

6 Il rimpatrio e le iniziative di pace nei primi anni '90

Verso la fine degli anni '80, la fine della guerra fredda creò nuove possibilità di pace. Private dell'appoggio delle superpotenze, le guerre per procura che infuriavano in vari paesi del mondo, terminarono rapidamente. In alcuni casi, le Nazioni Unite svolsero un'importante funzione di mediazione e di consolidamento degli accordi conclusi in tale contesto, lanciando grandi operazioni di mantenimento e consolidamento della pace.

All'inizio degli anni '90, regnava un tangibile ottimismo che faceva ritenere che fosse ormai a portata di mano un nuovo ordine mondiale più pacifico, caratterizzato dalla cooperazione internazionale, dalla risoluzione dei conflitti e da un drastico calo del numero di rifugiati e sfollati. Fra il 1988 e il 1994, 21 nuove operazioni di mantenimento e consolidamento della pace furono organizzate dalle Nazioni Unite, contro solo 13, di mantenimento della pace, nei quarant'anni precedenti. Quel nuovo ottimismo era simboleggiato dall'"Agenda per la pace", lanciata nel giugno 1992 dal Segretario generale, Boutros Boutros-Ghali, che preconizzava il rilancio del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.

L'Unhcr svolse un importante ruolo in varie operazioni Onu di consolidamento della pace, in particolare in Namibia, Centroamerica, Cambogia e Mozambico, che sono tema del presente capitolo. Ognuno di tali paesi o regioni era stato, nell'era della guerra fredda, teatro di prolungati conflitti armati e, in ogni singolo caso, gli accordi di pace – raggiunti attraverso negoziati con una mediazione internazionale – si tradussero in movimenti di rimpatrio su larga scala. In tali paesi o aree, le attività dell'Unhcr fecero parte integrante di vaste operazioni dell'Onu per il consolidamento della pace, che comportavano sempre l'organizzazione di elezioni e altre misure intese ad agevolare la transizione dalla guerra alla pace. Coinvolgevano, inoltre, un numero variabile di osservatori internazionali e amministratori civili e, in qualche caso, forze di pace e una polizia civile internazionale.

In Namibia, la partecipazione dell'Unhcr all'operazione di rimpatrio fu breve e limitata. In America centrale, Cambogia e Mozambico, invece, l'organizzazione svolse un ruolo molto più vasto, collaborando al reinserimento dei rifugiati, una volta rimpatriati. In ognuno di tali casi, l'Unhcr partecipò a tutta una serie di programmi per la ripresa e la ricostruzione, come anche ad attività volte a incoraggiare la riconciliazione nazionale. Attraverso l'assistenza prestata ai rifugiati e agli sfollati che tornavano alle loro case, nell'ambito di un programma di vasta portata, l'Unhcr e la comunità internazionale cercavano di garantire il buon esito del reinserimento, consolidando così il processo di pace.

In ciascuno dei casi in questione, le attività dell'Unhcr erano il riflesso di una nuova e più ampia attuazione del suo mandato. Salvo nell'operazione Namibia, l'intervento dell'organizzazione non si concluse quando i rifugiati attraversarono sani e

salvi la frontiera dei rispettivi paesi: al contrario, l'Unhcr operò attivamente, più a lungo che in passato, per soddisfare le necessità dei rimpatriati, tramite una vasta gamma di attività di protezione e assistenza miranti ad aiutarli a reinserirsi nella società e a cominciare una nuova vita.

Il rimpatrio in Namibia

L'indipendenza della Namibia, conseguita nel 1990, era direttamente legata sia alla soppressione dell'apartheid in Sudafrica, che alla fine della guerra fredda. Il territorio, noto fino al 1968 col nome di Africa sudoccidentale, era stato sotto controllo sudafricano sin dal termine della prima guerra mondiale. Nel 1966, l'Organizzazione del popolo dell'Africa sudoccidentale (Swapo) cominciò la lotta armata per l'indipendenza, creando poi delle basi in Angola e Zambia. Nel 1978, il Consiglio di sicurezza adottò la risoluzione 435, che chiedeva la cessazione dell'amministrazione sudafricana della Namibia, dichiarata illegale nel 1971, e il rapido accesso del territorio all'indipendenza, a seguito di elezioni sotto la supervisione dell'Onu. Occorse più di un decennio, tuttavia, per la piena attuazione di tale risoluzione.

Gli Stati Uniti sostenevano che l'indipendenza della Namibia andava collegata alla fine della guerra civile nella vicina Angola, come pure al ritiro delle truppe cubane ivi dislocate. Fu solo nel dicembre 1988 che il Sudafrica concluse con l'Angola e Cuba degli accordi per l'attuazione concreta della risoluzione 435, e per l'avvio simultaneo del ritiro in più fasi dei militari cubani dall'Angola. Due mesi dopo, il Consiglio di sicurezza creò il Gruppo dell'Onu di assistenza alla transizione (Untag), il cui mandato comprendeva la vigilanza sul ritiro delle forze sudafricane dalla Namibia e la supervisione delle elezioni di un'assemblea costituente.

Il rimpatrio precede le elezioni

Sin dall'inizio, l'Untag ritenne che il ritorno e il pacifico reinserimento dei rifugiati namibiani costituissero la premessa per le elezioni e per il successo della trasformazione della Namibia in un paese indipendente e democratico. La risoluzione 435 del 1978, del Consiglio di sicurezza dell'Onu, cominciò finalmente ad essere applicata il 1° aprile 1989. In meno di un anno, oltre 43mila namibiani rimpatriarono dalla Zambia, dall'Angola e da vari altri paesi.

Il ritorno organizzato iniziò con ritardo a causa dei lunghi e difficili negoziati condotti dall'Unhcr, che collaborava all'operazione, col governo sudafricano per ottenere un'amnistia generale per tutti i rimpatriati. Una volta cominciato il rientro, i rifugiati furono trasportati per via aerea alla capitale, Windhoek e, fra giugno e agosto, anche verso alcuni punti d'ingresso più a nord, come Grootfontein e Ondangwa. Altri tre valichi di frontiera minori furono utilizzati per quanti rimpatriavano via terra. Da tali punti, i rifugiati erano trasferiti in cinque centri d'accoglienza appositamente allestiti, dove venivano registrati e ricevevano viveri, indumenti, generi di prima necessità per la casa e cure mediche. I rimpatriati erano quindi trasportati fino alle rispettive località d'origine, principalmente nel nord del paese.



Il ritorno di alcuni rifugiati namibiani a Ovamboland, in Namibia, dopo anni d'esilio. (UNHCR/L. ASTRÖM/1989)

L'operazione subì alcune serie battute d'arresto. L'inizio dovette essere ritardato di un mese allorché, il 1° aprile 1989, forze della Swapo in assetto di guerra penetrarono in Namibia dalle loro basi angolane. Il loro apparente tentativo di creare una presenza armata, come pure politica, in Namibia fu sventato dalle unità militari sudafricane ancora sul posto, temporaneamente autorizzate ad uscire dai loro accantonamenti, che sconfissero e ricacciarono le truppe della Swapo. Un altro problema fu che, durante il rimpatrio, la polizia dell'Africa sudoccidentale, che comprendeva alcuni elementi "controrivoluzionari" notoriamente violenti, era ancora dislocata nel territorio, agli ordini dell'Amministratore generale, dipendente dal Sudafrica. Questi elementi, noti come Koevoets, continuarono a operare illegalmente nel nord, in particolare nell'Ovamboland. Seminavano il terrore e ostacolavano il rientro dei rifugiati, fino a spingere il Segretario generale dell'Onu ad elevare, nel giugno 1989, una formale protesta. Per tenere d'occhio la situazione, l'Unhcr inviò nella zona delle missioni di protezione ¹.

All'epoca l'Unhcr fu criticato per l'elevato costo dell'operazione di rimpatrio in Namibia, in cui furono spesi oltre 36 milioni di dollari, per il ritorno di poco più di 40mila rifugiati. Quasi la metà di tale importo andò al ponte aereo organizzato per il trasporto dei rimpatriati e per la fornitura degli aiuti d'emergenza. L'Unhcr ritenne

essenziale il mezzo aereo, sia perché il transito per il sud dell'Angola era poco sicuro, sia per recuperare il tempo perduto a causa dell'incursione di aprile e dei ritardi causati dai lunghi negoziati per ottenere dal governo sudafricano l'amnistia generale per i rimpatriati.

Malgrado i ritardi e i tempi morti, quasi tutti i rifugiati rimpatriarono in tempo per le elezioni, tenutesi nel novembre 1989. La Swapo vinse con facilità e costituì il primo governo indipendente della Namibia. Come era avvenuto nel 1962 per il rimpatrio in Algeria e nel 1972 per quello in Bangladesh, l'Unhcr limitò gli aiuti alle necessità immediate di viveri e materiali, e ritirò la maggior parte del proprio personale dopo che i rimpatriati erano stati accompagnati a destinazione. L'organizzazione ritenne concluso il proprio lavoro, una volta ultimata l'operazione rimpatrio e risolte la questione dell'amnistia e altre questioni giuridiche. Il Consiglio ecumenico della Namibia, principale partner esecutivo dell'Unhcr, creò dei centri d'assistenza in tutto il paese per accogliere i rimpatriati e assistere i minori, gli anziani e altri gruppi vulnerabili.

