

L'azione umanitaria nei conflitti di oggi : nuovi rischi e nuove sfide per il Comitato Internazionale della Croce Rossa

Autor(en): **Poretti, Michele**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rivista militare della Svizzera italiana**

Band (Jahr): **76 (2004)**

Heft 5

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-283729>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'azione umanitaria nei conflitti di oggi

Nuovi rischi e nuove sfide per il Comitato Internazionale della Croce Rossa

MICHELE PORETTI, Capo settore America Latina, Asia e Pacifico
Unità per le Relazioni con le Forze Armate e di Sicurezza

Condurre operazioni umanitarie in paesi in conflitto è sempre stato un mestiere difficile e rischioso. Per il vasto e variegato mondo delle organizzazioni impegnate a portare aiuto alle popolazioni che soffrono a causa della guerra, però, gli ultimi anni sono stati senza dubbio molto difficili e drammatici: minacce e attacchi deliberati si sono moltiplicati; molti, troppi colleghi hanno perso la vita; a causa dell'insicurezza, lo spazio per l'azione umanitaria neutrale e indipendente si è ristretto a tal punto che alcuni si stanno chiedendo se ancora esiste. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), dal canto suo, è fermamente convinto che questo spazio debba ad ogni costo essere preservato. Prima di addentrarci nel vivo del soggetto, ricorderemo brevemente la missione del CICR e ne mostreremo alcune peculiarità. Analizzeremo in seguito l'evoluzione dei conflitti moderni, le conseguenze sulla sicurezza degli umanitari e sull'azione del CICR in particolare. Cercheremo infine di dimostrare la necessità di un dialogo aperto e approfondito sui ruoli rispettivi di militari e umanitari nella gestione delle crisi odierne.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa

Il CICR è un'organizzazione imparziale, neutrale e indipendente, la cui missione esclusivamente umanitaria consiste nel proteggere la vita e la dignità delle vittime della guerra e della violenza interna e nel portar loro assistenza.

Vedremo più avanti cosa significano per il CICR i principi di "imparzialità", "neutralità" e "indipendenza", veri pilastri della nostra azione. Per capire meglio la nostra istituzione, però, pensiamo sia utile soffermarsi brevemente su ciò che la distingue dalle organizzazioni internazionali e dalle organizzazioni non governative.

Il CICR non è un'organizzazione non governativa (ONG). Il CICR non appartiene e non prende ordini da nessun governo e, in questo senso, potrebbe anche essere assimilato ad una ONG. Ma diversamente da queste, l'azione del CICR è basata su un mandato internazionale conferito esplicitamente dall'insieme della comunità internazionale (Convenzioni di Ginevra del 1949, Protocolli Addizionali del 1977, Statuti del Movimento della Croce Rossa). Ciò ci permette, ad esempio, di avere uno statuto d'osservatore presso le Nazioni Unite, di usufruire d'immunità diplomatiche o di svolgere un ruolo d'intermediario neutrale tra le parti in caso di conflitto armato.

Il CICR si distingue anche dalle cosiddette organizzazioni

internazionali (OI), come ad esempio quelle del sistema delle Nazioni Unite. Queste, infatti, sono in genere create da trattati internazionali e i loro organi esecutivi sono composti di rappresentanti di diversi Stati. Al contrario, il CICR è un'organizzazione privata di diritto svizzero il cui Comitato resta composto essenzialmente da svizzeri.

Sulla base del mandato internazionale conferitogli dagli Stati, il CICR lavora da 140 anni in favore delle vittime della guerra. L'organizzazione, che impiega oggi circa 10'000 persone ed è attiva in oltre 75 paesi, si è adattata all'evolversi dei conflitti armati e sviluppa attività molto diverse. Esse vanno dalle visite ai prigionieri di guerra e alle persone private di libertà a causa di conflitti interni, all'assistenza ai feriti di guerra, agli amputati ed agli sfollati, alle attività di diffusione del Diritto Internazionale Umanitario¹.

Nuove guerre e nuovi rischi per gli umanitari

Il complesso contesto attuale ha portato cambiamenti di fondo nel modo di fare la guerra e in quello di condurre le operazioni umanitarie.

Contesti in evoluzione

I conflitti odierni sono molto diversi tra loro per cause, caratteristiche e tipologie. Sarebbe quindi errato ridurre l'analisi dei conflitti attuali ai recenti e preoccupanti avvenimenti in Iraq e Afghanistan.

