

Gianni Rufini

“Nuove Povertà” ed emergenze umanitarie complesse

Da: AAVV - “Nell’occhio del ciclone” – Il Mulino 2009

*La povertà è dolore. E’ come una malattia. Attacca una persona non solo materialmente ma moralmente. Si mangia la sua dignità e la getta in una disperazione totale.**

Gran parte dei popoli del mondo vive in condizioni intollerabili d’insicurezza, caratterizzate da povertà, violenza, discriminazione e negazione dei diritti più elementari. A volte le cause vanno ricercate in un ambiente povero di risorse, nei disastri naturali o nella mancanza di educazione. Altre volte, in uno Stato debole e incurante delle sorti dei suoi cittadini. In molti casi, nei conflitti violenti, in cui i civili vengono scelti come bersaglio, uccisi, sfollati o sottoposti a trattamenti crudeli, in un clima di impunità per i perpetratori di tali violenze.

In Darfur, centinaia di migliaia di rifugiati e sfollati tentano di sfuggire agli assassini, agli stupri, al saccheggio e alla schiavitù, ad opera di forze sostenute dallo stesso Governo. In Congo, oltre quattro milioni di civili sono stati uccisi nell’ultimo decennio mentre l’AIDS colpisce forse metà della popolazione. Milioni di Birmani sono sfruttati e seviziati da oltre quarant’anni da un governo spietato, mentre le minoranze indigene vengono sterminate sistematicamente dall’esercito. Nel Caucaso, ci sono almeno 600.000 rifugiati e sfollati¹ dimenticati da tutti. In Palestina, in Iraq, in Colombia, in Afghanistan, e in decine di altri paesi, la stessa storia si ripete. Una storia di miseria e di marginalità, ma soprattutto di violenza e di vulnerabilità.

Non sempre la povertà basta a spiegare la genesi di queste situazioni. Come dice Amartya Sen², la povertà da sola non genera violenza: “esistono economie dove sembra che la stessa povertà e disuguaglianza restino confinate alla privazione, senza generare necessariamente alcuna seria turbolenza politica (...) La povertà può coesistere con la pace e un’apparente tranquillità”.

Spesso, per creare le condizioni per una guerra sono più determinanti i “sottoprodotti” della povertà che non la privazione stessa. L’ingiustizia, l’ignoranza, la negazione dell’identità, il calpestamento della dignità, la violazione dei diritti, l’avidità del potere. Bisogna uscire da una visione del conflitto come mera conseguenza della scarsità di risorse. Prima di questa, e alla base di questa, c’è quel frammentarsi delle reti sociali che consegue all’aumentare dell’insicurezza determinata da fattori ambientali, climatici o politici. Una carestia non porta alla guerra né alla rivoluzione, ma l’approssimarsi di una carestia, la sua minaccia, la percezione dell’insicurezza, provocano un degrado sociale che può condurre al conflitto violento³. Analogamente, la preparazione di una guerra, con l’enorme assorbimento di risorse economiche e politiche che comporta, può rapidamente condurre alla povertà e alla carestia (come, per esempio, in Etiopia nel 1984).

I disastri non sono soltanto eventi fisici, i disastri avvengono perché la gente è vulnerabile. Le emergenze colpiscono in modo drammatico la vita dei poveri, che non sono in grado di resistere ai

* Tratto da Poverty Trends and Voices of the Poor – World Bank, May 2001

¹ Amnesty International 2007

² Amartya Sen. La Povertà genera violenza? - 2007

³ S Khagram, W Clark & D F Raad. From the environment and human security to sustainable security and development, *Journal of Human Development* 4(2), 2003, pp 289-313.

traumi che queste provocano. Però, sebbene la maggior parte dei poveri sia estremamente vulnerabile, non tutte le persone colpite sono povere, e ci sono disastri che colpiscono in ugual misura i poveri e i non poveri. A volte, i più poveri non sono quelli che ne risentono più gravemente. Per esempio, spesso sono persone che hanno molto poco da perdere e quindi possono recuperare più rapidamente, a disastro finito, i loro semplici mezzi produttivi e ricominciare a lavorare. Dunque, l'essenza del rapporto tra povertà e crisi umanitarie, il meccanismo che le lega, sta soprattutto nell'idea di vulnerabilità.

“Vulnerabile” e “vulnerabilità” sono termini comuni nello sviluppo, ma il loro uso è spesso vago, e queste definizioni sono frequentemente utilizzate come comodi sostitutivi di “povero” e “povertà”. Questo crea un'identificazione superficiale tra i due concetti che, seppure del tutto logica, non è sempre scontata, e in più impedisce di vederne chiaramente i differenti meccanismi, i nessi causali e gli effetti distinti.

Alcuni definiscono la povertà come “mancanza” o “bisogno”, mentre la vulnerabilità viene intesa come “debolezza, insicurezza, esposizione al rischio, al trauma e allo stress”. Altri vedono nella vulnerabilità il fattore che trascina la gente nella povertà e le impedisce di uscirne⁴.

Certamente, queste visioni offrono una prospettiva più sfumata dei vari fattori che compongono la “trappola” della povertà, comprese l'esclusione sociale basata sul genere, la geografia e l'educazione. Come sostengono Yamin, Rahman e Huq, capire la vulnerabilità dovrebbe approfondire la nostra comprensione dei processi climatici, sociali, generazionali, geografici ed economici che generano la povertà, soprattutto quella cronica⁵. Il bisogno di tenere in considerazione i fattori ambientali, per sviluppare delle strategie di lotta alla povertà, porta inevitabilmente a collegare le politiche ad una situazione costantemente mutevole della sicurezza umana.

L'attenzione alla vulnerabilità – soprattutto in ambito umanitario - è emersa, ed ha conosciuto un progresso decisivo, grazie alla riflessione che ha accompagnato l'esperienza delle “emergenze complesse” degli anni Novanta, quando si è affermata la stretta relazione esistente tra aiuto umanitario e difesa dei diritti dell'uomo nelle situazioni di conflitto e di violenza politica.

Le Emergenze complesse

La definizione di “Emergenza complessa” viene coniata nel 1991 per descrivere la crisi in Mozambico. E' “una crisi umanitaria che avviene in un paese, regione o società in cui si è verificato un crollo totale o considerevole dell'autorità costituita, come risultato di un conflitto interno od esterno, e che richiede una risposta internazionale che va al di là del mandato e delle capacità di ogni singolo attore”⁶. Queste emergenze sono caratterizzate da una violenza diffusa e diretta contro i civili, da grandi numeri di sfollati, rifugiati, morti e feriti, e dal crollo di tutti i sistemi che mantengono in piedi una società: pubblica amministrazione, lavoro, mercato, sanità, organizzazione sociale, educazione, ecc.

Questa definizione è assolutamente centrale per la teoria e la pratica dell'azione umanitaria contemporanea. È quindi importante sottolinearne gli aspetti cardine. Il concetto di emergenza complessa implica che nelle situazioni di conflitto interno che caratterizzano le emergenze

¹ ActionAid, citata in IDS Bulletin 36(4), 2005.

⁵ F. Yamin, A. Rahman e S. Huq, Vulnerability, adaptation and climate disasters: A conceptual overview, IDS Bulletin, 36(4), 2005, pp 1–14.

⁶ Inter-Agency Standing Committee (UN) 1991

umanitarie moderne, il governo non esiste del tutto (come in Somalia nel 1992) o è talmente indebolito da diventare del tutto irrilevante ai fini pratici (per esempio in Sierra Leone, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, o in Afghanistan nei primi anni Novanta) o, addirittura si trasforma in una forza ostile ai propri cittadini (come, ad esempio, in Sudan). Questo elemento è molto importante, non solo perché secondo il diritto internazionale sono gli Stati che avrebbero in principio la responsabilità di assistere le vittime, ma anche perché gli stessi Stati dovrebbero garantire sicurezza e condizioni di lavoro per la risposta umanitaria internazionale. Di fatto, nelle emergenze complesse gli attori umanitari si sostituiscono in pratica alle strutture statali nel fornire praticamente tutti i servizi di base a grandi settori della popolazione, da cui la “multi-dimensionalità” della crisi. Però sono abbandonati a se stessi, e assumono in parte le responsabilità dello Stato, senza averne l’autorità ed il titolo.

