

2 La decolonizzazione in Africa

Nel corso degli anni '60, il centro d'interesse dell'Unhcr andò sempre più allontanandosi dall'Europa. Dalla fine della seconda guerra mondiale, era enormemente aumentata l'aspirazione all'indipendenza dei paesi colonizzati. Nel 1960, era ormai chiaro che la fine del dominio coloniale europeo sul continente africano era imminente. In molti casi, il trasferimento dei poteri si svolse in modo relativamente pacifico. In altri, le potenze coloniali rifiutarono di cedere, dando luogo ad aspri conflitti che, a loro volta, provocarono crisi di rifugiati.

Antesignana delle guerre scoppiate in Europa negli anni '60-'70 era stata, dal 1954 al 1962, la guerra d'Algeria, che fu una delle guerre di liberazione nazionale più sanguinose. L'intervento dell'Unhcr per assistere i rifugiati algerini in Marocco e Tunisia, come anche per aiutarli, alla fine della guerra, a rimpatriare, segnò l'inizio di una sua presenza molto maggiore in Africa.

Le esperienze dell'Unhcr in Africa avrebbero trasformato l'organizzazione. All'inizio degli anni '60, cercando di fornire protezione e assistenza ai rifugiati ruandesi nella regione dei Grandi Laghi, in Africa centrale, l'Unhcr fu esposto a nuove sfide e a nuovi pericoli. Il problema dei rifugiati ruandesi si rivelò ben diverso dalle prime due grandi crisi in cui l'Unhcr era stato coinvolto, in Ungheria e in Algeria. In entrambi i casi, si era trovata una soluzione permanente: il reinsediamento per la grande maggioranza degli ungheresi, il rimpatrio per la stragrande maggioranza degli algerini. Il problema dei rifugiati ruandesi, invece, si sarebbe dimostrato di ben più difficile soluzione. Per i rifugiati ungheresi e algerini, le soluzioni permanenti avevano funzionato, anche e soprattutto, perché i paesi di primo asilo – Austria e Jugoslavia, nel primo caso, Marocco e Tunisia, nel secondo – erano politicamente stabili. Nella regione dei Grandi Laghi, invece, i paesi che potevano dare asilo ai rifugiati ruandesi erano politicamente molto instabili, con l'unica eccezione della Tanzania.

Alla fine degli anni '60, l'Unhcr era già impegnato ad aiutare un certo numero di paesi africani ad affrontare i loro problemi di rifugiati nell'Africa subsahariana. Nel 1969, i due terzi dei fondi del programma mondiale dell'Unhcr erano ormai spesi in Africa, il che illustrava l'enorme mutamento avvenuto, nello spazio di un decennio, nei centri d'interesse dell'organizzazione. A riprova della crescente sensibilizzazione della comunità internazionale alla dimensione mondiale del fenomeno dei rifugiati, nel 1967 fu elaborato un nuovo Protocollo, che ampliava il campo d'applicazione della Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati. Altro evento di grande rilevanza, nel 1969 l'Organizzazione dell'unità africana, di concerto con l'Unhcr, redigeva una propria Convenzione regionale sui rifugiati.

La guerra d'indipendenza algerina

Fu questa una feroce guerra coloniale, in cui qualcosa come 300 mila algerini furono uccisi e oltre un milione di coloni europei furono costretti ad abbandonare il paese. L'esercito francese perse più di 24 mila uomini, e circa 6 mila coloni francesi rimasero uccisi. In Francia la guerra avrebbe provocato, direttamente o indirettamente, le dimissioni di ben sei primi ministri e la caduta della quarta repubblica. Mancò poco perché facesse cadere anche il presidente Charles de Gaulle, precipitando la Francia nella guerra civile. Fu una guerriglia che metteva di fronte una forza indigena, dotata di armi leggere, a una forza d'intervento in larga misura straniera. Fu resa tanto più amara dal fatto che oltre un milione di coloni francesi, i cosiddetti *pieds noirs*, le cui famiglie vivevano in Algeria da oltre un secolo, consideravano il paese come la loro patria ed erano visceralmente contrari all'indipendenza.

La Francia aveva occupato l'Algeria nel 1830 e, nel 1848, ne aveva proclamato l'appartenenza al territorio metropolitano. Nei primi anni del '900, anche due paesi confinanti, il Marocco e la Tunisia, erano sotto dominazione francese ma, a differenza dell'Algeria, come protettorati.

La guerra d'indipendenza algerina ebbe inizio, nel novembre 1954, nelle montagne dell'Aurès, 400 chilometri a sud-est della capitale Algeri. Nel giro di pochi anni, la Francia avrebbe dislocato nel paese qualcosa come mezzo milione di uomini, grosso modo lo stesso numero che gli Stati Uniti avrebbero mandato, negli anni '60, nel Viet Nam. L'esercito francese si trovò preso tra due fuochi, la comunità dei coloni e un'insurrezione sempre più agguerrita, guidata dal Fronte di liberazione nazionale (Fln). Il governo francese si concentrò sulla lotta contro l'infiltrazione di truppe nemiche ma, nonostante qualche successo militare di breve durata, la rivolta armata continuò. Anche con il ritorno al potere, nel 1958, del generale de Gaulle e con la proclamazione, l'anno successivo, della quinta repubblica, sarebbero trascorsi molti anni prima che si trovasse una soluzione politica del conflitto.

Il ricorso generalizzato delle forze francesi alla tortura spinse molti algerini ad abbandonare il paese¹. Ciò fu motivo di grave preoccupazione per il Comitato internazionale della Croce Rossa (Cicr) che, dopo qualche esitazione da parte delle autorità francesi, fu autorizzato nel 1955 ad effettuare visite nelle prigioni. In un rapporto trapelato grazie a una fuga di notizie, pubblicato da *Le Monde* il 5 gennaio 1960, il Cicr citava indizi sconcertanti di torture in Algeria. La sua pubblicazione provocò in Francia un acceso dibattito politico. Le visite del Comitato furono sospese per un anno. Quando ripresero, la situazione era leggermente migliorata.

La strategia francese della guerra controrivoluzionaria, più tardi presa a modello in altre guerre, in Indocina, America latina e Africa, comportava in misura sempre maggiore il trasferimento forzato di decine di migliaia di contadini, sospettati di simpatizzare con i rivoltosi. Il reinsediamento – in francese, *regroupement* – isolò intere comunità dall'Fln, privandole di rifugi e di rifornimenti. Oltre un milione di contadini furono trasferiti in campi recintati col filo spinato, in cui le privazioni erano in molti casi eccessive. Il raggruppamento rese indubbiamente la vita molto più difficile ai militanti del braccio armato dell'Fln, l'Esercito di liberazione nazionale (Aln).

Mentre, però, la strategia francese aveva successo sul piano militare, si rivelò disastrosa a livello politico. Nel marzo 1960, in Algeria erano ormai più di 1,2 milioni gli sfollati che vivevano in quei campi. Un rappresentante dell'Unhcr che viaggiava nell'est dell'Algeria, dopo la fine della guerra, ne descriveva così le condizioni:

Ci siamo addentrati nelle montagne, scortati da una pattuglia dell'Aln, per visitare due campi di regroupés. Erano molto simili fra loro, ospitando ciascuno alcune centinaia di persone le cui case erano andate distrutte a seguito di azioni militari, e da alcuni anni erano stati concentrati sul fianco di una collina; come alloggio si erano costruite delle capanne, e l'intero campo era stato recintato col filo spinato ed era strettamente sorvegliato da un fortino. Fino al cessate il fuoco, non potevano uscire dal campo salvo una volta al giorno, sotto scorta armata, per andare a prendere l'acqua. I loro movimenti erano limitati alla zona immediatamente circostante, anch'essa circondata da un reticolato, e non potevano coltivare la terra. I viveri erano distribuiti a intervalli irregolari e in quantità insufficiente ².

L'esodo in Tunisia e Marocco

Per sfuggire ai tetri accampamenti francesi, migliaia di algerini attraversarono le frontiere, cercando riparo in Tunisia e Marocco. Quando, nel 1957, fu avviato il programma di raggruppamento, cominciò ad aumentare il numero degli algerini che abbandonavano il loro paese. Nell'agosto 1957, il consigliere giuridico dell'Unhcr, Paul Weis, osservava che in due anni erano fuggiti circa 30 mila abitanti, che sembravano tutti aver bisogno di aiuti d'emergenza. Inoltre, Weis sosteneva che molti di loro erano apparentemente autentici rifugiati, che l'Unhcr aveva l'obbligo, ai sensi dell'articolo 6B del proprio Statuto, di proteggere e assistere, in quanto "avevano subito provvedimenti adottati dalle autorità francesi contro dei civili per motivi di razza o di simpatie nazionali e politiche, o avevano motivo di ritenere che tali misure potessero essere applicate nei loro confronti nel corso di operazioni di rastrellamento" ³.

La Tunisia e il Marocco, che avevano ottenuto l'indipendenza dalla Francia solo nel marzo 1956, non erano in grado di fornire un aiuto adeguato. Nel maggio 1957 il presidente tunisino, Habib Bourguiba, si rivolgeva all'Alto Commissario, Auguste Lindt, per ottenere l'assistenza dell'organizzazione ⁴. In risposta al suo appello, Lindt inviava in Tunisia uno dei suoi più esperti collaboratori, Arnold Rørholt. Dopo essersi accertato che il governo francese non si sarebbe opposto a un'operazione umanitaria dell'Unhcr, limitata ad aiuti materiali, Lindt si rivolse al governo svizzero per un primo finanziamento.

