

DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

Il corpo svizzero dei volontari per l'aiuto  
in caso di catastrofi come strumento dell'  
aiuto umanitario all'estero

di Arthur Bill

Delegato del Consiglio federale  
per le missioni di soccorso in caso di  
catastrofi all'estero

Conferenza tenuta a Berna il 21 marzo 1975 in occasione dell'Assemblea  
dei delegati del Forum Helveticum.

Il corpo svizzero dei volontari per l'aiuto  
in caso di catastrofi come strumento dell'  
aiuto umanitario all'estero

Un'idea prende corpo

Prima che l'idea di un aiuto svizzero all'estero in caso di catastrofi cominciasse a prendere forma concreta, ci son voluti almeno 10 anni di discussioni sul pro e il contro, di esami sulle diverse possibilità di realizzazione; discussioni ravvivate di volta in volta - quando l'eco di una catastrofe giungeva fino a noi - da interpellanze in Consiglio nazionale. La mozione dell'allora Consigliere nazionale Furgler otteneva finalmente un duplice risultato positivo: l'apertura, nel gennaio 1970, presso l'Ufficio federale per la protezione civile di una centrale per l'aiuto in caso di catastrofi nel paese e la nomina, nel 1972, di un delegato del Consiglio federale ai problemi attinenti all'aiuto all'estero in caso di catastrofi. Conformemente al rapporto federale dell'11 agosto 1971 il delegato riceveva l'incarico di istituire un corpo svizzero di volontari, pronto a intervenire in caso di catastrofi naturali o a scopi umanitari a seguito di conflitti armati.

Il delegato entrava in servizio nel settembre 1972 a tempo parziale, solo a partire dal 1973 a tempo pieno. Disponeva all'inizio di due, poi di tre collaboratori e di una segreteria. L'efficienza dell'Ufficio ha potuto essere accresciuta grazie all'informazione e all'esperienza, frutto della collaborazione di esperti nei settori dell'economia privata e dell'amministrazione. I primi risultati si sono ottenuti nel maggio 1973 quando migliaia di interessati hanno risposto all'appello rivolto dall'Ufficio di Berna. La susseguente opera di selezione e di formazione del personale, oltre a quella di raccolta del materiale, ha preluso alla costituzione vera e propria del corpo, oramai pronto

a intervenire in caso di necessità. I primi interventi, verso la fine del 1974, sono però da attribuire alla fase preliminare, poiché è solo a diretto contatto con la realtà contingente che balzano all'occhio i punti deboli - ma anche quelli di forza - dell'organizzazione, sia per quel che concerne la concezione globale dell'intervento, sia per quel che riguarda il personale, il materiale e la stessa organizzazione.

Con l'istituzione del corpo la Svizzera ha iniziato un'attività in un ambito complementare nuovo per il nostro paese. Gli esempi esteri - della Svezia, dell'Olanda e della Francia - non potevano essere presi a modello, dal momento che in quei paesi si può disporre di reparti dell'esercito nazionale, pronti a intervenire in caso di catastrofi all'estero. Per diversi motivi e in consonanza con le condizioni particolari del nostro paese, in Svizzera si è preferita un'organizzazione più flessibile e, in quanto alla concezione, più vicina all'idea di milizia.

#### Organizzazione e concetto di intervento

Secondo le statistiche le catastrofi naturali sono causate nella misura dell'80% da terremoti o da alluvioni. In tali casi e come conseguenza di conflitti armati il corpo svizzero dei volontari presta la sua opera nei seguenti ambiti:

- aiuto sanitario
- costruzione in genere
- approvvigionamento
- comunicazioni
- trasporti

Il concetto di intervento è così definito nel 1973:

"Si tratta di preparare unità di intervento che assicurino in caso di catastrofi il massimo rendimento e la massima efficienza, pur conside-

rando un numero relativamente limitato di persone e un volume limitato di materiale.

Sono dunque da tener presenti:

- i limiti auspicabili posti all'effettivo del personale,
- i limiti di peso nella prospettiva di un eventuale trasporto aereo,
- la necessità di un intervento flessibile, possibile se le unità di intervento possono essere suddivise in piccole sottounità (cellule), capaci di funzionare autonomamente."

La cellula è dunque il gruppo operativo autonomo più piccolo.

I suoi compiti, per i quali è previsto il personale e il materiale necessari, sono chiaramente definiti.

Tale organizzazione assicura la desiderata flessibilità di tutta la struttura dell'intervento, permette di coordinare il lavoro delle diverse unità in quanto a personale, materiale e momento dell'intervento, oltre che assicurare l'unità globale dell'intervento.

La maggior parte del materiale è fornita dall'esercito; il resto vien messo a disposizione dalla protezione civile o preparato all'uopo.

Prima di ogni intervento ci si reca sul posto per rendersi conto dei bisogni effettivi e per prender contatto con i rappresentanti della popolazione colpita dalla catastrofe.

Poiché non è possibile da noi pretendere che una persona abbandoni immediatamente il posto occupato nella vita civile, il corpo dei volontari non presta la sua opera nella prima fase dell'operazione susseguente alla catastrofe - per esempio nel salvataggio di persone - , ma in quella successiva, cioè quando più evidenti si profilano le conseguenze della catastrofe, fase critica che la popolazione colpita deve pur poter superare.

Altre forme di intervento sono:

- Singoli volontari vengono assegnati per compiti speciali, in collaborazione prima di tutto con il CICR o la CRS, eventualmente con un'organizzazione delle Nazioni Unite.

Responsabile della conduzione dell'intervento è la rispettiva organizzazione assistenziale. Con la CRS e con il CICR già esistono convenzioni scritte.

- Distaccamenti più o meno consistenti di specialisti del corpo svizzero dei volontari possono venir messi a disposizione delle organizzazioni assistenziali precitate, responsabili sempre della conduzione dell'intervento.
- Una parte più o meno grande del corpo svizzero dei volontari interviene nell'ambito nazionale vero e proprio, sotto la direzione responsabile del delegato federale.

L'appoggio ricevuto all'interno del paese e la collaborazione con le diverse organizzazioni e opere assistenziali svizzere

Nel maggio 1973 l'Ufficio di Berna, nell'intento di istituire il corpo dei volontari, ha rivolto un appello alla popolazione: in pochi giorni 1000 persone hanno espresso la loro adesione. Il numero è poi salito a 4000. Tutti hanno ricevuto il modulo d'iscrizione. La vasta e positiva eco suscitata dall'appello testimonia del vivo interesse di molte cerchie della popolazione svizzera, cosciente della necessità di una nostra presenza nell'ambito dell'aiuto all'estero in caso di catastrofe. Solo pochi hanno rifiutato una collaborazione così impegnativa, ritenendo di non andar oltre la pura e semplice forma dell'aiuto. La maggior parte degli annunciati però approva le due forme di aiuto, ha già un'esperienza in questo ambito e ha dato la propria adesione per motivi pratici: vedono cioè nella loro partecipazione - non più per un intervento di lunga durata, ma per uno di durata limitata nel tempo - un'occasione per liberarsi temporaneamente dagli impegni familiari o professionali.

