

ASPENIA 29 - 2005

AFRICA: i dilemmi dell'Umanitarismo

Gianni Rufini

Da sempre, l'azione delle ONG internazionali si è concentrata prioritariamente sull'Africa. Il continente più povero e più colpito da gravi crisi umanitarie ma, soprattutto, il più bisognoso di rappresentanza e *advocacy*. Oggi, l'Africa ha più guerre, più fame, più AIDS di qualunque altra area del mondo, e nessun *atout* politico a sua disposizione. Per questo le ONG hanno tradizionalmente visto nel continente il loro territorio privilegiato d'intervento, dove potevano unire la maestria nel realizzare progetti "poveri" alla capacità di avere un peso sulle decisioni strategiche.

All'inizio della mia carriera nell'aiuto internazionale, rimasi stupito dalla facilità con cui potevo incontrare un alto funzionario, essere ricevuto da un ministro o da un sovrano tradizionale, pur essendo solamente il modesto *officer* di una piccola ONG italiana. Abituato com'ero, in Italia, a dover fare settimane di anticamera anche per vedere un assessore comunale. Mi colpì l'impatto della nostra minuscola comunità di cooperanti su una grande comunità rurale del Ghana (oltre 200.000 persone), di cui era diventata il principale punto di riferimento. Operare in Africa negli anni Ottanta offriva l'ineguagliabile sensazione che il nostro lavoro fosse veramente importante: non solo si riusciva a migliorare, visibilmente, la qualità della vita della gente ma si veniva trattati con una considerazione che, altrove, avrebbe richiesto ben altri meriti e titoli.

Così era, l'Africa della cooperazione, vent'anni fa. Esotica e avventurosa come nessun'altra terra, bisognosa senza se e senza ma, e ancora sufficientemente coloniale da farti sentire un piccolo re. Un'Africa multilingue: anglofona, francofona, lusofona, e persino in buona parte italo-fona (in Etiopia, in Somalia e in Eritrea). Un'Africa dove anche l'Italia faceva la parte del grande donatore, e dove le piccole e giovani ONG del nostro paese potevano farsi le ossa. Un'Africa di missionari e di movimenti politici, di giovani colonnelli progressisti e di processi di decolonizzazione, ma anche di dittatori sanguinari e società segrete. Gigantesco mosaico di religioni, culture politiche e tradizioni.

In più di un'occasione, l'Africa ha rappresentato il motore del cambiamento e dell'innovazione per la cooperazione internazionale. In Biafra, negli anni Sessanta, è nato l'umanitarismo moderno con la fondazione di Médecins sans Frontières (MSF). In Etiopia è iniziato il solidarismo mediatico, nel 1985 con *Live Aid* e in Mozambico si è coniata l'espressione "emergenza complessa". In Somalia nel 1993 è morto il *Peacekeeping*, mentre l'anno dopo, in Ruanda, si è riscritta la definizione di genocidio. In Algeria il terrorismo ha conquistato il controllo di intere regioni, ponendo nuove sfide a chi cercava di fare sviluppo e assistenza umanitaria. Il Sudan ha plasmato l'idea di stato

canaglia, mentre nel paese si combattevano più guerre contemporaneamente e si dava ospitalità al quartier generale di Osama Bin Laden. Tra Sierra Leone e Congo abbiamo visto duecentomila bambini trasformati in spietati e allucinati guerrieri, e nell'Africa del sud l'AIDS ha cambiato completamente il modo di lavorare e la dimensione dei problemi da risolvere. Al tempo stesso, il Sudafrica ha saputo sconfiggere l'*apartheid*, realizzando l'unica rivoluzione pacifica del ventesimo secolo, e il Mozambico rappresenta una delle rarissime storie di successo nel campo della pacificazione post-bellica.

In tutti questi eventi, il movimento non governativo ha giocato un ruolo importante quando non centrale. Se durante gli anni Ottanta le ONG di sviluppo hanno piantato solide radici in gran parte del continente, negli anni Novanta, il moltiplicarsi delle grandi emergenze ha portato, altre centinaia di organizzazioni ad impegnarsi, ormai a tempo indeterminato, nell'aiuto umanitario.

Per quanto i problemi linguistici e le politiche d'aiuto dei donatori abbiano favorito, almeno all'inizio, una maggiore attrazione delle organizzazioni verso le ex colonie dei paesi di provenienza, l'esplosione di crisi umanitarie ha molto rimescolato le carte negli ultimi anni. Oggi le grandi famiglie di ONG internazionali sono presenti in misura abbastanza uniforme nelle diverse aree di crisi. La concentrazione post-coloniale si sente ancora nel settore degli aiuti allo sviluppo, dove una presenza più radicata e prolungata nei diversi paesi si traduce in un ruolo più importante, e tra le piccole ONG che normalmente non si occupano di emergenze e seguono altre affinità: religiose, politiche o sociali.