La posizione della Francia era inevitabilmente molto delicata. Non solo il paese era membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'Onu e aveva sostenuto l'Unhcr sin dall'origine, ma il governo francese considerava l'Algeria come parte del territorio metropolitano, e non era assolutamente disposto a riconoscere gli esuli in Tunisia come "rifugiati". Come osservava l'allora Vice Alto Commissario, James Read: "Dichiarare rifugiati gli algerini che si trovano in Tunisia significherebbe ammettere che abbiano un fondato timore di persecuzione da parte delle autorità francesi in Algeria e, per il governo francese, rappresenterebbe un autentico schiaffo in faccia" ⁵.



Molti algerini rifugiati in Marocco e Tunisia, fra gli anni '50 e '60, vissero in condizioni di estrema povertà. (UNHCR/1961)

In sede di Nazioni Unite, la Francia aveva combattuto una dura battaglia per sostenere che il conflitto d'Algeria era una questione interna e che, di conseguenza, l'Onu non aveva competenza in materia. Lo stesso Lindt si era recato a Parigi per incontrare il ministro degli Esteri, cercando di dissipare i sospetti francesi in relazione a un'operazione di soccorso dell'Unhcr. L'Alto Commissario sapeva anche, però, gli Stati Uniti cominciarono a essere messi alle strette per la loro politica relativa all'Algeria. In settembre, Lindt scrisse al segretario di stato, John Foster Dulles, per informarlo delle proprie intenzioni circa i rifugiati ospitati in Tunisia e per ottenere il sostegno politico e finanziario di Washington. Durante tutta l'operazione algerina, Lindt e il suo successore, Félix Schnyder, fecero di tutto per assicurarsi il costante appoggio dell'amministrazione americana ⁶.

Nel 1958, in mezzo alle dune del Marocco e della Tunisia erano già sorte le prime tendopoli. Ospitavano migliaia di rifugiati, assistiti dalla Lega delle società della Croce rossa (tramite le società nazionali della Mezzaluna rossa) e dall'Unhcr. Con i finanziamenti del governo svizzero e gli aiuti materiali degli Stati Uniti, le due organizzazioni affrontarono l'immane compito del rifornimento di viveri, indumenti e assistenza

medica ai rifugiati. Dopo un ulteriore deterioramento della situazione in Tunisia, altre persone fuggirono dall'Algeria quando i francesi crearono, nella prima metà del 1958, una vasta "terra di nessuno", la cosiddetta "linea Morice".

I primi tre anni dell'esperienza algerina dell'Unhcr furono dedicati ad aiutare la Lega delle società della Croce Rossa a svolgere la sua opera di soccorso. Il 5 dicembre 1958, l'Assemblea generale dell'Onu aveva approvato la risoluzione 1286(XIII), che invitava l'Alto Commissario a continuare, a un livello sostenuto, la propria operazione a beneficio dei rifugiati in Tunisia e ad intraprendere un'analoga azione in Marocco. Con tale risoluzione era la seconda volta, dopo Hong Kong nel 1957, che l'Unhcr veniva invitato a far uso dei propri "buoni uffici" in difesa di rifugiati extraeuropei.

Nel febbraio 1959, la Lega delle società della Croce Rossa divenne formalmente partner operativo dell'Unhcr. Fra il 1959 e il 1962, l'Alto Commissariato raccolse annualmente 2 milioni di dollari in contributi finanziari per l'operazione umanitaria. Nel settembre 1959, l'Unhcr nominava propri delegati a Tunisi e Rabat, per mantenere il collegamento con i rispettivi governi e coordinare le iniziative internazionali di assistenza ai rifugiati. Nel dicembre 1959, erano già 110.245 i rifugiati in Marocco e 151.903 quelli in Tunisia ⁷.

Tra i rifugiati, tuttavia, cerano pure militanti dell'ala armata dell'Fln ⁸. Lungo la frontiera fra Tunisia e Algeria, erano frequenti gli scontri a fuoco. Nel febbraio 1958, in risposta a tiri dell'Fln sul territorio algerino, l'aviazione francese attaccò Sakiyet, in Tunisia. Nell'incidente furono uccisi 75 civili, in maggioranza rifugiati ⁹. L'incursione aerea fu largamente condannata a livello internazionale. Tali incidenti contribuirono a creare un clima permanente d'insicurezza nei campi profughi e spinsero i rifugiati a simpatizzare ancor più con l'Fln. Provocarono, inoltre, un problema destinato a tormentare a lungo l'Unhcr: quello di distinguere fra i veri rifugiati e i gruppi armati che si mescolavano fra di loro.

In Marocco e Tunisia, con l'escalation della guerra si aggravò il problema dei combattenti nei campi profughi. Nel febbraio 1961, il Delegato dell'Unhcr in Marocco scriveva che molti ospiti dei campi erano guerriglieri dell'Aln o vi erano allora arruolati a forza ¹⁰. In un successivo promemoria osservava:

È chiaramente in corso una mobilitazione generale, che sembra andare avanti da settimane. Per i recalcitranti si usa il metodo dell'arruolamento forzato. Nelle strade di Oujda circola un furgoncino cellulare, scherzosamente chiamato in francese "lo scola-insalata" (panier à salade): degli uomini giovani ricevono improvvisamente un colpo in testa e sono spinti dentro. In qualche caso, per i riluttanti si è ricorso a misure estreme, e so che tre persone sono state trovate sgozzate. È per me del tutto impossibile conoscere le dimensioni esatte della mobilitazione, ma sono convinto che le nuove reclute siano migliaia ¹¹.

La tregua e il rimpatrio

Dopo l'apertura del primo ciclo di negoziati di pace tra la Francia e l'Fln, a Evian, sulla riva francese del lago di Ginevra, nel maggio 1961, il nuovo Alto Commissario, Félix Schnyder, si recò in Marocco e Tunisia per colloqui con i due governi sul rimpatrio e altre questioni collegate. Il fatto che fosse ricevuto sia da re Hassan II del Marocco che dal presidente tunisino Bourguiba fu una prova significativa della fiducia di cui ormai godeva l'Unhcr.

Sarebbe passato, tuttavia, quasi un anno prima della conclusione, il 18 marzo 1962, di un accordo per la cessazione delle ostilità tra la Francia e le autorità provvisorie algerine. Fra le disposizioni dell'accordo figuravano misure concernenti il rimpatrio dei rifugiati dal Marocco e dalla Tunisia, in tempo per partecipare a un referendum sull'indipendenza, programmato per il 1° luglio 1962. Per quanto riguarda l'Unhcr, le basi formali per il suo intervento erano già state poste, nel dicembre 1961, da una risoluzione dell'Assemblea generale che invitava l'Alto Commissario a "far uso dei mezzi a sua disposizione per collaborare all'ordinato rimpatrio dei rifugiati algerini ospitati in Marocco e Tunisia, come pure [ad] esaminare la possibilità, se del caso, di facilitare il loro reinsediamento in patria"¹².

Nell'aprile 1962, una missione congiunta Unhcr-Cicr arrivava al complesso amministrativo francese di Rocher Noir, nei dintorni di Algeri, per avviare i preparativi per il rimpatrio dei rifugiati. Nel contempo, il Vice Alto Commissario, Sadruddin Aga Khan, si recava in Marocco per incontrarvi due membri del Comitato esecutivo del governo rivoluzionario popolare algerino, come anche le autorità marocchine. Era preoccupato per il fatto che né i francesi né gli algerini avevano ancora nominato i rispettivi rappresentanti in seno alle commissioni tripartite per il rimpatrio, e che le cose non procedevano con l'auspicata rapidità¹³. Per le autorità algerine era importante che il maggior numero possibile di rifugiati rimpatriassero in tempo per il referendum sull'autodeterminazione, previsto per il 1° luglio 1962.

L'Unhcr lanciò un appello urgente ai donatori per il reperimento di fondi. Il rimpatrio procedeva con relativa regolarità, sebbene in alcune zone rurali i rifugiati esitassero a rientrare, dato che la guerra e l'esodo forzato avevano accelerato un processo di trasformazione sociale e inurbamento. Nell'est del paese, il rimpatrio era più lento e problematico che nelle regioni occidentali, a causa della gravità delle distruzioni provocate dal conflitto, e anche della brusca partenza dell'amministrazione francese. Un problema particolare, che avrebbe costituito una caratteristica ricorrente dei conflitti negli ultimi decenni del secolo, era il pericolo delle mine. Ciononostante, fu fissato il termine ultimo del 20 luglio per il rimpatrio di tutti i rifugiati dalla Tunisia, e quello del 25 luglio per il ritorno dal Marocco. L'operazione umanitaria, condotta congiuntamente dalla Croce Rossa e dall'Unhcr nei due paesi doveva concludersi il 31 luglio 1962. La prima assistenza ai rifugiati rimpatriati in Algeria fu organizzata e fornita dalla Lega delle Società della Croce Rossa, col sostegno finanziario dell'Unhcr.