E’ in questo contesto, in cui la politica ha depresso le sue armi, che la comunità internazionale lascia gli umanitari, intrappolati dai propri semplicistici imperativi. *Le piège humanitaire*, come la definisce l’umanitarista francese Jean-Cristophe Rufin: una trappola umanitaria.

La crisi in Cambogia e in Afghanistan, l’esperienza di Angola e Mozambico, della Somalia e del Caucaso, del genocidio in Ruanda, della pulizia etnica in ex-Jugoslavia, rappresentano solo la punta dell’iceberg di un progressivo svalutarsi della vita umana che dilaga in tutto il mondo: 41 milioni di rifugiati e sfollati⁷, 300 milioni di civili colpiti, decine di milioni di morti, il collasso degli stati.

Ma se l’aiuto umanitario riesce bene o male a medicare le piaghe, nessuno si occupa di curare la malattia. L’instabilità aumenta, e la complessità dei fenomeni sociali economici e politici rimane del tutto ingovernata. Ecco che le crisi si ripetono negli stessi posti, e si cronicizzano. Si sviluppa tra le organizzazioni umanitarie, ormai divenute centinaia, quella che David Rieff⁸ definisce “la sindrome di Sisifo”: la condanna a ripetere e moltiplicare i propri miseri interventi, in risposta a delle crisi che la politica e l’economia si rifiutano di prevenire, o di affrontare e risolvere.

Giunto nel punto più alto della sua parabola storica, a metà degli anni Novanta, l’umanitarismo presenta dunque un panorama deludente: l’illusione di poter influenzare le relazioni internazionali, fino a renderle più “umane”, ha ceduto il passo alla consapevolezza di essere diventato sempre più uno strumento della politica quando non, addirittura, una giustificazione per la guerra (Kosovo 1999). D’altro canto, l’aiuto d’emergenza rappresenta anche la terra di nessuno dello scontro tra civiltà, il testimone delle contraddizioni del mondo, lo sguardo severo sulla politica opportunistica e, per chi sa leggerne le dinamiche, un efficace barometro delle tensioni internazionali.

Ma da questa frustrazione nasce anche un’ambizione: l’umanitario, ormai impregnato di “sviluppatismo” e diritti umani, ritiene di potere e dover allargare il proprio campo d’azione. Non più il semplice soccorso nell’emergenza ma la prevenzione dei conflitti, la protezione delle vittime, la ricostruzione delle società e della pace. Questa riflessione sembra attraversare le frontiere anche di paesi come la Francia, dove l’umanitario è ormai parte costitutiva dell’identità nazionale, o l’Italia, dove un vero dibattito sull’argomento non c’è mai stato: le riflessioni di Marcon⁹ fanno da sponda agli scritti transalpini di Jean-Christophe Rufin o di Rony Brauman¹⁰. Intanto, nel Regno Unito Hugo Slim¹¹ e Joanna McRae¹² incarnano con acume la coscienza critica dell’umanitarista moderno.

⁷ Il dato del 1991 include solo i rifugiati e sfollati ufficialmente registrati, sotto la responsabilità dello UNHCR o di altre istituzioni internazionali, ma il loro numero reale, secondo le stime di InterAction e di altre organizzazioni, dovrebbe essere portato a 56 milioni.

⁸ “A Bed for the Night” – New York, 2002

⁹ Marcon, Giulio - *Le ambiguità degli aiuti umanitari*. Feltrinelli, 2002

¹⁰ Fondatore di MSF

¹¹ Del Centre for Humanitarian Dialogue di Ginevra

La Sicurezza umana

L'imponenza e la drammaticità di questo tipo di crisi spingono la comunità degli aiuti internazionali (Nazioni Unite, governi, ONG), a metà degli anni Novanta, a ripensare la propria visione della tradizionale dicotomia tra aiuto umanitario o d'emergenza, e aiuto allo sviluppo, tra risposta alle crisi e lotta alla povertà, alla ricerca di una visione olistica e coerente dei nuovi scenari mondiali.

Nel rapporto del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (United Nations Development Programme – UNDP) sullo Sviluppo Umano del 1994¹³, il Dr. Mahbub ul Haq per primo sviluppa il concetto di “Sicurezza umana” (Human Security), che influenzerà in modo significativo il World Summit on Social Development di Copenhagen, del 1995. Secondo il rapporto, la sicurezza umana dipende da sette aree di rischio:

- **Sicurezza economica**, ovvero la disponibilità di un reddito di base, un lavoro remunerato o, almeno, di pubblica assistenza, al momento garantiti solo ad un quarto dell'umanità.
- **Sicurezza alimentare**, cioè la disponibilità in ogni momento di una nutrizione adeguata, o di un reddito sufficiente per acquistarla.
- **Sicurezza della salute**, protezione dalle malattie e da modi di vita malsani, disponibilità di servizi medici.
- **Sicurezza ambientale**, disponibilità di acqua e terra, protezione dai disastri ambientali e dal degrado.
- **Sicurezza personale**, dalla violenza fisica, dalla guerra, dalla sopraffazione, dalla schiavitù, dagli abusi domestici, dalla criminalità.
- **Sicurezza comunitaria**, delle relazioni e dei valori tradizionali, dalla violenza settaria ed etnica.
- **Sicurezza politica**, di vivere in una società che rispetta i diritti umani.

In sostanza, una condizione di esistenza che include bisogni materiali e dignità umana. La sicurezza umana non prevede solo protezione, ma anche il potere (empowerment) per le comunità e le società umane, come mezzo per raggiungere benessere e sicurezza.

Naturalmente, in questa visione, la sicurezza dipende dall'esistenza di uno stato stabile. Senza questo, la guerra e altre forme di violenza politica diventano una conseguenza molto probabile.

La guerra distrugge le vite, terrorizza i sopravvissuti, apre la strada a criminalità e mafia, distrugge case e beni economici, mezzi di lavoro e mercati, sgretola le relazioni sociali e divide le comunità. In particolare, dove i disastri provocano maggiori danni e di più lunga durata, è quando impediscono alle persone di utilizzare le loro tradizionali strategie di sopravvivenza (coping strategies), per esempio privandoli di quei beni (bestiame, raccolto, casa) che diversamente potrebbero essere venduti per far fronte ad una crisi momentanea. Accade spesso nei disastri naturali, quando l'alluvione ha distrutto i raccolti e ucciso il bestiame. Non disponendo più di beni vendibili, la gente è costretta a ricorrere a misure estreme: dall'indebitamento senza uscita, alla schiavitù, alla prostituzione, allo sfruttamento intensivo delle risorse naturali, entrando in una spirale che non farà altro che accrescere la sua insicurezza¹⁴.

¹² Dell'Overseas Development Institute di Londra

¹³ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994, pg. 23. Vedi anche: Richard Jolly and Deepayan Basu Ray. *National Human Development Reports and the Human Security Framework: A review of Analysis and Experience* - Institute of Development Studies, Sussex - 2006

¹⁴ Pippa Howells, *Twisted in the same rope - The links between poverty and emergencies*. 2000

Anche dopo la guerra, spesso la situazione non migliora. La condizione di insicurezza si protrae anche per decenni, con bisogni persistenti, sfollamento, violenza, disoccupazione. Inoltre, la pressione internazionale per produrre rapidi risultati nella crescita economica, impone la privatizzazione delle risorse statali, la riduzione della spesa pubblica e il taglio dei sussidi e delle politiche sociali, spesso gestiti dalle Istituzioni finanziarie internazionali.

