

Incontri / dibattito

TRA CRISI UMANITARIE E AZIONE UMANITARIA IN CRISI:

LEZIONI APPRESE, NUOVE SFIDE E SCENARI FUTURI

Scuola Superiore S. Anna di Pisa

25/26/27 novembre 2004

ATTI DEL WORKSHOP

INDICE

1 - Introduzione

Emanuele Giordana

Lanciare un sasso in acque stagnanti

2 - Basi giuridiche e storiche dell'azione umanitaria

Andrea De Guttry

Le basi giuridiche dell'intervento umanitario

Bertrand Kern

Storia e prospettive della "sfera umanitaria"

Giovanni Maria De Vita

La cooperazione governativa Gli interventi di emergenza del Mae

3 - La confusione umanitaria tra pressioni e ingerenze esterne

Fabrice Weissmans

Azione umanitaria e azione politica: principi e differenze

Fabio Mini

Umanitario con l'elmetto: peacekeeping in crisi d'identità

David Rieff

L'ingerenza Governativa: L'umanitario al servizio della politica estera

4 - La crisi degli attori dell'umanitario

Gianni Rufini

Vent'anni di umanitario, dal boom alla disillusione

Nicoletta Denticò

L'umanitario tra realtà e illusioni

5 - Allegati

Documento introduttivo al dibattito

Il seminario di Pisa

Gli autori

Bibliografia consigliata

1. INTRODUZIONE

Medici Senza Frontiere

In Somalia nel 1992 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite lancia Restore Hope, l'intervento a guida USA per fare fronte alla grave carestia e alla situazione d'insicurezza creatasi dopo la caduta del regime di Siad Barre. In breve tempo i contingenti militari trasformano un'operazione motivata da ragioni umanitarie in una caccia all'uomo per catturare il generale Aidid e in un intervento militare vero e proprio. Nel 1999 ha luogo il bombardamento NATO del Kosovo con motivazioni umanitarie e senza alcuna risoluzione dell'ONU. Dopo l'11 settembre 2001 altri interventi, come le guerre in Afghanistan e in Iraq, vengono spesso propagandati con motivazioni umanitarie per conquistare il consenso dell'opinione pubblica internazionale.

Gli scenari geopolitici, sociali ed economici internazionali hanno subito mutamenti che hanno messo a dura prova l'azione umanitaria intesa nel suo senso originale. All'aggettivo "umanitario" si sono associate in questi anni le pratiche più diverse: a partire dall'assistenza, fino ad arrivare alla guerra. La pressione a cui sono spesso sottoposti i principi fondanti del mandato umanitario in situazioni di crisi e di emergenza – tra i quali: indipendenza, imparzialità e neutralità – porta con sé la pericolosa riduzione della possibilità di intervenire in favore delle popolazioni che ne hanno bisogno.

Medici Senza Frontiere e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa hanno promosso tre giornate di dibattito e approfondimento sui temi dell'azione umanitaria per creare un momento di confronto tra i rappresentanti degli organismi che a diverso titolo agiscono in questa sfera.

Attraverso il confronto e il dialogo tra la componente istituzionale (organizzazioni internazionali, agenzie governative, militari, enti della cooperazione decentrata), quella della ricerca (università, istituti di ricerca e formazione), Organizzazioni non governative e associazioni, il workshop si è posto l'obiettivo di promuovere un dibattito in Italia rispetto a premesse, contenuti, modalità e implicazioni che definiscono l'azione umanitaria oggi.

Si è inteso, con questa proposta, dare un contributo di chiarezza sulle caratteristiche fondanti, sulle evoluzioni e sulle sfide attuali che l'azione umanitaria deve fronteggiare.

Emanuele Giordana

LANCIARE UN SASSO IN ACQUE STAGNANTI

Il mestiere del giornalista presenta una serie di vantaggi. Non solo quello di “essere pagati per leggere il giornale”, come si dice nelle redazioni, ma soprattutto quello di essere in una posizione privilegiata come osservatori e di avere per mandato una certa superficialità. Benché possa sembrare un paradosso, la superficialità, ossia il compito di doversi occupare di tutto senza approfondire nulla, presenta un atout non indifferente. Consente una visione d'insieme e soprattutto, vera regola d'oro del mestiere, di capire “qual è la notizia” che emerge dall'apparente piatta del lago. Proprio il fatto di non essere così addentro a un determinato argomento o così specializzati su

un certo tema, dovrebbe consentire di capire cosa si muove, cosa sta per accadere, quali forze stanno per maturare, quale dibattito, quale cambiamento si annuncia.

Poiché non sono un esperto del ramo, mi sono dunque accorto soltanto da un paio d'anni di quanto il termine "umanitario" avesse guadagnato terreno. Il nostro lavoro si nutre di parole e quindi è alle parole che prestiamo molta attenzione. Quando un termine viene usato molto è il momento di farci caso. Anche perché, di solito, si finisce per scoprire che, nella maggior parte dei casi, viene usato a sproposito. Quando ce ne accorgiamo il termine è ormai sedimentato: è entrato a far parte del linguaggio quotidiano e approssimativo dei giornali e della Tv. Riposa nel nostro subconscio dove viene metabolizzato, digerito e dunque accettato.

Poiché un altro elemento chiave del nostro lavoro è la curiosità, ho cercato di capire qualcosa in più del termine "umanitario". Si comincia dagli amici e poi da buone letture consigliate. A quel punto, quando ormai è evidente l'abuso e l'uso improprio del termine, quando ormai l'aggettivo è indebitamente e impropriamente associato, favorendo teoremi o postulati pericolosi, ci si comincia anche a chiedere chi ci stia riflettendo sopra. Chi insomma, da tempo, si è accorto dell'uso improprio del termine e dei suoi nefasti effetti. La mia sensazione generale è che nel nostro Paese si usa molto il termine umanitario ma se ne discute poco. Certo se ne parla in circoli ristretti, se ne può leggere su qualche rivista specializzata, si possono trovare spunti in alcuni rari articoli apparsi sui quotidiani. Ma questo dibattito, che pure esiste ed esiste da tempo, non è ancora approdato a qualcosa che si veda o si senta. Perlomeno da parte di noi giornalisti. E se noi non ce ne accorgiamo significa che, in un certo senso, questo dibattito non c'è.

Questa noiosa prolusione introduce due elementi: il primo è che mi sembra che sia arrivato il tempo di dare visibilità a questo dibattito che non c'è, o se preferite sotterraneo (che è poi lo stesso, almeno dal punto di vista dei mezzi di comunicazione di massa); il secondo è che questo aureo libretto è una delle pochissime iniziative scaturite dal desiderio di far uscire dallo spazio della specializzazione un tema che meriterebbe a buon diritto di essere quasi quotidianamente trattato.

Ogni giorno abbiamo sotto gli occhi nefandezze, conflitti, violazioni che trascinano con se la parola umanitario. Ogni giorno si parla e si scrive di peacekeeping, di solidarietà, di cooperazione, di emergenza. Le associazioni indebite col termine umanitario (a cominciare da "guerra umanitaria" che è un palese controsenso) dovrebbero farci riflettere sul fatto che, andando avanti di questo passo, sarà sempre meno chiaro chi sta facendo cosa. La Protezione civile italiana, deputata alla prevenzione e all'intervento in caso di catastrofi nazionali, è diventata un attore umanitario internazionale di primo piano, desiderosa persino di progettare il collegamento tra emergenza a sviluppo. La Croce Rossa italiana ha fatto capire che si possono utilizzare i convogli umanitari per fare pressioni sulle parti belligeranti. Il ministero degli Esteri italiano ha messo in liquidazione la sua unità tecnica e preferisce affidarsi a San Remo per la raccolta di fondi in Darfur. All'estero non si sta meglio. E senza aver bisogno di tirare in ballo gli Stati Uniti, un esempio virtuoso dell'utilizzo indebito del termine umanitario, basta ricordare le prime immagini dei battaglioni britannici a Bassora che distribuivano bottiglie d'acqua agli iracheni. Spesso le tiravano dai camion per far prima. A caval donato, del resto, non si guarda in bocca.

Se questo seminario promosso da Msf Italia e dalla Sant'Anna di Pisa (che in parte è qui riprodotto) ha un merito, è proprio quello di cercare di rimettere i puntini sulle i. E di far uscire dalla clandestinità un dibattito confinato tra i cultori della materia. E per lo più ignoto persino a coloro che, più o meno direttamente, partecipano con la mente e col cuore all'arcipelago umanitario che ormai raccoglie molte sigle, molta energia e anche molta confusione.

Questo elemento della confusione appare fondamentale, come ben si capisce dagli interventi di Fabrice Weissmans o di David Rieff che riflettono sull'ingerenza della politica. Una confusione che ha molto a che vedere con le basi giuridiche dell'intervento umanitario, di cui Andrea De Guttry fornisce una sintesi mirabile e che consente di fare chiarezza su chi dovrebbe fare cosa. Un contributo che va letto assieme a quello di Bertrand Kern sulle origini dell'umanitario, una storia che inizia, per molti aspetti, ben prima della battaglia di Solferino (1859) un secolo e mezzo fa, spartiacque nel percorso dell'umanitarismo.

Ma se in questa confusione esiste una responsabilità dei governi e/o degli eserciti (e si veda in proposito il contributo di Fabio Mini), il pasticcio è stato spesso avallato dagli attori dell'umanitario per eccellenza –le Ong- finendo per mettere in difficoltà l'intero pianeta delle organizzazioni umanitarie non governative, materia di indagine di Gianni Rufini. Questa crisi investe attori minori e maggiori, governativi e non ed è facile cogliere questa tensione anche nella diplomatica relazione di Giovanni Maria De Vita il quale, pur essendo un uomo che viene dal mondo delle feluche (per dottrina e disciplina piuttosto blindato), ha guadagnato a Pisa non pochi applausi per il suo intervento.

Infine, e per fortuna, c'è un futuro con cui confrontarsi e davanti in cui, disillusi, in crisi o disperati, sarà bene rimboccarsi le maniche, come sembra dire il contributo conclusivo di Nicoletta Denticò. Se l'umanitario è cresciuto, poi è stato dimenticato e ritenuto obsoleto e superato, e poi è ancora tornato in auge, diventando l'espressione di tanti buoni sentimenti come il paravento per spericolate operazioni geopolitiche, adesso può ancora fare altri passi avanti. Per certi versi deve forse tornare o rivendicare le sue origine e il suo dettato primigenio (imparzialità, indipendenza, neutralità), dall'altro può proporre una riflessione che vada oltre quello che Henry Dunant pensò nella seconda metà dell'800 e prima che l'umanità approdasse al "secolo breve" appena trascorso, il più sanguinario nella storia della nostra "civiltà", se non altro per numero di morti in guerre, conflitti e genocidi.

Questa breve raccolta di saggi è dunque un invito ad andare oltre. Un primo passo che lancia il dibattito oltre i confini angusti in cui è rimasto confinato e che rilancia il termine "umanitario" nella sua corretta accezione. Non si creda che l'invito non sarà raccolto, almeno per quel che riguarda i media, il veicolo che consente a un dibattito "alto" di arrivare al grande pubblico. Con non celato stupore ho incontrato al seminario di Pisa una collega che lavora in uno dei maggiori quotidiani italiani. Che, non certo inviata dalla sua testata, era venuta ad ascoltare gli interventi rubando un paio di giorni al suo piano ferie. Non è un caso se nei suoi articoli si parla correttamente e con i distinguo dovuti di azione umanitaria. Lanciare il sasso significa infatti che poi qualcuno vedrà i cerchi che si formano sull'apparente piatta del lago. Naturalmente adesso si tratta di non ritirare la mano.

Questa breve raccolta di saggi nasce dai lavori del Workshop "Tra crisi umanitarie e azione umanitaria in crisi: lezioni apprese, nuove sfide e scenari futuri", organizzato a Pisa il 25, 26 e 27 novembre 2004 dall'International Training Programme for Conflict Management (Itpcm) della Scuola Superiore Sant'Anna e da Medici Senza Frontiere-Italia. Gli interventi pubblicati non rispecchiano il pensiero dell'Itpcm né quello di Msf, ma costituiscono un libero contributo che ognuno degli autori ha offerto al dibattito sulla crisi dell'umanitario.

La revisione editoriale dei testi è a cura di Gabriele Carchella/Lettera22.

2. BASI GIURIDICHE E STORICHE DELL'AZIONE UMANITARIA

Andrea De Guttry

LE BASI GIURIDICHE DELL'INTERVENTO UMANITARIO

Ha ancora senso parlare di diritto internazionale e aiuto umanitario in un momento storico in cui, per alcuni Stati, le regole comuni sono diventate un inutile orpello? L'interrogativo suona come una provocazione, ma è necessario raccogliercela per cercare di fornire una risposta esauriente.

Ultimamente, le conferenze organizzate per discutere se esista ancora il diritto internazionale si moltiplicano. E gli esperti della materia, com'è naturale, si sentono in dovere di difendere le ragioni della sua esistenza, non foss'altro perché si tratta del campo a cui hanno dedicato tutti i loro studi e le loro energie.

Ma proprio in questi anni il diritto internazionale, dopo le operazioni *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom*, ha riaffermato le profonde ragioni del suo essere.

Coloro che hanno dimostrato disprezzo per le regole internazionali, infatti, si sono resi conto che la loro scelta, nel medio e lungo termine, non paga. Questo fatto non può che risollevarlo, almeno in parte, le speranze di coloro che credono ancora in un mondo governato da alcune regole fondamentali condivise da tutti. Quindi, anche se può sembrare contraddittorio, dopo un periodo che sembrava aver sancito la fine del diritto internazionale, si assiste al tentativo di riscoprirne il significato più autentico.

Ciò apre però un altro problema: perché l'intervento umanitario - un istituto molto utilizzato prima della Carta delle Nazioni Unite, ma dopo la sua entrata in vigore in pratica scomparso e considerato non più lecito o obsoleto - in tempi recenti è ritornato in auge segnando l'inizio di un nuovo corso?

Perché l'atteggiamento dell'opinione pubblica mondiale muta e c'è una maggiore disponibilità verso l'uso della forza, se motivata da fini umanitari? Si tratta di questioni che, come si comprende facilmente, non si possono eludere nell'attuale dibattito sul diritto umanitario.

Alcuni Stati hanno mostrato una chiara tendenza a qualificare come intervento umanitario - aggettivo molto gradito all'opinione pubblica - anche operazioni che con l'umanitario non hanno nulla a che fare. Ciò ha contribuito ad accrescere l'enorme confusione già esistente intorno a questo tema.

Per contribuire a chiarire il significato tecnico-giuridico di alcuni termini che vengono utilizzati nel diritto internazionale e umanitario, faremo in primo luogo riferimento alla prassi che trova maggiore sostegno nella comunità internazionale, perlomeno per ciò che riguarda la definizione dei vari istituti. Tuttavia, è bene ricordare che questa impostazione non è certo l'unica né necessariamente quella condivisa da tutti.

In secondo luogo, per uscire dalla confusione che regna oggi nel campo dell'umanitario, analizzeremo le caratteristiche di alcune tipologie di operazioni, che spesso vengono qualificate come umanitarie per riscuotere il consenso dell'opinione pubblica, ma in realtà sono tutt'altro. Si tratta di operazioni che pongono problemi di natura tecnico-giuridica del tutto peculiari. Infine, proveremo a dare una risposta al dilemma della legittimità dell'intervento umanitario, tenendo presenti le più recenti teorie emerse in seno alla comunità internazionale.

L'intervento umanitario e l'aiuto umanitario

Prima di affrontare la questione terminologica, è bene distinguere fra gli istituti tipici del diritto internazionale e quelli del diritto internazionale umanitario. Semplificando un po', si può affermare che della prima categoria fanno parte gli istituti che si applicano in tempo di pace e della seconda quelli utilizzati nei conflitti armati, soprattutto internazionali ma anche interni.

Cominciamo con l'analisi terminologica dei diritti umani, nozione tipica del tempo di pace. I diritti umani sono un insieme di norme di diritto internazionale, codificate cioè in accordi internazionali,

che impongono agli Stati obblighi precisi. Di essi sono titolari tutti coloro che si trovano sul territorio di una data nazione e non solo i suoi cittadini.

Con l'espressione diritti umani si fa normalmente riferimento all'insieme delle convenzioni internazionali. Anche la normativa interna dei singoli Stati, però, si occupa di diritti umani e per molti aspetti essa non è che il frutto dell'attuazione delle regole fissate a livello internazionale.

Il secondo concetto-chiave è quello di intervento umanitario. Anche se non vi è perfetta coincidenza di posizioni sulla sua definizione, si può dire che ne esiste attualmente una largamente condivisa.

Per intervento umanitario si intende un'operazione militare svolta sul territorio di uno Stato che non ha dato il suo consenso al dispiegamento delle forze armate, con lo scopo di porre termine a *gross violations* di diritti umani fondamentali.¹ Il termine inglese è quello che tecnicamente si utilizza, e con esso si intendono violazioni sistematiche e su larga scala di diritti umani fondamentali.

L'intervento umanitario si inserisce dunque all'interno del più ampio concetto di azione umanitaria e comporta precise fattispecie. L'obiettivo dell'intervento umanitario è ripristinare lo Stato di diritto e con esso un equilibrio istituzionale che consenta il rispetto dei diritti umani e la fine delle operazioni militari.

Occorre ora distinguere l'intervento umanitario in senso tecnico dall'assistenza o aiuto umanitario. L'aiuto umanitario è un'operazione condotta sul territorio di uno Stato con il suo consenso in caso di una grave crisi, che può essere causata dall'uomo (un conflitto) o dalle forze della natura (terremoti, maremoti, inondazioni, ecc.).

L'assistenza umanitaria ha la finalità di portare gli aiuti necessari alla sopravvivenza della popolazione civile, come per esempio cibo, alloggi d'emergenza e medicine. Ed è bene ribadire la differenza fondamentale che esiste fra l'assistenza o aiuto umanitario e l'intervento umanitario: il consenso dello Stato in cui si svolge la missione. Nell'ambito del diritto internazionale umanitario, il concetto di diritti umani definito in precedenza è in parte applicabile anche durante un conflitto armato. L'applicabilità solo parziale è dovuta al fatto che gli Stati possono ridurre la portata dei diritti umani entro certi limiti e secondo precise modalità, tramite delle clausole di salvaguardia. Un nucleo fondamentale o un *minimum standard* di diritti umani deve essere comunque rispettato anche in un conflitto armato, sia esso internazionale che interno, da tutte le parti in guerra.

L'intervento umanitario riguarda il diritto internazionale, perché questo regola, limitandolo, il cosiddetto *ius ad bellum*, cioè il ricorso alla forza armata nei confronti di uno stato al cui interno si verificano le *gross violations*. Ma l'intervento umanitario interessa anche il diritto internazionale umanitario, perché - una volta risolto il problema della legittimità dell'intervento - è questa seconda branca del diritto a stabilire i limiti di azione delle forze armate, che devono rispettare i diritti umani, anche se in una concezione ristretta.

Anche l'aiuto umanitario è un istituto tipico del conflitto. In particolare, durante i conflitti armati si ricorre a una tipologia specifica di operazione, le cosiddette azioni di soccorso umanitario, da non confondere con azioni simili. L'azione di soccorso umanitario è tipica del conflitto, sia internazionale che interno, perlomeno negli Stati che hanno ratificato i protocolli addizionali alle quattro convenzioni di Ginevra. I protocolli impongono sostanzialmente agli Stati di garantire la possibilità di far arrivare alla popolazione civile degli aiuti di emergenza, anche se per far ciò i soccorritori devono attraversare le linee del nemico, che si devono aprire consentendo i cosiddetti "corridoi umanitari", affinché la popolazione civile sia adeguatamente approvvigionata e assistita. Si tratta di un preciso obbligo a carico degli Stati, anche se non è sempre rispettato. L'aiuto può essere portato in vari modi: dallo stesso Stato occupato da truppe straniere, dalla Croce Rossa o dalle cosiddette potenze terze o garanti.

¹ E' opportuno ricordare che siamo ancora in sede di definizione e non di valutazione della legittimità di questa tipologia di operazioni.

La prassi internazionale: il caso del Vietnam

Dopo aver rapidamente affrontato la questione terminologica, analizziamo la prassi internazionale rilevante nel campo dell'intervento umanitario, esaminandone più in profondità la legittimità e il contesto giuridico. La prassi internazionale, escludendo il periodo precedente all'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, si suddivide in due fasi storiche: quella della guerra fredda e quella successiva al crollo dell'Urss.

Dal punto di vista temporale, spiccano tre interventi. Quello che maggiormente ha sollevato più interesse ed emozione a livello internazionale è l'intervento condotto nel 1979 dal Vietnam in Cambogia. La vicenda è nota: di fronte al silenzio della comunità internazionale e all'incapacità del Consiglio di sicurezza dell'Onu di adottare un provvedimento per fermare il genocidio cambogiano, il Vietnam decide di intervenire, comunicandolo a tutto il mondo e spiegando di voler mandare le sue forze armate in Cambogia non per farle restare, ma solo per porre termine al genocidio, che era un fatto assolutamente noto a tutti. A questo proposito non c'erano discussioni, com'è invece capitato anni più tardi per il Kosovo.

Si trattava dunque di un caso di uso della forza da parte di uno Stato, il Vietnam, all'interno della Cambogia - che non aveva dato il suo consenso - con il fine di porre termine al genocidio e senza nessuna pretesa di annessione, occupazione stabile o rovesciamento del governo. La reazione della comunità internazionale, in modo sorprendente se vista con la prospettiva odierna, fu assolutamente negativa: l'iniziativa del Vietnam venne condannata quasi all'unanimità.

In quegli anni non troppo lontani, quindi, la tendenza predominante era di definire l'intervento umanitario illegittimo, perché violava una delle regole fondamentali che la comunità internazionale si è data: quella del divieto del ricorso alla forza armata nelle reazioni internazionali. Un divieto che prevaleva all'epoca sul diritto alla sopravvivenza, sul divieto di genocidio e sul diritto all'autodeterminazione, valori anch'essi assai importanti per la vita e la convivenza tra gli uomini e le nazioni. La comunità internazionale riteneva però ancor più importante il divieto del ricorso alla forza armata, e così condannò in termini assoluti l'intervento vietnamita in Cambogia.

La condanna ha prodotto effetti di lunga durata: per circa sei anni, alle riunioni delle Nazioni Unite, in particolare nell'Assemblea generale, erano accolti come rappresentanti legittimi della Cambogia i delegati del governo dei khmer rossi, inviati da Pol Pot, e non i rappresentanti del nuovo governo instauratosi dopo l'intervento vietnamita.

La fine della guerra fredda

Dopo il crollo del muro di Berlino, invece, l'intervento armato a fini umanitari ritorna in auge. Senza entrare nei dettagli di tutte queste operazioni, perché ben conosciute, è bene riflettere su un fatto: alcune tipologie di interventi umanitari sono avvenute in seguito a precise risoluzioni del Consiglio di sicurezza, mentre per altre missioni la risoluzione è arrivata ex post, come per sancire successivamente la legittimità dell'intervento. In questa seconda tipologia, spicca in modo particolare il caso del Kosovo. Altre volte gli interventi sono avvenuti nel silenzio più totale delle Nazioni Unite. Esistono quindi varie fattispecie, in cui gli interventi umanitari sono condotti in contesti giuridici molto diversi.

Alla luce di questa prassi, occorrono alcune riflessioni. Come già accennato, prima dell'entrata in vigore della Carta dell'Onu il problema dell'intervento umanitario era risolto facilmente dal punto di vista normativo, perché non c'erano regole che vietassero il ricorso alla forza armata, che era per di più uno degli strumenti classici utilizzati nell'ambito delle relazioni internazionali. L'intervento umanitario era dunque uno degli strumenti a disposizione e non vi erano dubbi sulla sua legittimità.

Questo quadro cambia in maniera radicale con l'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, in particolare dell'articolo 2, paragrafo 4, che ha una formulazione abbastanza precisa per essere un testo istitutivo di un'organizzazione internazionale a partecipazione pressoché universale.

L'articolo è sì ambiguo, ma la sua formulazione è tutto sommato più chiara di quanto ci si potrebbe aspettare, tenendo conto che tutti i 191 Stati membri hanno sottoscritto questa norma, vincolandosi così a rispettarla: "I membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o

all'uso della forza contro l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o in altra maniera incompatibile con i fini della Carta delle Nazioni Unite”.

In breve, fino all'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan, l'opinione pressoché universale in seno alla comunità internazionale era che l'articolo 2, paragrafo 4, vietasse il ricorso alla forza nelle relazioni internazionali. Infatti, per quanto i giuristi possano cercare interpretazioni innovative, non è stato possibile teorizzare un uso della forza che non fosse contrario all'integrità territoriale e all'indipendenza politica o incompatibile con i fini della Carta delle Nazioni Unite. Prima dell'operazione *Enduring Freedom* questa visione era condivisa a tal punto che la si considerava una regola fondamentale, una norma cogente del diritto internazionale che protegge interessi fondamentali. In altre parole, si trattava di una norma di rango quasi costituzionale della comunità internazionale, perché tutti hanno interesse alla stabilità delle relazioni internazionali. Sussisteva quindi il divieto di uso o di minaccia di uso della forza. Se si pensa a quanto è successo negli ultimi anni, però, si comprende facilmente che questo divieto – almeno da parte di alcuni Stati -non è più considerato cogente.