Fra il 4 maggio e il 25 luglio, oltre 61.400 rifugiati furono rimpatriati dal Marocco¹⁴, mentre dalla Tunisia, fra il 30 maggio e il 20 luglio, ne furono rimpatriati 120mila. Il trasporto fu assicurato partendo dai centri di transito marocchini e tunisini; 12 squadre sanitarie visitavano i rifugiati prima del loro ritorno in patria. Ai profughi senzatetto furono distribuite circa 15mila tende. Le cifre erano molto inferiori a quelle dei rifugiati registrati dall'Unhcr. In alcuni casi, i rifugiati erano rimpatriati di propria iniziativa, senza assistenza, mentre altri si erano integrati nella società marocchina o tunisina. Inoltre, le cifre erano indubbiamente alquanto gonfiate, a causa della doppia registrazione dei rifugiati: un fenomeno che l'Unhcr avrebbe spesso dovuto affrontare in successive operazioni umanitarie. Il costo totale dell'operazione rimpatrio fu di 1.241.000 dollari.

Il referendum sull'indipendenza si tenne, come previsto, il 1° luglio 1962. Il 99,7% dei votanti (percentuale pari al 91,2% degli elettori iscritti) si espressero a

favore dell'indipendenza, mentre con un referendum svoltosi il 18 aprile dello stesso anno gli elettori francesi del territorio metropolitano avevano dato la loro approvazione agli accordi di Evian. Il 3 luglio, il generale de Gaulle proclamava formalmente l'indipendenza algerina.

L'integrazione dei rimpatriati in Algeria e i nuovi arrivati in Francia

Nel giro di sei mesi, oltre un milione di coloni lasciarono l'Algeria, diretti in Francia. Molti andarono via dopo lo scoppio, a fine agosto 1962, di combattimenti tra le varie fazioni dell'Aln, che contribuì a un'ulteriore emorragia di popolazione europea e all'aggravamento dei problemi economici. Fu quella la più massiccia migrazione mai avvenuta in Europa, fra gli sconvolgimenti di popolazione seguiti alla seconda guerra mondiale, fino a quelli degli anni '90, conseguenti alla disgregazione dell'Unione sovietica e della Jugoslavia. Oltre a coloro che si recarono in Francia, circa 50mila *pieds noirs* partirono per la Spagna, 12mila andarono in Canada e 10mila in Israele.

Fra coloro che affluirono in Francia c'erano degli algerini, noti col nome di *harkis*, che durante la guerra avevano combattuto a fianco delle forze francesi, o che avevano lavorato per le autorità coloniali francesi. Tra il 1962 e il 1967, oltre 160mila di loro furono trasferiti in Francia dalle forze armate francesi. Fu loro concessa la nazionalità francese, ma per molti si posero, e ancora oggi si pongono, problemi d'integrazione e di discriminazione. In Algeria, gli *harkis* erano considerati traditori e rischiavano la persecuzione e la morte. Si calcola in 100mila il numero di quelli che furono uccisi nei postumi del conflitto ¹⁵.

Il grosso problema del reinserimento dei rimpatriati in Algeria era ulteriormente aggravato dalle massicce distruzioni causate dalla guerra. Inoltre, la brusca partenza dell'intera comunità europea, i *pieds noirs*, aveva svuotato le stesse basi della società algerina. Per l'Unhcr, sarebbe stato il primo di molti coinvolgimenti in situazioni post-conflittuali. In Algeria, come così spesso sarebbe avvenuto negli anni successivi, era sì arrivata la pace, ma l'impegno della comunità internazionale a consolidarla con la ricostruzione economica e istituzionale era limitato. In ottobre, l'Alto Commissario Schnyder scriveva al Segretario generale delle Nazioni Unite, U Thant, sollecitando un'ampia cooperazione internazionale col nuovo governo algerino e offrendo alle nuove autorità l'assistenza dell'Unhcr. Con parole cui hanno spesso fatto eco i suoi successori, osservò: "Il destino degli ex rifugiati rimpatriati non può più essere dissociato da quello della popolazione algerina nel suo insieme, senza mettere gravemente in pericolo la stabilità sociale del paese" ¹⁶.

L'intervento dell'Unhcr nella crisi algerina non era affatto stato pacifico, né la decisione di Lindt, nel 1957, esente da polemiche. Alcuni alti funzionari dell'UNHCR avevano ritenuto che una tale mossa rischiasse di incorrere nelle ire del governo francese. Lindt era stato molto chiaro, però, sul fatto che il mandato dell'organizzazione era di portata universale e che l'Unhcr non poteva preoccuparsi esclusivamente dei rifugiati che fuggivano dal comunismo ¹⁷. Le attività dell'Alto Commissariato durante la crisi algerina misero in evidenza non solo la dimensione mondiale del fenomeno dei rifugiati, ma anche le potenzialità di un'azione internazionale coordinata ed efficace, volta a proteggere e assistere i rifugiati. Dopo l'intervento in Algeria degli anni '60, l'attività dell'Unhcr cominciò ad assumere dimensioni planetarie. Negli anni successivi, quando l'Africa subsahariana attraversò analoghi conflitti e sconvolgimenti, la

l'attività di "buoni uffici", conferita dall'Assemblea generale all'Unhcr per la prima volta nel 1957, fu ripetutamente invocata.

La decolonizzazione a sud del Sahara

Quando scoppiò la guerra d'Algeria, nel 1954, gli unici stati africani indipendenti erano l'Egitto, l'Etiopia, la Liberia e il Sudafrica. Alla fine della guerra, nel 1962, quasi tutte le colonie britanniche, francesi e belghe avevano ottenuto l'indipendenza o l'avrebbero ottenuta negli anni successivi. A partire dal 1965, tutta l'Africa era indipendente, ad eccezione dei territori governati dai portoghesi e di quello che si chiamava allora il Sahara spagnolo. I regimi dominati da minoranze bianche, in Rhodesia (poi Zimbabwe), nella Repubblica sudafricana e nell'Africa sudoccidentale (poi Namibia), rappresentavano una forma di colonizzazione locale che fu molto più lenta a scomparire, dato che in Sudafrica un governo maggioritario fu formato solo nel 1994. Durante il processo di decolonizzazione si erano costituite decine di nuovi stati e, con l'aumento del numero degli stati membri delle Nazioni Unite, cominciò a mutare l'equilibrio all'interno dell'organizzazione.

Mentre in alcuni paesi l'indipendenza fu raggiunta pacificamente, in altri casi la contestazione dei nuovi governi assunse la forma di conflitti armati, costringendo intere popolazioni all'esodo e, in molti casi, ad attraversare le frontiere del loro paese. Inoltre, la dominazione politica di un gruppo etnico su un altro e gli sconvolgimenti che seguirono ai colpi di stato, sia riusciti che falliti, nei nuovi stati africani, causarono ulteriori esodi di rifugiati.

All'inizio degli anni '60, le violenze che accompagnarono l'indipendenza del Congo, del Ruanda e del Burundi, nella regione dei Grandi Laghi, provocarono eccidi generalizzati e massicci esodi di popolazione. In altri paesi, durante tutto quel decennio migliaia di rifugiati fuggirono dall'Angola, dal Mozambico e dalla Guinea Bissau, sotto amministrazione portoghese, mentre gruppi meno consistenti abbandonarono la Repubblica sudafricana, l'Africa sudoccidentale e la Rhodesia, che avevano ancora governi minoritari. Il gruppo più numeroso fu quello degli esuli dai territori portoghesi, rifugiatisi nei paesi limitrofi per sfuggire alle conseguenze delle lotte armate per l'indipendenza. Quelli dell'Angola settentrionale si trasferirono nella Repubblica del Congo dove, in generale, si sistemarono in modo permanente¹⁸. Dall'est e dal sud dell'Angola i profughi fuggirono invece nella Zambia e nel Botswana. I rifugiati della Guinea Bissau entrarono nel Senegal, integrandosi con gli appartenenti alla propria etnia nel sud del paese. I rifugiati del Mozambico ripararono sia nella Tanzania meridionale che nella Zambia. Quelli fuggiti, in minor numero, dalla Repubblica sudafricana giunsero in Botswana, Zambia e Tanzania. Alcuni si trasferirono ancora più lontano, in altri paesi africani, in Europa e negli Stati Uniti.

Oltre a quelli riportati, numerosi altri movimenti di rifugiati si sono verificati a causa dei conflitti armati interni degli anni '60. I rifugiati di etnia ewe del Ghana fuggirono nel Togo, dopo l'insuccesso dei loro sforzi per riunire gli ewe dei due paesi. Negli anni successivi all'indipendenza, la Repubblica del Congo soffrì per una prolungata guerra civile, che costrinse gli abitanti a cercare riparo in tutti e nove i paesi confinanti, e soprat-

Riquadro 2.1 Fuga dalla Rhodesia, rientro nello Zimbabwe

Alla metà degli anni '60, quasi tutte le ex colonie africane del Regno Unito erano diventate indipendenti, con l'unica eccezione della Rhodesia. Il governo di minoranza bianca in carica rifiutava di estendere il diritto di voto alla maggioranza dei cittadini finché, nel novembre 1965, il primo ministro rhodesiano Ian Smith proclamò unilateralmente l'indipendenza. La mancanza di una risposta militare da parte del Regno Unito, l'inefficacia di soluzioni negoziate dall'esterno, nonché la brutale repressione delle attività politiche africane, indussero il movimento nazionalista nero a riprendere la lotta armata.