Nel 1990, una missione interistituzionale, guidata dall'Onu, constatò che i rimpatriati incontravano serie difficoltà per trovare lavoro, rendersi autosufficienti e reinserirsi nella vita economica, in particolare nelle zone rurali del nord del paese. Gli ex rifugiati, che erano tornati in patria trionfalmente, si sentivano abbandonati dalla comunità internazionale². La missione interistituzionale raccomandò la fornitura di aiuti ai rimpatriati, ma i donatori esitarono a fornire i necessari finanziamenti e pochi progetti furono effettivamente realizzati.

Nel frattempo, alcuni rifugiati avevano ricevuto un'istruzione secondaria o superiore, durante l'esilio in paesi dell'Europa orientale o a Cuba, e rimpatriando portarono con sé una vasta gamma di competenze professionali, che finirono col contribuire all'edificazione di una nuova nazione, stabile e abbastanza prospera. Un certo numero di rimpatriati divennero addirittura membri eminenti del nuovo governo, e fra loro il nuovo presidente, Sam Nujoma.

Il raggiungimento dell'indipendenza namibiana fu il primo di una serie di traguardi raggiunti dopo la fine della guerra fredda, in cui il sistema delle Nazioni Unite svolse una funzione di grande rilievo. In questo caso, l'Unhcr si ritirò rapidamente dal paese, dopo il termine dei principali flussi di rimpatrio. In successive operazioni, invece, l'intervento dell'organizzazione per assistere il reinserimento dei rimpatriati sarebbe stato molto più impegnativo.

Il rimpatrio nel Centroamerica

I conflitti civili che travolsero, negli anni '80, El Salvador, il Guatemala e il Nicaragua, strapparono alle loro case oltre due milioni di persone. Di quelli che attraversarono una frontiera internazionale, meno di 150mila furono ufficialmente riconosciuti come rifugiati dai paesi della regione in cui trovarono asilo [cfr. capitolo 5]. Gli esuli, peraltro, vi trovarono solo una relativa sicurezza: i governi ospitanti erano sempre più preoccupati per le popolazioni rifugiate numericamente molto consistenti, che avevano difficoltà a integrarsi e che essi consideravano come minacce per la sicurezza. Erano quindi desiderosi che rimpatriassero rapidamente.

Negli ultimi anni '80, le guerre per procura dell'epoca della guerra fredda terminavano in varie parti del mondo, e i governi del Centroamerica riconobbero il comune interesse a porre fine ai tre conflitti in El Salvador, Guatemala e Nicaragua. Nel 1986 organizzarono quindi due conferenze a Esquipulas, in Guatemala, e il 7 agosto 1977 fu concluso un accordo regionale di pace, che prese il nome di Esquipulas II e fu firmato dai presidenti della Costa Rica, di El Salvador, del Guatemala, dell'Honduras e del Nicaragua. L'accordo stabiliva una procedura per il raggiungimento di una pace salda e duratura nel Centroamerica. Nel 1989, con la fine della guerra fredda, le potenze esterne che erano state coinvolte in quei conflitti furono persuase a sostenere gli sforzi regionali di pace. Anche la Conferenza internazionale del 1989 sui rifugiati centroamericani (Cirefca) svolse un ruolo importante per affrontare il problema dell'esodo. Inoltre, le varie iniziative adottate dagli stessi rifugiati contribuirono al raggiungimento della pace nella regione. Prima in El Salvador, negli ultimi anni '80, e poi in Guatemala, nei primi anni '90, i rifugiati cominciarono a organizzare un rimpatrio su vasta scala, senza aspettare la firma degli accordi di pace.

Nel caso di El Salvador, già prima della conclusione dei negoziati per la cessazione del conflitto, che si svolgevano con la mediazione dell'Onu, i rifugiati salvadoregni che vivevano nell'Honduras annunciarono l'intenzione di cominciare a rientrare in gruppi organizzati. Il governo non approvava i loro progetti di rimpatrio, non avendo il controllo dei territori in cui intendevano stabilirsi, ma i rifugiati iniziarono ugualmente a ripopolare delle zone abbandonate a seguito del conflitto. Rimpatriarono quindi malgrado continuassero gli scontri, insediandosi nelle località da loro stessi scelte, sebbene la loro aspirazione alla proprietà delle terre fosse discutibile. Nella preparazione del rimpatrio, i rifugiati chiesero l'appoggio dell'Unhcr e di altre organizzazioni umanitarie ma, poiché intendevano stabilirsi in zone in cui la loro sicurezza non poteva essere garantita, l'Unhcr non accettò di incoraggiare né di assistere, in quella fase, il rimpatrio. A metà degli anni '90, tutti i rifugiati di El Salvador registrati nei paesi limitrofi – all'incirca 32mila – erano già rimpatriati.

Un certo numero di rifugiati guatemaltechi ospitati in Messico seguirono l'esempio salvadoregno. Rimpatriarono in gruppi organizzati, dopo aver negoziato le condizioni del ritorno col governo del Guatemala e con l'Unhcr, e rientrarono sia prima che dopo la conclusione definitiva, nel 1996, di tutta la serie degli accordi di pace. Il successo dell'operazione rimpatrio e reinserimento fu condizionato, tuttavia, dalla scarsità di terre fertili in cui i rimpatriati potessero insediarsi. L'intervento dell'Unhcr nell'operazione di rimpatrio in Guatemala fu facilitato dal grande impegno con cui i rifugiati vi parteciparono.

L'Unhcr aveva aperto un primo ufficio nel paese nel 1987. In confronto ad altri programmi di rimpatrio, l'assistenza fornita dall'organizzazione ai rifugiati guatemaltechi fu imponente. Furono fatti notevoli sforzi per coinvolgere le donne rifugiate, incoraggiandole a partecipare alle strutture comunitarie. Il programma per aiutare i rimpatriati a recuperare i loro documenti d'identità e altri documenti personali si basò utilmente sulla precedente esperienza dell'Unhcr in El Salvador. Fra il 1984 e il giugno 1999, quando terminò il programma di rimpatrio assistito dall'organizzazione, circa 42mila rifugiati erano rimpatriati dal Messico. Altri 22mila, la metà dei quali nati in questo paese, avevano nel frattempo accettato l'offerta del governo messicano per stabilirvisi a tempo indeterminato ³.

Riquadro 6.1**La protezione dei minori rifugiati**

La guerra e l'esodo forzato mandano in frantumi le normali strutture sociali, e i bambini e gli adolescenti sono spesso tra quelli che più ne soffrono. Per questo motivo, i minori sono sempre stati particolarmente a cuore all'Unhcr e alle altre organizzazioni umanitarie che operano in situazioni di emergenza. Circa la metà dei rifugiati e delle altre persone che l'Unhcr ha assistito nei suoi 50 anni di storia avevano meno di 18 anni.

Fra i minori più vulnerabili ci sono gli orfani e quelli separati dalla famiglia. Durante una guerra, i genitori possono decidere di mandare i figli in paesi lontani, in cerca di sicurezza. In alcuni casi, i ragazzi sono allontanati per evitare un arruolamento forzato, per poter andare a scuola, oppure per chiedere asilo e spianare la strada ai familiari per un successivo ricongiungimento [cfr. riquadro 4.4]. Di conseguenza, i minori corrono in molti casi maggiori rischi di aggressione e sfruttamento.

Spesso la loro vita è sconvolta in un momento cruciale dello sviluppo fisico. Durante l'esodo, la scarsa igiene e l'insufficiente alimentazione hanno frequentemente conseguenze disastrose sulla mortalità dei più piccoli. I campi profughi, costruiti in fretta e sovrappopolati, presentano ulteriori rischi per la salute. Quando sono rifugiati, i ragazzi più grandicelli spesso devono assumersi nuovi compiti in seno alla famiglia, per guadagnarsi da vivere o prendersi cura di adulti disabili o di fratelli e sorelle più piccoli. Nel contempo, continuano a sviluppare una loro identità e ad acquisire nuove capacità, ma devono farlo lontano dalla comunità d'origine e dalla cultura che è loro familiare.

Sono attualmente qualcosa come 300mila i ragazzi sotto i 18 anni – alcuni addirittura di soli sette-otto

anni – impegnati attivamente in conflitti in corso su tutto il pianeta. Alcuni sono volontari, ma in paesi come l'Afghanistan e lo Sri Lanka, come pure in vari paesi africani, i ragazzi sono spesso costretti a imbracciare le armi. In molti casi, i giovani rifugiati sono particolarmente esposti al rischio del reclutamento forzato. Avviene comunemente che i gruppi armati utilizzino dei ragazzi come facchini, cuochi, messaggeri, informatori o fanti.

La frequenza scolastica dei bambini e adolescenti è spesso interrotta bruscamente a seguito dell'esodo. In un'emergenza, perlomeno l'istruzione dei giovani rifugiati non è considerata prioritaria e soffre a causa della scarsità di risorse. Eppure, l'istruzione e la formazione professionale sono di cruciale importanza per i minori, per dar loro le capacità necessarie per vivere una vita indipendente e produttiva, e costituiscono anche un importante meccanismo di protezione contro il reclutamento coatto nelle forze armate e altre forme di sfruttamento.