Oggi le grandi zone d'intervento sono cinque: Sudan, West Africa, Corno d'Africa, Grandi Laghi, Africa del Sud.

Il **Sudan** sta forse uscendo da una guerra trentennale nel sud, mentre ne sta alimentando un'altra ad ovest, nel Darfur, e rappresenta da sempre una delle maggiori voci di spesa nei bilanci umanitari internazionali. L'azione pluridecennale del programma *Lifeline Sudan* ha costruito un imponente sistema di aiuto umanitario articolato sulla collaborazione tra Nazioni Unite e organizzazioni non governative. Una macchina efficiente, benché resa costosa dalla necessità di trasportare per via aerea enormi quantità di aiuti alimentari, e che ora si sta opportunamente riposizionando nella regione occidentale.

La parte del leone, da sempre, è giocata dalle grandi famiglie anglo-americane: Save the Children (SCF), Oxfam, Care, lo International Rescue Committee, i Mercy Corps sono presenti da decenni nel paese. Nel sud, assieme a centinaia di progetti di pura assistenza umanitaria, tentano di portare avanti delle attività di sviluppo rurale in aree di conflitto cronico: acqua, agricoltura, educazione, rafforzamento comunitario.

Nel tempo, altre ONG si sono affiancate a quelle inglesi e americane: le grandi umanitarie francesi MSF, Médecins du Monde, Action Contre la Faim (ACF), ed il gigante tedesco dell'aiuto alimentare Deutsche Welthungerhilfe (DWHH). La lotta tra cristiani del sud e musulmani del nord ha poi attratto la solidarietà delle ONG religiose, dalla Caritas a Christian Aid, all'avventista ADRA, all'evangelica Worldvision. Mentre altre, come la laburista Norwegian People's Aid, sono state mosse soprattutto dalla solidarietà politica con i movimenti di liberazione.

Anche diverse ONG italiane sono penetrate in Sudan, venendo dalla **Somalia**. Infatti, negli anni Novanta, tanto le organizzazioni che operavano in Sud Sudan, quanto quelle impegnate sul territorio somalo, hanno stabilito i propri *headquarters* a Nairobi, dove si sono costituiti anche consorzi e coordinamenti, e dove i donatori hanno i loro uffici. Tanto le economie di scala, quanto la progressiva regionalizzazione delle crisi, hanno creato una comunità di ONG che opera ad ampio raggio in quasi tutto il **Corno d'Africa**. In Etiopia, Eritrea e Somalia, le ONG italiane hanno un ruolo importante, anche perché nella regione si concentrano gli scarsissimi finanziamenti che il Governo italiano riserva al continente. Il ruolo del grande donatore, comunque, è ricoperto dal Regno Unito.

Gli italiani sono sempre state riluttanti ad assumere un profilo umanitarista rigoroso, un po' per limiti tecnici e un po' per scelta politica, preferendo lavorare in un'area "grigia" a cavallo tra lo sviluppo e l'aiuto umanitario. Approccio molto adatto ad operare in aree di crisi cronica a bassa intensità, come quelle dell'Africa Orientale, e particolarmente sostenuto dalla Commissione Europea.

L'**Africa Occidentale** è l'ennesimo prodotto della disattenzione della comunità internazionale, che ha consentito ad un piccolo focolaio di crisi di estendersi dalla Liberia a tutti i paesi della regione, coinvolgendo ormai perfino la Costa d'Avorio e, in ultima analisi, il Togo. In quest'area, il mosaico linguistico-coloniale ha prodotto finanziamenti (limitati) da parte di quasi tutti i paesi donatori, e la molteplicità di settori d'intervento ha permesso alle ONG di dispiegare le loro diverse specialità: le francesi nell'azione umanitaria, Oxfam con l'acqua, SCF e l'austriaca SOS Kinderdorf con i bambini soldato, DWHH e ACF con l'agricoltura, e via dicendo.

Nella regione, le agenzie francesi sono generalmente più numerose, quelle americane sono prevalenti in Liberia e quelle inglesi in Sierra Leone, ma troviamo perfino le ONG spagnole, normalmente poco presenti a sud del Sahara, e quelle portoghesi. Poche le organizzazioni italiane, sparse tra i vari paesi della regione.

La regione dei **Grandi Laghi** rappresenta oggi la più grave area di crisi dell'intero pianeta. Esplosa con la carneficina del Ruanda, nel 1994, la guerra si è dilatata smisuratamente, coinvolgendo l'Uganda ed il Burundi, travolgendo il Congo e contaminando tutti i paesi della regione. Dal 1998

ad oggi, nella sola Repubblica democratica del Congo (DRC), il conflitto è costato la vita a 3.800.000 persone. Nel giugno che seguì il genocidio, giunsero in Ruanda oltre 400 organizzazioni, dando vita all'immagine del "circo umanitario", in un caotico dispendio di energie e risorse, malauguratamente accoppiato alla mancanza di coordinamento e di reale capacità operativa. L'anno successivo, i donatori affidarono ad un team diretto dal grande umanitarista John Borton il compito di realizzare una valutazione dell'intervento internazionale. Il risultato fu umiliante tanto per le ONG, quanto per i donatori e le agenzie delle Nazioni Unite, e diede vita ad un processo di riorganizzazione dell'intero sistema umanitario.