I due partiti d'opposizione, l'Unione nazionale africana dello Zimbabwe (Zimbabwe African National Union - Zanu) e l'Unione popolare africana dello Zimbabwe (Zimbabwe African People's Union - Zapu), formarono dei reparti militari e si diedero alla guerriglia. La risposta della polizia e dell'esercito rhodesiani fu spietata. Anni prima, nel corso dello stesso decennio, dei rifugiati bianchi del Congo si erano riversati in Rhodesia; ora i rhodesiani bianchi erano fermamente decisi a non diventare a loro volta rifugiati.

All'inizio, le prospettive di una soluzione negoziata apparvero scarse. Le forze di sicurezza rhodesiane riuscivano a contenere la rivolta, mentre i pochi che raggiungevano i paesi vicini erano soprattutto persone che volevano unirsi alla lotta di liberazione nazionale. Alla fine degli anni '60, tuttavia, i profughi fuggivano dalla Rhodesia a causa delle brutalità, tollerate dal governo. A partire dal 1973, una rigida normativa prese di mira i neri, accusati di sostenere la guerriglia. Migliaia di contadini furono deportati in "villaggi protetti" recintati, sotto la sorveglianza di forze di sicurezza speciali. Le violenze e gli abusi da queste commessi erano all'ordine del giorno. Nel 1975 fu emanata una legge in materia di indennizzi, con effetto retroattivo dal dicembre 1972, per proteggere le forze di sicurezza dalla responsabilità di uccisioni, torture o distruzioni di beni perpetrate durante la guerra. Per tutta risposta, la ribellione si intensificò e molti altri abitanti si unirono ai guerriglieri. Negli anni '70, questi ultimi, meglio addestrati ed

equipaggiati, cominciarono ad operare da basi situate in Mozambico e Zambia.

Fuga in Mozambico, Botswana e Zambia

Il maggiore esodo iniziò a metà degli anni '70, con l'intensificarsi dei combattimenti. Alla fine del 1975, l'Unhcr stimava in circa 14.500 il numero dei rifugiati rhodesiani in Mozambico. Questo aumentò rapidamente negli anni seguenti, fino a superare nel 1979 la cifra di 210mila in Mozambico, Botswana e Zambia.

Lungo il confine orientale con il Mozambico, molti esuli, appena attraversata la frontiera, si fermavano a poca distanza, sistemandosi presso parenti. Molti altri raggiunsero, invece, alcuni grandi campi profughi situati più all'interno, in località come Chimoi e Nyadzonja, gestiti dalla Zanu. Questi campi ospitavano non solo consistenti popolazioni di rifugiati, ma anche guerriglieri in fase di addestramento e, di conseguenza, divennero vulnerabili alle incursioni delle forze armate rhodesiane. Il 9 agosto 1976, ad esempio, durante un attacco al campo di Nyadzonja furono uccisi centinaia di rifugiati. Anche i campi della Zambia ospitavano sia rifugiati che guerriglieri, mentre nel Botswana vi erano campi di transito per gli esuli diretti verso tale paese. Nella stessa Rhodesia, migliaia di persone avevano abbandonato le loro case nelle zone rurali, andando a vivere in accampamenti di fortuna attorno alle città.

Con i campi profughi dei paesi vicini così spudoratamente militarizzati, era difficile per le organizzazioni umanitarie e i governi assistere i rifugiati senza aiutare allo stesso tempo i rivoltosi. I medicinali e i viveri mandati in Mozambico e destinati ai rifugiati finivano inevitabilmente anche nelle mani dei guerriglieri. Le organizzazioni religiose che cercavano di rintracciare i minori rapiti dovettero rendersi conto che molti erano ormai dei combattenti perfettamente addestrati. L'Unhcr forniva soccorsi ai rifugiati e operava in alcuni dei campi, ma incontrava difficoltà sempre maggiori per distinguere fra rifugiati e guerriglieri. Nel 1978 smise addirittura di assistere i campi affiliati alla Zapu, pur continuando a fornire gli aiuti di

emergenza. A causa dei molti problemi politici e di sicurezza legati a quei campi, l'assistenza ai rifugiati in tutti e tre i paesi d'asilo era ridotta al minimo. Molti campi profughi soffrivano di una cronica scarsità di viveri.

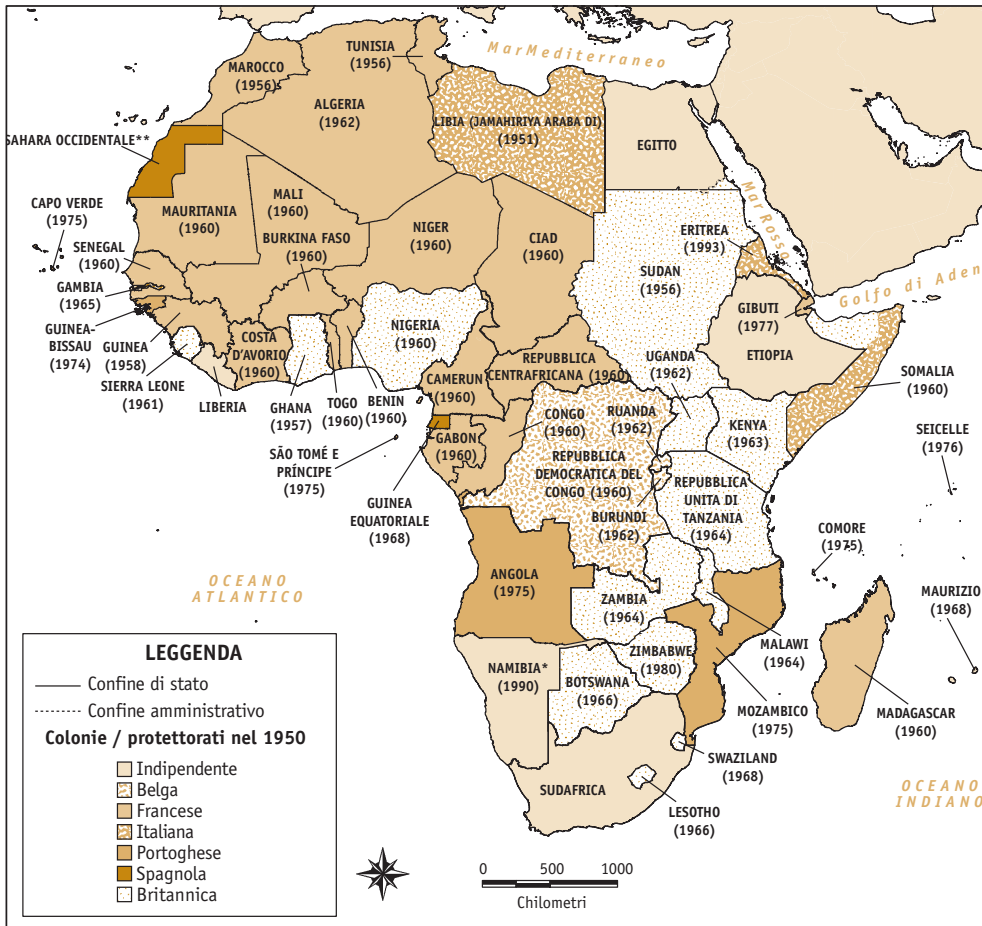
Rimpatrio e ricostruzione

Nel 1976, la Zanu e la Zapu si fusero, formando l'alleanza del Fronte patriottico e mettendo ancor più in difficoltà le forze di sicurezza rhodesiane. Nel 1978, l'indebolirsi dell'iniziale fermezza rhodesiana condusse le parti al tavolo delle trattative finché, durante i colloqui svoltisi a Lancaster House, a Londra, da settembre a dicembre del 1979, fu raggiunto un accordo. Questo comprendeva misure per il sollecito ritorno dei rifugiati, in tempo per partecipare alle elezioni. L'Unhcr avrebbe partecipato al programma di rimpatrio, dal costo previsto di 140 milioni di dollari, a condizione che questo fosse volontario, che il paese d'origine e quelli d'asilo concordassero le modalità del rientro e dell'accoglienza, e che ai rifugiati fosse consentito di tornare alle loro case e ai villaggi di provenienza.

Alla fine del 1979 entrò in vigore un cessate il fuoco; nel febbraio 1980 si svolsero le prime elezioni generali, e l'indipendenza della Repubblica dello Zimbabwe fu proclamata formalmente nel successivo mese di aprile. All'inizio degli anni '80, i tre quarti dei rifugiati erano già tornati a casa. Con il paese non più governato dalla minoranza bianca, i rimpatriati erano ansiosi non solo di rifarsi una vita, ma anche di partecipare all'edificazione di una nuova nazione. I villaggi furono rapidamente ricostruiti e l'Unhcr e altre organizzazioni umanitarie internazionali fornirono aiuti per il reinserimento. In seguito, a partire dai primi anni '80, lo Zimbabwe divenne a sua volta un paese d'asilo, per un numero sempre maggiore di esuli in fuga dalla guerra civile in Mozambico. Nel 1992, nel paese si trovavano più di 230mila rifugiati mozambicani.