Fino all' 11 settembre 2001, invece, questa norma era condivisa da tutti, al punto che era pacifico che chi non la rispettava commetteva un crimine contro l'umanità, una violazione particolarmente grave, esponendosi al rischio di sanzioni pesanti. Sanzioni che potevano colpire non solo lo Stato, ma anche individualmente il leader politico considerato responsabile della violazione. Saddam Hussein, per esempio, è accusato di aver commesso un crimine contro l'umanità per aver violato questa norma; e lo stesso Milosevic sta rispondendo all'Aja alla stessa accusa.

Alla luce della larghissima condivisione di questa norma, è quindi evidente che l'intervento umanitario è scomparso dagli strumenti a disposizione degli Stati che vogliono rispettare il diritto internazionale. Le poche eccezioni al divieto assoluto all'uso della forza, infatti, sono quelle codificate nella Carta dell'Onu: la legittima difesa e le operazioni organizzate all'interno del sistema di sicurezza collettivo, fattispecie che hanno una lunghissima tradizione.

Con l'avvento della Carta, però, si è contemporaneamente affermato il tema del rispetto dei diritti umani, fenomeno che ha ridotto gradualmente ma inesorabilmente la nozione di sovranità esclusiva, quell'area che la Carta definisce *domestic jurisdiction* e in cui lo Stato ha piena discrezionalità d'azione. Oggigiorno, la Cina è rimasto quasi l'unico paese a sostenere che il rispetto diritti umani è un affare interno in cui nessuno può interferire. Ormai quasi tutti gli Stati riconoscono che il tema dei diritti umani non è più una questione di diritto riservato, ma è diventato di interesse collettivo.

I presupposti dell'intervento umanitario

Si ripropone quindi il problema dell'intervento umanitario, specialmente in presenza di violazioni anche massicce dei diritti umani, che non fanno più parte di quelle ristrette materie rimesse esclusivamente alla sovranità degli Stati. L'intervento umanitario è dunque legittimo?

Il presupposto essenziale, secondo un'impostazione largamente condivisa, è la violazione sistematica e su larga scala (*gross violations*) di diritti umani fondamentali. Dal punto di vista dell'intervento è perciò irrilevante se le violazioni siano imputabili allo Stato, se questo sia connivente o semplicemente spettatore impotente. Conta la situazione di fatto: le violazioni sistematiche e su larga scala dei diritti umani fondamentali sono di per sé il presupposto per far ricorso all'intervento umanitario.

A questo punto di pongono però due grandi problemi. In primis, chi accerta le violazioni? Il caso del Kosovo è esemplare da questo punto di vista: c'è chi afferma che le violazioni sistematiche e su larga scala ci fossero e chi dice il contrario. L'accertamento delle violazioni è una questione di verifica e valutazione, non più giuridica.

Oltre al Kosovo, ci sono stati altri casi dibattuti, come l'intervento nel Kurdistan iracheno e l'operazione Airone, a cui ha partecipato anche l'Italia. Prendiamo in esame il primo caso. Dopo aver firmato gli accordi di pace seguiti al primo conflitto del Golfo tra la coalizione internazionale e l'Iraq, Saddam Hussein mandò le sue truppe nel Kurdistan iracheno dove si resero responsabili di terribili atrocità. Mentre il Consiglio di sicurezza rimaneva silenzioso, un gruppo di Stati - fra i

quali Italia, Gran Bretagna, Spagna e Paesi Bassi – sostenevano che c'erano i presupposti per un intervento nel Kurdistan iracheno senza il consenso di Saddam Hussein e senza la copertura delle Nazioni Unite. Ma la comunità internazionale rimase in generale estranea al dibattito. Qualche Stato applaudì in verità la presa di posizione favorevole all'azione, molti altri non si pronunciarono, in pochi si dissero contrari affermando che non vi erano i presupposti. Nel caso del Kosovo, invece, il dibattito sulla sussistenza dei presupposti è stato vivace.

Il secondo grande problema è chi decide l'intervento umanitario. La risposta, in questo caso, è semplice: l'intervento è una facoltà rimessa ai singoli Stati, perché esso è un diritto non un obbligo. Perciò ogni Stato valuta di volta in volta l'opportunità di promuoverlo o di parteciparvi. Il dibattito internazionale si concentra dunque sulla legittimità dell'intervento in presenza dei presupposti ricordati poco sopra.

In alcune situazioni è ormai largamente condiviso che l'intervento umanitario sia da considerarsi uno strumento lecito. Il primo caso è quello contemplato dall'articolo 42 della Carta delle Nazioni Unite, che prevede la possibilità che il Consiglio di sicurezza agisca direttamente in presenza di situazioni che mettano in pericolo la pace e la sicurezza internazionali. Si tratta quindi di operazioni decise e gestite direttamente dal Consiglio in un contesto che potrebbe essere quello di una gravissima crisi umanitaria. Questo articolo non è mai stato applicato per semplice fatto che nessuno ha mai provveduto di truppe il Consiglio di sicurezza, come previsto nella Carta. Perciò il Consiglio non può utilizzare questo strumento.

Un'altra situazione in cui l'intervento umanitario è possibile è quella prevista dell'articolo 53 della Carta: il Consiglio, constatando che non è in grado di farlo direttamente, delega l'intervento e l'uso della forza a un'organizzazione regionale. Ma neanche questo articolo ha mai trovato applicazione.

Per completezza, è opportuno specificare che l'articolo 53 pone due condizioni: la prima è l'autorizzazione previa del Consiglio di sicurezza all'organizzazione regionale; la seconda è che le azioni coercitive debbono comunque svolgersi sotto la direzione del Consiglio. Quest'ultima condizione è quella considerata più limitante ed è più difficilmente accettata dalle organizzazioni regionali - in particolare dalla Nato - che sono pronte a intervenire ma non gradiscono di dover sottostare alla direzione del Consiglio.

E' interessante notare come i due strumenti previsti dagli articoli 42 e 53, sebbene codificati nella Carta e quindi disciplinati da norme precise, non siano mai stati utilizzati.

Si è così affermata una prassi nuova, non prevista dalla Carta, secondo la quale il Consiglio di sicurezza autorizza Stati o coalizioni di Stati a realizzare l'intervento umanitario. Si può citare a questo proposito l'esempio, abbastanza noto, della risoluzione 929 riguardante il Ruanda. Con quella risoluzione il Consiglio di sicurezza autorizzò gli Stati membri a condurre (non più "sotto il controllo del Consiglio di sicurezza", poco gradito agli Stati incaricati della missione) un'operazione temporanea con finalità che permettono di definirla, senza esitazioni, intervento umanitario.

Questo tipo di prassi si è affermata soltanto di recente. In precedenza era considerato discutibile che il Consiglio delegasse ad altri un'attività che avrebbe dovuto condurre in proprio o comunque controllare da vicino. Attualmente, però, questa prassi è così diffusa che si può affermare che la comunità internazionale la ritenga ormai lecita, anche perché nessuno la mette più in discussione.

Una quarto tipo di operazioni, su cui non sussistono molti dubbi, sono quelle condotte da organizzazioni regionali nel territorio di un loro Stato membro sulla base dell'atto istitutivo dell'organizzazione stessa.

L'articolo 4 dell'atto istitutivo dell'Unione Africana, per esempio, prevede espressamente il diritto all'intervento umanitario. L'Unione Africana può quindi inviare truppe in uno Stato membro dell'Unione per fini umanitari, allo scopo di fermare genocidi e crimini contro l'umanità, le cosiddette *gross violations*. Si tratta di un'operazione del tutto legittima, perché lo stato membro, nel momento in cui è entrato a far parte dell'Unione, ha accettato questa precisa competenza dell'Assemblea dell'Unione, prendendo atto che a certe condizioni questa può deliberare l'intervento. L'ultima ipotesi di intervento è quella che avviene con il consenso dello Stato. E' lo

Stato stesso, in questi casi, a chiedere aiuto perché non in grado di assistere i suoi cittadini. In questo caso non si può parlare di intervento umanitario perché verrebbe meno l'elemento essenziale: il mancato consenso dello Stato sul cui territorio si svolge l'operazione.

Rimane il dubbio sulla legittimità dell'intervento umanitario condotto senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza o di organizzazioni regionali, ma in presenza dei presupposti già visti e nel rispetto di alcune modalità. La tendenza attuale della comunità internazionale, dopo alcuni precedenti (in particolare il Kurdistan iracheno, il Ruanda e il Kosovo; tutte operazioni avvenute senza l'autorizzazione dell'Onu), è quella di ritenere legittimo questo tipo di intervento. Una visione condivisa, in linea generale, non solo in Occidente, ma anche in Africa e Asia.

Al contrario, l'intervento umanitario è sicuramente non lecito se ne mancano in primis i presupposti e, in secondo luogo, se non sono rispettate le modalità di esecuzione. Ma in cosa consistono queste modalità di esercizio? Se ne possono individuare quattro fondamentali: uso della forza proporzionale allo scopo da raggiungere (regola che vige in tutte le forme di ricorso alla forza armata); rispetto del diritto internazionale umanitario; limiti temporali precisi (l'operazione deve terminare non appena si è riusciti a bloccare i responsabili delle violazioni dei diritti umani); rispetto puntuale delle finalità dell'intervento umanitario (l'unico scopo è eliminare le cause che hanno prodotto una determinata situazione, non sovvertire un regime o installare uno Stato fantoccio).

Conclusioni

La comunità internazionale, soprattutto grazie al contributo di alcune organizzazioni regionali – in special modo dell'Unione Europea - dispone oggi di una pluralità di strumenti per reagire alle violazioni dei diritti umani e in alcuni casi prevenirle. Uno di questi è l'*early warning* (allarme preventivo) che si avvale di alcuni metodologie abbastanza sofisticate che consentono di prevedere se in un paese si può produrre a breve termine una situazione in cui i diritti umani possano essere a rischio di *gross violation*.

Tuttavia, sono ancora molte le difficoltà nell'utilizzo di questo e altri strumenti, motivo per cui la politica di prevenzione rimane per ora relegata ai margini del linguaggio politico.

Per questo è fondamentale rafforzare le strutture nazionali, pubbliche o private, competenti in materia di protezione dei diritti umani, affinché svolgano al meglio il loro ruolo di sensibilizzazione e informazione sui diritti umani. Solo se i cittadini conoscono i loro diritti, infatti, possono esigerne il rispetto. E' altresì necessario rafforzare il dialogo politico con gli Stati che attraversano una situazione di crisi e diffondere le politiche di incentivazione delle buone prassi..

Tra le altre azioni raccomandabili, quindi, c'è lo sviluppo della politica della condizionalità dell'aiuto e della cooperazione. Si tratta di un argomento controverso, ma - se ben gestita - la condizionalità può dare buoni frutti. L'Unione Europea, sotto quest'ultimo profilo, è abbastanza all'avanguardia, in quanto ha deciso di privilegiare nell'apertura dei mercati, nell'assistenza tecnica e nei finanziamenti i paesi che si impegnano a rispettare determinati standard. E' opportuno, inoltre, rafforzare i meccanismi regionali e quelli che prevedono sanzioni mirate per isolare coloro che violano i diritti umani. A livello di organizzazioni regionali esistono alcuni esperimenti interessanti, soprattutto nell'Unione Africana, all'interno della quale si sta creando un sistema mirato a rendere più efficace la protezione dei diritti umani. Infine, non si possono dimenticare gli strumenti già previsti dalle convenzioni internazionali, che andrebbero ulteriormente potenziati. Esiste oggi, dunque, un'ampia gamma di strumenti per prevenire e fermare le violazioni dei diritti umani. La comunità internazionale è chiamata a dimostrarne di saperli utilizzare con flessibilità e intelligenza, adattandoli alle singole realtà e ricorrendo all'intervento umanitario solo come estremo rimedio e in situazioni che non presentano reali alternative.

Bertrand Kern

STORIA E PROSPETTIVE DELLA “SFERA UMANITARIA”

L'espressione “sfera umanitaria” comprende diverse nozioni che si intrecciano tra di loro: include, fra l'altro, l'idea di movimento o andamento, un imperativo morale, il riferimento a un sistema di valori e ideali, una serie di principi deontologici e regole etiche, una struttura legale, un tipo di azione (assistenza, protezione, ecc.), la geopolitica, gli attori e i beneficiari.

Fin dall'inizio, la storia rivela che nella sfera umanitaria per prima è arrivata l'azione, a cui è seguita la norma giuridica. Come nel caso di molte branche del diritto, il diritto internazionale umanitario è dunque segnato dal processo storico da cui è scaturito. E' difficile cogliere pienamente il senso e il fine di una norma senza comprendere prima il contesto in cui è nata. Allo stesso modo, è difficile comprendere la sfera umanitaria senza risalire alle sue radici e analizzare il contesto storico in cui si è sviluppata.

Partiamo dalle sue origini e osserviamone l'evoluzione fino a oggi. A questo fine, analizzeremo da un lato le forme in cui si manifesta l'attività umanitaria sotto un profilo che considera le azioni storico-sociali e, dall'altro, in una prospettiva militare, con un'attenzione particolare per lo sviluppo del corpus giuridico.

Dalla carità cristiana alla secolarizzazione

Dal punto di vista storico-sociale, il concetto di sfera umanitaria affonda le sue radici nell'idea di carità cristiana e nella filantropia. In Europa, infatti, fino al XVIII secolo, gli sforzi umanitari avevano principalmente una motivazione religiosa: carità e umanitarismo erano indissolubilmente intrecciati e ruotavano intorno all'antica e universale tradizione del donare in omaggio allo spirito di solidarietà.

Questo tratto caratteristico si ritrova in tutte le religioni monoteiste, così come nelle maggiori religioni asiatiche: nell'ebraismo, praticare la carità (*tsedaka*) nei confronti di forestieri, vedove, orfani e poveri è un obbligo legale e morale; nella teologia cristiana, la virtù della carità (*caritas*) occupa un posto centrale ed è la traduzione dell'amore di Dio (*agape*); l'assistenza ai bisognosi (*zakat*) è infine anche uno dei cinque pilastri dell'islam.

Dall'epoca medioevale fino alla fine del XVII secolo, i monasteri e i diversi ordini religiosi giocarono un ruolo centrale nell'assistenza ai malati e ai poveri in tutta Europa. Durante quel periodo, con lo sviluppo dell'urbanizzazione e in risposta alle grandi epidemie, gli Stati si trovarono progressivamente ad assumere un ruolo di cura e assistenza, sviluppando soprattutto le infrastrutture igienico-sanitarie e la sanità pubblica. Questo andamento, insieme allo sviluppo dell'umanesimo nel Rinascimento, alla Riforma protestante e infine all'Illuminismo nel XVIII secolo, portò a poco a poco alla secolarizzazione dell'attività caritatevole e al formarsi della base intellettuale dell'umanitarismo.

Parallelamente allo sviluppo degli ordini caritatevoli, esisteva fuori dall'Europa un'altra forma di carità, quella praticata dagli ordini militari religiosi, come i Cavalieri templari e i Cavalieri ospedalieri di San Giovanni di Gerusalemme (i diretti discendenti di questi ultimi sono i membri dell'Ordine di Malta, oltre 11mila sparsi in tutto il mondo impegnati nel lavoro umanitario), che non esitavano a imbracciare le armi per proteggere i pellegrini e fornire loro cure mediche in terre lontane.

La carità cristiana ha il fine di alleviare povertà e sofferenze cercando di non mettere in discussione e di non entrare in aperto contrasto con il potere politico e l'ordine sociale. I filosofi del XVIII secolo rifiutarono questo punto di vista, tentando di stabilire un nuovo ordine morale basato sulla persona e sulla ragione, al di fuori del dominio religioso e non più assoggettato al volere di Dio. Per loro, la virtù cristiana della carità doveva essere sostituita dalla “virtù dell'umanità”, il cui obiettivo è migliorare la condizione del genere umano attraverso l'istruzione, la solidarietà e il progresso. Il

moderno umanitarismo trova le proprie radici in questa rottura radicale rispetto al pensiero cristiano.

Mentre in Europa imperversavano le guerre napoleoniche, le idee filantropiche e lo spirito umanitario trovavano fertile terreno nella nascente democrazia americana. Il termine “umanitario” compare per la prima volta nella prima metà del XIX secolo, con lo stesso significato che oggi ne dà l’Oxford English Dictionary: “*Avere cura degli interessi dell’umanità o del genere umano; aver a che fare, sostenere e praticare l’umanità o l’azione umana; in senso lato, filantropia*”.²

Nell’Europa post-napoleonica, per la prima volta, le iniziative filantropiche private si svilupparono su scala internazionale. Ciò nonostante, lo sviluppo dell’umanitarismo rimaneva strettamente legato alle dimensioni religiosa e politica. Nel XIX secolo si sperimentarono i primi moderni “interventi umanitari” internazionali ispirati da ragioni politiche ed economiche: gli Stati Uniti avevano interessi in America Latina; francesi, britannici e russi nel Mediterraneo, in occasione della guerra d’indipendenza greca (1821-1829); francesi e britannici nel Libano nel 1859, dopo il massacro della popolazione cristiana drusa. L’umanitarismo prese anche in prestito dal colonialismo un ambiguo tono moraleggiante, nel suo intento combinato di ottenere la sottomissione politica e culturale e al tempo stesso di civilizzare e fornire assistenza medica alle nazioni colonizzate dell’Africa e dell’Asia.

Verso la fine del XIX secolo, sulla scia della Rivoluzione industriale, si svilupparono le istituzioni caritatevoli di natura laica così come i movimenti socialisti, che subentrarono alle chiese, agli enti benefici privati e alle società filantropiche, che non erano più in grado di far fronte al compito di alleviare le sofferenze delle masse emigrate nelle città. La più nota di queste istituzioni è probabilmente la Salvation Army, fondata nel 1865.

L’evoluzione dell’umanitario in tempo di guerra

Affrontiamo ora lo sviluppo della sfera umanitaria partendo da una prospettiva di tipo militare e dalle origini del corpus giuridico. In seguito alle guerre in Medio Oriente e in Europa, i teologi cristiani medievali furono indotti a riflettere sul concetto di “guerra giusta”, sulle basi intellettuali dell’assistenza alle vittime e sulle norme giuridiche applicabili alla guerra. La Chiesa sviluppò il principio noto come “la tregua di Dio”, che consisteva in un periodo di 40 giorni durante il quale dovevano interrompersi tutti i combattimenti, le città sotto assedio dovevano ricevere i rifornimenti vitali, i prigionieri dovevano essere scambiati, i feriti curati, ecc.

Nel 1625, il giurista olandese Grotius pubblicò il primo testo di diritto internazionale pubblico sotto il titolo di *De jure belli ac pacis*. Grotius fu influenzato dalle teorie della “guerra giusta” di teologi come S. Agostino e S. Tommaso d’Aquino, e dagli scritti dei domenicani Francisco de Vitoria e Bartolomé de Las Casas, suoi quasi contemporanei. Il giurista olandese razionalizzò e ideò la struttura legale dei due principi essenziali di quel corpus di regole che presto avrebbe preso il nome di diritto umanitario. Il primo è il “principio di distinzione”, tramite il quale vennero individuate le categorie di non-combattenti che dovevano essere risparmiati, come donne, bambini, religiosi e lavoratori. Il secondo principio proibiva l’uso dei metodi di guerra che causavano perdite non necessarie di vite umane o sofferenze eccessive.

A metà del XVIII secolo, il giurista svizzero Vattel allargò la tipologia individuata da Grotius, quella dei non combattenti, inserendovi nuove categorie tra cui gli anziani e i soldati fatti prigionieri. Con Grotius, l’attenzione rimaneva centrata sullo *jus ad bellum*, cioè sulla legge che regolava il diritto di andare in guerra. Vattel, invece, focalizzò la propria attenzione sullo *jus in bello*, avviando dunque lo sviluppo di un corpo giuridico permanente che regolava la condotta delle ostilità e che, più specificamente, annunciava gli sviluppi umanitari del XIX secolo.

Il principio di distinzione fu analizzato anche da Rousseau, che sostenne che la guerra è in primo luogo e soprattutto una questione fra Stati e che gli uomini sono nemici in quanto soldati ma non in

² “*Having regard to the interests of humanity or mankind at large; relating to, advocating, or practising humanity or humane action; broadly philanthropic*”.

quanto esseri umani. Una volta che cessano di essere soldati, quindi, smettono anche di essere nemici. *“La guerra non è affatto una relazione fra uomini, ma piuttosto una relazione fra Stati, nella quale i singoli individui non sono nemici che in modo accidentale.”*³

In Europa, il XVIII secolo fece registrare progressi anche in favore delle vittime delle guerre, con lo sviluppo dei servizi sanitari militari, il rispetto del personale medico e degli ospedali, la liberazione e lo scambio dei prigionieri. Ciò era dovuto all’evoluzione nella natura della guerra, che divenne appannaggio quasi esclusivo di eserciti professionali e disciplinati, sostenuti da un solido apparato statale. I primi codici di condotta militari fecero il loro ingresso in quel periodo, con i generali d’armata che firmavano documenti chiamati “accordi” (convenzioni militari su questioni come lo scambio di prigionieri, i riscatti, eccetera) e “capitolazioni” (convenzioni che regolavano la resa delle forze armate).

Il destino delle vittime di guerra in Europa migliorò notevolmente verso la metà del XIX secolo grazie alla pressione pubblica seguita ai reportage pubblicati dal quotidiano The Times a proposito del disastro sanitario durante la guerra di Crimea (1845-56). Quei racconti provocarono una violenta emozione nella nascente opinione pubblica francese e britannica, portando allo sviluppo di un forte movimento civile a sostegno delle infermiere volontarie organizzate da Florence Nightingale, l’infermiera britannica che si prese cura dei feriti nell’ospedale di Scutari, vicino a Istanbul. La Nightingale diede anche vita a un sistema per informare le famiglie sui feriti e i deceduti e migliorò i servizi sanitari dell’esercito britannico. Tuttavia, le sue iniziative filantropiche si limitavano ai soldati feriti che appartenevano a uno dei due fronti, quello francese e britannico. La Nightingale fu una fonte di ispirazione importante per Henri Dunant quando questi arrivò a Solferino pochi anni dopo ed ebbe anche un ruolo importante nel migliorare le condizioni dei soldati nella Guerra civile americana (1861-65) e nella Guerra franco-tedesca del 1870.

La battaglia di Solferino e la prima Convenzione di Ginevra: l’origine della Croce Rossa

Come la scoperta della scrittura segna il passaggio dalla preistoria alla storia, si potrebbe dire che la battaglia di Solferino e la firma della prima Convenzione di Ginevra sono uno spartiacque nel percorso dell’umanitarismo. La battaglia di Solferino, il 24 giugno 1859, segna l’inizio dello sviluppo di ciò che oggi è conosciuto, nel mondo occidentale, come il moderno attivismo umanitario. L’adozione delle convenzioni di Ginevra non dovrebbe però in alcun modo essere considerata il punto di partenza dell’azione umanitaria. In effetti, così come non esiste alcuna società senza regole proprie, raramente c’è stata una guerra totalmente priva di regole vaghe o precise, vigenti dallo scoppio alla fine del conflitto. Ogni civiltà ha sviluppato sue modalità di reazione agli atti di violenza, in particolare alla forma istituzionalizzata di violenza che prende il nome di guerra, e ha prodotto codici di condotta per limitare le conseguenze per le vittime.

Dunque, i principi umanitari incorporati negli strumenti del diritto umanitario internazionale esistevano già molto tempo prima dell’adozione della prima Convenzione di Ginevra nel 1864. Ma fu allora che furono gettate le fondamenta di regole internazionali che limitavano l’uso della violenza nei conflitti armati e iniziò il processo di codificazione di quelle stesse regole.

Rispetto al diritto in tempo di guerra, nel XIX secolo si svilupparono due correnti di codificazione: il corpus normativo che procede dai regolamenti dell’Aja, che si focalizza sulla condotta delle ostilità in generale (i rapporti fra le forze combattenti), e il corpus che procede dalle convenzioni di Ginevra, che si propone di limitare le sofferenze e proteggere le vittime della guerra.

L’idea della Croce Rossa nacque nel giugno 1859, quando le truppe francesi, austriache e italo-piemontesi combatterono una battaglia violentissima nella città di Solferino. Henri Dunant, un uomo d’affari di Ginevra che stava cercando di incontrare Napoleone III (da cui sperava di ottenere un aiuto per un progetto in Algeria) arrivò a Solferino il giorno seguente la battaglia. Sconvolto

³ *“La guerre n’est point une relation d’homme à homme, mais d’Etat à Etat dans la quelle les particuliers ne sont ennemis qu’accidentellement”*

dalle sofferenze sopportate dai 40mila soldati feriti e abbandonati al loro destino, Dunant si adoperò immediatamente per organizzare i soccorsi senza distinzioni di nazionalità. Come disse una donna italiana che lo aiutava, erano “tutti fratelli”. Quell’iniziativa segnò l’inizio del movimento internazionale della Croce Rossa e aprì la strada al diritto umanitario odierno.

Dunant descrisse la sua esperienza in *Un souvenir de Solferino*, pubblicato nel 1862, un testo che provocò una grande emozione in Europa. Nel suo libro ricordò ciò che avevano già teorizzato Grotius, Vattel e Rousseau: le vittime non fanno più parte di una fazione in lotta, ma sono neutrali e quindi “tutti fratelli”. Dunant, però, avanzò anche una serie di proposte innovative. In primo luogo, propose che le equipe mediche che portavano aiuto e soccorrevano i feriti sul campo di battaglia fossero considerate neutrali, al pari delle ambulanze e degli ospedali militari. Sostenne, poi, che in ogni paese in tempo di pace si doveva dar vita a società di soccorso che, in caso di conflitto, fossero preparate a prendersi cura dei feriti e ad aiutare i servizi medici delle forze armate a compiere il loro lavoro.

