

TSUNAMI E CATASTROFI - Lettera22 - febbraio 2005

La più grave catastrofe della storia?

Fin dalle prime ore del disastro, lo tsunami viene definito “la più grande tragedia umanitaria” o “la più grave catastrofe naturale della storia”. Probabilmente era la trovata di un cronista dalla memoria troppo corta o di un politico in cerca d’importanza. Il bello è che nessuno si è peritato di smentire questa affermazione, neanche le Nazioni Unite. Eppure, nei loro archivi di casi ce ne sono parecchi. Ma gonfiare la gravità degli eventi fa ormai parte del repertorio, e serve a mobilitare il consenso dei cittadini.

Pur limitandoci agli ultimi cinquant’anni, di catastrofi naturali più imponenti ce ne sono state numerose: la peggiore fu l’inondazione dello Hunan – in Cina – nel 1959 quando, secondo l’iconografia di Partito, i contadini fecero scudo alle acque col proprio corpo. Nonostante questo, i morti furono oltre due milioni. Nel novembre del 1970, il Bangladesh fu colpito da un ciclone che provocò la morte di almeno 300mila persone, anche se alcune stime elevano il totale a 500mila. Un’altra inondazione si verificò nel 1988 - 28 milioni di senza tetto - e poi nel 1991. Le vittime furono 130mila. Il 27 luglio del 1976 fu di nuovo la Cina ad essere colpita, questa volta da un sisma dell’ottavo grado che causò la morte di 655mila persone. Poi ci sono le carestie: oltre a quelle provocate dalle pesanti ristrutturazioni dell’economia condotte dai regimi comunisti in Cina e in Unione Sovietica, con decine di milioni di morti per fame, c’è quella che colpisce da almeno dieci anni la Corea del Nord. Mancano notizie precise sull’entità di questa tragedia, di cui si stimano in un milione le vittime. Di certo abbiamo i trecentomila rifugiati coreani in Cina ed i raccapriccianti racconti di disperazione e cannibalismo. Anche la carestia etiopica del 1984-85, resa famosa da Live Aid, ebbe un bilancio tragico: un milione di morti.

Ma i disastri più gravi restano le guerre, e la classifica degli eventi più mortali è guidata dalla Seconda Guerra Mondiale, con 50 milioni di morti. La guerra di Corea provocò 2.800mila vittime, l’Indocina ne contò 2.700mila, e il Sudan due milioni fino ad oggi. La guerra più sanguinosa degli ultimi cinquant’anni è quella iniziata nel 1994 in Ruanda, che si è allargata a tutta la regione dei Grandi Laghi e che è in ancora corso nella Repubblica Democratica del Congo. Il genocidio ruandese causò lo sterminio di 800mila persone in due mesi, la guerra del Congo, dal 1996 ad oggi, ne ha uccise 3.800mila. Una crisi trascurata dai media e dalla politica, che continua a mietere oltre mille vittime al giorno. In un’altra zona dimenticata del mondo, il nord Uganda, da 18 anni c’è una guerra che contrappone il Governo ugandese al movimento separatista del Lord Resistance Army (LRA) e che è dilagata anche nei paesi circostanti, come il sud Sudan. Il conflitto ha provocato già 1.600.000 sfollati che vivono ormai un’esistenza di assistenzialismo cronico nei campi profughi, a fronte di un numero indeterminato di vittime, dell’ordine di parecchie decine di migliaia, e di 20.000 bambini rapiti e destinati a combattere con la guerriglia.

Benché non raggiunga i vertici delle classifiche, il disastro dello tsunami resta comunque gravissimo. Dovremo attendere degli anni per conoscere dati realistici sulle vittime e sulle perdite materiali, ma la sua violenza e l’estensione geografica ne fanno una catastrofe dalle conseguenze drammatiche.

I cataclismi come questo colpiscono improvvisamente e con estrema violenza, la gente viene colta di sorpresa e non riesce a trovare scampo, anche perché vive in condizioni di estrema vulnerabilità: costruzioni fragili, sovraffollamento, mancanza di strade per fuggire e spazi sicuri per rifugiarsi, servizi di emergenza rari e inefficienti. Il risultato è che, generalmente, il 70-80% delle vittime muore nelle prime 48 ore, mentre la comunità internazionale sta ancora grattandosi la testa per capirci qualcosa. In questo tipo di disastri, come anche per le alluvioni e gli uragani, la prima risposta all’emergenza può venire solo dal territorio. Innanzitutto da chi ci vive, le vittime stesse, con le loro famiglie ed i vicini, poi dalle autorità e organizzazioni locali, che assieme alle Ong straniere presenti

dispongono di un minimo di mezzi e di organizzazione già sul posto. Quindi arrivano le istituzioni nazionali, la protezione civile quando c'è, i militari, la Croce Rossa, i volontari. Infine, è il turno della comunità internazionale, che ha bisogno di alcuni giorni o settimane per mobilitarsi in misura significativa, e che è utile soprattutto per portare materiali, cibo e soldi.