Abbiamo iscritto nel nostro registro i nomi di circa 1000 volontari. La loro composizione è la seguente:

<u>Età</u>	fino a 25 anni	:	94	10%
	da 26 a 50 anni	:	806	83%
	oltre 50 anni	:	64	7%
<u>Sesso</u>	uomini	:	828	86%
	donne	:	136	14%
<u>Tenuti al servizio</u>	tenuti	:	676	70%
	non (più) tenuti	:	288	30%
<u>Lingua</u>	tedesca	:	795	82%
	francese	:	116	12%
	italiana o altra	:	53	6%

Considerate le attuali limitazioni del personale, i datori di lavoro hanno risposto in maniera più positiva di quanto si sarebbe potuto aspettare. L'atteggiamento del datore di lavoro è di grande importanza nel caso dell'assunzione di un volontario che esercita un'attività lucrativa dipendente. Perciò ogni "Convenzione generale" vien sottoposta anche dal datore di lavoro del volontario. Ci si aspetta dal datore di lavoro non solo che metta a disposizione entro breve termine e per la durata di 2 oppure 3 mesi un suo collaboratore, ma che continui - se possibile - a versargli il salario o almeno una parte di esso.

Un considerevole numero di aziende private e di amministrazioni pubbliche si son già dichiarate disposte a sostenere il corpo dei volontari, assumendo l'intero o il parziale pagamento del salario del loro impiegato, impegnato in un intervento. La stessa Confederazione ha deciso di concedere al dipendente, impegnato come volontario in un'azione, una vacanza pagata fino a 4 mesi. Sulla base di tale regolamentazione, dall'autunno del 1973 il delegato ha potuto inviare all'estero per opere assistenziali funzionari federali, in special modo dipendenti del Dipartimento militare, delle PTT o delle FFS.

Alcune grosse aziende private e amministrazioni cantonali - in particolare quelle dei cantoni di Basilea, Ginevra, Vaud e San Gallo - hanno emanato disposizioni che regolano l'impiego dei loro subalterni in azioni del corpo.

Nonostante i sintomi di recessione, l'appoggio ricevuto all'interno del paese è dunque soddisfacente. Ciò è anche confermato dall'interesse che la stampa ha dimostrato recentemente, pubblicando i risultati del nostro primo intervento nelle regioni africane colpite da catastrofi.

Tuttavia da parte di alcuni rappresentanti degli stessi enti assistenziali vien denunciata una certa carenza di collaborazione e di cooperazione all'interno delle diverse organizzazioni. Lo stesso corpo, appena costituitosi, ha potuto rendersene conto già nella fase preliminare, in occasione di due conferenze-stampa tenute dagli enti assistenziali che nel 1974 hanno operato nella regione del Sahel.

La stessa considerazione vale in parte anche per i nostri successivi interventi compiuti in vaste regioni del bacino del Tschad. Per contro e sul piano della collaborazione il nostro corpo impiegato in Etiopia ha vissuto un'esperienza positiva nell'opera svolta con i rappresentanti della Croce rossa e dell'Ente svizzero per la collaborazione allo sviluppo.

#### Il corpo dei volontari come strumento della nostra politica estera umanitaria

Nel capitolo finale del rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale, concernente l'istituzione di un corpo di volontari per l'aiuto in caso di catastrofi, dell'11 agosto 1971, il governo svizzero si esprime chiaramente sugli obiettivi di politica estera:

"Con l'istituzione di un corpo svizzero di volontari tendiamo pure ad allargare il campo d'azione del nostro aiuto umanitario all'estero, in particolare alle regioni del Terzo Mondo. Possiamo così dare concretezza alla volontà della Svizzera di giungere a una migliore collaborazione con tutta l'umanità e rendere operante la nostra convinzione secondo cui il destino di vittime innocenti di conflitti o di catastrofi

naturali non può lasciare insensibili nessuno."

Inoltre:

"L'istituzione di un corpo di volontari non solo intensificherà il nostro aiuto umanitario, ma ci consentirà di operare in un ambito che più direttamente tocca il singolo cittadino, oltre che dare maggior peso alla nostra presenza all'estero."

Riassumendo, così si legge nel rapporto:

"L'aiuto in caso di catastrofi è una parte del nostro aiuto umanitario in campo internazionale e perciò elemento essenziale della nostra politica estera, la quale compete in conformità della Costituzione federale alla Confederazione e sottosta alle decisioni del Consiglio federale."

La posizione del Consiglio federale è dunque chiaramente definita. Ma in che misura un paese minacciato da catastrofi è disposto ad accettare l'aiuto svizzero, così com'è auspicato dal Consiglio federale?

Ancora prima dell'inizio degli interventi nelle regioni africane colpite dalla siccità, a un gran numero di paesi africani, che avrebbero potuto aver bisogno di aiuti, è stata sottoposta la domanda, per il tramite delle nostre ambasciate, se sarebbero stati interessati a un contratto di massima, con il quale potesse essere regolato un intervento della Svizzera in caso di catastrofi.

Quasi tutti i governi interpellati si sono dichiarati d'accorde con una regolamentazione sulla base di un contratto, la cui firma è già imminente con un primo gruppo di tre paesi.

Nonostante simili positive prospettive è necessario cennare ad alcuni aspetti della problematica dell'aiuto svizzero all'estero. Si sa che aiutare è diventata un'attività veramente impegnativa e difficile. Ciò vale tanto per l'aiuto in caso di catastrofe quanto - con le opportune sfumature - per la collaborazione allo sviluppo.

Ecco in breve alcune considerazioni, che tuttavia non esauriscono l'argomento.

- L'azione assistenziale svizzera - in quanto presenza visibile e documentabile del nostro paese - deve considerare avantutto l'interesse del paese colpito dalla catastrofe; le conseguenze di uno stato di catastrofe non devono essere sfruttate per fini giornalistici o propagandistici e l'azione di aiuto deve svolgersi in maniera assolutamente discreta.

E' facile per chi aiuta accettare la parte del soccorritore. Più difficile è invece la parte di chi è costretto ad accettare l'aiuto. Attenti dunque a non essere giudicati per quel che non vorremmo essere: per esempio indiscreti. Attenti inoltre a non suscitare nell'animo di chi è nel bisogno un senso di colpa.

- Capita qualche volta - è un fatto inoppugnabile - che a soffrire più di tutti siano proprio le minoranze del paese colpito dalla catastrofe, oppure popolazioni di regioni depresse. Il soccorritore deve dunque avvertire il pericolo che corre, agendo in un ambito carico di tensioni politiche, a prescindere dal fatto che la sua azione potrebbe essere considerata indesiderabile proprio per via di motivi politici contingenti.

L'aiuto umanitario, anche se non si identifica con una particolare ideologia politica e ha come unico scopo quello di alleviare le sofferenze altrui, non può essere esercitato se non con l'esplicito consenso del governo interessato.

- Immani catastrofi possono spesso essere la causa di rivolgimenti di ordine sociale. In questo caso l'intervento può avvenire proprio a favore di quei gruppi di popolazione, negletti fino al momento della catastrofe. Gli avvenimenti in Etiopia devono in parte essere considerati e giudicati da questo punto di vista.