La terza proposta riguardava i governi, che avrebbero dovuto organizzare una conferenza internazionale per formulare principi che - una volta sanciti da un trattato vincolante - fornissero una base legale per la protezione degli ospedali militari e del personale sanitario.

Due anni dopo, nell’agosto 1864, la prima Convenzione di Ginevra per la protezione del personale militare ferito in battaglia fu adottata dai 12 Stati allora più potenti, gettando così le fondamenta dell’intero corpus del diritto del diritto umanitario internazionale. Al tempo stesso, la croce rossa su sfondo bianco (la bandiera svizzera con i colori invertiti) fu scelta come l’emblema destinato a proteggere sui campi di battaglia lo status neutrale dei soldati feriti e di quelli che li soccorrevano.

Ma dovettero avvenire tre disastri in mare prima che i governi accettassero di estendere alle battaglie navali i principi umanitari della prima Convenzione di Ginevra. Fu la battaglia fra navi giapponesi e russe a Tsushima, nel 1905, il punto di svolta che spinse ad adottare nel 1907 le disposizioni per la protezione dei naufraghi e delle navi ospedale che la Croce Rossa chiedeva da tempo. Queste disposizioni sono ora incorporate nella seconda Convenzione di Ginevra del 1949.

Le quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e i due protocolli addizionali del 1977

Durante la prima guerra mondiale, con sette milioni di prigionieri, diventò fin troppo chiaro che i prigionieri di guerra godevano di una protezione assai scarsa, eccezion fatta per quella offerta dai 17 articoli dei regolamenti dell’Aja del 1907. Il bisogno di aggiungere nuove norme a quelle in vigore portò alla Convenzione di Ginevra del 1929, relativa al trattamento dei prigionieri di guerra.

Durante la seconda guerra mondiale, il diritto umanitario proteggeva i soldati feriti, ammalati, naufraghi o fatti prigionieri. Ma non esistevano norme per la protezione delle popolazioni civili vittime di bombardamenti e deportazioni nei campi di sterminio, sequestri ed esecuzioni.

La condizione dei civili colpiti nel corso delle ostilità emerse come una delle maggiori preoccupazioni del Comitato internazionale della Croce rossa (*International Committee of the Red Cross, Icrc*) fin dal 1920. L’Icrc aveva proposto nel 1934 una bozza di testo preliminare sull’argomento che non fu però accolta. Inoltre, una conferenza diplomatica che doveva essere convocata nel 1940 fu annullata e di conseguenza la seconda guerra mondiale iniziò senza che fosse in vigore nessuna protezione legale per i civili.

Le *quattro convenzioni di Ginevra* adottate nel 1949, dunque, tennero conto della passata esperienza. Gli strumenti già esistenti del diritto umanitario internazionale per la protezione di feriti e ammalati (prima convenzione), naufraghi (seconda convenzione), prigionieri di guerra (terza convenzione) furono aggiornati. E, soprattutto, fu adottata una nuova convenzione, la quarta, per la protezione dei civili che vivevano in territori occupati e degli internati.

Sempre nel 1949, un’altra innovazione fu l’introduzione dell’art. 3, comune a tutte le quattro convenzioni di Ginevra. L’articolo, formulato sulla scia della guerra civile spagnola, protegge le vittime dei conflitti armati non internazionali. In una sentenza del 1986 sul caso che riguardava le attività militari in Nicaragua, la Corte internazionale di giustizia dichiarò che le disposizioni contenute nell’art. 3 “...sono un parametro minimo, in aggiunta alle regole più elaborate che si

applicano anche ai conflitti internazionali” e che “si tratta di regole che, a giudizio della Corte, riflettono quel che la Corte nel 1949 definì ‘elementari considerazioni di umanità’.

Nel 1957, l'Ierc propose, ancora una volta senza successo, un insieme di regole per migliorare la protezione dei civili nei conflitti. Ma solo 20 anni dopo, nel contesto della guerra del Vietnam, si sentirà il bisogno di codificare i diritti umani in tempo di guerra. Questo processo portò nel 1977 all'adozione di due protocolli addizionali alle convenzioni di Ginevra del 1949, che riaffermano e sviluppano ulteriormente le disposizioni già contenute nelle convenzioni stesse. Il Protocollo I estende la protezione accordata alle vittime dei conflitti armati internazionali, specialmente i civili, mentre il Protocollo II sviluppa e integra l'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra, accordando una protezione ulteriore al numero crescente di vittime dei conflitti armati interni. Le sue disposizioni sono state applicate per la prima volta nel caso del conflitto nel Salvador.

Nel loro insieme, le quattro convenzioni di Ginevra del 1949 comprendono più di 450 articoli, mentre sono 130 gli articoli che costituiscono i protocolli addizionali del 1977. Dopo il 1949, al corpus giuridico di Ginevra si sono aggiunti altri trattati internazionali scritti a partire dai regolamenti dell'Aja⁴.

Le convenzioni di Ginevra, che conferiscono all'Ierc uno specifico mandato di azione in veste di intermediario umanitario neutrale nei conflitti armati, sono ora state ratificate da tutti i 192 Stati che fanno parte delle Nazioni Unite. Non è purtroppo così per i protocolli aggiuntivi, ratificati per ora solo da 162 Stati (157 per il Protocollo II). Potenze di primo piano come Stati Uniti d'America, Iran, Israele e India, infatti, a tutt'oggi non compaiono nella lista dei paesi ratificatori, mentre il Giappone ha ratificato i protocolli nell'agosto 2004.

Uno dei compiti attuali dell'Ierc è dunque quello di lavorare per l'universalizzazione del diritto umanitario, promuovendone la diffusione e lo sviluppo affinché le sue norme siano sempre più rispettate. In effetti, oggi non si avverte il bisogno di definire altri standard, quanto quello di migliorare il rispetto delle norme esistenti, sia scritte che consuetudinarie, che formano il diritto umanitario internazionale. Per raggiungere questo obiettivo, l'Ierc deve lavorare in stretta collaborazione con gli Stati.

Dal 1990, la comunità internazionale ha cercato di diffondere il rispetto del diritto umanitario. Due Tribunali penali internazionali, per l'ex Jugoslavia (Icty) e per il Ruanda (Ictr), sono stati creati dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu per punire le violazioni del diritto internazionale avvenute durante il conflitto jugoslavo e il genocidio del Ruanda negli anni '90. Le Nazioni Unite amministrano inoltre il sistema della giustizia penale in Kosovo e hanno recentemente concluso un accordo con la Sierra Leone che ha istituito una Corte speciale che si occupa dei crimini commessi durante il recente conflitto nel paese africano. Infine, sono attualmente in corso negoziati per la messa a regime di un tribunale analogo per i crimini commessi dai khmer rossi in Cambogia. Le Nazioni Unite hanno anche contribuito alla firma dello Statuto di Roma che istituisce la Corte penale internazionale (International criminal court, Icc), anche se quest'ultima è stata realizzata al di fuori del sistema dell'Onu. L'Icc è un'istituzione permanente che si attiva quando le giurisdizioni nazionali non sono in grado o non hanno volontà di portare davanti alla giustizia i responsabili di genocidi, crimini di guerra e crimini contro l'umanità. La Corte dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale per la sua capacità di sanzionare le violazioni del diritto umanitario.

Lo sviluppo dell'azione umanitaria: il mosaico delle organizzazioni e il rischio di strumentalizzazione

⁴ Tra questi, ricordiamo la Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione della proprietà culturale in caso di conflitti armati; la Convenzione delle Nazioni Unite del 1980 su alcune armi convenzionali eccessivamente dannose o dagli effetti indiscriminati (armi che liberano frammenti radioattivi non individuabili, mine, trappole esplosive, armi incendiarie) e il suo Protocollo addizionale (IV) del 1995 sulle armi laser accecanti; il Trattato di Ottawa del 1977 che proibisce uso, detenzione, produzione e trasferimento di mine antipersona.

Dopo esserci soffermati a lungo sulle origini e sullo sviluppo del diritto umanitario internazionale, torniamo allo sviluppo dell'azione umanitaria. Per rispondere alle urgenti necessità emerse in seguito alle due guerre mondiali del XX secolo, la sfera umanitaria si è sviluppata e, gradualmente, si è istituzionalizzata. Durante la prima guerra mondiale, l'attività della Croce Rossa fu intensa: 41 delegati della Icrc furono autorizzati dagli Stati belligeranti a visitare 524 campi di prigionieri di guerra (Pow, Prisoners of war) in oltre 20 Stati, riuscendo a ottenere un miglioramento delle loro condizioni. Con il sostegno di 1.200 volontari si costituì a Ginevra l'Agenzia internazionale per i prigionieri di guerra, che alla fine del conflitto aveva raccolto 4,8 milioni di dati personali. Alla fine della guerra, 425mila Pow furono rimpatriati sotto gli auspici della Icrc.

Nel 1919, le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa si riunirono nella Lega oggi conosciuta come Federazione internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Ifrc). L'Icrc e l'Ifrc si riunirono inoltre nel Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna Rossa (*International Red Cross and Red Crescent Movement*), rimanendo tuttavia organismi distinti con diversi campi d'azione. Mentre l'Ifrc si occupa di disastri naturali, povertà e malattie, l'Icrc si attiva durante i conflitti, promuove il diritto umanitario internazionale e il rispetto dei principi della Croce Rossa. Sempre nel 1919, la neonata Lega delle Nazioni creò una Commissione per i rifugiati con il compito di provvedere ai circa dodici milioni di rifugiati provocati dalla disintegrazione dell'impero austro-ungarico.

Dopo la seconda guerra mondiale, furono creati l'*United Nations International Child Emergency Fund* (Unicef) e la *United Nations High Commission for Refugees* (Unhcr) per completare il lavoro della *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (Unrra) e in seguito sostituirla.

Negli anni compresi tra le due guerre, nacquero anche diverse organizzazioni private, sia religiose che laiche. Save the Children Fund fu creata in Gran Bretagna nel 1919 da Eglantine Jebb per portare cibo ai bambini dell'ex impero austro-ungarico. Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*) fu istituita nell'ottobre 1942 da un gruppo di personalità, intellettuali e religiosi, fra cui i quaccheri ed Edith Pye, con l'obiettivo di alleviare la carestia in Grecia con il contributo dell'Icrc e della Croce Rossa greca.

Negli Stati Uniti, intellettuali e artisti fondarono l'*International Rescue Committee* (Irc) per assistere i rifugiati e, fin dal 1950, Care (*Cooperative for American Remittance in Europe*, in seguito diventata *Cooperative for Relief Everywhere*) si specializzò nell'invio di alimenti, mentre World Vision fu fondata nel 1950 in risposta alla Guerra di Corea. Nel 1943, i cattolici crearono i *Catholic Relief Services* (Crs) e i protestanti il *Church World Service* (Cws). Gli ebrei, invece, si unirono nell'*American Jewish Joint Distribution Committee* (Jdc), che indirizzò i propri sforzi prevalentemente in favore del nuovo Stato di Israele. Presto, però, la filantropia post-bellica statunitense si ideologizzò fortemente, diventando un sostegno per la politica americana durante la guerra fredda.

Negli anni '50 e '60, la maggior parte di queste agenzie orientarono la propria azione verso i paesi del terzo mondo, poiché l'Europa non aveva più bisogno del loro aiuto nel nuovo contesto della guerra fredda e della decolonizzazione. L'enfasi non era più posta sull'azione immediata e sull'emergenza, ma sullo sviluppo a lungo termine. Analoghi erano gli obiettivi di altre associazioni fondate in questo periodo, come per esempio *Terre des Hommes*. Anche le Nazioni Unite seguirono una politica simile con la creazione del *World Food Programme* (Wfp) nel 1961 e attraverso lo *United Nations Development Programme* (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo).

In risposta ai limiti manifestati dall'azione umanitaria tradizionale nel 1967 durante il conflitto in Biafra, alcuni medici francesi che lavoravano con l'Icrc fondarono *Médecins Sans Frontières* (Msf), segnando l'inizio di un nuovo trend nell'umanitarismo negli anni '70 e '80. Il '*sansfrontierisme*', ispirato al libero pensiero filosofico del movimento del '68, fu un ritorno alle origini che favoriva le piccole iniziative private con strutture di sostegno leggere, organizzate su base associativa. Esso si sviluppò durante gli anni '80 in seguito all'esplosione di conflitti periferici interni in Asia, Africa, Medio Oriente e America centrale. Si trattava, per lo più, di guerre civili sostenute e finanziate dalle

due superpotenze. Nacque in quel periodo una nuova generazione di Ong, fra le quali *Action Internationale contre la faim* (Acf), *Médecins du monde* (Mdm) e *Handicap International*. Pur privilegiando l'assistenza umanitaria, molte di queste organizzazioni di "emergenza" si occupavano anche della difesa dei diritti umani.

Dal momento che gli attori umanitari lavorano essenzialmente in scenari di guerra, il rischio che l'azione umanitaria sia manipolata e asservita a fini politici è elevato. Il conflitto del Biafra fu il primo a far emergere il paradosso dell'assistenza umanitaria strumentalizzata dai leader militari. Anche i casi dell'Etiopia nel 1985 e della Somalia negli anni '90 fecero emergere un inquietante interrogativo: l'aiuto umanitario può contribuire ad allungare i conflitti?

All'interno del nuovo ordine internazionale degli anni '90 le guerre civili periferiche si sono trasformate in conflitti con finalità economiche di predazione, in cui il peso maggiore è sostenuto dalle popolazioni civili. Con la fine della guerra fredda, l'implosione di molti Stati ha portato a un drammatico aumento delle guerre civili e a una crescente instabilità geopolitica.

La fine dell'antagonismo Est-Ovest che aveva caratterizzato la guerra fredda segnò anche la fine della paralisi politica delle Nazioni Unite. Fra il 1948 e il 1988, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha lanciato 14 operazioni di peacekeeping mentre negli anni '90, in risposta all'aumento dei conflitti, sono state avviate ben 35 missioni e altre sei sono state decise a partire dal 2000. Tuttavia, nonostante la fervente attività, il Consiglio di sicurezza non ha mostrato né la volontà né la capacità di fornire un mandato politico e militare specifico e chiaramente definito per la maggior parte di queste missioni. Esse sono state invece subordinate a un mandato umanitario, come per esempio quella nel Kurdistan iracheno nel 1991. Questa prassi si è trasformata a poco a poco in una nuova dottrina di interventismo, anche a causa della spinta emotiva seguita al genocidio in Ruanda e al massacro di Srebrenica, e in una dottrina fondata sul presunto diritto di intervento per ragioni umanitarie che ha trovato la sua applicazione più significativa nell'operazione della Nato in Kosovo nel 1999. Oggi, però, sono in molti a sollevare critiche a questa impostazione.

Il Consiglio di sicurezza, per di più, si è astenuto dall'adattare i mandati quando si sono verificate nuove circostanze nei teatri delle operazioni, com'è accaduto per esempio in Somalia e durante il conflitto jugoslavo. Le terribili tragedie di Ruanda, Somalia e Bosnia hanno spinto il Consiglio a rafforzare le operazioni di peacekeeping e le operazioni di peace-building post conflitto.

Quest'evoluzione ha portato nel 2000 alla pubblicazione di un documento chiave, il "Rapporto Brahimi" che, fra le altre cose, raccomanda un coordinamento e un'integrazione maggiori fra tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di pace, compresi gli attori umanitari. Le recenti missioni dell'Onu in Afghanistan e Liberia sono la prima espressione del nuovo 'approccio integrato' raccomandato dal diplomatico algerino Lakhdar Brahimi.

Al tempo stesso, per migliorare globalmente l'efficienza delle operazioni umanitarie delle Nazioni Unite sul terreno, all'interno del programma di riforme del Segretario generale formulato nel 1998, il *Dipartimento affari umanitari* (*Department of humanitarian affairs, Dha*) è stato riorganizzato in *Ufficio per il coordinamento degli aiuti umanitari* (*Office for the coordination of humanitarian affairs, Ocha*). E il suo mandato è stato ampliato per comprendere il coordinamento delle azioni umanitarie, l'advocacy umanitaria e la politica di sviluppo. Attualmente, l'Ocha sta svolgendo la sua funzione di coordinamento in primo luogo attraverso lo *Inter-Agency Standing Committee* (Iasc) che ingloba tutto l'universo umanitario, dalle agenzie ai fondi, dai programmi delle Nazioni Unite alla Croce rossa e alle Ong.

Fra gli anni '80 e '90 i metodi di lavoro dell'umanitario sono molto cambiati. Molte Ong di seconda generazione, trasformatesi in grandi organizzazioni con una solida professionalità, sono diventate partner esecutive delle agenzie delle Nazioni Unite e dell'agenzia umanitaria europea fondata nel 1992, l'Echo (*European Community Humanitarian Organisation*). Nel frattempo, un gran numero di nuove Ong ha iniziato a lavorare accanto alle organizzazioni della generazione precedente e alle agenzie Onu già attive.

La proliferazione di attori sul terreno ha comportato problemi nuovi, tra cui competizione per i fondi, sprechi di risorse, duplicazione delle azioni, inefficienza, corruzione e approssimazioni

contabili. Questa situazione, a sua volta, ha portato all'elaborazione di diversi codici di condotta umanitari, molti dei quali sono gradualmente diventati un vero e proprio strumento di controllo da parte dei donatori internazionali, che orientano in misura sempre maggiore le azioni umanitarie. Le ampie riforme avvenute all'interno delle Nazioni Unite hanno avuto conseguenze sul lavoro degli attori umanitari. Le Ong non sono state risparmiate dai vincoli imposti dal nuovo approccio dell'Onu e dalla crescente politicizzazione dell'azione umanitaria. Durante la guerra fredda, le Ong specializzate nell'umanitario lavoravano di solito sul campo in solitudine, mentre in seguito si sono trovate a operare fianco a fianco ai portatori di interessi politici e militari nelle missioni di peacekeeping e peacebuilding, fatto che ha contribuito a confondere le linee di demarcazione, come si percepisce nitidamente in tempo di crisi.

4. Le prospettive del diritto umanitario internazionale

Prima di concludere, esaminiamo brevemente le prospettive del diritto umanitario internazionale agli inizi del XXI secolo. Per parafrasare lo scrittore francese Paul Valéry, si potrebbe dire che *le droit entre dans l'histoire à reculons* (il diritto entra nella storia a ritroso). Il diritto umanitario internazionale, infatti, si è sviluppato e consolidato sul campo in seguito alle dure lezioni impartite dalla storia e all'evoluzione delle nuove tecniche di guerra. Senza dubbio, questa branca del diritto continuerà a svilupparsi secondo questo schema e, del resto, non potrebbe essere altrimenti.

Il diritto umanitario internazionale è frutto di un equilibrio fra gli imperativi militari, la necessità di proteggere la sicurezza dello Stato e tutelare la dignità umana. Le convenzioni di Ginevra riflettono oggi il consenso universale degli Stati sulla necessità di regolare tramite leggi i conflitti armati. E' dunque importante continuare a riaffermare i principi e le regole vigenti del diritto umanitario internazionale, sia in tempo di pace che durante e dopo le guerre.

Di fronte alla globalizzazione e alla guerra al terrore che contraddistinguono questi anni, c'è chi ha sostenuto che le convenzioni sono diventate irrilevanti e inadeguate: un'idea rifiutata con decisione dall'Icrc. Se giudicati nel loro insieme e applicati in modo appropriato, i regimi legali esistenti, compreso il corpus di norme che costituisce il diritto umanitario internazionale, permettono di mantenere un equilibrio nel complesso armonioso fra l'esigenza di garantire la sicurezza dello Stato e quella di assicurare la libertà personale, oltre a rappresentare un baluardo legale efficace contro il terrorismo. Il diritto umanitario internazionale, dunque, fornisce una risposta adeguata alle sfide rappresentate dai conflitti armati di quest'epoca. L'Icrc persevera nel proprio impegno per assicurare che questo corpus di leggi mantenga la sua vitalità, specialmente con riferimento a quelle disposizioni che alcuni sostengono essere ormai obsolete. L'Icrc è anche impegnato nel chiarire alcuni concetti e norme del diritto internazionale umanitario in modo da facilitarne l'applicazione.

Vi sono anche ambiti specifici nei quali è auspicabile sviluppare nuove norme, come in parte è avvenuto negli anni scorsi. Tuttavia, mentre si sviluppa la norma, occorre prestare molta attenzione per non indebolire gli standard di protezione esistenti. Recentemente sono state sviluppate nuove regole riguardanti gli effetti provocati dalle armi che si avvalgono di nuove tecnologie belliche. Ne è un esempio il bando totale delle armi laser, entrato in vigore ancor prima che queste entrassero in uso, e motivato dagli effetti sproporzionati che queste producono rispetto all'obiettivo militare. Attualmente, l'Icrc sta cercando di ottenere un bando analogo per le armi biotecnologiche.

Attraverso la promozione e lo sviluppo del diritto umanitario internazionale, l'Icrc cerca di ridurre la vulnerabilità delle popolazioni colpite dai conflitti, affinché soffrano il meno possibile e siano protette da regole e principi condivisi. Tuttavia, una delle sfide oggi più importanti è riuscire ad assistere tutte le vittime della violenza e delle guerre senza eccezione alcuna, in modo da difendere i principi umanitari e preservare quel che è stato acquisito in anni di lavoro.

In conclusione, si può affermare la sfera umanitaria si è sviluppata con lentezza, ma il progresso è stato solido e costante. Fortunatamente, il cammino verso i principi di solidarietà e condivisione ha subito un'accelerazione, anche se c'è ancora molta strada da fare. Non resta che aver fiducia nella capacità del genere umano di completare questo percorso.

Giovanni Maria De Vita

LA COOPERAZIONE GOVERNATIVA GLI INTERVENTI DI EMERGENZA DEL MAE

L'Ufficio VI per gli interventi di emergenza del Ministero degli Affari Esteri (Mae) fa parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Analizziamo le basi giuridiche delle attività coordinate da questo ufficio, le strategie sul campo - anche sulla base delle esperienze acquisite, le cosiddette *lessons learned* - e la modalità di esecuzione degli interventi.

Le basi giuridiche

L'azione dell'Ufficio VI per gli interventi di emergenza del Mae si colloca al livello istituzionale più alto. L'art.10 della Costituzione, infatti, prescrive che l'ordinamento italiano si conformi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, fra cui anche il diritto umanitario in tutte le sue codificazioni, comprese le convenzioni di Ginevra del 1949. L'art.11 della Costituzione stabilisce inoltre che "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; acconsente in condizioni di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

Questo è il quadro giuridico degli interventi di azione umanitaria decisi dal Governo italiano. Un altro riferimento è la legge quadro della cooperazione allo sviluppo⁵, che agli articoli 1 e 11 stabilisce le azioni possibili in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo. L'articolo 11, in particolare, definisce le modalità con cui gli interventi di emergenza, come per esempio la fornitura di beni e servizi e la riabilitazione delle strutture di base, devono essere eseguiti.

L'azione del ministero viene supportata anche dal regolamento istitutivo⁶ di Echo (*Humanitarian Head Department of the European Commission*), che definisce i limiti dell'attività di emergenza. Alla lettera A del regolamento si affrontano le calamità naturali o umane, mentre alla lettera B si dà ai governi stranieri la possibilità di intervenire quando, a causa dell'inazione dei governi locali, non si riesce a far fronte a determinate esigenze di tipo umanitario. Per la prima volta, inoltre, la Costituzione europea definisce l'intervento umanitario e rimanda a una successiva attività di normazione per l'articolazione degli interventi.

La Costituzione europea prevede anche, per volontà del Parlamento europeo, un corpo volontario di operatori umanitari⁷: "E' istituito un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare i contributi comuni dei giovani europei alle azioni umanitarie dell'unione. La legge europea ne fissa lo statuto e la modalità di funzionamento".

Quest'ultimo è un principio a cui l'Italia si è opposta perché è stato stabilito proprio in un momento in cui, fortunatamente, si stava consolidando la convinzione che l'intervento umanitario dovesse essere affidato a organismi specializzati con personale altamente professionale. Ciò perché nel dibattito internazionale si riteneva che chi opera in situazioni di emergenza, soprattutto quelle provocate dall'uomo (prevalenti negli ultimi tre anni, almeno fino allo tsunami nel Sudest asiatico), dovesse disporre di un'esperienza sufficiente per operare in contesti non facili. Ma, nonostante l'opposizione di molti uffici umanitari europei, il punto 5 è stato introdotto.

Le caratteristiche degli interventi

I beneficiari degli interventi sono i gruppi vulnerabili, come donne, bambini e in generale le vittime di catastrofi, prevalentemente nei paesi in via di sviluppo, ma non solo. Esistono infatti situazioni di emergenza in Stati che ufficialmente non sono catalogati fra i paesi in via di sviluppo⁸, ma in cui fasce consistenti della popolazione si trovano in situazioni di emergenza e sussistono tutti i presupposti per attivare un intervento umanitario.

⁵ La legge quadro sulla Cooperazione allo sviluppo è la n.49 del 26 febbraio 1987, in seguito ampliata e integrata dalla legge n.426 dell'8 agosto 1996.

⁶ Regolamento n.1257/96.

⁷ La maggior parte degli uffici umanitari europei, incluso quello italiano, erano fortemente contrari all'introduzione del corpo volontario.

⁸ Cfr. l'art. 5, punto B del regolamento Echo.

