la popolazione locale proteggano le ONG da aggressioni dirette. Ma nell'autunno il rapimento di diversi cooperanti – tra cui due italiane - e l'uccisione di Margaret Hassan di Care International, dimostrano che questa speranza era infondata.

In Novembre, Médecins Sans Frontières decide di ritirarsi dal paese, dato che ormai il rischio riguarda anche il personale iracheno dell'organizzazione¹⁰. Saggiamente, quasi tutte le ONG seguono il suo esempio.

Il bisogno

Quella dell'Iraq non è una grave crisi umanitaria. Come Oxfam riferisce nell'ottobre del 2003¹¹, nel paese c'è povertà, disoccupazione, interruzione di buona parte dei pubblici servizi e criminalità violenta, ma non manca il cibo, l'acqua è scarsa ma sufficiente, i rifugiati sono gli stessi del 1991, non ci sono focolai epidemici, e i servizi sanitari pubblici, per quanto malridotti, continuano a funzionare.

⁹ U.S. NGOs feel the squeeze from Bush administration - Reuters. Washington, 24 giugno 2004

¹⁰ Al-Jazeera.net - 5 novembre 2004

¹¹ ReliefWeb - 3 Ottobre 2003

Il paese è un classico caso di riabilitazione, non una crisi acuta. Sono evidenti gli effetti cumulativi delle sanzioni e del generale disprezzo per la vita umana, dimostrato tanto dalla Coalizione quanto dagli insorti, che hanno fatto crescere il livello di mortalità dal 5% annuo al 7,9%, portando a 100.000 il numero effettivo delle vittime del conflitto¹² ma, in questo senso, c'è ben poco che gli umanitari possano fare.

Di fatto quasi tutto il lavoro delle ONG consiste di riabilitazione di strutture e servizi, distribuzione di farmaci ed attrezzature sanitarie, sminamento, educazione, piccole attività economiche. Azioni nell'area dello sviluppo più che dell'assistenza umanitaria, e che potrebbero tranquillamente essere gestite dai partners locali, in un paese in cui il livello di educazione è di ottima qualità e le risorse umane sono tecnicamente capaci. "Questo non è l'Afghanistan. C'è un apparato statale funzionante, che per esempio gestisce il miglior sistema di distribuzione alimentare al mondo"¹³. L'assedio di Falluja e delle altre città insorte creano momentanee fasi di crisi acuta ma di entità limitata, che potrebbero essere affrontate dalle forze di soccorso locali – sempre che le autorità militari consentissero loro l'accesso alle vittime – con il contributo essenziale dell'ICRC, data la sua competenza specifica in tema di crimini di guerra e violazioni del diritto umanitario.

Molti osservatori commentano che in Iraq non c'è nessun evidente bisogno di un gran numero di espatriati. Soprattutto, non c'è nessuna situazione di bisogno acuto che giustifichi il rischio per l'incolumità dei cooperanti. Tuttavia, alcune ONG hanno lavorato nel paese per molti anni e non vogliono abbandonare le comunità che hanno servito, proprio nel momento più difficile. Inoltre, dato l'alto livello di politicizzazione della crisi, molte organizzazioni vogliono semplicemente affermare il loro "diritto di stare lì", in una sorta di simbolico confronto con le forze occupanti. Si tratta in genere di associazioni militanti, che fanno aiuto umanitario solo occasionalmente. Altre ONG, più pragmatiche,

¹² The Lancet medical journal - "Mortality Before & After the 2003 Invasion of Iraq: Cluster Sample Survey." www.thelancet.com/journal/vol364/iss9445/contents. 2004

¹³ "The Human Costs of War in Iraq" - Center for Economic and Social Rights. New York, 2003

hanno da tempo deciso che si deve andare dovunque ci sia lavoro, pur di mantenere in piedi l'organizzazione in un'epoca di risorse incerte.

Una grossa divisione esiste poi tra chi è disposto ad accettare i finanziamenti dei governi impegnati militarmente, e chi no. Scelta delicata, data l'ampiezza dei fondi disponibili. Solo l'Unione Europea - un finanziatore più presentabile degli USA - ha stanziato 200 milioni di euro per il 2003-2004¹⁴, destinati principalmente alle ONG e alle Nazioni Unite, oltre a 100 milioni distribuiti attraverso ECHO nel primo anno di guerra¹⁵.