- A parte le considerazioni di cui sopra, è importante il modo con il quale avviene l'azione di soccorso. Essa non deve considerare unilateralmente il punto di vista del soccorritore. Anzi: deve prendere in considerazione in misura preponderante i desideri di chi ha bisogno del nostro aiuto. L'intervento dev'essere concepito in modo tale

da consentire la più larga partecipazione della popolazione colpita. E' chiaro che ci si attende un aiuto ineccepibile dal punto di vista tecnico. Il successo pieno tuttavia - specie nelle regioni colpite da catastrofi in paesi in via di sviluppo - lo si ottiene evitando di essere "soffocanti", cioè il nostro intervento deve il più possibile essere adattato alle condizioni locali e offrire alla popolazione colpita la possibilità di poi continuare nel modo più largamente autonomo l'opera assistenziale. Al successo deve poter partecipare la popolazione del luogo. Tale aspetto del problema - che non è di carattere tecnico - preoccupa anche altri enti operanti in diversi paesi. Così si è espresso il segretario generale della croce rossa svedese: "Si può avere successo sul piano tecnico e fallire su quello psicologico."

- La presenza della Svizzera all'estero - che tutti vogliono sempre più viva - non si esplicherà solo negli ambiti organizzativi e tecnici, ma e soprattutto nell'ambito delle relazioni umane. E ciò per due motivi: solo la collaborazione tra soccorritori e organizzazioni assistenziali può dare un vero impulso alla collaborazione fra tutti i partner nell'ambito dell'aiuto in caso di carestia o di catastrofi; inoltre la "Svizzera soccorritrice" viene giudicata all'estero non solo per quello che fa di positivo, ma anche per quello che fa di negativo.

Di primaria importanza è dunque la scelta delle persone chiamate a rappresentare il nostro paese. E' chiaro: abbiamo bisogno dello specialista, del bravo professionista; tuttavia dobbiamo ricorrere in misura determinante a colui che ha una grande esperienza di vita, soprattutto di vita all'estero. La difficoltà di reclutamento sta nel fatto che molte di queste persone non possono essere distolte - o lo possono difficilmente - dalla loro attività professionale. Ma chi sono i migliori? Quelli che hanno l'esperienza più lunga, quelli che sanno comprendere gli altri, i più pronti ad adattarsi alle situazioni contingenti, i più tenaci e i più pazienti, coloro che sanno svolgere la loro attività senza dar nell'occhio, discreti messaggeri di buona volontà.

Il problema tuttavia rimane aperto e due sono le domande cui è difficile dare una risposta esauriente: sono in numero sufficiente questi "migliori"? sono tutti fisicamente in grado di sopportare le fatiche di un'opera estenuante?

Ci sarebbe un'altra possibilità di reclutare personale altamente qualificato: basterebbe che in un prossimo futuro l'intervento per una catastrofe - della durata da 2 a 3 mesi - potesse essere equiparato alla frequenza di un normale corso di ripetizione, s'intende nel caso di cittadini svizzeri tenuti al servizio militare. Si tratterebbe soltanto di provvedere ai necessari ritocchi di regolamento e di legge, ritenuto che la partecipazione al lavoro del corpo presenti valori in quanto a formazione dell'uomo e esperienza di vita validi anche per l'ambito militare. Questo presupposto potrebbe essere realizzato facilmente in molti settori direttivi e di specializzazione. Crediamo infine che il "Caso serio: catastrofe" rappresenti veramente una scuola di disciplina per il singolo come è d'altronde dimostrabile dopo i recenti interventi in Africa.

#### Che cosa si è imparato dai primi interventi

Nell'autunno del 1974 il corpo - di fresca composizione - è stato messo a dura prova nell'ambito delle azioni di soccorso nelle regioni africane del Lago Tschad colpite dalla siccità e in Etiopia.

Sebbene ci siano vari aspetti che ancora devono essere oggetto di altri più attenti esami, si possono già oggi trarre le seguenti conclusioni:

- La concezione generale del corpo, il suo carattere di milizia, la sua organizzazione in cellule autonome, dev'essere mantenuta, pur necessitando di una applicazione ancora più coerente.

- Nel caso di successivi interventi, il corpo dev'essere rinforzato con gente esperta nell'organizzazione in genere (i "migliori" di cui si è detto più sopra). Attraverso una regolare e intensiva formazione dei quadri dev'essere possibile disporre per ogni intervento di un nucleo già pronto di responsabili. Essi non devono soltanto conoscere a fondo il materiale d'impiego, ma coltivare tra di loro intensi contatti personali.
- In genere devono essere adottati criteri di scelta ancora più severi, non solo per quanto attiene all'ambito specifico, ma e soprattutto per quel che concerne il lato psicologico dei rapporti umani.
- L'Ufficio del delegato dev'essere potenziato e la collaborazione di alcuni uffici della Confederazione intensificata.
- Materiale e equipaggiamento del corpo devono essere semplificati e standardizzati, secondo il motto "più praticità e mono peso."
- Si devono studiare soluzioni alternative per il trasporto, tralasciando se possibile i trasporti via mare.
- Azioni di piccole proporzioni riescono meglio di altre. Se si tratta di compiere azioni di vasta portata, la composizione di un numero di gruppi il più possibile autonomi dà presumibilmente maggior garanzia di successo di una direzione centralizzata.

Nelle due regioni sopra citate gli obiettivi posti sono stati raggiunti. Sull'azione nel bacino del lago Tschad - di lunga la più impegnativa - riferirà in francese il prof. J. Clerc, capo dell'intervento.

A conclusione della mia esposizione vorrei illustrare l'intervento e i risultati ottenuti dal nostro piccolo gruppo nella regione meridionale del deserto del Danakil presso Gewani.

L'azione intrapresa - un modello nel suo genere - è stata compiuta a favore di una minoranza appartenente a popolazioni nomadi maomettane del ceppo Afari e duramente colpita da calamità.

Un piccolo gruppo di sette volontari, in collaborazione con 60-150 soccorritori locali, si è adoperato per approvvigionare in acqua un villaggio abitato da tribù Amari e Afari e un ospedale, l'unico nel deserto nel raggio di centinaia di chilometri. Nel villaggio di Gewani, di 3000 abitanti (ai quali si aggiungono altri 7000 nomadi durante la stagione delle piogge) e nell'ospedale sono state installate 27 fonti d'acqua. E' stato inoltre costruito un serbatoio della capacità di 20'000 litri e messa in funzione un'efficiente stazione di pompaggio dell'acqua del sottosuolo. Sull'area dell'ospedale è stata costruita una nuova clinica e i rimanenti sei edifici sono stati opportunamente rinnovati. Infine si sono compiuti lavori di miglioramento delle strade e delle canalizzazioni di scarico e costruito un traghetto sul fiume Awash, infestato dai coccodrilli. Tutte queste opere aumentano le possibilità di sopravvivenza degli indigeni e dei circa 100'000 nomadi della regione, specie nei periodi di siccità. La popolazione nomade può finalmente contare su un'assistenza medica che riteniamo il minimo auspicabile e, per la prima volta nella sua storia, essere approvvigionata di acqua.

Perché abbiamo ritenuto di dover presentare brevemente l'azione "Gewani" definendola un modello?