L'Ufficio VI del Mae, per esempio, è impegnato in un progetto per assistere i bambini vittime di tratta sessuale e di organi e le donne oggetto di sfruttamento sessuale in Brasile. Il progetto, che ha avuto una sua seconda edizione e probabilmente ne avrà una terza, è stato molto contestato dagli organi di controllo contabile perché sarebbe un intervento di sviluppo finalizzato a elevare il tenore di vita e non un intervento di emergenza. Al contrario, si tratta di un'azione volta a preservare l'incolumità della vita umana, caratteristica tipica di qualsiasi intervento di emergenza. Tanto che, recentemente, le stesse Nazioni Unite hanno denunciato la tratta sessuale e di organi come una delle più gravi emergenze, sottolineando che essa merita la massima attenzione di tutti i governi.

L'intervento umanitario segue la logica della donazione: è fatto a titolo gratuito e non prevede nessun tipo di rimborso o restituzione. Chi aiuta popolazioni in difficoltà, infatti, non dovrebbe aspettarsi ricompense o guadagni di alcun tipo. La durata dei progetti, inoltre, è al massimo di dodici mesi, perché l'intervento di emergenza agisce sul breve termine, a differenza di quello per lo sviluppo, che è mirato a ripristinare il tenore di vita precedente all'emergenza. Quest'ultima può scoppiare in pochi istanti, come accade per i terremoti, oppure può essere la conseguenza di un lungo processo, come è avvenuto in Afghanistan.

A mettere in moto l'intervento, al di là delle informazioni fornite dai mezzi di comunicazione di massa, sono di solito precise richieste avallate dalle ambasciate italiane all'estero. Le procedure si possono anche attivare in risposta ad appelli lanciati da organizzazioni internazionali, come per esempio l'Ocha (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), che è l'organismo dell'Onu per il coordinamento dell'assistenza umanitaria o come la Croce rossa.

Quanto alle strategie di azione, gli interventi coordinati dal Mae sono volti a ripristinare i servizi sociali e sanitari, riportandoli al livello precedente alla crisi. Si tratta, per quanto possibile, di attività focalizzate sui bisogni più urgenti, secondo l'approccio del *needs assessment* (valutazione dei bisogni). Anche se la concertazione con gli altri settori del Mae che si occupano di cooperazione allo sviluppo non sempre riesce a dare continuità alle azioni attivate con gli interventi di emergenza. Fortunatamente, in questo ultimo periodo la tendenza è cambiata. Grazie al contributo dei soggetti che usufruiscono dei fondi italiani della cooperazione, in particolare le Ong ma anche gli organismi internazionali, le emergenze non vengono più affrontate curando solo la risposta immediata, ma cercando di collegare i soccorsi e la ricostruzione allo sviluppo⁹, per passare dall'emergenza alle fasi successive in modo coerente ed efficace. L'intervento di emergenza, infatti, diventa a un certo punto insostenibile, come dimostrano i casi dell'Afghanistan e dell'Angola.

Un altro punto importante è l'ascolto delle popolazioni colpite. La Gran Bretagna, per esempio, sta riformulando la sua strategia in Africa, ed è motivo di soddisfazione sapere che il principio guida scelto dal ministro degli Affari Esteri britannico Jack Straw per il suo nuovo piano dia voce all'Africa, attraverso l'ascolto della popolazione per definire i bisogni più urgenti. E' questo un principio che ha sempre guidato la cooperazione italiana e il Mae.

I progetti di emergenza devono essere strutturati in collaborazione con le autorità locali, perché, sia in caso di catastrofi naturali che di guerre, è importante che siano le persone colpite a chiedere ciò di cui hanno bisogno. Il Mae concorda gli interventi con gli attori della società civile organizzata sul territorio, come per esempio le Ong locali e italiane.

Nell'ultimo periodo, il contributo delle Ong italiane è stato a buon ragione valorizzato. In primis, perché le Ong stanno alla cooperazione allo sviluppo come le piccole e medie imprese stanno all'economia in generale: sono piccole, flessibili e capaci di fornire una risposta immediata a diversi tipi di emergenze, oltre ad aumentare la visibilità del nostro paese nei confronti delle comunità beneficiarie.

Naturalmente, la concertazione avviene anche a livello di coordinamento delle Nazioni Unite e in sede di Unione Europea. Un Comitato aiuti umanitari si riunisce ogni mese a Bruxelles sotto la presidenza della Commissione per approvare i programmi che Echo intende avviare e fare il punto di quelli già in corso di realizzazione. In ogni missione d'emergenza, inoltre, il rappresentante di Echo è uno dei primi a recarsi sul posto per coordinare le azioni e informarsi sugli interventi che le altre organizzazioni stanno pianificando.

Le modalità di esecuzione

Esistono quattro diverse modalità di realizzazione degli interventi di emergenza. In primo luogo le iniziative bilaterali, cioè i progetti gestiti direttamente dal Mae con la raccolta di fondi in loco presso le ambasciate italiane nei paesi colpiti. Gli interventi bilaterali prendono il via una volta completata la fase di consultazione e coinvolgono in misura sempre maggiore le organizzazioni non governative.

⁹ Questo concetto viene espresso in inglese con un acronimo: Irrd (linking relief and reconstruction with development).

Trattandosi di una pratica del tutto nuova, ha spesso generato nelle organizzazioni non governative aspettative diverse. La cooperazione di emergenza italiana non funziona come nel Nord Europa, in paesi quali l'Olanda e la Gran Bretagna o come nel Canada e negli Stati Uniti. In questi paesi, in caso di emergenze gli uffici umanitari incaricano alcune organizzazioni non governative, sulla base di proposte redatte da queste ultime, di realizzare attività di riabilitazione e di fornitura di beni e servizi. In Italia non si agisce così perché si ritiene che un simile metodo, tra gli altri problemi, possa favorire il mancato coinvolgimento delle istituzioni locali (com'è accaduto per esempio nel Sud Sudan) che - come già sottolineato - è di importanza fondamentale.

Il Mae organizza sempre incontri con le Ong locali e italiane presenti sul luogo dove dev'essere realizzato l'intervento, per conoscere meglio le loro specializzazioni e i luoghi in cui operano, in modo da capire quali Ong hanno le caratteristiche migliori per le linee guida del progetto. Ciononostante, gli interventi della cooperazione italiana sono sempre flessibili e cercano di favorire e valorizzare l'attività delle nostre Ong, anche se i progetti con la raccolta di fondi in loco rimangono di gestione diretta dell'Ufficio VI per gli interventi di emergenza del Mae. Una volta accolto il contributo delle Ong in fase di programmazione, queste vengono poi coinvolte nelle attività, come per esempio la fornitura di medicinali, la ricostruzione delle scuole e l'assistenza tecnica.

Le iniziative multilaterali rappresentano la seconda modalità d'intervento. Recentemente, la percentuale dei contributi diretti dell'Italia a organismi internazionali è diminuita, perché le competenze della cooperazione italiana si sono accresciute. Nel passato, i finanziamenti dell'Italia alle organizzazioni internazionali servivano spesso per dimostrare agli organi di controllo che si riusciva a spendere l'intero ammontare dei fondi stanziati all'inizio dell'anno, anche perché la cooperazione italiana non disponeva di capacità tecnica e strategie sufficienti. Oggi non è più così. Il sostegno dell'Italia alle organizzazioni internazionali, naturalmente, prosegue, soprattutto quando non è possibile agire diversamente. Si pensi, in particolare, alla collaborazione dell'Italia con organizzazioni come l'Unhcr (*United Nations High Commissioner for Refugees*) per l'assistenza ai profughi, e con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) per combattere il diffondersi di pericolose epidemie. Attraverso i contributi alle organizzazioni internazionali, l'Italia cerca di valorizzare il ruolo delle Ong, come dimostra il caso del Mozambico con i programmi di finanziamento per contrastare la meningite e la collaborazione con varie organizzazioni non governative.

Vi sono poi i cosiddetti interventi multi-bilaterali, che vengono concordati con un paese specifico. Il finanziamento, in questi casi, viene assegnato dall'Italia all'organizzazione internazionale, valorizzando però nella realizzazione una componente italiana, com'è accaduto per esempio nel programma *Power* in Eritrea realizzato a seguito del confronto militare fra Etiopia ed Eritrea nel 2000-2001.

Infine, uno strumento molto importante sono i *revolving funds* o fondi rotativi, che l'Italia ha presso sette organismi internazionali: sei della cosiddetta famiglia delle Nazioni Unite (Unicef, Ocha, Unhcr, Oms, Wfp¹⁰, e Undp¹¹) e uno con l'Ifrc (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*), la federazione che raggruppa le organizzazioni nazionali di Croce rossa e Mezzaluna rossa. Si tratta di fondi a doppia firma che vengono accesi presso le organizzazioni internazionali e sono utili nelle situazioni in cui c'è bisogno di un piccolo intervento rapido. Un caso esemplare è quello dei villaggi distrutti da un uragano.

Questo tipo di emergenze necessitano di piccoli interventi per un valore massimo di 100-150mila euro che, a seconda delle circostanze, vengono richiesti all'Italia o è il nostro paese a richiederli all'organizzazione internazionale. Per realizzare un intervento di emergenza il primo passo è una missione sul posto che identifichi le priorità secondo le modalità già viste, con il coinvolgimento delle autorità locali, delle Ong e delle organizzazioni internazionali, che possono essere parte attiva nel progetto, soprattutto quando è necessaria assistenza tecnica. L'Oms, per esempio, ha contribuito alla formazione del personale per l'ospedale di Narin in Afghanistan, ricostruito dopo il terremoto del 2003.

La procedura amministrativa

Una volta conclusa la missione conoscitiva, il documento che dà avvio al progetto è l'autorizzazione del sottosegretario del Mae competente per area. Nel 2000, una riforma del Mae ha rafforzato la competenza delle direzioni generali su base geografica e dei quattro sottosegretari, ognuno dei quali gestisce un'area del mondo diversa e deve dare il suo assenso in caso di un'emergenza scoppiata nei paesi di sua competenza. In precedenza, invece, era un unico sottosegretario a occuparsi di cooperazione allo sviluppo e di interventi di emergenza. Quali risultati ha prodotto questa riforma? Forse è troppo presto per esprimere un giudizio.

¹⁰ *World Food Programme*

¹¹ *United Nations Development Programme*

Secondo alcuni, quando c'era un solo sottosegretario competente la procedura di autorizzazione era solitamente più rapida, perché questi conosceva già a fondo i meccanismi e le procedure, mentre ora la gestione delle emergenze è suddivisa tra quattro sottosegretari. Vi è però un vantaggio: un sottosegretario che si occupa di un'unica area può concentrare meglio il suo lavoro e fornire un appoggio più energico agli interventi di emergenza.

L'Ufficio VI per gli interventi di emergenza del Mae si avvale della competenza degli esperti dell'Unità tecnica centrale (Utc), che seguono tutti gli aspetti tecnici dei progetti. La gestione contabile è invece competenza diretta dell'Ufficio VI. La selezione degli esperti per le emergenze è molto più delicata che nei programmi ordinari di cooperazione allo sviluppo, perché il progetto di emergenza deve partire in tempi brevissimi, dura poco e deve essere immediatamente efficace: non c'è tempo per recuperare eventuali errori. Quello della selezione è un aspetto molto delicato, rispetto al quale si cerca di elaborare strategie che consentano di garantire efficacia ma soprattutto trasparenza, considerando anche il delicato compito di gestori di fondi pubblici dei funzionari del Mae. Con l'invio degli esperti in loco e l'accredito presso le ambasciate, infine, inizia il progetto nel paese beneficiario. Le attività vengono monitorate nel corso dell'esecuzione e terminano ufficialmente con la trasmissione degli atti contabili all'Ufficio VI che li esamina.

Un'ultima attività gestita dall'Ufficio VI, che si svolge quasi in contemporanea con la missione di *assessment* (o valutazione) delle emergenze, è l'invio di voli umanitari attraverso il deposito Unhrd (*United Nations Humanitarian Response Depot*). Questa struttura è finanziata al 98% dal governo italiano ed è gestita dal Wfp, ma coinvolge diversi membri della famiglia delle Nazioni Unite, soprattutto per la fornitura dei *non-food items* (aiuti non alimentari), necessari per la prima risposta all'emergenza, quali tende, coperte, generatori di corrente, pompe idrovore ecc. L'Oms, inoltre, prepara i kit sanitari secondo diverse tipologie¹². Tutti questi materiali sono custoditi in un apposito deposito nella città di Brindisi e vengono inviati nei luoghi colpiti da catastrofi. Il collegamento fra l'Ufficio VI e il Wfp è costante, anche grazie al personale del Mae che opera presso il Wfp con questo compito specifico, in modo da garantire una risposta rapida. Tutte le volte che l'Italia invia aerei carichi di aiuti umanitari, i velivoli partono perciò da Brindisi, eccezion fatta per gli aiuti gestiti dalla Protezione Civile.

¹² I kit possono essere appositamente preparati per combattere le malattie gastrointestinali, per finalità ortopediche, per aiutare le donne in stato di gravidanza (kit materno-infantile), ecc.

3. LA CONFUSIONE UMANITARIA TRA PRESSIONI E INGERENZE ESTERNE

Fabrice Weissmans

AZIONE UMANITARIA E AZIONE POLITICA: PRINCIPI E DIFFERENZE

Nel 1993, la Liberia era al terzo anno di una sanguinosa guerra civile. Le forze di Charles Taylor stavano combattendo le ex milizie governative e al tempo stesso le cosiddette “forze di peacekeeping” dispiegate dalla Comunità economica degli stati dell’Africa occidentale (Ecowas) e denominate Ecomog (gruppo di monitoraggio Ecowas). Secondo Ecowas, il mandato di Ecomog era di “porre fine agli assassini privi di senso di civili innocenti, locali e stranieri, e aiutare il popolo liberiano a ripristinare le istituzioni democratiche”. Il suo mandato, quindi, avrebbe potuto essere definito “umanitario”. In effetti, era stato ufficialmente per ragioni umanitarie che l’Ecowas aveva deciso di intervenire in Liberia, considerata nelle mani di “fazioni contendenti che tengono in ostaggio l’intera popolazione, privandola di cibo, accesso ai servizi sanitari e altre necessità basiche”.

Nel 1993, dunque, Ecomog stava combattendo contro le forze di Charles Taylor, considerate il maggiore ostacolo alla pace e alla fine delle sofferenze dei liberiani. Per sostenere la propria offensiva, Ecowas aveva deciso di imporre un embargo totale contro il territorio controllato da Taylor (ribattezzato Taylorland) dove si trovavano centinaia di migliaia di civili. L’embargo, di fatto, fu esteso all’aiuto umanitario e applicato in modo brutale¹³.

Quando all’Ecomog fu chiesto di rispettare l’immunità dei servizi sanitari e di permettere l’aiuto umanitario in condizioni di sicurezza, replicò che “nessuna agenzia o Ong umanitaria ha il diritto di ostacolare gli sforzi dell’Ecomog nello svolgimento della missione di pace”. Per Ecomog, pace significava sconfiggere Charles Taylor, e per raggiungere questo scopo era necessario mantenere un embargo totale sul territorio controllato da Taylor, che non risparmiasse nemmeno gli aiuti umanitari destinati alla popolazione civile. In termini di priorità, la pace era più importante dell’aiuto umanitario.

Questa posizione era sostenuta dal rappresentante speciale del Segretario generale dell’Onu, Trevor Gordon-Somers, che rifiutava di condannare il bombardamento delle strutture umanitarie da parte dell’Ecomog e sosteneva l’embargo umanitario, giustificando così la propria posizione: “Alcune organizzazioni hanno il compito di portare soccorsi a chi è in difficoltà. Noi abbiamo un compito più importante: portare la pace. Se i soccorsi intralciano il *peacemaking*, non ci saranno soccorsi”.

Due logiche distinte

Questo “conflitto di interessi” illustra con chiarezza ciò che differenzia l’aiuto umanitario e l’azione politica e la specificità della logica su cui le due attività si fondano: la logica del *peacemaking* è molto politica, nel senso nobile del termine, e implica il sacrificio dei non combattenti, mentre la logica umanitaria, al contrario, implica il rifiuto assoluto di qualsiasi sacrificio dei non belligeranti.

Più in generale, possiamo dire che, al di là di tutto, le logiche differenti che guidano l’azione politica e quella umanitaria hanno entrambe la propria legittimazione, proprio come accade nei

13

In pochi mesi, l’Ecomog lanciò una serie di operazioni che colpirono duramente le strutture sanitarie e per l’aiuto umanitario: 5 novembre 1992, bombardamento dell’ospedale di Harbel; 16 novembre 1992, bombardamento di un deposito di alimenti del Crs (Catholic Relief Services) a Buchanan; 2 marzo 1993, bombardamento di un convoglio di camion del Crs che distribuiva cibo nei dintorni di Buchanan; 10 marzo 1993, bombardamento dell’ospedale di Phebe; 18 marzo 1993, bombardamento dell’ospedale di Greenville.

tribunali, dove il pubblico ministero e l'avvocato si misurano con la legge ma obbediscono a diversi modelli di pensiero e di azione, avendo interessi in conflitto.

Secondo una logica politica, per quanto buona o legittima, non si può eludere una domanda: quali cittadini possono vivere e quali possono o debbono morire? Ciò perché, in realtà, l'imposizione della pace, come la creazione di ogni ordine politico su scala internazionale, nazionale o locale, produce inevitabilmente la sua quota di vittime: gli esclusi e i senza potere, che sono destinati a morte violenta o comunque privati di acqua, cibo, cure mediche e riparo, elementi essenziali per la sopravvivenza. Lo dimostrano i sierraleonesi e i liberiani sacrificati per la pacificazione della Sierra Leone, così come i prigionieri di guerra afgani massacrati durante l'operazione *Enduring Freedom*. La logica del potere nega l'esistenza delle persone che ha condannato a morte, oppure ne giustifica il sacrificio in nome di una "pace duratura" e del benessere di un numero maggiore di persone. In altre parole, "non si può fare una omelette senza rompere le uova". Questa fu, in sintesi, la posizione delle Nazioni Unite e dell'Ecomog, anche se è necessario sottolineare che formalmente non erano dalla parte del torto.

L'azione umanitaria, invece, si prende cura proprio delle "uova rotte", assistendole e dando loro voce. I soccorsi si rivolgono prevalentemente proprio a coloro che rappresentano il "silenzioso residuo" della politica: uomini e donne di cui la logica del potere mette in discussione la stessa esistenza. Accompagnando l'azione con le dichiarazioni, l'umanitario sfida il potere chiedendo se tutte le morti che esso determina o tollera sono legittime. Attraverso l'aiuto e la parola, l'umanitario sfida la logica che giustifica la morte prematura ed evitabile di una parte dell'umanità in nome di un teorico bene collettivo. L'umanitario traccia così il confine al di là del quale la distruzione della vita umana non può più essere accettata come necessaria, ma deve essere considerata come un crimine. Certo, non si tratta di difendere un pacifismo radicale e ancor meno di opporre al cosiddetto cinismo della politica le virtù umanitarie. Più semplicemente, si intende sottolineare il fatto che i due approcci sono completamente separati ed entrambi hanno tutto da perdere da un'eventuale loro sovrapposizione. L'azione politica è necessariamente finalizzata a far prevalere gli interessi di una delle parti in conflitto e produrrà perdenti fra i combattenti e i non combattenti. L'azione umanitaria, invece, si schiera risolutamente dalla parte dei perdenti, cercando di salvarne le vite e mettendo in discussione le ragioni del loro sacrificio.

Il denominatore comune: la politica in senso lato

L'azione politica e l'azione umanitaria sono quindi totalmente separate? Certamente no. In primo luogo, entrambe hanno a che fare con la politica, considerata in senso lato come una disciplina che riguarda in generale la vita delle società. Ma le due azioni hanno una logica diversa.

In secondo luogo, gli appelli degli attori umanitari hanno un impatto politico: quello di assicurare che il destino delle vittime diventi un punto fermo nel dibattito, attraverso la denuncia di violenze e crimini. Gli attori umanitari non possono fornire risposte, ma sono in grado di porre domande. Ovviamente, non si prendono misure contro un crimine se questo non viene denunciato, portato a conoscenza, e se le vittime sono nascoste agli occhi del mondo.

Indagare su fatti intollerabili ottenendo visibilità politica e rifiutare la posizione secondo cui le vittime tra i non combattenti sono un "male naturale" a cui ci dovremmo rassegnare, sono i passi essenziali per trasformare le violenze in un problema politico che richiede una risposta politica.

La riformulazione del dibattito politico, però, presuppone che le organizzazioni umanitarie smettano di agire come portavoce delle vittime. Le agenzie per gli aiuti d'emergenza, infatti, sono spesso tentate di assorbire il grido angosciato delle popolazioni che assistono – spesso ridotte allo stato di animali che possono solo esprimere la propria sofferenza – e di farsene portatrici come se quel grido permettesse di distinguere ciò che è giusto da ciò che è ingiusto.

Sebbene sia abbastanza normale che gli attori umanitari attirino l'attenzione sulle denunce di violazioni delle Convenzioni di Ginevra e le trasformino in questione politica, non possono tuttavia identificare le proprie voci con quelle delle vittime.

Secondo gli insegnamenti del filosofo Jacques Rancière, il compito dell'attore umanitario è "rivelare quel che prima non si era visto" (Rancière J., 1995). Ma lo stesso attore deve anche contribuire ad assicurare che ciò che "era udibile come rumore diventi ascoltabile come discorso". In altre parole, l'attore umanitario deve rompere l'ordine simbolico che relega chi è danneggiato dalla politica nel "buio del silenzio o nel suono animale di voci che esprimono accordo o sofferenza". Perciò, quando istituzioni come il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite chiedono alle agenzie umanitarie cosa si potrebbe fare per liberare il popolo liberiano, queste dovrebbero indirizzare le istituzioni alle parti più colpite dal conflitto, come per esempio i liberiani che hanno cercato di farsi ascoltare accatastando cadaveri di fronte all'ambasciata Usa a Monrovia. Le proteste delle vittime non dovrebbero essere idealizzate come verità infallibili: alle vittime bisognerebbe accordare lo stesso status di ogni altro essere umano.

L'aspetto politico dell'azione umanitaria si esprime nei seguenti precetti: ricordare agli Stati i loro doveri e le loro responsabilità; sfidare l'ordine delle cose, in quanto ordine stabilito da esseri umani; ricordare alle parti in causa che non possono sostenere l'ingiustizia ignorandone le conseguenze; sottolineare la contingenza storica della divisione fra vincitori e perdenti, inclusi ed esclusi, ricchi e poveri; aiutare le vittime sacrificali della produzione dell'ordine a esprimere le loro preoccupazioni pubblicamente. Sono questi i mezzi attraverso i quali l'azione umanitaria può evitare di trasformarsi in azione caritatevole e trasformare la pietà in domanda di giustizia.

I tre principi fondamentali dell'umanitario

Alla luce di questa concezione dell'umanitarismo, i suoi principi fondamentali centrali sono tre: imparzialità, indipendenza e neutralità. Imparzialità significa non fare differenze fra vittime buone e cattive, intendendo per vittime cattive quelle il cui salvataggio potrebbe contrastare con la logica politica e i suoi obiettivi, come per esempio il raggiungimento della pace. Questo è il principio centrale dell'azione umanitaria.

L'indipendenza è solo un prerequisito, una preconditione dell'imparzialità. Non si può essere imparziali se si pensa in termini politici e si è convinti, per esempio, che la pace, la democrazia e i diritti umani abbiano la priorità sull'imparziale offerta di assistenza umanitaria. Non si può essere imparziali se la propria azione e la scelta delle vittime da aiutare sono guidate, ad esempio, dal proprio donatore istituzionale. Da ciò deriva che l'indipendenza finanziaria è indispensabile per l'azione umanitaria. Non si può essere imparziali, infine, se non si hanno margini di manovra nella valutazione delle necessità, nel dialogo con le persone, nel costruire la propria operazione sulla base delle proprie priorità e nel monitorare la sua esecuzione. Sono questi margini di manovra, in sostanza, che definiscono lo spazio umanitario. In breve, l'indipendenza è una preconditione senza la quale non è possibile alcuna imparzialità. Dal punto di vista pratico, ciò significa indipendenza finanziaria e creazione di uno spazio umanitario.

Il terzo principio, la neutralità, è un secondo prerequisito che permette di entrare sui campi di battaglia in cambio dell'impegno a non schierarsi, fisicamente o simbolicamente, con nessuna delle parti contendenti.

Ottenere dai belligeranti l'accesso alla zona di guerra per fornire un soccorso imparziale ai non combattenti è impresa difficile e pericolosa. I gruppi combattenti non gradiscono la presenza di attori esterni, spesso sospettati di servire gli interessi del nemico. In queste condizioni, la sicurezza degli operatori umanitari internazionali e il loro spazio di manovra sono strettamente legati alla credibilità della bandiera sotto la quale operano e della loro dichiarazione di neutralità assoluta. La sola protezione che gli attori umanitari hanno è la chiarezza della loro immagine, che deve riflettere la loro posizione esterna al conflitto e la trasparenza delle loro intenzioni: l'unico obiettivo è soccorrere le vittime.

Indipendenza e neutralità a rischio

Questi principi sono forse minacciati oggi ancora più che nel passato? L'azione umanitaria dopo la caduta del muro di Berlino è diventata più difficile e pericolosa? Non esiste una risposta certa a

questi interrogativi. Gli attori umanitari non disponevano in precedenza di maggiori margini di manovra e di più sicurezza. Basta pensare alla Cambogia dei khmer rossi, alla guerra civile in Libano o alla guerra Iran-Iraq. Ciò che è cambiato è soprattutto l'esposizione del sistema umanitario, che è oggi più grande e più presente nel cuore delle crisi, e quindi più soggetto a rischi. Il deterioramento della sicurezza dell'operatore umanitario è prima di tutto una conseguenza inevitabile della crescita.