Il concetto di sicurezza umana ha naturalmente sollevato molte critiche, sia perché scardina alcuni degli stereotipi dello sviluppo, come la dicotomia tra “libertà dal bisogno” e “libertà dalla violenza”, sia perché – soprattutto dopo l’11 settembre 2001 - è stato spesso strumentalizzato da un altro approccio alla sicurezza globale, quello che vede nell’autorità e nella forza militare i suoi strumenti principali, nel tentativo di unificare tutte le politiche in direzione della lotta al terrorismo¹⁵. Però la sicurezza umana rimane una visione olistica e realistica, che ci permette di stabilire un nuovo paradigma in cui si sintetizzano le esperienze di vent’anni di cooperazione internazionale: aiuto allo sviluppo, umanitarismo, diritti dell’uomo, tutela dell’ambiente, gestione delle crisi e trasformazione dei conflitti. Approcci diversi, che mantengono la propria specificità ma possono, nel quadro della “human security”, concorrere ad una visione comune dei problemi dell’uomo.

Nel mondo umanitario, soprattutto dopo lo shock del fallimento in Ruanda, si apre un intenso periodo di riflessione e di lavoro. Diversi progetti internazionali, frutto della collaborazione di più organizzazioni, tentano di consolidare un quadro di principi operativi ed etici comuni: dal Progetto Sphere¹⁶ a “Do No Harm”¹⁷ al Codice di Condotta delle ONG e della Croce Rossa.

L’umanitario è diventato un sistema globale, che coinvolge attori pubblici e privati, militari e civili; che costa miliardi di dollari l’anno e mobilita migliaia di organizzazioni e centinaia di migliaia di operatori. Una macchina che garantisce sopravvivenza a decine milioni di rifugiati e assiste centinaia di milioni di vittime. Un lavoro interdisciplinare complesso e sofisticatissimo che esige una professionalità particolarmente elevata, ben lontana dall’immagine ottocentesca del barelliere sul campo di battaglia.

Un elemento fondamentale di questo processo è il bisogno di capire meglio i nuovi contesti in cui si opera. Bisogna innanzitutto liberarsi dai molti stereotipi con cui solitamente si guarda ai conflitti violenti: che il conflitto è una cosa irrazionale, motivata da fattori emotivi, da istinti tribali che non trovano un riscontro razionale; che molti conflitti hanno radici storiche profonde, e risiedono in un odio ancestrale; o che spesso sono motivati da “grandi idee”, come la politica, la razza o la religione. In realtà, le emergenze complesse, guardate con un’ottica multidisciplinare, fanno emergere una diversa realtà.

- I conflitti appaiono sempre più razionali, con attori che si muovono razionalmente in base ad una logica di costi ed incentivi.

- Moderni, collegati a problemi, gruppi di potere, rancori, di oggi. L’uso della Storia serve solo a stimolare, nobilitare e giustificare le rivendicazioni del presente.

- Si articolano sugli stessi i problemi che sono al centro della politica nelle società più stabili: l’accesso al potere, legittimazione e riconoscimento, disponibilità di risorse.

¹⁵ Vedi: *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*. Barcelona, 15 Settembre 2004

¹⁶ Sphere nasce per iniziativa di alcune grandi ONG, tra le quali la Caritas Internationalis, nel 1997, e ha visto l’adesione di agenzie delle Nazioni Unite e della famiglia della Croce Rossa. Il progetto si pone l’obiettivo di fissare standard tecnici comuni a tutte le organizzazioni umanitarie. Vedi il sito www.sphereproject.org

¹⁷ Mary B. Anderson. *Do no harm: Supporting local capacities for peace through aid* - 1996

Da questa comprensione, e dall'analisi degli effetti della guerra sulle persone e le comunità, emergono due grandi questioni, la prima politica e la seconda operativa.

La Responsabilità di proteggere

A livello di diritto internazionale bisogna ripensare al concetto di sovranità e di responsabilità dello Stato. I cittadini hanno dei diritti fondamentali che lo Stato deve garantire. Primo tra tutti quello della protezione dalla violenza. Ormai abbiamo Stati che sterminano i propri cittadini o, nella migliore delle ipotesi, non hanno la forza e le risorse per proteggerli.

“E’ servito un tempo follemente lungo perché ci si confrontasse concettualmente con l’idea che la sovranità dello Stato non è una licenza d’uccidere. Che c’è qualcosa di fondamentale ed intollerabilmente sbagliato nel fatto che vi siano degli Stati che uccidono o sfollano grandi quantità dei propri cittadini, o che stanno a guardare mentre altri lo fanno”¹⁸.

Con il dispiegarsi degli orrori delle emergenze complesse, si comincia a formare l’idea del “droit d’ingérence”, con tutto il suo carico di criticità. Il concetto è molto controverso, il timore di un uso opportunistico del “diritto d’intervento umanitario” è tutt’altro che infondato, come dimostrerà l’Iraq. E’ con il rapporto della Commissione Internazionale sull’Intervento e la Sovranità dello Stato, nel 2001¹⁹ che si comincia a sviluppare il principio di “Responsabilità di proteggere” (The responsibility to protect o R2P). Il principio riafferma che gli Stati sovrani rimangono i primi responsabili per la prevenzione e la risposta ad ogni minaccia alla sicurezza dei cittadini, e per la ricostruzione di una società dopo un evento catastrofico. Ma se lo Stato risultasse incapace, o non volesse proteggere i propri cittadini, allora quella stessa responsabilità si trasmetterebbe alla Comunità internazionale, che dovrebbe usare tutti i mezzi a sua disposizione per rafforzare le capacità dello Stato, applicare pressioni diplomatiche o di altro tipo, o sostituirlo in questa funzione. L’eventuale ricorso ad un intervento militare, in questo ambito, dovrebbe rappresentare la soluzione estrema (last resort) e avvenire in un quadro giuridico indiscutibile.

Questa formulazione è stata accettata e sottoscritta dal Summit dei Capi di Stato nell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2005, e fatta propria dal Consiglio di sicurezza nell’aprile 2006. Nello stesso anno, il principio è stato utilizzato per la prima volta nel caso del Darfur. Più recentemente (maggio 2008), il Ministro degli esteri francese Bernard Kouchener, l’ha richiamata a proposito della risposta umanitaria ciclone in Myanmar, quando il regime birmano ha opposto resistenza all’ingresso degli aiuti internazionali nel paese.

Siamo agli inizi di un percorso che non è ancora diventato lettera né pratica del Diritto internazionale, e tanto meno nella politica. Però è il primo serio tentativo di risolvere una delle grandi contraddizioni che caratterizzano buona parte delle grandi crisi contemporanee.

Il problema è adesso come tradurre tutto questo in pratica operativa sul terreno.

¹⁸ Presentazione di Gareth Evans, Presidente dell’International Crisis Group, nella Panel Discussion su *The Responsibility to Protect: Ensuring Effective Protection of Populations under Threat of Genocide and Crimes Against Humanity*, Programma per commemorare il genocidio in Ruanda del 1994. Nazioni Unite, New York, 13 Aprile 2007

¹⁹ The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)- december 2001

L'aiuto come protezione

Nel 1998, lo Inter-Agency Standing Committee (IASC)²⁰ crea un gruppo di lavoro chiamato *Reference Group on Humanitarian Action & Human Rights*, per raccogliere esperienze ed elaborare metodi per mettere in pratica l'idea di "protezione".

Come può un'organizzazione umanitaria assicurare l'incolumità delle persone che assiste? Come garantire, assieme al diritto all'acqua, al cibo e all'assistenza, quello fondamentale della tutela dalla violenza? Come abbiamo visto, le emergenze complesse si distinguono proprio per gli attacchi contro la popolazione civile, di fronte ai quali l'aiuto umanitario è disarmato, in senso figurato e di fatto.

La gente non ha bisogno solamente di assistenza ma, sempre più spesso, di protezione dalla violenza, di prevenzione degli abusi da parte del potere politico, di quello economico, e della forza delle armi. La necessità di affrontare l'aiuto internazionale da un punto di vista di tutela dei diritti ("right-based approach"), pone problemi tecnici e deontologici, mettendo a repentaglio l'indipendenza e la neutralità dell'azione umanitaria.