In un certo senso, in Iraq le organizzazioni umanitarie si sforzano soprattutto di "occupare il territorio", di esserci per esserci, per affermare la propria indipendenza, per rappresentare i sensi di colpa occidentali, per prendere finanziamenti e resistere all'invasione del settore *for-profit*, per contendere il terreno ai militari. Un confronto asimmetrico in cui hanno ormai perso il loro unico, vero vantaggio: il sostegno delle comunità locali, sgretolato dagli attacchi criminali e terroristici. Si tratta di una strategia di corto respiro, che non serve a migliorare la situazione degli iracheni, né permette alle ONG di esercitare un'influenza positiva sugli sviluppi politici della crisi.

"Lo scopo primario dell'umanitarismo non è di occupare più *territorio umanitario* possibile. Anche se potessimo occuparlo, difficilmente saremmo capaci di mantenerlo o di farci le cose che ci vogliamo fare, se prima non riusciamo a sconfiggere chi ce lo vuole togliere. Invece, l'obiettivo strategico è piuttosto quello di proteggere ed assistere i civili, e sconfiggere chi causa la loro sofferenza o impedisce la loro protezione. Per fare questo, occupare il territorio può anche essere del tutto inutile"¹⁶

Umanitarismo e politica

L'assistenza umanitaria si è sempre realizzata in situazioni politicamente estreme, e la relazione tra politica e umanitarismo è sempre stata un tentativo di reciproca influenza e strumentalizzazione. E' a

¹⁴ European Commission - UN forum: Fifth Committee (Administrative and Budgetary Affairs) - EC04-112EN. Bruxelles, 3 maggio 2004

¹⁵ ECHO - Assisting the Iraqi population - http://europa.eu.int/comm/echo/field/iraq/index_en.htm. 2004

¹⁶ Hugo Slim - A Call to Alms. Humanitarian Action and the Art of War. HD Opinion – Ginevra, 2004

partire dalle emergenze complesse degli anni Novanta che si sviluppa un quadro nuovo: una sorta di “terza via nella politica estera, che definisce l’interesse nazionale in termini di buona cittadinanza internazionale, il che implica un atteggiamento verso i paesi che abusano dei diritti umani come oggetto di censura, di emarginazione e, occasionalmente, di intervento militare”¹⁷. Nascono da qui l’ormai inveterata abitudine dei politici a definire “umanitaria” o “di pace” qualsiasi azione militare, allo scopo di farla meglio digerire all’opinione pubblica, e il tentativo strutturale di appropriarsi dell’umanitarismo.

Dal suo canto, il mondo umanitario ritiene di potere e dover allargare il proprio campo d’azione, dal semplice soccorso nell’emergenza, alla prevenzione dei conflitti, alla ricostruzione delle società e all’edificazione della pace, ricollegando l’azione umanitaria a quella di sviluppo. Naturalmente, per raggiungere lo scopo bisogna fare i conti con la diplomazia e la politica, con i governi ed i comandi militari, con la Banca Mondiale e lo FMI, e via dicendo, in una parabola che porta inesorabilmente l’umanitarismo dentro il meccanismo - tutto politico - della “gestione delle crisi”. L’indipendenza dell’aiuto deve fare i conti con l’esigenza di coordinamento e integrazione degli sforzi, e agli umanitari si chiede di finirla di sentirsi “speciali” e consentire qualche deroga ai loro rigidi principi. Sembrerebbe una piccola rinuncia di fronte alla prospettiva di un mondo migliore, in cui la preoccupazione per i diritti e per la pace sembra finalmente prendere il posto centrale nell’agenda politica. Ma da qui comincia la strada che porta agli sviluppi che hanno seguito l’11 settembre e alla “guerra preventiva”, un filo diretto che collega l’affermazione del *droit d’ingerence* all’invasione dell’Iraq.