La morte dello spirito umanitario

Ma non c'è solo questo. E' vero che sono a rischio anche alcuni principi centrali dell'azione umanitaria, soprattutto l'indipendenza e la neutralità e dunque l'imparzialità, che è il principio fondante. L'indipendenza delle organizzazioni umanitarie è minacciata da vari fattori. La dipendenza della maggior parte delle Ong da fondi istituzionali, infatti, è purtroppo una realtà. Ma quel che è più preoccupante è la morte dello spirito umanitario, a causa di una tensione liberale e universalistica all'interno del movimento per gli aiuti e dei gruppi di difesa dei diritti umani, che ritiene che la guerra possa essere la prosecuzione dell'aiuto umanitario con altri mezzi.

Tale movimento, nella convinzione che l'esportazione in tutto il mondo della democrazia di mercato sia la massima vocazione filantropica, considera umanitaria ogni azione che contribuisca a raggiungere questa missione. Nell'agenda sono comprese le azioni di assistenza e protezione alle vittime "buone" - quelle la cui sopravvivenza non minaccia il successo del progetto - l'imposizione di sanzioni economiche, i bombardamenti, l'invasione e l'occupazione di nazioni colpevoli di massicce violazioni dei diritti umani. Di conseguenza, le organizzazioni che abbracciano questa posizione non hanno problemi a sostenere guerre "giuste" e a mettersi al servizio dei governi che le conducono. In questa prospettiva, l'espressione azione umanitaria è solo un eufemismo usato per indicare una missione colonizzatrice che impone con la forza istituzioni le cui caratteristiche si suppone incorporino un sistema universale di valori. Questa interpretazione ha conseguenze terribili per gli operatori che conducono le proprie missioni di soccorso sotto la stessa bandiera umanitaria.

L'altro principio in pericolo è la neutralità. Sia gli eserciti occidentali che la maggioranza degli attori umanitari hanno abusato gravemente dell'immagine di neutralità dell'umanitarismo, perpetuando una confusione mortale fra le organizzazioni umanitarie e le istituzioni politico-militari. Prendiamo l'esempio dell'Afghanistan. Nel paese asiatico, la confusione fu generata in primis dal fatto che guerra psicologica e azioni di intelligence furono camuffate da azione umanitaria. Esempi chiari sono quelli dei lanci "umanitari" di alimenti, durante le prime fasi dei bombardamenti nel 2001, o l'entrata in campo di forze speciali in abiti civili che dichiaravano di essere in missione umanitaria, così come la minaccia di sospendere gli aiuti alle popolazioni dell'Afghanistan meridionale se rifiutavano di fornire informazioni sui talebani e Al Qaeda.

Secondo le Convenzioni di Ginevra, conquistare i cuori e le menti delle popolazioni civili e incoraggiarle a cooperare con le forze militari sono tecniche militari classiche e ammesse. Tuttavia, presentare una tattica di combattimento come operazione umanitaria viola in modo flagrante l'immagine dell'umanitario, proprio come accadrebbe se si usasse un veicolo della Croce Rossa per trasportare di nascosto armi.

Dopo la sconfitta dei talebani, molti donatori istituzionali hanno chiesto alle Ong e alle agenzie delle Nazioni Unite di aiutare il processo di stabilizzazione e ricostruzione dell'Afghanistan. La grande maggioranza degli attori umanitari si è posta al servizio dell'Un Assistance Mission in Afghanistan (Unama) e del governo a interim. Entrambi questi attori ricevono sostegno in diversa misura dalle forze della coalizione. Le Ong e le agenzie dell'Onu, dunque, hanno abbandonato la propria indipendenza, requisito essenziale per qualificare come umanitario l'aiuto, e hanno conformato le proprie priorità a quelle del nuovo regime e dei suoi alleati occidentali, che continuavano a combattere con i talebani. Questo scenario rappresenta il secondo elemento di confusione, rendendo impossibile, a volte, distinguere fra un subappaltante che lavora con una delle parti in guerra e un operatore umanitario indipendente e imparziale.

Infine, l'uso della retorica umanitaria per giustificare l'entrata in guerra è un altro fattore che genera equivoci sul vero scopo dell'azione umanitaria. Al di là della ritorsione per gli attacchi dell'11 settembre, la difesa dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale furono presentati come argomenti forti in favore dell'intervento armato in Afghanistan. Si disse che la forza e l'occupazione erano necessarie per salvare dalla carestia una popolazione allo stremo, per migliorare l'accesso delle donne alle cure mediche e favorire il ritorno dei rifugiati. Questo uso della retorica umanitaria per scopi militari ha contribuito in modo significativo a oscurare l'immagine delle organizzazioni umanitarie.

Se ci si può appellare a considerazioni umanitarie per giustificare, allo stesso modo, operazioni di soccorso medico e campagne militari, allora gli operatori umanitari e le truppe internazionali non sono che due facce della stessa medaglia? Certamente, gli attori umanitari non hanno il monopolio delle parole; ma l'uso a fini militari dei termini semantici e legali che sono consueti alle organizzazioni umanitarie ne oscura l'immagine, rendendo difficile stabilire se esse siano esterne al conflitto oppure solo un'avanguardia delle truppe impegnate in nuove guerre "giuste". Sono queste solo alcune delle minacce che si trova ad affrontare oggi l'azione umanitaria.

Fabio Mini

AIUTI CON L'ELMETTO: L'UMANITARIO IN CRISI DI IDENTITÀ

Con un efficace gioco di parole, si parla oggi di crisi delle azioni umanitarie in un mondo che sta affogando nelle crisi umanitarie. Ma al di là della trovata linguistica l'espressione esprime una realtà profonda e la stessa volontà di affrontarla, il che è già motivo di ottimismo. L'intervento umanitario affidato ai militari e da essi, in alcuni casi, perfino rivendicato, è quello più controverso e ambiguo. Si tratta di un problema fondamentale delle moderne attività operative. Nel quadro degli interventi armati degli ultimi quindici anni, in particolare, l'umanitario in divisa ha preso il sopravvento. Ciò è accaduto nonostante o forse proprio a causa dell'enorme proliferazione di organizzazioni d'emergenza e di solidarietà.

Una nuova missione e la concorrenza con gli umanitari

L'inaspettata e improvvisa fine della guerra fredda ha cambiato l'equilibrio di un mondo che si reggeva sul confronto fra due blocchi, segnando l'inizio di una nuova era della politica internazionale. Uno degli effetti più densi di conseguenze della caduta del muro di Berlino è la mutata percezione delle forze armate, considerate d'un tratto inutili.

Anzi, la loro stessa presenza è stata definita dannosa o comunque anacronistica in uno scenario di globalizzazione economica, vista come fattore di progresso sociale e di democrazia di mercato, e considerata l'ultima tappa dell'evoluzione dei sistemi sociali organizzati. L'opinione era rafforzata dalla generale situazione di pace, considerata come un bene ormai raggiunto e irreversibile.

Per un mondo abituato alla difesa degli interessi corporativi, alla pigrizia mentale indotta dallo stallo degli equilibri internazionali, al timore del peggio che garantiva lo status quo e ai sacrifici economici e organizzativi per mantenerlo, la percezione d'inutilità delle forze armate è stata un tremendo scossone.

I militari sovietici stavano ancora facendo le valigie, che qualcuno già pensava con nostalgia ai tempi in cui c'era un nemico. L'azione strategica si è dovuta concentrare non più sulla minaccia dell'avversario, ma su rischi e tendenze destabilizzanti. Lo scenario internazionale risultante dai nuovi equilibri era però insufficiente a giustificare gli enormi apparati bellici e le risorse necessarie al loro mantenimento e aggiornamento.

L'attenzione si è perciò spostata su un settore trascurato per molti anni: la salvaguardia dell'ordine giuridico internazionale, inteso nel suo senso più ampio, come garanzia per gli Stati, i diritti umani e i doveri di solidarietà. Tutti settori in cui gli Stati in quanto tali e le organizzazioni internazionali si erano già cimentati, ma sempre con scarso successo, molte ambiguità e a suon di veti incrociati e voti di scambio.

Le forze armate di tutto il mondo si sono dunque ritagliate dei ruoli definiti, a seconda dei casi, di polizia internazionale, difesa dei diritti umani o pronto intervento a scopi umanitari. Anche se non si tratta di una prospettiva definitiva e non è del tutto priva di fondamento, la nuova missione rimane però un'evidente forzatura, perché le forze alle quali vengono affidati i nuovi compiti non sono assolutamente concepite né organizzate per assolverli. Gli strumenti militari sono fatti per una guerra e una deterrenza strategica che vengono così abbandonate.

Le uniche caratteristiche che possono renderli compatibili con il nuovo quadro sono la capacità operativa e logistica, utile nelle aree di crisi, e la possibilità di spostarsi in forze sui luoghi delle emergenze. Anche se il loro impiego appare eccessivo e pesa la loro mancata specializzazione.

In un tempo brevissimo, senza un'adeguata preparazione e sotto la mannaia di tagli di bilancio e riduzioni di organico, le forze militari sono passate all'intervento umanitario. Si è preteso, in questo modo, di manipolare la professionalità militare nel campo della sicurezza, cercando di assegnare ai soldati compiti svolti in precedenza dagli operatori umanitari e per i quali erano assolutamente inadatti. Per colmare questa lacuna e adeguare gli strumenti militari, si è deciso di preparare unità specializzate negli interventi umanitari, ponendo in secondo piano la sicurezza, e – soprattutto - non agendo sulla motivazione e l'educazione delle truppe.

I militari sono dunque entrati in concorrenza con le organizzazioni umanitarie e sui primi si sono dirottate risorse destinabili alle organizzazioni di emergenza. Tutto ciò è accaduto nella convinzione che la prontezza operativa assicurata dagli eserciti negli scenari bellici, fosse equivalente a quella necessaria per gli interventi umanitari. Ma in questo modo si è stravolta la funzione degli eserciti, abbassando enormemente la soglia oltre la quale la gravità dell'emergenza fa scattare l'intervento e rendendo ambigue le motivazioni della sicurezza. Si è fatta del peacekeeping la ragione quasi esclusiva di esistenza delle forze armate e si è attribuita agli strumenti militari una bivalenza tanto utopica quanto ambigua. Si è pensato che gli uomini in uniforme potessero stare sia dalla parte di chi considera la pace come portatrice di sicurezza, sia di chi considera la sicurezza come portatrice di pace. In molti hanno finto di non accorgersi che gli strumenti militari sono stati messi al servizio di interessi che non hanno nulla a che vedere con il diritto internazionale e l'azione umanitaria. Interessi che diventano sempre più espliciti e distorsivi nel corso di interminabili dopoguerra.

La prima guerra del golfo rilancia il ruolo dell'Onu

A questo cambio di ruolo degli eserciti ha contribuito la spinta alla globalizzazione politico-strategica che, sulla scia di quella economica e istituzionale, ha riaperto le porte alla missione storica delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale dell'Onu che si era dovuta occupare nei 50 anni precedenti soltanto di evitare cambiamenti dello status quo e di non urtare la sensibilità dei vari Stati membri nei riguardi delle rispettive zone d'influenza, poteva diventare lo strumento di un ritrovato concerto internazionale.

Gli attentati alla legalità internazionale e le emergenze umanitarie sono perciò diventati, non senza fondate ragioni, la ragion d'essere delle forze armate. La pretesa di sciogliere gli eserciti del mondo intero sulla base della richiesta dei "dividendi della pace" veniva così neutralizzata e, quando l'Iraq di Saddam invase il Kuwait, il concetto dell'intervento per motivi di polizia internazionale era già consolidato. L'impegno in questo campo era talmente forte e coinvolgente che le stesse alleanze storiche apparivano inadeguate a incarnare la volontà globale di combattere il nuovo Male, il nuovo Criminale internazionale.

Le vecchie alleanze regionali non erano ancora messe in discussione, ma si riteneva che non fossero sufficientemente ampie per interpretare la corallità della nuova tendenza. L'invasione del Kuwait,

perciò, è stata accolta da coloro che già lamentavano l'assenza di un avversario con una sorta di sospiro di sollievo: il nemico c'era ancora.

Saddam Hussein, che pensava di essere dalla parte dei vincitori della guerra fredda e aveva ricevuto promesse di "non interferenza" dalle grandi potenze nel tentativo di riacquisire il controllo del Kuwait - da lui considerato una provincia irachena - fu meravigliato della reazione internazionale. Almeno quanto lo furono i responsabili politico-militari nel vedere concretizzarsi la minaccia che avrebbe dato un nuovo senso all'uso della forza. Un uso della forza che in quel contesto diventava "buono", giustificato e talmente asimmetrico da non far temere ritorsioni.

Mosse dalla legittima indignazione per la palese violazione del diritto internazionale ad opera dell'Iraq, le forze armate di un vasto numero di paesi, sostenute da grandi complessi industriali ed energetici, sono intervenute nel golfo persico. La mobilitazione aveva lo scopo di riportare sotto controllo il focolaio di crisi internazionale accesi in Kuwait e dimostrare che la pace non era un bene raggiunto, ma che anzi il nemico poteva risorgere sotto le sembianze più diverse. Con il loro intervento, gli Stati coinvolti volevano anche dimostrare che il sistema di relazioni internazionali basato sulle Nazioni Unite, con il nuovo regime dell'uso della forza, si fondava su precise ragioni.

La prima guerra del golfo segna dunque l'inizio di un nuovo corso d'interventi armati non tanto in uno scenario bellico o per salvaguardare la sicurezza degli Stati, ma in difesa di principi giuridici garantiti dalle Nazioni Unite.

L'umanitario come strumento politico

Riprende forza in questo periodo anche la componente ideologica e confessionale che aveva caratterizzato, specialmente da parte degli Stati Uniti, la lotta al colonialismo, al nazifascismo e al comunismo. Il nuovo Nemico non è ancora ben individuato, ma la guerra in difesa del diritto internazionale diventa la guerra del Bene contro il Male e ha tutte le sembianze di uno spettacolo, con i media in prima linea e la rappresentazione della guerra, che diventa più importante della guerra stessa.

Lo stesso show di potenza della guerra del golfo, con una dimensione di spettacolo ancor più marcata, contraddistingue l'avvio dell'operazione *Restore hope* in Somalia, che pure ha una forte connotazione umanitaria. Ci vorranno tuttavia pochi mesi per capire che lo spettacolo, di fronte alla complessità dei problemi, non può essere il solo protagonista, che il consenso acquisito grazie a esso è effimero e che gli obiettivi umanitari non possono essere confusi con le azioni necessarie per garantire la sicurezza.

L'intervento militare disarmato dell'Italia in Albania era stato il precursore di questo nuovo slancio umanitario o perfino pacifista, che aveva portato a rinunciare alle armi pur di essere annoverati tra coloro dotati solo di buone intenzioni.

Ed è il sentimento umanitario a suscitare lo sdegno che determina l'intervento internazionale in Bosnia Erzegovina, nell'ex Jugoslavia. L'intervento, però, viene deciso quando gli eccidi e i massacri erano già stati perpetrati sotto gli occhi delle Nazioni Unite e delle organizzazioni umanitarie di mezzo mondo.

Al pari della tragedia bosniaca, la guerra del Kosovo viene presentata quasi esclusivamente in chiave di catastrofe umanitaria. Come se si trattasse di un evento isolato, di una disgrazia, e come se le catastrofi umanitarie fossero indipendenti dalle logiche geopolitiche.

L'umanitario viene così strumentalizzato per assecondare i piani geopolitici ed economici concepiti all'interno di una visione unipolare del mondo. Venticinque anni di emergenza umanitaria a Timor est non erano serviti a smuovere la comunità internazionale. Non era neppure stato sufficiente che in quella zona si fosse consumato il genocidio percentualmente più rilevante della storia umana. La logica della convenienza politica aveva fatto chiudere gli occhi su tutto, mentre oggi la logica della convenienza economica sta relegando questo nuovo Stato indipendente in una condizione di povertà, nonostante le risorse di cui dispone.

Dieci anni di nazionalismo serbo erano passati inosservati, mentre il Kosovo ne faceva le spese.

La cosiddetta catastrofe umanitaria degli 800mila sfollati del 1999 non si può certo paragonare a quanto i kosovari albanesi hanno dovuto subire nei dieci anni di nazionalismo sfrenato targato Milosevic.

L'emergenza umanitaria è tuttavia diventata uno strumento politico quando sono maturate le condizioni per una nuova spartizione dell'ex Jugoslavia. Non è un caso che la lotta armata in Kosovo sia cominciata dopo gli accordi di Dayton sulla spartizione della Bosnia. E che questa sia scoppiata non in seguito a cinque anni di genocidi in Croazia e Bosnia, ma in vista di un ulteriore tappa verso il disfacimento dell'ex Jugoslavia. Così come non è casuale che la stessa emergenza degli sfollati kosovari sia stata favorita sia da chi voleva ripulire il Kosovo dagli albanesi, sia da chi voleva allontanarli nella prospettiva della guerra.

Non era una speranza, ma una richiesta ben precisa che le forze alleate ripulissero il Kosovo da tutti i serbi, tenendo presente che se non ci avessero pensato loro se ne sarebbero fatte carico le bande dell'Uck, l'Armata di liberazione del Kosovo.

La logica politica di Dayton aveva dimostrato la fattibilità della spartizione territoriale per etnie, generando sia il tentativo serbo di pulizia etnica sia l'evacuazione "guidata".

In questa logica, il rientro in Kosovo degli sfollati non ha significato soltanto la liberazione e l'affermazione delle ragioni dell'indipendenza, ma ha rappresentato l'appropriazione di territori, beni e poteri sottratti a proprietari che nessuno aveva né ha ancora considerato illegittimi.

A cinque anni da quella guerra è emersa chiaramente la dimensione della catastrofe sofferta dalla popolazione albanese a causa del nazionalismo serbo, ma non è stata ancora ben percepita la dimensione della catastrofe umanitaria che i serbi del Kosovo hanno subito durante la guerra, né la condizione di emergenza in cui vivono i serbi, gli askalia, i rom, i gorani e altre minoranze a causa del nazionalismo albanese. In questo quadro, passano in secondo piano anche le emergenze africane e mediorientali, dove pure si sono svolte e si svolgono operazioni umanitarie e di peacekeeping.

11 settembre 2001: nella lotta tra il Bene e il Male non c'è bisogno di regole

Comunque, nonostante tutte le ambiguità dal punto di vista concettuale, nei dieci anni dal 1991 al 2001, l'atteggiamento della comunità internazionale nei confronti dell'uso della forza si può definire in generale positivo. Si interviene per affermare diritti ritenuti universali e tramonta definitivamente il criterio dell'uso della forza per annettersi territori, mentre si afferma un intervento di tipo confessionale, finalizzato cioè a difendere dei principi.

L'appropriazione delle risorse economiche ed energetiche non è perseguita tramite l'acquisizione fisica di territori o la conquista di interi Stati, ma con l'esportazione di sistemi economici e di governo che favoriscano lo sfruttamento delle risorse stesse. Le istituzioni statuali in sé non sono più importanti e al loro posto si preferisce la ragione economica e corporativa, sempre più marcatamente privatistica.

L'economia diventa parte fondamentale del nuovo credo globale e si coniuga con un integralismo politico e una visione della legge (*the rule of law*) di stampo quasi messianico. In modo paradossale ma inevitabile, in questo medesimo periodo la stessa pulsione confessionale e lo stesso integralismo, anche se frutto di una logica diversa da quella occidentale, alimentano il terrorismo di matrice islamica e, ancor più paradossalmente, si consolida la completa ignoranza di questo fenomeno.

Nonostante i vari segnali di avanzata del terrorismo, l'insussistenza delle azioni militari nei vari teatri delle cosiddette operazioni di pace, il deterioramento della situazione internazionale e soprattutto del globalismo guidato dai più forti, l'11 settembre arriva come un evento inaspettato.

L'attacco al cuore degli Stati Uniti fa ritornare in auge la concezione dell'uso della forza nel suo senso negativo, mirato cioè a negare all'avversario, di cui non si conosce quasi nulla, qualsiasi tipo di capacità.

Quella che in precedenza era considerata un'asimmetria favorevole, un eccesso di forza, potenza e libertà a disposizione di una parte, si trasforma in un'asimmetria sfavorevole di fronte alle strategie

del terrorismo internazionale, che non ha bisogno di grandi risorse e può raggiungere risultati sorprendenti senza neppure ricorrere alle armi convenzionali.

Si sviluppa di nuovo la concezione negativa improntata sulla paura. Le azioni delle ultime guerre riflettono appunto questo atteggiamento di negazione e di limitazione.

Siamo noi stessi a limitare le nostre libertà, mettendo da parte i nostri interessi per paura di eventi disastrosi. E poiché limitiamo noi stessi, pretendiamo di avere il diritto di negare e limitare gli altri, siano essi amici o nemici.

Si accentua così la connotazione confessionale dei conflitti e si radicalizza l'idea della lotta tra il Bene e il Male, una lotta che cerca di affermarsi come "umanitaria", ma nel senso più ristretto di salvaguardia di una parte dell'umanità di fronte alle minacce di un'altra parte. La lotta si radicalizza anche intorno a due sistemi politico-giuridici separati: quello occidentale della democrazia di mercato e quello della teocrazia fondamentalista di stampo islamico.

L'ordine giuridico internazionale fondato sulle Nazioni Unite, che dovrebbe comprendere e armonizzare questi opposti, entra in crisi. Con la guerra al terrorismo globale e la dottrina della guerra preventiva giustificata dalla paura, al di là delle dichiarazioni ufficiali, le Nazioni Unite sono diventate di nuovo impotenti. Il sistema fondato sulla sovranità degli Stati, sul diritto naturale dei popoli, sull'uguaglianza dei diritti umani e sul diritto all'autodeterminazione entra in crisi proprio perché questi diritti sono negati o strumentalizzati dalle parti in lotta.

La fine delle alleanze stabili e l'emergere dell'unilateralismo

Sotto il profilo politico-militare la guerra al terrorismo ha anche consolidato alcuni elementi che si erano già affacciati nel decennio precedente. La guerra del Kosovo aveva segnato uno spartiacque strategico e operativo sotto due aspetti, già emersi durante l'operazione in Somalia. In primo luogo, ha dimostrato che intervento umanitario e azione bellica non sono sinonimi e comunque sono difficilmente compatibili; in secondo luogo, ha provato che le alleanze internazionali, organizzazioni in teoria monolitiche ed efficienti che dovrebbero assicurare il conseguimento degli scopi degli alleati più potenti, si dimostrano dal punto di vista operativo un peso e un limite alla libera iniziativa.

L'unanimità decisionale, che aveva fatto crescere durante la guerra fredda la cultura della sicurezza collettiva ed era considerata il punto di forza dell'alleanza, viene percepita come una debolezza. Le difficoltà di un comandante supremo a imporre la sua volontà o gli ordini ricevuti dai vertici politici nazionali, la continua discussione sugli obiettivi, l'insofferenza per i cosiddetti danni collaterali, la resistenza dei comandanti sul terreno di fronte a scelte non condivise fanno sì che gli Stati uniti adottino la linea del "mai più alleanza". Ed è dall'esperienza della Somalia, della Bosnia e del dopoguerra kosovaro che scaturisce la cruciale decisione di non far più ricorso all'Onu.

La guerra al terrorismo, con la sua forte componente ideologica e di frustrazione, trasforma in seguito queste decisioni in una vera e propria concezione politica e strategica. Da questa concezione discende anche la tendenza all'unilateralismo, alla priorità degli interessi particolari, ai disegni di riassetto globale in chiave monoculturale e allo scontro fra civiltà. Da essa discende anche l'innovazione strategico-operativa che si è manifestata in tutta la sua gravità nella campagna afgana e nella guerra all'Iraq: la missione determina l'alleanza e non viceversa. Secondo questa impostazione, il possibile ruolo delle alleanze strutturate nelle crisi internazionali, di cui la Nato è l'esempio più concreto, viene negato. Le nuove aggregazioni politico-militari si formano soltanto fra chi vuole aderire ad una missione ed è disposto a seguire fedelmente le direttive della nazione guida.

La stessa nazione guida garantisce il sistema di comando e controllo centralizzato all'interno del quale deve agire chi dispone di strutture e procedure compatibili e di livello analogo: in teoria tutti, in pratica nessuno. Ed è proprio per attenuare questo divario tecnologico, procedurale e di efficacia di comando e controllo che la struttura permanente dell'alleanza viene mantenuta in vita e opportunamente sfruttata. L'alleanza, da foro politico-militare decisionale e organizzativo di una politica della sicurezza comune, diviene il serbatoio dal quale attingere alcune competenze tecniche

e potenzialità e il contesto in cui agire per rendere compatibili i nuovi membri sotto il profilo tecnico.

La guerra preventiva può colpire ovunque

L'altro cambiamento che ha spinto l'azione militare in una direzione nuova e che in una certa misura ha fatto svanire le illusioni sulle pretese umanitarie dell'impiego della forza, è il concetto di guerra preventiva. E' stato detto che la guerra può essere necessaria per prevenire catastrofi umanitarie, ma sfortunatamente la guerra, da quando ha perduto il carattere di evento rituale e simbolico, appartiene alla categoria di eventi che le catastrofi le provoca.

Perché sia legittima essa deve avere delle giustificazioni forti e le minacce devono essere imminenti, inconfutabili e quindi provate. La guerra preventiva ha rivoluzionato anche il principio di gradualità e proporzionalità nell'uso della forza, abbassandone la soglia di applicazione sotto il profilo temporale, degli attori e degli strumenti.