Riconoscere le necessità dei minori

La Convenzione Onu del 1989 sui diritti del fanciullo, probabilmente il più completo di tutti i trattati internazionali nel campo dei diritti umani, è stata sottoscritta e ratificata da tutti gli stati membri delle Nazioni Unite, ad eccezione degli Stati Uniti e della Somalia. Ai fini della Convenzione, è definito minore ogni individuo "sotto l'età di 18 anni a meno che, in base alla legge ad esso applicabile, la maggiore età sia raggiunta prima" (articolo 1°). Tuttavia, un'età inferiore – 15 anni – è definita come l'età minima per il reclutamento nelle forze armate (articolo 38). Un protocollo facoltativo, in fase di negoziato, porta a 18 anni l'età al di sotto della quale sono proibiti

l'arruolamento obbligatorio e la partecipazione ad ostilità. La Carta africana del 1990 sui diritti e il benessere del fanciullo, entrata in vigore alla fine del 1999, fissa già in 18 anni l'età minima per tale reclutamento e per la partecipazione ad ostilità.

La protezione dei minori nelle società dilaniate dalla guerra figura, da alcuni anni, fra le priorità del programma d'azione delle Nazioni Unite. Nel 1984, il Segretario generale ha incaricato Graça Machel, vedova del presidente mozambicano Samora Machel, di svolgere una ricerca sulle conseguenze dei conflitti armati per i minori e, nel 1997, ha nominato un Rappresentante speciale per i minori nei conflitti armati. Altri organismi internazionali hanno, di recente, cercato di proteggerli dagli effetti dei conflitti armati. Più di recente, il Segretario generale dell'Onu ha elevato a 18 anni l'età minima per partecipare alle operazioni di mantenimento della pace.

Fra le organizzazioni dell'Onu, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef) ha il ruolo di capofila per l'assistenza ai bambini e agli adolescenti. Per rispondere alle particolari esigenze dei minori sfollati e rifugiati, l'Unhcr collabora strettamente con l'Unicef, l'Unesco e altre organizzazioni specializzate, quali l'Alleanza internazionale Save the Children. Le principali competenze dell'Unhcr in relazione ai minori comprendono: la medicina infantile, le specifiche necessità dei minori separati dalla famiglia e degli adolescenti, la prevenzione dello sfruttamento sessuale, la prevenzione dell'arruolamento nelle forze armate, come pure l'istruzione per entrambi i sessi. Benché i minori costituiscano per l'organizzazione una categoria di particolare interesse, i programmi di assistenza e protezione loro destinati possono avere successo solo nel quadro di programmi più vasti, intesi a soddisfare i bisogni delle famiglie e delle società nel loro insieme.

In Nicaragua, la situazione era diversa, e un rimpatrio su vasta scala ebbe luogo solo dopo la sconfitta elettorale, nel 1990, del governo sandinista. La maggior parte dei 72mila rifugiati, dei 350mila sfollati e dei 30mila ex combattenti fecero ritorno alle loro case all'inizio degli anni '90.

I rimpatri in El Salvador e in Guatemala, iniziati prima della conclusione formale degli accordi di pace, furono diversi dalla maggioranza delle precedenti operazioni del genere cui aveva partecipato l'Unhcr, e portarono l'Alto Commissariato a ripensare la propria tradizionale strategia, attraverso una più chiara definizione della politica da adottare per promuovere, o semplicemente per assistere, il rimpatrio volontario.

La ricostruzione come componente essenziale della pace

A partire dal 1989, il Segretario generale dell'Onu, Javier Pérez de Cuéllar svolse un ruolo fondamentale come mediatore fra le due parti in causa nel conflitto di El Salvador. Dopo la conclusione, nel 1990, di un primo accordo in materia di diritti umani, ma ancor prima della cessazione delle ostilità, entrambe le parti chiesero al Segretario generale di istituire una Missione di osservazione dell'Onu in El Salvador (Onusal). Questa fu di fatto istituita dalla risoluzione 693, del 20 maggio 1991, del Consiglio di sicurezza, in un primo tempo per vigilare sull'applicazione dell'accordo. Un accordo formale di pace fu infine concluso nel gennaio 1992. A quell'epoca, si trattava del più completo documento nel suo genere e fu considerato, per le Nazioni Unite come per le parti salvadoregne al negoziato, come un importante risultato.

Gli accordi per il Guatemala, che nel marzo 1994 stabilirono un calendario e delle modalità per il raggiungimento della pace, furono redatti con una partecipazione ancora maggiore dei cittadini. Si basavano sull'esempio di El Salvador, prevedendo però un calendario meno preciso. Nel novembre dello stesso anno, la Missione di verifica dell'Onu in Guatemala (Minugua), istituita dalla risoluzione 48/267 del 19 settembre 1994 dell'Assemblea generale, cominciò a lavorare nel paese. In un primo tempo, vigilò sull'andamento del processo di pace, e a partire dal dicembre 1996, quando fu concluso l'accordo di pace definitivo, verificò l'attuazione delle sue varie componenti ⁴.

Come per le successive operazioni Onu di consolidamento della pace, realizzate negli anni '90, le operazioni in El Salvador e Guatemala andavano molto al di là delle tradizionali funzioni di mantenimento della pace, comprendendo programmi per il rafforzamento delle istituzioni locali e nazionali, la composizione delle vertenze in materia di assegnazione delle terre, nonché la promozione della giustizia e dei diritti umani. Tali programmi furono attuati, in larga misura, in collaborazione con le Ong locali e le organizzazioni della società civile.

I dirigenti politici e i gruppi d'opposizione del Centroamerica erano convinti che la pace dovesse andare di pari passo con lo sviluppo, e chiesero un piano globale di ricostruzione su scala regionale. I principali donatori decisero di convogliare i fondi attraverso l'Unhcr e il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (Undp), e di attuare una vasta serie di progetti a beneficio di tutte le categorie di vittime della guerra. Fu deciso di utilizzare il bilancio disponibile non per aiutare le singole famiglie rimpatriate, bensì per aiutare interi villaggi e intere zone. L'Unhcr e l'Undp furono quin-



Rifugiati salvadoregni smantellano il loro campo a Colomocagua, in Honduras, prima del rimpatrio. (UNHCR/D. BREGNARD/1990)

di chiamati a gestire quello che prese il nome di “processo Cifefca”, e che si rivelò una delle più importanti innovazioni originate dalla regione.

Il processo Cifefca

La Conferenza internazionale sui rifugiati centroamericani (Cifefca) ebbe luogo nel maggio 1989. Da allora alla fine del 1994, essa produsse azioni coordinate a livello nazionale, regionale e internazionale, per dare soluzioni durevoli al fenomeno dell’esodo. Tali iniziative furono generosamente finanziate dai donatori mentre, da parte loro, i leader politici nazionali promisero di collegare le soluzioni in favore dei rifugiati, dei rimpatriati e degli sfollati al dialogo e alla riconciliazione nazionale.

La Cifefca costituì una sede in cui i governi del Belize, della Costa Rica, di El Salvador, del Guatemala, dell’Honduras, del Messico e del Nicaragua discutevano i rispettivi programmi e i progetti elaborati, con la partecipazione delle Ong, da presentare alle conferenze internazionali dei donatori. Il programma era posto sotto la supervisione di una Unità di supporto mista Unhcr-Undp. La cornice della Cifefca

incoraggiò l'attuazione di progetti a livello comunitario, il raggiungimento di un consenso fra i dirigenti regionali e il dialogo fra i governi e le Ong, come pure fra le molte e svariate Ong attive nella regione.

Il processo Cirefca consentì all'Unhcr di affrontare, in modo più globale che mai, le necessità dei rifugiati e sfollati che tornavano alle loro case. Fu la prima volta in cui l'Unhcr e l'Undp lavorarono a lungo in stretta collaborazione all'elaborazione e all'attuazione dei programmi. Le differenze di cultura, priorità e modalità operative delle due organizzazioni causarono, comunque, qualche difficoltà. L'Undp si concentrava principalmente sull'assistenza ai governi per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo a lunga scadenza, mentre i progetti dell'Unhcr erano fino allora caratterizzati da una realizzazione rapida e da obiettivi a più breve termine. Nonostante quello che all'epoca fu spesso un rapporto difficile, l'Unhcr guadagnò molto dall'esperienza di quella stretta collaborazione con l'Undp ⁵.

Sebbene, in un primo tempo, i paesi della regione ritenessero che il processo Cirefca riguardasse solo i governi, le organizzazioni dell'Onu e gli altri principali donatori, accettarono gradualmente l'importante ruolo svolto dalle Ong nazionali e

Per facilitare il reinserimento dei rimpatriati, l'Unhcr finanziava anche delle piccole aziende, come questo laboratorio di falegnameria a Ixcán, in Guatemala. (UNHCR/B. PRESS/1996)



Riquadro 6.2 Collegare gli aiuti d'emergenza allo sviluppo

Da molti anni, il collegamento fra gli aiuti d'emergenza e il più vasto settore dell'assistenza allo sviluppo è oggetto di riflessioni. Alla fine degli anni '70 e durante gli anni '80, queste s'incentravano su due aspetti principali: primo, la necessità di promuovere una maggiore autosufficienza dei rifugiati nei paesi d'asilo; secondo, l'esigenza di far fronte alle incidenze sociali e ambientali, per i paesi ospitanti, della presenza di consistenti popolazioni esuli. Negli anni '90, l'attenzione si è piuttosto spostata verso il reinserimento dei rifugiati che rimpatriavano in paesi in fase di transizione dalla guerra alla pace.