A livello globale, però, si nota una nuova tendenza alla **polarizzazione** o alla **radicalizzazione**. Questa ultima ha in particolare preso la forma di un'opposizione tra un certo





numero di Stati implicati in quella che è conosciuta come la “guerra contro il terrorismo” e una serie d’attori non-statali radicali, determinati ad opporsi ai primi e pronti ad usare metodi di guerra non convenzionali (incluse azioni che diffondono deliberatamente il terrore) contro civili e cosiddetti “soft targets”, per esempio le organizzazioni umanitarie. Molte guerre, invece, rimangono ancora profondamente influenzate da cause locali, economiche, sociali e si sviluppano in margine a questa “confrontazione globale”.

Conseguenze per la sicurezza

Ogni giorno, i delegati del CICR percorrono le strade di paesi in guerra e attraversano le linee del fronte. Essi incontrano, negoziano e trattano con tutta una gamma di portatori d’armi: militari, poliziotti, compagnie di sicurezza private, paramilitari, ribelli, bambini soldato e mercenari.

Lavorare in questi contesti è un’attività pericolosa e il CICR ha sempre fatto tutto il possibile per limitare al massimo l’esposizione del suo personale ai rischi. Ma il “rischio zero”, in questo lavoro, non esiste. Può quindi succedere di trovarsi nel posto sbagliato al momento sbagliato. Questo tipo di rischio è ancora il più diffuso nei conflitti di oggi.

Nel 2003, però, il CICR è stato vittima di una serie di attacchi deliberati che hanno tolto la vita a quattro delegati in Afghanistan e Iraq². Nello stesso periodo, anche molte altre organizzazioni, tra cui la Mezza Luna Rossa Afgana, le Nazioni Unite e alcune ONG sono state duramente colpite.

Attacchi diretti sugli impiegati delle organizzazioni umanitarie non sono nuovi³. Ma allora cosa contraddistingue la situazione odierna? A nostro avviso, ciò che la contraddistingue è la **natura globale della minaccia**, il fatto che questa non possa più essere circoscritta geograficamente.

Il CICR ha sempre basato il suo lavoro e la sicurezza del suo personale sull’accettazione del suo mandato da parte dei diversi attori armati e sul costante dialogo con questi. Purtroppo, oggi, l’accesso ai diversi gruppi armati radicali che compiono questi attacchi è molto difficile, se non impossibile... e senza dialogo, è impossibile raggiungere il livello d’accettabilità desiderato.

I rischi di un mondo polarizzato

In un mondo polarizzato, inoltre, ci si aspetta dagli attori (umanitari, civili, militari, politici) che decidano da che parte stanno. “Con noi o contro di noi”, sembra essere il motto dei tempi moderni. Questo tipo d’atteggiamento rende il lavoro di organizzazioni come la nostra ancora più complesso. Invocare principi quali la neutralità e l’indipendenza con l’obiettivo di aiutare le vittime dei conflitti armati, ovunque esse siano, è diventato più difficile.

Gli sviluppi recenti racchiudono quindi due rischi specifici: quello di **essere rifiutati** e quello di **essere strumentalizzati**. Ogni organizzazione che stia contribuendo, in un modo o nell’altro, alla stabilizzazione o alla transizione in Afghanistan e Iraq è potenzialmente a rischio. L’identità del CICR, inoltre, è interpretata in alcuni cerchi come fondamentalmente “occidentale” (a causa del nostro finanziamento, dell’emblema e della nostra provenienza). Questo non fa che aumentare il rischio di essere percepiti come parte integrante della più vasta presenza politico-militare occidentale e di essere quindi rifiutati.

Il secondo rischio, invece, è quello di essere strumentalizzati. Ciò succede quando le organizzazioni umanitarie vengono integrate dai governi nella vasta gamma di mezzi a loro disposizione per combattere la “guerra contro il terrori-

smo” e “conquistare i cuori e le menti” della popolazione. Questo fenomeno era già cominciato con la guerra nei Balcani, ma ha preso recentemente nuove dimensioni, in particolare in Afghanistan e in Iraq.

Da una parte, abbiamo diversi governi che descrivono la loro presenza militare in Iraq come “soprattutto umanitaria”⁴. Dall'altra, lo sviluppo di un approccio integrato alla risoluzione dei conflitti e agli sforzi di ricostruzione, in cui le attività umanitarie vengono integrate nella strategia politico-militare dei governi, sta confondendo i ruoli e creando non pochi problemi di percezione.

Lo sviluppo recente dei Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan (in cui attività umanitarie, militari, civili e di sviluppo si fondono e confondono) riassume in sé queste due tendenze ed è forse l'evoluzione più preoccupante. Le diverse nazioni che contribuiscono ai PRT hanno concezioni diverse sulla loro organizzazione e sugli obiettivi da perseguire. Per alcuni, i PRT sono strutture che dovrebbero aiutare il governo afgano a controllare e ricostruire il paese. Per altri, sono essenzialmente strumenti per convogliare l'aiuto umanitario.