- L'azione ha potuto aver luogo nella discrezione più assoluta cioè al riparo da ogni rivolgimento politico susseguente alla carestia che ha colpito il paese.
- L'azione ha risposto agli obiettivi che si sono posti i responsabili del paese, nel senso di offrire alle minoranze nomadi un aiuto e un appoggio superiori a quelli offerti finora.
- L'azione, progettata rapidamente e accuratamente in Svizzera e portata a termine nello spazio di 3 mesi, è stata integrata da due ulteriori programmi realizzabili a più lungo termine, nell'ambito della collaborazione ai paesi in via di sviluppo.

- L'aiuto portato dal corpo - approvvigionamento di acqua e costruzione di ospedali - ha permesso di allargare il programma d'assistenza del Duke of Harrar Hospital dal capoluogo alla campagna, conglombando una delle regioni più povere dell'Etiopia.
- Con il risanamento di Gewani è stato compiuto un ulteriore passo nella realizzazione di un vasto programma di sviluppo che prevede per il futuro l'impianto di vaste piantagioni lungo il fiume Awash. Alcune di queste piantagioni danno già i loro frutti. Un altro miracolo è capitato: il ceppo nomade degli Afari dimostra interesse per il piano di sviluppo. Questa gente ha trovato lavoro e dunque possibilità di sopravvivenza nella regione durante il periodo della siccità.
- L'azione ha fornito anche dati interessanti concernenti il modo di lavoro del corpo, anche in previsione di altri simili interventi:
  - Soccorritori indigeni - 50 all'inizio, 160 in seguito - hanno prestato la loro opera insieme con un piccolo gruppo di volontari - da 6 a 8 - ben affiatati tra di loro. Del gruppo facevano parte una donna e un architetto svizzero dimorante in Etiopia.
  - I diversi gruppi locali hanno appoggiato l'opera di assistenza. L'interesse per l'approvvigionamento di acqua e la costruzione di ospedali ha accomunato nello sforzo il ceppo cristiano degli Amari e quello maomettano degli Afari.
  - Sebbene con molte difficoltà, diversi lavori sono stati appaltati a indigeni e diverso materiale è stato comperato sul posto.
  - Una parte del personale addetto all'assistenza e alla manutenzione rimane legato a un contratto anche dopo la partenza dei membri del corpo. Esso prende cura della manutenzione ordinaria delle installazioni sotto la sorveglianza della nostra ambasciata e dell'architetto svizzero dimorante laggiù.

Tanto nel bacino del Tschad quanto in Etiopia siamo riusciti - almeno secondo noi - a realizzare già nel programma a breve termine del nostro corpo, desideri legittimi e fondati, contemplati invece in un programma d'aiuto a lungo termine.

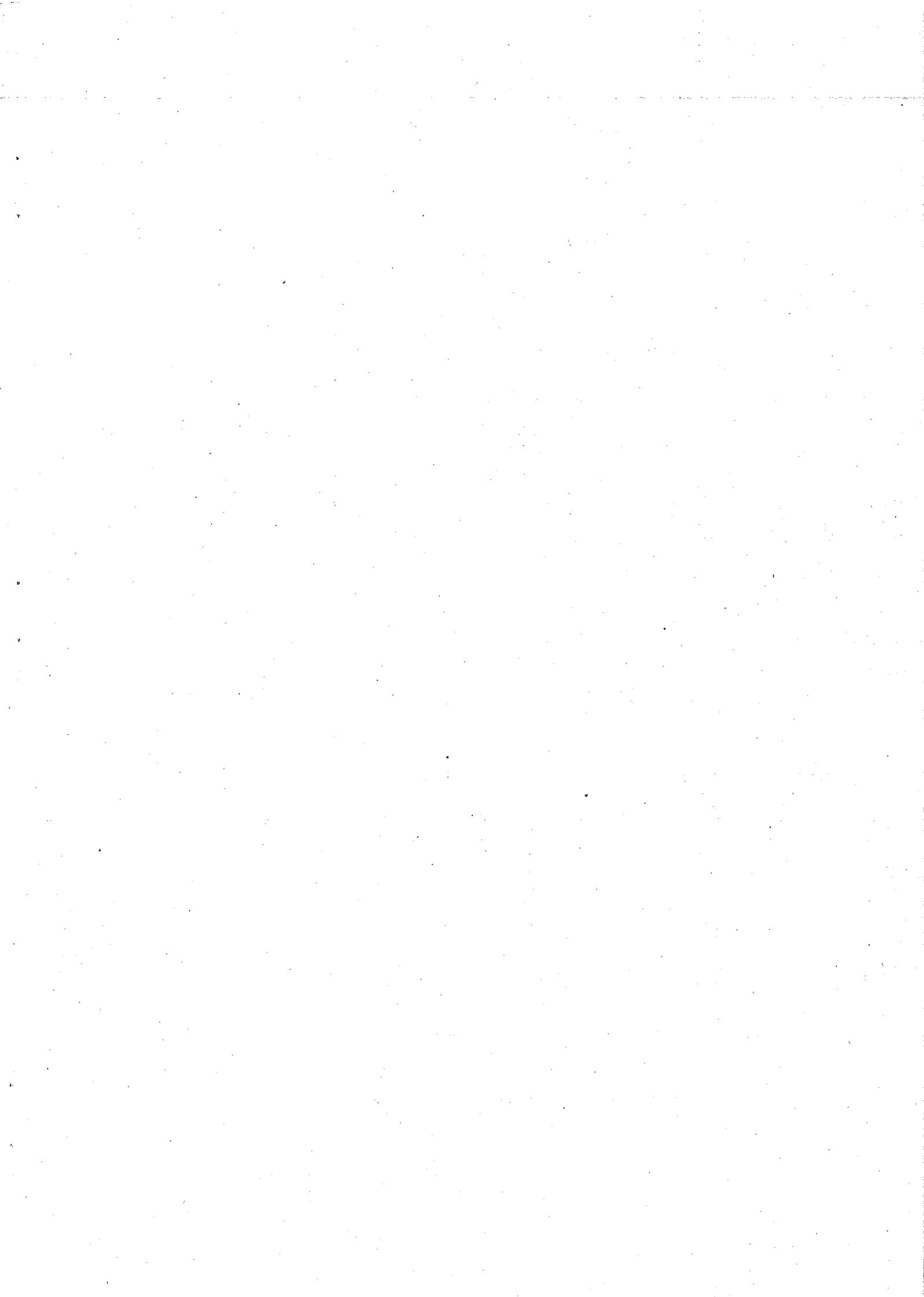
Nelle due regioni abbiamo

- prestato aiuto a popolazioni che, secondo le statistiche delle Nazioni Unite, contano fra le più povere della terra;
- aiutato soprattutto minoranze;
- contribuito a migliorare infrastrutture atte a promuovere programmi di sviluppo economico e l'assistenza medica di base.

Ne hanno tratto beneficio le due parti: chi ha ricevuto l'aiuto e chi invece lo ha dato. Non si tratta solo di un'esperienza vissuta personalmente da ogni suo membro che ha operato accanto a gente africana, di stirpe e tradizioni diverse. Si sa che una migliore comprensione delle miserie altrui aiuta a capire meglio se stessi.