Il vuoto esistente fra gli aiuti d'emergenza e l'assistenza allo sviluppo a lungo termine dipende, spesso, dalle differenze istituzionali fra le organizzazioni che forniscono i soccorsi e quelle che promuovono lo sviluppo. Le agenzie umanitarie devono essere in grado di reagire rapidamente, dando la priorità alle necessità più impellenti. In genere, ricorrono largamente a personale internazionale; i finanziamenti per gli aiuti d'emergenza sono di solito di breve durata e finalizzati a progetti. Viceversa, le organizzazioni per lo sviluppo si basano su strategie a lungo termine, che possono essere attuate a livello regionale o nazionale. In molti casi, sono assenti in periodi di conflitto o d'instabilità politica.

In pratica, la transizione dall'emergenza allo sviluppo è spesso difficile. Da una parte, i progetti avviati dalle organizzazioni umanitarie sono, in molti casi, troppo piccoli e frammentari per costituire la base di programmi di sviluppo sostenibile e a lungo termine. D'altra parte, le istituzioni finanziarie e quelle per lo sviluppo hanno le loro priorità, e spesso non vogliono farsi carico di programmi che non hanno contribuito ad elaborare. Le organizzazioni per lo sviluppo mancano, in molti casi, d'esperienza sul terreno e delle competenze necessarie per assumersi la responsabilità di progetti svolti in precedenza da agenzie umanitarie. Il successo e la sostenibilità dei programmi di sviluppo dipendono, in larga misura, dall'impegno sia della popolazione locale sia del governo nazionale: impegno spesso carente nel

caso di progetti elaborati in fretta dalle organizzazioni umanitarie, durante la fase dell'emergenza.

In Africa, il primo impulso per limitare la dipendenza dei rifugiati dagli aiuti internazionali, mirando ad una situazione di "sviluppo integrato e autosufficienza", venne da una Conferenza panafricana sulla situazione dei rifugiati in Africa, che si tenne nel maggio 1979 ad Arusha, in Tanzania¹. Due anni dopo, a Ginevra si svolse la prima Conferenza internazionale sull'assistenza ai rifugiati in Africa (Icara I), sul tema del collegamento fra i programmi dell'Unhcr per l'assistenza ai rifugiati, e i più vasti programmi di sviluppo realizzati nei paesi che li ospitavano.

Nel 1984, una seconda conferenza (Icara II) cercò di ottenere l'impegno dei donatori, delle organizzazioni internazionali e dei paesi ospitanti per una strategia dell'assistenza ai rifugiati orientata allo sviluppo. Si decise di porre l'accento su programmi miranti al raggiungimento dell'autosufficienza dei rifugiati e a soluzioni durature in loro favore. Le iniziative approvate durante la conferenza furono, tuttavia, relegate in secondo piano dalle dimensioni delle nuove crisi di rifugiati in corso in Africa, molte delle quali acute da una catastrofica siccità. Un ulteriore ostacolo fu rappresentato dall'insistenza dei paesi ospitanti perché i finanziamenti dei progetti per i non cittadini, fra cui i rifugiati, venissero ad aggiungersi alle risorse stanziato per lo sviluppo nazionale. A tale proposito si parlò, all'epoca, di un criterio di "addizionalità". I limitati impegni assunti dalla comunità internazionale nei confronti di alcuni paesi che ospitavano rifugiati, contribuirono a fare arenare tali iniziative.

Nel Centroamerica, a cavallo fra gli anni '80 e '90, con la fine di varie guerre e l'inizio del rimpatrio su vasta scala, apparve pure chiaro che una pace sostenibile era condizionata dal successo del reinserimento dei rifugiati e sfollati che tornavano alle loro case. A sua volta, questo dipendeva in larga misura dal ripristino e dalla ricostruzione delle infrastrutture e delle istituzioni danneggiate durante la guerra. Per consolidare la pace, fu

quindi avviata una serie di programmi di sviluppo, e l'Unhcr fornì aiuti non solo ai rifugiati e sfollati che rientravano, ma anche alle altre popolazioni vittime della guerra. La Conferenza internazionale sui rifugiati centroamericani (Cirefca), svoltasi a Città del Guatemala nel maggio 1989, lanciò numerose iniziative per colmare il vuoto fra gli aiuti umanitari e lo sviluppo a lungo termine. I numerosi progetti di rapido impatto, attuati da organizzazioni come l'Unhcr, contribuirono in una certa misura al consolidamento della pace nelle comunità travolte dalla guerra. Da soli, tuttavia, quei microprogetti a carattere straordinario, dotati di modesti finanziamenti, non riuscirono a colmare il divario fra aiuti umanitari e sviluppo.

Nel 1999, l'Unhcr ha lanciato un'iniziativa, d'intesa con la Brookings Institution di Washington, per studiare il modo di colmare il vuoto fra soccorsi d'emergenza e sviluppo. L'obiettivo del cosiddetto "processo Brookings" è di migliorare il coordinamento e la cooperazione fra organismi umanitari e per lo sviluppo, mediante iniziative volte al reinserimento, sostenibile nel lungo periodo, dei rifugiati e sfollati che fanno ritorno alle loro case. Piuttosto che contare su sistemi in cui la responsabilità dei singoli progetti passa a un certo momento dalle organizzazioni umanitarie a quelle per lo sviluppo, l'iniziativa si propone di porre in atto sistematicamente, fin dall'inizio, la collaborazione e il coordinamento fra enti di soccorso e di sviluppo. L'idea è che le due categorie di organismi realizzino congiuntamente le valutazioni dei bisogni e gli studi, e preparino in comune i piani d'azione e le verifiche dei progetti.

In ultima analisi, scopo del processo Brookings è attirare altre organizzazioni internazionali, sia intergovernative che non governative, come pure organismi bilaterali di cooperazione allo sviluppo, in una più efficiente coalizione di partner per il reinserimento e lo sviluppo. Come ha affermato un funzionario dell'Onu: "Aiuto d'emergenza" significa salvare vite, e "sviluppo" significa salvare mezzi di sussistenza; entrambi i tipi di attività devono aver luogo contemporaneamente"².

internazionali. Il fatto che finissero col collaborare con esse fu un risultato notevole, data l'iniziale ostilità nei loro confronti.

Fra le iniziative della Crefca, le più innovative, quelle che più influenzarono le successive operazioni di rimpatrio furono i cosiddetti "progetti di rapido impatto", realizzati per la prima volta su vasta scala nel Nicaragua. Si trattava di microprogetti, riguardanti in genere il ripristino di ambulatori, scuole, reti idriche, oppure miranti a creare possibilità di lavoro retribuito. Richiedendo un modesto investimento ma una grande partecipazione della collettività, i progetti rispondevano a necessità urgenti individuate dagli stessi cittadini, ed erano attuati nei villaggi in cui molti esuli erano da poco rientrati. Incoraggiavano gli abitanti a mettere in comune idee, competenze e risorse, contribuendo a ridurre le tensioni fra gli antichi avversari. In ultima analisi, i progetti di rapido impatto furono giudicati non solo innovativi, ma addirittura essenziali per il buon esito del reinserimento e della riconciliazione.

In seguito, progetti analoghi furono realizzati anche in Cambogia, Mozambico e in altre zone di rimpatrio. Nel 1995, l'Alto Commissario Sadako Ogata dichiarò che i progetti stessi avevano portato benefici rapidi e tangibili sia alla popolazione locale che ai rimpatriati, avvertendo al tempo stesso che il loro impatto sarebbe stato limitato in assenza di sforzi sufficienti per assicurarne la funzionalità a più lungo termine⁶. Di fatto, se è vero che i progetti di rapido impatto riuscirono ad attrarre i finanziamenti dei donatori e ad aiutare le collettività nell'immediata fase postbellica, lo scarso interesse dei donatori stessi dopo la fase iniziale e il limitato impegno dei governi della regione per integrarli nelle rispettive strategie nazionali di sviluppo, resero molti di quei progetti largamente insostenibili.

A seguito dell'esperienza centroamericana, all'Unhcr e alle altre organizzazioni umanitarie apparve sempre più chiaro che, dopo la fine di un conflitto, la pace e lo sviluppo non possono essere conseguiti semplicemente avviando modesti progetti di breve durata, a beneficio dei gruppi vulnerabili. Né i progetti stessi possono risolvere i problemi strutturali che spesso stanno all'origine dei conflitti: debolezza delle strutture di governo, incapacità o riluttanza a riorientare le risorse del paese, mancanza di attività remunerative. In America centrale continuano a tutt'oggi gli sforzi per conseguire una reintegrazione sostenibile. Nella regione i progetti di rapido impatto non sono più operanti, ma la traccia indelebile del processo Crefca rimane evidente nella forza dei gruppi della società civile e delle Ong nazionali, in tutto il Centroamerica.