Nella vicenda irachena si fondono tutti gli elementi critici che hanno afflitto la disciplina negli ultimi dieci anni: donatori che diventano belligeranti, scontro con i governi, competizione con le imprese, aiuto vincolato, impotenza dell’ONU, violazioni del diritto umanitario, insicurezza, pessime relazioni con i militari e miopia politica delle ONG. Alcuni di questi problemi si rivelano potenzialmente fatali:

¹⁷ Joanna Macrae - *Aiding Recovery? The Crisis of Aid in Chronic Political Emergencies* - Zed Books, Londra 2001

1. Innanzitutto, “la co-optazione della causa umanitaria tra gli obiettivi della guerra, causa di un pericoloso confondersi di interessi umanitari e bellici”¹⁸. Sulle due rive dell’Atlantico, si dispiega il tentativo di ricondurre l’aiuto umanitario sotto il controllo dello stato, per integrarlo fra i vari strumenti della politica internazionale. I governi puntano a sostituire le ONG come protagonisti operativi, seguendo ciascuno le proprie inclinazioni naturali: quello americano rivolgendosi al mondo delle imprese commerciali, mentre quelli europei guardando piuttosto alle protezioni civili e ai militari. Tutti comunque sono animati da un curioso desiderio: statalizzare uno dei pochi servizi pubblici che sono già nati come “privati”, sia pure nel mercato del *non profit*. Nel caso europeo, si aggiunge anche il tentativo di inquadrare il volontariato in uno schema controllato dai governi: “L’UE dovrebbe costituire un Servizio volontario di sicurezza umana costituito da professionisti di medio livello, che vogliono prendersi un *break* nella loro carriera, e da studenti laureandi”¹⁹. Un gruppo di 5.000 civili, da tenere più o meno pronti ad intervenire in caso di bisogno, e da mobilitare assieme a 10.000 militari con compiti di *peacekeeping*.
2. Il fatto di voler essere lì ad ogni costo. Le ONG hanno imparato, dalla Somalia all’Afghanistan, che bisogna riflettere attentamente prima di intervenire in una crisi tanto politicizzata, in cui sono in gioco sicurezza, indipendenza e coerenza. Soprattutto quando non c’è un indiscusso bisogno di loro. E’ ovvio che organizzazioni ed espatriati provenienti da un paese belligerante non possono che incontrare enormi rischi e gravi difficoltà. Inoltre, la pericolosa confusione tra agenzie civili, imprese commerciali, forze militari, autorità d’occupazione, mercenari, organismi religiosi e istituzioni irachene, creano un ambiente impossibile per un’azione umanitaria coerente e indipendente. In questo caso, sarebbe molto più utile rafforzare le organizzazioni locali e le ONG arabe in generale, mentre quelle internazionali dovrebbero concentrarsi sull’*advocacy* e sulla pressione politica, monitorando e denunciando le violazioni del diritto e dei principi umanitari. Naturalmente questo implica anche la rinuncia a delle risorse finanziarie,

¹⁸ *ibidem*

¹⁹ Rapporto finale del Gruppo di studio sulla capacità europea nella sicurezza. Consiglio dell’Unione Europea, settembre 2004

a vantaggio dei partners del Sud. “Una sfida chiave per il futuro, non sarà tanto nelle dinamiche che si sviluppano tra le ONG e gli altri settori, quanto in quelle all’interno dello stesso mondo ONG. La grande divisione Nord-Sud, che tanto impatto provoca su tutti i processi globali, influisce anche sulle relazioni tra i non governativi (...) Benché si usi molto il linguaggio della partnership, il flusso di risorse rimane critico per la definizione di queste relazioni”.²⁰

3. Il bisogno di maggiore chiarezza di ruoli sul terreno. Tutti hanno il dovere di contribuire allo sforzo umanitario e nessuno ne ha l'esclusiva, ma la tendenza a presentarsi in ogni caso come “organizzazioni umanitarie”, se serve a facilitare la comunicazione mediatica, crea una pesante distorsione e una pericolosa confusione, che possono influire negativamente sulla credibilità e sulla sicurezza di tutti. Sul campo, le ONG dovrebbero essere molto chiare nel definirsi, distinguendo tra agenzie umanitarie, di sviluppo, di solidarietà politica o d'altro tipo. Una definizione corretta deve rispecchiare il mandato e le capacità tecniche, ma anche il comportamento e le relazioni dell'organizzazione. C'è bisogno di chiarire e sottolineare la peculiarità dell'approccio umanitario.
4. Il declino del peso politico delle organizzazioni umanitarie e della loro capacità di *advocacy*. Da tempo le ONG hanno perso il loro *appeal*, mentre il nuovo interventismo in politica estera mal tollera la coesistenza con il sistema non governativo. Inoltre, la polarizzazione imposta dalla “Guerra al terrore” ha creato un ambiente molto negativo per idee come la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza: quando tutti i nemici diventano “terroristi” è difficile mantenere il punto che ogni vita ha lo stesso valore.