Lo stesso IASC, produce una serie di raccomandazioni nel 2002²¹, basandosi sulle esperienze condotte negli anni Novanta. E una definizione di protezione: "Il concetto di Protezione include tutte le attività finalizzate ad ottenere un pieno rispetto dei diritti dell'individuo, in coerenza con la lettera e lo spirito del Diritto". Protezione significa che gli individui hanno dei diritti, e che le autorità che esercitano un potere su quegli individui hanno dei doveri. Significa difendere al tempo stesso la loro esistenza fisica e la loro esistenza legale. Aggiungere un anello alla catena dell'assistenza. Tenere insieme il corpo e l'anima.

La protezione punta a creare un ambiente di rispetto dei diritti, prevenendo o alleviando gli abusi, e restaurando la dignità della persona attraverso la riparazione, la restituzione e la riabilitazione. I mezzi per ottenere questo risultato non sono ancora del tutto definiti e certi, e sono oggetto di una continua verifica e sperimentazione da parte delle organizzazioni umanitarie: la presenza e l'accompagnamento, la denuncia e il negoziato, l'informazione, l'assistenza protettiva, la tutela specifica dei più vulnerabili, l'azione legislativa e politica, la diplomazia parallela con governi e gruppi armati e, soprattutto, il rafforzamento della società civile. Una strada difficile da percorrere ma da perseguire indispensabilmente.

L'impatto di questo tipo di aiuto è difficile da misurare, anche perché normalmente è ampiamente sottodimensionato ai bisogni di centinaia di migliaia di persone. E se la maggior parte della popolazione vive in condizioni difficili, o addirittura disumane, conviene concentrarsi per primi sui gruppi particolarmente esposti. Dunque non possiamo fare a meno di parlare di "gruppi particolarmente vulnerabili" se dobbiamo immaginare una risposta a questi specifici bisogni.

La vulnerabilità

²⁰ Lo IASC è un organismo delle Nazioni Unite – con sede a Ginevra - cui partecipano le varie agenzie umanitarie, le grandi ONG, la Croce Rossa e diversi Governi donatori. Ha il compito di coordinare le strategie della Comunità internazionale di fronte alle più gravi crisi umanitarie.

²¹ Inter-Agency Standing Committee. *Growing the Sheltering Tree. Protecting rights through humanitarian action.* 2002

Il nesso centrale del rapporto tra povertà e crisi umanitarie, sta dunque nel concetto di vulnerabilità, intesa come assenza di sicurezza umana. Per lottare contro la povertà, e mitigare l'effetto dei disastri, dobbiamo esaminare le ragioni che rendono i poveri particolarmente vulnerabili ai disastri.

La vulnerabilità esiste a tre livelli: di identità (storia, risorse personali, capacità, condizioni di salute, educazione, ecc.), di relazioni (con gli altri membri della famiglia e della comunità, con i rappresentanti del potere pubblico, ecc.) e di contesto (situazione politica, quadro legislativo, status giuridico, ambiente di vita, accesso alle risorse, clima) in connivenza con altri fattori politici, economici e storici. Troviamo sempre, nelle persone vulnerabili, il sommarsi di più fattori di vulnerabilità, e la loro molteplicità determina il grado di "esposizione" di un individuo o di un gruppo umano.

Certamente, la vulnerabilità è una condizione personale, e naturalmente esistono delle grandi differenze tra le persone, nel modo di soffrirne le conseguenze, ma l'analisi della vulnerabilità consiste in buona parte proprio nella comprensione delle differenze tra individui e popolazione. "In questo senso, il concetto di vulnerabilità ha una straordinaria capacità euristica ed una fondamentale rilevanza politica e pratica"²².

I gruppi particolarmente vulnerabili sono formati da persone che, in ragione di fattori economici, sociali e politici sfavorevoli, cadono al di sotto dei cittadini medi nel livello di vita e in termini di ambiente in cui vivono. Sono meno coinvolti nell'esercizio del potere, esercitano la minore influenza sulla distribuzione delle risorse pubbliche, e sono meno capaci di assicurarsi la sussistenza e trovare una strada dignitosa all'autosviluppo. Sono discriminati nell'acquisizione di risorse sociali, i loro diritti e interessi vengono facilmente e frequentemente violati, e il loro status sociale è subalterno ad altri. Vengono spesso sottoposti a trattamenti ingiusti e subiscono abusi di varia natura.

Intendiamo dunque delle persone che vivono una condizione precaria, e non sono in grado di difendere i propri diritti fondamentali e la propria dignità umana, a causa di una situazione permanente o temporanea di "debolezza". Questa può essere determinata da fattori fisici e psichici personali (infermità, handicap, età, genere, gravidanza, malattia mentale, trauma, stress, etc.), o culturali (analfabetismo, appartenenza ad una cultura discriminata, ignoranza della lingua, mancanza d'educazione, status sociale, giuridico o politico, etc.) ed essere rafforzata da fattori ambientali (abitazione, disponibilità di risorse, accesso alle cure, isolamento, etc.)

I gruppi più vulnerabili

In base a questa definizione, possiamo considerare come gruppi particolarmente vulnerabili:

- Le donne in genere, e soprattutto quelle sole, quelle incinte, le madri nubili, le donne capofamiglia. In quasi tutte le culture, le donne hanno una posizione subalterna nella società e nella famiglia. Hanno minore accesso al cibo, all'educazione, alle cure mediche, al reddito. Sono scarsamente tutelate nei diritti civili e politici, e vengono più facilmente esposte alla violenza e all'abuso.
- I minori, soprattutto le ragazze e i minori non accompagnati, sono discriminati nell'accesso alle risorse, spesso oggetto di schiavitù e sfruttamento, o avviati alla delinquenza e alla prostituzione.

²² *Revisiting the concept of 'vulnerability'* di François Delor e Michel Hubert, pubblicato in *Social Science & Medicine* 50 (2000)

- Gli anziani, specialmente quelli non autosufficienti, sono trascurati anche dal sistema degli aiuti internazionali, che preferisce concentrarsi sui bambini.
- Gli handicappati fisici e mentali, molto spesso sfavoriti anche nelle società più evolute.
- I malati e i feriti, incapaci di badare a se stessi e privati dell'assistenza medica.
- I detenuti, fatti oggetto di brutalità e sopraffazione.
- Le vittime della violenza, portatrici di traumi gravi, violate nella propria dignità umana ancor prima che nel corpo.
- Gli omosessuali ed i transessuali.
- Le minoranze indigene ed aborigene, fatte oggetto di persecuzione e sterminio, o forzate ad assimilarsi alla cultura dominante ed estinguersi.
- I rifugiati e gli sfollati, vittime della guerra, delle catastrofi ambientali o delle crisi economiche.
- Le vittime di persecuzioni politiche o religiose.
- I migranti internazionali, soprattutto se irregolari, fatti oggetto di violenza e soprusi durante la migrazione, e di ostilità e discriminazione nei paesi d'arrivo.
- I migranti interni, poveri tra i poveri che sfuggono alla miseria rurale, per trovarne una, forse ancora più disumana, negli slums dei grandi centri urbani.
- Le vittime del traffico di esseri umani, principalmente donne e bambini.
- Le persone in condizioni di schiavitù.
- I bambini-soldato (o ex tali), strappati alle loro famiglie e addestrati alla violenza, condannati a morire nella guerra o a vivere nella psicosi e nella marginalità.
- I malati di Aids e le loro famiglie.
- I tossicodipendenti, ormai diffusi in tutti i paesi in via di sviluppo.
- I senza dimora, gli abitanti delle strade, dei depositi d'immondizia o del greto dei fiumi.
- Le fasce di popolazione a rischio d'esclusione sociale per basso reddito, inaccessibilità alle risorse, ecc.

Naturalmente la lista è incompleta, ma aiuta a disegnare una mappa della complessità e dell'articolazione delle vulnerabilità di oggi. La povertà non è la sola componente che ne emerge, ci sono fattori politici, culturali e climatici, oltreché economici. Esaminiamo i casi di alcuni gruppi di persone che stanno entrando sempre più numerose nell'orbita dell'assistenza umanitaria.