Il rimpatrio in Cambogia

Gli accordi per la pace in Cambogia, del 1991, furono un ulteriore esempio degli spettacolari mutamenti avvenuti, sullo scacchiere geopolitico, dopo la fine della guerra fredda. Le forze vietnamite si ritirarono dalla Cambogia nel 1989 e l'assistenza sovietica al Viet Nam si esaurì. Ben presto i dirigenti della regione cercarono di porre fine ai combattimenti ed ebbe inizio un processo di pace, con la piena partecipazione del Consiglio di sicurezza dell'Onu e con un ampio sostegno della comunità internazionale. Per la prima volta, le quattro fazioni armate cambogiane che avevano preso parte al conflitto accettarono di collaborare alla ricerca della pace.

In una conferenza internazionale, svoltasi a Parigi il 23 ottobre 1991, furono conclusi gli accordi di pace ⁷, in base ai quali tutte le parti accettavano di affidare alle Nazioni Unite la responsabilità primaria della supervisione sul passaggio della Cambogia alla democrazia. Fu quindi creata, in base alla risoluzione 745 del 28 febbraio 1992 del Consiglio di sicurezza dell'Onu, l'Autorità provvisoria dell'Onu in Cambogia (Untac). La firma degli accordi di pace e l'istituzione dell'Untac significavano che era giunto il momento di incoraggiare il rimpatrio dei rifugiati. Esisteva un ampio consenso nel ritenere il loro ritorno essenziale per il successo degli accordi di pace e delle elezioni su scala nazionale, programmate per il maggio 1993. Prima della conclusione degli accordi, ebbero luogo prolungate consultazioni con l'Unhcr sulle questioni relative al rimpatrio stesso.

L'Untac dovette affrontare enormi problemi. Dopo 22 anni di guerra, le infrastrutture della Cambogia erano quasi completamente distrutte. La maggior parte delle istituzioni politiche, sociali e giudiziarie non erano né operanti né legittime. La maggioranza degli abitanti che avevano le competenze necessarie per la ricostruzione del paese erano stati uccisi o erano fuggiti. Almeno sulla carta, i poteri e i compiti dell'Untac erano superiori a quelli delle precedenti operazioni di pace dell'Onu. Oltre alla smilitarizzazione e alla smobilitazione delle fazioni armate, l'Untac aveva il compito di instaurare un "clima politico neutrale". Ciò comportava la gestione dell'amministrazione civile e il controllo del rispetto dell'accordo di pace, in attesa dell'elezione di un nuovo governo. All'epoca, l'Untac fu la maggiore e più costosa missione mai allestita dall'Onu: il costo complessivo fu di 1,7 miliardi di dollari e giunse ad avere un organico di 22mila persone, di cui oltre 15mila Caschi blu e circa 3.600 membri della polizia civile, provenienti da più di quaranta paesi ⁸.

Il rimpatrio come componente del piano di pace

L'Unhcr era presente in Cambogia, per collaborare al reinsediamento degli esuli che erano rientrati di loro iniziativa molto tempo prima dell'arrivo, nel marzo 1992, di Yasushi Akashi, responsabile dell'Untac e Rappresentante speciale del Segretario generale. L'organizzazione aveva aperto, già nel 1980, un ufficio nella capitale cambogiana, Phnom Penh. Nel 1989, quando la situazione politica cominciò a migliorare, l'Unhcr aveva cominciato a programmare il rimpatrio. Gli accordi di pace di Parigi formalizzarono il processo, facendo appello all'Alto Commissariato come agenzia capofila per l'operazione rimpatrio e per il reinserimento dei rifugiati e degli sfollati che tornavano a casa. Secondo il precedente stabilito in Namibia, gli accordi di pace prevedevano che i rifugiati che vivevano nei campi presso la frontiera thailandese rientrassero in Cambogia in tempo per le elezioni nazionali del maggio 1993 ⁹.

Dal punto di vista formale, l'operazione rimpatrio era una delle sette componenti dell'Untac, e Sérgio Vieira de Mello, l'Inviato speciale dell'Unhcr che dirigeva l'operazione, era anch'egli subordinato ad Akashi. Le altre sei componenti riguardavano le questioni militari, la polizia civile, le elezioni, i diritti umani, la ricostruzione e l'amministrazione civile. In pratica, ogni componente dell'Untac aveva un proprio ruolo nel processo di rimpatrio e reinserimento. E, soprattutto, la presenza dell'Onu era necessaria per impedire che il conflitto interno che si perpetuava mettesse in peri-

colo la vita dei rifugiati e sfollati che rientravano.

Come in tanti altri casi, il rimpatrio si svolse molto più rapidamente del previsto. La Missione preparatoria dell'Onu in Cambogia (Unamic), che precedette la dislocazione dell'Untac, si coordinò con l'Unhcr per stabilire gli itinerari di rimpatrio, i centri d'accoglienza nelle zone di reinsediamento, e fu di grande aiuto per assistere i primi convogli di rimpatriati. Buona parte del lavoro preliminare dovette essere svolto affrontando i problemi di volta in volta, con le risorse disponibili sul terreno. Durante quel primo periodo, la presenza dell'Unhcr nel paese già prima della conclusione degli accordi di pace gli consentì di svolgere un ruolo significativo.

Fra il marzo 1992 e l'aprile 1993, rientrarono oltre 360mila cambogiani: la stragrande maggioranza dalla Thailandia, e altri 2mila circa dall'Indonesia, dal Vietnam e dalla Malaysia¹⁰. L'operazione rimpatrio fu logisticamente complessa e costosa, date le devastazioni delle infrastrutture, la presenza di mine antiuomo, la mancanza di dati attendibili circa la situazione delle zone rurali, la persistente diffidenza tra le varie fazioni politiche, e le frequenti violazioni della tregua. Per giunta, le piogge torrenziali della stagione dei monsoni trasformarono in un pantano molte strade, e si dovette fare ampio ricorso alle ferrovie e alle vie navigabili. Quasi 100mila cambogiani rimpatriarono in treno, soprattutto nella capitale e nelle province orientali.

Prima che i rifugiati iniziassero il viaggio di ritorno dai campi thailandesi, il personale dell'Unhcr si sforzava di far loro scegliere la destinazione desiderata. La cosa fu relativamente semplice nel campo di Khao I Dang, gestito dall'Unhcr, mentre risultò più problematica in alcuni campi di frontiera, ancora sotto il controllo dei khmer rossi. Inoltre, l'Unhcr chiese l'assicurazione di poter visitare liberamente i rimpatriati nelle zone della Cambogia da essi controllate ma, nonostante tenaci sforzi per mantenere il dialogo con i loro rappresentanti, l'organizzazione ebbe difficoltà a vigilare sulla situazione di quei rimpatriati.

L'Unhcr chiese, inoltre, alle autorità cambogiane la garanzia che non avrebbero attuato rappresaglie contro quanti rimpatriavano da campi profughi notoriamente utilizzati come basi per attacchi contro le forze governative. Dopo qualche tergiversazione, le autorità stesse si impegnarono a fare il necessario perché non vi fossero rappresaglie. Le componenti militare, di polizia e per i diritti umani dell'Untac collaborarono al monitoraggio di tale aspetto, e furono poche le segnalazioni di vessazioni del governo cambogiano ai danni dei rimpatriati¹¹.

Nel corso dei preparativi per il ritorno, in condizioni di sicurezza, dei rifugiati e degli sfollati, l'Unhcr aveva individuato cinque premesse essenziali: la pace e la sicurezza; l'assegnazione, da parte del governo, di sufficienti terre coltivabili; lo sminamento degli insediamenti previsti per i rimpatriati; la riparazione delle strade e dei ponti essenziali per il rientro; nonché consistenti finanziamenti dei paesi donatori. In realtà, quando apparvero chiaramente le dimensioni dell'impresa, queste condizioni furono soddisfatte, in molti casi, solo in parte¹².

Per garantire la sicurezza del rimpatrio, un problema di particolare gravità fu quello dell'enorme numero di mine e ordigni inesplosi disseminati nelle zone rurali nel paese. Le operazioni di sminamento e di sensibilizzazione al rischio mine ebbero un lento avvio, e le mine continuarono a rappresentare una costante minaccia. Come dichiarò un rappresentante dell'Unhcr, alla fine del 1991: "l'unica rimozione di mine attualmente in

corso avviene quando le persone ci camminano sopra”¹³. Si continuava addirittura a posare nuove mine e, anche una volta avviata l’operazione di sminamento, all’inizio si scoprì che la posa di nuove mine era addirittura più rapida della bonifica di quelle preesistenti. Fino alle elezioni del maggio 1993, la piccola Unità di addestramento allo sminamento dell’Untac aveva rimosso all’incirca 15mila fra mine e altri ordigni inesplosi, su un totale di oltre 8 milioni disseminati, secondo le stime, in tutto il paese¹⁴.