La dominazione coloniale e l'indipendenza in Africa

Cartina 2.1



Note:

L'anno è quello in cui il paese ottenne l'indipendenza, per quei paesi in cui ciò è avvenuto dopo il 1950.

La potenza coloniale è quella che amministrava il paese nel 1950.

I nomi e i confini dei paesi sono quelli al 31 dicembre 1999.

* La Namibia, nota in precedenza come Africa sudoccidentale, fu amministrata dal Sudafrica fra il 1920 e il 1990, quando ottenne l'indipendenza.

** La Spagna abbandonò il controllo del Sahara spagnolo nel 1975. Da allora lo status giuridico di quello che è da allora noto come Sahara occidentale è controverso, e deve ancora aver luogo un referendum sotto l'egida dell'Onu.

Fonti: Unhcr; Global Insight Digital Mapping, Europa Technologies Ltd, 1998; J. Scott, *The World Since 1914*, Heinemann Educational, Oxford, 1989; *The Europa World Yearbook 1999*, Europa Publications, Londra, 1999.

tutto nella Repubblica centrafricana, in Sudan, Uganda, Burundi e Tanzania. La guerra civile del Sudan provocò ondate successive di rifugiati, che dal sud del paese si riversarono in Uganda, Congo, Repubblica centrafricana ed Etiopia. Il conflitto armato fra le forze etiopiche e i separatisti, nella provincia dell'Eritrea, provocò un afflusso di rifugiati nel Sudan. Dopo avere affermato con le armi il loro separatismo di matrice religiosa, i membri della setta Lumpa fuggirono dalla Zambia per rifugiarsi nel Congo.

Forse, però, la più devastante di tutte le guerre fu quella del Biafra, iniziata nel giugno 1967. Scoppiò allorché in quella regione della Nigeria orientale, abitata prevalentemente dall'etnia ibo, fu proclamata la repubblica indipendente del Biafra. La guerra

civile divampò il mese successivo, quando il governo federale cercò di mantenere la Nigeria unita come un solo stato. Due anni e mezzo dopo, le forze federali finirono col prevalere, ma nel corso del conflitto morirono almeno 600mila persone, soprattutto a causa della carestia, e altri due milioni di abitanti dovettero abbandonare le loro case. Quella carestia ricevette una pubblicità senza precedenti alla televisione e le drammatiche immagini di bambini emaciati furono utilizzate con successo dai leader del Biafra per stimolare la comunità internazionale all'azione. Il Cicr, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef) e un piccolo numero di organizzazioni internazionali non governative, prevalentemente a base confessionale, collaborarono direttamente con i biafrani, organizzando verso il territorio ribelle completamente accerchiato un ponte aereo che nel periodo di punta trasportò ogni notte, con 40 voli, 500 tonnellate di aiuti umanitari. Fatto interessante, la persona nominata dal Cicr come Alto Commissario per la Nigeria durante la crisi era Auguste Lindt, che era stato Alto Commissario dell'Onu per i rifugiati dal 1957 al 1960¹⁹.

Durante la guerra del Biafra, oltre 50mila nigeriani fuggirono nei paesi circostanti. L'Unhcr non partecipò all'assistenza degli sfollati rimasti in Nigeria, ma fornì aiuti a circa 40mila ibo che si erano rifugiati nella Guinea equatoriale, dopo che questa aveva chiesto, nel marzo 1969, l'assistenza dell'organizzazione. Alla fine della guerra, nel gennaio 1970, questa collaborò, inoltre, al rimpatrio da vari paesi, fra cui quello di oltre 5mila minori dal Gabon e dalla Costa d'Avorio.

Il Ruanda e la regione dei Grandi Laghi

Gli esodi di popolazione avvenuti nella regione dei Grandi Laghi negli anni '60, e il ruolo allora svolto dall'Unhcr, sono di particolare rilevanza nella prospettiva della crisi che vi scoppiò una trentina d'anni dopo [cfr. capitolo 10]. L'indipendenza, nel 1960, della colonia belga del Congo e, due anni dopo, del territorio sotto amministrazione fiduciaria belga del Ruanda-Urundi (cui succedettero i due stati del Ruanda e del Burundi), fu accompagnata da un bagno di sangue e da una grave crisi internazionale. Negli anni '60, come negli anni '90, l'epicentro delle violenze politiche che provocarono movimenti di rifugiati in tutta la regione fu proprio il Ruanda²⁰.

Come il suo vicino meridionale, il Burundi, il Ruanda era stato fino al 1918 una colonia tedesca. Dopo la prima guerra mondiale, il Belgio amministrò i due paesi come territori sotto amministrazione fiduciaria, per conto prima della Società delle Nazioni e poi delle Nazioni Unite. Le cause profonde delle violenze etniche, sia nel Ruanda che nel Burundi, vanno ricercate nel fatto che l'identità delle varie comunità etniche fu risvegliata, mitizzata e strumentalizzata a fini politici da governi e organismi, a livello internazionale e locale.

Le origini del genocidio del 1994, che fece qualcosa come 800mila vittime fra i tutsi del Ruanda, risalgono a molti anni prima. Il dominio coloniale aveva irrigidito e polarizzato per molti aspetti le due principali comunità. Le autorità belghe avevano semplificato il complesso sistema dei capi tradizionali, dando ai tutsi un controllo quasi totale sui contadini hutu. Sin dal 1930 avevano, inoltre, introdotto delle carte d'identità che indicavano anche l'appartenenza a un gruppo etnico. Per di più la chie-



Nei primi anni '60, questi rifugiati ruandesi ospitati nel centro d'accoglienza di Kalonge, nella provincia congolese del Kivu, furono fra i circa 150mila che ripararono nei paesi vicini. (UNHCR/S. WRIGHT/1961)

sa cattolica aveva posto fine a molte usanze religiose dell'epoca precoloniale, che avevano costituito un legame fra i due gruppi etnici. Con l'aumento delle pressioni dell'Onu, negli anni '50, per accelerare il passaggio all'indipendenza, le autorità belghe spostarono improvvisamente verso la maggioranza hutu l'appoggio che da molto tempo davano alla minoranza tutsi. Tale gesto provocò sommosse, nel novembre 1959, e il rovesciamento della monarchia tutsi. Nel gennaio 1961, un colpo di stato sostenuto dal Belgio proclamò quella che era in realtà una repubblica hutu. I tutsi furono allontanati dalle loro tradizionali cariche politiche, il che causò il primo grande esodo di circa 120mila di loro verso i paesi limitrofi. Alcuni rifugiati, rientrati per partecipare alle elezioni del settembre 1961, subirono gravi rappresaglie e molti dovettero

nuovamente fuggire. Ciononostante, gli esuli speravano di poter rimpatriare in massa nel luglio 1962, quando il Ruanda ottenne l'indipendenza e i belgi si ritirarono. Molti rifugiati, comunque, ritenevano possibile il ritorno solo in caso di ripristino dell'egemonia politica dei tutsi e della monarchia. Per la maggioranza di loro, in realtà, il rimpatrio avrebbe avuto luogo solo trent'anni dopo. Il fatto di non aver affrontato i problemi dei rifugiati ruandesi negli anni '60 contribuì in maniera sostanziale alle catastrofiche violenze degli anni '90.

La risoluzione dell'Assemblea generale 1743 (XVI) del 27 febbraio 1962, che prevedeva l'indipendenza per alcuni mesi dopo, aveva effettivamente auspicato il rimpatrio e il reinsediamento dei rifugiati. I funzionari dell'Onu cercarono di esercitare pressioni sul governo di Kigali, la capitale del Ruanda, per consentire il ritorno dei rifugiati, ma con scarsi risultati. Un rapporto dell'Onu di quel periodo giungeva a questa pessimistica conclusione:

Gli sviluppi degli ultimi 18 mesi hanno portato la dittatura razziale di un partito... Un sistema oppressivo è stato sostituito da un altro... È del tutto possibile che un giorno si assista a violente reazioni da parte dei tutsi ²¹.

Nel vicino Burundi, un rappresentante dell'Unhcr osservava una "psicosi di paura da parte dei rifugiati, per quanto riguarda un ritorno in condizioni di sicurezza nel Ruanda" ²². A seguito di richieste dei governi belga e burundese, l'Alto Commissario volle vedere se fosse possibile fare qualcosa prima dell'indipendenza. In giugno, il direttore delle Operazioni, Thomas Jamieson, si recò nel Burundi e in alcuni stati limítrofi per valutare il problema dei rifugiati ruandesi. Le autorità burundesi si impegnarono a sistemare solo 15mila dei circa 40mila esuli di tale paese presenti sul loro territorio, e chiesero che il Tanganica, divenuto nell'ottobre 1964 la Repubblica unita della Tanzania, e la Repubblica del Congo assorbissero il resto. Sin dall'inizio, il Tanganica fu generoso e fornì il migliore esempio di reinsediamento dei rifugiati. Alla questione si interessò personalmente il capo dello stato, il presidente Julius Nyerere ²³. A quell'epoca, circa 150mila esuli ruandesi avevano già trovato rifugio nei paesi confinanti: in aggiunta ai 40mila nel Burundi, ce n'erano circa 60mila nel Kivu, una provincia del Congo orientale, 35mila nell'Uganda e 15mila nel Tanganica ²⁴.