Statistics on Uprooted Peoples 2006

Total Number of Refugees and Asylum Seekers	13.9 million
Total Number of Internally Displaced Persons	21 million
New Refugees and Asylum Seekers	1.1 million
New Internally Displaced Persons	2.1 million
Refugees Warehoused Five Years or More	8.8 million
Total Number of Refugees Resettled	69,400

AIDS

L'AIDS in Africa equatoriale e meridionale, ha assunto un carattere ormai epidemico, e secondo le stime potrà provocare la morte di 70 milioni di persone nei prossimi 15 anni. Nel solo 2006, i morti sono stati 2,9 milioni e i nuovi infetti 4,3 milioni²³. Oltre alle sofferenze del malato, l'AIDS provoca una caduta drastica della produttività nella famiglia, che si impoverisce ulteriormente, anche perché deve coprire le spese delle cure e del funerale. In genere si trasmette ad altri membri della famiglia, moltiplicando esponenzialmente i problemi, e alla fine si lascia dietro dei nuclei familiari – quando non delle intere comunità – ridotte a vecchi e bambini privi di reddito (in Uganda, il 65 per cento delle famiglie colpite dall'AIDS ha dovuto vendere tutte le sue proprietà per pagare le cure), è tutto questo ha un effetto deteriore per tutta l'economia del paese. La malattia inoltre provoca una pressione insostenibile per i sistemi sanitari pubblici, a detrimento dell'assistenza generale, peggiorando le condizioni di vita per tutti i cittadini.

Al momento le persone infette, nella regione, sono circa 30 milioni, concentrate nella fascia demografica dei giovani adulti. Questo sta minando alla base la società e l'economia di numerosi paesi. In Botswana, Lesotho e Swaziland, l'infezione ha già colpito il 40% della popolazione e la capacità produttiva di quei paesi è azzerata.

Un numero crescente di famiglie è ormai composto da vecchi e bambini, e centinaia di villaggi sono stati abbandonati. Nell'Africa sub-sahariana, l'aspettativa di vita è attualmente di 47 anni. Senza l'AIDS sarebbe di 62. Come ha dichiarato lo IASC nel 2003: "l'AIDS sta cambiando l'approccio di base dell'assistenza e la sua efficacia in Africa. Il mancato adattamento della risposta internazionale porterà allo spreco delle scarse risorse disponibili e costerà milioni di vite. Il continente avrà bisogno di numerosi decenni per recuperare".

Gli emigranti

I movimenti migratori, negli ultimi anni, hanno assunto il carattere di crisi umanitarie vere e proprie. Innanzitutto in termini di protezione dei diritti di rifugiati e migranti, in secondo luogo per le caratteristiche da esodo biblico di tali migrazioni, sempre più spesso affidate alla criminalità organizzata e condotte in condizioni disumane. In terzo luogo per la prepotente rinascita del traffico di schiavi, che interessa oggi circa un milione di persone l'anno, destinate al mercato della prostituzione, al lavoro coatto, al traffico di organi umani, alla sessualità minorile.

La migrazione è determinata da fattori, legati alla sicurezza umana: le circostanze individuali e familiari, le strategie di sopravvivenza; condizioni socio-economiche nelle zone d'origine e di destinazione; lentezza e l'iniquità del processo di sviluppo; e il quadro politico nazionale e internazionale. Spesso è determinata dalla povertà ma può anche esserne causa, così come la povertà può essere alleviata o aggravata dai processi migratori. Le famiglie, nei paesi in via di sviluppo cercano di diversificare le loro fonti di reddito, per ridurre la propria vulnerabilità nelle mutevoli circostanze politiche, ambientali, sociali ed economiche in cui vivono, e la migrazione è uno strumento che offre particolari garanzie per la sicurezza familiare. Un reddito sicuro, prodotto all'estero in paesi stabili, lontano dalle situazioni di crisi. Ma a volte drena risorse umane importanti, in alcuni paesi fino al 60% delle persone con educazione superiore, lasciandosi dietro una comunità privata delle sue donne e dei suoi uomini migliori.

I migranti interni

²³ Tutti i dati sull'AIDS sono tratti da: *Report on the global AIDS epidemic*. UNAIDS 2006

Comunque, l'emigrazione esige un certo status di partenza: educazione, disponibilità di denaro, appartenenza a reti sociali estese ai paesi di destinazione. Le famiglie a più basso reddito, non possono permettersi il costo dell'emigrazione.

Non sono mai i più poveri ad emigrare all'estero. La loro migrazione soprattutto interna. Dalle zone rurali a quelle urbane.

Questo ha favorito il processo di urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo. Un fenomeno talmente imponente da aver prodotto una crescita della vulnerabilità e un degrado della qualità della vita per centinaia di milioni di persone. Ne derivano un aumento della violenza, condizioni d'invivibilità per anziani e disabili, aumento dell'infanzia abbandonata, maggiore vulnerabilità ai disastri ambientali, rischio di disastri industriali, pericolo di epidemie, criminalità, sfruttamento. Nel 1950, il 18% della popolazione dei paesi più poveri viveva nelle città, nel 2000 quella percentuale era salita al 40%. Nel 2006, al 50%. E in Africa, oltre il 70% della popolazione urbana vive nelle bidonvilles²⁴.

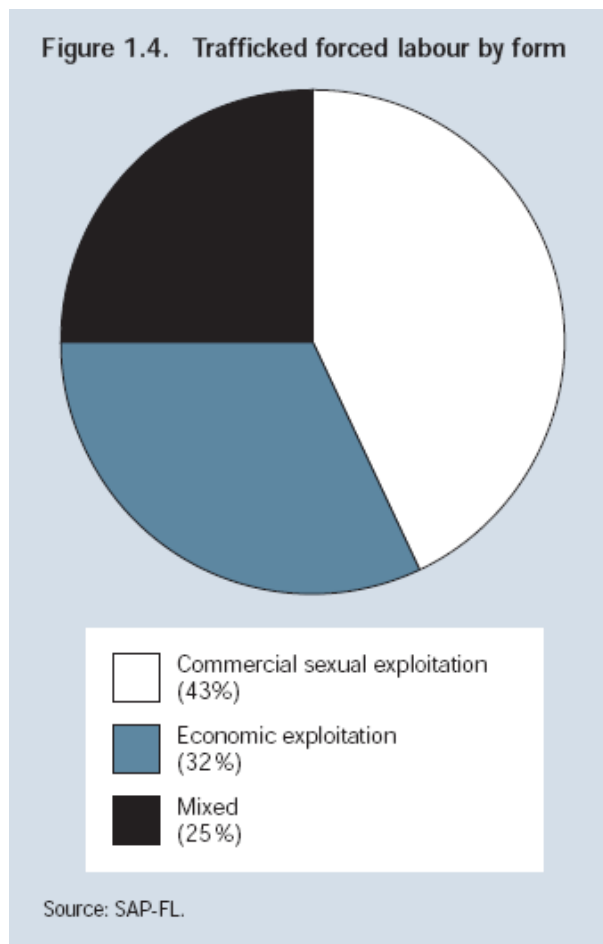
Questo tipo di migrazione rappresenta una strategia molto rischiosa per le famiglie più povere, perché le priva dei suoi membri più produttivi, spingendole ulteriormente verso l'impoverimento. Al tempo stesso, coloro che migrano verso le città andranno a comporre un gruppo di poveri e marginali nell'ambiente urbano. In sostanza, l'inurbamento accresce la disuguaglianza tra campagna e città e accresce il numero dei poveri in entrambi i contesti.

Le vittime del traffico umano e della schiavitù

Secondo il Dipartimento di Stato americano, ogni anno tra le 600 e le 800mila persone diventano vittime del traffico internazionale di esseri umani²⁵, mentre diversi milioni di uomini, donne e bambini vengono trafficate all'interno dei confini del proprio paese. Il destino di queste persone è di diventare schiavi nell'industria del sesso, nel lavoro forzato nelle fabbriche clandestine (i cosiddetti sweat-shops), nell'agricoltura, nella servitù domestica, come mogli, come bambini-soldato, o come "donatori" d'organi. Si diventa schiavi cadendo nelle maglie di un'organizzazione criminale, per inganno, per debiti, per obblighi contratti con persone influenti e ricche, per superstizione o per disperazione.