Tutte queste considerazioni vogliono infine sottolineare un fatto importante: la così detta "presenza della Svizzera soccorritrice" all'estero è una presenza particolare, deve essere una presenza particolare: essa va al di là dell'aiuto "tecnico" - concesso da chi ha i mezzi a chi invece di mezzi non ne ha - per trasformarsi in una presenza veramente vissuta, una partecipazione sentita delle altrui sofferenze.

Crediamo così che il corpo dei volontari possa - in unione con altri enti assistenziali di già comprovata efficienza - collaborare a mantenere viva e inalterata nel mondo la fede in una Svizzera umanitaria.



DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE  
Il delegato del Consiglio federale  
alle missioni di soccorso  
in caso di catastrofe all'estero

La pratique d'un grand engagement  
dans le Bassin du Lac Tchad

M. Joseph Clerc, Dr. ès sciences,  
Chef de la mission dans le Bassin du Lac Tchad

Conferenza tenuta il 21 marzo 1975 a Berna in occasione della  
Assemblea dei delegati del Forum Helveticum.

## La pratique d'un grand engagement

### dans le Bassin du Lac Tchad

Un engagement de grande envergure comme celui qui s'est déroulé dans le Bassin du Lac Tchad d'octobre 1974 à fin janvier 1975 représente une équation dont les termes sont nombreux et les inconnues redoutables. Dans le cas particulier, il s'agissait d'inaugurer un nouvel instrument dont le comportement n'avait encore jamais été éprouvé, dans des pays lointains, difficilement accessibles, aux prises avec des problèmes totalement différents de ceux qui nous sont coutumiers. Il fallait également respecter un certain nombre de critères impératifs qui conditionnent l'échec ou le succès d'actions de secours de ce type.

Il va sans dire que le souci de l'efficacité doit être permanent, de façon à apporter une contribution maxima aux bénéficiaires de l'action et de tirer le parti le plus judicieux des moyens mis en oeuvre. Toutefois, ce souci d'efficacité doit très souvent être tempéré et pondéré à la mesure des contingences locales et la direction d'une telle action se traduit souvent par la recherche de compromis optimaux.

Par ailleurs une telle opération ne se conçoit pas dans l'abstrait. Elle doit s'insérer le plus soigneusement possible dans un contexte déterminé, être coordonnée avec les plans, les programmes d'autres institutions et des gouvernements. Il n'est donc pas question de faire cavalier seul mais de s'intégrer.

Il convient également de ne pas oublier, qu'une aide quelle qu'elle soit, ne prend sa véritable valeur et sa meilleure dimension que si elle implique une participation active des populations concernées. Il y va tout d'abord de la dignité humaine, qui consciemment ou inconsciemment se trouve frustrée et froissée par des actions d'un type caritatif ou paternaliste trop prononcé. Au surplus un impact psychologique extrêmement important est créé si les secourus sont appelés à remodeler eux-mêmes leur destin. On évite ainsi de les voir frappés du fameux "disaster syndrom" qui anesthésie les élans et les énergies des victimes.

Il convenait également d'être extrêmement attentif au choix des moyens, afin d'éviter l'intrusion d'éléments techniques par trop hétérogènes, susceptibles de bousculer les traditions, les coutumes et de créer des besoins nouveaux et des problèmes que ces pays ne seraient pas en état de résoudre par la suite de manière satisfaisante.

Un point extrêmement important consiste à éviter les inconvénients que représentent des interventions purement éphémères sans qu'une continuité n'en assure le caractère de durabilité et qui ne font que compliquer encore les difficultés de ceux que l'on prétend aider.

Dans le cas qui nous préoccupe en particulier, le problème était d'autant plus difficile que la vocation naturelle du corps suisse de secours en cas de catastrophe est d'intervenir pour de courtes périodes lors de catastrophes naturelles brutales et soudaines, alors que dans le cas de la sécheresse au Sahel nous nous trouvions en face d'une situation très différente que certains appellent "état de catastrophe permanente". Les apparences du désastre entraîné par cette sécheresse avaient un caractère beaucoup plus subtil que les destructions lors d'un tremblement de terre ou d'un cyclone, ce qui devait avoir un effet négatif sur le moral et la motivation des volontaires qui n'étaient pas habitués à déceler les signes souvent imperceptibles de la misère frappant des populations résignées naturellement, peu démonstratives et souvent drapées dans une indifférence, sinon orgueilleuse, du moins apparente.

Une action telle que celle dont nous nous entretenons provoque certainement un choc de civilisation ressenti aussi bien par les secourus que par les sauveteurs. Il est bien connu que, chaque fois que des populations au mode de vie traditionnel sont au contact d'actions ou d'influences occidentales, il est constaté un certain dérèglement de ces sociétés. Chaque population s'adaptant à son milieu, a fixé des coutumes et une culture qui prend un caractère d'autant plus impératif qu'elle représente à ses yeux ce qui est normal et assure la sécurité. Finalement, les rencontres entre systèmes culturels différents entraînent des déchirements, des frustrations, des résistances qui sont ressentis aussi bien par les uns que par les autres. Il s'agissait bien là d'une de ces grandes inconnues dont il a été question. Comment allaient réagir nos volontaires fortement axés sur un ethno-centrisme puissant, amoureux d'un perfectionnisme marqué au coin d'un sentiment de supériorité, ayant une tendance à tout mesurer selon les critères purement suisses, ce qu'un éminent professeur de l'Institut des Hautes études Internationales, M. Jacques Freymond, appelle la "schizophrénie helvétique". L'expérience a bel et bien démontré qu'il y avait là une source de nombreuses interrogations, de difficultés, et que les appréhensions que l'on pouvait nourrir n'étaient pas sans fondement. Elles expliquent les tensions dont a été victime ce corps expéditionnaire, les déceptions qu'ont ressenties un trop grand nombre de volontaires et une certaine incompréhension qui s'est établie entre les exécutants et la direction, dont les intentions ne pouvaient toujours être comprises de gens inexpérimentés et insuffisamment motivés.

En dehors de toutes ces contraintes, il était indispensable de ne pas négliger l'aspect pratique des choses et de ne pas perdre de vue deux objectifs essentiels, le premier étant de s'attaquer directement à la couverture de besoins réels et de soulager des populations plongées dans une situation objectivement difficile, le second étant de tester les structures du corps, sa conception, son matériel, son personnel et de réunir les expériences et les enseignements nécessaires à la mise au point définitive de cet instrument pour le rendre capable d'affronter avec succès les tâches urgentes que l'avenir lui ré-

serve. Pour cette raison les plans d'intervention ont été conçus dans le contexte d'une situation catastrophique objective, qui s'étale sur une longue période, dont les conséquences se feront sentir encore longtemps et que les opérations de secours à moyen et long terme ne réussiront à surmonter que dans un avenir relativement lointain. Il faut donc, pour assurer la survie de ces populations et activer leur urgente réhabilitation, concevoir des opérations rapides, s'enchaînant les unes aux autres, formant chacune l'arche d'un pont qui devrait permettre d'atteindre le moment où les améliorations escomptées commenceront à se manifester. Dans toute action salvatrice, la prévention revêt une importance capitale, c'est pourquoi notre action s'inscrivait entre deux pôles, l'un consistant à porter une aide immédiate dans les situations d'urgence, l'autre à prévenir le retour des effets désastreux d'une situation qui tend à se perpétuer.