Nel breve termine, furono i rifugiati nel Burundi che provocarono le maggiori conseguenze, a livello politico. A seguito dell'afflusso degli esuli tutsi dal Ruanda, i tutsi del Burundi si irrigidirono nella volontà di mantenere il controllo sul sistema politico e, soprattutto, sull'esercito. I rifugiati ruandesi volevano il ripristino del vecchio regime nel loro paese, nel quale elementi armati, presenti in mezzo a loro soprattutto in due campi profughi vicini alla frontiera, effettuavano incursioni. L'azione dei gruppi armati, denominati inyenzi (scarafaggi), ebbe l'effetto di inasprire nel Ruanda l'ostilità verso i tutsi e di rafforzare negli hutu il sentimento, quasi mitico, della loro identità etnica. I tutsi rimasti nel paese erano spesso il bersaglio di attacchi micidiali ²⁵, in particolare dopo che gli inyenzi organizzarono, nel dicembre 1963, quella che era di fatto un'invasione del Ruanda. Il tentativo fallì nel giro di pochi giorni, ma nella sua scia non meno di 10mila tutsi furono uccisi e si verificò un nuovo esodo di rifugiati di quella etnia: circa 7.500 fuggirono nell'Uganda e altri 10mila nel Burundi.

Nemmeno quest'ultimo paese fu immune dagli sconvolgimenti politici. Dopo l'assassinio, nel gennaio 1965, del primo ministro Pierre Ngendandumwe, una fallita

rivolta degli hutu portò a un colpo di stato dell'esercito e all'abolizione della monarchia. In seguito, il nuovo regime militare oltranzista, guidato dagli estremisti tutsi, organizzò nel 1972 il massacro di oltre 100mila hutu, provocando la fuga in Tanzania di alcune centinaia di migliaia di superstiti ²⁶.

In risposta alla crisi ruandese, l'Unhcr lanciò un grosso programma per i rifugiati ruandesi, in tutti gli stati dell'Africa centrale in cui erano presenti. Prevedeva la distribuzione di generi alimentari, almeno in un primo periodo, in modo che i rifugiati avessero il tempo per dissodare e coltivare la terra loro assegnata, con l'obiettivo ultimo dell'autosufficienza. Non sempre, però, gli insediamenti rurali ebbero successo, in quanto richiedevano una certa stabilità sociale e politica nel paese ospitante, che non poteva essere data per scontata. Un altro problema ricorrente era la strumentalizzazione dei rifugiati di alcuni campi profughi da parte dei leader politici, che volevano farli ritornare a forza nel Ruanda. Negli anni '60, i rifugiati ruandesi si insediarono con la massima facilità in Tanzania, uno dei paesi più stabili della regione. In molti altri paesi in cui avevano cercato riparo, invece, la sistemazione sul posto risultò molto più difficile. Persino l'Uganda, che a quell'epoca godeva di una notevole stabilità, precipitò nelle agitazioni interne dopo che, nel 1966, il primo ministro Obote rovesciò il presidente Mutesa.

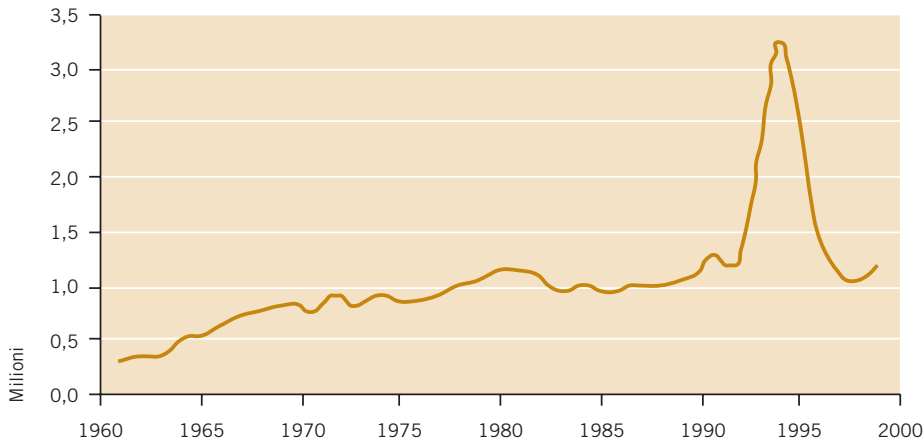
I rifugiati delle provincie del Kivu (Congo)

Negli anni '60, il governo di Léopoldville si sforzò di tenere insieme il paese contro forti tendenze secessioniste, in particolare nella provincia meridionale del Katanga (poi Shaba), dovendo anche far fronte a un gran numero di sfollati ²⁷. La maggior parte dei rifugiati ruandesi fuggiti dalla loro patria vivevano nelle provincie del nord e sud Kivu, nell'est del paese. All'inizio del 1962, in tutto il Kivu erano già in 60mila, concentrati principalmente attorno a Goma, Bukavu, Nyangezi e Luvungi ²⁸. Mentre in un primo tempo erano stati ben accolti dal governo provinciale, nel corso del 1963 le divisioni politiche interne del Congo si tradussero per i rifugiati in una crescente incertezza. Le violenze divennero generalizzate e sempre più dirette contro di loro. Un funzionario dell'Unhcr che lavorava nei campi per i profughi ruandesi del Congo, François Preziosi, scriveva nell'ottobre 1963 all'Alto Commissario in termini che avrebbero trovato una raccapricciante eco trent'anni dopo:

Ho constatato che le autorità del nord Kivu usano questo termine [tutsi] come uno slogan propagandistico. Tutto ciò che è male nella loro regione è provocato dai "tutsi". La parola sembra depositaria di una miscela di paura soggettiva, odio e frustrazione, proprio come il termine "ebreo" nella Germania hitleriana. Pertanto, chiunque sembri un tutsi rischia di essere malmenato, ucciso o imprigionato, come pure chiunque li aiuti. A Sake ho visto un telegramma inviato dal governo del nord Kivu al governo centrale di Léopoldville, in cui tutti i disordini e le atrocità della provincia erano attribuiti ai tutsi ²⁹.

Nel novembre 1963, l'Alto Commissario Schnyder telegrafò al primo ministro Cyrille Adoula, a Léopoldville, sollecitando l'intervento del governo per proteggere i rifugiati. Su suggerimento di Ralph Bunche, primo assistente politico del Segretario generale U Thant, fu costituita una commissione mista Onu-Congo per indagare sulla situazione e cercare di attenuare le tensioni politiche, ma la ribellione guidata da

Numero dei rifugiati nella regione dei Grandi Laghi, 1960–2000* Fig. 2.1



*Compresi Burundi, Ruanda, Tanzania, Uganda e Zaire/Repubblica democratica del Congo

Pierre Mulele, nell'est del Congo, venne ad aggiungere una nuova dimensione al problema. Il governo provinciale, stavolta appoggiato dalle autorità centrali di Léopoldville, utilizzò la minaccia creata dai ribelli per chiedere l'espulsione dei rifugiati, sostenendo che alcuni di loro avevano aiutato i ribelli³⁰. Nell'agosto 1964, mentre tentavano di assistere i rifugiati sottoposti a intimidazioni dai ribelli, in un campo profughi presso Kalonge, François Preziosi e un funzionario dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) furono selvaggiamente assassinati [cfr. riquadro 8.3]. Di conseguenza, l'Unhcr e l'Oil sospesero temporaneamente ogni attività nella provincia del Kivu.

Quasi contemporaneamente, il governo di Léopoldville ordinava l'espulsione di tutti i rifugiati. Sebbene il decreto non fosse mai applicato sistematicamente, fu da allora utilizzato dalle autorità locali per sottoporre ad angherie i rifugiati ruandesi³¹. Il governo centrale voleva ora che fossero espulsi in Uganda o in Tanzania. Nel novembre 1964, i rifugiati cominciarono a spostarsi da Goma verso la Tanzania, con un viaggio molto arduo. Alla fine, con l'assistenza dell'Unhcr, circa 5mila rifugiati furono trasportati in nave da Bukavu a Goma, poi con aerei appositamente noleggiati a Tabora, in Tanzania, dove furono sistemati dall'Unhcr in un centro di smistamento. Da lì proseguirono in treno fino a Mpanda, con un viaggio di circa 20 ore, per poi continuare in camion verso l'altopiano di Mwezi, dove si insediarono. Altri 10mila rifugiati si trasferirono di propria iniziativa nell'Uganda, e altri 10mila nel Burundi. Il ponte aereo vero e proprio fu quasi interamente finanziato da due organizzazioni religiose tedesche, ma l'Unhcr decise di collaborare all'operazione, ritenendo che i rifugiati non potessero più essere protetti nel Congo, e comunque nel Kivu³². Nel 1996, nella stessa regione, l'Unhcr prese una decisione molto simile.