²⁴ Fonte: World Watch Institute, 2006

²⁵ US Department of State. *Trafficking in Persons Report 2005*



Fonte: International Labour Office - Special Action Programme to Combat Forced Labour 2005

Secondo Anti-Slavery International²⁶, oggi il numero degli schiavi nel mondo raggiunge forse il centinaio di milioni, e almeno 27 milioni sono quelli schiavizzati fuori dal proprio paese. Si tratta del più alto numero assoluto di persone in schiavitù nella storia, anche se corrisponde alla più bassa percentuale di popolazione. Quello che è cambiato, rispetto a due secoli fa, è il loro prezzo: se nel 1850 uno schiavo in America costava l'equivalente di 40.000 dollari di oggi, due anni fa in Mali o in Sudan, il costo di uno schiavo non superava i 40 dollari, ovvero un millesimo rispetto a 150 anni fa. Anche gli schiavi più pregiati, come le donne giovani, belle e sane da avviare alla prostituzione in Thailandia, non costano più di mille dollari.

Il deprezzamento degli schiavi rende le loro vite più spendibili. Se lo schiavista ottocentesco sentiva il bisogno di proteggere il suo investimento, e quindi garantirgli condizioni di vita decenti, oggi lo schiavo è "usa e getta", viene sfruttato fino alla morte.

Sappiamo che il fenomeno ormai riguarda anche le società occidentali e il nostro paese, dove lo sfruttamento nel mercato del sesso si accompagna al lavoro forzato nei campi, nei cantieri e nelle fabbriche clandestine.

Ancora fame, conflitti e disastri naturali

Per quanto sia diffusa la sensazione che l'epoca delle emergenze complesse si sia ormai chiusa, molti segnali inquietanti ci fanno pensare che la conflittualità, nei prossimi anni, sia destinata a protrarsi con notevole intensità.

²⁶ Fondata col nome di Anti-slavery Society nel 1839, è una delle più antiche e autorevoli ONG del mondo

Le guerre

L'approfondirsi delle divisioni socio-economiche, assieme allo sviluppo di un mondo unipolare, vedranno un'ulteriore crescita di movimenti radicali e anti-elitari, che ricorrono a giustificazioni di tipo religioso, politico o nazionalista ed etnico, e che in molti casi potrebbero scegliere la violenza come metodo di lotta. Il tutto favorito dalla costante e ormai incontrollata proliferazione delle armi, e dallo sviluppo di nuove tecnologie offensive. "E' saggio presumere che le tendenze attuali continueranno, che le divisioni socio-economiche peggioreranno, che i problemi ambientali diventeranno più gravi, e che le tecnologie militari continueranno a proliferare"²⁷

Sull'altro versante, si moltiplicano le crisi croniche, soprattutto nel caso di processi post-bellici condotti in modo inefficace ed incoerente. Esempio, l'intervento internazionale in Afghanistan, che ha lasciato immutato il clima di violenza, e non ha saputo migliorare le condizioni di vita degli afgani, stremati da un trentennio di guerra. L'Afghanistan è fermo al 173° posto (su 178) nella classifica dello Sviluppo umano, l'aspettativa di vita è di 44,5 anni, la mortalità infantile tra le più alte al mondo, il 60% dei bambini è malnutrito. Meno di un terzo della popolazione ha l'acqua potabile e gli analfabeti sono il 70%. Il reddito pro-capite è di 232 dollari l'anno, meno di mezzo euro al giorno²⁸. In più si muore anche di violenza. Quotidiana. Capillare. Strutturale. In una situazione di dopoguerra caotico, le priorità sono assegnate ad imperativi militari e politici mentre i bisogni dei settori poveri e vulnerabili della popolazione vengono trascurati.

Ancora guerra e forse terrorismo, dunque, ma anche nuove emergenze che stanno prendendo sempre più rilievo. In particolare, quelle determinate dal cambiamento climatico.

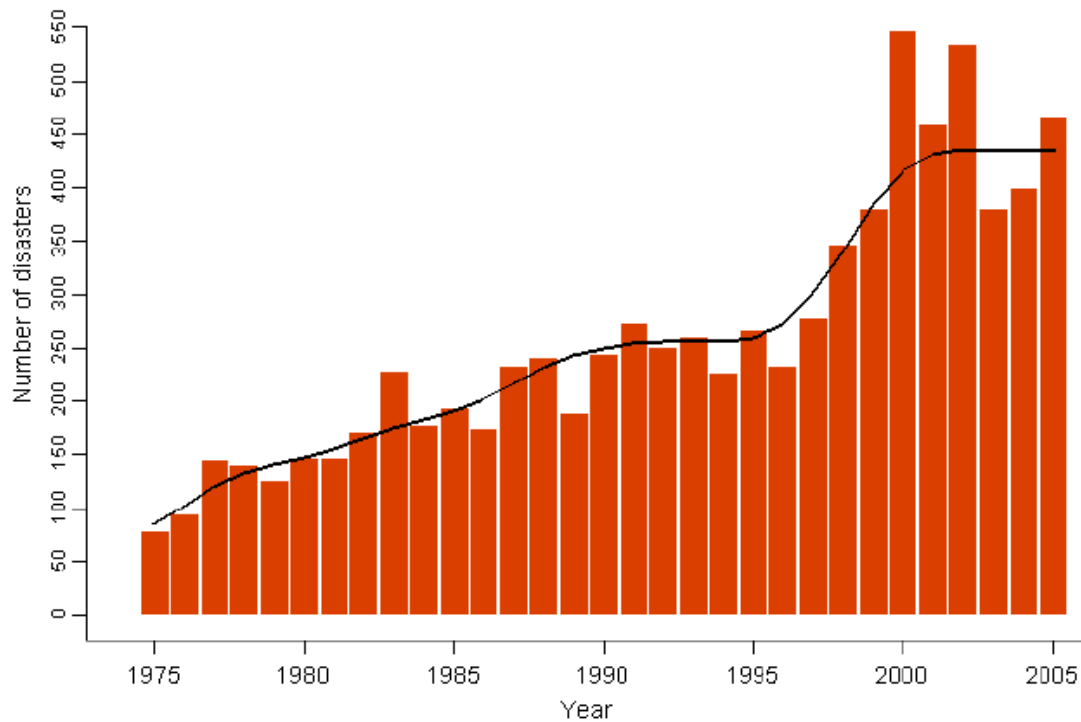
I disastri naturali

Dagli anni '60 ad oggi, il numero delle vittime dei disastri naturali è aumentato in media del 900%, analogamente a quello degli eventi catastrofici. La concausa 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.