Se la guerra viene dichiarata quando la minaccia non si è ancora manifestata o addirittura nei confronti di chi non può costituire una minaccia per gli interessi globali e collettivi, e se le alleanze non sono più vincoli, chi possiede la forza (convenzionale o nucleare, tradizionale o asimmetrica, eticamente accettabile o nefanda) può decidere di usarla da solo.

Inoltre, poiché oggi ogni organizzazione o nazione ha forza sufficiente per intraprendere una guerra contro chi ritiene più debole, oppure contro chi è più forte ma vulnerabile ai mezzi asimmetrici, l'uso della forza è diventato un fatto individuale, legato all'iniziativa dei singoli e perfino dei privati. L'esasperazione della guerra preventiva autorizza all'intervento armato qualsiasi potenza ritenga di avere interessi che si intrecciano con quelli di un'altra nazione che non disponga degli stessi mezzi. Allo stesso esasperato filone di pensiero appartengono il terrorismo e qualsiasi forma di guerra asimmetrica, che hanno reso possibile la lotta contro tutti, compreso il più forte, anche senza fini di conquista o egemonia, ma soltanto per negare libertà e valori di riferimento. Lo scontro tra fautori della guerra preventiva e sostenitori del terrorismo è giunto al punto che la giustificazione morale per l'uso della forza e della violenza non viene più ritenuta necessaria. Il terrore, ma soprattutto la risposta al terrorismo, ha fatto uscire l'intero sistema bellico internazionale dall'ambiguità.

Le forze armate, rivestite della missione di assicurare la sopravvivenza - come mai era accaduto dalla fine della guerra fredda - hanno ricalibrato il loro ruolo tendendo all'eccesso. Ciò ha prodotto l'azione bellica anticipata, lo scioglimento dei vincoli delle alleanze e la salvaguardia degli interessi nazionali contro qualunque minaccia, anche teorica, e in qualunque angolo del pianeta.

A causa dei cambiamenti concettuali degli ultimi tre anni, l'azione militare non affonda più le sue radici nel diritto internazionale e non cerca più in quest'ultimo la sua giustificazione, come era sempre avvenuto in 50 anni di dopoguerra e dieci anni di post guerra fredda. Il peacekeeping, la deterrenza, la simmetria sembrano ormai categorie del passato, così come la logica dell'azione-reazione e il principio di gradualità e proporzionalità all'offesa nell'uso della forza.

Per l'azione militare, anche multinazionale, non c'è più nemmeno bisogno di ideali e interessi comuni: basta la volontà di partecipare o l'individuazione di un singolo interesse perseguibile durante o dopo la guerra, a prescindere sia dai principi umanitari che dal diritto internazionale.

Non è più necessario ricorrere ad alchimie semantiche per definire le operazioni e ottenere l'autorizzazione. Chi continua ad usare la pace come giustificazione e preconditione per qualsiasi tipo di operazione militare, fa ormai riferimento a un quadro superato. Il ruolo dei militari negli interventi umanitari è perciò mutato profondamente ed è destinato a mutare ancora di più nell'immediato futuro.

Il fallimento del peacekeeping

In uno scenario mondiale in cui le operazioni sono caratterizzate da un'escalation di violenza e pericolo, i paesi che credono che l'intervento umanitario possa essere svolto dai militari e che assegnano compiti ambigui ai propri soldati sono diventati indecisi e poco affidabili. Non c'è oggi

una sola operazione denominata di peacekeeping che effettivamente si occupi del mantenimento della pace.

In alcuni casi semplicemente perché la pace che bisognerebbe mantenere non c'è o non c'è mai stata; in altri perché la presenza delle forze militari è ininfluente sulla minaccia alla pace.

Chi ha il potere di minacciare la pace non si cura della presenza dei militari, anzi essi sono spesso oggetto di attacchi. Le provocazioni nei loro confronti garantiscono infatti l'amplificazione degli effetti e tutto ciò si può ottenere anche con azioni insignificanti. I militari sono ancora un fattore di stabilità quando riescono a conservare la loro indipendenza nonostante le provocazioni, non agiscono come se fossero in un ostaggio e non sono collusi con i poteri locali mantenendo la loro equidistanza. In tutte le operazioni in corso, la minaccia più grande alle strutture civili e militari di stabilizzazione e sicurezza è costituita proprio dalla perdita di credibilità, conseguente allo smarrimento dell'equanimità e della trasparenza. I tentativi e le tentazioni di coinvolgere le forze di sicurezza e di emergenza nei traffici illeciti e di spingerle a prendere posizione a favore di una fazione o dell'altra sono forti. Dappertutto si cerca di sfruttare le forze straniere, incluse quelle umanitarie, come strumenti di appoggio a poteri illegittimi, procacciatori di denaro e aiuti la cui utilizzazione è a dir poco discutibile.

Per resistere a questi tentativi non servono le armi ma le motivazioni giuste, che escludono i compromessi sui principi basilari e irrinunciabili della pace. Dalla retorica del buon soldato di pace si è perciò passati al pragmatismo della sicurezza. La professionalità specifica del militare viene così riaffermata insieme con la consapevolezza che ognuno ha un proprio compito da svolgere.

Le organizzazioni umanitarie hanno il diritto ma anche il dovere di operare in autonomia e in una situazione di sicurezza che spetta alle unità militari garantire. Laddove non sussistano le elementari condizioni di sicurezza e le organizzazioni civili non siano in grado di operare, non è certo assumendosi i loro compiti che si risolve il problema, ma coinvolgendo le organizzazioni e assicurando loro la protezione di cui hanno bisogno.

L'azione bellica deve essere preceduta dalla politica e dalla diplomazia e coinvolgere sempre le organizzazioni incaricate dell'intervento umanitario e della ricostruzione. Vi sono organizzazioni che agiscono ogni giorno in ambienti non sicuri, alcune di queste rifiutano la protezione offerta dai militari perché si rendono conto, a ragione, che la presenza delle truppe non farebbero che esasperare gli scontri e aumentare la diffidenza delle popolazioni locali.

Il principio da seguire, in questi casi, è che al di là di ogni pulsione bellica o umanitaria occorre valutare i rischi e i benefici per la popolazione locale e per le organizzazioni che operano sul territorio. Tuttavia, anche se questi criteri in teoria sono condivisi da tutti, l'impiego dei militari negli scenari di crisi è fortemente soggetto a influenze esterne. La logica dell'intervento armato non è più quella dell'aiuto disinteressato, ma ha ormai preso la strada opposta segnando un cambiamento drastico e radicale.

Conclusioni

In una prospettiva futura, le azioni militari si dovrebbero essere liberate delle ambiguità derivanti dalla strumentalizzazione della parola pace e dei sentimenti che essa genera. La guerra sta diventando pervasiva e invasiva, riducendo lo spazio per la pace vera e per le azioni umanitarie coordinate, coerenti ed efficienti. Le azioni considerate giuste, lecite e auspicabili sono quelle dell'intervento bellico preventivo per colpire terroristi e criminali selezionati in base a criteri non necessariamente condivisi dalla comunità internazionale, per sopprimere le ribellioni contro regimi considerati amici o utili, per combattere una lotta armata di tipo ideologica o confessionale in nome di principi assunti arbitrariamente come universali, per rovesciare regimi sgraditi o soltanto contrari a certi interessi particolari.

Le catastrofi umanitarie possono ancora essere un fattore determinante nella decisione di usare le maniere forti, ma esse possono essere anche sfruttate per giustificare e moltiplicare le attività belliche, secondo una logica favorita dall'abbassarsi della soglia per l'uso della forza.

Molti paesi sfruttano le emergenze umanitarie per pianificare interventi armati attraverso i quali perseguire i propri interessi, non necessariamente illeciti, ma certamente non tali da giustificare l'escalation bellica. Non c'è bisogno di pensare ad emergenze create apposta per fare le guerre. Nel mondo le emergenze umanitarie, i disastri e le catastrofi, purtroppo, sono numerosi.

Senza considerare le situazioni di sottosviluppo, povertà, sfruttamento dei bambini, mancanza d'acqua, malattie endemiche, epidemie e catastrofi naturali, ogni giorno si consumano crimini contro l'umanità e si perpetrano delitti collettivi contro l'uomo e la pace. Non c'è bisogno di fabbricare nuove occasioni, perché sono sotto gli occhi di tutti. Ma la scelta su quando, dove e come le forze militari intervengono nelle crisi umanitarie è un elemento che può essere manipolato.

In un'epoca di guerra preventiva e terrorismo planetario, la manipolazione diventa più facile. A causa dell'assenza di efficaci strumenti internazionali di controllo, la scelta dell'intervento può non dipendere dalle dimensioni e dalla natura della catastrofe, ma dall'interesse che le grandi potenze hanno nel gestirla. Se l'azione umanitaria è in crisi lo è anche quella militare, visto che le due sono strettamente legate.

David Rieff

L'INGERENZA GOVERNATIVA: L'UMANITARIO AL SERVIZIO DELLA POLITICA ESTERA

Sono due i fattori alla radice dell'attuale crisi dell'umanitario: il ritorno del controllo governativo e le eccessive aspettative riposte durante gli anni Novanta nel movimento delle Ong. Nell'ultimo decennio del XX secolo, infatti, si era sperato che l'aiuto umanitario potesse essere il mezzo attraverso cui affermare la giustizia. Oggigiorno, invece, il problema centrale della cooperazione non governativa, per usare le parole di Fiona Terry¹⁴, è capire "se siamo condannati a ripetere sempre gli stessi errori". Il pericolo sembra essere proprio questo.

In origine fu Live-Aid

Torniamo indietro di circa 20 anni al concerto di Live-Aid in favore dell'Etiopia. Quell'iniziativa trasmise una rappresentazione del tutto distorta della reale situazione nel paese africano. Se ci si fosse limitati a credere al messaggio di Live-Aid, nessuno avrebbe mai saputo che la carestia in Etiopia era in gran parte provocata dal governo stesso, così come fu un regime a provocare la carestia in Ucraina.

E' importante, dunque, non coltivare nostalgie di una presunta età dell'oro dell'umanitario, in cui tutto sarebbe stato molto semplice. L'apparente semplicità di quei giorni, che faceva pensare che miliardi di persone non aspettassero altro che l'occasione per dare il loro contributo alle popolazioni in difficoltà, era in un certo senso peggiore della situazione attuale.

Ora, per lo meno, l'ingenuità delle Ong è solo un ricordo, mentre i governi persistono nell'ambiguità ogni volta che l'azione umanitaria costituisce un pretesto non necessariamente per la guerra, che rimane il caso più estremo, ma anche solo per essere presenti in certe aree del pianeta. Evidenziando infatti su una cartina la presenza delle Ong dipendenti dai fondi governativi di un paese, si può ottenere una sorta di mappa delle strategie di politica estera del governo che lo regge. I governi, dunque, usano spesso le Ong come un mezzo per mettere piede in aree che li interessano ma rispetto alle quali non hanno ancora formulato politiche specifiche.

¹⁴ Fiona Terry è autrice del libro *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell UP, Ithaca, 2002.

E' questo un punto che sfugge quando si discute della direzione che sta prendendo l'azione umanitaria. Di certo, è ingenuo credere che, una volta terminate le crisi in cui i militari occidentali sono coinvolti, come in Iraq e in Afghanistan, tutto ritornerà come prima. Un mondo di tale trasparenza e bontà è una pura illusione. Tutto, anche le azioni umanitarie, rispondono alla logica dei bisogni, soprattutto quando i governi sono direttamente coinvolti. O quantomeno ciò accade la maggior parte delle volte.

L'azione umanitaria fa parte delle politiche e delle logiche governative. Parte della crisi dell'umanitarismo sta proprio nel fatto che l'azione umanitaria è diventata uno strumento della politica estera occidentale, un suo elemento costitutivo inseparabile dal resto. I clichè e le speranze coltivate da molte Ong, soprattutto negli Usa, spingono a pensare che anche se l'azione umanitaria rientra in logiche politiche, gli aiuti umanitari rendono comunque la politica estera migliore. Non si tratta di un pensiero del tutto privo di fondamento, ma spesso è distante dalla realtà.

La politica degli Usa e dell'Unione Europea

L'azione umanitaria è ormai una risorsa fatta propria dalla politica estera. Questo fenomeno si esprime nelle sue forme più estreme negli Stati Uniti, dove l'ex Segretario di Stato Colin Powell, parlando a una conferenza di Ong, ha affermato che queste fanno parte del "team di combattimento degli Usa"; o dove Andrew Natsios, capo della *US Agency for International Development* (Usaid), il maggior donatore al mondo dopo Echo (*Humanitarian Aid department of European Commission*), ha detto - sempre rivolgendosi a un gruppo di Ong americane - che il loro compito è di portare avanti gli obiettivi della politica estera statunitense, pena la cancellazione dei contratti e il dirottamento dei fondi verso organizzazioni più accondiscendenti.

Ma anche l'Unione Europea e i suoi membri sanno bene come far conoscere i propri desiderata alle Ong che finanziano, anche se usano un linguaggio più raffinato. Se il governo britannico, ad esempio, intende ottenere uno specifico obiettivo nell'Africa del Sud o nella regione africana dei Grandi Laghi, sa bene come farlo. Se si esamina infatti la politica di finanziamento delle Ong del Regno Unito, si nota una correlazione diretta fra i progetti realizzati e il deciso sostegno che Londra ha accordato fin dal 1995 al regime ruandese di Paul Kagame.

Negli altri paesi europei la situazione non è diversa: la logica con cui il denaro è assegnato alle Ong per lavorare in determinati paesi, mostra fino a che punto i progetti umanitari siano sempre più assimilati e inglobati nella *governance*.

Il fenomeno più rilevante del periodo attuale, e al tempo stesso all'origine della crisi dell'umanitario, è dunque il grado in cui quest'ultimo è stato incorporato nella politica estera degli Stati, restringendone gli spazi di autonomia. Certo, alcune organizzazioni hanno cercato di mantenere la loro indipendenza, ma ciononostante rimane aperto un interrogativo cruciale: è davvero possibile per una Ong, per quanto efficiente nel *fund raising* e sul terreno, seguire uno schema alternativo a quello dominante?

Nel secolo passato, c'era chi immaginava realmente che gli Stati comunisti potessero rappresentare un forma alternativa di economia. Forti della prospettiva storica, gli economisti sostengono oggi che la principale causa della caduta dell'Unione Sovietica e della fine del comunismo risieda nel fatto che poteva esistere solo un'economia mondiale: una delle due doveva vincere ed è stata quella occidentale, di tipo capitalistico.

Per analogia, ci si può domandare se sia possibile l'indipendenza in un sistema dell'umanitario sempre più dominato dai governi. Considerata la realtà odierna è difficile fornire una risposta sicura, anche per un osservatore neutrale.

Probabilmente le Ong dovranno adeguarsi alla preponderanza dei governi. Hugo Slim, del *Centre for Development and Emergency Practice* (Cendep), ha affermato di recente che è tempo che le agenzie umanitarie si risvegliano e si chiedano quanto i loro programmi abbiano in comune con gli interventi della Nato in Afghanistan e quelli americani, inglesi e italiani in Iraq.

Militari e Ong, una sovrapposizione pericolosa

Gli operatori delle Ong sono solitamente lontani dai modi di pensare dei governi: spesso li criticano apertamente e si scagliano contro le ingiustizie perpetrate nelle nostre società occidentali. Queste persone si illudono di poter essere facilmente distinte dai leader che inviano le loro truppe corazzate nel cuore dell'Iraq, ma la realtà sul terreno è diversa.

Di fatto, nella testa di molte persone che vivono nei luoghi in cui imperversano conflitti armati, la distinzione fra un volontario di sinistra e un paracadutista di destra non né facile né ovvia. Per altri fra loro, più semplicemente, si tratta di un distinguo indifendibile. In termini pratici, questo fenomeno ha prodotto una conseguenza ben precisa: sta diventando virtualmente impossibile per le agenzie di aiuto occidentali operare in luoghi dove vi è una forte opposizione contro gli eserciti occidentali impegnati in una guerra.

Al contrario, non è difficile per le organizzazioni occidentali lavorare in luoghi dove gli eserciti dei loro paesi sono stati accolti con favore dalla grande maggioranza della popolazione, come dimostra il caso della Sierra Leone. Il paese africano è stato quasi riconolizzato dai britannici e molti sierraleonesi sarebbero forse contenti di tornare sotto il governo di Sua Maestà dopo le tragedie vissute negli ultimi venti anni. Così, un'organizzazione come *Save the Children* non ha problemi ad operare a Free Town. Ma la stessa organizzazione non riesce a lavorare in condizioni ragionevoli di sicurezza a Bagdad perché, per gli iracheni, un operatore di *Save the Children* e un colonnello del *Black Watch Regiment* fanno parte dello stesso progetto. Fino a che punto, dunque, queste guerre "umanitarie" andranno avanti? Stiamo forse assistendo all'inizio di un'era di guerre senza fine in nome dell'altruismo? Si prospetta, in altre parole, una ricolonizzazione del mondo? O forse l'intervento in Iraq è l'ultima estrema manifestazione di una tendenza in via di esaurimento? La risposta a questo interrogativo ha un impatto diretto sulla futura autosufficienza delle Ong occidentali, ma è difficile formulare previsioni a lungo termine.

Certo è che se il concetto di guerra umanitaria prenderà piede, prevarrà la dottrina secondo cui ogni volta che un governo si comporta male e opprime il suo popolo si consegna con le proprie mani all'intervento esterno, come sostiene il segretario dell'Onu Kofi Annan. Allora, nel futuro ci saranno molti altri interventi armati su larga scala¹⁵. Qui sta il cuore del problema, nella tesi interventista sostenuta da alcuni attivisti dei diritti umani, dal segretario generale dell'Onu e da molte agenzie di aiuto umanitario. Se prevarrà questa tesi, ciò che accade in Iraq, dove le Ong straniere non possono praticamente lavorare, diventerà la norma. Mentre, per ora, è ancora una rilevante eccezione.

¹⁵ A questo proposito, non c'è forse una gran differenza tra coloro che sostengono che ogni intervento debba avere un fondamento giuridico ed essere quindi legale sotto il profilo del diritto internazionale e coloro che, come l'amministrazione americana di George W. Bush, non si preoccupano della legalità formale.

4. LA CRISI DEGLI ATTORI DELL'UMANITARIO

Gianni Rufini

VENT'ANNI DI UMANITARIO, DAL BOOM ALLA DISILLUSIONE

Sono passati ormai vent'anni da "Live Aid", il concerto di star della musica internazionale trasmesso dalle televisioni di tutto il mondo per raccogliere fondi per la carestia in Etiopia. Proprio venti anni fa, e in buona parte grazie alla spinta di LiveAid, cominciai a occuparmi di cooperazione internazionale. Lavoravo nella cooperazione allo sviluppo e la prima cosa che mi dissero i miei colleghi fu di lasciar perdere l'umanitario, perché sarebbe un'inutile attività per *boy-scout*, buona solo per tranquillizzare le coscienze. Lavorare per lo sviluppo, al contrario, secondo questa visione, significa cambiare la struttura del mondo, rimuovere le cause della povertà e le ragioni dello squilibrio. L'umanitario, insomma, sarebbe solo un cerotto messo su un tumore maligno. Oggi, a distanza di cinque lustri, posso affermare che la realtà è ben diversa. Mi occupo da almeno dieci anni, a tempo pieno e con grande passione, di aiuto umanitario e ne traggio un profondo senso di soddisfazione.

L'anniversario di LiveAid porta a riflettere anche sul fatto che, dopo venti anni, la situazione in Etiopia è immutata. Anche se una differenza c'è: non si organizzano più concerti maratona in diretta sulle tv di tutto il mondo per raccogliere fondi. E' il risultato della parabola dell'umanitario, segnata dalla grande crescita e dalle novità degli anni '80 e degli anni '90, che sembravano sancire il suo momento di gloria, l'*âge d'or* dell'umanitarismo. La tendenza si è però invertita: all'inizio del XXI secolo esiste una profonda preoccupazione per lo stato di questa disciplina. Preoccupazione in gran parte giustificata, anche se a volte spinta all'eccesso, che è comunque il segno di un cambiamento, di una cultura che si sta impoverendo ed esaurendo. Soprattutto, è il sintomo di una relazione con la politica che è diventata negli anni sempre più complessa e difficile. Tutto ciò non è avvenuto all'improvviso. Riguardando indietro al ventennio appena passato, emergono momenti chiave, tappe importanti e cambiamenti fondamentali che hanno mutato il volto del nostro mestiere.

La svalutazione del termine "umanitario"

Il fenomeno più rilevante è l'ingresso delle Ong nel sistema. Ho speso questi venti anni quasi esclusivamente nel mondo delle Ong, lavorando per la comunità non governativa con convinzione ed entusiasmo. L'ingresso delle Ong nell'umanitario ha costituito un esperimento fondamentale, ma è ormai in via di esaurimento. Le Ong stanno attraversando una profonda crisi, tanto che la crisi dell'umanitarismo, in questo momento, si identifica essenzialmente in quella delle Ong.

Negli anni '90, dopo la caduta del muro di Berlino, si è assistito a una capillare diffusione del concetto di umanitarismo. Basta digitare la parola "humanitarian" sul motore di ricerca *Google* per veder apparire un elenco di migliaia di pagine contenenti questo termine. Umanitario, infatti, è una parola ampiamente inflazionata di cui si sono impossessati un po' tutti. Da un certo punto di vista, ciò è giustificato: offrire aiuto umanitario e prestare assistenza ai proprio simili nel momento del bisogno è in fondo un dovere di tutti in quanto esseri umani, è un'azione legata al nostro profondo essere prima ancora che alla nostra cultura. Si tratta, perciò, di un settore in cui le organizzazioni e gli operatori umanitari non possono pretendere alcun tipo di monopolio.

Bisogna però essere consapevoli di quanto le Ong hanno contribuito a questa inflazione. Negli anni '90 si sono verificati alcuni processi di cui - consapevolmente o no - le Ong sono state protagoniste, consolidando l'odierno uso, del tutto improprio, del termine umanitario e contribuendo alla sua svalutazione.

Nei primi anni '90, con l'ingresso delle Ong, hanno visto la luce alcune delle grandi istituzioni umanitarie mondiali, come Echo (*European Union Humanitarian Aid Office*), e il budget per l'assistenza umanitaria è cresciuto in modo impressionante. Echo ha iniziato le sue attività nel 1992 con un bilancio equivalente a 200 milioni di euro. Dopo soli due anni, il budget si era già triplicato.

Le Ong che lavoravano per Echo agli inizi degli anni '90 erano poco più di una ventina, mentre alla fine del decennio se ne contavano oltre 250. Per non parlare del fatto che ve n'erano altrettante in lista d'attesa per diventarne partner. Si tratta di numeri che delineano una crescita imponente, soprattutto se si considera che i dati si limitano all'Unione Europea.

L'esempio offerto dall'umanitario non governativo riscuoteva successo e consensi. Nel 1990, la Banca mondiale scriveva nel suo rapporto annuale che bisognava imparare dalle Ong, che costituivano il modello da seguire nella cooperazione internazionale e indicavano la strada che le grandi istituzioni internazionali avrebbero dovuto percorrere.

Anche se la Banca mondiale è solita lodare le pratiche altrui per poi seguire imperturbabile le sue strategie, quelle parole di apprezzamento sancivano, al di là di ogni dubbio, una sorta di vittoria culturale del mondo non governativo, del *non profit* e della società civile, che diventavano i protagonisti dell'agenda delle relazioni internazionali. Per tutti coloro che avevano dedicato i loro sforzi all'aiuto umanitario, gli anni '80 e ancor più gli anni '90 sono stati significativi ed emozionanti. Ma sono stati anche anni di sofferenza, per via dello choc della crisi somala e di quella ancor più grave e drammatica del Ruanda nel 1994, quando le Ong, mostrando grande maturità, hanno cominciato a chiedersi fino a che punto fossero capaci di offrire aiuto umanitario.

Il mondo del non governativo si è posto dei problemi e ha tentato di risolverli creando strutture e progetti comuni, formando personale sui temi dell'umanitario, creando nuove professionalità e migliorando l'efficienza. Ci si è posti il problema della *accountability*, ovvero della responsabilità delle Ong verso le vittime, i donatori e la società nel suo complesso. In breve, è iniziata una profonda riflessione.

Nel 1994, il motto adottato dalle Ong era già molto chiaro: "è arrivato il momento di cambiare". E cambiare non significava solo diventare più bravi e più professionali sul terreno, ma anche cominciare a reindirizzare l'energia profusa nel lavoro sul campo verso altri obiettivi di tipo politico, culturale e sociale.

Il problema non era tanto la possibilità per il personale umanitario internazionale di lavorare nei paesi del Sud del mondo, quanto piuttosto potenziare la società civile di quegli stessi paesi, anche sostenendo le organizzazioni non governative locali, che cominciavano in quegli anni a nascere e moltiplicarsi.

Si trattava, dunque, di concentrare l'attenzione sui problemi che sorgevano a casa nostra, nel Nord del mondo: è nei paesi ricchi che si spendono 360 miliardi di euro l'anno per sussidi ai settori agricoli nazionali e solo 50 miliardi per l'aiuto allo sviluppo; sono i paesi sviluppati che stabiliscono le regole del commercio e le politiche che spesso penalizzano i popoli del terzo mondo. Per questo, è compito delle Ong del Nord concentrarsi sui problemi che i governi del primo mondo creano e su come riformare le leggi e le politiche.