Les problèmes auxquels ces régions doivent faire face pour surmonter la crise actuelle, mais aussi pour assurer dans une certaine mesure un avenir encore incertain pour de nombreuses années, constituent un vaste défi lancé à l'action humanitaire. Il est tout à l'honneur de la Suisse et de ses autorités d'avoir consenti un certain effort pour relever ce défi.

Si les problèmes de personnes occupaient l'avant-scène de nos préoccupations, les questions de matériel n'en présentaient pas moins une certaine plage d'incertitude, malgré le soin apporté à sa préparation. Ce problème était d'autant plus ardu que, le corps ne disposant pas d'un équipement matériel entièrement propre, il était nécessaire de recourir à la bonne volonté de l'armée pour pouvoir disposer d'une grande partie des moyens techniques et logistiques indispensables. Si cette contribution de l'armée a été déterminante, il n'en reste pas moins qu'elle constituait à son tour une certaine hypothèque du fait que notre administration militaire fédérale se trouvait placée en face des mêmes inconnues que nous et qu'elle était au surplus limitée par des règlements sans doute excellents sur le plan suisse mais qu'il eut fallu assouplir dans le cadre d'une action exceptionnelle se déroulant dans un tout autre contexte. D'ailleurs, dans d'autres domaines également, une certaine pesanteur administrative

s'est parfois fait sentir .

A l'exception de ceux qui, jour après jour , étaient confrontés avec les difficultés du terrain, encore aujourd'hui, la plupart de ceux qui se permettent allègrement de porter des jugements définitifs mais téméraires sur le déroulement de cet engagement n'imaginent pas la somme de tenacité, de souplesse, de ressources imaginatives qu'il a fallu déployer pour éviter que ne s'embourbe cette première intervention.

Celle-ci était rendue d'autant plus difficile, qu'il s'est révélé que la préparation diplomatique est beaucoup plus lente qu'escomptée et que la direction sur le terrain a dû affronter d'innombrables problèmes sans que des bases juridiques et conventionnelles n'aient pu être mises sur pied au préalable. La bataille étant terminée, il est temps désormais de tirer le bilan de cette opération.

Qu'ont réalisé les cinq échelons engagés: sanitaire, technique, transports routiers et aériens, ravitaillement et transmissions ? A part quelques bavures mineures, les équipes médicales implantées au Tchad et au Niger ont correspondu à tous les espoirs placés en elles. Grâce à l'arrivée en temps voulu des land-rovers qui, avec plein succès, avaient réalisé la traversée du Sahara, et à l'improvisation de transports avec les moyens locaux, dès l'arrivée des médicaments et du personnel médical par un vol charter en provenance de Suisse, le travail a pu s'organiser sans aucune perte de temps et les équipes ont gagné leurs bases dans les régions désertiques au coeur des pays de la famine et de la sécheresse. Sans délai elles ont commencé à apporter aux populations des soins préventifs, accessoirement une aide curative, et à accomplir une mission médico-nutritionnelle accompagnée dans certains cas de campagnes de vaccinations dont on peut être pleinement satisfait . La continuité de cette action est assurée par les soins de la Croix-Rouge suisse au Tchad, ainsi que par l'organisation norvégienne Norsecours qui poursuit notre programme nutritionnel au Niger par les soins d'une missionnaire de formation médicale et d'une vingtaine de secouristes locaux et de six matrones, formés par nos soins. Grâce à nos stocks de médicaments, les hôpitaux

et dispensaires des régions où nous sommes intervenus au Niger, au Tchad et au Cameroun se sont vu doter de matériel et de médicaments qui leur permettront de fonctionner pendant un laps de temps relativement long.

Les équipes techniques, malgré un effectif extrêmement réduit de 9 volontaires, accompagnées d'absolument aucun matériel, ne faisant appel qu'aux possibilités locales en matériaux et en main d'oeuvre, ont réalisé un travail impressionnant, malgré la carence de nos moyens de transport bloqués dans le port de Lagos, malgré les difficultés énormes pour se procurer sable, ciment, armatures métalliques, outils de toute sorte, malgré également le fait de la maladie de deux d'entre-eux, qui ont tenu à accomplir tout leur programme malgré une hépatite virale qui aurait nécessité leur rapatriement. Bilan: construction de trois magasins de stockage de 1.400 m<sup>3</sup>, de deux magasins et ateliers de 1.200 m<sup>3</sup>, d'une station de réparation pour machines agricoles; réfection de routes et de canalisations dont la destruction avait coupé en deux une localité du désert, Mao au Tchad; remise en état d'un aérodrome pour transport moyen et construction de deux aires de tournage à Mao également; remise en état et balisage d'un aéroport de brousse au Niger, à Diffa; construction d'une place d'atterrissage de fortune au Niger, à Koufey; creusage de sept puits nouveaux, remise en état de cinq puits dans le Kanem; construction de trois dispensaires, 3 centres d'accueil école-orphelinat; remise en état des bâtiments, adductions d'eau, conduites électriques de 19 dispensaires, remise en fonction des installations de radiologie de l'hôpital central de N'Djaména; installation du groupe électrogène de haute puissance pour alimenter la maternité et les blocs opératoires de l'hôpital N'Djaména. A souligner que contrairement à ce qui s'est passé en Ethiopie, cette petite équipe devait se déplacer à travers quatre pays dans un quadrilatère d'environ 600 km de côté. A leur égard on peut affirmer que la réussite a été de 150% et représente le plus spectaculaire succès de tout l'engagement.

Le petit groupe ravitaillement n'avait que des tâches volontairement limitées; nous disposions d'un stock importé relativement modeste de 100 tonnes de WSM, 60 tonnes de lait en poudre, auxquelles s'est ajoutée une centaine de tonnes de sorgho achetées sur place, ainsi que 6 tonnes de vêtements et de couvertures. Ces secours ont pu être acheminés par

directement vers les régions où ils étaient utiles et distribués par nos soins ou ceux de Norsecours. Dans l'ensemble on a pu éviter que ces secours ne soient, comme c'est très souvent le cas, distraits de leur destination. Ce groupe a ensuite opéré le ravitaillement des volontaires distribués dans les quatre pays et assuré le fonctionnement administratif de l'ensemble.

Les transports aériens d'un effectif de neuf hommes, disposant de deux Pilatus Porter, ont fortement contribué au succès et au déroulement de l'action. Ces deux appareils, extrêmement fiables, bien pilotés et bien entretenus, ont rempli pleinement leur mission. Elle consistait en premier ressort à assurer la sécurité et l'évacuation éventuelle des volontaires en cas de troubles ou de maladies, à permettre le transport rapide de malades et de médicaments, à assurer les liaisons avec les postes de brousse et le ravitaillement des équipes isolées.