Se applichiamo al caso tsunami lo stesso meccanismo che si è verificato in altre crisi simili, possiamo stimare che oltre il 90% delle persone colpite sono state salvate dai propri parenti e vicini di casa.

Questa scala d'importanza è inversa rispetto all'attenzione dei media. Guardando la TV e ascoltando i commenti, si è portati a pensare che la salvezza dipenda tutta dall'intervento esterno, il che non è. Sfortunatamente, anche la distribuzione dei finanziamenti pubblici segue il modello della visibilità, e per questa ragione sarebbe sempre preferibile che quelli privati finissero invece nel canale non governativo o in quello multilaterale, producendo dei risultati immediati e senza essere piegati all'interesse del singolo paese donatore.

Proposte fantasiose

Come spesso accade in queste evenienze, la crisi dello tsunami è stata l'occasione per una vasta produzione di "grandi idee" su chi e come deve gestire gli aiuti: la prima riguarda la già citata proposta del presidente Bush di estendere la logica della "coalizione di volenterosi" anche alla ricostruzione in Asia meridionale. Proposta seguita da altre fantasiose idee, dal G8 all'Ocse. Fortunatamente, la conferenza dei paesi donatori di Giacarta del 6 gennaio ha poi riportato un po' di ragionevolezza nel dibattito. La decisione di affidarsi alle Nazioni Unite, se non esprime un ravvedimento politico, rappresenta almeno una scelta di concretezza e realismo: l'Onu è infatti l'unica organizzazione al mondo in grado di coordinare un'operazione umanitaria di tanta ampiezza e complessità, ha sviluppato gli strumenti idonei a farlo ed ha accumulato una lunga esperienza in questo campo.

Un'altra proposta che riemerge regolarmente è quella della costituzione di una "protezione civile mondiale" o di un corpo di "Caschi blu umanitari", ovvero di una forza permanente di pronto intervento. Un'idea che non tiene conto di quello che già esiste e funziona da anni. La "macchina umanitaria" mondiale si articola in una serie di agenzie autonome quali la Croce Rossa, nelle sue diverse articolazioni; di un gruppo di servizi delle Nazioni Unite che, negli anni, hanno assunto il ruolo di enti di guida e coordinamento; e di una "forza lavoro" specializzata, formata da un migliaio di Ong internazionali e decine di migliaia di organizzazioni locali, e alcune agenzie governative, come la protezione civile. Quando è necessario, anche i militari partecipano alle operazioni umanitarie con i loro imponenti ma costosi mezzi logistici. La validità del sistema sta nella sua flessibilità, articolato com'è in un nucleo ristretto di strutture fisse ed un vasto numero di partner, da attivare rapidamente solo quando necessario. Il tutto funziona grazie al coordinamento delle Nazioni Unite, attraverso l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), e al ruolo strategico dell'ufficio umanitario europeo ECHO.

Al contrario, una forza permanente come la "protezione civile globale", per essere significativa dovrebbe contare su parecchie migliaia di uomini e comporterebbe costi fissi elevatissimi, il che non sembra realistico in questa fase economica. Analogamente, un sistema basato sull'uso sistematico di militari e protezioni civili distoglierebbe dai propri compiti forze che hanno una funzione e una missione diverse, in una curiosa contrapposizione tra un umanitarismo "privato e di mercato", basato principalmente sulla collaborazione tra organismi internazionali e Ong, e un umanitarismo "di stato", burocratico e semi-militare. E' purtroppo quello cui abbiamo assistito con lo tsunami, con

l'invio di migliaia di soldati stranieri in diverse aree colpite, soprattutto in Indonesia. E per motivi che sembrano prescindere dai bisogni umanitari.