Le questioni sul tavolo nel dibattito sull'umanitario erano molto chiare e sentite in quel periodo, in particolare nell'ambiente britannico, e non solo fra le Ong. Anche fra gli accademici e nei *think-thank* d'oltremare la discussione era vivace e orientata nella stessa direzione, sulla base di considerazioni che apparivano sagge e acute: bisognava cominciare a passare le consegne ai partner del Sud.

Il pasticcio dei Balcani

La storia dell'umanitario negli anni '90, in realtà, non ne ha rispecchiato il dibattito. In Macedonia e Albania, durante la crisi del Kosovo del 1999, il ripensamento dell'azione umanitaria non sembrava aver prodotto conseguenze. Anzi, in questi paesi si è celebrato il trionfo dei dilettanti allo sbaraglio. Le nostre Ong, pur di mandare personale sul campo e occupare un posto in quella che prometteva di essere la madre di tutte le crisi, avevano reclutato chiunque fosse disponibile, affollando gli alberghi e le modeste pensioni di Skopje e Tirana di cooperanti dell'ultima ora e di volontari pieni di buona volontà, ma con scarsissime capacità professionali. Si erano improvvisati progetti improbabili pur di essere presenti.

In quel periodo, nella mia veste di direttore di un ufficio che fungeva da collegamento fra le Ong e la Commissione europea, ricevevo spesso richieste e telefonate della stessa Commissione e di Echo per sollecitare le Ong a formulare progetti e proposte al fine di utilizzare i cospicui fondi disponibili per gli aiuti prima dello scadere dell'anno.

Da una parte, sembrava l'avverarsi di un sogno: mai una crisi umanitaria aveva attirato tanta attenzione e risorse, mentre sembrava incredibile che fossero gli stessi donatori a chiedere con decisione proposte e progetti da finanziare. Dall'altra, si assisteva alla fine di un'epoca e della parabola ascendente degli anni '90, in cui sembrava effettivamente che l'umanitarismo potesse plasmare in buona parte l'agenda politica e che fosse diventata la principale preoccupazione non solo per coloro che si occupavano in prima persona di aiuto umanitario, ma anche dei grandi *decision makers*. Presidenti e primi ministri si ponevano il problema di fornire risposte attendibili alle crisi umanitarie che scuotevano il mondo.

Ma nel 1999 e nel 2000, a seguito della crisi del Kosovo, circa 500 Ong si concentrarono a Pristina, mentre solo una quindicina riuscirono a entrare in Serbia, dove c'era l'emergenza più grave a causa dei bombardamenti e della distruzione delle infrastrutture. In quei momenti, i governi dell'Unione Europea e la comunità internazionale approvavano un assurdo programma battezzato *Energy for Democracy*. In Serbia, infatti, c'era una grave crisi di combustibile e non si sapeva come affrontare l'inverno, che in quest'area può essere molto rigido, perché le riserve, gli impianti e le raffinerie erano state distrutte dalla guerra. Il programma *Energy for Democracy* doveva fornire carburante ai serbi perché potessero sopravvivere, ma permetteva la distribuzione soltanto nelle città in cui il governo locale era gestito dall'opposizione a Milosevic. Gli aiuti, quindi, erano condizionati dagli schieramenti politici. Si trattò, per chi scrive, di una vera e propria aberrazione, così come era fuorviante ascoltare il primo ministro britannico Tony Blair affermare che si trattava di una "guerra umanitaria", distorcendo e inflazionando il termine umanitario.

I governi dell'Unione Europea, fino a quel momento considerati la culla del diritto, decisero con una scelta disumana di rifornire di combustibile e distribuire aiuti umanitari solamente ai soggetti politicamente più affini. Al tempo stesso, le 500 Ong che affollavano Pristina cercando qualcosa da fare rappresentavano il trionfo dell'assurdo, così come accade oggi per le tante Ong che si precipitano in Afghanistan e Iraq mentre in una sola settimana, nella Repubblica democratica del Congo, muoiono più persone di quante ne siano morte in venti mesi di guerra irachena. Eppure, del Congo non si parla se non saltuariamente.

Da cooperanti a imprenditori: l'ossessione di essere "sul campo"

Di certo, le cose sono cambiate in peggio. Per un momento abbiamo pensato che l'umanitarismo fosse al centro della politica internazionale, che fosse il faro di civiltà che poteva illuminare il percorso della comunità mondiale. Ma ora, purtroppo, constatiamo che è diventato il pretesto per operazioni politiche e militari che hanno ben poco a che vedere con l'assistenza alle vittime delle crisi.

Le organizzazioni non governative, che si sperava potessero rappresentare un fattore di cambiamento fondamentale della nostra società, si ritrovano al termine di questi venti anni ridotte a delle imprese.

Certo, si tratta di "imprese" dai nobili fini che non lavorano per profitto, ma hanno pur sempre le stesse preoccupazioni delle imprese che operano nel libero mercato. Innanzitutto, la preoccupazione di essere presenti su un territorio e concentrarsi sull'occupazione di spazi nelle aree di crisi, come direbbe Hugo Slim del *Humanitarian Dialogue Centre* di Ginevra, invece che tentare di sconfiggere il nemico, che le crisi le provoca e le alimenta. Le Ong hanno rinunciato a cercare di sconfiggere la cultura politica che esporta la guerra e non si sforzano di risolvere la contraddizione di conflitti in cui sono coinvolti i nostri paesi. Come l'Italia, che in soli quattro anni è entrata tre volte in guerra, nonostante il divieto sancito dalla nostra Costituzione.

La crisi dell'umanitarismo consiste essenzialmente nella crisi delle agenzie umanitarie e delle Ong. Gli eventi della storia politica non sono diversi da quelli di sempre, ma il mondo dell'umanitario ha

la responsabilità di aver concentrato l'attenzione sui progetti e sull'obiettivo di andare sul campo invece di risolvere all'origine i problemi. Questa è stata la nostra ossessione: essere presenti sul campo, mettere piede proprio lì dove scoppia la crisi. Ma a livello motivazionale e personale, che cosa ci spinge ad andare sul terreno? Perché è prevalso questo bisogno? E perché le organizzazioni, in nome di questa ossessione, puntano soprattutto a reclutare aspiranti espatriati e a spedirli in paesi che sempre meno ci capiscono?

Sono queste le domande su cui riflettere. Le Ong si preoccupano di difendere i propri budget - e ciò è del tutto comprensibile -, ma non è questo il vero senso dell'umanitarismo. Al tempo stesso, si assiste a un progressivo degradarsi di quella coscienza umanitaria che nei primi anni '90 si era instillata nella classe politica.

La Costituzione europea, per esempio, prevede la creazione di un corpo di volontari (che sta già nascendo) per permettere agli studenti universitari di fare esperienza nell'aiuto umanitario. Si tratta apparentemente di una bellissima idea che sicuramente gratifica quanti, soprattutto tra i più giovani, desiderano andare sul campo. Ma iniziative come queste ci pongono di fronte al solito problema: noi occidentali ci faremmo operare da uno studente di medicina? E perché dobbiamo condannare i poveri del mondo a essere assistiti da studenti universitari anziché da professionisti esperti? Perché il proficuo cammino verso la professionalità nell'aiuto umanitario, che riconosceva il diritto alle vittime di essere assistite nel modo migliore, viene ora invertito segnando un ritorno al volontarismo se non, in alcuni casi, al "turismo" umanitario? Quanti giovani vogliono solo fare un'esperienza di vita originale e quanti vogliono invece dedicarsi professionalmente all'umanitarismo? Sarà interessante scoprirlo.

Conclusioni

Nel corso degli ultimi anni, si è verificata un'altra deriva: la ristatalizzazione dell'umanitario, una svolta è passata quasi inosservata. La protezione civile dei 25 paesi dell'Unione Europea ha oggi assunto il compito di rispondere alle emergenze in nome dell'Unione, mentre solo in un secondo momento intervengono Echo e i suoi tradizionali partner, soprattutto quelli non governativi. Nel frattempo, si stanno formando i funzionari delle protezioni civili europee per la nuova missione loro assegnata.

La prima risposta, dunque, è affidata alle strutture governative. Non solo. A bene vedere, le voci del budget di Echo, dal 2000 a oggi, sono cambiate in modo consistente. Nel 2000, le Ong ricevevano il 70% dei finanziamenti, mentre oggi ne ricevono solamente il 52%.

A quanto pare, tutti si rendono conto della crisi finanziaria perché è vissuta negli uffici amministrativi delle singole Ong, che hanno sempre più difficoltà a far quadrare i bilanci. Al tempo stesso, però, non se ne parla apertamente. Si evita di affrontare il problema alla radice e di pensare a come reagire per risollevare le Ong dalla crisi o trovare un loro sostituto nel caso in cui la loro parabola sia arrivata alla fine.

Bisogna guardare avanti, pensando a che tipo di risposta saremo in grado di dare in futuro ai problemi del mondo. Se fra quindici anni, in Botswana non ci saranno più adulti per dirigere il paese perché l'Aids li avrà sterminati tutti, risparmiando solo vecchi e bambini, come agiremo? Quando i cambiamenti ambientali, sempre più drammatici e rapidi, cominceranno ad avere effetti catastrofici sul pianeta, quali misure adotteremo? A questi interrogativi, per ora, non v'è risposta, perché di questi temi non si discute. Non pensiamo al futuro, ma rimaniamo concentrati sulle nostre piccole realtà, piangendo su noi stessi senza riuscire a risollevare la testa.

Nonostante questo oscuro scenario, confesso di restare un inguaribile ottimista e di credere che riusciremo a risvegliarci da questa sorta di stato comatoso per pensare in termini concreti e coerenti alle nostre responsabilità nella storia. Conto moltissimo, sotto questo profilo, sulle nuove generazioni di cooperanti che, a differenza di quelle passate, hanno saputo prepararsi, tramite lo studio e la formazione, e non hanno mai smesso di pensare. Al contrario della mia generazione, che ha smesso di interrogarsi molto tempo fa.

Nicoletta Denticò

L'UMANITARIO TRA REALTÀ E ILLUSIONI

Non sono ancora riuscita a trovare una provocazione alla retorica umanitarista di questi tempi più stimolante delle parole di Eduardo Galeano, il quale ci ricorda che “l’aggettivo umanitario conferma la cattiva opinione che la maggior parte del genere umano ha nei confronti di se stesso”. Certo, negli anni in cui i poco cavallereschi bombardamenti della popolazione civile sembrano essere divenuti la assai poco fantasiosa risposta del mondo occidentale agli orribili attacchi dell’11 settembre, il disincanto è un approdo inevitabile, anche se per nulla accogliente. I sibili e gli sconquassi delle armi sono oramai i rumori non ripudiabili della politica. La guerra non è più interruzione nel tempo normale di vita dell’ordinamento, ma coincide con esso e non è più distinguibile da esso. Il governo italiano lo dimostra mirabilmente riformando i codici penali militari di pace e di guerra. In questa logica le organizzazioni non governative sono assorbite come “*force multipliers*” o moltiplicatrici di forza. Considerato il contesto nel quale ci muoviamo, la domanda da porci, forse, è come tutto questo sia potuto avvenire.

Il miraggio del mirabile consorzio post Guerra Fredda

La fine della Guerra Fredda aveva fatto sorgere l’idea di un sistema politico internazionale in grado di giocare d’anticipo sulle guerre attraverso un complesso meccanismo di negoziati, mediazioni tra parti belligeranti e circostanziate imposizioni della pace. Dopo il crollo del muro di Berlino, molti credevano che una prodigiosa miscela di libero mercato e democrazia avrebbe trasformato il mondo in un pacifico consorzio di nazioni moderne e civili, in cui non solo i confini geografici, ma anche umani, sarebbero stati abbattuti per “trasformare tutti gli amici e nemici in ‘concorrenti’”, stando all’ottimistica formula di un convinto sostenitore di questa tesi come Thomas Friedman.

Questa teoria si è rivelata una pia illusione. Gli interventi internazionali si sono moltiplicati per rispondere all’inasprimento della violenza sul pianeta. Dal 1988 al 1992, l’Onu si è trovata a gestire tante operazioni militari quante ne aveva intraprese nei precedenti quattro decenni; una tendenza prolungatasi negli anni successivi, pur restando l’intervento un’eccezione e non la regola nella gestione dei conflitti sparsi nel mondo. E via via, anche se con qualche semplificazione, tre tipologie di intervento sono andate affermandosi, almeno fino alla guerra anglo-americana in Iraq nel 2003.

La prima è quella dell’intervento armato contro uno dei belligeranti, nel segno della sicurezza collettiva e dell’ingerenza umanitaria in un contesto di uso della violenza sui civili. Si tratta della “guerra giusta” che ha permesso le operazioni militari in Somalia (1992), in Bosnia (1995) e in Kosovo (1999). E tuttavia l’inerzia dei caschi blu dell’Onu durante il genocidio in Ruanda nel 1994, l’abbandono della Somalia nel 1993 e i massacri della Bosnia nel 1995 hanno dimostrato chiaramente come la protezione della popolazione non fosse l’obiettivo prioritario del risorto interventismo militare internazionale. Dopo aver cercato una sua legittimazione definitiva presentandosi come guerra umanitaria, guerra per il diritto, eppure macchiato dal sospetto che potesse servire perlopiù alla difesa degli interessi dei più potenti, il diritto di ingerenza è stato ridefinito tramite il concetto di “guerra preventiva”, ad uso e consumo dell’attuale lotta permanente contro il terrorismo. Ma nel discorso di insediamento di Bush c’è un’ulteriore e più raffinata legittimazione, quella della guerra per la liberazione dei popoli. La legittimazione della guerra, dunque, sta nel capovolgimento dell’impegno della Carta dell’Onu, che mirava a liberare le future generazioni da tale flagello, e nel suo proporsi come “lavoro di generazioni”, quante ce ne vorranno per liberare il mondo dai tiranni, secondo il pensiero del presidente della superpotenza americana.

Il coinvolgimento attraverso l’intervento umanitario è una seconda modalità operativa, in una logica di contenimento della crisi tale da non danneggiare gli interessi delle nazioni più potenti nell’area del conflitto. L’azione umanitaria diventa sofisticata arma di geopolitica, alla ricerca della massima visibilità poiché strumento in grado di coprire la disastrosa immagine di una comunità

internazionale incapace di prevenire i massacri, la fame e le epidemie. Si tratta dei mediatici programmi di aiuto stile Sudan (1998 e 2001) o Angola (2001), che servono a nutrire la solidale inquietudine delle opinioni pubbliche, ma lasciano le popolazioni civili in mano ai loro massacratori. E' quanto accade in questi mesi in Darfur.

Il diritto di ingerenza della guerra “giusta” e l’astensione della non interferenza

Infine, analizziamo la terza modalità, l’astensione da ogni interferenza, ovvero la politica del *laissez-faire*. Questo approccio riguarda i conflitti con il maggior numero di vittime, tuttora in corso: l’Algeria, la Colombia, la Cecenia, la Repubblica Democratica del Congo, il Burundi. Poiché la violenza sofferta dalla popolazione civile non è considerata questione di politica internazionale, l’opzione dell’indifferenza equivale ad una autentica licenza di uccidere. Il mancato interesse per la brutalità di questi conflitti impedisce il rispetto delle regole del diritto internazionale, a partire dall’accesso allo spazio umanitario. Basti ricordare le violenze di Grozny, con i 100mila morti ceceni dal 1994, i 400mila sfollati su una popolazione di un milione di abitanti: tutto ciò con la silenziosa complicità del Consiglio di sicurezza dell’Onu.

Lo scenario di affossamento del diritto e la trincea globale e incontrollata lungo la quale operiamo, incapaci di dichiararci a prova di guerra, marciano paradossalmente il nostro scacco. Ma anche la necessità di porre argine alla notte che ci è piombata addosso. Non basta, in altre parole, metterci a sedere accanto alle vittime.

Come operatori umanitari, questo significa accettare la sfida di nuove scelte strategiche, nuove esposizioni, nuovi rischi. La capacità di fare tesoro delle esperienze e affinare una creatività umanitaria che alcuni, non senza contraddizioni e difficoltà, hanno anche saputo coltivare negli anni passati. Lo abbiamo vissuto con la potente e inattesa azione giuridica seguita al lavoro della Campagna internazionale per la messa al bando delle mine e della Croce Rossa Internazionale per imporre la proibizione sistematica di mine antipersona e, preventivamente, di laser accecanti dalle pratiche belliche. E' stato testimoniato dalla Campagna per l’Accesso ai Farmaci Essenziali di Msf, un’organizzazione che si vanta di un inquieto “purismo umanitario”, e che con prudente intelligenza si sta muovendo dalle sole guerre combattute con le armi a quelle così perfettamente integrate nei diversi contesti sociopolitici da risultare praticamente invisibili. Le guerre che passano per la progressiva estinzione dei beni essenziali alla sopravvivenza: l’acqua, il cibo e, nel caso di Msf, la salute.

Le nuove sfide dell’azione umanitaria

Bisogna riaprire il dibattito sulla responsabilità, sapendo che questa deve tradursi anche in aggiornamento e rinnovamento del diritto, in nuove regole universali. E' questa l’unica agenda alternativa al terrorismo. Si tratta forse di un’utopia? Può darsi, ma l’utopia è semplicemente il “non ancora” che può sempre avverarsi. Per questo è necessario adoperarsi perché diventi realtà. Anche per ridare significato alle nostre esperienze, nel momento in cui traballano i punti di riferimento che hanno ispirato il nostro lavoro negli anni passati, contro la retorica aggressiva e fatalista del “così-va-il-mondo”.

Del resto, noi che siamo presenti in numerosi teatri di crisi e di emergenza, e che viviamo i diritti individuali delle persone come pratica quotidiana di azione, abbiamo assidua frequentazione con l’esercizio dell’utopia come unica via di uscita.

5. ALLEGATI

DOCUMENTO INTRODUTTIVO AL DIBATTITO

"Documento introduttivo ai lavori del Workshop: Tra crisi umanitarie e azione umanitaria in crisi: lezioni apprese, nuove sfide e scenari futuri, Pisa, 25-26-27 novembre 2004; organizzato dall'International Training Programme for Conflict Management della Scuola Superiore Sant'Anna e da Medici Senza Frontiere - Italia. All'interno del documento sono poste alcune questioni aperte, come spunto di confronto durante il workshop. (Il documento non fornisce né suggerisce risposte e non rispecchia il pensiero dell'ITPCM né quello di MSF)

Humanitarianism is not the preserve of humanitarian agencies, this would be as disastrous as making humor the sole preserve of clowns

(Hugo Slim)

Tra crisi umanitarie ed azione umanitaria in crisi

Questo documento è stato elaborato dall'International Training Programme for Conflict Management della Scuola Superiore Sant'Anna e da Medici Senza Frontiere - Italia con la finalità di porre sul tappeto molte delle questioni che condizionano l'assistenza e l'azione umanitarie oggi, e di tentare di costituire un punto di partenza per un percorso di riflessione approfondita sui temi, le pratiche e le definizioni che riguardano l'ambito umanitario in Italia. Il suo contenuto non rispecchia il pensiero dell'Itpcm né quello di Msf, bensì è stato concepito per aprire il dibattito stimolando una riflessione attraverso domande che probabilmente verranno affrontate nelle tre giornate di lavoro.

Introduzione

Che il mondo umanitario stia attraversando una crisi non è un'idea nuova. Il cambiamento dei paradigmi operativi avvenuto negli anni '90, e soprattutto la crescente commistione con le sfere politica e militare, ha portato una notevole confusione concettuale e ad una crescente difficoltà operativa che troppo spesso si è manifestata in modo drammatico. L'uccisione ed il rapimento di operatori umanitari nei vari scenari di crisi, gli attacchi terroristici al quartier generale dell'ONU ed ancor più alla delegazione della Croce Rossa Internazionale di Baghdad nel 2003, parlano di uno spazio umanitario sempre più inagibile. Il c.d. imperativo umanitario impone di portare soccorso alla popolazione civile coinvolta in conflitti armati o travolta da calamità naturali. I principi fondanti tradizionali di questa azione sono quelli di umanità, neutralità ed imparzialità (e, secondo alcuni operatori, anche quello di indipendenza, sia dal punto di vista economico che decisionale e operativo), che seppur di non semplice definizione, richiamano i concetti di astensione dalle dinamiche militari e politiche del conflitto e di intervento attuato senza discriminazioni di qualsivoglia natura, seguendo esclusivamente le priorità dettate dai bisogni reali della popolazione. Eppure la possibilità di svolgere tale azione si è drammaticamente ridotta. Confusa tra divise militari, ingerenze economiche e mandati politici, l'azione umanitaria si trova letteralmente under fire. Conseguentemente, l'imperativo umanitario diventa ogni giorno più difficile da perseguire. Le ragioni di una simile situazione sono molteplici e complesse: se le radici di questa tendenza affondano negli scenari apertisi dopo la fine della guerra fredda, l'11 settembre 2001 sembra

segnare una accelerazione che rende ancora più urgente confrontarsi su questi argomenti per individuare nuove strategie funzionali alla realizzazione di azioni che in ultima analisi si propongono di salvaguardare la vita e la dignità dell'essere umano. Il crollo o il "ritiro dello stato" e il proliferare di attori non statali (es. i signori della guerra) sono fenomeni che hanno contribuito alla cronicizzazione di alcune crisi e, conseguentemente, dell'azione umanitaria. Tra le sfide davanti a cui si trova l'agire umanitario si annoverano dunque i casi di emergenza cronica, i quali mettono in discussione le tradizionali concettualizzazioni sul rapporto tra emergenza, cooperazione e sviluppo.

Su tutte queste tematiche il dibattito internazionale è stato negli ultimi 15 anni estremamente vivace ed articolato. Il drammatico mutamento dell'agenda internazionale lo ha portato di nuovo alla ribalta, come dimostra l'ultima edizione della International Review of the Red Cross (n° 855) dedicata alle sfide contemporanee poste all'azione umanitaria. Da questo punto di vista, la discussione in Italia è stata meno intensa e prolifica, e da qui è nato lo stimolo, raccolto da MSF e dalla Scuola Superiore Sant'Anna, di creare lo spazio in cui tali tematiche potessero essere dibattute.

A tal fine, il presente documento si propone di porre sul tappeto alcune delle questioni aperte per stimolare la discussione nel corso delle tre giornate di lavoro. Si tratta quindi di un work in progress che verrà modificato, aggiornato e perfezionato seguendo gli spunti che emergeranno dalla discussione.

"Umanitario": una parola inflazionata

Secondo il dizionario Garzanti della lingua italiana l'aggettivo "umanitario" definisce un individuo o un'azione "che è animato da sentimenti di solidarietà umana; che si adopera per migliorare le condizioni di vita dell'umanità", ovvero un'attività "improntata ai migliori sentimenti umani; altruistica". Questa prima definizione contiene in sé tensioni e ambivalenze che si riverberano nell'uso della termine umanitario nella pratica internazionale contemporanea. "Azione umanitaria", "intervento umanitario", "missione umanitaria", "diritto internazionale umanitario", sono solo alcuni dei modi in cui questo aggettivo è stato utilizzato dai media, da rappresentanti istituzionali e di associazioni di vario genere. Nei fatti, questa parola è stata ed è, a torto o a ragione, associata a concetti ed azioni quali, tra le altre, guerra, distribuzioni alimentari, interventi militari, norme giuridiche di regolamentazione delle ostilità, missioni di pace, campagne di vaccinazioni o accordi di cessate il fuoco. Questo uso-abuso del termine non è privo di conseguenze dal punto di vista operativo.

La confusione che si viene a creare finisce per mettere sullo stesso piano ("funzioni di protezione e assistenza") azioni che utilizzano la forza armata e azioni di soccorso nei confronti della popolazione civile. In altre parole, sotto lo stesso ombrello umanitario convivono azioni che per loro natura non possono ispirarsi ai principi di neutralità ed imparzialità con azioni cui storicamente questi principi hanno fornito gli strumenti per negoziare con le parti in causa l'accesso alle popolazioni coinvolte in conflitti violenti. Ma, se tutto diventa "la stessa cosa", se i militari in divisa vengono considerati alla stessa stregua degli operatori civili, come viene ridefinito il mandato umanitario e quale spazio di azione strettamente umanitaria resta, di conseguenza? Inoltre, se anche tra gli addetti ai lavori esiste una confusione tra ciò che è intervento umanitario e l'azione umanitaria, come si può pretendere che i media o l'opinione pubblica e da ultimo le popolazioni beneficiarie possano distinguere fra iniziative fra loro diverse?

Che cosa dice il diritto?

L'azione militare come risposta alle violazioni di Diritti Umani e di norme umanitarie ha una lunga storia che anticipa largamente le moderne codificazioni di Diritto Internazionale in materia. Nel 1827, Francia e Gran Bretagna decisero di dare supporto navale alla causa dell'indipendenza greca dall'Impero Ottomano, soprattutto come conseguenza delle "atrocità turche" contro i greci cristiani.

Altri esempi di azioni giustificate con "ragioni umanitarie" sono l'intervento francese in Siria (1860-61), l'intervento russo in Bosnia, Erzegovina e Bulgaria (1877-78) o l'intervento statunitense a Cuba (1898).