Les transports routiers nous ont voulu leur part de satisfaction mais aussi de déception. Si les land-rovers sont arrivées à point nommé et ont rempli le rôle qu'on attendait d'elles, les 10 Unimogs et les 8 Saurer sont malheureusement restés bloqués dans le port de Lagos et n'ont gagné le terrain des opérations qu'au début novembre. Ceci a considérablement handicapé le déroulement des programmes, en particulier celui de l'équipe technique, et la direction s'est vue contrainte, jour après jour, d'improviser des solutions de rechange, afin de ne pas gaspiller un temps précieux. Si les Unimogs se sont révélés bien adaptés au terrain, les Saurer 2-M n'ont par contre pas rendu les services qu'on attendait d'eux. Un gros handicap a certainement été l'obligation imposée par l'administration militaire de ne laisser conduire ces véhicules qu'exclusivement par des chauffeurs militaires. Il est un fait pourtant bien connu que les chauffeurs noirs sont sur leur terrain de loin supérieurs à nos spécialistes, désarmés très souvent dans les sables et les pistes de brousse.

Finalement, l'échelon transmissions a démontré que le matériel sélectionné était sûr et résistant, mais que l'équipe de spécialistes désignée par l'administration militaire qui le servait n'était ni techniquement ni surtout psychologiquement à la hauteur. Toutes les liaisons locales même de faible distance n'ont pu être assurées et la liaison primordiale avec la Suisse n'a pas été réalisée non plus. Ceci

rendait la direction tribulaire des communications par telex peu souples, souvent incertaines et entravées dans le cas particulier par les grèves paralysant la France.

En conclusion, le bilan est en définitive largement positif. La situation trouvée sur le terrain coïncidait bien avec les prévisions et les analyses préliminaires se sont donc révélées correctes.

La lutte contre la montre qui consistait à réaliser un programme très diversifié et complexe en moins de 80 jours a été gagnée. Le cadre budgétaire a non seulement été respecté mais de substantielles économies ont encore été réalisées.

Sous réserve des quelques avatars dont il a été fait mention, le matériel et l'équipement ont rendu ce qu'on attendait d'eux.

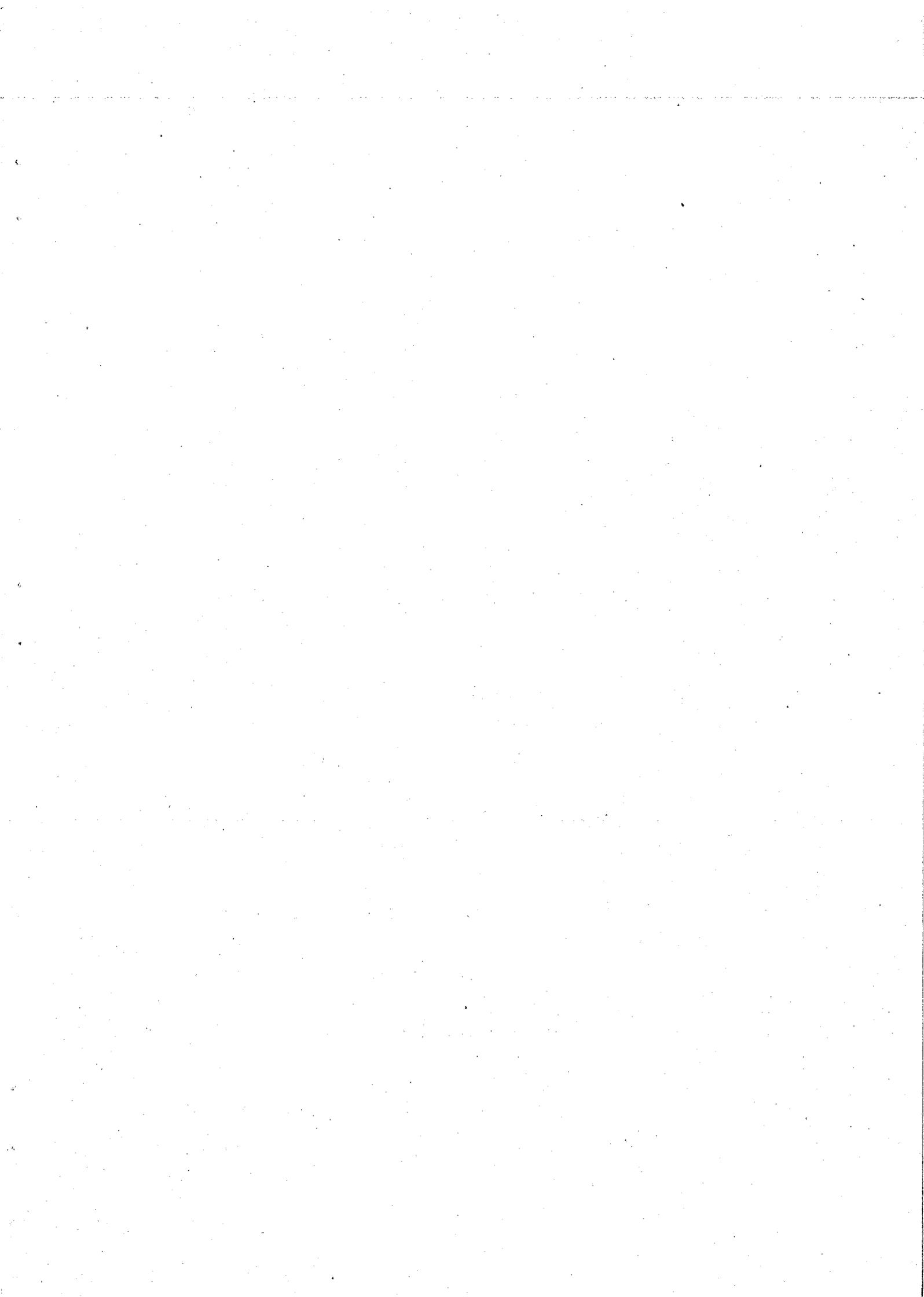
S'il faut regretter que parmi les 92 volontaires qui ont participé à cet engagement, une trentaine n'ont pas correspondu aux espoirs que l'on fondait sur eux, n'ont pas résisté physiquement ou psychologiquement, n'ont pu s'adapter à des situations nouvelles et un rythme de travail inhabituel ni se dépouiller du vieil homme, la majorité reste à l'origine de satisfactions nombreuses et constitue un réservoir précieux pour l'avenir. On peut toutefois déplorer que, comme en bien d'autres circonstances, la minorité insatisfaite, obscurément déçue et culpabilisée, fasse plus parler d'elle que ceux qui ont conclu, dans le silence et la dignité, faisant preuve d'une modestie de bon aloi, une mission attachante, enrichissante et fructueuse.

Les méthodes futures de sélection du personnel exigent d'être perfectionnées peut-être mais rien cependant n'a été perdu dans ce domaine.

Il était bon de mettre en évidence aussi bien les lumières que les ombres de ce tableau. Les résultats positifs sont réconfortants, surtout si l'on pense à l'aide effective apportée à des régions classées parmi les plus déshéritées. Quant aux expériences négatives, elles sont d'une extrême importance parce qu'elles devraient permettre d'en tirer profit pour de futurs engagements. Il faut donc espérer que les responsables du Corps sauront éviter l'écueil devenu hélas traditionnel, qui surgit à l'issue de la plupart des opérations de secours et consiste à classer dans des dossiers les enseignements recoltés, à se

séparer du personnel entraîné et enrichi par l'expérience et à recommencer à zéro la prochaine fois. Dans l'ensemble et pour conclure, cette première mission a atteint tous ses objectifs, le taux des erreurs décelées est tout à fait normal, compte tenu de l'envergure et de la complexité de cette entreprise; si les retouches qui s'imposent sont réellement apportées à cet appareil, le Corps pourra prendre sa place dans le rang des autres organisations humanitaires qui ont été et resteront l'honneur de notre pays.