²⁷ Paul Rogers Professore di Peace Studies nella Bradford University

²⁸ UNDP. Rapporto sullo sviluppo umano 2005

Natural disasters reported

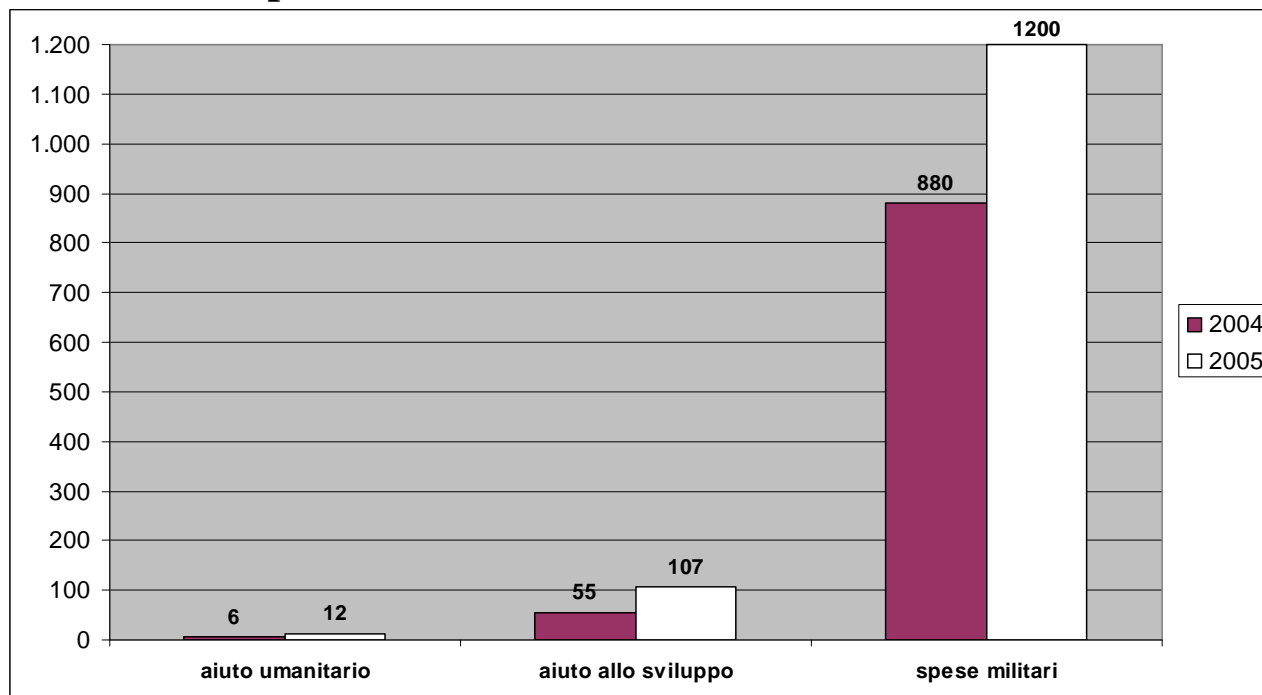


EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database - www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain, Brussels - Belgium

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 drasticamente la vulnerabilità ai disastri naturali 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 150 miliardi di dollari annui per gli aiuti internazionali, sono una cifra ridicola se raffrontata, ad esempio, alle spese in armamenti (1200 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.

Spesa annuale 2004-2005 in miliardi di dollari



Dati delle Nazioni Unite (2006) rielaborati dall'autore

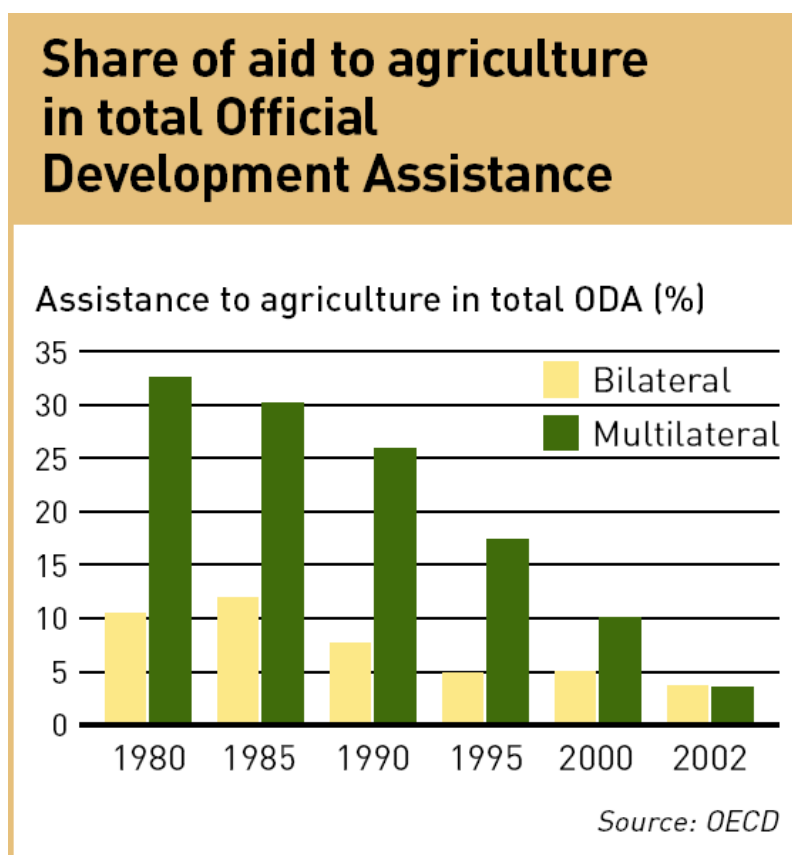
Secondo diversi analisti servono almeno vent'anni per creare in un paese una cultura della prevenzione e della preparazione, costruire le infrastrutture necessarie, educare popolazione e pubblica amministrazione, promuovere una rete di organizzazioni di base, attivare sistemi di allerta precoce, migliorare 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 tal'altra 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 temporali del mandato democratico. Solo la Cina, tra i grandi paesi, è in condizioni di assicurare piani d'aiuto anche ventennali.

La fame

Il segno più evidente del fallimento delle politiche di sviluppo, e della lotta contro la povertà e la disuguaglianza, è dato dal persistere della malnutrizione, per circa un miliardo di persone. Da oltre vent'anni il mondo produce cibo in quantità sufficiente per tutti, ma un terzo della popolazione più povera del mondo soffre di una condizione grave d'insicurezza alimentare.

Una delle ragioni di questa situazione va cercata nello stallo della riduzione della povertà rurale, causato sia dall'incapacità di governo, a livello nazionale, sia dall'incoerenza delle politiche internazionali: nel 1980 rappresentava circa un terzo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

mondiale, oggi poco più del 3%. Nonostante gli impegni presi nel World Food Summit e ribaditi negli Obiettivi del Millennio, e benché tre quarti dei poveri del mondo vivano in aree rurali, gli aiuti all'agricoltura sono diminuiti del 70% in vent'anni²⁹.



L'insicurezza alimentare è una realtà che tende a riacutizzarsi. Ai problemi di sempre si è sommata, negli ultimi anni, la competizione sul mercato dei cereali dei produttori di biocarburante, che ha portato ad un aumento del prezzo di mais, riso e grano. Secondo gli ultimi dati disponibili³⁰, tra il 2007 e il 2008, l'aumento del costo dei cereali è stato dell'83%, quello della farina di grano del 126%, quello dell'olio dell'94%.

Inoltre, gli effetti del cambio climatico stanno riducendo le terre fertili nella parte più povera del pianeta, dando vita ad un nuovo potenziale rischio di competizione per l'acqua e la terra, che ha già trovato la sua prima manifestazione in Darfur³¹. Situazioni di carestia cronicizzata, resistono ormai da decenni in almeno un terzo dell'Africa, nel subcontinente indiano, in Asia Centrale, e in Corea del Nord, mentre forme di malnutrizione emergenti appaiono in America latina, in Cina e in Europa orientale.

²⁹ IFAD, *Rural Poverty Report 2001*.

³⁰ *FAO Food Price Index 2008*

³¹ "Gli sforzi internazionali per risolvere guerre come quella in Darfur, nel Sudan occidentale, si concentrano troppo sul peacekeeping e le strategie militari, e non abbastanza sul clima e lo sviluppo, (...) Le origini del conflitto triennale nel Darfur risalgono alla diminuzione delle piogge e all'aumento della popolazione negli anni 80, che hanno scatenato la competizione tra agricoltori stanziali e pastori nomadi".