Nel diritto internazionale contemporaneo, invece, quando si usa il termine "intervento umanitario" si fa riferimento ad un'eccezione al divieto dell'uso della forza sancito nella Carta delle Nazioni Unite (Art. 2, par. 4). Lo stesso tipo di azione, se debitamente autorizzato da Consiglio di Sicurezza, risulterebbe perfettamente legale. Tuttavia, allo stato attuale del diritto, l'esistenza di una norma non scritta che permetta un'azione militare unilaterale a fronte di gravi e massicce violazioni dei diritti umani fondamentali è ancora oggetto di animata discussione nell'arena diplomatica, fra le agenzie internazionali rilevanti (governative e non) così come nella letteratura scientifica. Quando si parla invece di "Diritto Internazionale Umanitario", ci si riferisce a un corpo di norme deputato a regolare la condotta delle ostilità nell'ambito di conflitti armati a carattere internazionale e/o non internazionale. Esso presenta una componente "protettiva" volta ad assicurare la salvaguardia di alcune categorie particolarmente vulnerabili (civili, prigionieri di guerra, personale che presta assistenza umanitaria, ecc.) ed una "dispositiva" che indica quali mezzi e metodi di condotta delle ostilità siano leciti e quali vietati. Si tratta di una delle branche più antiche del diritto internazionale, la cui formazione prende le mosse dagli orrori succitati dai massacri di guerra nell'epoca post-napoleonica. Fattori quali l'introduzione della levée en masse, l'utilizzo di armi sempre più distruttive e incapaci di discriminare e il conseguente maggior coinvolgimento della popolazione civile nei conflitti, convincono gli stati della necessità di conferire forza legale al concetto, fino ad allora vago, di temperamento in bello. Lo sdegno dell'opinione pubblica europea di fronte al resoconto della battaglia di Solferino offerto da Henri Dunant diede ulteriore impulso all'incipiente processo di codificazione del Diritto Umanitario.

Per capire quali norme proteggono l'azione umanitaria, in quali occasioni e quando, è indispensabile, in via preliminare, distinguere chiaramente il diritto che regola il ricorso alla forza armata, lo Jus ad bellum (codificato nella Carta delle Nazioni Unite) e il diritto bellico o Diritto Internazionale Umanitario, lo Jus in bello (sviluppato nelle Convenzioni di Ginevra e nei Protocolli Addizionali). In una seconda fase si dovrà mettere a confronto il corpus normativo esistente con i bisogni umanitari che sono emersi negli scenari di crisi "post Guerra Fredda", verificandone l'idoneità a far fronte alle mutate sfide che queste nuove emergenze presentano. A fare da sfondo all'apparato normativo fin qui descritto è il ruolo sempre più rilevante assunto dalla dialettica (talvolta si potrebbe dire della retorica) dei diritti umani in tutti gli aspetti, tanto teorici quanto pratici, dell'azione umanitaria (il cosiddetto mainstreaming dei diritti umani). E' evidente che prendere sul serio i diritti umani tocca i nervi vivi della questione umanitaria. Si pensi al rapporto fra violazioni sistematiche e su larga scala dei diritti umani fondamentali e le emergenze umanitarie, e si pensi – soprattutto – all'impatto che hanno “nuove aree” di normazione, come i diritti economici, il diritto all'acqua, i diritti delle donne, etc. Questa stretta relazione, se vista dal punto di vista delle implicazioni, solleva numerose domande. Le violazioni di quali diritti giustificano l'intervento umanitario? Chi deve accertarle? E come? In che misura il diritto internazionale dei diritti umani può esercitare la sua funzione protettiva nelle situazioni di emergenza che caratterizzano le operazioni di assistenza umanitaria? Quali sono gli standard in materia di diritti umani che devono rispettare coloro che sono impegnati in dette operazioni e quali le conseguenze se questi standard vengono violati? Esiste un trade-off tra l'imperativo umanitario e l'obbligo giuridico o morale di proteggere i diritti umani?

Da dove vengono le risorse?

Una delle sfide principali che affrontano le organizzazioni umanitarie è quella di tradurre in realtà il principio di indipendenza. Il fund-raising, cioè le strategie per raccogliere risorse materiali e finanziarie, diventa una delle azioni centrali. La sfida per attrarre risorse pone due ordini di questioni: da una parte l'influenza che chi eroga i fondi può avere nella loro gestione; dall'altra, la

competizione che si instaura tra i vari organismi umanitari per risorse limitate. A fronte delle possibili ingerenze politiche nell'azione umanitaria, alcuni propongono che le ONG traggano fondi esclusivamente da privati o da governi dichiaratamente neutrali, altri di porre dei limiti alla percentuale di fondi che gli organismi ricevono dai governi. Ma non è solo il denaro governativo a porre delle questioni in merito all'indipendenza dell'azione; i finanziamenti privati, quando provengono dai grossi conglomerati o comunque da attori economici con interessi specifici, pongono lo stesso tipo di problemi. La questione centrale è quindi se sia possibile separare la fonte delle risorse dalla loro gestione, ossia da come in ultima analisi questi soldi vengono spesi. Allo stesso tempo le emergenze implicano la necessità di grandi quantità di denaro in brevissimo tempo, ed in quest'ottica il denaro pubblico diventa imprescindibile.

Secondo alcune stime, il 65% di tutto l'aiuto umanitario mondiale viene veicolato tramite le ONG. In Italia, queste dipendono per un 80-90% da fondi pubblici e poche hanno una struttura che permetta un'effettiva raccolta di fondi indipendente. La pratica invalsa consistente nel passaggio di fondi governativi attraverso agenzie e organizzazioni internazionali per giungere infine a finanziare le attività operative di ONG, è un aspetto che rimane da valutare. Che significato si può dare ai principi di imparzialità, neutralità ed indipendenza quando si dipende in larga misura dai finanziamenti pubblici? Per Tony Vaux, operatore umanitario e autore del libro "L'altruista egoista", in molti casi le ONG sono diventate «macchine per fare denaro, strumentalizzate dai governi per i loro obiettivi politici». Come evitare di diventare semplici esecutori o una "foglia di fico" per l'implementazione di strategie politiche e militari? E dal punto di vista operativo, come influisce questo aspetto nella percezione che le fazioni in lotta e le popolazioni civili hanno degli operatori umanitari in generale? D'altro canto, rinunciare anche solo in parte ai fondi pubblici significherebbe una consistente riduzione della capacità di azione degli organismi umanitari non governativi. Da questo punto di vista come bilanciare il principio d'indipendenza con la necessità di avere gli strumenti materiali e finanziari per svolgere il proprio lavoro? Quando i finanziamenti sono pubblici i governi possono decidere chi deve fare cosa, dove e quando. Per esempio, nel 2003 l'Iraq ha ricevuto il 90% dei fondi richiesti per assistenza umanitaria mentre i paesi dell'Africa australe solo il 20%. E' dunque ancora possibile, a livello internazionale, parlare di imparzialità? Prevale ancora il principio di umanità? Le vittime sono tutte uguali o alcune hanno alcune più importanza di altre?

Militari umanitari?

Il mondo umanitario ed il mondo militare sembrano sempre più strettamente interrelati al punto che alcuni parlano di "militarizzazione dell'azione umanitaria". A partire dalle operazioni nel Kurdistan iracheno nel '91, passando per le truppe di Peacekeeping di UNPROFOR in Bosnia, si è assistito, con sempre maggiore frequenza, a situazioni in cui militari forniscono direttamente assistenza umanitaria e in cui gli operatori umanitari sono scortati da "forze di pace" (peacekeeping o altro). Coniata in ambito militare, le dottrine della cooperazione civile-militare (CIMIC) si sono estese e ramificate, arrivando a influenzare, talvolta in modo significativo, le modalità di lavoro di altri tipi di attori (media, non-governativi, governativi civili). Questo ha portato a una situazione nella quale l'ambito dell'assistenza umanitaria e l'ambito militare tendono a confondersi tanto sul piano terminologico, come visto in apertura del presente documento, come su quello operativo (si pensi alla "logistica mista" in Albania nel 1999, durante i bombardamenti in Kosovo, per arrivare al paradosso dei bombardieri statunitensi che, durante l'operazione "Enduring Freedom" in Afghanistan, lanciavano quasi in simultanea bombe e cibo). Contribuisce anche alla confusione il fatto che le NNUU, da un lato, intervengano con i caschi blu armati (che dispongono di regole di ingaggio per rispondere al fuoco) e che, dall'altro, distribuiscono aiuti attraverso le loro agenzie? Organismi come il Comitato Internazionale della Croce Rossa o Medici Senza Frontiere ritengono che l'arrivo degli operatori umanitari subito dopo il passaggio delle truppe provochi una diminuzione della percezione che gli attori locali hanno della neutralità degli operatori umanitari e

quindi aumentino i problemi di sicurezza. Altri rispondono che i militari sono la soluzione, non il problema, e che sono necessari proprio per garantire quella sicurezza che sembra essere in costante diminuzione negli ultimi anni. Alcune grosse ONG, soprattutto anglosassoni, hanno elaborato dottrine per relazionarsi con i militari e con le scorte armate private. Ritorna la vexata quaestio su che messaggio si manda utilizzando scorte armate per facilitare l'assistenza umanitaria, come nel caso della Croce Rossa Italiana (CRI), la quale in Iraq ha attrezzato un ospedale sotto scorta di carabinieri, in evidente contraddizione con la pratica del CICR. Si può ancora parlare di spazio umanitario quando questo è aperto con la forza? Deve la comunità internazionale delegare ai militari alcune attività umanitarie o deve assicurare una divisione di ruoli tra militari ed operatori civili? Possono o devono i militari contribuire ad assicurare la sicurezza indispensabile per svolgere l'attività umanitaria?

Quando l'umanitario diventa spettacolo

Secondo una recente inchiesta condotta dal Fritz Institute e dalla Reuters Foundation, e valutata dal Humanitarian Policy Group, il lavoro del giornalista e quello dell'operatore umanitario si stanno avvicinando sempre di più. Comunque nessuno sembra essere soddisfatto dallo stato attuale delle cose e mentre i giornalisti chiedono più materiale da parte dalle organizzazioni umanitarie, queste ultime chiedono più professionalità, conoscenza delle crisi e un certo grado di "background umanitario" da parte dei reporter. Jean-Paul Marthoz, responsabile europeo di Human Rights Watch sostiene che gli operatori siano oggi chiamati a supplire i giornalisti, tenuti lontani dalle aree di crisi più pericolose dai propri direttori o dagli attori in conflitto. E così, mentre diverse organizzazioni, anche non governative, stanno sperimentando metodi di copertura e distribuzione dell'informazione da parte dei propri operatori umanitari, sono in molti a sostenere che i due ruoli vanno tenuti distinti per garantire che gli effetti delle due attività si amplifichino reciprocamente. Il tema degli effetti dei media sulle crisi umanitarie è stato discusso da numerosi studiosi della comunicazione. Per alcuni, come Ramonet o Livingston, sono soprattutto i media, il quarto potere, a incidere sulla visibilità delle emergenze e a suscitare un impatto emotivo tale nell'opinione pubblica da obbligare i governi e la politica ad agire. Altri, come Strobel o Jacobsen sostengono la tesi opposta, ovvero che sia soprattutto la politica a controllare i media (a decidere "l'agenda setting", quello che deve essere ben visibile e quello che "non esiste", chi sono i buoni e chi i cattivi, ecc.) e che in questo modo, attraverso immagini scioccanti, sia possibile manipolare le coscienze occidentali e giustificare interventi che si basano su interessi economici o geo-strategici, attribuendogli una falsa ragione umanitaria. Tra questi autori c'è però un certo consenso, come sostiene Fisas, nell'affermare che nei casi dove non ci sono "interessi nazionali" in gioco, l'attenzione mediatica è imprescindibile per l'intervento. E' comunque indiscutibile l'esistenza di "conflitti dimenticati" (Caritas Italiana, 2001 e 2005 in stampa), e il fatto che "la TV condanna i fatti orfani d'immagini al silenzio e all'indifferenza" (Ramonet e Chomsky, 1996) e che la copertura mediatica è indispensabile per la raccolta di fondi da parte delle organizzazioni umanitarie. Già da tempo, soprattutto dalla crisi in Somalia, si parla dell' "effetto CNN" per descrivere il grandissimo potere d'influenza della TV nel provocare risposte politiche di fronte a determinati scenari conflittuali (le immagini dei corpi straziati nel mercato di Sarajevo sono un chiaro esempio) e il meccanismo opposto, ovvero il ritiro dei media da un area di crisi che troppo spesso provoca il successivo disinteresse dei governi e di molte ONG. Quale ruolo hanno audience e share sulle scelte di copertura mediatica, spesso la premessa per l'innescarsi di un meccanismo di riposta? Quale influenza ha a sua volta il pubblico sulle stesse scelte? E quanto è libero il pubblico di interessarsi a determinate crisi e aree?

Inoltre, è possibile mantenere un livello costante di attenzione su determinate crisi? Ed allora, cosa possono o dovrebbero fare dunque i media per limitare l'impressione che certe crisi non esistano più? La presenza delle organizzazioni umanitarie nelle aree di crisi facilita la copertura mediatica e rinforza la visibilità dei movimenti armati. Inoltre, l'esposizione mediatica dei conflitti ha anche

provocato, in determinati casi (Liberia, Iraq) un incremento della brutalità da parte di alcuni gruppi ribelli (esecuzioni, mutilazioni, presa di ostaggi) che usano i media come cassa di risonanza per utilizzare strategicamente il potere comunicativo della violenza. Come possono lavorare insieme l'ambito umanitario e l'ambito mediatico per evitare questi effetti indesiderati? In generale, quale deve essere il ruolo dei media nelle situazioni conflittuali e nei processi di escalation e de-escalation? La massima "Good news is no news" è sempre valida o è possibile che i media possano contribuire a costruire la pace? In particolare, quale dev'essere il ruolo dei media nelle crisi umanitarie? Se i media hanno qualche influenza sulla percezione che l'opinione pubblica ha dell'azione umanitaria, come devono porsi di fronte a queste situazioni? Hanno incrementato, e - se sì - quanto, lo scetticismo di fronte al lavoro degli operatori umanitari?

Considerazioni conclusive: l'azione umanitaria al tempo della guerra preventiva

L'umanitarismo attraversa un periodo non facile, e si avverte l'esigenza di chiarire urgentemente cosa intendiamo per "azione umanitaria", per "intervento umanitario" o per "sfera umanitaria". Quest'analisi ci permetterà di identificare possibili aree di confusione, di tracciare distinzioni, e - magari - di stabilire aree di sinergia e di complementarità. "L'azione puramente umanitaria", termine usato da Hugo Slim per parlare dell'azione universale, imparziale e neutrale che svolgono alcuni degli attori sul campo, non è più percepita come tale. Il peso sempre maggiore della componente politica, mediatica e militare ha comportato una trasformazione ontologica del concetto di assistenza umanitaria. Questa smette di essere un'attività finalizzata soltanto ad alleviare le sofferenze delle popolazioni coinvolte in situazioni di crisi e si carica invece di una valenza teleologica, programmatica, che implica irrimediabilmente la necessità di fare scelte "politiche". Non si mira più solo a "curare i sintomi", ma ha la pretesa di trovare la cura alla "malattia". E' possibile e sensato tornare indietro?

IL SEMINARIO DI PISA

TRA CRISI UMANITARIE E AZIONE UMANITARIA IN CRISI:

lezioni apprese, nuove sfide e scenari futuri

Aula Magna della Scuola Superiore S. Anna - Pisa

25/26/27 novembre 200

25 novembre 2004

LA SFERA UMANITARIA:

premesse – inquadramento – definizioni concettuali ed operative

Moderatore: Nicoletta Dentico – Presidente Campagna Antimine

Plenaria (mattina)

<p>1. Inquadramento storico: da dove nasce, da chi nasce, perché nasce, con quali obiettivi, che evoluzione ha avuto fino ad oggi</p>	<p>Bertrand Kern (ICRC)</p>
<p>2. Inquadramento giuridico: obbligo dei contendenti verso la popolazione civile e regime della responsabilità individuale/statale; <i>jus in bello</i> e <i>jus ad bellum</i>, legittimità dell'intervento umanitario, i limiti entro i quali può essere condotto dalle Nazioni Unite o dalle organizzazioni regionali</p>	<p>prof. Andrea de Guttry (S.ANNA)</p>
<p>3. Inquadramento operativo: quando e perché si interviene con un'azione umanitaria (cos'è un'emergenza, come si opera e perché con quale metodologia, protezione e assistenza), principi fondanti: neutralità, indipendenza, imparzialità, la funzione di testimonianza</p>	<p>Rony Brauman (MSF)</p>

Case study - pomeriggio

L'azione umanitaria nel corso di un intervento umanitario: il caso Kosovo - profili giuridici

<p>a. obiettivi e principi dell'azione umanitaria e dell'intervento internazionale</p>	<p>Giorgio Cardone (ICS)</p>
<p>b. quale emergenza umanitaria?</p>	<p>Jan Weuts (MSF)</p>
<p>c. prima e dopo l'intervento umanitario</p>	<p>Francesco Strazzari (S.ANNA)</p>

26 novembre 2004

**AZIONE UMANITARIA ED EMERGENZA OGGI:
complessità - problematiche – divergenze**

Moderatore: Emanuele Giordana – Direttore Lettera 22

Plenaria (mattina)

1. Le crisi che hanno messo in crisi l'umanitario: dalla Somalia alla Corea del Nord all'Angola	David Rieff
2. Attori e ruoli: chi fa che cosa, chi fa per cosa, quando si fa che cosa (emergenza o sviluppo), chi fa per chi, quali relazioni legano gli attori e perché	Ganni Rufini (Fields) – Giovanni De Vita (MAE)
3. Indipendenza, imparzialità, neutralità (nel concreto delle operazioni): cosa sono oggi, perché / quanto sono ancora importanti, cosa è cambiato, operatori umanitari non governativi vs operatori governativi, è possibile o è necessario un ruolo politico dell'azione umanitaria	Fabrice Weissman (MSF)

Case study - pomeriggio

Afghanistan

a. confini e distorsioni del mandato umanitario	Emmanuel Tronc (MSF)
b. attori e ruoli	Gabriella Arcadu (S.ANNA)
c. indipendenza, imparzialità, neutralità vs. politica	Siddo Deva (OXFAM)

27 novembre 2004

**TRA INFORMAZIONE, POLITICA ED AZIONE MILITARE
relazioni – rischi – rimedi**

Moderatore: Francesco Strazzari – Scuola Superiore S.Anna di Pisa

Plenaria (mattina)

1. Ruolo dei media: importanza del consenso, strumenti di gestione del consenso, lo spazio al témoignage, consenso vs. denuncia	Mirjana Tomic
2. Ruolo dei finanziatori – ruolo della politica: dipendenza vs. autonomia, embedded agencies, quale autonomia oggi?	Walter Irvine (UNHCR)

3. Il ruolo dei militari: chi fa cosa, per chi e perché	Gen. Fabio Mini (Esercito Italiano)
--	--

Case study – pomeriggio

Afghanistan

a. umanitario e media	Luca Rastello (La Repubblica)
b. umanitario e politica	Marco Balboni (Univ. Bologna)
c. umanitario e militare	Simonne Rocha (MSF – Centre Recherche Bruxelles)

GLI AUTORI

Andrea De Guttry è vicedirettore della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Ha scritto tra l'altro, con F. Pagani, "Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva" uscito nel 2005 per Il Mulino

Giovanni Maria De Vita, lavora al ministero degli Affari Esteri dell'Italia (Mae) dove ha lavorato all'Ufficio VI per gli interventi di emergenza

Nicoletta Dentico, già direttore di MSF Italia, è presidente dell'Osservatorio italiano sulla Salute Globale e della Campagna italiana per la messa al bando delle mine antiuomo

Emanuele Giordana, giornalista, è direttore di Lettera22. Tiene corsi sulla relazione tra media ed emergenze in diverse università italiane. Conduce la trasmissione Radiotremondo su Radio3

Bertrand Kern, è membro dell'ICRC dal 1984, come *field delegate*. Ha lavorato in Libano, Angola, Etiopia, Eritrea, Cambogia e nella Federazione Russa. Al momento del workshop di Pisa faceva parte della *humanitarian diplomacy unit* come responsabile delle razioni con le ONG.

Fabio Mini, fondatore e direttore dell'istituto di ricerca "Newstrategy", membro del comitato scientifico di Limes, nel 2002 ha assunto il comando delle operazioni di pace in Kosovo a guida NATO (KFOR)

David Rieff, giornalista e scrittore è membro, tra l'altro del New York Institute for the Humanities della New York University. Il suo saggio più noto è stato pubblicato in Italia da Carocci col titolo "Un giaciglio per la notte"

Gianni Rufini, direttore di Fields, è esperto indipendente di aiuto umanitario e peacekeeping, materie che insegna all'Università di York, in diversi atenei italiani e all'Ispi di Milano

Fabrice Weissmans è membro di Medici Senza Frontiere dal 1995. Autore di molti lavori sull'aiuto umanitario e sull'economia politica dei conflitti. E' attualmente direttore delle ricerche al CRASH (Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, MSF)

BIBLIOGRAFIA CONSIGLIATA

Action Contre la Faim, Geopolitique de la faim, Troisième édition, Edition PUF, Paris, 2001

Anderson Mary B., Do No Harm, Supporting Local Capacities for Peace through Aid, Cambridge, MA: Collaborative for Development Action Inc., 1996

Auerswald Philip E., Auerswald David P., The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents, The Hague: Kluwer Law International, Cambridge, 2000

Bamencie J.M., La Grange (De) A., Rufin, J.C., Mondes Rebelles, Michalon, Référence, Paris, 1999

Bergman Carole, Another Day in Paradise: International Humanitarian Workers Tell Their Stories, Orbis Books, 2004

Bettati Mario, Le Droit d'ingérence: mutation de l'ordre international, Paris, Odile Jacob, 1996

Borton John, NGOs and Relief Operations: Trends and Policy Implications, Overseas Development Institute, London, 1994

Bouchet-Saulnier Françoise, Dictionnaire pratique du droit humanitaire, Editions de La Découverte & Syros, Paris, 2000

Brauman Rony, L'action humanitaire, Flammarion, Paris, 2001

Chomsky Noam, Goodman Amy, Getting Haiti Right This Time: The U.S. and the Coup (Read and Reist), Common Courage Press, Monroe, ME, 2004

Clarke Walter e Herbst Jeffrey (a cura di), Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention, Westview Press, Boulder, Colorado, 1997

Commissione Europea, Linking Relief, Rehabilitation and Development, Bruxelles, 1996

Dac, DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation. Development Assistance Committee, Oecd, Paris, 1997

Dallaire Romeo, Shake Hands with the Devil : The Failure of Humanity in Rwanda, Carroll & Graf Publisher, New York, 2004

Danieli Yael (a cura di), Sharing the Front Line and the Black Hills: International Protectors and Providers : Peacekeepers, Humanitarian Aid Workers and the Media in the Midst of Crisis, Amityville, Baywood Pub. Co., New York, 2001

Fisas Viçenc, La gestión de las crisis humanitarias, Cultura de paz y gestión de conflictos, Icaria-Unesco, 1998

Focsiv, Barometro della solidarietà internazionale degli italiani, 2000
(<http://www.focsiv.it/bdsi.htm>)

King Dennis, Paying the ultimate price: an analysis of aid-worker fatalities, Humanitarian Exchange 21, 2002

Hancock Graham, Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business, The Atlantic Monthly Press, New York, 1992 (riedizione)

Inter-Agency Standing Committee, Guidelines On the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, 2003

ICRC, Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes, 1995 (<http://www.icrc.org/>)

Inter-Agency Standing Committee, Respect for Humanitarian Mandates in Conflict Situations, New York, United Nations, 1996

Lettera22, Geopolitica dello tsunami, ObarraO, 2005

Macrae Joanna and Leader Nicholas, Shifting sands: the search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies, Odi, London, 2000

Marcon Giulio, Le ambiguità degli aiuti umanitari. Indagine critica sul Terzo settore, Feltrinelli, Milano, 2002

OCHA, Strengthening humanitarian action in conflict, 2004

Philippe Girard, Clinton in Haiti : The 1994 US Invasion of Haiti, The 1994 U.S. Invasion of Haiti, Palgrave Macmillan, New York, 2004

Scott Peterson, Me Against My Brother: At War in Somalia, Sudan and Rwanda, Routledge, New York, 2000

Stephen Smith, Negrologie, Pourquoi l'Afrique meurt, Calmann-Lévy, Paris, 2003

Rana Raj, Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?, in International Review of the Red Cross, n. 855, 2004

Rieff David, At the Point of a Gun : Democratic Dreams and Armed Intervention, Simon & Schuster, New York, 2005

Rieff David, Un giaciglio per la notte: il paradosso umanitario, Carocci, Roma, 2003

Robinson Piers, The Myth CNN Effect: The Myth of News Media, Foreign Policy and Intervention, Routledge, Londra, 2002

Rotberg Robert I. e Weiss Thomas G. (a cura di), From Massacres to Genocide: The Media, Public Policy and Humanitarian Crises, The Brookings Institution, Washington DC, 1996

Rufin J.C., Le Piege humanitaire, Jean-Claude Lattes, 1986, Pluriel Poche, 1993

Rufini G., L'aiuto umanitario in Aa.Vv., Lavorare nella cooperazione internazionale, Torino, 2004

Slim Hugo, Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: An Agenda for Peace?, Institute of Development Studies Bulletin, Vol. 27, No. 3, 1996, pp. 64-72

Terry Fiona, Condemned to Repeat. Cornell University Press, Ithaca and London, 2002

The People in Aid Code (La versione italiana è pubblicata in Volontari e Terzo Mondo no. 1-2 1999. Volontari del Mondo-FOCSIV. Per le versioni in inglese e francese: People in Aid: Aidpeople@aol.com)

The SPHERE Project, Minimum Standards in Humanitarian Aid (<http://www.sphereproject.org/>)

Vaux Tony, L'altruista egoista, Ega, Torino, 2003

VOICE, The Essential Role of NGOs in the Reconstruction of War-Torn Countries, Bruxelles, 2000