Ancora più dubbioso è il ruolo degli ufficiali dei PRT incaricati degli affari civili. Come i delegati del CICR, essi visitano i villaggi e incontrano la popolazione per valutarne i bisogni. Come gli umanitari, essi offrono aiuto quando necessario. I rispettivi ruoli si confondono ancor più quando, qualche giorno dopo aver distribuito aiuti umanitari, è la componente militare del PRT a condurre un'operazione nella stessa regione. A questo punto, per la popolazione locale, diventa veramente difficile capire chi ha raccolto le informazioni d'intelligenza e cosa distingue umanitari e militari.

La risposta del CICR: un'azione basata su principi

La sicurezza delle operazioni e del personale del CICR dipende, come l'abbiamo visto, dalla percezione del pubblico e dei gruppi armati. Per questo è importante che i principi che guidano l'azione dell'istituzione siano conosciuti, capiti e rispettati.

Il principio di “**imparzialità**”, significa per il CICR che l'azione umanitaria dovrebbe essere distribuita in funzione dei bisogni delle vittime e senza distinzione di sesso, origine, razza, religione o opinione politica. Esistono sicuramente altre definizioni del termine, ma questo principio è generalmente ben capito e non suscita controversia.

Con “**indipendenza**”, invece, intendiamo affermare che la nostra azione umanitaria deve distinguersi – ed essere percepita come tale – dai processi decisionali politici. La ragione è evidente: in ogni conflitto, le parti rifiuterebbero attori umanitari sospettati di avere un'agenda politica parallela. E' per questo che il CICR non è favorevole alla confusione dei ruoli e non può entrare a far parte dei diversi tipi d'approccio integrato.

I problemi dell'approccio integrato sono ancora maggiori quando è accompagnato da clausole di condizionalità come: “ritireremo la nostra presenza umanitaria nelle aree in cui le violazioni del diritto umanitario saranno massive”. Il CICR non può sottoscrivere questo tipo di condizionalità. Se le organizzazioni umanitarie si ritirano, saranno ancora una volta le vittime (abbandonate alla loro sorte perché vivono

in una zona controllata da un gruppo che la comunità internazionale vorrebbe isolare) a pagare il prezzo più alto.

Il principio di “**neutralità**” è il terzo pilastro della nostra azione. E' spesso scambiato per indifferenza, ma il CICR non è neutrale di fronte alle sofferenze causate dalla guerra o alle violazioni del Diritto Umanitario. La nostra organizzazione ha preso chiaramente posizione in favore delle vittime dei conflitti armati. Il CICR, però, non giudica le cause dei conflitti, non discute le posizioni politiche contrapposte, non prende posizione e non condanna una parte o l'altra per gli errori commessi. Accetta i conflitti come un dato di fatto e si sforza di aiutare le vittime.

La neutralità è quindi un mezzo, non un obiettivo in sé. E' un mezzo per tenere aperti i canali di comunicazione con tutti quelli che influenzano il destino delle popolazioni dei paesi in conflitto. La sorte delle vittime e la nostra sicurezza dipendono da un dialogo costante con tutti gli attori armati, ma questo dialogo non conferisce loro nessuno statuto speciale. A nostro avviso, **è importante preservare lo spazio per un'azione umanitaria neutrale e indipendente**. Per raggiungere quest'obiettivo, è importante distinguere chiaramente l'azione umanitaria da quella politica e militare. Non perché il CICR non sia interessato a dialogare con i militari: al contrario, abbiamo con loro un dialogo frequente e costante. Non perché non consideriamo opportuno che in certe circostanze, quando gli umanitari non sono in grado di compiere la loro missione, siano unità militari ad incaricarsi degli aiuti umanitari. Ma la confusione attuale dei ruoli sta causando seri problemi di percezione dai quali derivano gravi problemi di sicurezza e uno spazio d'azione che tende a ridursi.

In questo senso, i PRT sono particolarmente problematici. Come organizzazione neutrale, non spetta a noi discutere gli obiettivi militari o di sicurezza che queste entità perseguono. Preoccupa invece che le attività umanitarie entrino a far parte di una strategia politica e militare più ampia, che ha come obiettivo quello di sconfiggere il nemico.