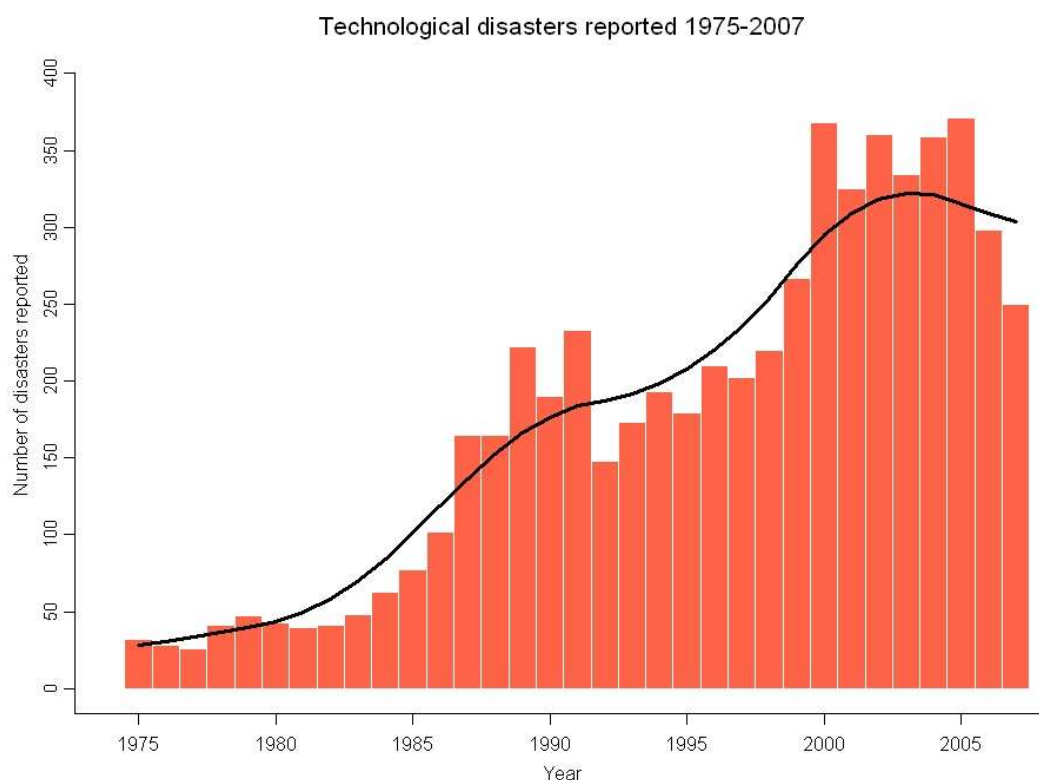
Jeffrey Sachs, riportato da Reuters in *Darfur peace must address climate* - 17 Jul 2006

<i>Prezzi (1998-2000=100)</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Aumento: Gen-Apr 2008 su Gen-Apr 2007</i>
<i>Cereali</i>	<i>123</i>	<i>170</i>	<i>271</i>	<i>% 83</i>
<i>Farina</i>	<i>145</i>	<i>216</i>	<i>371</i>	<i>% 126</i>
<i>Riso</i>	<i>117</i>	<i>137</i>	<i>234</i>	<i>% 81</i>
<i>Semi da Olio</i>	<i>125</i>	<i>180</i>	<i>276</i>	<i>% 89</i>
<i>Olii</i>	<i>117</i>	<i>174</i>	<i>271</i>	<i>% 94</i>
<i>Carne</i>	<i>115</i>	<i>121</i>	<i>131</i>	<i>% 10</i>

Dati: FAO Food price index 2008 rielaborati dall'autore

I disastri tecnologici

Quanto ai disastri tecnologici o industriali, concentrati nelle aree urbane, questi si sono moltiplicati in modo esponenziale dal 1975 ad oggi: da circa 20 disastri registrati in quell'anno siamo passati a quasi 350 nel 2005. Inoltre, mentre questi eventi tendevano in passato a concentrarsi nei paesi più industrializzati, la delocalizzazione delle produzioni a rischio ha fatto sì che ora si verifichino quasi esclusivamente in Africa e in Asia. Questo tipo di eventi, che interessano maggiormente le aree urbane, espone le popolazioni metropolitane ad una combinazione di rischi particolarmente elevata, aggravata dall'alto grado di affollamento delle città, dall'urbanizzazione selvaggia, dall'abbandono delle campagne e dal degrado dei servizi pubblici.



Fonte: EM-DAT – Université Catholique de Louvain - 2007

L'umanitarismo: stato dell'arte

La comunità umanitaria è oggi segnata da una crisi di valori e d'identità. Operando sulla linea di frontiera tra Nord e Sud, e tradizionalmente portatrice di una morale della solidarietà e dei diritti, ha visto ridimensionarsi il proprio ruolo di mediatore e facilitatore del confronto politico e culturale tra due mondi oggi in crescente contrapposizione. D'altronde, dopo l'11 settembre, è diventato sempre più impopolare sostenere che ogni vita ha intrinsecamente lo stesso valore, ed ha lo stesso diritto di essere protetta. Le guerre in Afghanistan e in Iraq hanno radicalizzato il confronto, e sancito la fine di quella "umanitarizzazione" della politica che, negli anni che avevano seguito la fine della Guerra Fredda, sembrava essere la nuova chiave di lettura delle dinamiche mondiali.

A questo mutamento ha contribuito anche la profonda trasformazione che ha interessato una grande parte del mondo non governativo, dopo la crescita tumultuosa e la crescente capacità d'influenza sulla politica che avevano contrassegnato gli ultimi due decenni, portando la società civile ad un nuovo protagonismo.

Quanto più le ONG sono diventate una componente essenziale della risposta umanitaria, tanto più la necessità di professionalità e di efficienza le ha trasformate in imprese sociali, indebolendone la carica morale ed il radicamento sociale. Le organizzazioni medie e piccole, che rappresentano il grosso del movimento non-governativo, hanno sviluppato una totale dipendenza dai fondi pubblici. Ed è difficile trovare il coraggio di mordere la mano che ti nutre.

Da parte loro, le otto ONG più grandi del mondo prese assieme hanno un budget equivalente a quello dell'intero apparato delle Nazioni Unite. Un potenziale straordinario, che però non ha saputo tradursi in capacità di determinare politiche e decisioni. L'utilizzo delle tecniche di marketing ha trasformato i cittadini da "costituenti" a meri "donatori", mentre l'attenzione del pubblico e dei governi si rivolge solo ai temi più mediatici. Il risultato è a volte paradossale: la crisi dello Tsunami ha prodotto più di 14 miliardi di dollari di donazioni, di cui un terzo private. Una quantità di denaro enormemente superiore alle reali necessità. Quando dieci mesi dopo un terremoto ha colpito il Pakistan, provocando quasi 80.000 vittime, i finanziamenti totali non sono arrivati neppure a cento milioni di dollari.

Naturalmente esistono anche altri problemi. La moltiplicazione di attori sul campo (militari, imprese, agenzie governative, istituzioni finanziarie, ecc.) ha portato nelle crisi umanitarie interessi spesso contrapposti all'etica umanitaria, rendendo molto più difficile il lavoro delle organizzazioni. Inoltre, la crisi delle Nazioni Unite, la loro incapacità di superare le proprie debolezze e i propri limiti, unita al tramonto di quegli ideali di umanità e di pace che ne avevano prodotto la nascita, ha di fatto privato la comunità internazionale di un orizzonte politico essenziale.

Ma si tratta, ne sono convinto, di una crisi di crescita, una fase di difficile transizione verso una nuova consapevolezza ed una profonda trasformazione culturale.

- La grande crescita delle ONG del Sud, sta portando cambiamenti importanti, e la voce diretta dei beneficiari della cooperazione internazionale nella determinazione delle politiche e nella definizione delle priorità. Si tratta di un fenomeno di straordinaria importanza, che spingerà inevitabilmente le ONG del Nord a ripensare il proprio ruolo.
- La diffusione dell'educazione e l'estendersi della democrazia hanno ridotto lo spazio per l'autoritarismo e l'abuso in tutto il mondo. E la nostra accresciuta capacità di comprendere la realtà multidimensionale della povertà e della vulnerabilità stanno aiutando a creare nuovi e più efficaci strumenti per migliorare la condizione umana.
- Il visibile insuccesso del nuovo approccio alla gestione delle crisi, paradigmatico nel caso dell'Afghanistan, sta mostrando tutti i limiti di una politica che si è allontanata dalla strada

maestra della costruzione della pace e del rispetto del diritto. E' realistico pensare che la politica dovrà trovare nuove forme di governo dei fenomeni di instabilità, in direzione di un rinnovato multilateralismo.

La sfida è in gran parte nelle nostre mani, di cittadini, di operatori internazionali, di forze della società civile. A noi il compito di ricostruire e rinnovare, nella società e nella politica, quell'impegno etico che mette al centro l'essere umano, con la sua forza e la sua fragilità. Quell'etica che, secondo David Rieff, rappresenta "tutto ciò che c'è di decente in un mondo indecente".