Queste proposte - e la messa in opera di questo concetto dell'aiuto - sembrano infatti voler affrontare dei nodi politici più che dei problemi operativi. L'eccessiva politicizzazione della crisi solleva molte preoccupazioni. Innanzitutto, mai come in questo caso, i paesi donatori hanno proceduto in ordine sparso, alla ricerca di una visibilità individuale, sottolineata da grandi azioni mediatiche: la polemica contro le Nazioni Unite, gli ex-presidenti lanciati nella raccolta di fondi, l'invio delle portaerei, la gara tra donatori. Eppure, un po' ipocritamente, tutti reclamavano a gran voce un coordinamento centrale delle operazioni, un'esigenza peraltro discutibile, dato che i paesi della zona sono dotati di solidi governi.

Lo sfruttamento politico della crisi si è poi evidenziato nell'invio di navi da guerra, militari e squadre delle protezioni civili nazionali all'insegna di un interventismo molto vistoso ma forse inutile. Ci si dimentica che siamo nella regione più popolosa del mondo, dotata di solidi governi e immense risorse umane, tecniche e logistiche. Si tratta prevalentemente di azioni simboliche e "di vetrina" che assorbono inutilmente molte risorse e servono solo ad assicurare una visibilità individuale dei governi. I più espliciti in questo genere di intervento sono stati gli Stati Uniti, che hanno dichiarato candidamente che la loro azione tende a migliorare l'immagine del paese tra i musulmani della regione, in particolar modo - come abbiamo già visto - in Indonesia, il paese musulmano più popoloso del pianeta.

I soldi

Una nota dolente è il ricorso sistematico all'uso delle donazioni private da parte degli stati, una pratica che ha fatto il suo esordio in Italia con l'Operazione Arcobaleno. La mutua assistenza in caso di catastrofe è un obbligo previsto dal diritto internazionale, oltre che un atto di buon senso politico e di moralità, e fare ricorso alla generosità individuale è un poco dignitoso scarico di responsabilità da parte dei governi.

Come sempre, i privati copriranno tra il 30 ed il 40% dei costi dell'aiuto d'emergenza. Le donazioni private sono essenziali al sistema, perché abitualmente vengono veicolate verso le organizzazioni locali o le Ong internazionali, con costi di gestione più bassi e un impatto immediato, e sono disponibili subito, nella fase più critica della risposta umanitaria. Ma il grande investimento dovrà essere fatto nei prossimi dieci anni, ricostruendo. In questo senso, l'esperienza fatta in diversi paesi negli ultimi quindici anni è scoraggiante: quando si allenta l'attenzione della pubblica opinione e si manifestano nuove priorità, i governi rivedono i propri impegni e tagliano i finanziamenti, compromettendo i processi di ricostruzione. Kofi Annan ha ricordato che molto spesso in passato c'è stata una notevole disparità tra i fondi promessi e quelli realmente pagati, e ha chiesto ai media di "mantenere la pressione".

Secondo una denuncia di Oxfam, il rapporto tra promesse e fatti è stato in media del 50%, negli ultimi dieci anni. In Iran, in seguito al terremoto di Bam (2003), che aveva provocato oltre 26mila morti, i donatori hanno promesso oltre un miliardo, di cui sono arrivati nel paese solo 17,5 milioni, a un anno di distanza dal cataclisma. La stessa storia si è verificata in America Centrale, in occasione dell'uragano Mitch (1998): alla fine dei conti sono mancati due miliardi dei fondi promessi. In Afghanistan, i *donor* avevano impegnato 2 miliardi di dollari, nel 2002, per il primo anno di ricostruzione, ma le autorità afgane denunciano di aver visto solo una frazione di quei fondi, pari a 90 milioni di dollari. Come risultato, molti afgani sono sfiduciati e ora dirigono la loro amarezza contro i cooperanti che lavorano lì.

L'unica soluzione realistica è affidare questi programmi ad entità sovranazionali, meno sensibili ai cambiamenti politici, e capaci di capitalizzare esperienze, coordinarsi, cercare

soluzioni condivise e perciò durature. Certo, l'Onu sfiatata e delegittimata di questi tempi, non sembra più in grado di assumersi tale compito. Nondimeno, è solo rafforzandone ed ottimizzandone il funzionamento che si può pensare di affrontare seriamente il problema.

Ridurre la vulnerabilità alle catastrofi

Dagli anni '60 ad oggi, il numero delle vittime dei disastri naturali è aumentato in media del 900%. La causa principale di quest'aumento va ricercata nelle peggiorate condizioni di vita della metà più povera della popolazione mondiale. Crescita demografica incontrollata, inurbamento forzoso, abbandono delle campagne, carenza di infrastrutture e di servizi pubblici, cattiva qualità delle costruzioni, pessima gestione del territorio, degrado sociale, nonché il sovrapporsi di disastri ambientali e guerre. Fattori che rendono la vita di tanta gente molto più vulnerabile.