A partire dalla crisi del Kosovo, le ONG hanno speso molte energie per combattere - e in definitiva perdere - una battaglia contro la politicizzazione degli aiuti, quando forse avrebbero dovuto tentare di *umanitarizzare* la politica, imponendole il rispetto del diritto internazionale, e

²⁰ The Future of Humanitarian Action. Implications of Iraq and Other Recent Crises - Workshop Report - Feinstein International Famine Center. The Friedman School of Nutrition Science and Policy. Tufts University. 9 ottobre 2003

facendo leva sulla sensibilità della società civile per i principi umanitari. “Ciò avrebbe contribuito a restaurare l’integrità del *non in non governativo* (...), imponendo alle ONG di posizionarsi chiaramente in relazione agli aspetti politici, militari, di democratizzazione e di sviluppo degli interventi internazionali”²¹. Però, avrebbe anche significato contrapporsi a quegli stessi governi da cui dipendono finanziariamente, cosa che ben poche ONG sono oggi in condizioni di fare.

5. Infine, la montante insofferenza di parti significative del mondo in via di sviluppo, verso il carattere prevalentemente occidentale dell’umanitarismo. Con un significativo crescendo di critiche nei confronti delle ONG internazionali, spesso viste – e non sempre a torto - come un filtro parassitario nella relazione Nord-Sud²², o come espressione di un nuovo colonialismo. Un fenomeno ormai frequente anche nel campo dell’aiuto allo sviluppo. Problemi del genere si sono manifestati in modo preoccupante in Afghanistan²³ - dove nel solo 2004 sono stati uccisi trenta cooperanti - e potrebbero espandersi ad altri paesi in situazione analoga, con lo svilupparsi di pregiudizi e, al limite, di ostilità verso le organizzazioni umanitarie. Dobbiamo arrenderci all’evidenza che, in alcuni paesi, il livello di accettazione degli occidentali, e spesso di tutti gli stranieri, è diventato molto basso. Un problema che gli americani soffrono già da molti anni.

In Iraq, gli umanitari sono entrati in un territorio molto pericoloso: una crisi politica estrema in cui, più che da bisogni umanitari reali, sono stati spinti da problemi di natura morale o politica, e da esigenze di visibilità e di cassa. Le ONG si ritrovano adesso intrappolate in un gioco politico che non sanno

²¹ Ambiguity and Change: Humanitarian NGOs Prepare for the Future - The Feinstein International Famine Center. Tufts University, agosto 2004

²² op. cit. vedi nota 20

²³ Nel settembre 2004, il ministro afgano per la Pianificazione, Bashardoust, si è lanciato in una serie di dichiarazioni contro le ONG, accusandole di “sprecare le risorse che dovrebbero andare agli afgani” e concludendo che “è stato un errore strategico affidare la ricostruzione del paese alle organizzazioni umanitarie anziché al settore privato”.

gestire e in cui mettono a repentaglio la loro integrità, la loro indipendenza e la loro credibilità. Mai, come in questo momento, la crisi dell'umanitarismo e quella delle ONG sono state intrecciate fra loro. Quando la guerra sarà veramente finita, inizierà il vero processo di ricostruzione, e a quel punto il ruolo delle ONG internazionali sarà importante per contribuire a creare una società civile equa e sovrana. Allora ci sarà veramente bisogno di loro, a condizione però che siano adeguatamente preparate ad affrontare tutte le sfide politiche che quella presenza comporterà, e che sappiano riconquistare la loro credibilità e la loro dignità di attori primari nel grande teatro della globalizzazione. Staremo a vedere.