Oggi, gran parte di quelle 400 ONG sono ancora presenti nella regione. Si tratta di uno dei più completi cataloghi del movimento non governativo mondiale, anche se le prime ad arrivare nella zona furono le ONG francesi. Ci sono anche molte ONG italiane, che operano con il consueto eclettismo. In Ruanda si curano le ferite della guerra, mentre in Burundi si tenta disperatamente di evitare che ne avvenga una nuova, dispiegando un'ampia tipologia di programmi che uniscono aiuto allo sviluppo a prevenzione dei conflitti. In Uganda si opera tra rifugiati e guerriglieri, in tutti i paesi si sostengono le comunità rurali, ormai ridotte in condizioni di spaventosa vulnerabilità. La maggiore concentrazione di agenzie, in questo momento, si verifica in Congo, di gran lunga il paese più colpito, dove si contano oltre mille morti al giorno.

Nell'Africa del Sud, se non mancano conflitti ancora aperti, come quello in Angola, tuttavia l'AIDS sta diventando molto rapidamente il centro di tutti i problemi. Al di là della dimensione tragica della malattia, quello che preoccupa di più ne è l'effetto sulla società, con il crollo del reddito, il dissolversi delle famiglie, l'abbandono delle attività produttive e dei servizi pubblici. L'AIDS ogni anno priva un milione di scolari dei propri insegnanti, provocando un drammatico deficit educativo in tutta la regione. La malattia, particolarmente diffusa tra il personale dei ministeri e degli ospedali, si concentra nella fascia di età produttiva, provocando un drammatico abbassamento del PIL.

Le ONG, soprattutto quelle inglesi ed americane, sono decisamente egemoni in questa azione che copre tanto il trattamento dei malati, l'educazione sessuale e la prevenzione, quanto il sostegno a migliaia di comunità ormai composte soltanto da vecchi e bambini, e in cui stanno scomparendo anche le donne, che vengono colpite il doppio degli uomini dalla malattia. Ma il problema sta assumendo dimensioni sempre più inquietanti in paesi come il Botswana, dove il 37% della popolazione è infetto, o lo Zimbabwe (25%). Come ha sottolineato lo Inter-Agency Standing Committee delle Nazioni Unite, il massimo organismo di coordinamento del settore, "l'AIDS sta cambiando radicalmente l'approccio all'assistenza umanitaria e la sua efficacia in Africa. L'incapacità di adeguare l'azione internazionale provocherà la dispersione delle scarse risorse disponibili e costerà milioni di vite. Il continente avrà bisogno di molti decenni per risollevarsi".

Le ONG in Africa costituiscono una forza imponente, il cui l'impatto è superiore a quello delle Nazioni Unite e dei grandi donatori, e la cui azione tocca ormai quasi ogni abitante del continente. Metà dei finanziamenti destinati alla risposta alle emergenze, viene dalla raccolta di fondi realizzata dalle ONG, e molto del denaro di origine governativa, non sarebbe lì se non fosse per la costante azione di *advocacy* che le grandi famiglie non governative esercitano sugli stati e le organizzazioni internazionali, nello sforzo di mantenere il problema-Africa al centro dell'attenzione politica.

Dove la loro azione è risultata inefficace o incoerente, con poche eccezioni, è stato nel contribuire allo sviluppo di una società civile vibrante, intraprendente e ben organizzata. Se alcune grandi organizzazioni (ad esempio ActionAid e Oxfam) hanno saputo "africanizzarsi" e porre solide radici nella società locale, la maggior parte delle ONG si è concentrata su un controllo "feudale" del territorio. Questo ha ridotto di molto la loro popolarità fra gli africani, e il primo segnale ci viene dall'aggravarsi del problema della sicurezza.

Anche se Iraq e Afghanistan dominano ormai saldamente la classifica dei paesi più pericolosi per gli *aid workers*, molti territori africani sono da considerare aree ad alto rischio. Angola e Sudan, Somalia, Sierra Leone e Congo hanno purtroppo visto la morte di centinaia di cooperanti negli ultimi anni. Se già da molto tempo le ONG americane si sono dovute ritirare da alcuni paesi in cui venivano malviste, la situazione sta diventando difficile anche per gli europei. In realtà, il carattere prevalentemente occidentale e "bianco" dell'umanitarismo, rappresenta oggi un grave limite, oltrechè il sintomo di un'incoerenza. Quando la solidarietà tende a diventare paternalismo, anziché essere vista come un'opportunità, viene subita come un nuovo colonialismo.