I rifugiati rimasti nel Congo continuarono a ricevere l'assistenza dell'Unhcr. Parlando la lingua kinyarwanda, si assimilarono nella più vasta comunità congolese che parlava la stessa lingua, sebbene non fosse loro concessa la cittadinanza. Questa comunità dovette far fronte a una notevole ostilità, in particolare dopo l'arrivo al potere, nel 1965, del presidente Mobutu Sese Seko. Questi aveva un rapporto conflittuale

con gli abitanti di lingua kinyarwanda, ed era difficile per i rifugiati prendere le distanze dal resto della comunità. Di conseguenza, furono coinvolti nella politica locale. A quell'epoca, Preziosi osservava:

I rifugiati non possono rimanere neutrali. Devono parteggiare per gli uni o per gli altri. In caso contrario, si attirano l'inimicizia dei capi e delle popolazioni in mezzo alle quali si trovano. Ma facendolo, sono accusati dagli avversari di immischiarsi nella politica. In ogni caso sono perdenti ³³.

Inevitabilmente si è costretti a chiedersi in che modo gli eventi successivi avrebbero potuto essere diversi se, negli anni '60, si fosse trovata una soluzione duratura per i rifugiati ruandesi. Senza alcun dubbio, nella grande maggioranza questi volevano tornare alle loro case. Un'indagine effettuata nel 1963 sulla situazione del Kivu aveva accertato il desiderio dominante fra i rifugiati di tornare in patria, qualora l'Unhcr avesse potuto dare solide garanzie circa le loro condizioni di vita nel Ruanda ³⁴. Se il rimpatrio avesse avuto luogo a quell'epoca, si sarebbe potuto trovare un nuovo accomodamento fra i tutsi e gli hutu, evitando così il genocidio di trent'anni dopo. Oppure, si può argomentare, se la comunità internazionale fosse stata più generosa fornendo i necessari finanziamenti, l'insediamento in loco, in un paese politicamente stabile come la Tanzania, avrebbe potuto funzionare. Senza dubbio, inoltre, si sarebbe potuto fare di più per trovare soluzioni a livello regionale.

All'epoca, però, l'attenzione della comunità internazionale era distratta dalla guerra per il controllo della provincia secessionista, ricca di minerali, del Katanga, nel sud del Congo. Con le forze belghe che sostenevano i secessionisti, l'Onu era intervenuta su richiesta del governo congolese dislocando truppe, fra il 1960 e il 1964, nel quadro dell'Operazione delle Nazioni Unite per il Congo (Onuc): una complessa operazione di imposizione della pace che incontrò molti problemi. Inoltre, le tensioni proprie della guerra fredda e le preoccupazioni di alcuni stati per altri avvenimenti – in particolare, la crisi dei missili cubani del 1962 – contribuirono a inquadrare nella giusta prospettiva la mancata volontà, a quell'epoca, di affrontare la crisi dei rifugiati ruandesi in modo più globale e incisivo.

L'estensione del regime internazionale d'asilo

Nel 1965, in Africa c'erano ormai qualcosa come 850mila rifugiati. Sebbene molti di quelli fuggiti durante le lotte per l'indipendenza avessero potuto rimpatriare dopo relativamente poco tempo, nuovi conflitti avevano generato ulteriori esodi e, alla fine del decennio, nel continente il numero dei rifugiati era salito a un milione circa. Per dimensioni, caratteristiche e bisogni, questi gruppi di rifugiati erano molto diversi da quelli europei e richiedevano una nuova metodologia per la determinazione del loro status giuridico.

Per assistere quei nuovi rifugiati, l'Unhcr doveva agire con elasticità. Le grandi masse in gioco rendevano impossibile l'esame di ogni singolo caso, per accertare l'esistenza o meno di un fondato timore di persecuzione. L'Unhcr ricorse, pertanto, a un accertamento dello status di rifugiato per gruppi, basato sui primi indizi, mediante il quale, alla luce delle circostanze che avevano causato la partenza dal paese d'origine, i

Riquadro 2.2**Il protocollo del 1967, aggiuntivo alla Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati**

Il Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati sopprime la limitazione temporale agli “avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951”, contenuta nella definizione di rifugiato della Convenzione Onu del 1951 [cfr. riquadro 1.3]. Il Protocollo entrò in vigore il 4 ottobre 1967.

Il Protocollo del 1967 è uno strumento giuridico a sé stante, benché integralmente correlato alla Convenzione del 1951. Con la loro adesione, gli stati firmatari si impegnano ad applicare gli articoli da 2 a 34 della Convenzione a tutti coloro che rispondono alla definizione di rifugiato, senza alcuna limitazione temporale o geografica. L'adesione al solo Protocollo è sufficiente per rendere applicabili agli stati firmatari la maggioranza delle disposizioni della Convenzione. La maggior parte degli stati, tuttavia, hanno preferito ratificare sia questa che il Protocollo, rafforzando in tal modo l'autorevolezza dei due strumenti come pietre angolari della normativa internazionale sui rifugiati.

Al 31 dicembre 1999, 134 stati avevano aderito al Protocollo. Alla stessa data, gli unici stati che avevano sottoscritto la Convenzione ma non il Protocollo erano il Madagascar, Monaco, la Namibia e Saint Vincent e Grenadine. Gli unici stati che, invece, avevano aderito al Protocollo ma non alla Convenzione erano Capo Verde, lo Swaziland, gli Stati Uniti e il Venezuela.

rifugiati potevano essere individuati come un gruppo. Accolti generosamente nei paesi limitrofi, avevano spesso urgente bisogno di soccorsi d'emergenza, che l'Unhcr forniva a grandi masse di rifugiati, in base a un ruolo di “buoni uffici” che veniva assegnato di volta in volta dall'Assemblea generale.

In Africa, tuttavia, i rifugiati non beneficiavano della cornice di protezione giuridica internazionale di cui avevano goduto i rifugiati assistiti dall'Unhcr in Europa. Il campo d'applicazione della Convenzione Onu del 1951 era ancora limitato a coloro che erano divenuti rifugiati a seguito di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951, e agli stati firmatari era stata data la possibilità di limitarne la portata geografica alla sola Europa. Per contro, in base allo Statuto all'Unhcr era stata attribuita una competenza generale per occuparsi dei problemi di rifugiati, dovunque sorgessero. In Africa, le limitazioni contenute nella Convenzione e, in particolare, il limite temporale si rivelarono sempre più d'intralcio cosicché, alla metà degli anni '60, la Convenzione Onu non si applicava alla maggioranza dei rifugiati assistiti dall'Unhcr.

I governi africani, preoccupati per i problemi di sicurezza che gli esodi di popo-



Negli anni '60, l'Unhcr contribuì all'integrazione dei rifugiati africani nei paesi d'asilo, come nel caso di questi mozambicani a Rutamba, in Tanzania. (UNHCR/J. MOHR 1968)

lazione potevano creare, avevano anche un proprio interesse nell'elaborazione di una convenzione regionale sui rifugiati. Temevano, infatti, che questi potessero utilizzare i paesi d'asilo come basi per cercare di rovesciare i regimi da cui erano fuggiti. Sia l'Unhcr che i paesi africani riconobbero quindi l'esigenza di redigere nuovi strumenti giuridici internazionali circa il trattamento da riservare ai rifugiati.

L'elaborazione del Protocollo del 1967, aggiuntivo alla Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati

All'epoca dell'adozione della Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati, gli autori, consapevoli delle proprie limitazioni, avevano espresso la speranza che i vari paesi estendesero il regime da essa previsto a coloro "che non rispondevano ai requisiti della Convenzione"³⁵. Tale speranza si concretizzò nel 1964, quando il Comitato esecutivo dell'Unhcr chiese all'Alto Commissario quali misure si potessero adottare per prorogare il limite temporale. L'Alto Commissario propose tutta una serie di modalità per restringere, piuttosto che sopprimere, il limite temporale. Tuttavia, i giuristi convenuti da Africa, Europa, Nordamerica e Sudamerica per esaminare tali proposte, sostennero che i tempi erano ormai maturi per la sua totale soppressione e che si poteva raggiungere lo scopo mediante un nuovo accordo internazionale. Anziché limitarsi a emendare la Convenzione revocando il

limite temporale, il nuovo Protocollo l'avrebbe anche riformulata in termini più ampi, in modo che gli stati firmatari del Protocollo sarebbero stati in realtà vincolati dalla Convenzione.

I giuristi suggerirono il modo di rendere il Protocollo più accettabile ai paesi che esitavano ad assumersi la responsabilità dei futuri rifugiati. Si sarebbe conservata la restrizione geografica facoltativa della Convenzione del 1951, ma solo per gli stati che l'avevano invocata al momento dell'adesione. Inoltre, i firmatari del Protocollo avrebbero avuto la facoltà di esprimere una riserva, rifiutando la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia per le controversie da esso derivanti. Aperto all'adesione solo nel gennaio 1967, in settembre il Protocollo aveva già raccolto le

Riquadro 2.3**La Convenzione Oua del 1969 sui rifugiati**

Nel 1969, l'Organizzazione dell'unità africana (Oua) adottò la "Convenzione che disciplina determinati aspetti del problema dei rifugiati in Africa". Riconoscendo la Convenzione Onu del 1951 come "lo strumento fondamentale e universale relativo allo status dei rifugiati" e facendo propria la definizione di rifugiato ivi contenuta, la Convenzione dell'Oua amplia la definizione stessa e racchiude altre importanti disposizioni, non esplicitamente contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite. Queste riguardano il divieto di respingimento alla frontiera, l'asilo, l'ubicazione degli insediamenti di rifugiati, il divieto per i rifugiati di svolgere attività sovversive, nonché il rimpatrio volontario.