A partire dal giugno 1992, l’Unhcr cominciò ad attuare un certo numero di progetti di rapido impatto, nelle zone che contavano particolari concentrazioni di rimpatriati. Alla fine del 1994, l’Unhcr aveva speso 9,5 milioni di dollari in un’ottantina di progetti, riguardanti il ripristino o la ricostruzione di strade comunali, ponti, ospedali, ambulatori e scuole. Tali progetti d’interesse comunitario si rivelarono molto più difficili da attuare che nel Centroamerica, in quanto in Cambogia le Ong nazionali e le organizzazioni della società civile erano molto meno sviluppate, e a livello locale le strutture amministrative e sociali erano quasi inesistenti. Il problema fu parzialmente risolto attraverso una stretta collaborazione fra l’Unhcr e l’Undp, che portò al lancio dell’Operazione rimpatrio e reinsediamento in Cambogia (Carere), nell’ambito della quale l’Untac si fece progressivamente carico delle iniziative per il reinserimento, mentre l’Unhcr smobilitava gradualmente le proprie attività¹⁵.

L’accesso alla terra

La questione della disponibilità di terra per i rimpatriati, per insediarvisi o per coltivarla, si rivelò talmente complessa che l’Unhcr dovette adeguare la propria politica in funzione delle circostanze. In un primo tempo, l’organizzazione aveva annunciato ai rifugiati ospitati nei campi thailandesi che avrebbero potuto scegliere la loro destinazione nelle zone rurali e che avrebbero ricevuto due ettari di terra coltivabile, in aggiunta al “pacchetto assistenza” contenente generi di prima necessità e attrezzi agricoli. La maggioranza di loro scelse terre nel nordovest del paese, vicino alla frontiera, di cui conoscevano bene la fertilità, ma le prime valutazioni delle superfici disponibili si rivelarono inaffidabili, anche a causa del gran numero di mine. Alla fine, l’Unhcr dovette concludere che, né più né meno, nel paese non c’era abbastanza terra inutilizzata e idonea, e ancor meno nelle province nordoccidentali, le più ambite, per poter attuare il programma con buone prospettive di successo¹⁶.

Quell’errore di calcolo fu emblematico di uno dei maggiori ostacoli incontrati dalla missione di mantenimento della pace. La Cambogia era rimasta tagliata fuori dal mondo così a lungo, che le iniziative più importanti si fondavano in larga misura su dati superati o imprecisi. In base a un’indagine del 1989, i pianificatori dell’Unhcr di Ginevra e Bangkok non avevano potuto tener conto dell’evoluzione del paese sul piano economico, che aveva influito sul valore della terra e sulla sua disponibilità¹⁷.

Nel maggio 1992, l’Unhcr presentò ai rimpatriati varie altre alternative, fra cui quella di ricevere un appezzamento di terreno coltivabile, ma non necessariamente nella zona da loro scelta, e quella di ricevere un’indennità in contanti e altri aiuti materiali. Alla fine, circa l’85% delle famiglie cambogiane optarono per il contributo in denaro, una provvista di viveri, attrezzi agricoli e una dotazione di articoli per la casa. A quell’epoca, l’organizzazione fu criticata per avere inizialmente suscitato false spe-

ranze, facendo credere ai rifugiati che una volta rientrati avrebbero automaticamente ricevuto un pezzetto di terra. In un primo momento, le autorità cambogiane erano preoccupate per gli effetti che avrebbe potuto avere l'indennità in contanti, nel timore che, disponendo di denaro, i rimpatriati si sarebbero concentrati soprattutto nelle aree urbane, già sovrappopolate. I loro timori, tuttavia, si rivelarono ingiustificati: la maggior parte degli ex rifugiati si sistemarono presso parenti superstiti, soprattutto nelle zone rurali.

Le elezioni del 1993 e gli sviluppi successivi

La data del maggio 1993, fissata per le elezioni, costituì per l'operazione rimpatrio un'imperiosa scadenza. Quasi tutti i rifugiati rientrarono in tempo per prendervi parte, per cui il comandante della componente militare dell'Untac parlò di "un clamoroso successo"¹⁸. L'Untac non riuscì, però, a raggiungere uno dei suoi principali obiettivi: disarmare e smobilitare le fazioni militari. I khmer rossi, che avevano guidato il regime responsabile del genocidio degli anni '70, denunciarono gli accordi di smobilitazione e rimasero nelle loro roccaforti potentemente armate, trasferendovi un numero rilevante di civili dai campi alla frontiera. Durante tutta la presenza dell'Untac in Cambogia, ebbero luogo sporadici combattimenti fra le forze governative e i khmer rossi, che strapparono nuovamente alle loro case varie migliaia di abitanti, molti dei quali rientrati da poco¹⁹. Naufragarono, inoltre; gli sforzi dell'Untac per creare una polizia civile e un'efficiente amministrazione civile.

Malgrado l'insicurezza regnante e il timore generalizzato che fossero turbate da disordini, le elezioni del maggio 1993 furono esenti da violenze degne di nota. In tale occasione, il maggior numero di seggi andò al Fronte unito nazionale per una Cambogia indipendente, neutrale, pacifica e cooperativa (Funcinpec), sotto la leadership del principe Ranariddh. Sebbene il Partito popolare cambogiano, guidato da Hun Sen, contestasse in un primo momento i risultati, successivamente aderì a un governo di coalizione con il Funcinpec, presieduto congiuntamente dal principe Ranariddh e dallo stesso Hun Sen, rispettivamente come primo ministro e vice primo ministro. Dopo le elezioni, quasi tutto il personale dell'Untac andò via nel giro di pochi mesi, e subito dopo l'Unhcr cominciò gradualmente a ridimensionare le proprie attività.

L'esodo di migliaia di funzionari internazionali, in un periodo così breve, ha suscitato preoccupazioni circa le condizioni, ancora inadempite, degli accordi di pace. In particolare, il mancato disarmo delle fazioni ha contribuito al perpetuarsi delle violenze e ad ulteriori esodi, sia all'interno della Cambogia che verso i paesi confinanti. Nel luglio 1997, Hun Sen si è impadronito del potere; un anno dopo, il suo partito ha riportato la vittoria nelle elezioni generali, contrassegnate, secondo i partiti d'opposizione, da brogli generalizzati. Sebbene il leader dei khmer rossi, Pol Pot, sia morto nell'aprile 1998, e malgrado l'arresto di alcuni dirigenti del movimento, molti altri di loro hanno beneficiato di un'amnistia. Da allora, tuttavia, è stato raggiunto un accordo fra il governo cambogiano e le Nazioni Unite per l'istituzione di un tribunale chiamato a processare i leader dei khmer rossi.

Il rimpatrio in Mozambico

Poco dopo il rimpatrio in Cambogia, ebbe inizio un'altra operazione di rientro di vaste proporzioni, questa volta in Mozambico. Il ritorno in massa dei rifugiati fece seguito a un accordo di pace che aveva posto fine a oltre trent'anni di lotte armate nel paese. Fra il 1964 e il 1975, il paese si era battuto per l'indipendenza dal Portogallo, trainato dal Fronte di liberazione del Mozambico (*Frente de Libertação de Moçambique – Frelimo*). Dopo il conseguimento dell'indipendenza, nel 1975, scoppiò nuovamente la guerra, questa volta tra il Frelimo e le forze d'opposizione della Resistenza nazionale mozambicana (*Resistência Nacional Moçambicana – Renamo*).

Fu soprattutto la disperata situazione economica del paese che portò il governo del Frelimo a cominciare, a metà degli anni '80, ad abbandonare una politica economica di stampo socialista. Per di più, il ritiro del sostegno del Sudafrica alla Renamo, all'inizio degli anni '90, aveva privato quel movimento di resistenza di un appoggio essenziale. Ma fu soprattutto la povertà a riunire le parti attorno al tavolo del negoziato. Una terribile siccità, cominciata nel 1992, aveva peggiorato le già drammatiche condizioni del paese, rendendo impossibile per il governo e per la Renamo continuare a mantenere i rispettivi eserciti. A partire dal maggio 1991, le due parti intavolarono negoziati che si conclusero dopo un anno, nell'ottobre 1992, con la firma di un accordo globale di pace. A quell'epoca, le infrastrutture del paese erano state in buona parte distrutte e oltre un terzo della popolazione aveva dovuto abbandonare almeno una volta la propria casa. Su un totale di 16 milioni di abitanti, oltre 1,7 milioni avevano cercato rifugio nei paesi limitrofi, circa 4 milioni erano sfollati, e non meno di un milione avevano perso la vita nel conflitto ²⁰.