Come abbiamo visto, per poter compiere il suo mandato in favore delle vittime, il CICR ha bisogno di mantenere contatti e dialogo con tutti gli attori armati. La partecipazione in una strategia guidata da interessi politici (tipo PRT), ci impedirebbe di essere presenti nelle zone controllate da coloro che sono in disaccordo con questi interessi, privando così le vittime dell'aiuto necessario. E' proprio grazie alla sua neutralità e alla sua indipendenza che il CICR può ancora oggi svolgere un ruolo d'intermediario neutrale in diversi conflitti armati (Afghanistan, Filippine, Nepal, Indonesia, Colombia).

Conclusione

Questa posizione solidamente ancorata ai principi fondamentali dell'istituzione può apparire come un ennesimo tentativo del CICR di porre l'accento sulla sua specificità, oppure può dare l'immagine di un'istituzione che, in un mondo in rapido cambiamento, continua testardamente ad insistere su ricette antiche. Niente di tutto ciò.

Siamo genuinamente determinati a stabilire un dialogo costruttivo e trasparente su questi temi con tutti gli interessati, sia a livello operativo (dove analisi e valutazione delle minacce sono di vitale importanza) che concettuale (dove è

importante capire le rispettive concezioni dell'azione umanitaria). Riconosciamo che esistono concezioni dell'azione umanitaria diverse dalla nostra e ammettiamo che, a volte, la nostra azione non raggiunge i risultati sperati e che altri debbano intervenire con mezzi diversi dai nostri. Siamo quindi disposti a dialogare e a coordinare le nostre azioni con quelle degli altri attori presenti sul terreno, ma

non a farci coordinare o integrare da loro. In un mondo che diventa ogni giorno più polarizzato e in cui la guerra e la violenza armata continuano a causare sofferenze indicibili, **l'azione umanitaria neutrale e indipendente continua ad essere essenziale.** ■

Note

¹ Più informazioni sulle attività del CICR sul sito: www.icrc.org

² Due colleghi sono periti in attacchi rivolti molto probabilmente contro la più vasta presenza occidentale. Altri due nell'attentato che ha colpito direttamente la nostra delegazione a Baghdad.

³ Nel 1996, il CICR ha perso sei colleghi in Cecenia e tre in Burundi; nel 2001, altri sei colleghi hanno perso la vita nella Repubblica Democratica del Congo. Anche altre organizzazioni hanno dovuto far fronte a simili tragedie.

⁴ Questo è il risultato di una tendenza manifestatasi dopo la fine della guerra fredda. Negli anni 90, era diventato sempre più impopolare "andare in guerra". Così, i governi hanno cominciato ad utilizzare le forze armate per cosiddetti "interventi umanitari". Oggigiorno, il Regno Unito e gli Stati Uniti, non hanno più bisogno di questa caratterizzazione per portare avanti la loro "guerra globale contro il terrorismo", ma altri Stati continuano a mantenere questa linea ambigua. Il pubblico, dal canto suo, non ha ancora preso completa coscienza del fatto che le forze armate impiegate in Iraq o Afghanistan non stanno partecipando ad operazioni di mantenimento della pace ma bensì in veri e propri conflitti armati.

D A L
1845
IN PIAZZA
RIFORMA

Olimpia
Bar Pizzeria Ristorante
LUGANO

fidinam
GRUPPO

L'impegno genera valore

Dal 1960 un Gruppo di duecento specialisti operante con competenza a livello internazionale nell'ambito della consulenza fiscale e societaria, aziendale e immobiliare.

Consulenza fiscale:
Il Gruppo garantisce soluzioni fiscali, societarie e legali sia alle imprese che intendono internazionalizzarsi, sia alla clientela privata con problematiche transattoriali. Una rete capillare di corrispondenti rafforzata da alleanze strategiche permettono di assistere la clientela in oltre novanta stati.

Consulenza aziendale:
Il Gruppo attraverso il concorso di specialisti in campi differenti quali i servizi contabili, certificazione di bilancio, il brokering assicurativo, offre soluzioni di outsourcing amministrativo totale per piccola e media aziende.

Consulenza immobiliare:
Il Gruppo si occupa della promozione, valorizzazione e amministrazione del patrimonio immobiliare sia a favore di investitori istituzionali che di privati. Assiste il cliente in ogni fase del servizio immobiliare, del project e facility management, e nel global service per il settore amministrativo e industriale.

Lugano - Bolzano - Gorizia - Zagabria
London - Luxembourg - Milano - Padova - Roma - Torino
Per informazioni: Gruppo fidinam - Via Piaggio 5 - 69011 Lugano
tel. ++41 91 974 17 51 fax. ++41 91 972 38 20 www.fidinam.ch info@fidinam.ch