Articolo I – Definizione del termine "rifugiato"

1. [Definizione come nell'articolo 1 A(2) della Convenzione del 1951].
2. Il termine "rifugiato" designa chiunque sia costretto, a causa di un'aggressione esterna, di un'occupazione o di una dominazione straniera, o di gravi turbative dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza, ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo, fuori di tale paese...

Articolo II – Asilo

1. Gli stati membri dell'Oua si impegnano a fare quanto in loro potere, nell'ambito delle rispettive legislazioni, per accogliere i rifugiati e assicurare la sistemazione di quanti tra loro, per fondati motivi, non possono o non vogliono ritornare nel paese d'origine o di cui hanno la cittadinanza.
2. La concessione dell'asilo ai rifugiati costituisce un atto pacifico e umanitario e non può essere considerato da un altro stato membro come un atto ostile.
3. Nessuno può essere sottoposto da parte di uno stato membro a misure, quali il rifiuto di ammissione alla frontiera, il respingimento o l'espulsione, che lo obblighino a ritornare o a rimanere in un territorio in cui la sua vita, integrità fisica o libertà sarebbero in pericolo per i motivi di cui all'articolo I, paragrafi 1 e 2.
4. Qualora uno stato membro incontri difficoltà per continuare a dare asilo ai rifugiati, può rivolgere un appello agli altri stati membri, sia direttamente sia tramite l'Oua; gli altri stati membri adottano, in uno spirito di solidarietà africana e di cooperazione internazionale, le opportune misure per alleviare l'onere di tale stato membro, concedendo l'asilo...
6. Per motivi di sicurezza, i paesi d'asilo devono, per quanto possibile, sistemare i rifugiati a una distanza ragionevole dalla frontiera del paese d'origine.

Articolo III - Divieto di attività sovversive

1. I rifugiati... si astengono, inoltre, da qualsiasi attività sovversiva diretta contro uno stato membro dell'Oua.
2. Gli stati contraenti si impegnano a proibire ai rifugiati stabiliti sul proprio territorio di attaccare un altro stato membro dell'Oua, mediante qualsiasi attività che possa originare tensione fra gli stati membri, in particolare con l'impiego delle armi, a mezzo della stampa o della radiodiffusione.

Articolo V - Rimpatrio volontario

1. Il carattere essenzialmente volontario del rimpatrio deve essere rispettato in ogni caso e nessun rifugiato può essere rimpatriato contro la propria volontà...

La Convenzione dell'Oua sui rifugiati è entrata in vigore il 20 giugno 1974. Alla data del 31 dicembre 1999, era stata ratificata da 45 dei 53 stati del continente africano.

firme di sei stati, il numero minimo necessario, per cui potè entrare in vigore il 4 ottobre 1967.

La procedura utilizzata per tradurre così rapidamente il Protocollo in realtà comportò alcune innovazioni di diritto internazionale, e la vigorosa guida dell'Alto Commissario Sadruddin Aga Khan. Si volle evitare la procedura tradizionale degli emendamenti, che avrebbe richiesto la convocazione di una conferenza internazionale, con rappresentanti di tutti i governi firmatari della Convenzione: un iter che avrebbe richiesto molto tempo. Lo strumento giuridico che ne derivò, il Protocollo del 1967, aggiuntivo alla Convenzione Onu del 1951 sui rifugiati, era breve e diretto e, in quanto strumento internazionale autonomo, entrò in applicazione dopo la ratifica da parte di solo un piccolo numero di stati. L'innovazione più importante, però, fu la sua apertura all'adesione di paesi che non avevano ancora sottoscritto la Convenzione del 1951. Ciò si tradusse nell'adesione degli Stati Uniti, che non avevano firmato, e tanto meno ratificato, la Convenzione stessa.

Grande importanza ha avuto per l'Unhcr la sempre più vasta accettazione del Protocollo del 1967. Esso amplia il campo d'applicazione degli obblighi assunti dagli stati, ribadendo inoltre il loro dovere di cooperazione con l'organizzazione [cfr. riquadro 2.2].

L'elaborazione della Convenzione Oua del 1969 sui rifugiati

Per l'Alto Commissario, l'interesse alla rapida adozione del Protocollo era accresciuto dagli sforzi degli stati membri dell'Organizzazione dell'unità africana (Oua) per elaborare una propria convenzione regionale sui rifugiati ³⁶. Sin dal 1963, l'Oua aveva riconosciuto la necessità di un trattato regionale per tener conto delle particolari caratteristiche del fenomeno dei rifugiati in Africa. Gli stati membri dell'organizzazione avevano prontamente riservato un'accoglienza favorevole al Protocollo del 1967, ma continuavano a ritenere necessaria una convenzione regionale. All'inizio, la decisione dell'Oua di elaborare un apposito strumento pose un problema per l'Unhcr. La creazione di uno strumento in qualche modo in concorrenza con la Convenzione del 1951 avrebbe sminuito il carattere universale di questa, per il quale l'Unhcr si batteva sin dalla propria istituzione. Inoltre, se una convenzione dell'Oua sui rifugiati non avesse contenuto gli elevati principi della Convenzione del 1951, i rifugiati africani non avrebbero goduto dello stesso livello di protezione.

Tali preoccupazioni si attenuarono quando l'Unhcr fu invitato a partecipare al processo redazionale. Il segretariato dell'Oua concordò sul fatto che lo strumento africano dovesse costituire una integrazione regionale della Convenzione del 1951. Pertanto, il preambolo alla Convenzione Oua del 1969, su determinati aspetti del problema dei rifugiati in Africa, riconosce la Convenzione del 1951 come "lo strumento fondamentale e universale riguardante lo status dei rifugiati". Di conseguenza, la Convenzione dell'Oua, come quella dell'Onu, definisce rifugiato chiunque abbia "un fondato timore di persecuzione". Include anche quanti sono fuggiti a seguito di aggressioni esterne, occupazioni o dominazioni straniere, oppure turbative dell'ordine pubblico nel paese di origine. Coloro che fuggivano da sommosse, violenze e guerre civili erano ora abilitati a chiedere lo status di rifugiato negli stati firmatari della

Convenzione dell'Oua, indipendentemente dalla possibilità di dimostrare o meno uno fondato timore di persecuzione.

Furono fatte altre importanti aggiunte. In primo luogo, sebbene nessuna convenzione internazionale avesse riconosciuto un diritto individuale all'asilo, la Convenzione dell'Oua afferma che gli stati faranno "ogni sforzo... per accogliere i rifugiati e per assicurare loro una sistemazione". In secondo luogo, si dilunga sulla garanzia di "non respingimento" contenuta nella Convenzione del 1951, formulando l'esigenza assoluta e incondizionata che nessun rifugiato sia oggetto "di misure quali il respingimento alla frontiera, l'obbligo di ritorno o l'espulsione, che lo costringano a tornare o a rimanere in un territorio in cui la sua vita, la sua incolumità fisica o la sua libertà siano minacciate". In terzo luogo, per la prima volta espone in termini incontrovertibili il principio del rimpatrio volontario in un contesto giuridico internazionale. In quarto luogo, definisce gli obblighi dei paesi d'asilo e di quelli d'origine, prevedendo che i rifugiati non siano penalizzati per la loro fuga e che ricevano ogni possibile assistenza per facilitarne il ritorno. In quinto luogo, qualora si sia in presenza di un gran numero di rifugiati, gli stati sono incoraggiati ad adottare un sistema di ripartizione dell'onere.

I governi africani intendevano anche tenere debitamente conto delle preoccupazioni di sicurezza sia dei paesi d'asilo che di quelli d'origine. La Convenzione dell'Oua afferma, pertanto, che "la concessione dell'asilo... non va considerata come un atto di inimicizia da parte di uno stato membro". Il preambolo esamina l'esigenza di poter "distinguere fra il rifugiato che desidera una vita pacifica e normale e la persona che fugge dal proprio paese all'unico scopo di fomentare la sovversione dall'esterno". Contiene, inoltre, l'impegno degli stati firmatari "a proibire ai rifugiati che risiedono nel loro territorio di attaccare uno stato membro dell'Oua". Un'altra disposizione richiede che i rifugiati siano sistemati "a una distanza ragionevole dalla frontiera del paese d'origine" e che "si astengano da ogni attività sovversiva contro gli stati membri dell'Oua" [cfr. riquadro 2.3].

La Convenzione dell'Oua entrò in vigore nel giugno 1974. Da allora, insieme con la Convenzione Onu del 1951 e il Protocollo aggiuntivo del 1967, costituisce un'importante cornice giuridica per le attività dell'Unhcr in Africa. Per quanto ispirata da avvenimenti africani, le norme e i principi in essa contenuti hanno rappresentato dei parametri importanti per la protezione dei rifugiati in generale, spesso applicati in altre regioni del globo. Con solo poche eccezioni, e in marcato contrasto con altre parti del mondo, i paesi africani sono stati estremamente generosi nell'accogliere e ospitare consistenti popolazioni rifugiate, per tutta la seconda metà del 20° secolo.