Un rimpatrio da sei paesi diversi

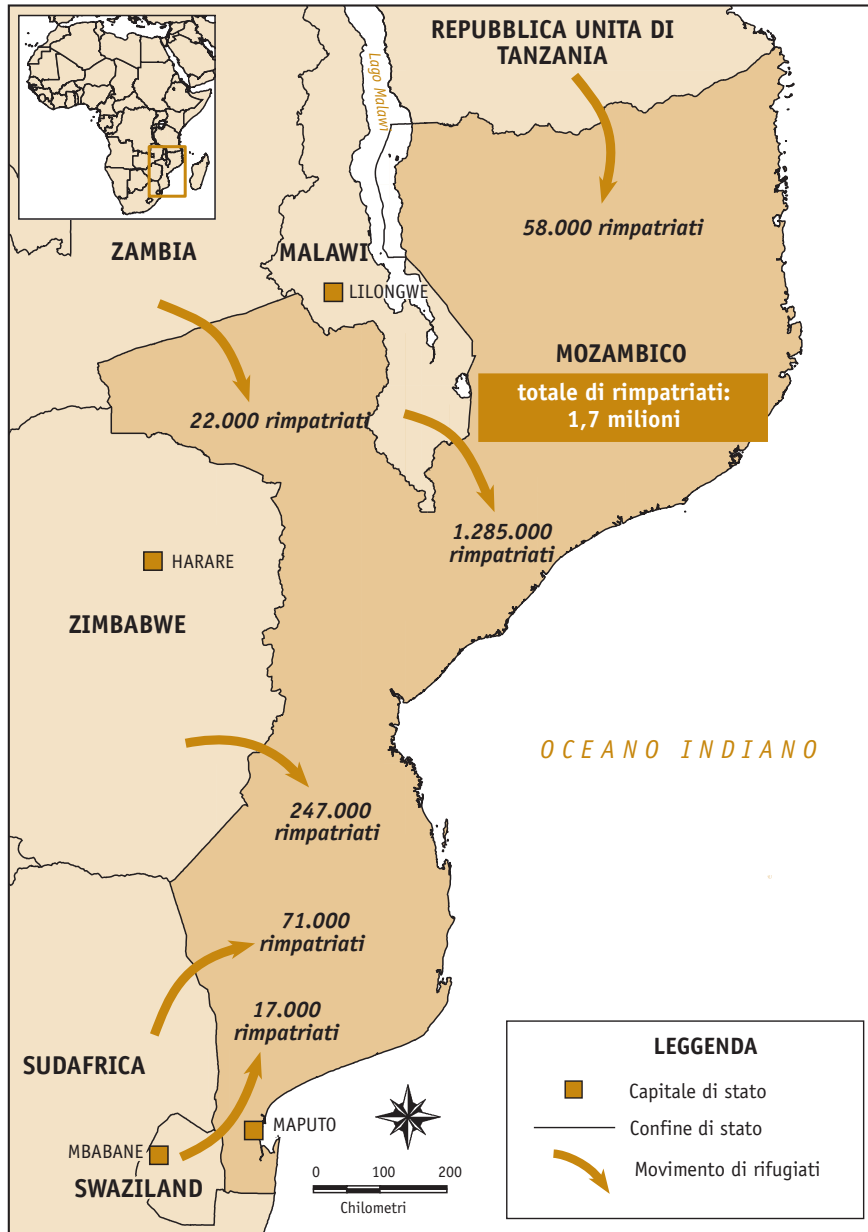
La stragrande maggioranza dei rifugiati mozambicani – circa 1,3 milioni – vivevano nel Malawi, ospitati perlopiù, dagli inizi degli anni '80, in campi profughi [cfr. riquadro 5.2]. Altri, più di 400mila, avevano trovato rifugio in Sudafrica, Swaziland, Tanzania, Zambia e Zimbabwe.

Come per il rimpatrio in Cambogia, l'Unhcr operava nell'ambito di una più vasta operazione di mantenimento e consolidamento della pace. L'Operazione dell'Onu in Mozambico (Onumoz) fu istituita nel dicembre 1992 ed era composta da circa 7.500 elementi, fra militari, agenti di polizia e osservatori civili. Comprende, inoltre, un Ufficio per il coordinamento degli aiuti umanitari, responsabile del coordinamento e del monitoraggio degli aiuti stessi, e anche del reinserimento dei rifugiati e sfollati.

Ancora una volta, i rifugiati cominciarono a rimpatriare di loro iniziativa, senza aspettare la conclusione dell'accordo di pace. La gran parte dei rimpatri fu spontanea, soprattutto dal Malawi, dove la maggioranza dei profughi poteva facilmente raggiungere il Mozambico dai campi in cui vivevano. Il trasporto fu organizzato solo per alcune categorie particolarmente vulnerabili, come i minori non accompagnati, le donne capofamiglia e gli anziani, e per coloro che dovevano percorrere notevoli distanze ²¹. Al momento della partenza, durante il trasferimento e all'arrivo, fu prestata un'assistenza diretta a 380mila rifugiati (il 22% del totale), numero comparabile a quello del

Il rimpatrio in Mozambico, 1992-94

Cartina 6.1



rimpatrio massiccio dei rifugiati cambogiani nel 1992-93, dai campi alla frontiera thailandese²². La stragrande maggioranza dei rifugiati rientrò in Mozambico con notevole anticipo sulle elezioni, che ebbero luogo nell'ottobre 1994.

Riquadro 6.3 Diritti umani e rifugiati

Le violazioni dei diritti umani riconosciuti internazionalmente sono fra le principali cause degli esodi forzati, sia che gli individui cerchino scampo da persecuzioni specificamente dirette contro di loro, sia che fuggano in massa. In alcuni casi, l'esodo forzato di determinati gruppi di civili costituisce un preciso obiettivo delle parti in un conflitto. In altri casi, al cuore del problema si trovano fattori quali l'estrema povertà e la discriminazione sociale, spesso di matrice razziale o etnica. Le violazioni dei diritti fondamentali economici, sociali e culturali provocano, in molti casi, instabilità politica e violenze, che a loro volta possono generare esodi forzati. Esiste quindi un collegamento logico fra diritti umani e protezione dei rifugiati. Come dichiarava l'Alto Commissario Sadako Ogata, "le preoccupazioni relative ai diritti umani riguardano la causa essenziale degli esodi di rifugiati, come pure le norme sulla loro protezione e la soluzione dei loro problemi"ⁱⁱⁱ.

Criteri relativi ai diritti umani

La base giuridica del collegamento fra diritti umani e protezione dei rifugiati si trova, fra l'altro, nell'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del 1948, che afferma "il diritto di ognuno di chiedere e ottenere in un altro paese rifugio dalla persecuzione". Cercando una definizione del termine "persecuzione", è importante cominciare dai criteri relativi ai diritti umani, contenuti nei tre strumenti noti collettivamente come "Carta dei diritti dell'Onu": la Dichiarazione universale, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966.

Anche particolari categorie di rifugiati e sfollati, come le donne e i bambini, sono oggetto di speciale attenzione, attraverso specifici strumenti in materia di diritti umani, quali la Convenzione Onu del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna, e la Convenzione Onu del 1989 sui diritti del fanciullo. Il principio del "superiore interesse" è di particolare importanza per i minori esuli, in quanto permea tutte le procedure e le decisioni concernenti i bambini e adolescenti,

quale che sia il loro status migratorio.

Il diritto di essere protetti contro la tortura e i trattamenti crudeli è un altro diritto fondamentale tutelato da strumenti quali la Convenzione Onu del 1984 contro la tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti, e la Convenzione europea del 1950 per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale diritto comporta anche la proibizione del respingimento forzato dei rifugiati (*refoulement*) e ne è stata dimostrata l'applicabilità ai richiedenti asilo che rischierebbero, in caso contrario, l'espulsione verso paesi in cui temono di essere torturati. Si ricorre sempre più spesso al diritto in questione per proteggere i rifugiati dal respingimento, in circostanze in cui le procedure nazionali d'asilo non risultino efficaci.

I criteri relativi ai diritti umani forniscono anche importanti parametri per determinare il trattamento adeguato dei rifugiati e richiedenti asilo, quando raggiungono un paese d'asilo. La normativa tradizionale sui rifugiati, ivi compresa la Convenzione Onu del 1951, non contiene precise norme sulle caratteristiche dell'accoglienza che gli stati sono tenuti ad offrire ai richiedenti asilo. I criteri relativi ai diritti umani, inoltre, si rivelano particolarmente utili in settori che influiscono sulla qualità della vita dei rifugiati e richiedenti asilo nei paesi ospitanti: in particolare, in materia di salute, alloggio, istruzione, libertà di circolazione, internamento in centri chiusi e ricongiungimento familiare.

Tali criteri aiutano anche a definire le condizioni del ritorno, in piena sicurezza e dignità, dei rifugiati e degli sfollati nei paesi o nelle località d'origine. I diritti civili, politici, economici e sociali costituiscono una cornice, fondata su principi e obiettivi, per le iniziative riguardanti il ritorno, il reinserimento, la riconciliazione e la ricostruzione. Ad esempio, una priorità essenziale per quanti rientrano è di poter recuperare i propri beni, e in particolare la casa.

Meccanismi di vigilanza, supervisione e imposizione

Negli ultimi decenni, la proliferazione di norme relative ai diritti umani è

stata accompagnata da tutta una serie di meccanismi riguardanti la vigilanza, la supervisione e, a volte, l'imposizione dell'osservanza delle norme stesse. A livello internazionale, sul loro rispetto vigilano appositi organismi delle Nazioni Unite, quali i comitati istituiti nel quadro dei sei principali trattati relativi ai diritti umani, nonché organismi non collegati a quei trattati, come la Commissione dell'Onu sui diritti umani, la cui attività ha spesso riflessi diretti sulla protezione dei rifugiati. Con la loro diffusa presenza sul terreno, le organizzazioni come l'Unhcr sono chiamate a collaborare con tali enti, compatibilmente con esigenze di sicurezza e riservatezza.