Negli anni molte tecniche sono state sviluppate per diminuire i rischi e prevenire le peggiori conseguenze di questi eventi. Attraverso l'allerta precoce e i sistemi di comunicazione più efficienti, ma soprattutto attraverso tecniche urbanistiche e di costruzione più intelligenti, e strutture a bassissimo costo. I contadini del Bangladesh possono salvarsi dalle inondazioni rifugiandosi su terrapieni sopraelevati, i pescatori dei Caraibi, stanno sperimentando delle economiche case anti-ciclone, in America Centrale si predispongono le vie di fuga ed i rifugi anti-uragano.

Ridurre questa vulnerabilità è oggi possibile, ma si scontra con uno dei limiti delle democrazie moderne, l'incapacità di portare avanti progetti a lungo termine. Per intervenire seriamente sul tema della vulnerabilità occorrono risorse e tempo. Le risorse, i circa 50 miliardi di dollari annui per gli aiuti internazionali, sono una cifra ridicola se raffrontata, ad esempio, alle spese in armamenti (900 miliardi), ed ampiamente insufficiente a produrre cambiamenti significativi. A questo si sommano la discontinuità e l'estrema aleatorietà delle politiche di aiuto dei vari paesi donatori, con un susseguirsi di priorità sempre nuove e totalizzanti.

Secondo diversi analisti servono ad esempio almeno vent'anni per creare in un paese una cultura della prevenzione e della preparazione, costruire le infrastrutture necessarie, educare popolazione e pubblica amministrazione, promuovere una rete di organizzazioni di base, attivare sistemi di allerta precoce, migliorare la pianificazione urbana, cambiare il modo di costruire. Non si parla necessariamente di investimenti imponenti ma di continuità nel tempo, mentre la realtà, per chi lavora sul terreno, si scontra col problema che è cambiato il tale ministro, che stanno riorganizzando la talaltra commissione, che questo paese non è più prioritario, che hanno dovuto stornare i fondi verso un altro programma, e così via. E' difficile che un governo possa, oggi, impegnarsi in un programma di lungo termine, se non altro per i limiti del mandato democratico. Solo la Cina, tra i grandi paesi, è in condizioni di assicurare piani d'aiuto anche ventennali.

Certamente, le Ong sono meno soggette a questa variabilità, e tendono a stabilire dei rapporti di lunga durata con le comunità colpite, estendendo gli interventi ben al di là della fase d'emergenza, grazie a meccanismi di finanziamento flessibili, in gran parte privati. Però il loro impiego, pur rivelatosi efficace negli ultimi vent'anni, viene ora gradualmente sostituito da quello dei militari e delle protezioni civili, forze che hanno una funzione e uno scopo molto diversi, che sono molto costose e pur sempre soggette alla mutevolezza delle priorità politiche di governi, i cui interessi possono divergere notevolmente da quelli delle vittime di un disastro. Ad esempio, l'uso dei militari per gestire azioni umanitarie, per quanto rappresenti in alcuni casi l'unica possibilità, è molto spesso problematico sul piano politico. Cosa faranno i militari indonesiani ad Aceh, dove sono impegnati da trent'anni contro il movimento indipendentista? Distribuiranno aiuti o ne approfitteranno per vincere la guerra?

Messi insieme, politicizzazione e ricorso ai fondi privati, fanno mal sperare per quello che si presenta come il maggiore problema per le zone colpite dallo tsunami: la continuità nel tempo dell'aiuto. I prossimi mesi ci diranno molto di più sulla reale consistenza del disastro e sulla "tenuta" dei donatori, quando si ridurrà il tasso di propaganda e si potrà contare su informazioni più attendibili. I terremoti e gli uragani esisteranno sempre e non potremo impedire che colpiscano, ma siamo in grado di ridurne notevolmente gli effetti. Per poterlo fare è necessario però svincolare questi investimenti dalle contingenze dell'agenda politica dei governi, troppo influenzata da esigenze elettorali e strategie particolari per essere davvero efficace. Bisogna creare meccanismi di risposta e prevenzione imparziali e capaci di operare nel lungo termine, rispondendo al principio di responsabilità più che a quello di opportunità.