Berne, 21.3.1975 JC/ss/no



Dienstdauer für Soldaten ( in Monaten )

Durata del servizio per soldati (in mesi)

(Quelle: Military Balance 74/75, IISS London)

(Fonte: Militarv Balance 74/75, IISS London)

Belgien	/ Belgio	12 (Flieger/ av: 15)
Bulgarien	/ Bulgaria	24
Bundesrepublik Deutschland	/ Germania Rep. fed. BRD	15
Dänemark	/ Danimarca	9
Deutsche Demo- kratische Republik	/ Germania Rep. dem. DDR	18
Frankreich	/ Francia	12
Griechenland	/ Grecia	24
Grossbritannien	/ Gran Bretagna	Keine Dienstpflicht/ nessun obbligo di servizio
Israel	/ Israele	36 (Frauen/ donne 20)
Italien	/ Italia	15 (Flieger/ av: 24)
Jugoslawien	/ Jugoslavia	15
Niederlande	/ Paesi Bassi	18 (Flieger/ av: 21)
Norwegen	/ Norvegia	12 (Flieger/ av: 15)
Oesterreich	/ Austria	8
Polen	/ Polonia	24
Portugal	/ Portogallo	24 (Flieger/av : 36)
Rumänien	/ Romania	16
Schweden	/ Svezia	7 1/2 - 15
Schweiz	/ Svizzera	12 (auf 30 Jahre verteilt/ ripartiti su 30 anni)
Spanien	/ Spagna	18
Tschechoslowakei	/ Cecoslovacchia	24
UDSSR	/ URSS	24
Ungarn	/ Ungheria	24
USA	/ Stati Uniti	Keine Dienstpflicht/ nessun obbligo

Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben...

Percentuali delle spese militari rispetto alle spese complessive

...des Bundes:

... della Confederazione:

...des Bundes, der Kantone  
und Gemeinden:

... della Confederazione,  
dei Cantoni e dei Comuni:

1938	55	%	1970	10,9	%
1954	35	%	1971	10,3	%
1964	30	%	1972	9,6	%
1969	27	%	1973	9	%
1970	25,9	%			
1971	22,3	%			
1972	21,6	%			
1973	20,1	%			
1974	21	% (Budget)			
1975	20	% (Budget)			

Aumento percentuale delle spese della Confederazione dal 1965

(= 100 %)

	<u>1974</u>
Insegnamento e ricerca	+ 423 %
Previdenza sociale	+ 305 %
Relazioni con l'estero	+ 256 %
Spese complessive	+ 161 %
Agricoltura	+ 125 %
Trasporti ed energia	+ 105 %
Difesa nazionale	+ 68 %

Le spese per la difesa di diversi Stati  
(Complessive, in rapporto alla popolazione, in % in rapporto al  
rispettivo prodotto sociale lordo)

Stato	Anno	Spese per la difesa		
		in Mio Fr.	Per testa di abitante in Fr.	Percentuale rispetto al prodotto sociale lordo
<u>Belgio</u>	1967	2'350	241.--	2,9 %
	1972	3'113	318.--	2,0 %
	1973	3'465	354.--	2,0 %
	1974	3'237	-	-
<u>Danimarca</u>	1967	1'359	271.--	2,5 %
	1972	1'896	378.--	2,3 %
	1973	1'988	396.--	1,9 %
	1974	1'653	-	-
<u>Rep. fed. ted.</u> (BRD) (senza Berlino)	1967	23'039	400.--	4,3 %
	1972	32'972	533.--	3,1 %
	1973	39'519	637.--	2,9 %
	1974	32'292 *	-	-
<u>Francia</u>	1967	23'659	456.--	5,3 %
	1972	26'823	520.--	3,4 %
	1973	29'533	567.--	3,1 %
	1974	23'739	-	-
<u>Gran Bretagna</u>	1967	22'962	417.--	5,7 %
	1972	29'962	538.--	4,9 %
	1973	30'230	543.--	4,9 %
	1974	26'163	-	-
<u>Italia</u>	1967	8'127	155.--	2,9 %
	1972	13'979	258.--	3,0 %
	1973	13'990	256.--	2,9 %
	1974	11'019	-	-

\* preventivo  
diverso rispetto  
al 1973

<u>Canada</u>	1967	6'747	335.--	2,7 %
	1972	8'454	387.--	1,9 %
	1973	7'540	371.--	1,8 %
	1974	7'287	-	-
<u>Olanda</u>	1967	3'767	301.--	4,0 %
	1972	6'742	503.--	3,3 %
	1973	7'357	546.--	3,3 %
	1974	6'909	-	-
<u>Norvegia</u>	1967	1'299	344.--	3,7 %
	1972	1'987	507.--	3,2 %
	1973	2'331	588.--	3,3 %
	1974	2'040	-	-
<u>Austria</u>	1967	593	86.--	1,3 %
	1972	864	116.--	1,0 %
	1973	1'019	137.--	0,9 %
	1974	970	-	-
<u>Svezia</u>	1967	4'175	537.--	4,2 %
	1972	6'472	791.--	3,6 %
	1973	6'027	739.--	3,1 %
	1974	4'923	-	-
<u>USA</u>	1967	313'900	1'582.--	9,8 %
	1972	358'620	1'716.--	7,2 %
	1973	278'250	1'320.--	6,2 %
	1974	257'400	-	-
<u>URSS</u>	1967	148'135	632.--	9,6 %
	1972	141'771	568.--	7,5 %
	1973	115'647	469.--	5,4 %
	1974	99'168	-	-
<u>Israele</u>	1967	2'141	533.--	13,8 %
	1972	5'427	1'737.--	20,9 %
	1973	14'536	4'585.--	47,8 %
	1974	11'064	-	-
<u>Svizzera</u>	1967	1'658	280.--	2,4 %
	1972	2'395	374.--	1,8 %
	1973	2'765	427.--	1,7 %
	1974	2'652	-	-

Osservazioni complementari

a) I dati del 1974 si riferiscono esclusivamente ai preventivi.

b) Il computo in fr. svizzeri delle spese si basa sui seguenti corsi:

1967 - 1972	1 US \$ = 4.30 Frs.
1973	1 US \$ = 3.50 Frs.
1974	1 US \$ = 3.-- Frs.

c) I confronti fra i diversi stati vanno presi con una certa prudenza in quanto i bilanci sono strutturati diversamente da Stato a Stato. In Svizzera il concetto "uscite per la difesa" comprende tutte le spese militari e civili per la difesa nazionale.

Fonte: (vale anche per i dati sulla Svizzera):

The Military Balance, pubblicata dall'Istituto per gli "Strategic Studies" di Londra; ultima edizione.

DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE  
Informazione

Berna, novembre 1974

Il Servizio d'informazione del DMF, 3003 Berna, è volentieri a disposizione per eventuali ragguagli sulla difesa militare del Paese.