Dalla sua istituzione nel 1993, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ribadisce l'importanza di strutture nazionali per i diritti umani, promuovendo attivamente la creazione di organismi per appoggiare e attuare i criteri internazionali in materia. Tali enti nazionali acquisiscono sempre maggiore importanza come partner dell'Unhcr, per la tutela e la salvaguardia dei diritti dei rifugiati. Le commissioni nazionali per i diritti umani e i difensori civici indipendenti hanno in molti casi il potere di indagare su violazioni dei diritti umani ai danni di rifugiati e richiedenti asilo, ad esempio circa la legalità e le condizioni di un internamento. Anche le iniziative intese a rafforzare gli organismi giudiziari indipendenti e il rispetto della legalità costituiscono attività essenziali a livello nazionale, che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali dei rifugiati.

Le organizzazioni umanitarie e quelle per i diritti umani hanno settori di competenza distinti, ma complementari. Come dichiarava, nel 1997, il Segretario generale dell'Onu Kofi Annan, "i diritti umani fanno parte integrante della ricerca della pace e della sicurezza, del benessere economico e dell'uguaglianza sociale", sottolineando inoltre che "un compito prioritario delle Nazioni Unite è, pertanto, quello di sviluppare il loro programma per i diritti umani, integrandolo pienamente nella vasta gamma di attività dell'organizzazione"^{iv}.

Il reinserimento e la ricostruzione

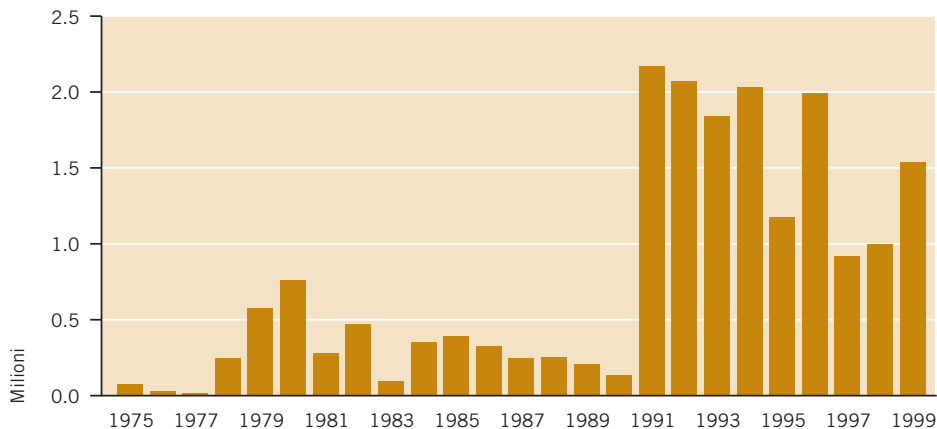
I programmi per il reinserimento dei rimpatriati, realizzati dall'Unhcr e da altre organizzazioni internazionali in Mozambico, furono ancora più ambiziosi di quelli attuati in America centrale e in Cambogia. Su un finanziamento totale dell'Unhcr per l'operazione Mozambico di 145 milioni di dollari, circa 100 milioni furono spesi in progetti di reinserimento, i cui beneficiari furono quattro volte più numerosi delle persone direttamente assistite dall'Unhcr nel corso del rimpatrio ²³.

In Mozambico, la protezione dei rimpatriati si rivelò più facile che in Cambogia. In quest'ultimo paese, si registrarono sporadici scontri anche dopo la conclusione degli accordi di pace, e le Nazioni Unite non riuscirono a smobilitare e disarmare i khmer rossi. Per contro, in Mozambico dopo la firma degli accordi di pace i combattimenti cessarono quasi completamente, e si ebbero solo pochi casi isolati di violazione della tregua, risolti con successo da un'apposita commissione. A differenza della Cambogia, in Mozambico si finì con l'ottenere la cooperazione di tutte le parti in causa, anche se, nel 1993, la Renamo si ritirò per parecchi mesi dalla commissione di supervisione della tregua. Malgrado alcuni ritardi nella smobilitazione, in Mozambico si riuscì a realizzarla con notevole successo. Anche nelle zone in cui si erano insediati sostenitori di entrambe le fazioni ex belligeranti, si registrarono pochi incidenti di rilievo. L'accordo di pace prevedeva un'amnistia generale e non volle punire i crimini di guerra di cui era stata vittima la popolazione civile. Le varie comunità ricorsero ai loro mezzi tradizionali per conseguire la giustizia e la riconciliazione, anziché contare su un intervento della comunità internazionale.

La presenza dell'Unhcr sul terreno si rivelò essenziale quando, nel dicembre 1994, si ritirò la missione dell'Onumoz. Dopo la sua partenza, l'Unhcr, l'Undp e la Banca mondiale collaborarono strettamente all'elaborazione di programmi complementari. L'Alto Commissariato collaborò, inoltre, alle attività di sminamento dell'Onu, ma ben

Stima dei rimpatri annuali di rifugiati a livello mondiale, 1975-99

Fig. 6.1



presto si concentrò piuttosto sulla sensibilizzazione al rischio mine, data la lentezza con cui procedeva la bonifica ²⁴. L'operazione rimpatrio terminò ufficialmente nel luglio 1996, ma l'Unhcr mantenne in Mozambico, sino alla fine dell'anno, 20 uffici distaccati.

Le organizzazioni internazionali, fra cui l'Unhcr, fornirono assistenza attraverso il ripristino, in tutto il paese, di scuole, ambulatori, pozzi, strade e altre infrastrutture. Furono avviati oltre 1.500 progetti di rapido impatto. I finanziamenti dei donatori erano cospicui, e numerose agenzie partecipavano all'opera di ricostruzione. Il programma di reinserimento contribuì a stabilizzare e a rafforzare delle comunità che erano state completamente smembrate durante la guerra. Come nel Centroamerica, i contatti stabiliti fra gli antichi avversari grazie ai progetti di rapido impatto contribuirono a ridurre le tensioni e a riportare una certa stabilità.

Aldo Ajello, Rappresentante speciale del Segretario generale dell'Onu in Mozambico, attribuì il successo dell'operazione Onumoz soprattutto a tre fattori: primo, le nuove opportunità emerse dopo la fine della guerra fredda e la soppressione dell'apartheid in Sudafrica; secondo, la profonda aspirazione del popolo mozambicano alla pace; terzo, la disponibilità della comunità internazionale a fornire generosamente finanziamenti e altre risorse, dal momento in cui fu concluso l'accordo di pace ²⁵.

L'evoluzione nella strategia del rimpatrio e del reinserimento

Negli anni '90 è apparso sempre più chiaro che, dopo un conflitto, in molti casi i rifugiati rimpatriano in paesi in cui la pace è fragile, le tensioni rimangono vive, persiste una cronica instabilità politica e le infrastrutture sono devastate. Tali paesi sono spesso precariamente in bilico fra la prospettiva del consolidamento della pace e il ritorno alla guerra. In tali casi, la prevenzione della ripresa dei combattimenti e di nuovi esodi di rifugiati dipende in larga misura dagli sforzi compiuti dalle parti interessate, a livello nazionale, regionale e internazionale, per garantire una pace duratura.

Nei pochi anni trascorsi fra il ritorno in Namibia, nel 1989, e il rientro in Mozambico, nel 1993-94, il ruolo dell'Unhcr nelle operazioni di rimpatrio era profondamente mutato. Nei decenni precedenti, il suo intervento in analoghe operazioni era stato generalmente di breve durata e di modesta entità, e l'organizzazione si era soprattutto preoccupata di garantire il ritorno, in condizioni di sicurezza, dei rifugiati. Le operazioni di rimpatrio in America centrale, Cambogia e Mozambico rispondevano, invece, a una nuova strategia, più globale. In tutti e tre i casi, l'Unhcr svolse un ruolo di primaria importanza nelle iniziative di pace dell'Onu, con le attività umanitarie inserite in un più vasto contesto strategico e politico, mirante alla riconciliazione, al reinserimento e alla ricostruzione.

Negli anni '90, inoltre, è apparso sempre più evidente che le attività di pace vanno continuate nel tempo, in modo da aiutare la società civile a superare le ostilità, i traumi e la disperazione generati da anni di guerra e d'esilio. Nei primi anni '90, caratterizzati dall'ottimismo, i donatori contribuivano generosamente alle iniziative dell'Onu

per il mantenimento e il consolidamento della pace. Negli anni successivi, invece, si sono spesso dimostrati riluttanti a mantenere un analogo livello di finanziamento per lunghi periodi, ed è risultato particolarmente difficile assicurarsi il loro indispensabile sostegno per programmi realizzati in paesi di scarsa importanza strategica, in particolare quando non erano più al centro dell'attenzione dei media internazionali. Già nel 1993, i finanziamenti ricevuti dall'Unhcr erano molto inferiori alle necessità preventivate. Tale problema si sarebbe perpetuato per tutto il decennio.